48/2023

Riigikogu Toimetised

www.riigikogu.ee/rito

Fookus

RIIGI-REFORMI VÄLJA-KUTSE

Väike Eesti Vabariik peab oma riigi toimimist jooksvalt reformima. See ei tähenda üksnes efektiivsust, see tähendab ka innovatsiooni, mõne asja tegemist hoopis teisiti, kui on tehtud seni.

Jüri Raidla

EESTI EI TOHI TARDUDA

Eesti riik vajab edasiarendust ja kaasajastamist, vajab moderniseerimist, et teenida meid tulevikus sama hästi või veel paremini, kui ta on seda seni teinud. Riigireformi saab teha ainult Riigikogu ja seda saab temalt nõuda ainult rahvas.

Sulev Lääne jt

OMAVALITSUSTE REFORMIST

Kogukondlik haldus on eestlastele olnud sajandeid omane elukorralduse vorm. Uue reformi sisuks peaks saama just teenuste ja rahastuse küsimus, mitte niivõrd omavalitsuste suurus. Osa küsimusi ei ole riigi ja KOVide vahel selgelt ära jaotatud.

Karl Lembit Laane

2023 RIIGIKOGU VALIMISTEST

Selle asemel et mõelda 1920. aasta põhiseadusest kui läbikukkunust, võiksime seda hinnata rohkem kui teed rajavat katset vabariiklikus teoorias ja praktikas, kuidas Asutava Kogu liikmed püüdsid kujundada Eesti iseärasustele vastavat riigikorda.

Andrus Rumm

DROONIDE MÄNG

Ukraina sõjaväelased on avaldanud arvamust, et Eesti kaitseväelased ja drooniehitajad peaksid juba ammu „elama ja hingama“ Ukrainas, et õppida tundma Venemaa elektroonilise võitluse taktikat ja droonide tehnilist suutlikkust.

www.riigikogu.ee/rito

Riigikogu Toimetised

RiTo 48/2023

RIIGIKOGU TOIMETISED
Riigikogu Kantselei väljaanne
Ilmub aastast 2000

Riigikogu Toimetised (RiTo) on parlamendi põhiseaduslikke ja ühiskondlikke ülesandeid mõtestav perioodiline ajakiri, mis ilmub kaks korda aastas – juunis ja detsembris. RiTo on ajakiri poliitikutele, teadlastele, õppejõududele, õpetajatele ja üliõpilastele, ametnikele, äri- ja mittetulundusühingute liikmetele ning kõigile poliitikahuvilistele. RiTo missioon on edendada dialoogi teadlaste ja riigitegelaste vahel.

Uuringute ja arvamuste rubriigis avaldatakse ka eelretsenseeritud heatasemelisi teadusartikleid, mis käsitlevad nüüdisühiskonna, riigivalitsemise ja poliitika huvipakkuvaid probleeme. Eesmärk on sotsiaalteaduste originaalsete uurimistulemuste abil mõtestada teaduspõhiselt praktilist valitsemiskogemust.

Oodatud on Eesti autorite välismaistes teadusajakirjades avaldatud artiklite eestindused.

The Riigikogu Toimetised (RiTo) = the Journal of the Estonian parliament is a forum for discussing the constitutional tasks of the Parliament and it is oriented towards politicians, scholars, teachers of universities, students, civil servants and representatives of business and non-profit associations, and everybody interested in politics. It also publishes peer reviewed research papers that deal with the issues of interest in modern society, governance and politics.

TOIMETUSKOLLEEGIUM:
Enn Eesmaa – Riigikogu liige (Eesti Keskerakond)
Peeter Tali – Riigikogu liige (Eesti 200)
Raul Narits – Tartu Ülikooli emeriitprofessor
Tiina Randma-Liiv – Tallinna Tehnikaülikooli professor, akadeemik
Anu Toots – Tallinna Ülikooli sotsiaalpoliitika teenekas professor
Kaire Põder – Estonian Business Schooli professor
Priit Suve – Sisekaitseakadeemia professor
Kaido Jõgeva – Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna juhataja
Karmen Linask – Eesti Rahvusraamatukogu sotsiaalia ja parlamendiraamatukogu juhataja
Ivo Juurvee – Rahvusvahelise Kaitseuuringute Keskuse teadur
Tea Danilov – Arenguseire Keskuse juhataja
Karin Jaanson – Eesti Teadusagentuuri tegevjuht

TOIMETUS:
Peatoimetaja: Mart Raudsaar | Mart.Raudsaar@riigikogu.ee
Tegevtoimetaja: Einar Ellermaa
Keeletoimetaja: Katrin Ringo
Tõlkijad: Mari Ets, Helve Trumann, Mari Vihuri
Kujundaja: Ahto Meri
Nimeregistri koostaja: Tiina Tammiksalu
Kirjastamise projektijuht: Piret Pärgma, Eesti Rahvusraamatukogu | Piret.Pargma@nlib.ee
Küljendaja: Tarmo Rajamets
Trükk: Print Best OÜ

Riigikogu Toimetiste aadress:
Riigikogu Kantselei, Lossi plats 1a, 15165 Tallinn, Eesti/Estonia
Telefon +372 631 6382; faks +372 631 6354; e-post RiTo@riigikogu.ee
Autoriõigus: Riigikogu Kantselei 2023
Riigikogu Toimetiste koduleht veebis: rito.riigikogu.ee

ISSN 1406-5665

Sisukord

Peatoimetaja veerg

Mart Raudsaar
Kas Eesti on maja või puu? 5

RiTo vestlusring

RiTo vestlusring
Riigireformi võimaluste paun pole veel tühi 7

Fookuses

Jüri Raidla
Riigireform riikluse tuleviku teenistuses 21

Sulev Lääne, Katri-Liis Lepik, Mikk Lõhmus, Innar Liiv, Sulev Mäeltsemees, Jüri Ratas, Jan Trei
Kogukondlik haldus ja kohalik omavalitsus – side ajalooga teel tulevikku 29

Leif Kalev, Georg Sootla, Kersten Kattai
Riigiuuenduse mõtlemiskohti ja võimalusi 65

Gerly Elbrecht
Riigireformist ja riigivalitsemise tulevikust 81

Peeter Järvelaid
Võimude tasakaalu otsingud. Lõputu riigireform versus riigi areng 95

Ringa Raudla, Külli Sarapuu, Kerli Onno, Johanna Vallistu, Egert Juuse
Eksperimenteeriv poliitikakujundamine – eelised ja väljakutsed 103

Ralf-Martin Soe
Targa linna visioonist teostuseni: nutikad lahendused meie ümber 113

Poliitiline mõte

Karl Lembit Laane
Lääne vabariikluse mõtteloo mõju Eesti Vabariigi loomise aruteludele. 123

Uuringud

Nikita Panjuškin
Tsiviil-sõjalise koostöö olemus ja selle rahvusvahelised arengusuunad 137

Andu Rämmer
Noorte elukäik peegeldub nende väärtustes ja identiteedis 145

Martin Küttim, Ain Kull
Kasvusubstraatide, sh aiandusturba roll kaasaegses toidutootmises ja selle võimalikud alternatiivid 157

Eve Noor-Feldmann
Elanike mõjutatavus kui oht riigi julgeolekule ja põhiseaduslikule korrale: kahe juhtumi analüüs 167

Agne Arumägi
Retsidiivsus avavanglast ja kinnisest vanglast vabanenute hulgas 181

Varia

Andrus Rumm
Eesti riik vs. kodumaine kaitsetööstus 193

Andres Noodla
Lähtudes julgeolekust peaks iga riik suutma toota tarbitava elektri. Kas ja kuidas Eesti seda suudaks? 199

Rahvusvahelised parlamendiuudised

Piret Viljamaa
Parlamentaarsed uudised 211

Autoritest 227
Contents 236
Summaries 238
Nimeregister 252

Kas Eesti on maja või puu?

MART RAUDSAAR
Riigikogu Toimetiste peatoimetaja

Uus Riigikogu Toimetiste number räägib riigireformist. Lugeja võib muidugi küsida, mis meil siis viimaste aastakümnete jooksul alates Eesti Vabariigi taastamisest on toimunud, kui mitte riigireform? Sest Eesti Vabariik naasis 1991. aastal poliitilisele kaardile mitte sellisena, nagu ta oli hävitatud 1940. aastal. Kasutati olemasolevaid võimalusi, vahepeal saadud teadmisi ja kogemusi ning muidugi toetuti nendele arengutele, mis üleminekuperioodi jooksul alates 1988. aastast olid toonud tagasi ja realiseerinud omariikluse idee.

Tore oleks võrrelda riiki majaga, mida ehitatakse ning mis saab lõpuks suuremal või vähemal määral valmis ning jäävad üksnes pisemad tööd, tapeedi vahetamine ja lume rookimine talvel. Riik sarnaneb siiski pigem elava organismiga, nagu puu, millel on puule omased põhielemendid, mis kasvab ja areneb ja mille väljanägemisega võib hoolas aednik saavutada tähelepanuväärseid tulemusi.

Üks mõte veel, miks meie riiki lõpetatuks lugeda ei saa. Nii nagu on juhtunud mõlemal korral Eesti riigiga, ei looda riiki tavaliselt tühjalt kohalt. Olulised on eeskujud, maailma kogemuse teadmine, iseenda olukorra tundmine ning filosoofilis-riigiõiguslikud ideed, millisesse vormi seda kõike kodanike hüvanguks valada. Eesti riik on rahvusriik. Meie rahvus on väike ning seetõttu – mitte üksnes geograafilistel põhjustel – on väike ka Eesti riik.

Maailmas on vähe riike, mis oleksid Eestist veelgi väiksemad. Euroopas on selleks Island, Luksemburg ja mitmesugused ajaloolistel põhjustel kujunenud kääbusriigid. Eesti riiki ei saa ehitada Prantsusmaa, Saksamaa või Ameerika Ühendriikide eeskujul. Aga Eesti ei ole ka kääbusriik nagu Andorra või Monaco. Eesti on ikkagi nagu päris riik, ainult et väikene ja väiksema eelarvega. Niisiis, võib-olla peaksime riikluse kujundamisel otsima päris oma teed. See ei tähenda üksnes efektiivsust, kuigi ka seda; see tähendab innovatsiooni, mõnede asjade tegemist hoopis teisiti, kui on seni tehtud.

Nõnda pole imestada, et meiega sarnase suurusega ja sarnases olukorras olev Läti vaatab sageli meie poole nägemaks, mida me teeme – nagu ilmnes eelmises numbris avaldatud Läti presidendi kõnede põhjal.

Muidugi tasub meilgi vaadata Läti poole ja õppida lisaks enda kogemustele teiste kogemustest. Oluline on see, et me ei jääks saavutatule puhkama. Looduses ja elavate organismide puhul tähendab seisak kas talvist puhkeaega, kui midagi suurt ei

toimu, või siis paratamatut stagnatsiooni, hääbumist ja uuele ruumi andmist. Selles osas erineb Eesti riik puust. Puud ei ole igavesed, kuid riik on loodud mõttega, et see kestaks põlvest põlve, sisuliselt igavesti.

Niisiis tuleb vältida seisakut ja õppida parematelt! Seetõttu on õpetlik lugeda, mida kirjutab essees jurist Jüri Raidla, kes on (suuresti hobi korras) tegelenud riigireformi teemadega juba tosinkond aastat. Eestil on võimalik saada 21. sajandi demokraatliku maailma mudelriigiks, võib kokku võtta Raidla idee. Ja seda mitte teiste, vaid ikka enda rõõmuks. Teha ikka asju paremini, kui kusagil kunagi veel tehtud on. Hea tahte korral on see võimalik!

Head tahet meil jätkub – seda näeb traditsioonilisest vestlusringist, milles osalevad Riigikogu fraktsioonide esindajad. Üht-teist on tehtud, kuid mõndagi on teha ning vaja on poliitilist sihiseadmist ja suuremat konsensust. Hetkel toimuvad parlamentaarsed lahingud, mis testivad Riigikogu kodukorra äärealasid, viivad loomulikult mõtte sellele, et peame tähelepanu pöörama mitte üksnes põhiseaduslike institutsioonide disainile, vaid neis toimuvatele protsessidele. Praegu toimuv parlamentaarne debatt on muutunud osalistele kurnavaks, kuid võib-olla koorub just siit välja mõni hea idee Eesti riikluse tugevdamiseks.

Eesti riigireformist järgneb „Fookuse“ osas hulk asjatundlikke artikleid. Sulev Lääne, Jüri Ratas ja teised autorid vaatlevad riigireformi omavalitsuste mätta otsast. Teame ju, et omavalitsuste valdkonnas on käinud kõva reform alates kaheastmelise omavalitsussüsteemi kaotamisest 1993. aastal – mida paljud enam ei mäletagi – kuni hiljutise haldusreformini, mida võib küll vist rohkem haldusterritoriaalseks reformiks pidada, kuna jätkuvalt vajavad klaarimist riigi ja omavalitsuste vahekorrad.

Seega pole küsimus omavalitsuste reformist üksnes küsimus omavalitsuste reformist, vaid ka riigireformist. On loogiline, et riigireformi mõttega jätkavad teadlased ja õppejõud Leif Kalev, Georg Sootla ja Kersten Kattai oma kirjatöös „Riigiuuenduse mõtlemiskohti ja võimalusi“. Sama küsimust vaatleb Gerly Elbrecht rahandusministeeriumist artiklis „Riigireformist ja riigivalitsemise tulevikust“. Selleks, et kuhugi suunas liikuma hakata, on vaja lisaks eesmärgile mõõdikuid ning Eesti Vabariigi üks parim komplekt erinevaid mõõdikuid on kahtlemata rahandusministeeriumil.

Riigireformist õigusteadlase pilgu läbi räägib rahvusvahelise kogemusega ja võimalust mööda ka poliitikas kaasa löönud õppejõud Peeter Järvelaid.

Riigireformi fookusploki lõpetavad Ringa Raudla, kes kirjutab eksperimentaalse poliitikakujundamise eelistest ja väljakutsetest, ning Ralf-Martin Soe, kelle töörühm tegeleb Tallinna Tehnikaülikoolis targa linna kontseptsiooniga. Nagu näeme, ei tähenda riigireformist kõnelemine üksnes omavalitsuste või riigi reformimist, vaid võib tähendada ka linna kujundamist, milleks infotehnoloogia areng on loonud seniolematud võimalused.

Kõige räägituga haakub kenasti poliitilise mõtte lugemine, August Rei parlamendiuuringu stipendiaadi Karl Lembit Laane artikkel „Vabariikluse mõtteloo mõju Eesti Vabariigi loomise aruteludele“.

Värske Riigikogu Toimetiste uuringute osast võib veel lugeda, kuidas kaitsevägi võiks toetada tsiviilvõime kriiside lahendamisel, mida me peaksime teadma Eestis toimuvast turbakasutusest, millist rolli mängib riigi julgeolekule ja põhiseaduslikule korrale massikäitumine ning viimaks, kui suure tõenäosusega sooritavad avavanglast või kinnisest vanglast vabanenud uuesti kuriteo.

Kuna paraku jätkub Ukraina sõda, siis „Varia“ rubriigis võib lugeda, millist kaitsetööstust peaks arendama Eesti riik. Veel võib sealt lugeda, kas ja kuidas saaks Eesti minna üle taastuvenergiale ning kõigele panevad punkti parlamentaarsed uudised. Head lugemist!

Riigireformi võimaluste paun pole veel tühi

Pikemat aega on erineva intensiivsusega arutatud Eestis riigireformi üle. Kuidas muuta meie riiki tõhusamaks ja elanike vajadustele paremini vastavaks ilma, et see liialt õhukeseks ei jääks? Üht-teist on vahepealsete aastate jooksul alates Eesti riigi loomisest ka tehtud, kuid mõndagi võiks veel teha. Mida täpsemalt, sel teemal arutlesid Riigikogu Toimetiste vestlusringis 15. novembril Jaak Aab (Keskerakond), Raimond Kaljulaid (SDE), Maris Lauri (Reformierakond), Andres Metsoja (Isamaa) ja Igor Taro (Eesti 200). Jaak Valge (EKRE) vastas küsimustele hiljem kirjalikult.

JAAK AAB: Päris mitmel valitsusel on olnud varasemalt riigireformi tegevuskava, mida on läbi vaadatud. Küsisime ministeeriumide käest nõu. Mõned sellised üldised teemad olid, konsolideerimise teema näiteks. Selle mõttega käisimegi ministeeriumid läbi ja saime neid tegevusi sinna kavasse. Seda peaks süsteemselt pidevalt jätkama. Selle protsessi käigus tekkisid transpordiamet ja noorsooamet, keskkonnaamet ja -inspektsioon ühendati ning põllumajanduses ühendati kaks ametit. Neid struktuure analüüsiti. Heal juhul sai välja võtta dubleerimised juhtkonna tasandil, ka osakonna tasandil, ning kõik tugiteenused ühendada. Riigi Tugiteenuste Keskusesse on aegamööda järjest neid tugiteenuseid läinud ja selle tegevust tuleb jätkata. Esimene, mis neil tegemata jäi, oli sotsiaalministeeriumi haldusala konsolideerimine.

Sama tegevust tuleb jätkata, peaks olema selge tegevuskava. Me oleme kuulnud ideid. Üks tõsine pudelikael on minu teada andmekogude registrite kvaliteet. Statistikaamet on seda rääkinud aastaid, millegipärast ei ole majandus- ja kommunikatsiooniministeerium (MKM) eriti innukas olnud. Enne ei suuda me digiriigi teenustega edasi minna, kui andmekogud ei ole korda tehtud. Neid on meeletu hulk poolsurmas. Osa on ka surmas, mis on turvarisk. Seal tuleb teha tõsine revisjon. Ettepanek oli määratleda põhiandmekogud, mis peaksid olema ristkasutatavad.

Päris suur põld ootab ees, kui rääkida andmetest, mida kohalik omavalitsus saaks kasutada, või kui rääkida riigi ja kohaliku omavalitsuse andmete

Andres Metsoja (Isamaa)

Foto: Erik Peinar

ristkasutusest. See peab olema süstemaatiline tegevus, keegi peab pidevalt jälgima. Olen mõistnud, et see temaatika on praegu rahandusministri all. Kunagi loodi riigihalduse ministri amet mitte ainult kohalike omavalitsuste haldusreformi pärast, vaid just nimelt selle riigireformi tegevuste edasiviimise pärast. Ei ole oluline, kelle all ta on, peaasi, et sellega tegeldakse ja on olemas ka osakond, kes metoodika-alast nõu saab anda, see on riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond. Tuleb need asjad uuesti normaalselt tööle rakendada.

Tihti öeldakse kõlav lause, et pool Riigikogu liikmetest vähemaks või pool ametnikest korraga maha. Nii see ei toimi. Tuleb analüüsida, vaadata üle need kohad, kus tegevused kattuvad, tõsta tugiteenuseid kokku – niisugune on lihtne valem. Sisu ise on keeruline, kui hakata seda tegema, sest kõik (silo)tornid seisavad iseenda eest.

ANDRES METSOJA: Riigi toimimist vaadates on kolm suurt kava, millest on räägitud. Esimene on riigireform, millesse on panustanud ka teadmamehed mitte ainult riigisektorist, vaid ka väljastpoolt, teine on metsanduse arengukava ja kolmas haridusvõrgu arengukava. Neil kõigil on väga tugev regionaalpoliitiline mõõde. Paraku on nii, et ainus kava, mis praegu kuidagi elus on, on haridusvõrgu arengukava ja sellegagi on väga suuri probleeme. Probleemiasetus on liikunud gümnaasiumivõrgult maakoolidele. Tallinnas on väga selgelt mõistetud, et kusagil Läänerannas on ka kool, mille eksistentsil võiks olla võimalus.

Samal ajal parlament menetleb, kas peaks olema selleks eraldi raha, kui inimesi on ruutkilomeetril neli tükki. See võtab väga hästi kokku arusaama regionaalpoliitilisest mõõtmest – läksime reorganiseerima koolivõrku gümnaasiumi tasemel. Tegime selle ära. Aga nüüd ehitame kuut riigigümnaasiumi Tallinna lähiümbruses. Algne eesmärk oli ju tegelikult teistsugune. Mitte panna raha juurde sinna, kus seda on, vaid luua selgust seal, kus toimub kahanemine.

Mis puudutab metsanduse valdkonda, siis seal on otsene kokkupuude kogu ettevõtlussektoriga, mis tegelikult peabki saama toimetada oma piirkonnas. Ühtpidi, et meil oleks mets, mida väärindada, ja teistpidi oleks olemas looduskeskkond, mida ka keskkonnapsühholoogia seisukohal kasutada, ja et oleks elukeskkond maal. Maale tahetakse tulla. Aga vastuväide seal on, et tööstuspoliitika selle taga seisab. Eelmises Riigikogu koosseisus oli see aktiivselt laual. Praegu ei ole.

Riigireformiga on suures plaanis läinud nii, et pärast maavanemate kaotamist ja haldusreformi, mis viidi ellu keskteed valides, mida oli toona võimalik teha, ei ole ju tegelikult rohkem midagi juhtunud. Juhtunud on lihtsalt, et sedasama haridusvõrgukorraldust – mis peaks piiridega toimima ja mille eest peaks olema vastutaja ka maakonnas, sest see ei saa olla ainult ühe omavalitsuse pädevus – ei koordineeri tegelikult keegi. Omavalitsusliidud on vabatahtlikud kogud. Järjest rohkem võimenduvas majanduslanguses on see lõimumistaktika valitsemises valdav. Parimal juhul suudame natuke rahastamismudelit

ümber teha ja võtta Tallinnalt või sealt, kus raha on, natuke ära ja jagada oma piirkonnale ümber.

Aga tekkimas on needsamad näited, et kui Pärnus on võimalik tulu saada parkimistasude korraldamisest, siis seda küsitakse õigupoolest nendelt omavalitsustelt, kelle inimesed käivad naaberpiirkondadest maakonnakeskuses tööl. Neil, kes on maakonnakeskuse ümber, neid instrumente ei ole ja lahendusena pakutakse avalikult välja, et kirjutage ennast siis meie omavalitsusse sisse. Me ei ole suutnud muuta seda paradigmat, et omavalitsus kui selline on konkurent elanikele ja inimene on vahend oma maksurahaga. See ei saa olla Eesti riigi mõte. See on kõige suurem probleem.

Mõtteselgus on meie regionaalpoliitiliselt maastikult absoluutselt kadunud. Tekkinud on mõtteviis, et kui nad hakkama ei saa, siis tuleb teha uus haldusreform.

Teha tuleks seda, et Eestis oleks omavalitsuseülene juhtimissüsteem. Omavalitsus on halduspiirides üksus, aga inimesed ei mõtle halduspiiride-keskselt. Kõik tegevused – olgu need siis ühistransport, kogu haridusvõrgu ja töökohtadega seotud temaatika – koonduvad järjest rohkem keskustesse, ja see on Eesti riigis teadlik valik. Me ei saagi kõiki asju teha hajutatult, me ei jõua seda üleval pidada. Väga vastupidine tegevus on suhtumine, et konkureerige elanikele, sest tulumaks on see, mille järgi me teie omavalitsust rahastame. See ei ole loogiline, see ei saa niimoodi jätkuda.

Eraldi küsimus on, et kui riik seab uusi ülesandeid näiteks kogu energiataristu ümberkujundamisel suurte väljakutsete kontekstis, olgu see Rail Baltic, Via Baltica, tuulepargid jne, siis juhtub nii, et majandus kolib mõnel juhul idast kas lõunasse või läände ja see toob kaasa eraldi väljakutsed teedevõrgule. Inimesed peavad mõnda aega elama ehitustandril. Ma olin alles paar nädalat tagasi ühel omavalitsuse kohtumisel, kus omavalitsused ütlesid, et palun pange meie bussijaama ja kooli vahele turvaline riigimaantee ületamise süsteem. Riigi vastus on, et esitage liiklusturvalisuse programmi taotlus, me kaks aastat menetleme. Kui ma küsin, palju see kava raha maksaks, siis öeldakse, et kahjuks seal kahel järgmisel aastal raha ei ole.

See viib vihkamiseni, inimesed hakkavad järjest rohkem riiki vihkama ja siis me mõtleme, miks inimesed heituvad ja teevad selliseid poliitilisi valikuid, nagu nad teevad.

IGOR TARO: Kui riigireformi juurde tagasi tulla, siis räägiks kahest märksõnast, mis ei ole absoluutselt kadunud, vaid on täiesti töös. Need on personaalriik ja nulleelarve, mis on käsikäes ja mingil määral

Mõtteselgus on meie regionaalpoliitiliselt maastikult absoluutselt kadunud. Tekkinud on mõtteviis, et kui nad hakkama ei saa, siis tuleb teha uus haldusreform.

ANDRES METSOJA

ka üksteisega seotud selles võtmes, kuidas muuta riigivalitsemist ja riigisektorit tõhusamaks. Personaalriik tähendab üldjoontes seda, et me anname teenuseid, sealhulgas ka toetusi, vastavalt vajadusele ja see peaks käima võimalikult automaatselt, võimalikult vähese bürokraatiaga.

Seesama, millest siin eelkõnelejad on digiteerimise osas rääkinud ja millega tegeleb hetkel ettevõtlusminister Tiit Riisalo MKMis. Oleme ära näinud enamvähem selle teekonna, mis tal tuleb läbi kõndida, sest päris nii lihtne see ei ole. Eile oli komisjonis näide, kus pidime

ühte seadusemuudatust kohendama, sest eelnõus taheti ette näha, et notarid võtaksid tehingute tegemisel registrist automaatselt andmeid. Kui toimus huvigruppide kaasamine Riigikogu komisjonis, siis selgus, et see ei ole võimalik, sest selline tehniline lahendus ei sünni paari kuuga. Konkreetne näide, miks me peame andmestrateegia kõigepealt tervikuna üle vaatama

Kui oleme oma eesmärkide osas paigas, siis on veel kaks rada, mida tuleb käia. Üks on õiguslik, mida me siin Riigikogus teeme. Me peame õigusaktide tasemel panema paika kogu reeglistiku, mismoodi ja mis andmeid üldse tohib automaatselt liigutada, kuidas inimesed lubavad või keelavad oma andmeid jagada jne, et me jõuaksime sinna, et toetused või mingeid teenused rakenduksid automaatselt.

Peame leidma lahenduse, kuidas olemasoleva ressursiga tõhusamalt hakkama saada.

IGOR TARO

Teine on tehniline pool. Enne seda, kui me ei ole eelarve strateegiat, oma eesmärki valmis teinud, ei saa ka tehnilist lahendust tellida. See ei ole lihtsalt lihtne äpp telefonis. Seal on väga selged turvakriteeriumid ja kodanikuõigused, andmekaitse teemad, mismoodi loa andmine käib.

Seejärel on nulleelarve märksõna, mis mingil määral seostub ka Jaagu räägituga kulutuste otstarbekusest. Praeguses valitsusleppes on kokku lepitud, et see ring tehakse peale nelja aastaga. Igal aastal kolm ministeeriumi, praegu tegelevad sellega MKM, rahandusministeerium ja sotsiaalministeerium. Näiteks MKMil on 1400 eelarverida, mis tuleb järgmise aasta kevadeks üle vaadata. Kas seal on dubleerivat? Võib-olla on aeg edasi läinud ja mingid ülesandeid võiks üldse kõrvale heita, võib-olla ei peaks riik nendega tegelema?

Haldusreform tuleks ikkagi lõpule viia. Ühel hetkel tehti poliitilised otsused, tehti mõningad täiesti subjektiivsed erandid elanike arvu osas, lubati teatud omavalitsustel jätkata. Just praegu tulin regionaalministri ja rahandusministri juurest, kus arutasime, kuidas nad edaspidi toime tulevad. Nüüd tuleb nendele eranditele hakata peale maksma. Kuid kas see on aus ja õiglane?

MART RAUDSAAR: Kas me peaksime omavalitsustele raha juurde andma, sest oleme neile ülesandeid juurde andnud? Või peaksime liikuma edasi niinimetatud haldusterritoriaalse reformiga, et vähendada veelgi omavalitsuste arvu?

IGOR TARO: Need asjad on omavahel seotud. Meil ilmselgelt ei ole sellist vabadust praegu raha osas, et lihtsalt anname kõigile kusagilt juurde, sest raha ei kasva puu otsas. Peame leidma lahenduse, kuidas olemasoleva ressursiga tõhusamalt hakkama saada. KOVi rahastamismudeli osas peaks kõigepealt välja mõtlema lähtealused, kuhu tahaksime kogu ümberarvestuse tulemusena jõuda.

Seal on vastandlikud huvid. On tagamaalised, kes kahanevad ja kellel on seetõttu raskusi oma ülesannete täideviimisega, ja on pealinna ümbruse oma, kellel on raskusi oma ülesannete täideviimisega, sest nad kasvavad liiga kiiresti.

Meie küsimus on olnud algusest peale, juba viis aastat tagasi, et kas kõik need asjad peavad olema kohaliku omavalitsuse ülesanded? Võib-olla haridust ei peagi enam omavalitsused korraldama.

MARIS LAURI: Kui räägime omavalitsuste poole pealt, siis kahtlemata tuleks vaadata, kas saab edasi minna veel

administratiivühendamisega, halduskküsimustega – mõned omavalitsused on tõesti väikesed ega tule oma väiksuse tõttu toime. Suurem küsimus iga omavalitsuse puhul on see, mille üle nad otsustavad ja mille eest nad vastutavad. Raha meeldib kõigile saada, vastutada aga mitte nii palju.

See on hästi mitmetahuline teema. Mõned omavalitsused tulevad väga hästi toime, aga mitte sellepärast, et nad sissetulekute poole pealt jõukad oleksid, vaid sellepärast, et nad on läbi mõelnud, kuidas nad asju teevad. Samas mõned on olnud oma muudatustega ... ütleks et jalgu lohistavad. Võivad olla ka muud põhjused – kui ühineti, siis tehti lepped, lepete aeg on möödas, nüüd võiks juba hakata muudatusi tegema. Aga mõnes omavalitsuses on need muudatused väga rasked tulema.

On teenuseid ja asju, kus tuleb üle omavalitsuse piiri tegutseda. Mina usun inimeste mõistlikusse koostöövõimesse ja tõesti loodan, et riik ei pea ütlema, et omavalitsus A, B, C ja D peavad koostööd tegema ja kui ei tee, siis teeme nende eest ise. Selline tee viiks bürokraatiani ja piirkondadest irdumiseni. Parem variant on see, kui omavalitsused ise leiavad koostöövõimalusi ja lahendusi. Jah, neil võib tekkida olukordi, kus nad vajavad regulatiivset tuge ja nõustamist.

Eelnevalt oli juttu, et mis on andmed ja kuidas neid kasutada. Arvan, siin on palju ruumi asjade parandamiseks. Meil on tõesti kogutud inimeste ja ettevõtete kohta kohutavalt suurel hulgal andmeid, andmebaase ja andmekogusid. Regulatiivne pool on puudulik ja selle tõttu on ka nende korrastamine ja kasutamine takistatud.

See pool tuleb ära lahendada ja siis saab hakata tegema muudatusi ning anda inimestele või ettevõtetele seda tuge, mida nad vajavad. Eesti 200 räägib personaalsest riigist, mina räägiksin vajaduspõhisest toetamisest, abist. Et tuge saaksid need, kellel on seda vaja. Iva on selles, et kui sa jagad mingit toetust kõigile võrdselt, siis juhtub nii, et saavad need, kes seda tuge ei

Igor Taro (Eesti 200)

Foto: Erik Peinar

vaja. Ja need, kes vajavad rohkem, saavad liiga vähe. Saaksime sel juhul rikkalikumalt toetada neid, kes on suuremas hädas. Ükskõik, kas räägime energeetikatoetustest, peretoetustest või ükskõik millest. On küll ja küll neid inimesi, kes ütlevad, et teate, mul tegelikult ei ole seda toetust vaja. Ka mina saan teatud toetusi selle tõttu, et seda jagatakse võrdselt. Ma ei tunne, et peaksin sama, aga loobuda ka ei saa. Sellised skeemid peaksime üle vaatama.

Kolmas aspekt on kindlasti see, kuidas me asju teeme. See on pisut andmete teema, aga puudutab ka regulatiivset poolt. Aeg-ajalt öeldakse, et täidame igasuguseid lolle reegleid saksaliku täpsuse ja usinusega ja pingutame päris mitmes kohas üle. Reegleid tuleb tootmisprotsessides mingite lubade saamiseks täita. Aga kuidas need on üles ehitatud, mida küsitakse ja kelle käest? Kas konkreetse tootmise jaoks on just selliseid reeglistikke vaja?

Keegi tahab teha endale kodukohvikut ja siis hakkab pihta… Mõned neist asjad on täiesti loogilised, aga mõned pingutavad üle. Reeglistik tuleb paika panna. Protsess peab käima sedapidi, et kõigepealt antakse ettevõtlikule inimesele

Maris Lauri (Reformierakond)

Foto: Erik Peinar

või ettevõttele nõu, mida ta peab selleks tegema, et seda tüüpi asjad saaksid aetud. Mitte ei tulda kõigepealt jutuga, et sul on see tegemata, siis on see tegemata ja saa ei saa luba. Suhtumine peab olema selline, et kõigepealt toimub nõustamine. Kui keegi seejärel tõesti ei täida reeglistikku, siis iseasi.

Mul on süvenenud arusaam, et probleem ei ole isegi niipalju reeglites, kui juhtimises. Reeglistik, meie haldusmenetlus on üles ehitatud loogikale, et see peaks olema nõustav. Aga millegipärast lähtutakse kõigepealt karistamisest ja siis alles järgneb nõustamine. Me peame suhtumist muutma. Korrastame oma omavalitsuste töö ja jagame ülesanded: mis on riigi ülesanded, mis on omavalitsuse ülesanded ja mida omavalitsused teevad koos. Kui me jagame selle reeglistiku ära, siis vaatame, kuidas saame kõiki neid andmeid kasutada ja mismoodi inimestele või ettevõtetele teenuseid osutame – sellest võib kokkuhoid tekkida.

Võib tekkida võimalus pakkuda asju, mida me senini ei kasuta. Ettevõtted ütlevad, et mingid protsessid on kohutavalt pikad. Öeldakse, et sul tuleb midagi 30 päeva jooksul teha, kuid asutus hakkab küsimusega tegelema 29. päeval ja siis selgub, et üks dokument on esitamata. Inimene täidab selle järgmisel päeval ära ja siis läheb jälle 30 päeva. See on kliendisuhtluse küsimus – ametkonnad peaksid olema inimese poole näoga. Tunnistan, et on asutusi ja ametnikke, kes juba töötavad selliselt, aga on kohti, kus asjad nii ladusalt ei liigu.

Peame tegelema kolme valdkonnaga. On asjad, mis tuleks läbi arutada, millega ei saagi poole aastaga midagi teha, sest on vaidlusi ja seisukohti. Teised teemad on sellised, mis vajavad veel ettevalmistamist. See programm on päris mahukas. Arvan, et tegemist jätkub rohkem kui kolmeks või neljaks aastaks.

MART RAUDSAAR: Kõik erakonnad ütlesid enne valimisi oma programmis, et riiki oleks vaja tõhusamaks teha ja pisut reformida. Mida järelejäänud kolme ja poole aasta jooksul võiks ette võtta?

RAIMOND KALJULAID: Bürokraatia vähendamisega peab alati olema väga ettevaatlik. Kes teavad 1980. aastate legendaarset Briti teleseriaali „Jah, härra minister“ ja selle jätku, siis üldjuhul poliitikute sekkumine riigi juhtimisse on ohtlik ja alati õrnal jääl kõndimine. Eriti siis, kui soovitakse vähendada bürokraatiat – üldjuhul lõpeb see bürokraatia suurendamise ja veel hullema vohamisega, regulatsioonide arvu, hulga ja kulude kasvuga.

Eestis oli üks selline valitsus, kes lubas alustada kärpimist sellest, et vähendada ministrite ametiautosid, ja asi lõppes sellega, et ühel ministril oli kaks ametiautot.

Mina tooksin välja selle, mis toimub praegu ruumilise planeerimise ümber. Ma väga loodan, et protsess viib planeerimisseaduse muudatusteni, mis planeerimisprotsessi lihtsustavad ja lühendavad. Eesti majanduse üks pidureid on kindlasti kõikvõimalike planeeringute, lubade menetluse kohutav aeglus. See on osalt seadusandlik probleem ja osalt korralduslik probleem omavalitsustes. Kui ikkagi Eesti suurimas omavalitsuses, mis peaks olema kõige haldussuutlikum või haldussuutlikumate tipus, suudetakse

vaevu menetleda üks detailplaneering kuus, siis saame ju kõik aru, et see lõpeb sellega, et ühel hetkel ei ole piisavalt kehtivaid planeeringuid. Ei ole enam võimalik ehitada, inimestel ei ole võimalik osta uusi energiatõhusaid ja tänapäevaseid kodusid. Kinnisvara hind tõuseb.

Riigikogus on riigieelarve läbipaistvuse suurendamise teemal üsna arvestatav konsensus. Riigieelarvest selle esitatud kujul ei ole võimalik aru saada. Oleme jõudnud naeruväärsesse olukorda, kus näiteks riigikaitselisi otsuseid vaadatakse nii-öelda ametlikus eelarves ja siis sinna kõrvale ministeeriumi esitatud raamatupidamist. See on nagu üheksakümnendatel, kus ettevõtetel oli maksuametile esitatav raamatupidamine ja siis oli vihikukene.

Nulleelarve kontseptsioonist hakkas kunagi rahandusministeeriumi asekantsler Dmitri Jegorov väga palju rääkima. Olin sel ajal ühes kohalikus omavalitsuses tööl ja kui meie oma väga väikest eelarvet hakkasime nulleelarveprintsiibist lähtudes vaatama, siis avastasime, et meil on üks null lõpust puudu selleks, et saaksime oma ülesandeid täita nõuetekohasel viisil ja osutada neid teenuseid, mida seadus kohustab meid osutama.

Kui me praegu võtaksime kaitsevaldkonna ja koostaksime kaitse-eelarve nulleelarvepõhiselt, siis ma arvan, et avastaksime samuti, et meil on üks null puudu. Kui vaatame lääneriikide külma sõja aegseid kaitsekulutusi, siis need olid vahemikus viis kuni kümme protsenti. Kollektiivne Lääs või NATO riigid avastaksid, et kui nad hakkaksid oma kaitse-eelarveid päriselt nulleelarve põhimõttel tegema, on seal kolossaalne defitsiit, eriti mis puudutab moona ja väljaõpetatud isikkoosseisu. Lootus, et see igas valdkonnas viib kokkuhoiuni või kulude vähendamiseni, on helesinine unistus. Vaatame, mida peaks tegelikult sotsiaalvaldkonnas tegema, mida tervishoius peaks tegema ja kui hakkame seda nulleelarve baasil analüüsima, siis avastaksime, et väga palju raha on puudu. Seda teavad tegelikult kõik, aga keegi ei taha seda välja öelda. Kõik teevad nägu, et õhuke riik on väga suur. Elanikkonnakaitse valdkonna rahastamine näiteks – mis nulleelarvest me seal räägime. Seal on kaks nulli puudu.

Mis puudutab riigireformi kava, siis see protsess mulle väga meeldis. 77 leheküljel on väga palju ettepanekuid, mis minu meelest kindlasti vääriks kaalumist. Osa asju on juba tehtud. See initsiatiiv on väga tänuväärne. On see probleem, et Eesti on praeguseks võrdlemisi hästi toime tulev heaoluriik ja tekib oma ametkondlik, ühiskondlik inerts. Suurte muutuste tegemiseks on vajalikud suured kriisid, nagu oli Eestis 1990. aastate algus. Oli võimalik alustada puhtalt lehelt. Näiteks Ukraina väljub sõjast hoopis teistsuguse riigina, ehitatakse üles uus Ukraina. Eestis sellist kriisi ei ole, aga loodetavasti ei tule ka.

Siin räägiti, et kas oleks võimalik üle-eestiliselt mingites küsimustes ühistransporti korraldada. Jaapani-Eesti sõprusrühma esimehena juhin tähelepanu, et kui Eesti oleks linn Jaapanis, siis me vaevu-vaevu mahuks esikümnesse. Me oleksime umbes Saitama linnaga elanike arvu poolest ühel pulgal.

Raha meeldib kõigile saada, vastutada aga mitte nii palju.

MARIS LAURI

MART RAUDSAAR: Võiksime rääkida seadusandlusest, võimalikust riigireformist. Kas meil oleks võimalik siin midagi tõhustada?

MARIS LAURI: Üht-teist juba tehakse. Uuendamisel on eelnõude infosüsteem, kus saab seadusloomet teha digitaalsel kujul kaasatuna ja avatuna. Esimesed

etapid on valminud. Diskussioon viiakse alates väljatöötamiskavatsust elektroonseks, kus asjaosalised saavad kohe sekkuda, töötatakse ühe elektroonse dokumendiga ehk kaovad ära need kümme erinevat dokumenti. Protsess peaks minema avatumaks, selgemaks, arusaadavamaks, väljastpoolt ka paremini jälgitavaks. Alates ministeeriumidest, kes eelnõu loovad, valitsusest, aga ka Riigikogu oleks sellesse protsessi kaasatud. Kõik dokumendid oleksid ühes kohas, kogu loomeprotsess oleks näha. Kindlasti teeb see asja selgemaks.

Seadusi on palju, need on mingil viisil valdkondade kaupa ära jagatud, aga aeg-ajalt lähevad asjad risti. Andmete poolt näiteks juhib justiitsministeerium, aga seal on MKMil väga suur roll, on rahandusministeeriumil. Erinevatel valdkondadel on omad lõigud ja et need koos töötaksid, selleks on selline süsteem hea. Ma suhtun natuke skeptiliselt üleskutsetesse, et vähendame seadusloomet kaks korda. Samas on meil kahjuks Eesti riigis tekkinud tunne, et kui on mingi probleem, siis teeme seaduse, seadusmuudatuse. Aeg-ajalt tahetakse teha ühe või teise valdkonna revisjoni ehk sisuliselt tahetakse üks või teine seadus algusest lõpuni uuesti läbi kirjutada või veel mitu seadust kokku panna. See võib muuta asja hoopis keerulisemaks. Selliseid protsesse tuleb alati hästi hoolikalt kaaluda, kas tasub teha või ei tasu.

Eestis oli üks selline valitsus, kes lubas alustada kärpimist sellest, et vähendada ministrite ametiautosid, ja asi lõppes sellega, et ühel ministril oli kaks ametiautot.

RAIMOND KALJULAID

Kolmandaks on küsimus kindlasti ka Euroopa taseme seadusloomest. Kahjuks tuleb tõdeda, et vähemalt minu subjektiivse hinnangu järgi on praegusel Euroopa Komisjonil tekkinud täiesti pöörane seadusloome kirg, algatusi tuleb robinal. Õnneks väga paljud nendest surevad vaikselt välja, aga võtavad siiski kohutaval hulgal meie inimeste aega ja energiat. Sa pead seletama, et tegelikult sellist lähenemist ei ole vaja, sellega ei ole vaja tegeleda ja see asi on lahendatud.

Me näeme ka seda, et Euroopa tasandil ei suuda mõned riigid ise oma probleeme lahendada ja siis tahavad, et tegeleksime nendega üleeuroopaliselt, siis saaks probleemid ära lahendada. Selliseid jaburaid olukordi on kahjuks palju olnud. Meil on vajalik, et Euroopa seadusloome või õigusloome muutuks väiksemaks ja ratsionaalsemaks.

Peame ka ise mõtlema selle üle, et iga asja ei pea seadusega reguleerima ja kohe kiiresti muudatust tegema. Väike kaalumiskoht on alati, et järsku saab teistmoodi. Tõesti, mõnikord ei ole vaja. Meil on alati küsimus, kas väljatöötamiskavatsus on vajalik või mitte. On olukordi, kus see on sisuliselt täiesti hädavajalik, olukordi, kus see ei ole vajalik, ja on olukordi, kus peaksime hiljem analüüsima, kas seadus töötas. Kriitilist meelt on siin Riigikogus kindlasti vaja iga eelnõu menetlemisel. Kas see on ikka vajalik, kas sinna sisse on pandud mõistlikud asjad? Sellega peaks alustama iga minister.

JAAK AAB: Teatud revisjoni tuleb endiselt tuleb teha. Seal on omaniku küsimus, kes seaduse omanik on. Mäletame sotsiaalhoolekande seadust, kus üritati kogu valdkond ühte seadusesse kokku pakkida. Sellest praktikast pärast minu teada loobuti. On olnud pöördeid ühele poole ja teisele poole. Minu arust on endiselt oluline töö, mida

ministeeriumideüleselt erinevate projektide raames tehti. Moodustati grupp halduskoormuse vähendamiseks, bürokraatia vähendamise projektid. Osales tööandjate keskliit, olid täiesti konkreetsed ettepanekud ja tõesti õnnestuski üht-teist ära teha.

MARIS LAURI: Hiljuti vaatasin seda päris mitme aasta tagust loendit. Enamik sellest on tehtud, aga mõned suhteliselt hiljuti. Ongi asju, mis võtavad aega.

JAAK AAB: Need on kindlaks tehtud, aga ka tööandjate keskliit ütles, et see võiks olla pidev protsess. Pandi tähtaeg, kaks aastat tegutseti ja tehti väga palju ära. Minu arust ei ole võtmeküsimus selles, kui palju seaduseid on, vaid kuidas need mõjuvad inimestele ja ettevõtjatele.

Kogu olemasolevas bürokraatias on üks oluline küsimus Euroopa Liidu algatused, millest Maris rääkis. Me näeme ise, et tuuakse jälle mingi seadus siia, mis on direktiivi või määruse pärast algatatud ja on Euroopa Liidus vastu võetud. Aga selle sappa pannakse tihtipeale igasuguseid detaile, mis ei ole üldse seotud. Iga valdkond avastab, tahab veel midagi üle reguleerida. Teeme ära ikka ühe muudatuse, mis on selle direktiiviga ette nähtud, ja kui on teisi sisulisi muudatusi seal valdkonnas vaja, siis tulge teise eelnõuga. Aga sinna vahele sokutatakse igasuguseid sätteid veel juurde.

Vahel on midagi kiireloomuliselt vaja, aga sageli esineb praktikat, et üritatakse mingisuguseid selliseid sisulisi probleeme lahendada, mis ei lähe kokku selle eurodirektiivi kohaldamisega. Riigikogul ei ole aega menetleda ja ta ka ei jõua kõigesse süveneda.

MARIS LAURI: Tegelikult ei ole lubatud asju niimoodi kokku panna, üksnes erijuhtumeil. Riigikogu liikmete vastutus on seda tähele panna. Isegi olen ma niimoodi menetluses üht-teist välja visanud. Ma saan aru, millest tuleneb see kange tahtmine väga täpselt kõiki asju seadustesse panna – see on hirm vastutuse ees. Kui sul on olukord, kus sa pead tegema kaalutlusotsuse, siis me oleme

Raimond Kaljulaid (SDE)

Foto: Erik Peinar

jõudnud Eestis sellisesse olukorda, et ükski ametnik ei julge teha kaalutlusotsuseid. Öeldakse, et palun pange seadusesse täpselt punkthaaval kirja, mismoodi peab kõik olema, siis ma ei saa eksida ega saa olla süüdi. Me oleme ühiskonnas läinud selle koha peal üle piiride. Alati võib olla ebaõnnestumisi, aga me hakkame kohe ründama neid, kes on julgenud lõpuks otsuse teha. Otsus ei pruugi olla kõige parem, aga see on tehtud parimast tahtest tollel hetkel. Meil pekstakse need otsuse tegijad läbi, ja need on ametnikud.

JAAK AAB: Jõuame ressursi juurde ka Riigikogus või räägime parlamendi ja valitsuse tasakaalust. Riigikogus (Riigikogu kantseleis) kahjuks napib ressurssi, siin teevad inimesed väga tublit tööd suhteliselt väikese palga eest. Raudvara on jäänud, aga siia oleks teadmist ja ressurssi juurde vaja, et just ka Riigikogu oleks võimeline välja sõeluma selle ebavajaliku. Ametnikud ja valitsus tihtipeale ongi see mitmekordne filter.

Seadusloome juures oleks vaja selgeks teha, mis võib ettevõtjal või inimesel jne hoolduskoormust hoopis tõsta. Ei ole oluline, palju seadusi on, vaid on oluline, kuidas need elu keerulisemaks teevad või

Jaak Aab (Keskerakond)

Foto: Erik Peinar

meile lisakohustusi panevad. Kus kõrval ei ole sedasama andmekasutust, kergendavaid või hõlbustavaid meetmeid. Meil peaks olema põhimõte, et küsime riigina andmeid inimese või ettevõtja käest ühe korra. See ei toimi veel. Palju asju on siiski tehtud, ei saa öelda, et ei ole tehtud – statistikaameti, maksu- ja tolliameti, Eesti Panga ristkasutused juba toimivad. Aga seal on meeletuid võimalusi edasi minna.

RAIMOND KALJULAID: Selleks, et bürokraatiat oleks vähem ja võib-olla teatud küsimustes riigiaparaadi vohamist piirata, oleks vaja Riigikogule ressurssi. Rein Lang avaldas ERRi portaalis arvamusloo, kus ta ütles, et Eestis on tegelik võim rahvaesinduselt läinud ABSile ehk administratiivbürokraatlikule süsteemile. Tuleb tõdeda, et nii see on. Kas see on hea või halb? Siin jõuame tagasi „Jah, härra minister“ raamatu juurde. Võib-olla see ongi hea, kui parlamendiliikmed nende tänast taset arvestades riigi juhtimisse sekkuda ei saa, aga tõenäoliselt põhiseaduse mõte niisugune ei olnud.

Parlament on minu hinnangul lasknud pika aja jooksul ennast tasapisi õõnestada. Lihtne näide on see, et oleme praegu pretsedenditus julgeolekukeskkonnas, mis on viimase kahe aasta jooksul väga järsult halvenenud. Halvenemine jätkub kiirenevas tempos. Kui mitmel Riigikogu fraktsioonil on julgeoleku- ja välispoliitikanõunik? Kellelgi ei ole.

Riigikaitsekomisjoni personal on kaks sisulist nõunikku ja üks tehniline administratiivtöötaja. Seda kogu riigikaitsevaldkonnale, kuhu oleme suunanud viimasel ajal kolm protsenti SKTst. Kulud on väga suurel määral kasvanud. Siis räägime sellest, kas riigikaitsekomisjon on teostanud kaitsevaldkonna üle järelevalvet. Julgeolekuasutuste järelevalve komisjon, millesse mina kuulun selles koosseisus esimest korda, peaks seda tegema ja see on väga oluline funktsioon igas demokraatlikus ühiskonnas. Nimelt, et julgeolekuasutused oma tööd tehes austaksid ja peaksid kõigiti kinni inimeste põhiõigustest, ka väga halbade inimeste põhiõigustest.

Milline on julgeolekuasutuste järelevalve komisjoni ressurss ja Euroopa Liidu asjade komisjoni oma? Kui Siim Kallas oli esimees ja mina aseesimees, menetlesime „Eesmärk 55“ eelnõude paketti, seda oli 2000 lehekülge. Kohutavalt keeruline, kõiki eluvaldkondi mõjutav, suurendab Eestis olulisel määral majanduslikku ebavõrdsust ja regionaalset ebavõrdsust. Mingit sisulist mõjude analüüsi polnud sellele keegi ju ka täitevvõimu poolelt teinud. Tänu sellele, et Siim Kallasel on autoriteet ja poliitiline kaal, saime öelda, et võtame vajaliku aja ja loeme selle paketi päriselt läbi, ja seda päriselt arutatigi.

Euroopa Liidu asjad mõjutavad viimasel ajal Eesti elu rohkem, kui päris suur osa sellest riigisisesest seadusandlusest, mis meil parlamendist läbi käib. Sellega tegeleb parlamendi sees lisaks põhikomisjonile üks komisjon, mis koguneb reedeti ja mille ametnikkond on küll veidi suurem, aga kaugelt ebapiisav nende töömahuga toime tulemiseks. Ma tean, et komisjoni esimees tegeleb küsimusega, kuidas seda optimeerida. Minu jaoks on arusaamatu, kuna ma olen siin alles teist koosseisu,

kuidas on juhtunud, et parlament on andnud käest ära reaalse võime Eesti elu päriselt suunata. Selle kõige juures tehakse kangelaslikult ka väga head tööd. Võin seda öelda näiteks eelmises koosseisus kaitsevaldkonna eelnõude menetlemisest rääkides. Hoolimata sellest, et tegu oli valimiste-eelse ajaga, tegelesime teemaga ja pidasime väga pikki istungeid. Muu hulgas hoidsime ära selle, et võib-olla oleks tekkinud olukord, kus Eesti riik oleks seadustanud, et edaspidi oleks saanud naiste valgeid särke ja musti seelikuid toota vaid kaitseministeerium loal.

Riigikaitsekomisjonis on laua taga inimesed, kes on selle valdkonna tõelised patrioodid ja kes võtavad teenistuse mõistet väga tõsiselt.

ANDRES METSOJA: Me räägime hästi palju Eesti riigi korporatiivjuhtimise mudelist, aga pigem mitte poliitilisest alatoonist. Poliitikat loovad Eestis erakonnad ja seal peab mõtteselgus olemas olema. Selleks kirjutataksegi kokku koalitsioonileppeid ja valimisprogramme. Riigikogu on üks klassikaline juhtimisinstrument selles rajas. Väga oluline liin on kommunikatsioonil.

Eesti riigi peamine probleem seisneb selles, et jätame õigusloomes küsimata, kas seda on vaja. Õigusloomet tehakse konveiermeetodil sellepärast, et kusagil on astutud selle reha peale, et tuleb teha. Ja siis tehakse. Järgmine küsimus on, mida siis tehakse, mis probleeme lahendatakse?

Menetlust võib ajada väga suureks, aga seda võib teha ka väga väikeseks. Küsimus on kasuteguris ja ühiskonna arusaadavuses, kuhu me liigume, mis on sõnum inimestele, mida see seadus täitma hakkab. Kui räägime vaenukõnest ja anname puldist sõnumeid, et õigusruumi selles kontekstis hakkavadki sisustama riigi kohtud, siis seda on väga raske inimestele kohale viia. Mis elukas see on, mida me toodame?

Kui räägime keskkonna valdkonnast: ütleme, et meretuuleparkide ehitamist tuleb kiirendada, haldusakte vähendada, et oleks võimalik vähem õigusakte kohtus vaidlustada ja soovime teha protsessi kiiremaks. Aga meres ei ole meil praegu ühtegi tuulikut.

Teiselt poolt ütleme, et metsateatis on see asi, millele peame andma kümnepäevase vaidlustustähtaja, kus iga inimene Eestis saab metsateatisele esitada vaide, mida keskkonnaamet hakkab menetlema ja mille peale on siis võimalik kohtusse minna. Ma ei saa mitte midagi aru. Mis on oluline ja ebaoluline? See võrdlusmoment on täiesti kadunud. Siia lisandub riigikohtu instants. Ma ei taha öelda, et riigikohut ei peaks lisanduma, nad peavad oma tööd tegema. Aga kui riigikohus osutab sellele, et ühtpidi võtame õigusloojate poolt võimaluse haldusakte vaidlustada, kuid ütleb ise oma lõppastmes, et tuleb luua vaheinstants, millega anda vaidlustusaeg, siis ma ei saa aru. Ja ma arvan, et väga paljud Eesti inimesed ei saa aru. Mida me ehitame?

> ***Ei ole oluline, palju seadusi on, vaid on oluline, kuidas need elu keerulisemaks teevad või meile lisakohustusi panevad.***
>
> **JAAK AAB**

Võtame edasi digiteerimise. Kui toimub ostu-müügitehing ja riik loobub näiteks eelisostuõigusest looduskaitsealustel maadel, siis notarite sõnul ei saa nad vajalikku kaardikihti kätte, et notariaalsel tehingul teha märge piirangu kohta. Ja ütleme, et see on okei, kui nad ei saa kätte, las ta siis olla, et anname aega, kunagi hiljem tegeleme. Aga samal ajal

ütleme rannakaluritele, et teil on püügipäevik, mis on üliolulinе täita ära kohe ja ilmtingimata digitaalses süsteemis.

Seda riiki ei olegi lõpuks inimestele võimalik õigusloomes ära seletada. Mis riik see on, mida selliselt ehitame? Andmete kättesaadavus on väga loogiline ja õige teema, aga sellega, millega iga päev tegeleme, anname sõnumi, ja see on üliolulise tähendusega. Kui sõnumid on nii vastassuunalised, siis võime rääkida ükskõik mitme ametniku Riigikogule appi võtmisest, aga ega see asja lõpuks paremaks tee.

Digiteerimise konteksti lõpetuseks on regionaalpoliitilise näitajaga kõik iseenesest ilus. Kuid miks ütleme, et valguskaablit maapiirkonda ei ole võimalik viia või ei ole vaja viia, sest see on liiga kallis? Me anname sõnumi ette ära, et ehitame e-riiki ja kiireid andmesideühendusi, aga on teatud kohad Eestis, kuhu me neid ei tee. Sellepärast, et te elate vales kohas.

IGOR TARO: Kust meil seadusloome vajadused üldse tulevad? Alati on mingisugused poliitilised prioriteedid, mille elluviimiseks peab seadusi muutma, seda esiteks. Teine tee on needsamad põhiseaduspärasuse hinnangud, mis me saame riigikohtust või õiguskantslerilt, mille osas üldiselt ei ole valikut. Kolmas tee on see, kus elu ise muutub ja tänu sellele peab seadustes mingisuguseid muudatusi tegema.

Meil seisab ees näiteks oma tuumaenergeetika-teemaline arutelu ja kui Riigikogu otsustab, et seda energialiiki võiks siin riigis kasutada, siis meil ei ole mitte mingit muud valikut, kui teha üks seadus juurde, aga korralik seadus. Üks amet tuleb juurde, tuumaenergia regulaator. Elu muutub keerulisemaks ja regulatsioonid muutuvad seetõttu keerulisemaks.

Aga kui hakkame õigusloome hügieenist rääkima sellisel tasemel, et kas õhu kvaliteet on hea või halb, siis vaadates praegu Riigikogus toimuvat, on meil seal praktiliselt Augeiase tallid, mida peame puhastama, aga mitte õhu kvaliteediga tegelema. Riigikogu ei tööta ju praegu põhiseaduspäraselt ja efektiivselt isegi nendes raamides, mida ta võiks teha. Mis mõte on meil rääkida sellest, et võiksime analüüsida mingisugust õigusloome protsenti, kui menetleme missioonide eelnõusid kaks päeva, mida eelmisel aastal menetleti kaks tundi ehk ilmselgelt siin on väga suur efektiivsusvaru. Riigikohus on kaks korda öelnud, et kui sellist olukorda on hakatud piirama, on see põhiseadusega rohkem vastavuses kui ajaraisk, millega me siin Riigikogus silmitsi oleme.

Lõpetuseks põhiseaduslike institutsioonide teemal. Riigikogu liikmete arv on tõesti peenhäälestuslik meede. Tõmbame selle 101 pealt 71 või 51 peale, kõik saavad sellest teemast aru. Samas on palju raskem aru saada sellest, millest Raimond rääkis, nimelt komisjoni suutlikkusest. Meil on keskkonnakomisjonis üks jurist. Meie vastas on kõige võimsam, kõige suurem, kõige jõhkram ministeerium – kliimaministeerium, kõigi asjade ministeerium. Kui tahame mingisuguse seadusemuudatuse ellu viia kas või komisjoni poolt, siis tegelikkuses pean komisjoni esimehena lootma ainult selle ministeeriumi ametnike heale tahtele ja vastutulelikkusele. Sellepärast, et meie üks jurist ei suuda näha nii suurt pilti kui seal terve osakond.

RAIMOND KALJULAID: See, et välismissiooni eelnõudele tehakse obstruktsiooni, on kindlasti vale. See viib vale sõnumi nii meie kaitseväelastele kui ka meie liitlastele. Me ei võta tõsiselt probleemi, et saadame oma kaitseväelasi eluohtlikkuse olukorda.

Riigikogu liige peab olema valmis vaatama kaitseväelase ema ja isa silma ja ütlema, et mina tegin selle otsuse Eesti riiklikes huvides ta sinna saata. Ameerika Ühendriikide Kongressis ei tehta neid otsuseid kergekäeliselt, neil on väga pikaajaline kogemus ja nad teavad, mida see maksab.

JAAK AAB: Kui räägime riigist ja põhiseaduslikest institutsioonidest, siis näeme tendentsi, kuidas tihtipeale ei saa rahvas toimuvast aru või kaugeneb sellest. Neil

tekib kujutelm, et ma ei saa sinna midagi teha, seal midagi mõjutada. Seetõttu ilmuvad populistlikud liikumised ja nii edasi. Ma ei taha praegu seda arutelu avada, aga meie ettepanek on endiselt laual. Nimelt Soomes valitakse presidenti otse. Miks ei võiks meiegi selle juurde minna? Ma tean küll, et kõigil on vastuväiteid, aga rahvas tunnetaks, et saaks vähemalt ühe institutsiooni juures ühte inimest valida ise.

MARIS LAURI: Kui räägitakse sellest, et tõmbame ametnikke või Riigikogu liikmeid poole võrra vähemaks, siis see on äärmiselt populistlik. Mis on tagajärg? Esindatus muutub veelgi halvemaks. Me teame, et Riigikogu liikmete ja ametnike seas on igasuguseid inimesi. On väga usinad ja on ka selliseid, kes lasevad üle jala. Nende osakaal jääb ikka olema ja suhtarv jääb samaks.

Jutumehi on alati ja nad ei pruugi alati kõige paremad töömehed olla. Igas Riigikogu komisjonis istub inimene igast fraktsioonist. Ta ei pruugi olla vastava valdkonna spetsialist, sest igasse fraktsiooni ei jätku kõikide erialade inimesi. Seejärel on meil probleem ametnikega, kes ei jaksa kõiki eelnõusid läbi töötada. Me lõhuksime sellega demokraatiat veelgi rohkem. Ma ei räägi siin valitsuse ja parlamendi võimude tasakaalust, vaid see on juba otsene parlamentarismi lõhkumine, nagu ka see praktika, kus mõned Riigikogu komisjonid on totaalselt üle ujutatud pahnaga. Räägime väga palju missioonidest, aga sama seis on rahanduskomisjonis Ukraina toetuseks mõeldud sammudega. Kusjuures need sammud ei ole mitte Eestisse mõeldud, vaid just nimelt Ukraina aitamiseks. See on minu arvates inetu ja labane.

ANDRES METSOJA: Kui alustasime haldusreformiga, ütlesime A – Eesti haldusmaastik vajab korrastamist. Omavalitsuste arvu vähendasime. Siis ei ole võimalik öelda B, et vaadake riigi tasemel ei ole võimalik edasi mitte midagi teha. Teatud piirkondades ütlesime inimestele väga selgelt, et tulevikus selles piirkonnas tööd ei ole. Et seda haldusüksus

Mart Raudsaar

Foto: Erik Peinar

sellisena ei ole olemas. See raha anti suuremale omavalitsusele. Praegu suurem omavalitsus tõmbabki tekki väiksema piirkonna pealt enda peale. Paratamatu on aga olukord, et riiki saab juhtida üksnes selle raha eest, mis majanduses tekib.

IGOR TARO: Maris võttis siin osaliselt sõnad suust. Teatud funktsioone peaks täitma miinimumarv inimesi. Kuupjuur rahvaarvust Riigikogu esindatuse mõttes võib-olla ei ole siin isegi nii suur probleem kui esindatuse määr komisjonides. Me ei saa teha ühe-kahe või kolme inimese komisjone. Isegi siis, kui meil on elanike arv Eestis väga väike võrreldes mõne suure riigiga, peab siin olema ikkagi minimaalne arv päid ruumis, et tekiks mingisugune arvamuste paljusus, arutelu ja nii edasi.

Kohalike omavalitsuste ülesannete osas ei peaks pühasid lehmasid olema. Olukord tuleks üle vaadata, kui elu on muutunud. Kuid meil on takistused nende muutustega edasiminekul.

Lõpetuseks. Poliitika ja institutsioonid tuleks lahus hoida. Poliitikat teevad erakonnad, peetakse debatte. Institutsioonide ründamine, nende ummistamine, nende töö takistamine on täiesti lubamatu ja lõhub parlamentaarset korda palju rohkem kui probleem, et siin on vähe ametnikke.

Jaak Valge: presidendi otsevalimine on oluline

Kuna EKRE ei saanud oma esindajat vestlusringi paraku saata, esindas neid hiljem kirjalikult Riigikogu liige Jaak Valge. Ta vastas samadele küsimustele, mida olid saanud vestlusringi ettevalmistamiseks selles osalejad.

Jaak Valge (EKRE)

Foto: Erik Peinar

Enne valimisi oli enamikul erakondadel platvormides hulgaliselt häid ja isegi üsna mastaapseid ideid (nt riigiteenuste ja riigivalitsemise reform ning mastaapne digipööre riigivalitsemises). Viimasel ajal pole nendest ideedest palju kuulda olnud. Kas ja millal midagi võiks tehtud saada?
EKRE on osutunud pärast valimisi opositsioonis olevaks, aga kui praegu toimuksid valimised, saaksid opositsioonierakonnad kokku 66 kohta ja valitsuserakonnad 35. Kuna me ei ole valitsuses, pole meil ka olnud võimalik oma programmilisi eesmärke ellu viia. Küll aga oleme esitanud eelnõusid, et meie teemasid vähemalt päevakorral hoida. Näiteks rahvahääletuste esilekutsumise võimaldamine elanike poolt kohalikes omavalitsustes, e-valimiste tühistamine, kuna need ei vasta põhiseadusele, samuti oleme kogu oma poliitilise tegevusega seisnud Eesti riikliku suveräänsuse eest ja vastu täiendava võimu loovutamisele Euroopa Liidu institutsioonidele; oleme seisnud kõigi vahenditega vastu püüdlustele piirata sõna-, usu- ja südametunnistusvabadust.

Mida võiks rääkida põhiseaduslike institutsioonide ja riigiametkondade võimalikust reformist (meenutame, kuidas ühendati erinevad laevastikud). Kas midagi sarnast annaks teha mujalgi? Kas meil on vaja 101 Riigikogu liiget?
Jah, põhiseaduslike institutsioonide reform on EKRE programmiline eemärk. Esimesel võimalusel teeme muudatused põhiseadusesse, võimaldades presidendi otsevalimise ning referendumite algatamise rahvahääletuste korraldamiseks. Juhul, kui see võimalus oleks praegu olemas, ei oleks meil ka parlamentarismi kriisi ega obstruktsiooni vajadust. Praegune jõudude vahekord parlamendis, mis ei vasta kaugeltki ühiskonna toetusele, võimaldab läbi suruda ühiskonna enamuse hoiakutele täiesti vastumeelseid otsuseid. President, kes seda takistada võiks, on samuti teda valinud võimuliidu nägu.

Üks asi on institutsioonide hulk ja struktuur, teine aga nende tegevuse sisu ning haakuv õigusloome. Kuidas parandada riigisektori töö kvaliteeti, vähendada bürokraatiat ja vähendada õigusloomet (vähem seadusi, kuid parema kvaliteediga)? Mida tahaksite erakonna programmi silmas pidades eeloleva kolme aasta jooksul ära teha?
Riigisektori töö kvaliteedi parandamiseks tuleb tagada kõrgete riigiametnike valimisel arusaadavad valikukriteeriumid ja tegelik konkurents. Valitsussektoris töötavate inimeste osakaalu, mis on järsult suurem kui Euroopas keskmiselt, tuleb vähendada. Euroopa Liidu institutsioonidest algatatud õigusaktide puhul tuleb kasutada tihedamat sõela ja keelduda meile mittesobivate vastuvõtmisest.

Riigireform riikluse tuleviku teenistuses

JÜRI RAIDLA
vandeadvokaat, Ellex Raidla advokaadibüroo asutaja, Riigireformi Sihtasutuse 2018–2019 nõukogu esimees

Eesti riik ei ole katki, katki on poliitiline kultuur. Õigusega kultuuri ei loo, küll saab aga õigusega kultuuri mõjutada. Põhiseadus on Eestit hästi teeninud, mingit põhiseaduse kriisi pole olnud ega ole ka praegu. Parlamentarismi kriis on 2023. aastal aga ilmne ja Eesti parlamentarism vajab järeleaitamistunde.

Riik ei tohi tarduda. Eesti riik vajab edasiarendust ja kaasajastamist, vajab moderniseerimist, et teenida meid tulevikus sama hästi või veel paremini, kui ta on seda seni teinud. Geopoliitiline olukord, millele on lisandunud mitmed teised väga tõsised kriisid, on vajadust riigireformi järele suurendanud, mitte vähendanud. Reformid mugavustsoonis ei sünni, enamik päris reforme saab teoks ikka häda sunnil. Eesti riik peab valmis olema, et 2100. aastaks võib rahvaarv väheneda u 800 000 inimeseni (vt Eesti inimarengu aruanne 2016/2017, p 1.5.3.). Valmis peab olema sellekski, et kliimapagulaste sissevoolu tõttu võib meie rahvaarv hoopis mitmekordistuda.

PROBLEEM JA MEETOD

Ühiskonda puudutavaid protsesse ei saa lõpuni kirjeldada statistiliste näitajatega, ühiskond ei toimi Exceli tabeli järgi. Riik peab ühiskonda tunnetama, mitte ainult pelgalt mõõtma. Ka reformivajaduse peab riik ära tunnetama. Muudatus on reform vaid siis, kui inimesed selles muudatuses reformi ära tunnevad. Selleks peavad muudatused olema piisavalt radikaalsed, piisavalt kompleksed ja piisavalt mastaapsed.

Väikese mahu ja mõjuga muudatuste reformideks nimetamine teenib eeskätt poliitikute edevuse rahuldamise eesmärki ning viib, tegelikult on juba viinud reformi mõiste devalveerumisele. See saatus on tabanud ka riigireformi mõistet, kui kõneldakse riigireformi elluviimisest olukorras, kus seda ei ole veel määratletud ega alustatudki. Riigiorganisatsiooni ja -halduse parandamine ja optimeerimine on tegevused, mille vajalikkust ei tohi alahinnata. Paraku ei ole optimeerimine riigireform. Riikluse parandamisega on tegeldud juba aastatuhandeid. Eelöeldu ei tähenda, justkui elaksid riigid tuhandete

aastate kaupa ilma alguse ja lõputa kulgeva riigireformi tingimustes.

Riigireform ei ole eesmärk omaette. Riigireformi on vaja, et Eesti Vabariik oleks ka pikemas tulevikus kaitseks sisemisele ja välisele rahule ning pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus nii, nagu põhiseaduse preambul seda ette näeb. Praktilisel tasandil on riigireformi eesmärk riigi pidamise kulukuse vähendamine, ohverdamata riikluse kvaliteeti. Riigi pidamise kulukuse otsustav vähendamine on kindlasti parem valik, kui 2023. aasta valitsuskoalitsiooni katsed ühiskond oimetuks maksustada.

Riigireformi tegemiseks on poliitilisel tasandil vaja kokku leppida kolm asja: riigireformi eesmärk, riigireformi mõiste ja sisu ning riigireformi mõõtkava ajas ja ruumis. Riigikogu on ainus organ, kellel on selle ülesande täitmiseks olemas mandaat *per se*.

MINEVIK

Eesti riigireformist selle kaasaegses tähenduses on kõneldud alates 25. novembrist 2009, kui tegin Tallinna Tehnikaülikoolis peetud konverentsil „Eesti pärast eurot“ ettekande riigipidamise reformist. Varem olid ministrid Jaak Leimann, Mart Opmann ja Raivo Vare 1997. aasta alguses avaldanud ettepanekud riigivalitsemise kulude kärpimiseks. Ministrite mitmed ettepanekud on leidnud kajastamist hilisemates riigireformi käsitlustes (vt Postimees, 18. jaanuar 1997).

Minu 2009. aasta ettekandes sisaldus muu hulgas ettepanek avaliku võimu organisatsiooni ja toimingute auditiks. Audit on tõsiseltvõetava riigireformi tegemise üks olulisi verstaposte. Samal konverentsil esines Jaak Aaviksoo sisuka sõnavõtuga. Mõnevõrra varem oli minister Aaviksoo kirjutanud oma valitsuskaaslastele märgukirja Eesti ministeeriumide ja ametkondade kapseldumisest ja valitsemisprotsesside killustumisest, kasutades selle protsessi tähistamiseks õnnestunud ja siiani edukalt kasutuses olevat terminit – silotornistumine.

25. novembri 2009 ettekandele ei järgnenud aktiivset diskussiooni riigi pidamise reformi üle. Poliitiline eliit ei vaevunud seda ideed isegi kritiseerima. Ilmselt peeti otsustajate ringkondades teema püstitust kiiresti hajuvaks mullistuseks. See oli kahetsusväärne viga.

Poliitilise eliidi kriitika vallandus pärast 2011. aasta oktoobris Pärnu juhtimiskonverentsil peetud ettekannet, kus ma muu hulgas argumenteerisin, et haldusreformi **mittetegemine** on põhiseadusvastane. Suur osa poliitilisest eliidist sai kurjaks, isegi väga kurjaks. Ilmselt mõjus neile ärritavalt ja äratavalt ettekande ootamatu radikaalsus, samuti ettekandes välja toodud meetmete menüü, mille abil on poliitilise tahte korral võimalik igasugune tõsiselt võetav reformiidee ära uputada. See menüü on kahjuks osutunud prohvetlikuks ettenägelikkuseks. Mõne nädala vältel pärast Pärnu juhtimiskonverentsi sain omal nahal tunda, kui külmad ja kõledad võivad olla Toompealt alla puhuvad poliitilised tuuled, ja seda demokraatlikus riigis.

Eesti Tööandjate Keskliidu 2015. aasta veebruaris korraldatud konverents „Tuulelohe lend“ kujunes riigireformi küsimuses mängu muutvaks – toimus põhimõtteline murrang. Jüri Käo ja Toomas Tamsari järel oli mul võimalik pidada ettekanne riigireformi kümnest käsust. Pärast kõigi ettekannete ära kuulamist toimus peaministrikandidaatide debatt, kus jäi selgelt kõlama toetus riigireformile, sealhulgas nn kümnele käsule. Sellega oli uus toon kehtestatud. Riigireform muutus nii 2015. aasta, aga eriti just 2019. aasta Riigikogu valimiste eelsete debattide oluliseks teemaks.

2018. aastal asutasid 27 ettevõtjat Riigireformi Sihtasutuse eesmärgiga töötada välja riigireformi kompaktne kontseptsioon koos konkreetsete ettepanekutega. Sihtasutus oli erakondlikus mõttes rangelt apoliitiline. See asutati

Riigireformi devalveerunud mõiste tuleb täita sisuga ning seejärel reform ka ellu viia. Kes seda saab teha? Ainult Riigikogu.

Foto: Wikimedia Commons

tähtajalisena üheks aastaks, et hoida juba eos ära mis tahes spekulatsioonid uue erakonna asutamise olematutest kavatsustest. Kontseptsioon koos 67 konkreetse ettepanekuga valmis 2018. aasta sügisel ning anti üle kõigile Riigikogus esindatud erakondadele. 21. veebruaril 2019 kirjutasid kaheksa Riigikogusse kandideerivat erakonda alla erakondade ühismemorandumile riigireformiks. 2019. aasta koalitsioonilepingus leidis otseselt kajastamist 28 Riigireformi Sihtasutuse ettepanekut pluss neli kaudset kajastust. Tundus, et uksed riigireformi tegemiseks olid avatud. Kuid eksisin. Kahjuks nii ei läinud.

Optimistlikud ootused said tagasilöögi 2020. aastal, kui riigihalduse minister esitas Riigikogule otsuse eelnõu „Riigireformi elluviimisest“ (OE 181). Selles eelnõus ei olnud riigireformi määratlust, selles ei olnud üldse tõsiseltvõetavat riigireformi. Sätteid, mis väärinuks seostamist riigireformiga, oli minimaalselt. Küsimus, kuidas viia ellu alustamata ja defineerimata asja (loe: riigireformi), jäi vastuseta ja on vastuseta tänase päevani. Enamik erakondasid ei pidanud vajalikuks selle eelnõuga põhjalikult tegelda, väites õigesti, et selles eelnõus ei ole riigireformi. Konstruktiivse positsiooni võtsid Isamaa saadikud Viktoria Ladõnskaja-Kubits ja Andres Metsoja, kes esitasid eelnõule

Nagu parlamentaarsele riigikorraldusele kohane, tekivad uued lootused ja ootused iga kord enne valimisi.

OE 181 suure hulga korrektselt vormistatud põhjalikke parandusettepanekuid. Ladõnskaja-Kubitsa ja Metsoja esitatud ettepanekud tõukusid suures ulatuses Riigireformi Sihtasutuse ettepanekutest. Paraku ei toonud ka Isamaa saadikute ettepanekud kaasa eelnõu sisulist arutamist. Erakondade soov selle eelnõuga tegelda rauges nüüd seetõttu, et laua peal oli suur hulk sisulisi ettepanekuid, mille

läbitöötamine oleks nõudnud aega ja vaeva. Mis veelgi olulisem – töö Ladõnskja-Kubitsa ja Metsoja ettepanekutega oleks lükanud erakonnad välja riikluse mugavustsoonist. Riigikogu uue koosseisu kokkutulemisega pärast 2023. aasta valimisi langes eelnõu OE 181 automaatselt menetlusest välja. Mugavustsoon ja poliitiline toiduahel olid ja on koostoimes võimelised looma erakondade erakordse solidaarsuse riigireformi tõrjumiseks.

OLEVIK

Nagu parlamentaarsele riigikorraldusele kohane, tekivad uued lootused ja ootused iga kord enne valimisi. Nii oli see ka Riigikogu 2023. aasta valimiste eel. Erakondade valimisprogrammide võrdlev analüüs andis teadmise, et loota saab eeskätt Eesti 200 peale. Vanadele riigireformi programmilistele eestvedajatele polnud põhjust enam panust teha. Kui Sotsiaaldemokraatliku Erakonna 2019. aasta valimisprogramm oli riigireformi küsimustes üllatavalt tuumakas, siis 2023. aastaks ei olnud sellisest lähenemisest enam suurt midagi järele jäänud. Isamaa, keda varem oli põhjust pidada erakondade seas riigireformi veduriks, teatas 2023. aasta valimisprogrammis, et „Isamaa näeb riigireformi pideva protsessina demokraatlike institutsioonide tugevdamisel ning riigihalduse kaasajastamisel ja optimeerimisel“. Seega kuulutas Isamaa riigihalduse igavese kaasajastamise riigireformiks, mis tähendas drastilist ja arusaamatut meelemuutust ning riigireformi algse mõtte marginaliseerimist.

Erakondadevahelise poliitilise kokkuleppe saavutamine riigireformi mõiste määratlemiseks ja täies mahus kompaktse riigireformi tegemiseks näib praegu siiski veel kauge unistus.

Eesti 200 üks valimiste põhitees oli sõnastatud järgmisena: „Me tahame ära teha riigireformi – nii riigi toimimise, demokraatia kaitse, korruptsiooni vastu võitlemise kui inimeste usalduse kasvatamiseks oma riigi vastu.“ Ilmselt eristumise eesmärgil võeti kasutusele mitte just kõige õnnestunum personaalse riigi termin. Mitmed Eesti 200 ettepanekud ja lubadused olid sellised, mis sobituksid suurepäraselt päris riigireformi raamidesse. Mõned näited/nopped eelöeldu kinnituseks: 1) lühendame kaks korda kõiki riigipoolse vastamise maksimaalseid tähtaegu, 2) personaalne riik toetab menetlemiseks kuluva aja ja töötajate arvu vähendamist, 3) loome ühtse riigivalitsuse; 4) anname Riigikogule õiguse peaministri pakutud ministrikandidaat parlamentaarsel kuulamisel maha hääletada, 5) kehtestame põhimõtte, mille järgi seatakse iga uue õigusnormi kehtestamisel eesmärgiks vähemalt kahe vana samaväärse õigusnormi tühistamine; 6) teeme riigikontrolörile ülesandeks hakata iga-aastaselt mõõtma ja avalikustama kulutusi, mis kulub õigusloome rahastamiseks, ja hindama üleregulleerimise koormust ühiskonnale.

Riigireformi olevik sunnib taas kord kõnelema purunenud lootustest. Loodetavasti vaid ajutiselt. Eesti 200 propageeritud personaalne riik jõudis koalitsioonilepingusse kui digipööre riigihalduses. See on kiiduväärne ja igati vajalik aktsioon, mis võiks kaasa tuua mõningase rahavabanemise ja ametnikkonna vähenemise. Samas pole koalitsioonilepingus suurt midagi järele jäänud Eesti 200 ambitsioonikatest riikluse moderniseerimise mõtetest, riigireformist rääkimata.

Paraku pole halba ilma heata. Kobarkriisid, mille keskmesse on Eesti

kahjuks sattunud, toovad esile senisest selgema vajaduse riigireformi järele. Erakondadevahelise poliitilise kokkuleppe saavutamine riigireformi mõiste määratlemiseks ja täies mahus kompaktse riigireformi tegemiseks näib praegu siiski veel kauge unistus. Sestap on paslik alustada mõnede üksikute oluliste aktsioonidega, mis oma loomult on igal juhul riigireformi komponendid ning mille realiseeritavus on tänu kriiside kuhjumisele muutumas tõenäoliseks.

LÄHEM TULEVIK – KAKS LAHENDUST

Riigikogu patiseis

Alates 2023. aasta kevadest valitseb Riigikogus patiseis. Kui konkreetsete eelnõude suhtes mõistlikkuse piires kasutatav obstruktsioon on põhiseadusega kooskõlas, siis Riigikogu töö kui sellise vastu viljeletav obstruktsioon on põhiseadusega vastuolus. Koalitsioon vastab obstruktsioonile usaldushääletustega. President kuulutab seadused välja, kuid noomib seejuures Riigikogu ja valitsust, et nii ei tehta. Eesti elu ei vii pikas plaanis edasi üks ega teine. Valimiste võitjate päralt peab olema lõpplahendus, mis ei anna aga võitjatele demokraatliku protsessi kaaperdamise õigust. Riigikohus on 22. juuni 2023. aasta otsuses jõudnud üldistavale järeldusele, mille kohaselt parlamendi tasalülitamisele viivad nii piiramatu obstruktsioon kui ka eelnõude liiga sage sidumine usaldushääletusega. „Mõlemad on lõppastmes ohuks põhiseadusliku korra toimimisele," resümeerib Riigikohus.

Ühe lahendina obstruktsiooni piiramiseks ja teerullipoliitika ohjeldamiseks tuleks kaaluda kaheosalist ettepanekut, mille olemus on kirjas Riigireformi Sihtasutuse kontseptsioonis (Riigireformi Sihtasutus 2018, lk 84 ja 86), samuti on ettepanek leidnud kajastamist käesoleva artikli autori ja Allar Jõksi ühises kirjutises: „Raidla ja Jõks: kasutame võimalust kaitsta demokraatiat demokraatia eest" (ERR, 13.06.2023). Ettepaneku mõlemad osad on poliitiliselt teineteisest lahutamatus sõltuvuses, üht ei peaks eksisteerima teiseta. Ettepaneku osad on järgmised.

- Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses tuleks sätestada täpsed parameetrid piiramaks parlamendi töö tahtlikku takistamist. Seejuures tuleks arvesse võtta parlamendiobstruktsiooni ja eelnõuobstruktsiooni erisusi. Parlamendiobstruktsioon ei ole lubatav. Eelnõuobstruktsioon on lubatav, kuid samas ka ohjeldatav. Seaduses tuleks täpselt ja üsna jõuliselt sätestada Riigikogu juhatuse volitused obstruktsiooni piiramisel. Õigustuse sellisteks muudatusteks annab põhiseadus. Põhiseaduses ette nähtud õiguste teostamine ei tohi ulatuda piirini, kus teised samasuguste õiguste kandjad ei saa oma õigusi teostada või on nende õiguste teostamine ülemäärselt ja ebamõistlikult raskendatud.
- Obstruktsiooni piiramisel tuleb samaaegselt anda opositsioonile täiendav kaitsemehhanism, mis järgib ka koalitsiooni ohjeldamise eesmärki. Opositsioonile tuleks anda õigus esitada riigikohtusse taotlusi vastu võetud, kuid mittejõustunud seaduste põhiseaduspärasuse kontrolliks. Põhiseaduspärasuse kontroll peaks hõlmama ka hea õigusloome tava järgimist nii enne eelnõu Riigikogu menetlusse andmist kui ka Riigikogu menetluse ajal. Riigikogu vähemuse õigust sellist taotlust esitada saab

> ***Olukorras, kus endal lahendusi napib, on otstarbekas vaadata, mida teised riigid on teinud.***

kasutada parlamentaarse demokraatia toetamiseks ja parlamendi enamuse võimu kuritarvitamise ärahoidmiseks. Selleks, et üksikud opositsioonierakonnad ei saaks seda süsteemi kuritarvitada, peaks taotluse esitamiseks olema kehtestatud nõue suhteliselt suure arvu – näiteks 31 – opositsioonisaadikute liitumiseks taotlusega.

Pole võimalik teada saada, kas 2023. aastal lahvatanud parlamentaarne kriis oleks jäänud olemata, kui Riigireformi Sihtasutuse välja pakutud täiendav põhiseaduslikkuse kontrolli meede olnuks juba jõus. Küll on aga kaalukaid põhjusi arvata, et see kriis oleks kujunenud oluliselt leebemaks või sootuks ära jäänud, kui lisaks ülal kirjeldatud õiguslikele instrumentidele oleks poliitikutele meenunud, millised näevad välja üldtunnustatud inimlikud viisakusreeglid.

Arvestades Eesti ametnike üldist kõrget professionaalset taset oma valdkonnas, on ebapädevad ministrid suurepärane taimelava ametnike riigi kujunemisele.

Halduskoormus ja bürokraatia

Eesti on 2023. aastal rahaotsingutel. Eelarve on defitsiidis, eelarvestrateegia on teadlikult planeeritud tuluauguga. Rahvas tunnetab üha enam parlamendi ja valitsuse peataolekut riigi rahaküsimuste lahendamisel.

Olukorras, kus endal lahendusi napib, on otstarbekas vaadata, mida teised riigid on teinud. Üheks suuremaks edulooks halduskoormuse vähendamisel võib pidada Hollandit, kellel õnnestus aastatel 2003–2007 vähendada ettevõtjate halduskoormust 25 protsendi võrra, s.o nelja miljardi euro võrra. Reformi käigus kaotati vasturääkivad regulatsioonid, kaotati või lihtsustati mitmeid loakohustusi ning vähendati üleüldist halduskoormust. Aastaks 2011 seadis Holland eesmärgiks vähendada halduskoormust täiendavalt 25 protsendi ehk 2,2 miljardi euro võrra. Seekord olid fookuses kitsendused üldisemalt ja mitte üksnes ettevõtjaid puudutavad piirangud. Aastail 2012–2017 vähendati regulatiivseid kitsendusi ettevõtjatele, kodanikele ja professionaalidele veel 2,5 miljardi euro võrra.

Ei ole ühtegi mõistuspärast põhjust, miks Eesti ei võiks Hollandi eeskujul välja töötada ja ellu viia samasugust programmi. Kuna Eesti on Hollandist väiksem, on mõistetav, et „võidetavad summad“ on absoluutnumbrites väiksemad, kuid mitte proportsionaalselt suhestatuna Eesti rahvuslikku koguprodukti. Sellise programmi ellu kutsumise ideed on propageerinud nii Riigireformi Sihtasutus kui ka Eesti Sotsiaaldemokraatlik Erakond.

KAUGEM TULEVIK – KAKS LAHENDUST

Juhtimise kvaliteet

Sellel aastatuhandel on paljude ministrite ebapädevus oma valdkonna juhtimisel olnud ilmselge. Seda ebapädevust on poliitilise retoorika korras üsna abitult püütud õigustada teesiga poliitilise juhtimise universaalsest iseloomust, kus valdkonna tundmine justkui ei olegi oluline, igal juhul mitte määrav. See retoorika ei ole tõsiseltvõetav ning on riikluse kvaliteedile ülimalt negatiivse mõjuga. Ausam oleks erakondadel üles tunnistada, et neil lihtsalt ei jätku oma liikmeskonnas ministriametisse sobivalt pädevaid inimesi. Arvestades Eesti ametnike üldist kõrget professionaalset taset oma valdkonnas, on ebapädevad ministrid suurepärane taimelava ametnike riigi kujunemisele.

Mida teha? Üles tuleb seada

valdkondliku rumaluse filtrid. Filtrid tuleb rajada eeldusele, et ministriks tahavad saada kompetentsed inimesed ning et inimlik instinkt püüab vältida avalikult rumalaks jäämist. See instinkt tuleks pöörata riikluse kvaliteedi tööriistaks. Ministrikandidaatidele tuleks kehtestada kahe **avaliku** ärakuulamise süsteem – üks kuulamine Riigikogu asjakohases komisjonis ja teine Riigikogu täiskogu ees. Kuulamiste avalikkus tähendaks, et Riigikogu ruumid on ajakirjanikest, mikrofonidest ja kaameratest tulvil. Normaalne inimene ei tule vabatahtlikult end avalikult diskrediteerima. Kui inimene ise sellest aru ei saa, siis peaks vähemalt erakond mõistma, et ebakompetentset inimest ei saadeta ministrikandidaadina Riigikogu ette. Kui erakond aru ei saa, siis võiks peaminister aduda, et ta ei vii sellist kandidaati Kadriorgu kinnitamiseks. No ja kui peaminister ka ei suuda vildakat protsessi rajale tagasi tõmmata, siis on presidendi kord üles näidata riigiõiguslikku musikaalsust ja ministrikandidaat tagasi lükata. Tõsi, presidendi õiguslikud võimalused ministrikandidaat tagasi lükata on erakordselt väikesed. Kui aga kandidaat on avalikult demonstreerinud totaalselt ebakompetentsust oma valdkonna juhtimiseks, on olemas mõtlemise koht, kui kaugele saab president oma pädevuse tõlgendamisel minna.

Rahva kaasamine

Rahva kaasamine on väljendina iseenesest nonsenss. Rahvas on kõrgeima võimu kandja, kes kaasab oma võimu teostamiseks parlamendi ja valitsuse, mitte vastupidi. Paraku pole mõtet siinkohal mõisteaparaadi suunal maailmaparanduslike ülesannetega tegelda. Nii nagu jääb käibesse teinegi sõnastuslik nonsenss – põhiseaduslik kriis –, jääb käibesse ka rahva kaasamise termin ja mõiste. Meeldigu see meile või mitte. Märkuse korras õiendan, et põhiseaduses ei ole ette nähtud mitte ühtegi kriisi, mistõttu ei saa olemas olla ka põhiseaduslikku kriisi. Kui kriisid tekivad riigiõiguse reguleerimise valdkonnas, siis tekivad need just nimelt sellepärast, et nad on mittepõhiseaduslikud.

Mida teha? Esmalt tuleks maha võtta õiguslikud takistused rahvahääletuste korraldamiselt. Põhiseaduse § 105 lg-s 4 on sätestatud: „Kui rahvahääletusele pandud seaduseelnõu ei saa poolthäälte enamust, kuulutab Vabariigi President välja Riigikogu erakorralised valimised.“ See säte tuleb tühistada või seda muuta selliselt, et Riigikogu ei tunneks end ahistatuna rahvahääletuste korraldamisel. Riigikogu tõrksus rahvahääletuste korraldamisel on mõistetav, kuid mitte aktsepteeritav. Akadeemilised arutelud teemal, et põhiseaduse § 105 ei seo „muu riigielu küsimuse“ rahvahääletusele panekut Riigikogu laialisaatmise riskiga, ei paku piisavat õiguslikku ja poliitilist kindlustunnet.

Rahvaalgatusest kõnelemine on kahjuks tüüpiline näide sellest segadusest, mis tekib, kui kasutatavad mõisted on defineerimata.

Rahvaalgatusest kõnelemine on kahjuks tüüpiline näide sellest segadusest, mis tekib, kui kasutatavad mõisted on defineerimata. Nii räägitaksegi praegusel ajal kodanike kirjadest, pöördumistest ja petitsioonidest või siis kohaliku omavalitsuse tasandil elanike poolt volikogude poole ettepanekutega pöördumisest kui rahvaalgatusest. „Päris rahvaalgatuse“ mõistmiseks on paslik lugeda Eesti Vabariigi 1920. aasta põhiseaduse § 31. Riigi tasandil rahvaalgatuse sisseviimisele olin vastu Põhiseaduse Assamblee aegadel, olin vastu

Riigireformi Sihtasutuse tegevuse aegadel ja olen vastu ka praegusel ajal. Vastuseisu põhjus on lihtne – selleks on geopoliitiline hirm. Küll võiks aga Eestis sisse viia rahvaküsitluse instituudi. Rahvaküsitluse tulemused ei oleks parlamendile ja valitsusele juriidiliselt siduvad. Samas annaksid küsitluse tulemused parlamendile ja valitsusele poliitilise ning psühholoogilise mandaadi teatavate otsuste ja toimingute tegemiseks või siis neist hoidumiseks.

Presidendi otsevalimiste propageerimine ei ole kehtiva põhiseaduse raames põhjendatud. Otse valitud presidendi mandaadi tugevus oleks konfliktis presidendi põhiseaduses sätestatud võimupädevusega. Küll võiks aga rahva kaasamise ja võimust võõrandumise vähendamiseks ette näha teatud hulgale Eesti hääleõiguslikele kodanikele õigus üles seada presidendikandidaate.

KUIDAS EDASI?

Riigireformi sfääri mahtuvaid mõtteid leiab kõigi erakondade programmidest. Ka 2023. aasta koalitsioonilepingust leiab mõningaid riigireformi elemente, kuigi kasinalt. Mida aga ühestki programmist ei leia, on riigireformi adekvaatne mõiste ehk vastus küsimusele „mis asi see riigireform on“. Võib vaid spekuleerida, kas selle fundamentaalse küsimuse õhku riputamine on erakondade teadlik liigutus või alateadlik saamatus. Kui pole definitsiooni, saab ju kogu aeg rääkida, et muudkui aga teeme riigireformi ja samal ajal selles valdkonnas mitte midagi märkimisväärset teha. Riigireformi devalveerunud mõiste tuleb täita sisuga ning seejärel reform ka ellu viia. Kes seda saab teha? Ainult Riigikogu. Kes saab Riigikogu selleks sundida? Ainult valija. Kuidas saab valija seda teha? Riigikogu valimiste vahelisel ajal erakondadele omapoolse poliitilise tellimuse esitamise kaudu. Nii paradoksaalne kui see ka ei või tunduda, hakkas parim võimalik aeg valijate poolt poliitilise tellimuse esitamiseks tiksuma 6. märtsist 2023 ning see aeg saab ümber 7. märtsil 2027. Pärast 2027. aasta Riigikogu valimisi sõlmitavast koalitsioonilepingust saab Eesti kodanik teada, kas riigireform tuleb või mitte. Kui see reform tuleb, on põhjust pidada Eesti riikluse tulevikku selgeks ja helgeks. Kui riigireform jääb tegemata, ei ole riikluse tulevik kohustatud olema selline, nagu me teda näha soovime.

KASUTATUD KIRJANDUS

EESTI INIMARENGU ARUANNE 2016/2017, p 1.5.3.

ERAKONDADE ÜHISMEMORANDUM RIIGIREFORMIKS. – Postimees, 21. veebruar 2019. – https://www.postimees.ee/6529050/kaheksa-erakonda-allkirjastasid-riigireformi-uhismemorandumi

RIIGIREFORMI KONTSEPTSIOON. Riigireformi Sihtasutus, 2018. Lk 48–49, 64–65, 68, 75, 77, 84, 86, 136–139.

SDE PROGRAMM 2019. AASTA RIIGIKOGU VALIMISTEKS, lk 45, p 1.1, lk 46, p 2.9.

Kogukondlik haldus ja kohalik omavalitsus – side ajalooga teel tulevikku

SULEV LÄÄNE
MTÜ Polis president, Tallinna Ülikooli õppejõud

SULEV MÄELTSEMEES
Tallinna Tehnikaülikooli emeriitprofessor

KATRI-LIIS LEPIK
Tallinna Ülikooli ühiskonnateaduste dotsent

MIKK LÕHMUS
Regionaal- ja põllumajandusministeeriumi kohalike omavalitsuste poliitika osakonna nõunik

INNAR LIIV
Tallinna Tehnikaülikooli tarkvarateaduse instituudi multidistsiplinaarsete suurandmete kaasprofessor, senati liige

JAN TREI
Eesti Linnade ja Valdade Liidu asedirektor

JÜRI RATAS
XV Riigikogu II aseesimees

Meedia on täis uudiseid, mis viitavad, et väärtus- ja reeglipõhine maailm on murenemas. Uued kriisid lisavad ebakindlust nii riigi sise- kui ka välispoliitikas: kas kliimamuutus on pöördumatu või siis sama kindel on rohepöörde ja kogu eelnevaga kaasnev elukalliduse tõus ning vaesuse kasv. Sellest kõigest veel ei piisa – tehisintellekt lisab segadust nii inimese enda kui kogu ühiskonna jätkusuutliku toimimise osas.

Kas siiski on inimkond ja tegelikult meist igaüks valmis ja suuteline mõistma, mis on inimeseks oleku vastutus kiiresti muutuvas, mis siis, et kriiside puretud maailmas? Kas digimaailm ning tehnoloogia- ja tööstusrevolutsioon annavad meile

võimsa „tööriistakasti“ uute väljakutsetega toimetulemiseks? Vast ongi normaalne, et suured riigid võtavad enam vastutust kriiside ennetamise ja lahendamise ning lõpuks ka nende tekitamise eest. Võib-olla tulebki leppida tõsiasjaga, et näiteks Saksamaa, Prantsusmaa ja Itaalia jõudsid kokkuleppele, kuidas tuleks tulevikus tehisintellekti (AI) reguleerida, ning alles siis saavad Euroopa Komisjon, Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu (EL) nõukogu otsustada, kuidas peaks blokk end selles uues valdkonnas positsioneerima.

Eelnev ei tähenda arusaadavalt, et meie peame keerukate teemade lahendamisest kõrvale jääma, aga vast peame senisest tunduvalt täpsemalt püüdma defineerida, kus ja millises ulatuses on meil materiaalset ja inimressurssi, oskusi, kogemusi, võimekust jne, et sisuliselt kõikides valdkondades lahenduste ettevalmistamisel, otsustamisel ja nende realiseerimisel kaasa rääkida.

Kogukondlik haldus on eestlastele olnud sajandeid omane elukorralduse vorm.

Kas tuleks teha enam (seejuures kohati väga raskeid) valikuid – keskenduda olulisematele teemadele, mille lahendamiseta meid enam riigina ja rahvana olemas ei ole –, ning seda nii riigisiseselt kui ka väljapoole? Arvestada tuleks siis palju enam meie riikluse loomise ja taastamise kogemust, sealhulgas avaliku võimu ja rahvale kõige lähemal oleva kohaliku omavalitsuse kohta selles ning tehtud (või tegemata jäänud) reforme.

Aluseks on siin jätkuvalt kõige kõrgema võimu poolt rahvahääletuse tulemusena 28. juunil 1992 vastu võetud põhiseadus. Lühidalt on meie riigi järjepidevus, eesmärk ja toimimise alused kokku võetud selle preambulis: „Kõikumatus usus ja vankumatus tahtes kindlustada ja arendada riiki, mis on loodud Eesti rahva riikliku enesemääramise kustumatul õigusel ja välja kuulutatud 1918. aasta 24. veebruaril, mis on rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele, mis on kaitseks sisemisele ja välisele rahule ning pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus, mis peab tagama eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise läbi aegade – võttis Eesti rahvas 1938. aastal jõustunud põhiseaduse § 1 alusel 1992. aasta 28. juuni rahvahääletusel vastu järgmise põhiseaduse“ (Eesti Vabariigi põhiseadus, 1992). Kohaliku omavalitsuse sisu on aga kõige paremini avatud põhiseaduse XIV peatükis.

Tulenevalt ELi subsidiaarsuse põhimõttest täidab kohalik omavalitsus avaliku võimu ülesandeid inimestele kõige madalamal tasandil. Lähimuse põhimõttest lähtub ka Euroopa Nõukogu kohaliku omavalitsuse harta, mille Eesti ratifitseeris 1994. aastal. Just võimu detsentraliseerimine ja kohaliku autonoomia tagamine on olnud üks olulisemaid taasvaba Eesti haldusreformide eesmärke, mis on ka üks suuremaid „vahendeid“ ühiskonna stabiilsuse tagamiseks ning rahva võimust võõrandumise vältimiseks. Kohalikul omavalitsusel (KOV) on tänapäeval oma territooriumil keskne koht elanike kaasamisel ja omavalitsusliku elukorralduse tagamisel, samas on ta ka üks avalike teenuste peamine korraldaja. Eelnev tähendab omakorda ühelt poolt traditsioonide ja ajaloolise kogemuse tundmist ning arvestamist, teisalt aga üha efektiivsemat juhtimismudelit ning kaasaegset avaliku võimu toimimist kõikidel tasanditel.

Mitmed põhimõttelised muudatused on KOVi ja riigi suhetes möödapääsmatud – seejuures vajab kaalumist, kas alati on vaja reforme või saame tõusetunud

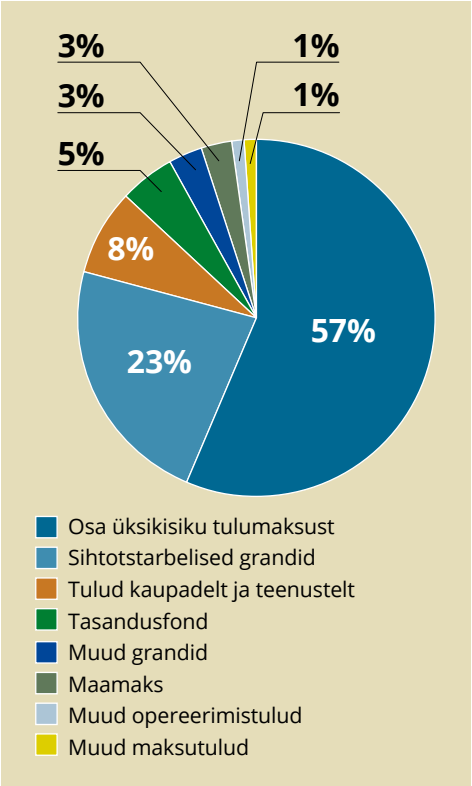
probleeme lahendada koostoimeliselt evolutsioonilisel teel? Olgu üheks näiteks fiskaalautonoomia või praktiliselt selle väga väike osa. Eelnevale viitab ka äsjane, 25. oktoobri 2023 Euroopa Nõukogu Euroopa kohaliku omavalitsuse harta liikmesriikide kohustuste ja kohustuste austamise komitee (järelevalvekomitee) raport, mille kohaselt Eesti KOVid saavad 1,5 protsenti kogu valitsussektori maksutuludest, mis on OECD riikidest väikseim (OECD keskmine on 20 protsenti). Mõõdetuna osakaaluna SKTst on Eesti KOVide osakaal 0,3 protsenti, mis on jällegi kõige väiksem OECD riikidest (OECD keskmine on viis protsenti). Vestluspartnerid viitasid sageli rahastamise ebapiisavusele (Report CPL 2023: 26). Joonis 1 näitabki, kui suur on KOVide sõltuvus keskvalitsuse toetustest, millest paljud on ette nähtud delegeeritud funktsioonide täitmiseks.

Sarnaselt Põhjamaadega oleme asunud kaaluma asümmeetrilise KOVi süsteemi võimalikkust ja sellega kaasnevaid väljakutseid. Demokraatia arengu ning samas ressursside piirituse kontekstis püüame paremini mõista AI rolli ning koos sellega teaduspõhise, andmetele tugineva poliitikakujundamise ja otsuste tegemise mehhanisme.

Järgnevalt analüüsivad artikli autorid KOVi toimimise ja reformide ajaloolisi juuri ning püüavad leida vastuseid mitmele praegusele väljakutsetele.

KOGUKONDLIKU HALDUSE NING KOHALIKU OMAVALITSUSE JA HALDUSREFORMI JUURED

Kogukondlik haldus on eestlastele olnud sajandeid omane elukorralduse vorm ning seega võiks väita, et KOV peaks samuti olema meile igati mõistetav. Tallinna Tehnikaülikooli professor Wolfgang Drechsler on näiteks öelnud, et Eesti riik on ajalooliselt välja kasvanud kohalikest omavalitsustest ja eestlased on elanud kogukondlikus iseorganiseerimises kui ühiselu struktuuris sajandeid kauem



JOONIS 1. Kohalike omavalitsuste tuluallikad Eestis.
Allikas: autorite koostatud Report CPL 2023, 26 põhjal

peaaegu kõigist Euroopa rahvastest (Schöber 2003: 224).

Põhimõtteliselt samale seisukohale on asunud ka teadlane ja õppejõud Eerik-Juhan Truuväli (Eesti Vabariigi õiguskantsler 1993–2000; MTÜ Polis president 2004–2019) (Ludvig *et al.* 2017: 21): „Meie ei tule õiguslikus ja praktilises mõttes „tühjalt kohalt“ ega toimi „sõltumatuna“ ümbritsevast maailmast. Esiteks oleme n-ö suures plaanis seotud ajaloolise kogukondliku haldusega, mida võib nimetada kohaliku omavalitsuse eellaseks, senise kogemusega ning eriti arusaamadega, mis valitsevad selles valdkonnas Euroopa demokraatlikes maades ning mille kontsentraadiks võib pidada Euroopa Nõukogu Kohaliku Omavalitsuse Hartat. Teisalt oleme aga oma kogukondliku halduse juuri taas üles otsimas ning püüame

koos professor Jüri Uluotsaga mõista eestlase olemust ning tema kollektiivse tegevuse üht alustala just kogukondliku halduse – kohalike omavalitsuste kaudu. Seepärast ei saa me kuidagi mööda muinasmaakondade, kihelkondade ega külade imepärastest ajaloolistest seostest tänase päevani, rääkimata sellest rollist, mis kohalikel omavalitsustel on olnud nii Eesti Vabariigi sünni kui ka tema taasloomise juures. Olid ju kogukondlik haldus ja kohalikud omavalitsused ning nende juhid nii rahvuse, riikluse kui ka kultuuri, sh õiguskultuuri üheks peamiseks lähtealuseks ja kandjaks [—]."

Põhjalikumalt on teemat käsitletud ka Olle *et al.* (2018) artiklis „Kohalikust omavalitsusest Eesti Vabariigis 1918–1940" (Ludvig *et al.* 2018: 24). Artikli kohaselt andsid Eesti omavalitsused erakordse panuse omariikluse ettevalmistamiseks, mis päädis 24. veebruaril 1918 „Manifestiga kõigile Eestimaa rahvastele", millega Eestimaa tema ajaloolistes ja etnograafilistes piirides kuulutati iseseisvaks demokraatlikuks vabariigiks. Edasine areng oli loogiline, kuna koos Eesti riigi loomisega toimus ka KOVi süsteemi areng. Koos riigi ja selle õigussüsteemiga olid asutatud ka juba toimivate valdade ja linnade ning maakondade ühenduslülid – omavalitsuste liidud: 1920 Eesti Linnade Liit (ELL) ja 1921 Eesti Maaomavalitsuste Liit (EMOL). KOVide ja liitude areng toimus kahjuks vaid 1940. aastani. Samas oli nende roll KOVide arengus ning haldusreformi ettevalmistamises ja läbiviimises väga oluline.

KOVide ja liitude loomisest, arengust, nende likvideerimisest 1940. aastal ning taastamisest 1989.–1990. aastal saab lugeda mitmetest valdkonna tegevust analüüsivatest artiklitest (Mäeltsemees *et al.* 1995: 32–33; Lääne *et al.* 2018: 66).

Tuleb tunnistada, et meil on ka praegu nii mõndagi varasemast kogemusest õppida. Nii analüüsiti artiklis „Kohalikust omavalitsusest Eesti Vabariigis 1918–1940" ka KOVide õigusakte, sh põhiseadusi, ning 1938. aastal toimunud haldusreformi.

Siinjuures asjakohane väljavõte artiklist „Kohalikust omavalitsusest Eesti Vabariigis 1918–1940" (Lääne *et al.* 2018: 24).

„Kohalike omavalitsuste reformi, sealhulgas valdade ümberkujundamise üle toimusid pikema aja vältel tulised diskussioonid. Juba 1920. a Asutava Kogu päevil esitas omavalitsuskomisjon Eesti omavalitsuse seaduse eelnõu Asutavale Kogule. Valla keskmiseks suuruseks soovitati võtta 2000 elanikku. 1922. a esitas Vabariigi Valitsus Riigikogule uue vallaseaduse projekti, milles valla minimaalseks suuruseks oli arvestatud 2500 elanikku. Seegi algatus jäi Riigikogus seisma. Sama saatus tabas ka Kohtu- ja Siseministeeriumi poolt 1930. a koostatud projekti, kus normaalse valla suurusena nähti ette vähemalt 2000 elanikku. Hiljemgi kaaluti erinevates valitsusasutustes valdade ümberkujundamist ja arutati seda küsimust Maaomavalitsuste Liidus ning maaomavalitsustegelaste kongressil (1933. a), kuid erinevatel põhjustel konkreetse lahenduseni ikka ei jõutud. Küsimus aktualiseerus uuesti 1935. a mais, mil eriteadlased Siseministeeriumi ülesandel asusid valdade territoriaalse ümberkorraldamise kava koostamisele. Kava valmis 1. novembriks 1935 ja pärast arutelusid maavalitsustes ning nõupidamisi Siseministeeriumis oli see 1935. a detsembris informatsiooni korras läbivaatamisel Vabariigi Valitsuses, kes kiitis selle heaks. Siis jäi kava ajutiselt seisma, kuid ministeerium jätkas selle viimistlemist. 7. aprillil 1937 andis Riigivanem dekreedina Vallaseaduse (edaspidi: VS), mille § 3 sätestas: „Valdade piiride määramisel ja muutmisel peetakse silmas: 1) et valla maa-ala oleks tervikuna kokkukuuluv; 2) et tervikuna kokkukuuluvat, tihedalt asustatud maa-ala ei tükeldataks kahe või mitme valla piiresse; 3) et valla elanike arv oleks selline, mis võimaldab vallaomavalitsusel edukalt areneda ja korralikult täita temale pandud ülesandeid." Valda määratleti kui maakonna halduslikku alljaotist (§

1). Seadus sätestas, et valdade asutamise, kaotamise, liitmise ning valdade piiride muutmise küsimused otsustab Vabariigi Valitsus Siseministri ettepanekul (§ 2). Valla elanikeks tunnistas seadus kõik valla piires elavad isikud, valla kodanikuks aga Eesti Vabariigi kodaniku, kes on vähemalt 18 aastat vana ja omab valla piires 2 aasta kestel püsivat elukohta või töökohta, kui ta vallavalitsuse sellekohasel teadaandel ei ole avaldanud soovi edasi jääda oma endise püsiva elukoha või töökoha omavalitsuse kodanikuks (§ 7 lg-d 1 ja 2). 8. aprillil 1938 andis Riigihoidja dekreedina valdade piiride ühekordse korraldamise seaduse, mis sätestas, et Vabariigi Presidendi otsusega võetakse ette valdade piiride üldine ühekordne korraldamine. Vabariigi Presidendi otsusega võis muuta olemasolevate valdade piire, liita ning kaotada olemasolevaid valdu ning asutada uusi valdu. Antud seaduse alusel valdade piiride korraldamisel kuulusid kohaldamisele VS vastavad eeskirjad (§-d 4–6). Vabariigi Presidendi 7. oktoobri 1938 otsusega määrati valdadele uued piirid alates 1. aprillist 1939. Senise 365 valla asemel loodi 248 uut valda, kusjuures piirid jäeti muutmata vaid 20 vallal. Nende 20 valla hulgas oli aga 11 valda, millel muudeti nimed. Seega jäi ainult 9 valda nii piiride kui ka nime suhtes endisteks. Alla 2000 elanikuga valdu jäi Eestisse pärast reformi vaid 19 ja see oli tingitud nende erilistest geograafilistest tingimustest. 191 valda 248st oli 2000–4000 elanikuga, 4001–5000 elanikuga oli 26 valda, 5001–7000 elanikuga oli 9 valda ja 7001–9000 elanikuga 3 valda.

Linnad kui kohaliku omavalitsuse üksused tegutsesid õiguslikus mõttes lisaks põhiseadusele eelkõige Vene 1892. a Linnaseaduse alusel, mida nii Vene riigivõimu Eestis toimimise perioodil kui ka Eesti iseseisvuse ajal vastavalt vajadusele muudeti. [—] Uue, juba nn Eesti oma linnaseaduse kehtestamisega 1938 muudeti 15 alevit linnadeks. Seaduse kohaselt toimus asulate nimetamine linnadeks Vabariigi Presidendi otsusega, linna administratiivpiiride määramine ja muutmine aga Vabariigi Valitsuse otsusega. Asula linnaks nimetamise ja linna administratiivpiiride määramise ning muutmise ettepaneku esitas Siseminister, olles ära kuulanud omavalitsuste volikogude arvamused (§ 3). Linnad klassifitseeriti pealinnaks ning esimese, teise ja kolmanda astme linnadeks. Esimese astme linnadeks loeti linnu elanike arvuga üle 50 000, teise astme linnadeks – linnu elanike arvuga 10 000 kuni 50 000 ja kolmanda astme linnadeks – linnu elanike arvuga alla 10 000 (§ 6 lg. 1). Kolmanda astme linnad olid maakonnalinnad ja maakonnalinnade hulka mittekuuluvad linnad (§ 81). Maakonnas asuvad linnad, välja arvatud pealinn ja esimese astme linnad, arvati maakonna piiresse (Maakonnaseaduse § 1 lg. 2). Linnade liigitamine elanike arvu järgi esimese, teise ja kolmanda astme linnadeks, samuti nende üleviimine ühest liigist teise, toimus Vabariigi Presidendi otsusega (§ 6 lg. 2).“

Seaduse kohaselt toimus asulate nimetamine linnadeks Vabariigi Presidendi otsusega, linna administratiivpiiride määramine ja muutmine aga Vabariigi Valitsuse otsusega.

Eelnev haldusreformi kogemus näitab selgelt, et ka siis oli tegemist väga keeruka poliitilise, õigusliku, majandusliku ja haldusliku probleemiga. Rahuolematus Eesti omavalitsuste tegevusega oli esile kutsunud reformiliikumise juba Asutava

Kogu ajal. Oluliseks sündmuseks, kus riigi ja kohaliku omavalitsuse esindajad arutasid kriitiliselt omavalitsuste arengut ja suhteid riigi institutsioonidega, oli 1924. aastal korraldatud esimene üleriigiline Eesti omavalitsustegelaste kongress, mille tulemusena moodustati omavalitsusliitude koostöökogu.

Samas püüti riigi ja KOVide suhetes leida koostöö kaudu tasakaal. Koos avaliku võimu esindajatega oli protsessi osapooleks ka akadeemiline kogukond. Teisalt võttis reformi ettevalmistamine ja realiseerimine aastaid, kuid osapoolte kaasamine ja detailne läbirääkimine andis kõigile suhteliselt vastuvõetava tulemuse. Oluline on seejuures, et koos reformiga kehtestati lisaks vallaseadusele uued, seekord juba eelkõige Eesti riigi uuest põhiseadusest ja tervikuna õiguskorrast ning praktikast lähtuvad linnaseadus ja maakonnaseadus. Oluline oli samuti, et koos linnade kategoriseerimisega välditi nende osas otsese haldusterritoriaalse reformi läbiviimist – ka see ajalooline kogemus oleks võinud olla näiteks taasvaba Eesti haldusreformi ettevalmistamise üks võimalik osa. Samuti on praegu jätkuvalt teemaks nn pealinnaseaduse teema. Oluline oli ka maakonnatasandi õigusliku regulatsiooni ja praktilise tegevuse arendamine. Seega on tegemist teemaga, mis ka tänases Eestis vajab tasakaalustatud regionaalse juhtimise kontekstis edasist nii õiguslikku kui ka praktilist analüüsi ja kaasajastamist.

Kahjuks ei võimaldanud järgnevad ajaloosündmused reformi praktilisi tulemusi põhjalikult analüüsida ja sellega koos võimalikke järeldusi teha.

Eelnevaga seondub lisaks riigi ja KOVide koostööle, kus esines samuti mitmeid probleeme, teadlaste ja ekspertide osalemine õigusloomes ja reformide ettevalmistamisel.

Haldusterritoriaalse reformi puhul on tegemist iga meie inimest puudutavate muutustega ja siit ka see erakordne vastutus selle reformi õnnestumise eest. Meie esimese iseseisvuse ajal 1938 lausus Eesti geograaf ja majandusteadlane, Tartu Ülikooli ajutine rektor aastatel 1941–1944 Edgar Kant: „Kogukondlike omavalitsusüksuste reformimine on kõikjal raskemaid küsimusi valitsemise alal."

Väga sisukas oli ka õigusteadlaste diskussioon. Näiteks õigusteadlaste päevadel arutati nii tsiviilõigust, tsiviilprotsessi, kriminaalõigust, eraõigust kui ka maksureformi ja omavalitsuste reformi. Nii arutati X õigusteadlaste päeval 1931 maksureformi kõrval ka omavalitsuste reformi ning Baltimaade õiguste ühtlustamist. Oma referaadis märgib S. Csekey, et „omavalitsus on rahva enesemääramise õigus halduses, mis tunnustatud riigi poolt. Omavalitsus tähendab demokraatlikult moodustuvat riigihaldust".

Samas tuuakse välja omavalitsuse rakenduse ja tegevuse puudused, nagu ebakindel võimkonnapiiritelu riigi ja omavalitsuste vahel, seaduste sage tungimine omavalitsuste võimkonda, mille tõttu tekib vankumisi võimkonnas. Seadustes pole alati täpselt ette nähtud, missugusteks haldusfunktsioonideks omavalitsused õigustatud on, kas ja kuivõrd riiklikud keskorganid omavalitsusorganitele halduseeskirju ja teenistuskäske anda võivad, kui omavalitsused tegutsevad riigivõimu kohalike täiteorganitena. Suurimaks puuduseks on aga omavalitsuste politiseerumine parteipoliitiliste mõjude tõttu, eriti maaomavalitsustes. Poliitika ja haldus on kaks erinevat asja. Kogu Eesti riiklik olemus kannatab killustava parteivaimu surve all. Puudusena toodi välja ka omavalitsuse ametnike puudulikku kvalifikatsiooni. Teadlik angloameerika süsteemi järeleaimamine, millega paigutatakse juhtivatele kohtadele lühikesteks ajavahemikeks võhikuid, on tunduvalt alandanud Eesti halduse tasapinda omavalitsuste läbi. Osakondade juhid omavalitsustes pole asjatundjad, vaid poliitikategelased, kes mängivad miniatuuris ministrite osa. Tollane Eesti Riigiteenistuse seadus 18. detsembrist

1924 nõudis ainult, et ametnik pidi olema vähemalt algkooli kuueaastasele kursusele vastava haridusega ja vähemalt 20 aastat vana. Omavalitsusametnikele polnud isegi lugemis- ja kirjutamisoskust ette kirjutatud. Puuduseks omavalitsuste tegevuses toodi välja puudulikud sissetulekuallikad, seejuures uute kohustustega koormamist vastavate toetusteta ja sissetulekuallikateta (Csekey 1931: 57–60).

Nagu eelmise õigusteadlaste päeva resolutsioonis öeldud, pühendatigi järgmine, XI õigusteadlaste päev 1932. aastal peaasjalikult küsimustele, mis puudutasid omavalitsuste ja riigi vahekorda, maaomavalitsuste korraldust ja vallaomavalitsuste korraldust. A.-K. Kliimann keskendus oma referaadis omavalitsuse kui juriidilise struktuuri määratlemisele ja teoreetilisele mõistele. Oluliseks omavalitsuse iseloomujooneks nimetas ta demokraatlikkust ja detsentraliseeritust. Ta rõhutas, et omavalitsus ei saa sõltuda tema kohaorganitest ega keskvalitsusest, omavalitsus on põhimõtteliselt sõltumatu administratiivvõimu ühik, mille välised kontuurid ja funktsioneerimisviisid määrab kindlaks riigivõim. E. Madisson püüdis lahti mõtestada põhiseaduse § 75. Tema tõlgenduse kohaselt tähendas see, et kohalik valitsus on omavalitsus, detsentraliseeritud, mitte aga dekontsentreeritud valitsus. Samuti lükkab ta ümber päevakorral oleva maakondade kaotamise, kuna peab sellist kavatsust ennatlikuks. Ta pakub välja maaomavalitsuste (maakondade) vähendamist 11-lt seitsmele, millega seoses muutuks ka vabariigi administratiivjaotus. Põhiseadusest tulenevalt selleks takistusi ei ole, kuna §-s 2 leiduv loend määrab ainult lähemalt vabariigi maa-ala.

Pöördeline muudatus saabus koos 21. juunil 1940. aastal alanud sündmustega, mis olid jätkuks MRP salaprotokollidele. Koos Eesti Vabariigi likvideerimisega asuti 1940. aasta suvest likvideerima ka KOVe. Paljud endised valdade, linnade ja maakondade juhid küüditati. 17. augustil 1940 lõpetati J. Varese valitsuse määrusega ka ELLi ja EMOLi tegevus.

Vaadeldes eelnevat ning kõrvutades tänaste probleemidega, tuleb nentida, et sarnasust on üksjagu. Seda enam on asjakohane varasema kogemuse põhjalikum tundmaõppimine ning selle sobivusel arvestamine, loomulikult lähtudes kaasaegsetest teadmistest ja kogemustest. Sarnaselt toimisime võimaluste piires ka Eesti KOVide süsteemi taastades ning tulemused osutusid igati positiivseks.

REFORMIDEST AASTAIL 1989–2016 JA KOOSTÖÖ ARENDAMISEST – KOV-IDE JA LIITUDE TAASTAMISEST

KOVide ja üleriigiliste omavalitsusliitude taastamine algas 1980. aastate lõpus. Põhjalik analüüs on toodud artiklis „Kohaliku omavalitsuse taastamine“ (Lääne, *et al.* 2018: 38): „Kuidas luua uus demokraatlik avalik haldus – see oligi üks 1980ndate lõpu ja 1990ndate alguse arutluste olulisemaid küsimusi. Lähtusime algselt just varasemast kogemusest, sh Eesti Vabariigi 1920. ja eriti 1938. aasta põhiseadusest ning vallaseadusest (1937), samuti linna- ja maakonnaseadustest (1938). [—] Loomulikult ei õnnestunud teha kõike nii, nagu kirjatükkidest sai loetud ja nüüd tundub toona teada saadud „eelnev aeg“ isegi teatud idealiseerimise jälgi kandvat, kuid eesmärgina oli kuni 1940. aastani tehtu siiski lummav. Samuti oli vaja teada saada, mida möödunud aastakümnete jooksul on teinud meid ümbritsev demokraatlik maailm. Loomulikult asusime looma kontakte teiste, eriti lähima piirkonna demokraatlike riikidega. Eeskujuks kujunesid eelkõige Soome, Rootsi ja Taani. Võimaluste piires arendati koostööd ka teiste riikidega ja rahvusvaheliste organisatsioonidega – eriti Euroopa Nõukogu ja tolleaegse IULA-ga (Ülemaailmne Kohalike Omavalitsuste Liit).“

Arvestades eelnevat, asuti nüüd võimalusi ja uusi arenguid arvesse võttes kuni 1940. aastani toiminud asjakohaste

institutsioonide ja koostöövormide taastamisele ja arendamisele.

Ülemnõukogu 8. augusti 1989 otsuses „Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSVs“ seati kaks eesmärki – avaliku võimu detsentraliseerimine, sh omavalitsusliku juhtimistasandi väljaarendamine, ning territoriaalse haldusstruktuuri reorganiseerimine. Seega sisaldus selles otsuses ka haldusterritoriaalne reform, aga seda eesmärki ei seadnud me teadlikult esikohale. Faktiliselt oli ka siis mitmeid piiride muutmise soove, kuid need olid väga erilaadsed. Enamasti taheti küll taastada 1939. aasta vallareformi järgseid piire, aga kohati taheti taastada 1920. aastate vallapiire ning üksikutes paikkondades meeldisid inimestele koguni 1970.–80. aastatel suhteliselt edukalt tegutsenud majandite (kolhooside, sovhooside) piirid.

Mõne aastaga taastati meil pool sajandit varem likvideeritud KOVid, millel oli ka hindamatu panus omariikluse taastamisel.

Võib veendunult väita, et kui siis oleks kõigepealt piiritulpade ümberpaigutamisega tegeldud, oleks KOVide sisuline taastamine, sh nende õiguslik ja majanduslik sisustamine jäänud tagaplaanile. Ülemnõukogu presiidiumi, hiljem koos uue põhiseaduse vastuvõtmisega valitsuse juurde moodustatud haldusreformi ekspertkomisjon (esimees Sulev Mäeltsemees, aseesimehed Sulev Lääne ja Raivo Vare) püüdles kohaliku omavalitsemise sisulise taastamise poole. Julgeme väita, et sellega saavutati silmapaistvat edu. Mõne aastaga taastati meil pool sajandit varem likvideeritud KOVid, millel oli ka hindamatu panus omariikluse taastamisel. Esimestena omistati omavalitsuslik staatus 1. oktoobril 1990 Muhu vallale ja Kuressaare linnale.

Eelneva efektiivne realiseerimine oli aga võimalik üksnes kõigi osapoolte koostöös. Vaatamata keerukustele, taastati KOVide koostöö tagamiseks 1989–1990 ajaloolise järjepidevuse alusel ELL ja EMOL. Väga oluline oli seejuures jällegi Põhjamaade, eriti Soome kogemuste arvestamine. Samas mitmed asjaolud, sh haldusreformi läbiviimisel tõusetunud probleemid, viisid osa vallajuhte arvamusele, et vajalik on ka valdade seisukohtade vahetu esiletoomine (olukord ka selles osas sarnane kuni 1940. aastani toimunuga). Selle protsessi kulminatsiooniks kujunes 1990. aastal Eesti Valdu Asutava Liidu (EVAL) loomine Pärnus. Samuti hakati looma maakondlikke omavalitsusliite jne. KOVide ja omavalitsusliitude roll oli sellel perioodil erilise tähendusega, kuna riiklus oli taastamisel. Eelnimetatud kolm liitu – ELL, EMOL, EVAL – tegutsesid aktiivselt oma liikmete huve esindades nii riigisiseselt, sealhulgas haldusreformiga seonduvalt, kui ka olemasolevaid olusid arvestades laiemalt rahvusvahelises suhtlemises.

1991. aasta 11. veebruaril moodustati Vabariigi Valitsuse haldusreformi komitee ja reformi oluliste valdkondade probleemide läbitöötamiseks kuus komitee komisjoni. Komitee esimees oli riigiminister R. Vare, esimehe asetäitja valitsuse nõunik S. Lääne, liikmed liitudest: EVAL – J. Allikalt ja M. Kaldmäe; ELL – T. Mendelson ja V. Sassi; EMOL – R. Närska, T. Vilosius ja H. Oidermaa. Koos osaleti aktiivselt õigusloomeprotsessis, sh uue omavalitsusseaduse, nn KOVi aluste seaduse ning uue põhiseaduse eelnõu ettevalmistamises. Aktiivset koostööd KOVide esindajatega tegid Põhiseaduse Assamblee liikmed Liia Hänni, Kalle Jürgenson, Vello Saatpalu jt ning assamblee eksperdid Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees ja Eerik-Juhan Truuväli, kes olid assamblee omavalitsuse valdkonna eksperdid. Ühise mõttetegevuse

ja diskussioonide tulemusel sündis põhiseaduse XIV peatükk ja mitmed põhiseaduse teised sätted, mis annavad vajaliku aluse kohaliku demokraatia arenguks Eestis ja garantii kogukondliku halduse toimimiseks. Demokraatliku ühiskonna loomisel oli loomulik, et nii liitudes endis, nendevahelistes suhetes kui ka arvamuste vahetuses riigi esindajatega esines erinevaid seisukohti. Valdavalt püüti siiski leida ühist keelt, mis küll alati ei õnnestunud, näiteks ka mõnes põhiseadust puudutavas küsimuses. Tõusetunud probleeme analüüsiti põhjalikult, räägiti läbi osapooltega ja kavandatu viidi maksimaalselt ka ellu, loomulikult arvestades ümbritsevate oludega. Näiteks loobuti jällegi eelkõige Põhjamaade kogemusele tuginedes põhiseaduses ja edaspidises õigusloomes kuni 1940. aastani kehtinud ja ka aluste seaduses viidatud linna-, valla- ja maakonnaseaduse koostamisest. Selle asemel võeti aluseks nn universaalne KOVi mõiste. Arvestades eelnevat, valmistati koostöös ette ka senini kehtiv kohaliku omavalitsuse korralduse seadus.

KOVi õiguslikul sisustamisel on väga oluline tähtsus põhiseadusel, eriti selle XIV peatükil (§ 154–160). 1992. aastal oli Euroopa Nõukogus heaks kiidetud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, mille Riigikogu ratifitseeris 28. septembril 1994. Aga juba kaks aastat varem vastu võetud põhiseaduse eelnimetatud peatükk oli väga tugevalt seotud hartaga (Mäeltsemees *et al.* 2006: 18–41).

Selgituseks, et harta teksti olime eelnevalt saanud oma Soome kolleegidelt Heikki Telakivilt ja Jussi-Pekka Alanenilt. Hartat on nüüdseks märgitud Riigikogu mitmesajas erinevas stenogrammis, riigikohtu mitmekümnes erinevas lahendis, sh riigikohtu 16.03.2010 otsuses 3-4-1-8-09 ning seda on palju kordi kasutanud õiguskantsler ja riigikontroll. Hartaga seoses tuleb märkida, et neli korda on Euroopa Nõukogu Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongress (CLRAE) viinud Eestis läbi harta monitooringu. Harta realiseerimisest Eestis on koostatud mitu analüüsi, üks põhjalikumaid ajakirjas Lex Localis (Lääne *et al.* 2018).

Eeltoodut iseloomustab 23. septembril 2010 Riigikogus olulise tähtsusega riikliku küsimuse „Riigi ja kohalike omavalitsuste partnerlusest“ tehtud Eesti teadlaste ja üleriigiliste kohalike omavalitsuste liitude ühises ettekandes professor Georg Sootla öeldu: „1990. aastate alguses töötati Eestis välja ja viidi poliitikute koostöö ja rahva aktiivse toetuse tulemusena ellu Ida- ja Kesk-Euroopa ühe autonoomsema ja edukama omavalitsussüsteemi poliitika“ (Riigikogu 2010).

Haldusreformi mõiste kasutamise arengus näib kahjuks olevat unustatud Mart Laari valitsuse 1992.–1995. aasta koalitsioonilepe. Hinnatav on, et seal kasutati haldusreformi laias tähenduses. Vähese tuntuse tõttu toome siinkohal sellest dokumendist pikema väljavõtte: „Kiire haldusreform on Eesti riikluse tugevdamiseks ning majandusuuenduste teostamiseks möödapääsmatu. Haldusreformi käigus määratletakse riigi ning omavalitsuse ülesanded, õigused ja kohustused. Valitsuse poliitika aluseks on võimu detsentraliseerimine, otsuste langetamise viimine võimalikult lähedale rahvale. Vajalik on võtta vastu haldusreformi teostamiseks tarvilikud seadused (kohaliku omavalitsuse seadus, halduspiiride muutmise seadus, omavalitsuse eelarve seadus, …) määratleda täpsemalt omavalitsuste õigused ja kohustused. Eri tähelepanu tuleb pöörata omavalitsuslike institutsioonide tekkele suurlinnades. [—] Paralleelselt haldusreformiga ja uute haldusüksuste tekkega tuleb võimalikult kiiresti korraldada uued valimised vallavolikogudesse. Enne seda (mitte pärast valimisi! – autorid) tuleb omavalitsustele tagada kindel tulude baas, mille võiks moodustada üksikisiku tulumaks, osa ettevõtte tulumaksust (1990–1993 laekus kohalikesse eelarvetesse 35 protsenti ettevõtte tulumaksust – autorid),

käibemaksust ning nn ressursimaksudest. Suurendada tuleb kohalike omavalitsuste osa maksude määramisel ja soodustuste tegemisel“ (ERSP koalitsioonilepe 1992).

Arvestades artikli mahtu, on välja toodud reformide väga kontsentreeritud ülevaade nende fookusest ja tulemustest. Erinevaid taasvaba Eesti haldusreforme on analüüsitud ka artiklis „Kohaliku omavalitsuse õigusruumi taastamisest, arengust ning autonoomiast ja haldusreformist“, eriti selle VII peatükis „Haldusreformiga seonduvast“ (Lääne *et al.* 2018: 140). 2016. aastal alanud haldusreformi on analüüsitud lühidalt järgnevalt ning põhjalikult eraldi kogumikus „Haldusreform 2017“ (Valner 2018). Oluline tegevus haldusreformi valdkonnas oli aastatel 1996–1998 avaliku halduse aluste kontseptsiooni väljatöötamine. See oli kõiki avaliku halduse tasandeid ja peamisi võtmeprobleeme käsitlenud dokument. Oluline on ka haldusreformi mõiste seisukohalt meenutada, et algselt moodustati valitsuse asjatundjate komisjon, kelle ülesandeks seati haldusreformi kontseptsiooni väljatöötamine. Aga juba esimestel aruteludel jõudis see veerandsaja liikmega (sh Riigikogu liikmeid, ministreid, maavanemaid, KOVide ja nende liitude esindajaid, teadlasi) komisjon seisukohale, et haldusreformi märksõna on juba piisavalt „leierdatud“ ja pole ka kindel, kui n-ö reformimeelseks kavandatav kontseptsioon kujuneb, mistõttu asutigi välja töötama dokumenti pealkirjaga „Avaliku halduse arendamise alused“. Kontseptsioonis kujunes oluline koht regionaalhalduse korraldusel. Olime juba asunud ju ELiga liitumise teele. Pole tähtsusetu, et just samal ajal, st 1990. aastate teisel poolel oli Euroopa Nõukogus aktuaalne Euroopa regionaalse omavalitsuse harta. Teatavasti toimus 2018. aasta alguses regionaaltasandil radikaalne muudatus ja maavalitsused likvideeriti. Nüüd on maakondlikud omavalitsusliidud väga erineva staatusega ning mõnes maakonnas pole neid hoopis. Praegu toimub aga regionaalsete pilootprojektide elluviimine.

Nüüd on maakondlikud omavalitsusliidud väga erineva staatusega ning mõnes maakonnas pole neid hoopis.

Oluline õiguslik mõju põhiseaduse § 156 muutmisele oli Abja-Paluoja linna ja Abja valla ühendamisel 1998. aastal, mis toimus KOVide volikogude korraliste valimiste vahelisel ajal.

2000. aastal valmis siseministeeriumis minister Tarmo Looduse eestvedamisel strateegia „Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas“. Valitsuse 24.04.2001 istungil heaks kiidetud „Vabariigi Valitsuse haldusreformi programm“ (protokoll nr 20, päevakorrapunkt nr 27) sätestas, et haldusreformi eesmärk on optimaalsete kulutuste juures saavutada kodanike huve ja õigusi arvestav uuenduslik, paindlik, kvaliteetne ja mõjus avalike funktsioonide täitmine.

KOVide haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepanekute väljatöötamise aluseks kehtestas valitsus ka kriteeriumid. 2001. aastal välja pakutud uus haldusterritoriaalse korralduse lahendusvariant langes põhijoontes kokku ajalooliste kihelkondade piiridega ning oli vastavuses politsei- ja päästeasutuste paiknemisega, arvesse olid võetud ka koolide (gümnaasiumide) asukohad. Arvestati eelnevate uuringute käigus selgunud ja viimaste aastate jooksul omavalitsustest saabunud soovidega üksikute külade haldusterritoriaalse kuuluvuse kohta.

18. jaanuaril 2002 sõlmitud koalitsioonilepinguga otsustati soodustada omavalitsuste vabatahtlikku liitumist, kindlustades otseste liitumiskulude katmise riigieelarvest.

Siseminister Tarmo Looduse juhtimisel jõuti haldusterritoriaalse reformi ettevalmistustega üsna kaugele, aga protsessi katkestas Vabariigi Presidendi valimisvõitlus ja uue valitsuse moodustamine.

Võrreldes varasemaga tekkis Eestis paljuski uus olustik pärast 14. septembri 2003 referendumit ja eriti mais 2004 pärast ELiga liitumist. Nüüd ei ole subsidiaarsuse printsiip enam üksnes harta põhimõte, vaid üks ELi toimimise olulisemaid alustalasid. Möödapääsmatu on riigi ja KOVi institutsioonide laialdane koostöö. Jätkuvalt oli aktuaalne võimu detsentraliseerimise – tsentraliseerimise temaatika.

Aastal 2004 võeti minister Jaan Õunapuu algatusel vastu kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus (KOÜSS, 2017). Sellest tulenevalt on edaspidi pööratud olulist tähelepanu omavalitsuse vabatahtliku ühinemise igakülgsele soodustamisele. Siseministri 03.12.2003. a käskkirjaga nr 533 moodustati töögrupp, mille ülesandeks oli Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamine. Eelnõuga nähti muu hulgas ette ühinemiskriteeriumid ja garantiid ühinevatele omavalitsustele. Regionaalminister Jaan Õunapuu esitas 2003. aastal regionaalhalduse ümberkorraldamiseks mitu mudelit. Tasakaalustatud regionaalhalduse mudeli üldpõhimõtete hulka kuulus maakonna tasandi regionaalhalduse jagunemine riiklikuks regionaalhalduseks (maavanem ja tema valitsemisala + eraldiseisvad kohahaldusüksused) ja omavalitsuslikuks regionaalhalduseks (maakondlik omavalitsusliit). Selle regionaalhalduse reformi eesmärk oli kvaliteetsema avaliku teenuse pakkumine, regionaalse arengu tõhustamine maakonnas ja demokraatia suurenemine, järgides subsidiaarsusprintsiipi ning Euroopa riikides üldtunnustatud põhimõtteid. Välja töötati regionaalhalduse reformi kontseptsiooni projekt. Toimusid mitmed foorumid ja arutelud, millest tuntuim on nn Toila konverents, kus kõik osapooled – nii riigi kui ka omavalitsuste ja teadlaste esindajad – reformikavaga nõustusid (Õunapuu 2003).

Regionaalhalduse reformi kontseptsioon pidi eeldatavalt olema lähtealuseks regionaalhalduse reformi strateegia väljatöötamisel. Kontseptsioonis nenditi, et maakonnad on aastasadu olnud osalised võimu teostamisel ja identiteedi kandmisel, mistõttu nähti otstarbekana, et regionaalset võimu teostatakse tollase maakonna tasandil. Reformi käigus pidi selgemaks muutuma omavalitsuste ja riigi funktsioonide jaotus ning kasvama haldussuutlikkus, täpsustuma finantseerimise põhimõtted jne. Ministri eestvedamisel koostati ka KOVide üleriigiliste liitude kui tööandja funktsioonidega seonduv seaduse eelnõu, töötati välja omavalitsuste haldusterritoriaalse reformi läbiviimiseks vajalik õiguslik baas, koostati vastava reformi läbiviimiseks vajalik nn soodustuste pakett jm. Võeti ette rida finantsmeetmeid, mis pidid suurendama riigi tasakaalustatud regionaalset arengut ja omavalitsuste finantsvõimekust, sealjuures suurendati omavalitsuste tulubaasi. Reformi elluviimine oleks võimaldanud väga oluliste muutuste läbiviimist regionaalse tasakaalustatud arengu valdkonnas.

Koalitsiooni ja teiste osapoolte esialgne koostöö siiski ei jätkunud ja reform jäi kavandatud kujul ellu viimata.

Regionaalminister Vallo Reimaa eesmärk oli omavalitsuste tegevuse ja regionaalhalduse korrastamine (Reimaa 2007). Minister Reimaa regionaalhalduse korrastamise kontseptsioon lähtus olukorrast, et lahendus, kuidas tekib regionaalpoliitiline otsus ehk kuidas kujunevad regiooni huvid, mis kaal on regionaalsetel otsustustel ning kuidas neid riigi ees kaitsta, on jäänud poolikuks. Pakutud mudel pidi võimaldama lahendada

mitmeid omavalitsuste tegevuse ja regionaalkorralduse probleeme. Määratleti otsustusfunktsioonid ja -pädevused jne. Kontseptsioonis hinnati regionaalset juhtimistasandit avaliku halduse kolmest tasandist keerulisimaks, sest just siin saavad kokku riiklik ja omavalitsuslik juhtimine. Eelnõuga juhiti tähelepanu, et regionaaltasandil peavad sõlmuma kohalike poliitikate koordineerimine ja riigi valdkondlike harupoliitikate elluviimine ning peab sündima nende omavaheline sidusus.

Reformikava ei teostunud, kuna selle realiseerimiseks ei jätkunud poliitilist toetust.

Viimase 10–15 aasta jooksul ei ole toimunud märkimisväärset arengu ühtlustumist edukamate ja mitte nii hästi toimivate piirkondade ning linna- ja maapiirkondade vahel.

Regionaalminister Siim Valmar Kiisler esitas 2009. aastal haldusterritoriaalse korralduse reformi kava (Vabariigi Valitsus 2009). Eelnõu seletuskirjas nenditi, et vaatamata Eesti territooriumi väiksusele on regionaalsed erinevused küllaltki suured ning viimase 10–15 aasta jooksul ei ole toimunud märkimisväärset arengu ühtlustumist edukamate ja mitte nii hästi toimivate piirkondade ning linna- ja maapiirkondade vahel. Seega nägi reformikava ette valitsuse algatatud omavalitsuste liitmisi, mille käigus oleks omavalitsustena määratletud viis suuremat linna (Tallinn, Tartu, Narva, Kohtla-Järve, Pärnu) ning 15 maakondade piiresse jäävat omavalitsust.

Reformikava ei realiseerunud, kuna ei leidnud toetust.

2013. aastal töötati regionaalminister Siim Valmar Kiisleri juhtimisel välja omavalitsuskorralduse reformi seaduse eelnõu (Vabariigi Valitsus 2013). Seaduse eelnõu seletuskirjas nenditi taas, et Eesti on kahaneva ja vananeva rahvastikuga riik, kus vaatamata territooriumi väiksusele on regionaalsed erinevused küllaltki suured. Viimase 10–15 aasta jooksul ei ole toimunud märkimisväärset arengu ühtlustumist edukamate ja mitte nii hästi toimivate piirkondade ning linna- ja maapiirkondade vahel. Arengu erinevused pealinna regiooni ja Eesti muude piirkondade vahel kasvavad. Eeldatavalt pidi antud tõmbekeskuste Eesti mudel toetama tasakaalustatud regionaalset arengut ning olema regionaalpoliitiliselt otstarbekas. Toodi esile, et ametkondlik killustatus maakondlikul tasandil ja erineva suurusega omavalitsuste erinevad huvid on peamine takistus regionaalpoliitika juurutamiseks ja põhjus regionaalsete toetuste killustatud jaotamiseks. Seetõttu pidi omavalitsuste ühinemine looma palju soodsamad eeldused regionaalpoliitika detsentraliseeritud korraldamiseks. Nähti, et piirkondlik areng on seda tugevam, mida rohkem toetub see elujõulistele ja sidusatele kogukondadele ja nende tublidele eestvedajatele. Kahjuks ei leidnud eelnevalt kirjeldatud reformikavad piisavat poliitilist toetust, mistõttu jäid need realiseerimata.

Riigihalduse ministri Arto Aasa eestvedamisel koostatud HRS võeti vastu 2016. aastal ning sisuliselt jätkas selle rakendamist ka Jüri Ratase valitsus. Vastu võetud HRSi üheks põhialuseks oli uue kohalike omavalitsuste süsteemiga tagada Eesti regionaalpoliitiliste eesmärkide saavutamine, mille üldeesmärk vastavalt regionaalarengu strateegiale 2014–2020 on olukorra saavutamine, kus igas toimepiirkonnas on inimestele kättesaadavad head töökohad, kvaliteetsed teenused ning mitmekesiseid tegevusi võimaldav meeldiv

elukeskkond. On oluline, et iga piirkond oleks võimeline oma eripäradele vastavalt panustama Eesti kui terviku konkurentsivõime kasvule, saades omakorda osa sellega kaasnevatest hüvedest.

Haldusreformi seaduse eelnõu kiideti heaks (Haldusreformi seadus 2016) ning see leidis erinevalt eelnevalt toodud kavadest ja veel mitmetest valdkonnas tehtud projektidest, olgugi et osaliselt, realiseerimist. Eelkõige realiseeriti „haldusreformipuu“ haldusterritoriaalne osa.

Kokkuvõtvalt aitab taasvaba Eesti haldusreformide dünaamikat ja tehtud muudatuste olulisust mõtestada professor Wolfgang Drechsleri seisukoht: „Vaatamata mõningatele püüetele reforme jätkata, on praeguseks 1989.–1992. aastate reformide ning muudatuste hoog ja ind Eestis suuresti raugenud, ning seda mitte ainult riigiasjades. Siiski ei ole ka mõttekas läheneda asjadele nii, et tuleb jätkata kõigest hoolimata, sest – jättes kõrvale Eesti peaaegu uskumatud edusammud ja selle, et ka Läänes ei ole kõik mitte nii väga suurepärane – asjad ei ole siin nii hästi, nagu nad peaksid ja mis kõige tähtsam, nagu nad võiksid olla. Kõige olulisem ülesanne, mis Eesti ees seisab, on taastada või uuesti luua riigikontseptsioon, riigi kui polise, kui inimkoosluse kontseptsioon. Eesti valitud tee, demokraatia, peab saama tõelise sisu ja tähenduse ning ka valitud moodus majanduselu korraldamiseks – (enam-vähem vaba) turumajandus – ei toimi ilma hästi toimiva riigita. Väidetavalt on kõik suuremad probleemid, mille ees Eesti praegu seisab, seotud küsimustega, mis või milline peaks olema riik“ (Drechsler 1998).

HALDUSREFORM 2016–2017 NING SELLEGA SEONDUV

Demokraatlikus ühiskonnas on üldjuhul loomulik soov luua midagi uut ja senisest paremat. Oluline on rõhutada, et reformid vajavad alati võimalikult selget eesmärkide määratlemist, asjakohast analüüsi ja läbirääkimist reformi osapooltega. Möödapääsmatu on avaliku halduse valdkonnas kavandatavate reformide ja koostöö vajaduse selgitamine ühiskonnas ja inimeste toetuse laia toetuse saamine ja maksimaalse poliitilise konsensuse leidmine. Vastasel korral kas reforme ei õnnestu realiseerida või valimiste tulemusena moodustatava uue koalitsiooni liikmed, kes seni protsessist kõrvale jäetud, võivad kasutada võimalust juba ellu viidud või realiseeritavad reformid kas katkestada või siis hoopis tagasi pöörata. Oluline on samuti reformide läbiviimise õigusliku aluse täpne määratlemine ning nende realiseerimiseks vajalike mehhanismide ja vahendite olemasolu kindlustamine. Koos korrektse juhtimise, tegevuse koordineerimise ja tagasisidemehhanismide loomisega peaks olema tagatud ka püstitatud eesmärkide saavutamine.

Teadaolevalt kujunes 2016–2017 haldusreform eelkõige haldusterritoriaalseks reformiks. „Haldusreformi puus“ toodud eesmärgid olid kõik väga asjakohased ning nende realiseerimise korral oleks olnud tegemist väga suure põhimõttelise muudatusega Eesti avaliku võimu ja eriti KOVi, tegelikult suure osa ühiskonna toimimises. Paraku on tegemist olnud poolikute või suures osas vaid kavandatud muudatustega.

Riigikontrolli nõunik Airi Mikli on kirjutanud (Juridica 2019: 24–29): „Kui lugeda alguseks regionaalminister Peep Aru kava „Avaliku halduse arendamise alused“ 1999. aastast, on Eesti haldusreformi lugu vähemalt kaks aastakümmet pikk. 2017. aastal tulemuseni jõudnud Arto Aasa, Mihhail Korbi ja Jaak Aabi sooritus oli selle aja jooksul lausa seitsmes katse.“ Kahtlemata sõltub hinnang palju aga sellest, millist tegevust me haldusreformiks nimetame. Väga õigesti märgib Mikli seejärel: „Selleks, et pidada omavalitsuste reformi Eesti elu edulooks või jõuda veendumusele, et sellist reformi poleks kindlasti pidanud tegema, on vaja süva-analüüsi.“ 2022. aastal koostati rahandusministeeriumi algatusel „Haldusreformi

seireraport. Viis aastat hiljem“ (Jõgi *et al.* 2022). Aga ilmne on, et selle radikaalse piirireformi tulemuste sügavamat analüüsi vajame ka mõne aasta pärast.

Radikaalset reformi ei suudetud varem teha poliitilistel kaalutlustel ning KOVide vastuseisu tõttu (samas oli ka vastupidi – toetavaid seisukohti), kuigi alates 2004. aastast pakkus riik valdadele ühinemistoetust (nagu tavatseti öelda – prääniku või porgandit). Peamiselt omal initsiatiivil liitusid seejärel ka mitmed KOVid. Aastail 1997–2008 ühines 47 KOVi 20 KOViks. Aktiivsem liitumine algas 2015. aastal, aga kulmineerus 2017. aasta kohalike volikogude valimistega. Selle tagas haldusreformi seaduse (HRS) vastuvõtmine (Haldusreformi seadus 2016).

2016.–2017. aasta haldusreformi käigus toimusid Eestis 2017. aastal KOVide vabatahtlikud ühinemised, aga ka sundliitmised ning külanimede ja maakonnapiiride muutmised.

HRS sätestas haldusreformi eesmärgi saavutamiseks valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise alused ja korra, sealhulgas haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks vajalike otsuste ja toimingute tegemise tähtajad, reformi aluseks oleva KOVi elanike arvust lähtuva omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumi, erandite kohaldamise tingimused selle kriteeriumi rakendamisel ning KOVi haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnevad üldise õigused ja kohustused.

2016.–2017. aasta haldusreformi käigus toimusid Eestis 2017. aastal KOVide vabatahtlikud ühinemised, aga ka sundliitmised ning külanimede ja maakonnapiiride muutmised. Tulemusena jäi meil senise 213 KOVi asemel alles 79 (15 linna ja 64 valda). Haldusreformi käigus muudeti paljude külade nimesid (enamik neist Saare- ja Võrumaal), sest samas omavalitsuses ei või olla mitut samanimelist küla. Kokku muutus 50 küla nimi, üheksa küla kadus täiesti pärast liitmist mõne teise külaga.

26 KOVi pöördus riigikohtusse seisukohaga, et HRS rikub KOVile põhiseadusega ettenähtud tagatisi ja et sundühendamine on lubamatu. Kaebuse esitanud vallad ja linnad palusid tunnistada põhiseadusvastaseks ja kehtetuks HRS § 3, § 7 lõiked 4 ja 5, § 8 ning valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmist reguleerivad HRS §-d 9–13 (seaduse 3. peatükk), samuti HRS § 20 lõike 1, § 24 ja § 28 punkti 2. Kaks omavalitsust palusid taotluse ühes alternatiivis tunnistada põhiseadusvastaseks ja kehtetuks HRS tervikuna.

20. detsembril 2016 tunnistas riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium kehtetuks HRSi § 24 lõike 1 osas, mis näeb ette, et valitsuse algatatud ühinemise kulude ülempiir on 100 000 eurot. Muus osas riigikohus põhiseadusega vastuolu ei leidnud. Kuna haldusterritoriaalse korralduse muutmine on riigielu küsimus, nõuab põhiseadus, et sellega seotud kulud peab täies ulatuses kandma riik. Muus osas jättis riigikohus taotlused rahuldamata. Riigikohus leidis, et põhiseadus lubab muuta KOVide piire, kui see ei toimu meelevaldselt ning kolleegiumi hinnangul HRS meelevaldsuse keeldu ei riku. Haldusterritoriaalse korralduse muutmine on ette nähtud seaduses, mis on korrakohaselt vastu võetud ja mille sätted on hoolimata keerukusest ka piisavalt mõistetavad. KOVide haldusterritoriaalse korralduse muutmise eesmärk on parandada KOVide võimekust osutada

avalikke teenuseid ja selline eesmärk on põhiseadusega kooskõlas. KOVide osutatavad teenused on seotud põhiõiguste ja -vabadustega, mille kaitsmine on riigivõimu kohustus. Kolleegiumi arvates aitab HRS nimetatud eesmärki saavutada, kuna eeldatavasti suudavad suuremad KOVid neile pandud ülesandeid paremini täita kui väiksema elanike arvuga omavalitsusüksused. Kolleegium selgitas lisaks, et 5000 elaniku kriteerium ei ole ainus, mida haldusterritoriaalse korralduse muutmisel arvestada tuleb. Seadus võimaldab valitsusel jätta ka alla 5000 elanikuga KOV ühendamata, kui selleks on kaalukad põhjused. Riigikohus tõdes, et HRSis ette nähtud tähtajad on küll lühikesed, kuid ei ole ebapiisavad selleks, et KOVid saaksid teha ühinemise jaoks vajalikud toimingud ja otsustused, sealhulgas volikogude 2017. aasta valimistega seotud toimingud. Kuna haldusterritoriaalne reform toimub vahetult enne kohalike volikogude 2017. aasta valimisi, võib see tekitada põhiseaduslikke probleeme valijatele ja valitavatele, kuid nende õiguste kaitseks ei saa omavalitsusüksused riigikohtusse pöörduda. Põhiseadusega ei ole vastuolus kolleegiumi arvates ka see, et omavalitsusüksusi koheldakse ühinemise rahastamisel erinevalt sõltuvalt sellest, kas ühinemise algatavad KOVide volikogud või valitsus. Selliseks erinevaks kohtlemiseks on põhiseaduspärane põhjus – soodustada omavalitsusüksuste volikogusid ühinemist algatama.

Autorite arvates peaks haldusreformi ettevalmistus olema võimalikult järjepidev protsess. Ei tohiks olla ühekordseid kampaaniataolisi tegevusi, mis võivad teenida küll poliitilisi eesmärke, kuid mitte ühiskonna tervikarengut. Tõsi küll, varem toimuski see ettevalmistus osaliselt järjepidevalt, kuid kahjuks suures osas haldusterritoriaalsele reformile (piirireformile) keskendudes. Palju räägiti olulistest sisulistest probleemidest nagu ülesannete ja rahastamise jaotus avaliku halduse eri tasandite vahel ning isegi riigikohtu asjakohane 16. märtsi 2010. aasta otsus nõudis seda (Riigikohtu otsus, 2010), kuid teema on jätkuvalt aktuaalne. Omaette teema on piirkondlik tasakaalustatud areng, regionaalhalduse korraldus jne. Haldusreformi ettevalmistamisel tutvuti ka erinevate riikide kogemustega, sh Põhjamaades. Teadaolevalt on näiteks Rootsi ja Taani haldusreformi raames läbi viinud ka haldusterritoriaalse reformi. Seevastu Soomes on sel teemal küll diskuteeritud, aga praktikas on jäädud kindlaks vabatahtliku ühinemise põhimõttele ja riik ei ole otseselt liitumisprotsessi sekkunud. Lähtudes eelnevast on Tampere ülikooli professori Arto Haveri seisukoht, et nende kogemuste kohaselt kujutab diskussioon valdade arvu üle pelgalt sõnade mängu (Haveri & Laamanen 2006: 324). Küll aga on Soomes hiljuti läbi viidud nende ajaloo suurim avaliku halduse, nn SOTE reform, mille raames on ellu kutsutud otsevalitavad sotsiaal-tervishoiu ning päästega tegelevad heaolu piirkonna nõukogud koos sellega seonduva õigusruumi, finantseerimise, riigi ja KOVide suhete jms muutmisega. Soomes on praegu toimumas ka diskussioon nn asümmeetrilise KOVi teemal. Tegemist on võimaliku väga olulise muudatusega KOVi sisu ja korralduse käsitluses. Praegune valitsus on teema võtnud ka oma valitsusprogrammi. Teemat käsitleb täpsemalt ka Soome Omavalitsusliidu (Kuntaliitto) ajakirjas 1.11.2023 avaldatud arvamusartikkel „Omavalitsuse uus kontseptsioon – murrang ühtse omavalitsuse mudelist“ (Kuntalehti 2023).

Asjakohane tsitaat annab olukorrast järgmise ülevaate: „Kohalikud omavalitsused tegelevad praegu järgmise aasta eelarvete ja plaaniaastate finantsidega. Paljudes omavalitsustes on eelarve tegemine väljakutse, valla rahandus ei ole tasakaalus. Sihtasutus Kaks avaldatud dr Eero Laesterä värsked uurimused omavalitsuste rahandusest pärast hoolekandepiirkondade rajamist on väga õigeaegsed.

Ühtsuse kontseptsiooni tulemusena on Soome omavalitsuste põhistruktuur ja ülesanded olnud samad, olenemata sellest, kas omavalitsus oli suur või väike, kas selle majandus oli tasakaalus või mitte ning kus iganes see Soomes asus. Omavalitsustele seatud arendusnõuded ning põhikirjalised ülesanded ja kohustused on puudutanud kõiki omavalitsusi, sõltumata nende suurusest, asukohast või majandusstruktuurist. Samuti hõlmab mudel põhiteenuste rahastamist. Valla omavalitsuse põhiseaduslikust kaitsest lähtuvalt on riigi kohustus hoolitseda omavalitsuste tegelike rahaliste tingimuste eest neile seadusega ettenähtud ülesannete täitmiseks.

Ühisvalla mudeli olulisus on valdade arenguloos olnud erinev. Hetkel on ühtne vallamudel lagunemas ja valdade mõiste muutub pluralistlikuks. Omavalitsustel on väljakutseid praegu ja tulevikus nii majanduses kui ka vabatahtlike ja põhikirjaliste ülesannete ja kohustuste korraldamisel ja pakkumisel. Rahvastik vananeb ja tööjõu kättesaadavus on juba väga raske. Rahvastiku kasv on koondunud väikesesse ossa valdadest, mis omakorda tekitab nendes omavalitsustes kasvavaid teenuse- ja investeeringuvajadusi. Samas on märkimisväärses osas omavalitsustes elanike keskmine vanus kõrge ja sündimus langeb kiiresti.

Rahvastiku kasv on koondunud väikesesse ossa valdadest, mis omakorda tekitab nendes omavalitsustes kasvavaid teenuse- ja investeeringuvajadusi.

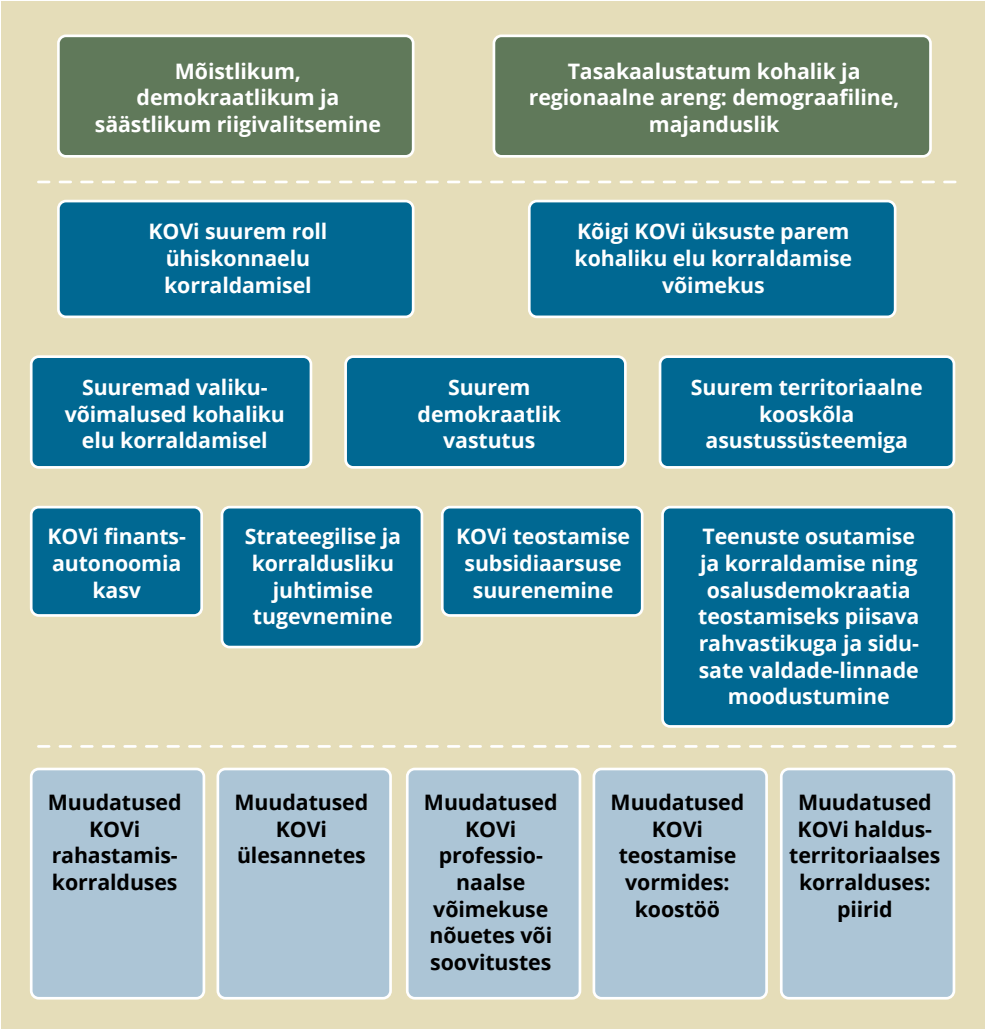
Omavalitsuste diferentseerumise arendamisega kaasnenud väljakutseid on riigi valitsused püüdnud lahendada erinevate reformide ja projektidega. Olulisemad neist on olnud Vapaakunta kokeilu 1988, regionaaltoetusprojekt 2000–2005, Kainuu provintsi eksperiment 2004–2012, munitsipaal- ja teenuste struktuurireform ehk Paras projekt 2006–2011, munitsipaalreform 2011–2015, provintsivalitsus- ja sotsiaalkindlustusreform 2015–2019, tuleviku valla projekt 2016–2019 ning kõige värskem sotsiaal- ja tervishoiureform ehk hoolekandepiirkondade rajamine 2019–2023 ja TE2024 reform 2021–2024."

Kahetsusväärselt oli Eestis ainus seadus, mis haldusreformi seaduse kõrval 2016. aasta 7. juunil vastu võeti, Riigikogu liikme staatuse seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seadus (nn kahe tooli seadus), mis jõustus 16. oktoobril 2017. Asuti ette valmistama ka kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse suuremat muutmist, kuid selle osas ei ole saavutatud vajalikku konsensust ja menetlemine on Riigikogus takerdunud.

Haldusreformil, st praktiliselt haldusterritoriaalsel reformil oli ka tulemusi, mida saab käsitleda paremuse poole liikumisena – olgu selleks siis näiteks mastaabiefektist lähtuv teatud osas suurem rahaline võimekus, parem avalike teenistujate spetsialiseerumise võimalus jms. Täpsemalt käsitletakse teemat juba eespool viidatud, haldusreformi tulemusi käsitlevas kogumikus „Haldusreform 2017" (Valner 2018).

HRSi seletuskirjas toodud kohaliku omavalitsuse reformi eesmärgipuu on tegelikult väga ülevaatlik eesmärkide fikseerimine. Samas on suur osa eesmärkidest saavutamata või on seda tehtud osaliselt (Vabariigi Valitsus 2015).

HRSi seletuskirjas märgitakse muu hulgas: „Käesolev seadus on suunatud reformi protsessi ja haldusterritoriaalse korralduse muudatuste elluviimisele, ülejäänud reformi alaeesmärkide täitmiseks



JOONIS 2. KOVi reformi eesmärgipuu ning KOVide haldusterritoriaalse jaotuse muutmise koht selles.

Allikas: Haldusreformi seaduse eelnõu seletuskiri 18.12.2015, lk 6

(s.o muudatused KOV rahastamiskorralduses, ülesannetes või KOV teostamise vormides) kavandatavad regulatsioonid sätestatakse haldusreformi seaduse rakendusseaduses. Haldusreformi põhifookus on kohaliku omavalitsuse reformil, kuid selle raames on plaanis pakkuda lisaks lahendused ka maavalitsustelt omavalitsuslike ülesannete üleandmiseks KOVidele või nende koostööorganitele, maavalitsuses KOVide üle teostatava järelevalve kaasajastamiseks ning maakondade harukondliku ja territoriaalse juhtimise ühtlustamiseks. Valdavalt on nimetatud ülesannete näol, mis kavandatakse haldusreformi rakendamise seadusega lahendada, tegemist Rahandusministeeriumi initsiatiiviga, st nende ülesannete lahendamine ei tulene VVTPst ega koalitsioonileppest. Muudatused peavad rakenduma alles hetkest (alates 01.01.2018), kui käesoleva eelnõu seadusena jõustumisel

on saavutatud kvalitatiivne vahe senise omavalitsuskorraldusega ehk on moodustatud vähemalt 5000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksused.

Lisaks haldusreformile on Vabariigi Valitsus kavandanud ka riigireformi elluviimise, mis on suunatud enam keskvalitsuse asutuste ümberkorraldustele, näiteks

HRSi eesmärk on mõistlikum, demokraatlikum ja säästlikum riigivalitsemine ning tasakaalustatud kohalik ja regionaalne areng.

valitsussektori asutuste ülesannete ja paiknemise analüüsimisele ja põhimõtete väljatöötamisele, et korrastada riigihaldust, tagada avalike teenuste kvaliteet ja kättesaadavus ning kulude kokkuhoid."

Kesksed probleemid seonduvadki riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesannete ning rahastamise problemaatikaga. Jätkuvalt on probleemiks Eesti regionaalne ebaühtlane areng, regionaalne haldus ning horisontaalne ja vertikaalne koostöö tervikuna, kohaliku tasandi poliitikute ja ametnike ehk siis laiemalt inimvara arendamisega seonduv, andmete kasutamine, poliitika kujundamine ja otsustusmehhanismid tervikuna. Eraldi teema on KOVi poliitika kujundamine ning selle seos pikka aega päevakorras olnud riigireformiga.

Arutelu vajadusest tulenevalt toimus Koostöövõrgustik MTÜ Polise ja Tallinna Ülikooli algatusel 14. mail 2018 Tallinna Ülikoolis foorum „Riik ja omavalitsus täna ning vaade tulevikku 10 teesi – mis edasi?" (Ludvig *et al.* 2018: 100). Eesmärk oli ette valmistada ja analüüsida teese, mis sisaldaks olulisemaid KOVi jätkusuutliku arengu teemasid. Tõsteti esile jätkuvat vajadust omavalitsuslikele ülesannetele vastava õigusliku, poliitilise, korraldusliku ja finantsilise süsteemi väljaarendamise järele. Rõhutati vajadust analüüsida teiste riikide (eelkõige lähiriikide Läti ja Soome) kogemusi, eksperimente ja pilootprojekte. Rõhutati ORTK raames tõstatatud teemadega jätkamise vajadust, nagu demokraatia ja detsentraliseerimise põhimõtete tagamine ning subsidiaarsuse printsiibi rakendamine; KOVi finantsautonoomia oluline suurendamine; KOVi üksuste omavaheliste ja riigi institutsioonidega koostööpõhiste suhete loomine; riigi regionaalselt tasakaalustatud arengu tagamine ja ääremaastumise pidurdamine; regionaalhalduse ja -juhtimise ümberkorraldamine, vähendades seejuures ametkondlikku killustatust ning parandades regionaalset koordinatsiooni; efektiivselt toimiva üleriigilise omavalitsusliidu kujundamine; omavalitsuste üleriigilise ja regionaalse koostöö mehhanismide loomine ühiste probleemide lahendamiseks; omavalitsustele sisulise rolli ja ka vastutuse määratlemine ettevõtluskeskkonna kujundamises koostöös riigi kesktasandiga; institutsionaalse ja sisulise võimekuse loomine omavalitsuste analüüsiks ja tuleviku kavandamiseks, võttes seejuures arvesse info- ja kommunikatsioonitehnoloogiate, virtuaalmaailma ja e-teenuste arengut ning innovatsiooniga seonduvat ning noorte kaasatust.

Teeside teemad on olnud arutelu objektiks erinevatel foorumitel ja kohtumistel, samuti on neid käsitletud omavalitsuspäevade kontekstis, MTÜ Polis ja Tallinna Ülikooli ning partnerite kollokviumitel, erinevates uuringutes, õppetöö käigus jne. Väga olulised olid samuti arutelud Riigikogu maaelukomisjonis ning Riigikogu suures saalis 20. novembril 2018 toimunud olulise tähtsusega riikliku küsimuse (OTRK) menetlemisel teemal „Elu võimalikkusest maal". Sarnaselt 2010. aastal olnud OTRKga tõdeti, et just võimekas KOV on põhilisi

riigi toimimise ja arengu aluseid. 2010. aastal oli põhiteemaks riigi ja KOVide partnerlus. 2018. aasta arutelu ajal oli just möödunud aasta 2017. aasta kohalikest valimistest, millega samaaegselt toimus ka haldusterritoriaalne reform. 2018. aasta arutelul tõdeti, et reform pole andnud väga häid sisulisi tulemusi. HRSi eesmärk on mõistlikum, demokraatlikum ja säästlikum riigivalitsemine ning tasakaalustatud kohalik ja regionaalne areng (nii demograafiline kui ka majanduslik). Just majanduslikust vaatevinklist lähtub suur erinevus maakondade panuse vahel SKTsse. Vahed on suured, sest 12 maakonnas on vastavad näitajad alla 80 protsendi Eesti keskmisest. See omakorda tähendab inimeste liikumist eeskätt Harjumaale ja Tartumaale, kus töökohtade leidmise võimalused on tunduvalt suuremad. Need demograafilised muutused toovad kaasa muudatused haridusvõrgus, aktiivse kultuurielu vähenemise ja teenuste sulgemise.

Eesti on Euroopas KOVi autonoomia indeksis 17. kohal. Eesti puudujääk on eelkõige nõrgas finantsautonoomias ja puuduvad formaalsed sisendid riigi kesktasandi poliitika kujundamisse. Arutelu raames tõstatati viis olulist muudatust, milleks olid muudatused omavalitsussüsteemi rahastamise korralduses, kohaliku omavalitsuse süsteemi ülesannetes, professionaalse võimekuse nõuetes ja soovitustes, teostamise vormides ja koostöös ning haldusterritoriaalne muudatus. Tehti ka ettepanek, et parlamendil tuleks vastu võtta regionaal- ja KOVi poliitika aluspõhimõtted, mille sisuks oli, et valitsus koos sidusrühmadega töötaks välja KOVi arendamise strateegia.

Reformierakonna, Keskerakonna, Vabaerakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ja Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna fraktsiooni esindajad esitlesid omi seisukohti sel teemal. Poliitikud tõid esile kogukonnapõhised mahepiirkonnad, innovatsiooni, maakondliku tasuta ühistranspordi, mis ei ole oma eesmärki täitnud, kohalike teede alarahastatuse, avaliku sektori töökohtade väljaviimise pealinnast ja nende loomise maakonnakeskustesse, internetiühenduse, energeetika ning külade õiguste teemad. Toodi välja Ida-Virumaa ja Kagu-Eesti piirkonnad, mis vajaksid erilist tähelepanu just regionaalpoliitiliselt. Sellise arutelu lõppemisel Riigikogu otsust vastu ei võta, kuid arutelu mõte on just see, et vastutav komisjon võtab ettekannetes ja läbirääkimistes olnud ideed ja hakkab nendega edasi töötama. Tegelik elu näitab pigem seda, et sellist terviklikku lähenemist peale OTRK arutelu ei tule ja eeskätt jääb see pidama poliitilise otsustamatuse taha. Artikli autorite arvates on sellised detailsed arutelud KOVide teemades väga vajalikud ja peaksid toimuma sagedamini kui kaheksa aasta tagant. Nendes aruteludes on oluline hinnata ka eelmise arutelu ettepanekuid ja tulemusi, kuhu on jõutud.

Lisaks eeltoodutele on oluliseks foorumiks kujunenud omavalitsuspäev kui riiklik tähtpäev. Koostöövõrgustik, kuhu kuuluvad nii riigi, KOVide ja nende liitude ning kolmanda ja erasektori, sh MTÜ Polis esindajad, on püüdnud aktiivselt päevakajalisi teemasid tõstatada ning koostöös uutele väljakutsetele ka võimalikke lahendusteid leida. Seejuures on omavalitsuspäev saanud alguse just KOVi enda arengu lätetest. Omavalitsuspäevaga väärtustatakse senisest tunduvalt enam Eesti kogukondliku halduse ja omavalitsuste ajalugu ja kogemust, kuna Eesti riik kasvas välja omavalitsustest, millele omakorda pandi alus 1. oktoobril 1866, kui jõustus meie esimene avaliku halduse seadus, „Makoggukonna Seadus Baltiamerrekubbermangudele. Ria-, Tallinna- ja Kura-male“.

Kaasaegse Eesti KOVide taastamisel oli üheks väga oluliseks kuupäevaks 1. oktoober 1990, kui esimestena omistati omavalitsuslik staatus Muhu vallale ja Kuressaare linnale. Arvestades eelnevat, toimuski 2016. aastal Riigikogus Eesti I omavalitsuspäev, kus tehti Riigikogule

ettepanek muuta 1. oktoober riiklikuks tähtpäevaks – omavalitsuspäevaks. 29. mail 2018 võttis Riigikogu vastu pühade ja tähtpäevade seaduse muutmise seaduse, mille alusel on 1. oktoober riiklik tähtpäev, omavalitsuspäev (Riigi Teataja 2018). See on hea võimalus korraldada erinevaid üritusi kõikides omavalitsuste tegevusega seotud kohtades. Teadaolevalt toimus II omavalitsuspäev Tallinnas, III Narvas, IV Pärnus, V Saaremaal, VI Tartus, VII Viljandis, VIII Rae vallas ning 2024. aasta omavalitsuspäev Võrus. Täpsemalt saab omavalitsuspäevast ning sellega seonduvast lugeda mahukast kogumikust „Eesti omavalitsuspäev. Ajaloost sündinud – teel tulevikku“ (2021).

Endiselt on aktuaalsed 2017. aastal toimunud omavalitsuste ühinemiste/ühendamiste tulemused. Reformiga seonduvad teemad on jätkuvalt diskussiooni objektiks.

RIIGI JA KOHALIKU OMAVALITSUSE PARTNERLUSEST

Riigi ja KOVide läbirääkimised, sh riigi ja KOVide ülesanded, tulubaas ning rahastamine.

Üheks peamiseks ja unikaalseks Eesti Linnade ja Valdade Liidu (ELVL) tegevusvaldkonnaks on KOVide esindamine riigi eelarveläbirääkimistel. Riigieelarve läbirääkimiste eesmärk on, et KOVidele oleks tagatud stabiilne tulubaas ja finantsautonoomia, et põhiseaduses sätestatud KOVide laialdane enesekorraldamise õigus saaks ka maksunduse vallas tugevama sisu. Riigieelarve läbirääkimistel osalemisega saame kujundada omavalitsuspoliitikaid ning kaitsta omavalitsuste huvisid riigi tasandil.

Riigieelarve läbirääkimiste poolteks on valitsuse moodustatud valitsuskomisjon, kuhu kuuluvad valdkondlike ministeeriumide esindajad ja ELVLi töörühm, mille koosseisus on liidu juhatuse liikmed ja liidu büroo juhtkond. Läbirääkimiste korraldamise eest vastutab regionaal- ja põllumajandusminister, kes on ühtlasi valitsuskomisjoni juht.

Läbirääkimistel juhindutakse oma tegevuses Euroopa kohaliku omavalitsuse harta põhimõtetest, põhiseaduse §-st 154 ja 157, Eesti seadustest, poolte kinnitatud läbirääkimiste töökorrast, riigi eelarvestrateegia läbirääkimistel arutatust ja läbirääkimiste käigus vastu võetud otsustest.

ELVLi ja valitsuskomisjoni läbirääkimiste põhieesmärk on KOVidele stabiilse, seadustele ja Euroopa kohaliku omavalitsuse hartale põhineva tulubaasi kindlustamine, mis tagaks KOVidele seadustega ja seaduste alusel pandud ülesannete täitmiseks vajaliku tulubaasi ning võimaldaks kohalikuks arenguks vajalikud investeeringud ja omavalitsuste jätkusuutliku arengu. Riigieelarve läbirääkimised toimuvad valitsuskomisjoni koosolekutena ja valdkondlikes töörühmades. Riik on läbirääkimiste töörühmade moodustamisel lähtunud eelkõige KOVide jaoks oluliste valdkondade (omavalitsuse ülesanded) katmisest ja nende probleemkohtade toomisest läbirääkimistesse.

Läbirääkimistel esitab ELVL oma ettepanekud järgmise aasta riigieelarve projekti ja pikema vaate riigieelarve strateegiasse, mille kohta valitsuskomisjon esitab omad seisukohad ja ettepanekud. Eelarve läbirääkimiste tulemusi kajastav lõpp-protokoll esitatakse iga-aastaselt koos riigieelarve eelnõuga ja selle juurde kuuluva seletuskirjaga Riigikogule.

Paraku ei andnud läbirääkimised nii 2023. aasta kui ka 2024. aasta riigieelarve kohta ELVLile soovitud tulemusi ning protokoll on jäänud allkirjastamata.

Lähiajalugu on näidanud, et kui eelkõige peaministri erakond ja teised koalitsiooni liikmed mõistavad KOVi olemust, tema osa riigi elanikele kvaliteetse teenuse osutamisel, siis on läbirääkimistel mõistetud KOVide kitsaskohti ja võimaluste piires on see leidnud kajastust riigieelarves. Heaks näiteks oli COVID-19 pandeemia, kui majanduse elavdamiseks eraldati raha investeeringute tegemiseks, ja Ukraina

põgenike kriisiga seotud erakorraliste kulude hüvitamine.

KOVide rahastamise süsteem

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest tulenevalt peab riik oma ülesannete üleandmisel omavalitsusele tagama ka piisava raha. Kahjuks alati ei kipu riik temale seadusega pandud kohustust täitma. Heaks näiteks saab tuua üldhooldusreformi, mis oma olemuselt on õilis, kuid ei täitnud paraku valimiseelset lubadust, et pensioni eest saab hooldekodukoha, mida ei ole omavalitsustel võimalik täita. Kuidas nii? Seegi kord peab tõdema, et nii ulatuslikku reformi ei saa teha ainult kvantitatiivselt Exceli-põhiselt, vaid on vaja kaasata kvalitatiivsetel näitajatel põhinev mõjuanalüüs.

KOVi teooriast tulenevalt on omavalitsus otsuste tegemisel ja kohaliku elu korraldamisel iseseisev. Seda saab tagada finants- ja maksuautonoomsus, mis Eesti omavalitsustes on pea olematu.

Maksuautonoomiat saab kohalik volikogu teostada kohalike maksude kehtestamisega. Hetkel kehtiv kohalike maksude seadus annab võimaluse kehtestada reklaamimaksu, teede ja tänavate sulgemise maksu, mootorsõidukimaksu, loomapidamismaksu, lõbustusmaksu ja parkimistasu, nende maksude osakaal KOVide kogu maksutulust 2022. aastal oli kokku kõigest 1,17 protsenti. Keegi ei vaidle vastu, et pea 30 aasta tagune seadus ei tööta soovitult pea kõigis omavalitsustes.

Probleemile viitab ka eeltoodud Euroopa Nõukogu Euroopa kohaliku omavalitsuse harta liikmesriikide kohustuste ja kohustuste austamise komitee (järelevalvekomitee) 25.10.2023 raport, mille kohaselt: „Eesti põhiseaduse paragrahv 157 sätestab, et omavalitsustel on seaduse alusel õigus kehtestada ja koguda makse ning määrata koormisi. Kohalike omavalitsuste maksude kehtestamise õiguse tunnustamisele vastavalt Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artiklile 9.3 viitas riigikohus oma otsuses kohtuasjas 3-3-1-48-16 (p 45). Samas on kohalike omavalitsuste omavahendid Eestis äärmiselt piiratud. Umbes 3% kohaliku omavalitsuse tuludest tuleb Eestis maksudest (2017. aasta olukord). OECD-s moodustasid maksud SNG tuludest 35% (kaaluta keskmine) ja 44% (kaalutud keskmine).“ Kokkuvõttes nenditakse raportis: „(145.) Raportöörid märgivad valmisolekut kaaluda kohalike maksude laiendamist, kuid kohalikest maksudest saadavate ressursside nappus viib järeldusele, et artikli 9 lõiget 3 Eestis praegu ei järgita“ (Report CPL 2023: 28–29).

Kindlasti on siin mõttekoht ja viimane aeg teadlaste kaasamiseks, saamaks ettepanekuid omavalitsuste tervikliku tulubaasi mudeli loomiseks. Saamaks muidugi ka vastust hüpoteesile, et Eesti-suguses avatud majandusega riigis on möödapääsmatu suurendada omavalitsuste tulubaasi ilma keskvalitsuse sekkumiseta.

Finantsautonoomia instrument omavalitsuste tulubaasis on füüsilise tulumaksu laekumine, mille arvestuse aluseks on kehtiv tulumaksu määr (alates 2020. a 11,96 protsenti). Füüsilise isiku tulumaks moodustas 2022. aastal omavalitsuste maksutulust 95 protsenti. Samas on keskvalitsusel õigus ühepoolselt tulumaksu määra langetada (2009. aastal langetati määra 11,93 protsendilt 11,4-le) või kergitada, mis ei anna pikas plaanis võimalust tegevusi ja kulutusi planeerida.

Selle ilmekaks näiteks on rahandusministeeriumi poolt 2022. aastal pakutud mõte omavalitsuste finantsautonoomia suurendamiseks, mis seisnes selles, et alates 2024. aastast tõsta asendus- ja järelhoolduse ning matusetoetuse raha toetusfondist ümber omavalitsuste tulubaasi. Selle tulemusena oleks tõusnud üksikisiku tulumaksu määr seniselt 11,96 protsendilt 12,06-le, mis võimaldaks saada rohkem raha tulubaasi. Sellega kaasnes KOVide õigustatud ootus keskvalitsusele. Kahjuks asus uus valitsuskoalitsioon tasandama omavalitsuste tulubaasi, mille tulemusena vähendati 2024. aastast kehtima hakkava tulumaksuseadusega

üksikisiku tulumaksu määra 11,89 protsendile, lisaks vähendati tulubaasi nn edukamate omavalitsuste arvelt 8,3 miljoni ulatuses. Tõsi, seadusemuudatusega suurendati riiklikelt pensionidelt arvestuslikku tulumaksu 1,88 protsendilt 2,5-le. Samas jäeti mainimata, et 1,88 protsenti on kaetud ülhooldusreformi kohustusega, millest mitmel omavalitsusel ei pruugi 2,5 protsendist piisata. Reaalselt ei laeku riiklikelt pensionidelt maksutulu riigieelarvesse, toimub raha ümberjagamine üksikisiku tulumaksu arvelt. Selle muudatusega peaks suurenema nende omavalitsuste tulubaas, kus omavalitsuse demograafilises struktuuris on rohkem pensionil olevaid elanikke.

Kõigi praeguseks tehtud ja kavandatavate muudatuste kohta puudub mõjuanalüüs, eelkõige mis hakkab juhtuma nn edukamates omavalitsustes, kus juba praegu on surve lasteaia- ja koolikohtadele, kui järgnevatel aastatel peaks toimuma nende tulubaasi vähendamine, samas on nendes omavalitsuse üksustes rohkem töötavaid elanikke, kui pensionil olevaid.

Eelnevat reaalsust oponeerides saab viidata tasandusfondile, mille üldine eesmärk on tasandada, hetkel 90 protsendi ulatuses, arvestuslikku tulude (tulumaks ja maamaks) ja peamiselt demograafia põhjal arvestatud kulude vahet. Fondi maht on aastaid sisuliselt muutumatuna püsinud u 107 miljoni euro juures ja pole olnud poliitilist tahet seda suurendada. Eespool mainitud raha ümberjagamise käigus suunatakse sinna lisaraha 28 miljoni ulatuses.

Lisaks tasandusfondile on veel toetusfond, mille puhul on tegemist riigieelarveliste toetustega, 2023. aastal oli toetuste maht 748 miljonit eurot. Suurema osa sellest moodustab üldhariduskoolide pidamiseks antav toetus 468 miljonit eurot.

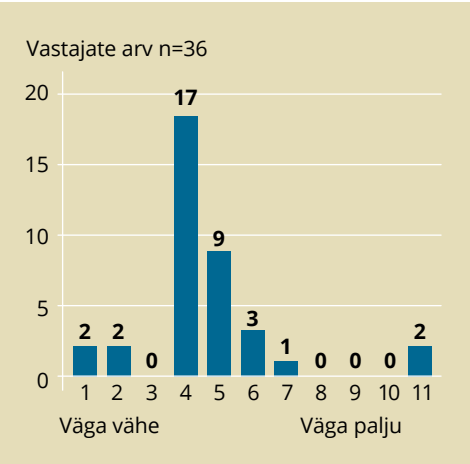
Autorid on jätkuvalt seda meelt, et KOVide tulude süsteem vajab lahti võtmist, sisukat analüüsi ja korrastamist. Ei tohiks karta lennukaid ideid ja diskussioone, mis aitavad edasi liikuda. Tulude ümberjagamisega saab leevendada osa omavalitsuste mahajäämust, kuid see ei ole instrument, millega korrastada regionaalpoliitikat. Tuleb teha julgeid otsuseid ja asuda ellu viima haldusreformi järgmist etappi, eesmärgiga tagada omavalitsustele piisav tulubaas, sh maksutulud, ikka selleks, et pakkuda kvaliteetseid kodulähedasi avalikke teenuseid ja teha investeeringuid.

Riigi ja KOVide koostöö haridusvaldkonna kollektiivläbirääkimiste näitel

Kohalike omavalitsuste finantsautonoomia seisu ja ka sotsiaaldialoogi õigusliku baasi, mehhanismide ning praktilise kogemuse toimimine on seotud suures osas riigi ja KOVide suhete valdkonnaga. Seda ilmestab hästi Tallinna Ülikooli riigiteaduste magistri Mikk Tarrose lõputöö „Kollektiivläbirääkimistest haridusvaldkonnas kohalike omavalitsuste, riigi ja sotsiaalpartnerite esindajate näitel“ raames tehtud uuring. Magistritöö uurimuses koguti andmeid ankeetküsitlusega, kus uuriti KOVide esindajatelt kollektiivläbirääkimiste formaadi vajadust ning nende võimekust ja eelistusi formaadis kaasa rääkida.

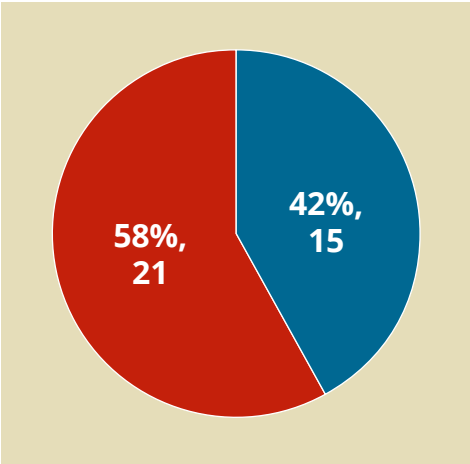
Vastajad hindasid näiteks, et praegune riigieelarve läbirääkimiste formaat ELVLi ja haridus- ja teadusministeeriumi vahel ei arvesta KOVide arvamustega piisavalt. Vastajate kaalutud keskmine oli siinkohal 4,24 punkti 10st (joonis 3).

Järgnevalt tutvustati põgusalt kollektiivläbirääkimiste formaati Soomes ja Taanis, kus anti lühiülevaade vastajatele kollektiivläbirääkimiste protsessist haridusvaldkonnas, sinna kaasatud osapooltest ja sisust. Seejärel uuriti, kas nad on sellisest läbirääkimiste formaadist kuulnud. 36st vastajast 21 ehk 58 protsenti ei olnud varasemalt kuulnud kollektiivläbirääkimiste formaadi kohta haridusvaldkonnas, 15 ehk 42 protsenti vastajatest olid teadlikud kollektiivläbirääkimiste formaadi kasutamise kohta rahvusvahelisel tasandil (joonis 4).



JOONIS 3. Kui palju on teie hinnangul kohalike omavalitsuste arvamusi ja soove riigieelarve läbirääkimiste käigus haridusvaldkonnas arvestatud? 0–10 skaala: 0 – väga vähe, 10 – väga palju, 11 – ei oska öelda.

Allikas: Mikk Tarros



JOONIS 4. Kas olete olnud varasemalt tuttav kollektiivläbirääkimiste formaadi (Soome/Taani) kasutamisega riigieelarve läbirääkimistel rahvusvahelisel tasandil?

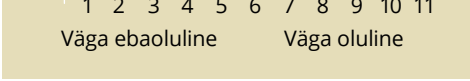
Allikas: Mikk Tarros

Võib öelda, et teadlikkus sellisest formaadist ei ole jõudnud kõigi osapoolteni.

Samuti uuriti, kas oleks huvi niisugust läbirääkimiste formaati rakendada ka Eestis. Kaheksa vastajat leidis, et väga oluline oleks kollektiivläbirääkimiste formaati rakendada haridusvaldkonna läbirääkimistel ka Eestis, 11 vastajat pidas formaadi rakendamist pigem oluliseks või oluliseks. Vastajate keskmine oli siinjuures 7,7 punkti 10st ehk vastajad pigem eelistasid kollektiivläbirääkimiste formaati (joonis 5).

Küsimusele, miks ei ole teie hinnangul senini kollektiivläbirääkimiste formaati riigieelarve läbirääkimistel haridusvaldkonnas Eestis kasutatud, vastati järgmiselt: 24 vastajat ehk 66,67 protsenti leidis, et formaati pole kasutatud, kuna puudub poliitiline tahe formaadi kasutusele võtmiseks. 20 vastajat ehk 55,56 protsenti tõid välja, et üks mitte rakendamise põhjuseid on teadlikkuse puudumine kollektiivläbirääkimiste protsessist (joonis 6).

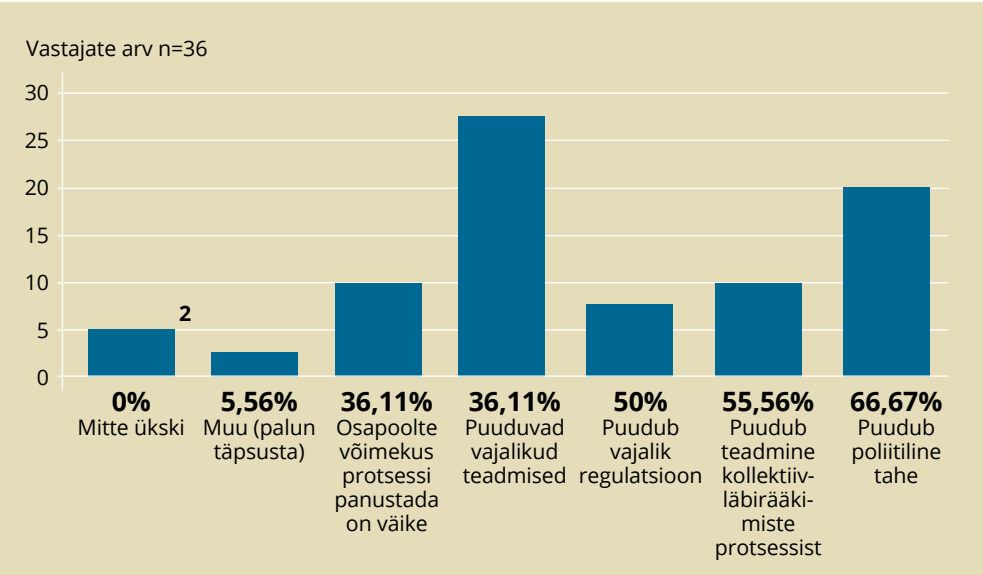
Nii siin kui teistes peatükkides käsitletud väljakutsetega toimetulekuks on



JOONIS 5. Kuivõrd oluline on teie hinnangul, et kollektiivläbirääkimiste formaat toimuks ka Eestis? 0–10 skaala: 0 – väga ebaoluline, 10 – väga oluline, 11 – ei oska öelda.

Allikas: Mikk Tarros

oluline pidev pädevuste suurendamine ametnikkonna ja poliitikute hulgas. Järgnevalt anname ülevaate KOVi valdkonna väljakutsetest ja võimalikest lahendusteedest.



JOONIS 6. Miks ei ole teie hinnangul senini kollektiivläbirääkimiste formaati riigieelarve läbirääkimistel haridusvaldkonnas Eestis kasutatud (vali vähemalt üks)?

Allikas: Mikk Tarros

REGIONAALSE JUHTIMISE TULEVIKUSUUNDADEST

Eesti regionaalne tasakaalustatud areng on olnud üks olulisemaid, kuid samas ka keerukamaid valdkondi. Teemat käsitleti väga põhjalikult näiteks ühisprojekti „Eesti regionaaltasandi arengu analüüs“ raames, mille viisid läbi Tallinna Ülikooli, Tartu Ülikooli ja osaühing Geomedia teadlased. Uuringu eesmärk oli analüüsida regionaalse valitsemise alternatiive ja selle tulemustest lähtuvalt esitada konkreetsed ettepanekud regionaalseks valitsemiseks.

Analüüsi käigus selgitati välja Eesti regionaaltasandi olukord, mille käigus kirjeldati maakondlikke ja regionaalseid arendusorganisatsioone, neile seatud ülesandeid ja nende kasutatavaid ressursse. Tutvuti teiste riikide regionaalse juhtimise kogemustega ning kujundati Eesti regionaalse valitsemise korralduse sisukomponendid. Regionaalse valitsemisena käsitleti juhtimistasandit, mis paikneb kesk- ja kohaliku tasandi vahel. Regionaalne valitsemine ei välista juhtimistasandi riiklikku ega omavalitsuslikku olemust ja eelistati selle kujundamist kesk- ja kohaliku tasandi partnerluses. Analüüsi tulemusena töötati välja regionaalse valitsemise mudelite alternatiivid (Kattai *et al.* 2020). Sõnastatud poliitikaettepanekuid regionaalse valitsemise korraldamiseks tutvustati Riigikogu ja valitsuse esindajatele Riigikogus 17.06.2020 toimunud kollokviumil „Eesti regionaalse arengu väljakutsed ning võimalikud tulevikutrendid“.

Väga oluliseks võib pidada samuti Riigikogus 10. veebruaril 2020 suure osalusega toimunud omavalitsuste foorumit „Eesti regionaalne tasand – kas praktiline vajadus või saab ka teisiti?“. Teemadena käsitleti omavalitsuste territoriaalset ulatust, omavalitsuste mastaapi regionaalseks valitsemiseks ja/või avalike ülesannete täitmiseks. Arutelu all olid regionaalse tasandi valitsemine ja organisatoorne koostöö ning milline võiks välja näha regionaalse otsustuskogu mandaat, samuti valitsemisstruktuuri või koostöö õiguslik vorm. Peatuti ka potentsiaalse koostöö kohustuslikkuse, otsuste vastuvõtmise

mehhanismide ning regionaalse tasandi ülesannete täitmise tulubaasi teemadel (Tallinna Ülikool 2020).

Arengulepe ja regionaalne nõukogu

2021. aastal algatas valitsus regionaalsete arengulepete ja regionaalsete nõukogude pilootprojekti, mis osaliselt tugines ka eelnimetatud regionaaltasandi arengu analüüsile, aga valis täpsema sihituse.

OECD liikmesriikide seas on trend regionaalse valitsemise ümberkujundamiseks, et toetada senisest tõhusamalt regionaalarengut ja piirkondlikku konkurentsivõimet, seniste regionaalsete haldustasandite asemel rakendatakse enim kesk- ja kohaliku tasandi ühiseid struktuure ja tegevusi regionaalsete poliitikate suunamiseks.

Eesti kandev probleem on regionaalne ebavõrdsus, mille üheks indikaatoriks on suur vahe Harjumaa ja väljaspool Harjumaad saavutatavas SKTs võrreldes ELi keskmisega.

Kui soovida, et ka mujal kui pealinna regioonis elu areneks ja SKT kasvaks, tuleb otsida ja toetada iga piirkonna konkurentsivõimet ja arengueeldusi. Pilootprojekti eesmärk on välja selgitada, kas ühest maakonnast suurema regiooni majanduse (ettevõtluse) arengule suunatud arengulepe oleks tõhusam viis piirkondade vajadusi teadvustada ja konkurentsivõimet tõsta.

Pilootprojekt põhineb eeldusel, et senised poliitikakujundamise instrumendid ei anna regionaalse arengu tagamisel ja ebavõrdsuse vähendamisel ühiskonna ootustele vastavaid tulemusi ning ilma tegudeta jäävad strateegiadokumentides (eeskätt Eesti 2035, TAIE 2021–2035 jt) ja tegevuskavades (RETK) sätestatud eesmärgid täitmata.

Arengulepe ja regionaalne nõukogu oli valik mitme alternatiivi hulgast (kooskõlastamisprotsess, riigi ja KOVi eelarveläbirääkimised, maakondlikud arengustrateegiad). Valikut toetas omavalitsusliitude tellimusel läbi viidud ja ESFi rahastatud uuring „Eesti regionaaltasandi arengu analüüs“ (Kattai *et al.* 2020: 7). Pilootprojektidega testime ühtlasi teadlaste ja ekspertide pakutud mudelit.

Arengulepped on regionaalpoliitilise instrumendina kasutusel ka teistes riikides, nt Soome MAL-kokkulepped linnaregioonide ja valdkondlike ministeeriumide vahel (Tampereen Kaupunkiseutu n.d.).

Eesti kandev probleem on regionaalne ebavõrdsus.

Arenguleppega lepivad keskvalitsus (ministeeriumid), KOV ja partnerid (ettevõtjad, ülikoolid jt) riiklikest strateegiadokumentidest lähtudes koosloomes kokku regiooni fookusvaldkonnad (prioriteetsed ettevõtlusvaldkonnad) ning nutika spetsialiseerumise fookused.

Arengulepe on sisendiks valdkonnapoliitikate edasisele kujundamisele ja meetmete disainimisele ning ka osapoolte tegevuse pikaajalisele suunamisele, sh investeeringute rahastamisele.

Seega on arenguleppe eesmärkideks sisustada ja suunata:

- riigieelarve raha valdkonnapoliitikate ja ministeeriumite programmide kaudu, mis on mõeldud vastava piirkonna majanduse konkurentsivõime arendamiseks,
- kõiki ELi struktuurifondide käesoleva perioodi (2021–2027) piirkondade ettevõtluse konkurentsivõime toetamise meetmeid selles osas, mida erinevad ministeeriumid oma valdkonnas veel kujundada/mõjutada saavad,
- järgmise ELi rahastusperioodi (2028–…) prioriteetide ja meetmete kujundamist, mis puudutavad

regionaalse ettevõtluse konkurentsivõime arendamist,
- KOVide (nt maakondlikult) rahastatavaid tegevusi regiooni majanduse ja ettevõtluskeskkonna arendamiseks,
- teiste arenguleppe partnerite rahastatavaid tegevusi regiooni majanduse ja ettevõtluskeskkonna arendamiseks.

Leppe ettevalmistamise ja hilisema täitmise seirega tegeleb regionaalne nõukogu koos oma tugistruktuuriga.

Regionaalse nõukogu kui aruteluareeni roll on korraldada ja koordineerida arenguleppe koosloomelist koostamist ja kokkulepete saavutamist, regiooni väärtuspakkumise väljatöötamist ning arenguleppe seiret ja vajadusel uuendamist. Nõukogusse kuuluvad ministeeriumide, MAROde (maakonna arenguorganisatsioon), ülikoolide esindajad ja eksperdid, kokku u 15 inimest. Nõukogu koosseisu täpne disain sõltub regioonist ja selle kinnitab riigihalduse minister käskkirjaga. Nõukogu disainil lähtutakse põhimõttest, et keskvalitsuse, KOVi ja teiste osapoolte vahekord nõukogus on samaväärne, nõukogu liige ei ole seotud oma organisatsiooni esindamisega.

Personaalse riigi arengute edukal juurutamisel on KOVidel vähemalt sama oluline roll kui keskvalitsusel.

Pilootprojekti eestvedaja on regionaal- ja põllumajandusministeerium ning selle KOVide poliitika osakond koostöös regionaalarengu osakonnaga.

Arenguleppe pilootpiirkonnad

Esialgu on lähtudes kohapealsest tahtest välja valitud kaks pilootpiirkonda, kuhu kuuluvad järgmised tervikmaakonnad.
- Kesk-Eesti: Järva, Lääne-Viru, Viljandi ja Rapla maakond
- Lõuna-Eesti: Jõgeva, Põlva, Tartu, Valga ja Võru maakond

Piirkondade moodustamise aluseks on NUTS 3 piirkonnad, kuid Viljandi puhul arvestasime maakonna MARO soovi kuuluda Kesk-Eesti piirkonda.

Mõlema pilootpiirkonna osas koostab projektijuht konkreetse piirkonnapõhise pilootprojekti kava.

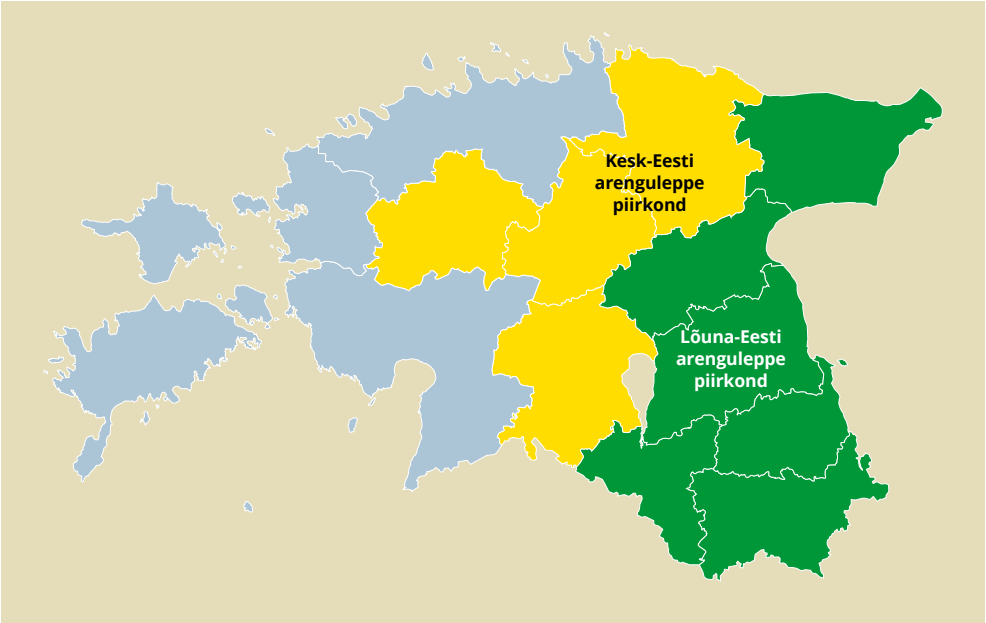
Esialgu jäävad kõrvale järgmised piirkonnad: 1) Lääne-Eesti: Hiiu, Lääne, Pärnu ja Saare maakond, 2) Ida-Virumaa, kuna Ida-Viru programmi, Ida-Viru tegevuskava ning õiglase ülemineku kava kõrvale veel regionaalse arenguleppe tegemise idee võib seal praegu segadust tekitada ning 3) Harjumaa, mis ei vaja tingimata riigilt lisatähelepanu, kuna on niigi kõige kõrgema SKTga piirkond.

Praeguseks on regionaalsed nõukogud moodustatud (Rahandusministeerium 2023a; 2023b), toimuvad arutelud, eesmärk on regionaalsete arengulepeteni jõuda 2024. aastaks.

ANDMED JA POLIITIKA KUJUNDAMINE NING OTSUSTAMINE

KOVide kontekstis on infotehnoloogia, digiteenuste ja andmepõhise otsustamise roll muutumas üha olulisemaks. Andmepõhine juhtimine on protsess, kus otsuste tegemine põhineb andmetel ja faktidel, mitte ainult intuitsioonil, kõhutundel või isiklikel eelistustel. Seega on andmed ja andmepõhine poliitika kujundamine ning otsustamine eriti oluline KOVide kontekstis, kus ressursid on väga piiratud ja otsused mõjutavad vahetult kogukonna heaolu. Eesti, olles tehnoloogiliste lahenduste eestvedajana maailmas tuntud, seisab silmitsi väljakutsega, kuidas viia edasi andmepõhist juhtimist oma KOVides.

KOVi sektori andmepõhise otsustamise teema on muutunud üha aktuaalsemaks, kuna see võimaldaks teha



JOONIS 7. Regionaalsete arengulepete piirkonnad Eestis.

Allikas: Mikk Lõhmus

informeeritumaid otsuseid, mis põhinevad faktidel ja analüüsidel. Kuid selle rakendamine on keeruline, eriti arvestades KOVide IT-juhtimise ja arendamise väljakutseid. Loomulikult on oluline ka mõista, et tehnoloogia ja andmed ei ole poliitiliselt neutraalsed (Winner 1980). Iga tehnoloogiline valik, olgu see andmete kogumise meetod või ühel või teisel moel üles ehitatud infosüsteem, kajastab teatud poliitilisi eelistusi ja väärtusi. Näiteks see, milliseid andmeid kogutakse ja kuidas neid analüüsitakse, võib mõjutada, milliseid probleeme peetakse oluliseks ja milliseid lahendusi eelistatakse. Globaalne trend näib liikuvat ka sügavaid ühiskondlikke debatte nõudvas suunas (Tsamados 2021), kus ühiskonna automaatne mõõtmine ja nügimine IT-vahendite abil on muutumas peamiselt kuluefektiivsuse argumentidel üha vältimatumaks. Sarnaselt ei saa arutelud personaalse riigi kontseptuaalse olemuse ja sisustamise üle jääda puutumata tehnoloogiliste küsimuste kõrval poliit- ja õigusfilosoofiast. Personaalse riigi arengute edukal juurutamisel on KOVidel vähemalt sama oluline roll kui keskvalitsusel. Selline areng esitab uusi väljakutseid, eriti arvestades, et omavalitsuste ressursid on piiratud.

KOVide peamiste infosüsteemide analüüs on näidanud (ELVL 2022), et paljudes omavalitsustes on baassüsteemid vananenud või ebapiisavad. See seab kahtluse alla andmete kvaliteedi ja kättesaadavuse, mis on andmepõhise otsustamise jaoks hädavajalikud. Kui baassüsteemid on nõrgad, on keeruline koguda usaldusväärseid andmeid, mis on vajalikud informeeritud otsuste tegemiseks. KOVide infosüsteemide puudulikkus, nagu on märgitud värskes deklaratsioonis (OVP 2023) ning sellele eelnenud põhjalikus infosüsteemide analüüsis (ELVL 2022), on kindlasti üheks peamiseks takistuseks andmepõhise poliitikakujundamise ja automatiseeritud otsustega edasimineku. Sageli on infosüsteemid piiratud funktsionaalsusega ega vasta andmekaitse ja -turvalisuse nõuetele. Selleks, et

edendada andmepõhist juhtimist, peavad omavalitsused investeerima kaasaegsetesse infosüsteemidesse, mis on ühtlasi turvalised ja kasutajasõbralikud.

IT-arenduse kulude kasv ja ressursside vähenemine sunnivad KOVe otsima kuluefektiivsemaid lahendusi. Üks võimalus on tegevuste tsentraalne lahendamine või detsentraalne koostöö väiksemates gruppides. See võimaldaks jagada kulusid ja ressursse, samuti tõsta efektiivsust ja parandada teenuste kvaliteeti.

KOVide IT-juhtimise väljakutsed ja andmepõhine otsustamine on omavahel tihedalt seotud. Paljudes KOVides on IT-süsteemid vananenud ja personali ressursid piiratud. See teeb keeruliseks andmete kogumise ja analüüsimise, mis on andmepõhise otsustamise alustala. Väikeste omavalitsuste puhul võib olla keeruline rahastada „rätsepatöö“ IT-lahendusi, mis vastaksid nende spetsiifilistele vajadustele. Tööjõukulude kiire kasvu tõttu muutub tegelikult üha võimatumaks „rätsepatöö“-infosüsteeme luua ka suurtel ja võimekamatel omavalitsustel – alternatiivsed standardlahendused tulevad oma probleemidega, kuid võrreldes paarikümne aasta taguse ajaga saab pinge nende kahe põhimõttelise valiku vahel ainult kasvada.

Seega peavad omavalitsused leidma tasakaalu tehnoloogia võimaluste ja nende enda ressursside piirangute vahel. On oluline, et omavalitsused tunnistaksid vajadust investeerida IT-süsteemidesse ja andmehaldusse, samas otsides võimalusi ressursside optimeerimiseks ja koostööks. See nõuab strateegilist planeerimist ja innovaatilist lähenemist, et ületada olemasolevad väljakutsed ja parandada teenuste osutamist kogukondadele.

Arusaadavalt mängivad KOVide IT-lahenduste kujundamisel olulist rolli ka seadused ja poliitika. Seadused ja regulatsioonid võivad piirata, kuidas ja milliseid andmeid saab koguda ja kasutada. Eesti VIII omavalitsuspäeva paneelides tuli korduvalt esile, et eesrindlikumad omavalitsused oleksid nõus väga suurt hulka tegevusi automatiseerima, kuid kehtiv õigusraamistik seab piiranguid. Samuti võivad poliitilised otsused mõjutada, millistele valdkondadele suunatakse IT-investeeringuid.

Eelneva põhjal on ilmne, et andmepõhine poliitikakujundamine ja otsustamine KOVides on kompleksne ja mitmetahuline väljakutse, mis nõuab nii tehnilist innovatsiooni kui ka poliitilist teadlikkust ja oskust navigeerida keerulisel seadusandlikul maastikul. Selles kontekstis on oluline, et omavalitsused mõistaksid nii tehnoloogia võimalusi kui ka piiranguid ning teeksid koostööd erinevate huvigruppidega, et leida parimad lahendused oma kogukondadele. Positiivse inspireeriva näitena võib välja tuua riigikantselei värske DDDM pilootprojekti (*data driven decision making* – andmete-juhitud otsustamine) (Riigikantselei 2022), kuidas sealseid kogemusi ei saa üks ühele laiendada KOVidele. Alustades sellega, et otsuste ettevalmistamise loogika on erinev ning lõpetades sellega, et iga omavalitsus on unikaalne oma vajaduste, ressursside ja väljakutsetega.

Riigikohtu hiljutine otsus tühistada algoritmi poolt tehtud automaatne otsus rõhutab vajadust kriitiliselt suhtuda tehnoloogia rolli otsustusprotsessides (Riigikohus 2023). See juhtum toob veelgi jõulisemalt lauale küsimusi algoritmide läbipaistvusest, õiglusest ja vastutusest. Omavalitsused peavad olema teadlikud nendest riskidest, eriti kui neil pole võimalusi keerukaid IT-lahendusi välja töötada ja hallata.

Andmepõhise juhtimise kontekstis on oluline põhjalikumaks mõtlemiseks esile tõsta värske Riigikohtu lahendi (3-21-979, 28. september 2023) kaks tsitaati.

- „[…] Ärireegli BR07 kui halduseeskirja alusel toimiv automaatsüsteem ei näinud ette võimalust rohevõrgustikuga seotud asjaolude juhtumipõhiseks hindamiseks ja ohu välistamiseks.“ (3-21-979, p. 47)

- „Kõik automaatsüsteemi tööparameetrid on seadistanud vastustaja ning alluvad tema vahetule kontrollile. Neid muudetakse ja täiendatakse pidevalt. Automaatregister ei tee iseseisvat otsust.“ (3-21-979, p. 7.2.)

Kiirelt igapäevatöösse kanda kinnitavad uue põlvkonna AI-lahendused (ChatGPT jt) esitavad samuti KOVidele nii väljakutseid kui ka võimalusi, potentsiaalselt ka alternatiivseid lahendusteid. Need tehnoloogiad lubavad küll tõsta efektiivsust ja produktiivsust (Dell'Acqua *et al.* 2023), kuid samal ajal tekitavad sõltuvust suurtest tehnoloogiaettevõtetest. See sõltuvus võib omavalitsuste jaoks tähendada veelgi rohkem kontrolli kaotamist oma andmete ja IT-infrastruktuuri üle. Välisriikide kogemuse (Daae 2023) näitel saab öelda, et KOVi töötajate teadmatus uute tehnoloogiate osas ja nende koolitusvajadused on kindlasti olulised aspektid, mida tuleb arvesse võtta. Tehisintellekti rakenduste kasutuselevõtt nõuab töötajatelt uusi oskusi ja teadmisi, mis omakorda nõuab ulatuslikke koolitusprogramme.

Keskvalitsuse roll KOVide digivõimekuse tõstmisel on samuti kriitiline. On vaja luua erinevaid raamistikke, mis toetaksid omavalitsusi digipöörde protsessis. Selleks võiks kaaluda ühtsete andmehalduse põhimõtete ja andmete kasutamise mudelite ning ühiste „sõnastike“ väljatöötamist, mis tagaksid järjepidevuse ja ühtsuse eri tasanditel. Lisaks on loomulikult vajalik suurendada tehnoloogiasse tehtavate investeeringute proportsioone, mis aitab ületada praeguseid takistusi ja soodustab innovatsiooni.

Kokkuvõttes nõuab andmepõhise juhtimise edendamine KOVides terviklikku lähenemist. See hõlmab tehnoloogiliste vahendite arendamist, ametnike pädevuse tõstmist, tugevamate omavalitsuste ja keskvalitsuse tuge ning väga laiapõhjalist koostööd. Eesti, tuntud oma digitaalse edumeelsuse poolest, peab jätkama investeeringuid ja uuendusi tagamaks, et kõik omavalitsused, olenemata nende suurusest või ressurssidest, suudavad pakkuda kvaliteetseid digiteenuseid ja teha andmepõhiseid otsuseid. Selline lähenemine mitte ainult ei tugevda KOVide võimekust, vaid aitab kaasa ka riigi üldisele digitaalsele arengule ja innovatsioonile.

KOOSLOOMELINE VALITSEMINE

Mitmete riigireformide püüded näitavad, et avalike poliitikate ja teenuste parendamiseks, keerukate ühiskondlike probleemidega toimetulekuks ning kogukondade tugevdamiseks ja tõhusamaks demokraatia realiseerimiseks vajame uusi toimimisviise ja lahendusi valitsemises. Üheks selliseks uuenduslikuks viisiks on moesõnaks kujunenud „koosloome“. Koosloome pakub atraktiivse teostatava viisi, kuidas valitsused võiksid kaasata nii teenusloomesse kui poliitikakujundusse rahvast ja huvigruppe.

Koosloome pakub atraktiivse teostatava viisi, kuidas valitsused võiksid kaasata nii teenusloomesse kui poliitikakujundusse rahvast ja huvigruppe.

Termin ise tuleneb erasektorist, kus kliendid või lõppkasutajad võivad olla kaasloojateks, kelle kogemused toodete või teenustega võivad pakkuda lisaväärtust ettevõtetele. Seega on lõppkasutajad ka toote- ja teenuseinnovatsiooni allikaks (Prahalad ja Ramaswamy 2000; Vargo ja Lusch 2004). Avalikus sektoris on nendeks lõppkasutajateks inimesed. Avaliku sektori innovatsioon liigitub üha enam sotsiaalseks innovatsiooniks, mille puhul

on eesmärk parandada inimeste heaolu, tõugata tagant suhete evolutsiooni ja luua parem tasakaal ühiskonnana koos eksisteerimiseks. See väljendub tegevustes ja muutustes, mis viivad ülalt alla majanduse ja ühiskonna korraldusest alt üles, kaasava ja loomingulise ühiskonnani (Lepik ja Kangro 2020). Euroopa Komisjoni (European Commission 2011: 30) sõnul „mobiliseerib sotsiaalne innovatsioon iga inimest aktiivselt osa saama innovatsiooniprotsessist". Sotsiaalne innovatsioon on pikaajaliste tulemuste loomine, mis püüavad lahendada ühiskondlikke vajadusi, muutes põhjalikult suhteid, positsioone ja reegleid osalevate sidusrühmade vahel, avatud osalemise, vahetu suhtluse ja koostöö protsessi kaudu asjakohaste sidusrühmadega, sealhulgas lõppkasutajatega, ületades seeläbi organisatsioonilisi piire (Voorberg *et al.* 2017). Poliitikakujundajad on hakanud omistama rahva osalusele sotsiaalses innovatsioonis aina suuremat tähtsust. Osborne ja Strokosch (2013) märgivad, et eri osalisi, sh lõppkasutajaid siduv ning osaliste ühist vastutust rõhutav koosloome käsitlus on avaliku sektori reformide debattides olulisel kohal.

Koosloomel ei ole ühte selget ühist määratlust, see võib tähendada nii arendustegevust, suhtlemist kui ka ühist väärtuse loomist (Lepik ja Kangro 2020). Sellegipoolest on olemas ühine arusaam, et koosloome kõige olulisem komponent on lõppkasutaja/rahva aktiivne kaasamine. Poliitika kujundamine ei ole enam pelgalt ülalt-alla või ühesuunaline protsess; samamoodi ei osuta teenuseid enam vaid professionaalid ja avalike asutuste juhtivtöötajad, kuid kasutajad ja nende kogukonnad mängivad otsuste ja tulemuste kujundamisel suurt rolli (Bovaird 2007).

Voorbergi jt (2014) järgi võib koostootmises (*co-production*) ja koosloomes (*co-creation*) eristada kolme tasandit:

1. kodanik kui avaliku poliitika koosrakendaja (*co-implementer*),
2. kodanik kui kooskujundaja (*co-designer*) ja
3. kodanik kui algataja (*initiator*).

Voorberg jt käsitlevad koosloomet rahva kaasamiseks kooskujundaja ja algataja tasanditel. Koosdisaini viise ja areene võib olla väga palju, ulatudes digitehnoloogiaplatvormidest kuni füüsiliste kohtumisteni. Kolmandal tasandil on rahval proaktiivne roll, kus nad võtavad ise initsiatiivi, selgitavad välja rahuldamata vajadused ja loovad täiesti uusi teenuseid.

Koosloome takistused

Koosloomel on mitmeid väljakutseid ja takistusi. Organisatsioonide vaates mainitakse akadeemilises kirjanduses tegureid, mis näivad olevat sõltumatud konkreetsest poliitika valdkonnast, nagu näiteks teadmised või tervis. Viidatakse avaliku sektori organisatsioonide koosloome areenide, struktuuride, protseduuride ja infrastruktuuri puudumisele. Koosloomet mõjutavateks teguriteks on ametnike ja poliitikute suhtumine koosloomesse, sest poliitikud ja juhid peavad seda ebatõhusaks ning kardavad kaotada oma staatust ja kontrolli (Voorberg *et al.* 2017). Koosloomet on võimalik ära kasutada näilise rahva kaasatuse ja legitiimsuse suurendamise huvides. Avaliku võimu asutused võivad kaasata rahvast ebapiisavatesse koosloome protsessidesse, millega püütakse jätta mulje osalemise võimalusest poliitikakujunduses. Takistusena nähakse ka riskipelglikku, konservatiivset halduskultuuri, kus rahvast ei peeta piisavalt usaldusväärseks ressursiks ega võrdseks partneriks. Edukaks koosloomeks on vajalikud selged stiimulid. Sageli pole aga ametnikele üheselt selge, mil määral saab avalikke teenuseid parendada inimeste kaasamise kaudu, kuidas koosloome loob eelarvekasu või suurendab sidusrühmade huvi.

Rahva vaates võib olla takistuseks isiklik valmisolek koosloomeks, stiimuliks aga sisemised väärtused nagu lojaalsus, kodanikukohus ja soov valitsust positiivselt parendada, isiklikud omadused, nagu haridus, aga ka perekondlik koosseis. Haritumad on teadlikumad kogukonna

vajadustest ja seega suudavad ka paremini sõnastada oma vajadusi. Lisaks on vajalikud teadmised, kuidas ja kus on võimalik avalike teenuste üle otsustada, ning peab olema ka vastutustunnet ja vajalikku sotsiaalset kapitali (Voorberg *et al.* 2017).

Organisatsioonide puhul saaks takistusi ületada koosloomet toetava selge poliitikaga või inimressursiga, nt konkreetse ülesandega koosloome algatuste vahendaja abil. Rahva jaoks on vajalik koosloomes osalemise hõlbustamine, nt sobilike koosloome areenide loomine, osalemiskulude katmine jne. Oluline on osapoolte vastutuse võtmine ka koosloomeliste tulemuste realiseerimise eest.

Koosloome ja digitehnoloogia

Uued tehnoloogiad saavad anda võimaluse otsuseid tõhusalt vastu võtta väljaspool neid organisatsioone, kes kavandavad ja kontrollivad standardiseeritud (automatiseeritud) otsuste tegemise protsesse. Nii valitsustel kui rahval on tehnoloogia kasutamiseks otsuste tegemisel üsna palju paindlikkust. Valik, millist kommunikatsioonitehnoloogiat kasutada, muudab koosloome digiteerimise oma olemuselt poliitiliseks küsimuseks, sest see valik määrab ka selle, kellel on kontroll koosloome protsesside üle (Lember *et al.* 2019). Sageli teevad valikud uute tehnoloogiate kohta kolmandad osapooled, mitte need, kes koosloomes osalevad. Omavalitsuste tsentraliseeritud IKT osakonnad võivad kehtestada ranged reeglid, milliseid tehnoloogiaid saab avalike teenuste osutamisel kasutada ja kuidas. Samas võivad omavalitsused olla kammitsetud erasektori tehnoloogiapakkuja poolt, kes on valikud teinud (Reimann, 2018). Digitehnoloogiad võivad seega piirata koosloome disaini valikuid, aga ka võimaldada koosloomet üle geograafiliste, ajaliste ja organisatsiooniliste piiride. Digitehnoloogiad võivad mitmekesistada koosloome praktikaid, kuid saavad koosloomet ka asendada, kui otsuste tegemine jääb vaid algoritmidel või kollektiivsetel andmetel põhinevaks (Lember *et al.* 2019). Valikute tegemine sõltub taas kord koosloome eesmärkidest.

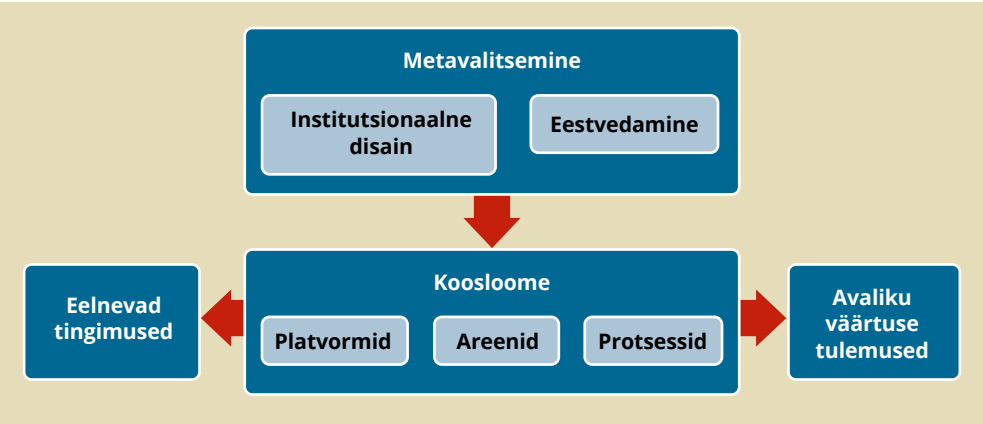
Koosloome areenid

Ansell ja Torfing (2021) on pakkunud välja koosloome kontseptuaalse mudeli, rõhutades vajadust kaaluda eelnevaid tingimusi koosloomeuuringutes. Metavalitsemine tähendab teadlikku pingutust mõjutada interaktiivseid juhtimisprotsesse, mis võib toimida nn käed-vabad-meetodil ehk ilma et kasutataks traditsioonilist ülevalt alla suunatud kontrolli, vaid vastava institutsionaalse disaini ja partnerluse raamistike kaudu. See võib toimuda ka nn käed-küljes-meetodil ehk koosloomeliste protsesside eestvedamise abil. Koosloome osas koosneb metavalitsemine kolmest omavahel seotud komponendist: platvormid, areenid ja protsessid. Platvormid on kestvad struktuurid, mis pakuvad võimalusi areenide loomiseks, mis on ajutised institutsioonid vastastikuse suhtluse eesmärgiga.

Nii valitsustel kui rahval on tehnoloogia kasutamiseks otsuste tegemisel üsna palju paindlikkust.

Koosloomeprotsessid on keerukad, hõlmates algatust, kujundamist, rakendamist, konsolideerimist, mõõtmist ja levitamist. Nende eesmärk on luua avalikku väärtust, olgu need seotud konkreetsete teenuste, poliitikate või laiemate ühiskondlike küsimustega, mis nõuavad kollektiivset tegutsemist.

Kuna koosloome on teenuste või ühiskondlike muutuste tööriist, peab seda



JOONIS 8. Koosloome kontseptuaalne mudel.

Allikas: Ansell, C., Torfing, J. (2021)

toetav valitsemine ja uuenduste juhtimine olema nutikam ning rohkem vestlus- ja koostöövõimeline, selle asemel et tugineda suuresti etteantud eesmärkidel (väljunditel) põhinevale juhtimisele ja saavutuste mõõtmisele ainuüksi statistika abil. Koosloomeline valitsemine läheb kaugemale struktuuride ümberkorraldamisest, pelgalt määruste ja ettekirjutuste või uute finantsmeetmete loomisest ning muutub pigem huvirühmade-vahelise suhtluse korraldamiseks, kus püütakse mõtestada poliitikate ja teenuste eesmärkidest, rollidest ja suhetest ning nende väärtusest. Koosloome eeldab tagasisidestamist ning õppimisele avatud valitsemist.

KOKKUVÕTTEKS

Artiklis ei olnud võimalik käsitleda kõiki haldusreformi ja KOVi loomise ja arengu kogemusi ning toimimise väljakutseid. Tehtud valik lähtus siiski põhimõttest, et omavalitsuslik elukorraldus on Eestis väga pika ajalooga ning omanud ka riikluse tekke ja taastamise, samuti arengu aspektist väga suurt tähendust. Põhiseaduse kommentaarides märgitakse: „Eesti riikluse tekkes, selle taastamises ja arengus on KOVil olnud ja on täita väga oluline roll. Demokraatlikus ühiskonnas seob KOV riigi tsiviilühiskonnaga, ta on üks tänapäevase demokraatliku valitsemisviisi alustugesid. Seega on KOVi kaitse ja tugevdamine ühtlasi panus demokraatia ja avaliku võimu detsentraliseerimise põhimõtetesse. Samuti märgitakse põhiseaduse kommentaarides, et KOVidele suurema otsustusõiguse andmine ja sellele vastava tugeva tulubaasi kujundamine on aga haldusterritoriaalsetest muudatustest pikemaajalisem protsess (Justiitsministeerium 2020: 1034).“

Artikli autorid nõustuvad eeltooduga ning koos sellega peaks ka haldusreformi jätkutegevuste ettevalmistus ja realiseerimine olema võimalikult süsteemne, teaduspõhisel lähenemisel toimuv järjepidev protsess. Ei tohiks olla ühekordseid kampaaniataolisi tegevusi, mis võivad teenida küll konkreetseid poliitilisi eesmärke, kuid mitte ühiskonna terviklikku arengut.

Ajalooline kogemus koos õigusriigi põhimõtete ja kaasaegsete tehnoloogiliste lahenduste ja andmepõhise poliitikakujundamisega peaksid looma uue aluse KOVide strateegiliste arengusuundade ja realiseerimise mehhanismide lahtimõtestamiseks. Küsimus on paljuski selles, kuidas saavutada tasakaal KOVi enesekorralduse põhimõtte ning vajalike teenuste efektiivse osutamise eesmärgiga. Koos viimati toodud standarditele vastava (mida veel paljudes valdkondade

ei ole) korraldamisega ei tohiks kõrvale jätta inimeste ajaloolist mälu, kogukonnaidentiteeti ning KOVi ja riigi suhete olemuse tunnetust. Põhiseaduses ja hartas sisalduvad KOVi autonoomia ning subsidiaarsuse põhimõtted peaksid olema kõigi valdkonnapoliitikate ja õigusnormide keskmes. KOVi autonoomia ei ole siiski ajas muutumatu. Eelnevat iseloomustab ka järgmine tsitaat: „Niisiis hakkas traditsiooniliste kaitsva autonoomia põhimõtete kinnistumine ja süvenemise Eestis (ja ka teistes Kesk- ja Ida-Euroopa riikides) looma tõsiseid takistusi demokraatliku omavalitsuse edenemiseks. Samas on Euroopas kujunenud arengusuunad, mis võimaldavad sisse lülitada kvalitatiivselt uusi autonoomia ja võimekuse allikaid ja mehhanisme. Kindlasti kohanevad erinevad kultuuriruumid ja riigid nende võimalustega väga erinevalt, st pole mingit ideaalmudelit või ühist võiduvalemit kõikide jaoks“ (Sootla ja Lääne 2012: 317).

Väga oluline on jätkata ka 2017. aasta haldusreformi tulemuste analüüsi ning koos sellega KOVi reformi eesmärgipuus toodu realiseerimist. Arusaadavalt on arvestades sise- ja välistegurite, sealhulgas erinevate kriiside mõju, muudatused nii riigi kui ka KOVi toimimises väga dünaamilised. Seda enam aga tuleks pöörata tähelepanu riigi ja KOVi partnerlussuhete efektiivsele toimimisele ja arengule – üheks märksõnaks on siin seejuures õiguste, kohustuste ja vastutuse tasakaal. Põhiseaduse § 14 sätestab: „Õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus.“

Riigi ja KOVide koostöö on muutunud üha aktuaalsemaks ning selles osas on olulisi arenguid. Regionaal- ja põllumajandusministeeriumi koordineerimisel on moodustatud kohaliku omavalitsuse inimvara (KOV IVA) juhtrühm, kuhu kuuluvad ministeeriumide, ELVLi ja ülikoolide esindajad. Juhtrühma tegevus on üsna laiapõhjaline ning muutub üha sisukamaks. Valdkonnas on tehtud ka mitmeid uuringuid ning asjakohaseid foorumeid. Näiteks võib väga õnnestunuks pidada 1.10.2021 toimunud Harjumaa I omavalitsuspäeva Rae vallas teemal „Täienduskoolitus ja tasemeõpe ning nutikas kohalik omavalitsus“. Heaks kiidetud deklaratsioonis sätestatakse seejuures: „Eesti riigi pikaajaline strateegia „Eesti 2035“ seab riigivalitsemise arengute sihiks muuhulgas valitsemiskorralduse muutmise vajaduspõhiseks ja paindlikuks. Selle muutuse saavutamiseks on olulisel kohal tagada vajalike oskustega töötajad, arendada organisatsioone ja inimesi muutustega kohanemiseks ning strateegilise planeerimise võimekuse tõstmiseks. Samuti tuleb edendada Eestit digiriigina, sealhulgas kohaliku omavalitsuse (KOV) tasandil. Avalikud teenused peavad olema tõhusalt ja paindlikult korraldatud ning inimestele kättesaadavad ka digiruumis. Avaliku võimu teostamise ja avalike teenuste tagamisega töötava personali ning digilahenduste kasutamise arendamist avalikus sektoris ei saa edukalt tagada ilma kohalike omavalitsusteta, sest kohalike omavalitsuste teenistustes töötab enam kui viiendik Eesti avalikest teenistujatest ning omavalitsuste vastutusala elanikele avalike teenuste tagamisel hõlmab enam kui veerandit valitsussektori kuludest.“

KOVide ja ülikoolide koostöö on muutunud järjest sisukamaks.

KOVide ja ülikoolide koostöö on muutunud järjest sisukamaks. Eeltoodud deklaratsiooni realiseerimiseks alustati näiteks Rae valla, Tallinna Ülikooli ja Harjumaa Omavalitsuste Liidu koostöös mikrokraadi pilootprojektiga „Kohalik

valitsemine". Samal aastal olid osapooled ühiste aruteludega huviringi laiendanud ning riigi, KOVide, ülikoolide ja MTÜ Polis esindajate koostöövõrgustik kutsus 22.12.2021 Tallinna Ülikoolis eraldi kokku kollokviumi teemal „Ülikool ja kohalik omavalitsus – ühised inimvara arendajad" (Tallinna Ülikool 2021).

Teema olulisust näitab ka asjaolu, et eeltoodud mikrokraad valiti Eesti VII omavalitsuspäeval Viljandis aasta teoks. Märgiliseks võib pidada ka asjaolu, et kõik mikrokraadi lõpetajad avaldasid soovi edasi õppida. Harjumaa Omavalitsuste Liidu ja Tallinna Ülikooli koostöös alustas juba teine kursus ning edaspidi analüüsitakse võimalust uute lisanduvate mikrokraadide baasil ka üheaastase valdkonna magistrikraadi loomist. Loomulikult on see pikem protsess, kuid arvestades jällegi Soome, seekord Tampere ülikooli kogemust, oleks tegemist väga suure sammuga muutmaks ka Eestis kohaliku omavalitsuse valdkonnas inimvara arendamist süsteemsemaks ja sisulisemaks.

KOVide ja riigi suhted muutuvad üha mitmetahulisemaks ning oma osa on selles ka riigireformiga seonduval. Eelnev eeldab aga ka paindlikumaid koostöösuhteid, sh mitmetasandilise valitsemise laiemat ja toimivamat rakendamist. Keskseks aga peaks jääma kogu avaliku võimu tegevuse suunatus inimeste mõtestatumale kaasamisele uutele väljakutsetele vastamiseks ning koos sellega nende huvide ja vajaduste suuremaks arvestamiseks.

Riigi keskvalitsuse ja KOVide partnerlus saab olema järjest olulisem avalike teenuste pakkumisel. Artikli autorite arvates peab uue reformi sisuks saama just teenuste ja rahastuse küsimus, mitte niivõrd omavalitsuste suurus. Praegu on hulk küsimusi, mis ei ole riigi keskvalitsuse ja KOVide vahel selgelt ära jaotatud. Nendeks on haridus, eeskätt gümnaasiumitasemel, erinevad palgatasemed haridusvaldkonnas, finantsautonoomia küsimus ja haldusreformi edasine käekäik. Poliitilisel tasandil võiks selliste suurte muutuste ajaaken tekkida pärast järgmisi, 2027. aasta Riigikogu valimisi, siis möödub ka viimasest haldusterritoriaalsest reformist kümme aastat. See eeldab, et ühiskonnas on piisav vajadus ja huvi, et erakonnad vastavad lahendused oma platvormidesse kirja panevad.

Teadus- ja andmepõhiselt ning kooseloomeliselt toimimiseks on põhimõtteliselt võimalused ka praegu olemas, kuid vastastikuste paremate suhete ja usalduse kasvatamisele on veel ruumi.

KASUTATUD ALLIKAD

ANSELL, C., TORFING, J. (2021). Public governance as co-creation: A strategy for revitalizing the public sector and rejuvenating democracy. Cambridge University Press.

BOVAIRD, T. (2007). Beyond engagement and participation – user and community co-production of public services. – Public Administration Review, 67 (5), 846–860.

CSEKEY, C. (1931). S. Csekey referaat. X õigusteadlaste päeva protokollid.

DELL'ACQUA, F., MCFOWLAND, E., MOLLICK, E. R., LIFSHITZ-ASSAF, H., KELLOGG, K., RAJENDRAN, S., KRAYER, L., CANDELON, F., LAKHANI, K. R. (2023). Navigating the jagged technological frontier: Field experimental evidence of the effects of AI on knowledge worker productivity and quality. – Harvard Business School Technology & Operations Mgt. Unit Working Paper 24-013. – https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4573321

DAAE, E. (2023). Generative AI in government: The Netherlands experience, From data-driven decision making in government and risk assessment to automated decisions and the resilience of essential services: The experience across OECD countries, OECD.

DRECHSLER, W. (1997). Avaliku halduse alused: valimlik Euroopa esseid. Tartu. Tartu Ülikooli kirjastus.

EESTI VIII OMAVALITSUSPÄEVA DEKLARATSIOON (2023). Andmepõhine juhtimine – kood eduka kohaliku omavalitsuseni. – https://konverents.rae.ee/omavalitsuspaev/wp-content/uploads/sites/17/2023/09/OVP-Andmepohine-juhtimine-kood-eduka-omavalitsuseni-DEKLARATSIOON.pdf

EESTI VABARIIGI PÕHISEADUS. – RT I, 15.05.2015, 2.

EESTI VABARIIGI PÕHISEADUS KOMMENTEERITUD VÄLJAANNE (2020). – https://pohiseadus.ee/

ELVL (2022). KOV-ide poolt elanikele teenuste osutamiseks kasutatavate peamiste infosüsteemide analüüs. – https://www.elvl.ee/kov-infosusteemide-analuus

EUROPEAN COMMISSION. (2011). Empowering People, Driving Change: Social Innovation in the European Union. Luxembourg: Publications of the European Union.

HALDUSREFORMI SEADUS. – RT I, 21.12.2016, 34.

HALDUSREFORMI SEIRERAPORT 2022. VIIS AASTA HILJEM. (2022). Haridus- ja teadusministeerium.

HARIDUS- JA TEADUSMINISTEERIUM, MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUM (2022). Teadus- ja arendustegevuse, innovatsiooni ning ettevõtluse (TAIE) arengukava 2021–2035. – https://www.hm.ee/et/TAIE-2035

HARJUMAA OMAVALITSUSPÄEV RAE VALLAS. (2021). Täienduskoolitus ja tasemeõpe ning nutikas kohalik omavalitsus. – aaaa1bc4-68a7-4825-8ded-a600af41c477 (rae.ee)

HAVERI, A & LAAMANEN, E. (2006). Boundaries, Size and Perfomance – a Delphi Study on the Development of Local Government Structure in Finland. – Finnish Local Government Studies, (4), 324.

KATTAI, K., LÄÄNE, S., SOOTLA, G., LEPIK, K-L., VIKS, A., SAAR, I., SEPP, V., MÄELTSEMEES, S., NOORKÕIV, R., OLLE, V., LÕHMUS, M. (2020). Eesti regionaaltasandi arengu analüüs. – https://www.hol.ee/docs/file/hol%20reganal%C3%BC%C3%BCs%20210x297mm%20web.pdf

KOHALIKE MAKSUDE SEADUS. – RT I, 07.06.2013, 5.

KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜKSUSTE ÜHENDAMISE SOODUSTAMISE SEADUS. – RT I, 04.07.2017, 101.

KOOK, U. (2017). Haldusreform ametnike arvu Saaremaal ei vähendanud. – https://www.err.ee/641420/haldusreform-ametnike-arvu-saaremaal-ei-vahendanud

KRIIT, K. (2021). Ülikool ja kohalik omavalitsus – ühised inimvara arendajad. – https://www.tlu.ee/yti/meediavarav/blogid/ulikool-ja-kohalik-omavalitsus-uhised-inimvara-arendajad

KUNTALEHTI. (2023). Mielipide: Uusi kuntakäsitys – yhtenäiskuntamallin murros. Kuntalehti. Helsinki. – https://kuntalehti.fi/mielipide/mielipide-uusi-kuntakasitys-yhtenaiskuntamallin-murros/?fbclid=IwAR2uUVpjLtsMo3y4JFAhPhcB4aQOaOyH-Mc-RPk8f8FfgjeKeubLo_-qcLa4

LEMBER, V., BRANDSEN, T. TÕNRIST, P. (2019). The potential impacts of digital technologies on co-production and co-creation. – Public Management Review, 21 (11), 1665–1686. – https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1619807

LEPIK, K.-L., KANGRO, K. (2020). Avalike teenuste korraldamisest ja nende innovatsioonist koosloome abil. – Acta Politica Estica, 11, 137−152.

LUDVIG, S., LÄÄNE, S., MÄELTSEMEES, S. (toim) (2017). Eesti kohalik omavalitsus ja liidud – taastamine ning areng 1989–2017. Tallinn. Eesti Maaomavalitsuste Liit.

LUDVIG, S., LÄÄNE, S., MÄELTSEMEES, S. (toim) (2018). Eesti kohalik omavalitsus ja liidud 100. Minevik, tänapäev ja tulevik. Tallinn. Eesti Maaomavalitsuste Liit.

(LUDVIG, S., LÄÄNE, S., MÄELTSEMEES, S. (toim) (2018). Kohaliku omavalitsuse õigusruumi taastamisest, arengust ning autonoomiast ja haldusreformist. Eesti kohalik omavalitsus ja liidud 100. Minevik, tänapäev ja tulevik (koost. Ludvig, S., Lääne, S., Mäeltsemees, S.). Tallinn. Trükikoda Dipri OÜ.

LÄÄNE, S., MERUSK, K., MÄELTSEMEES, S., OLLE, V., TRUUVÄLI, E.-J. (2006). Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ja tema mõju Eesti kohaliku omavalitsuse õigusruumile ja toimimisele. 20 aastat Euroopa kohaliku omavalitsuse hartat ja selle tähendus Eestile. Tallinn: Infotrükk OÜ.

LÄÄNE, S., MÄELTSEMEES, S., OLLE, V. (2018). Challenges of the Implementation of the European Charter of Local Self-Government in Estonian Legislation. – Lex Localis – Journal of Local Self-Government, 16 (4). DOI:10.4335/16.4.983-1002.

MIKLI, A. (2019). Haldusreformi õppetunnid. – Juridica (1).

MONITORING OF THE APPLICATION OF THE EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN ESTONIA (2023). Report CPL(2023)45-03 final. Congress of Local and Regional Authorities.

MÄELTSEMEES, S., LÄÄNE, S., KIRSS, T. (1995). Eesti Linnade Liit 1920–1995. Eesti Linnade Liit ja Eesti Haldusjuhtimise Instituut.

OSBORNE, S. P., STROKOSCH, K. (2013). It takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives. – British Journal of Management, 24 (S1), 31–47. DOI: https://doi.org/10.1111/1467-8551.12010

PRAHALAD, C. K., RAMASWAMY, V. (2000). Co-Opting Customer Competence. – Harvard Business Review 78 (1): 79–90.

PÜHADE JA TÄHTPÄEVADE SEADUSE MUUTMISE SEADUS. – RT I, 12.06.2018, 2.

RAHANDUSMINISTEERIUM (2017). Haldusreform artiklikogumik. Haldusreform. Tallinn. – https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2018/07/haldusreform-2017.pdf

RAHANDUSMINISTEERIUM (2021). Regionaalse arengu tegevuskava. – https://www.fin.ee/media/7012/download

RAHANDUSMINISTEERIUM (2023a). Kesk-Eesti regionaalse arenguleppe nõukogu moodustamine. Tallinn. – https://adr.rik.ee/ram/dokument/13807010

RAHANDUSMINISTEERIUM (2023b). Lõuna-Eesti regionaalse nõukogu moodustamine. Tallinn. – https://adr.rik.ee/ram/dokument/13812071/

REIMAA, V. (2007). Regionaalhalduse korrastamine [Seletuskiri]. Haldusreform. Tallinn. – https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/2007_reimaa_regionaalhalduse-korrastamine-seletuskiri-22-10-07.pdf

REIMANN, K-L. (toim) (2018). Innovatsiooni vastuvõtuvõime parendamine avalikus sektoris. Tallinna Ülikool.

REPORT CPL45-03 final (2023). BERGMANN, H., SCHUMACHER, S. Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Estonia. Congress of Local and Regional Authorities of Europe.

RIIGIKANTSELEI (2022). Government data-driven decision-making (DDDM) framework implementation. Test case: crisis management. – https://www.riigikantselei.ee/media/2339/download

RIIGIKOGU (2010). Riigi ja kohaliku omavalitsuse partnerlus. Tallinn. – https://www.riigikogu.ee/istungi-ulevaated/riigikogus-toimus-arutelu-riigi-ja-kohalike-omavalitsuste-partnerlusest/

RIIGIKOGU (2021). Strateegia „Eesti 2035". – https://valitsus.ee/strateegia-eesti-2035-arengukavad-ja-planeering/strateegia

RIIGIKOHTU ÜLDKOGU (2010). Resolutsioon. Otsus 3-4-1-8-09. – https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-8-09

RIIGIKOHUS (2023). Riigikohtu lahend 3-21-979, 28. september 2023. – https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-21-979/44

SCHÖLBER, P. (2003). Kohalik omavalitsus: tänapäevase kohaliku omavalitsuse idee. Eesti Keele Sihtasutus.

SOOTLA, G., LÄÄNE, S. (2012). Keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse suhted. – Eesti poliitika ja valitsemine 1991–2011 (koost R. Vetik). Tallinn: TLÜ kirjastus.

SPIGEL, B. (2017). The Relational Organization of Entrepreneurial Ecosystems. – Entrepreneurship Theory and Practice, 41 (1), 49–72. DOI: 10.1111/etap.12167.

TALLINNA ÜLIKOOL. (2020). Omavalitsuste foorum Riigikogus: „Eesti regionaalne tasand – kas praktiline vajadus või saab ka teisiti?". – https://www.tlu.ee/yti/uudised/omavalitsuste-foorum-riigikogus-eesti-regionaalne-tasand

TALLINNA ÜLIKOOL, MTÜ POLIS, EESTI LINNADE JA VALDADE LIIT (2021). Eesti omavalitsuspäev. Ajaloost sündinud – teel tulevikku. Tallinn: OÜ Koopia Niini & Rauam.

TAMPEREEN KAUPUNKISEUTU. (n.d.). MAL-sopimus. – https://tampereenseutu.fi/tulevaisuus/mal-sopimus/

TSAMADOS, A., AGGARWAL, N., COWLS, J., MORLEY, J., ROBERTS, H., TADDEO, M., FLORIDI, L. (2021). The ethics of algorithms: key problems and solutions. – Ethics, Governance, and Policies in Artificial Intelligence, 97–123.

VABARIIGI VALITSUS (2009). Seletuskiri haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse eelnõu juurde. Haldusreform. Tallinn. – https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/haldusterritoriaalse_korralduse_reformi_seletuskiri.pdf

VABARIIGI VALITSUS (2013). Omavalitsuskorralduse reformi seadus. Haldusreform. Tallinn. – https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/2013_kiisler_omavalitsuskorralduse-reformi-seadus_en.pdf

VABARIIGI VALITSUS (2015). Haldusreformi seaduse eelnõu seletuskiri. Rahandusministeerium. Tallinn. – https://www.fin.ee/media/5773/download

VALNER, S. (toim) (2018). Haldusreform 2017. Artiklikogumik. Tallinn. – https://www.fin.ee/media/5782/download

VARGO, S., LUSCH, R. (2004). Evolving to a New Dominant Logic for Marketing. – Journal of Marketing 68 (1): 1–17. DOI:10.1509/jmkg.68.1.1.24036.

VOORBERG, W. H., BEKKERS, V. J. J. M. and TUMMERS, L. G. (2017). A Systematic Review Of Co-Creation And Co-Production. Embarking on the social innovation journey. – Public Management Review, 17 (9), 1333–1357. – http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2014.930505

ÕUNAPUU, J. (2003). Regionaalhalduse reformi kontseptsioon [Projekt]. Haldusreform. Tallinn. – https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/2003_c3b5unapuu_regionaalhalduse_reformi_projekt.pdf

WINNER, L. (1980). Do Artifacts Have Politics? – Daedalus, 109 (1), 121–136. – http://www.jstor.org/stable/20024652

Riigiuuenduse mõtlemiskohti ja võimalusi

LEIF KALEV
Tallinna Ülikooli politoloogiaprofessor

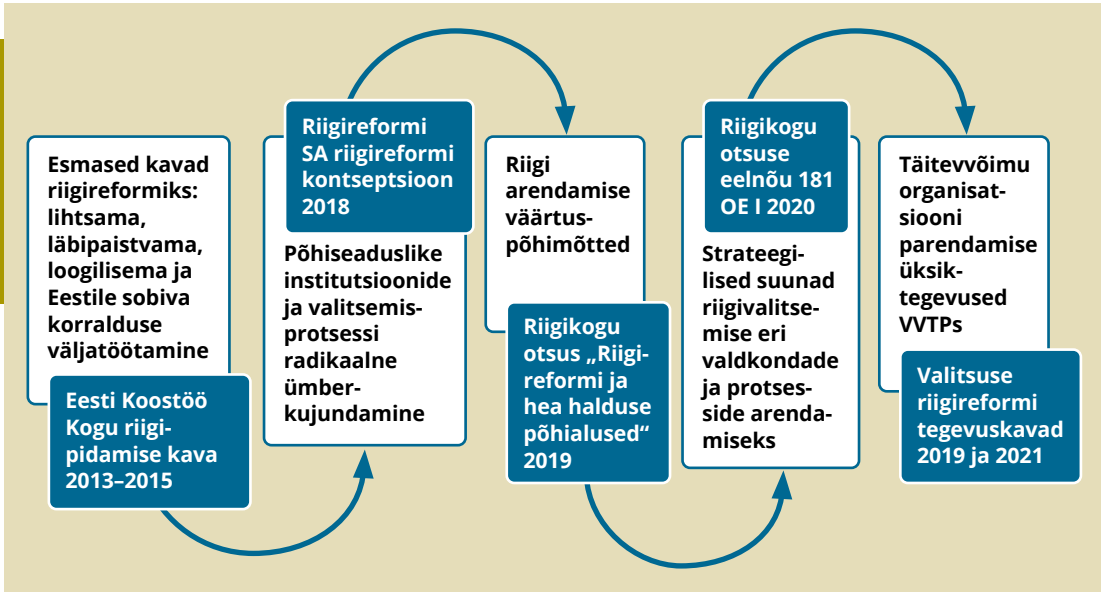
KERSTEN KATTAI
Tallinna Ülikooli avaliku halduse lektor

GEORG SOOTLA
Tallinna Ülikooli avaliku poliitika professor

Riigireformi analüüsi ehk omalaadse vahekokkuvõtte valmimine rahandusministeeriumis 2023. aasta suvel on hea ajahetk mõtestada selle senist käekäiku, edenemist ja tõrkekohti ning edasisi võimalusi. Teeme seda, tuginedes eeskätt riigireformi ekspertarvamusele (Kalev jt 2023). Käsitleme nii seda, mida võiksime senisest reformiprotsessist õppida, kui ka seda, missugused on riigiuuenduse vajadused ja võimalused.

Riigireformi intellektuaalseks taustaks on 19. sajandi lõpul ja 20. sajandi esimese poole Mandri-Euroopa ja angloameerika õpetlaste mõttevahetuses sündinud demokraatliku riigikorralduse käsitlus. Mandri-Euroopa ja eriti Saksa teadustraditsioonis kujunes 19. sajandi teisel poolel selge ja hästiliigendatud arusaam riigi korraldamisest ja valitsemisest tsentraliseeritud ja sidusa õigusriigina (vt nt Bluntschli 1875). Angloameerika õpetlased nagu Laski ja Finer lisasid sellele demokraatliku riigikorralduse toimimiseks vajalikud tahud, nagu avalike huvide määratlemine ja väljendamine paljude arvamuste ning huvide summeerimisega üldisel hääleõigusel põhinevas demokraatlikus poliitikas, samuti selle elluviimine põhiseadusliku valitsemisena eri asutuste loomise ja võimutasakaalu kujundamisega (vt Kalev 2020).

Niisugune käsitlus pole monoliitne, vaid väljendab eri vajaduste ja lahendusloogikate tasakaalu. Nii vajab see pidevat ajakohastamist, tulenevalt ühiskonnaelu, poliitiliste eesmärkide, eelistatud poliitikalahenduste ja valitsemispraktikate muutusest. Nüüdisaegse riigi uuendamine on paratamatult pidev protsess, küsimus



JOONIS 1. Riigireformi teetähised.

Allikas: Kalev jt 2023, täiendatud

on pigem selles, mis ulatuses seda suudetakse teha ettevaatavalt kohandades ja kui palju hädaga muutustele reageerides.

RIIGIREFORMI PROTSESS JA RÕHUASETUSED

Mõnevõrra ehk ootamatultki on riigireformi protsess nüüdseks saanud üle kümne aasta vanuseks. Mäletatavasti olid selle juured jääkeldrini viinud sündmustes ning esimeseks kohaks Eesti Koostöö Kogu juures toimunud töö 2013–2015. Olulise võimenduse sai protsess Riigireformi Sihtasutuse tööga 2018–2019 ning riigi tasandil otsustajate suurema osalusega reformimisest saame rääkida viimasel viisaastakul. Riigireformi teetähiseid kajastab kokkuvõtlikult joonis 1.

Kui senise riigireformi protsessi esimesel poolel olid eestvedavas rollis kodanikuühendused ja eksperdid, siis viimased aastad on olnud täitevvõimusisese rõhuasetusega. Teatud tasandil on see mõistatav, sest kodanikuühiskond ei peagi püsivalt riiki korraldama. Samas on paraku ka nii, et Riigikogu polegi suutnud reformis sisulist rolli võtta, piirdudes ainult üleüldiste ootuslausungitega. Samuti on riigireform tasapisi taandunud valitsuse rõhuasetustes. Mäletatavasti kaotati riigihaldusministri ametikoht pärast 2023. aasta valimisi, ent juba enne oli suur hulk selle rõhuasetustest mujal kui riigistruktuuri korraldamine. Samas on tugevdatud riigikantselei rolli selles valdkonnas. Riigireformi teema ei kao, ent muutub ametkondlikumaks ja vähem avalikult arutatavaks.

Väärib tähelepanu, et riigireformi algselt suuresti demokraatia võtmes rõhuasetused muutusid juba kodanikuühiskonna aktiivsuse ajal üha tehnokraatlikumaks. Algsest soovist riiki rohkem kodanike eelistusi kajastavamaks kujundada sai eriti

Riigireformi teema ei kao, ent muutub ametkondlikumaks ja vähem avalikult arutatavaks.

Riigireformi Sihtasutuse kavas üha rohkem soov korraldada avaliku sektori asutusi ja haldusmenetlusi säästlikumalt. Mõistagi on tehnokraatlikud rõhuasetused iseloomustanud ka valitsuse eest veetud riigireformi ja seal on see ka mõistetav, ent mõtlemapanev on, et ka kodanikuühiskonnas libiseti kodanikukesksusest haldustõhususele.

Riigireformi toimijate rõhuasetusi ja võimalusi on käsitletud juba varem (Kalev 2020). Siin vaatleme riigireformi mõistet, nii nagu see meie senise kogemuse põhjal on kujunenud. Teiste riikidega kõrvutades on Eesti riigireformi mõiste laiaulatuslik ja sellisena küllalt ainulaadne. Eesmärk on korrastada üksusi ja tegevusi põhimõtteliselt kogu avaliku võimu osas. Lisaks rahvusvahelises vaates tavapärastele valitsemisreformidele ja/või täitevvõimu reformidele hõlmab see laiemalt riigi institutsioone: parlament, kohus, kohalikud omavalitsused jt, aga ka demokraatia ja kodanikusubjektsuse küsimusi.

Ühtlasi tähendab see, et parlamendil ja avalikul arutelul, seega ka erakondadel on vältimatult oluline roll sisukas riigireformis Eesti tähenduses. Just siit saab tulla lõviosa tegevustest demokraatliku võimukorralduse, kodaniku rolli, avalikkussfääri kvaliteedi ja laiemalt demokraatia osas. Seni on riigireformi praktilist osa kandnud eeskätt valitsus ja ametkonnad, see on aga paratamatult olnud täitevvõimu rõhuasetusega. Kui soovida, et Eesti laiapõhjalised riigireformi kavad tulemusi annaksid, on hädavajalik, et parlament võtaks riigireformis endale kohase rolli riigi põhikorra, poliitika ja valitsemise institutsioonide, demokraatia ja kodanikusubjektsuse edendajana (vt ka Kalev 2020). Samas pole Riigikogu seda teinud, mistõttu Eesti riigireform jääb suures osas retoorikaks.

Mõtlemiskoht on ka riigireformi kui väljendi otstarbekus, seda nii riigi kui ka reformi võtmes. Kui riigi mõiste kasutamine ühelt poolt võimaldab käsitleda laia ringi küsimusi seostatuna, võib see teisalt hägustada arusaama, et riigi tegevus

Riigireformi määratlemine asjakohastes poliitikadokumentides

Riigipidamise kava, Eesti Koostöö Kogu
Riigipidamise kava üldeesmärk on lihtsama, läbipaistvama, loogilisema ja konkreetselt Eestile sobiva töökorralduse väljatöötamine. Eestile sobiv lahendus peab muutma inimese elu Eestis paremaks; aitama demokraatlikult valitud Riigikogu ning selle ametisse nimetatud Vabariigi Valitsuse eesmärke kiirelt ja parimal viisil ellu viia; tugevdama demokraatlikku ja parlamentaarset riigikorda ning olema lähema nelja aasta jooksul elluviidav.

Riigireformi kontseptsioon, Riigireformi SA
Riigireform on üldmõiste, mis tähendab riikluse uuendamist, sealhulgas ja eriti avaliku võimu moderniseerimist. Riigireformiks ei saa pidada jooksvat riigihalduse optimeerimist, seda tuleb niikuinii pidevalt teha. Samuti ei ole riigireformina käsitletav nn kõiksuse reform või rahvareform. Igat üksikut seadusandlikku muudatust või isegi muudatuste paketti, mis tegelikkuses suuremat osa ühiskondlikku või riiklikku olemist sügavalt ei puudata, ei ole alust nimetada reformiks. Reform on midagi radikaalset, komplekssset ja mastaapset. Ühtlasi ei ole reform lõputu protsess, vaid tal on alati olemas algus ja lõpp.

Riigikogu otsuse eelnõu 181 OE I
Riigivalitsemise järjepidev uuendamine on valitsemiskorralduse oluline osa. Eesti riigikorraldus muudetakse kohanemisvõimelisemaks ja paindlikumaks, et keerukate ülesannetega paremini toime tulla. Riigireformi tegevussuundadega arvestatakse kõikides valitsussektori tegevusvaldkondades.

Riigireformi tegevuskava 2019–2023, valitsus
Kuni Riigikogu ei ole otsustanud teisiti, on Vabariigi Valitsuse käsitluse kohaselt riigireformi sisuks avaliku võimu organisatsiooni audit ja ümberkorraldamine koos avaliku võimu funktsioonide, ülesannete ning teostamise viiside ja toimemehhanismide revisjoni ja korrigeerimisega.

Allikas: Kalev jt 2023, täiendatud

avaldub tema asutuste ja ametikandjate kaudu. Just viimased suhestuvad ka kodanikega. Riik ei ole ülevalt alla kehtestuv abstraktne paratamatus, vaid konkreetsed institutsioonid, toimijad ja suhted, mis ajas muutuvad. Reformida või uuendada saab just neid konkreetseid riigi tahke.

Samuti on oluline küsimus, kuivõrd on riigireformi otstarbekas käsitleda selgepiirilise ja selge lõpuga tegevusena või pideva uuendamistegevusena ning mis on selle osas pidepunktid. Üks tuntud reformide käsitlusi (Nadler, Tuchmann 1989) eristab ennetavaid-reageerivaid ja ulatuslikke-sammsammulisi muutusi. Selle käsitluse kohaselt peaksid nn revolutsioonilised reformid ehk süsteemsed ennetavad või reageerivad muutused olema tagajärg mingitele varasemalt juba väga kaua välditud muudatustele, mille vajadust ei saa enam eirata. Need on justkui operatsioon, mida saanuks vältida, kui kahjulikke arenguid oleks piisavalt aegsasti ennetatud. Otstarbekam reformide tegemise viis on sammsammuline strateegia kas ennetavana (kui muutused on ette nähtavad) või reageerivana (kui muutused on toimunud märkamatult).

Ka Eestis on ühelt poolt ootus süsteemseks, kiireks ning konkreetse alguse ja lõpuga reformiks (nt valitsus kui strateegiakeskus, ministeeriumide struktuurimuutused jm). Teisalt on reformimine või (evolutsiooniline) uuendamine pidev sihipärane tegutsemine mingi eesmärgi suunas (tugevam kohalik tasand, osalevam kodanik, pikem plaan jt). Kuigi riiki saab piisava reformikava selguse ja poliitilise kandepinna korral (mida Eesti riigireformi senine kümnend ei näita) ühekordselt oluliselt uuendada, ei muuda see vajadust hea riigikorralduse osana poliitikat, poliitikakujundamist, valitsemist ning struktuure ja menetlusi pidevalt ajakohastada.

Sellel taustal ja arvestades riigireformi nimetuse kasutamist juba ligi kümmekond aastat, võiks olla asjakohane asendada radikaalse reformi mõiste riigikorralduse sihipärase arendamise käsitlusega. Riigi sihipärane uuendamine (strateegia) on laiem, sisukam ja praktilisem kui reform aktsioonina. Seda suunava poliitikadokumendi nimetusena võiks olla kasutusel riigivalitsemise arengukava või riigikorralduse arengukava (kõikidele institutsioonidele) või ka riigiuuenduse arengukava (tugevama rõhuga uuenduslikkusele).

Niisugune rõhuasetuse muutus võimaldaks hoida riigiaparaadi uuendamise poliitika päevakorras või vähemalt valitsuse päevakorras ka olukorras, kus see ei tarvitse olla valitsusliidu prioriteet. Samas ei peaks *reformi* sõnast loobumine olema mugav võimalus poliitilistele toimijatele riigikorralduse tegevusvaldkonnast välja tõmbuda. Liikumine tegevuskavalt arengukavale võimaldaks muuta riigiuuenduse tavapärasel viisil kavandatavaks ja elluviidavaks tegevuseks, nii et viie kuni seitsme aasta arengusuunised kajastuvad sellega haakuvates programmides. Samuti on riigivalitsemine seni ainuke arengukavaga katmata Eesti 2035 strateegiline suund.

RIIGIREFORMI UUED VÕIMALUSED

Eelnevas kajastusid Eesti riigireformi püsiväljakutsed nagu tehnokratiseerimiskalduvus ja Riigikogu võimetus. Samuti ettepanek asendada riigireformi mõiste laiema ja evolutsioonilise riigiuuendusega. Niisuguste küsimustega tegelemine on osa sellest, et Eesti riigiuuendus paremini liikuma saada.

Teine osa aga seostub elumuutustest tekkivate uute väljakutsetega ning uudset lähenemist võimaldavate vaatenurkadega. Need võimaldavad vaatevälja tuua seni alakajastatud, ent oluliseks muutunud teemasid või läheneda kinnijooksnud küsimustele niisugusel viisil, mis võimaldaks edasiliikumist. Tutvustame järgnevalt valikut niisugustest väljakutsetest ja võimalustest, lähtudes riigireformi ekspertarvamusest (Kalev jt 2023).

Riigikogu tugevdamine

Suurimad mured Eesti riigi ja demokraatia toimimise osas on seotud Riigikoguga.

Kaugel sellest, et olla poliitikakujundaja, on Riigikogu raskustes valitsuse eelnõude sisulise käsitlemise ja isegi riigieelarvega. Selle asemel et suuta mõtestatult ja avalikkust kõnetavalt arutada tulevikuväljakutseid ja -võimalusi, on Riigikogu muutunud kärarikkaks sõnavembutamise kohaks. Nii ei suuda Riigikogu praegusel ajal mingil viisil demokraatia mootorina toimida.

See ei pea siiski nii olema. Nii Riigikogu avalikku kui valitsust tasakaalustavat rolli saab läbimõeldud reformidega tugevdada, nagu ka teadmusalust. Põhimõtteliselt on võimalik ka Riigikogu liikmete ning laiemalt poliitikute ja erakondade inimkvaliteeti tugevdada, ent see on ambitsioonikam ja vastuolulisem teema. Järgnevalt mõned mõtlemiskohad.

Esindusdemokraatliku otsustamise tugevdamise väljakutseks on liiga vähene poliitiliseks tegevuseks, aruteluks ja otsustamiseks olev sisuruum ja seda toestav inimjõud. Praegu iseloomustab Riigikogu vähene võime ise tegevusi algatada, samuti valitsuse pakutut sisuliselt reflekteerida, tagasi- ja edasisidestada. Riigikogul on küll õigusloome kui ideede eelnõudeks vormistamise ja sotsiaalmajandusliku analüüsi kui tegevuskeskkonna täiendava mõtestamise tugi, ent nende sihistatus on teine kui tavapärane poliitika kujundamine ja täitevvõimu tasakaalustamine.

Parlament vajab poliitikaloome, analüüsi ja tuleviku kavandamise osas piisavat teadmusalust või selget lahendust valitsuse kontrollitava inimjõu kasutamisel, et ka valitsusest sõltumatult poliitikavalikuid kaaluda (sh opositsioonisaadikute võimalused). Selleks peab Riigikogul olema piisav asjatundjatest tugijõud, eeskätt avaliku poliitika disaini ja väljaarendamise teadmustugi ning riigikorra disaini ja avaliku sektori struktuurikujunduse teadmustugi. Teadmus peab olema sisuliselt tagatud, näiteks haridusnõuetega.

Poliitika kujundamise võime tugevdamine saab toimuda eeskätt tugistruktuuri ja ressursi suurendamise näol. Fraktsioonide ja komisjonide tugistruktuur suudab hetkel tagada haldusrollid ja minimaalse, eeskätt õigusliku ekspertiisi. Analüüsivõimekuse tugevdamiseks on põhimõtteliselt kaks teed. Komisjonide tugistruktuuri suurendamine/tugevdamine täiendavate analüütikute palkamisega või komisjonidele (ja või riigikogu liikmetele kollektiivselt kasutatava) ekspertiiside tellimise ressursi eraldamine. Viimane oleks eelistatum, arvestades poliitikavaldkondade ja korralduslahenduste mitmekesisust, milleks universaalseid analüütikuid võib olla keeruline leida. Samas peab tellimine olema pädev.

Praegu iseloomustab Riigikogu vähene võime ise tegevusi algatada, samuti valitsuse pakutut sisuliselt reflekteerida, tagasi- ja edasisidestada.

Riigikogu poliitika kujundamise võimet on otstarbekas käsitleda suhestatult valitsusega, keskendudes sellele, kuidas neid kahte võimukeskust poliitika kujundamise protsessis paremini tasakaalustada. Parlamentidel võib olla poliitika kujundamises erinev kaal: (1) poliitika kujundamise keskmena, (2) valitsuse algatuste läbitöötaja ja kohandajana ning alternatiivsete poliitikadisainide pakkujana ning (3) valitsuse tagasisidestaja ja seaduseelnõude suhteliselt passiivse kinnitajana. Liiga suur roll võib viia poliitilise ebastabiilsuseni sarnaselt 1930. aastate alguse Eestiga ning liiga väike roll valitsuse ja ametnikkonna domineerimiseni.

Arendades edasi parlamentaarse arutelu ja otsustamise formaate ja ulatust, saab oluliselt tugevdada Riigikogu rolli

kesksete poliitikadilemmade, alternatiivide ja nende mõjude avaliku arutamise ja hindamise keskmena, milleks oleks vaja kujundada pikema aruteluperspektiiviga ja selgete avalike väljunditega poliitika põhisuundade arutelu areenid, näiteks hoides rööbiti käigus 10–12 teemat ning kaasates poliitikaosalisi ja asjatundjaid. Selleni võib jõuda näiteks olulise tähtsusega riiklike küsimuste arutelu formaadi edasise institutsionaliseerumise kaudu eri lähenemiste visandamise, väljaarendamise ja argumenteerimise areenina, kus arutatakse avalikult läbi oluliste erimeelsuste taustad ja võimalikud lahendused ja poliitilised mõjud, enne kui see muutub parteipoliitiliste otsuste teemaks. Samas võiks vähemalt kesksetel aruteludel olla selge väljund Riigikogu otsuse või poliitika põhisuundadena antud valdkonnas. Sellega suureneb ka valitsemise strateegilisus ja ühiskondlik kandepind.

Demokraatia on avatud ja arenev projekt ning demokraatlikul valitsemisel püütakse pidevalt laiendada demokraatia osalejaskonda, ulatust ja ehedust.

Riigikogu poliitika kujundamise ja täitevvõimu tasakaalustamise rolli aitaks samuti tugevdada püsiva Riigikogu tööorgani loomine, mis tegeleb riigi valitsemise uuendamise teemadega. Näiteks riigivalitsemise, avaliku halduse või tulevikukomisjon, nagu see on näiteks Soome Eduskuntas. Seni on riigivalitsemise teemad killustunud erinevate komisjonide vahel, mistõttu ei ole ka tekkinud valdkonna püsivat poliitilist eestvedamist.

Otstarbekas oleks tugevdada Riigikogu rolli riigi arengustrateegiate kujundamisel. Riigikogu poliitikarolli tugevdamise üks võimalusi on pikaajalisemate ja laiemate sihtide seadmine poliitika põhisuundade tasemel, sellest protsessist saaks kujundada ka kodanikke kõnetava ja ühiskondlikku arutelu sihistava formaadi. Hetkel on poliitika põhisuundi vaid mõnes valdkonnas ning Riigikogu sisuline roll suhteliselt tagasihoidlik. Mõistagi ei asenda Riigikogu strateegilisem ja avalikku arutelu eest vedav roll poliitika põhisuundade osas praegust valitsuse tasandi valdkondlike arengukavade kaudu toimiva lühiajalisema ja täpsema planeerimise formaati.

KODANIKUHARIDUS ESINDUSDEMOKRAATIA TUGEVDAMISEL

Täitevvõimu tasandil saab esindusdemokraatia tugevdamisse panustada eeskätt kodanikuhariduse ja osaluskanalite kaudu.

Kodanikuharidus on esindusdemokraatia üheks aluseks, sest kodanike poliitika ja valitsemise alastest teadmistest, oskustest, hoiakutest ja tegutsemisvalmidusest ehk kodanikusubjektsusest (kodanikuagentsusest) sõltub demokraatia tegelik toimimine. Demokraatia on avatud ja arenev projekt ning demokraatlikul valitsemisel püütakse pidevalt laiendada demokraatia osalejaskonda, ulatust ja ehedust. Osalejaskond viitab osalejate arvule mis tahes poliitilises keskkonnas. Ulatus hõlmab eluvaldkondi, kus on avalik demokraatlik arutelu ja kontroll. Ehedus näitab demokraatliku kontrolli sisulisust, teavitatust, pädevust ja kaasatusastet (Dryzek 1997, 2002).

Kodanikuharidus loob aluse kodanike autonoomsele ja konstruktiivsele poliitilisele tegutsemisele. Seda kannavad ühelt poolt teadmised ja oskused poliitika, poliitikakujundamise, valitsemise, riigi ja ühiskonna osas, teiselt poolt aga iseseisev mõtlemine ja tegutsemisvalmidus ning laiemalt hoiakud ja praktikad, mis on aluseks demokraatliku kodanikuna avalikus elus osalemisele. Samuti tuleneb

kodanikuharidusest oluline sisend valitsetuses osalemiseks sobivate pädevuste nagu koostööoskused, koosloome jt arengusse.

Kodanikuhariduse sisu, õpetamise viisid ja maht sõltuvad suuresti täitevvõimust (valitsus, haridus- ja teadusministeerium, koolid). Samuti on suuresti täitevvõimu korraldada praktiliste oskuste arendamiseks vajalike kokkupuutepunktide pakkumine (näiteks osalus- ja praktikavõimaluste loomine õpilastele). Kodanikuharidus ei pea piirduma üksnes üldharidusega, vaid seda võib vaadata ka laiemalt kodanike oskuste arendamisena sõltumata vanusest. Täiskasvanutele ja pensionäridele suunatud tegevused on praegu Eestis suuresti tööturu, kunstide, meelelahutuse ja looduse rõhuasetusega, samas võiks siin arendada ka kodanikupädevusi, eriti teabemüras toimetulekut, arutelu ja konstruktiivset poliitilist osalust. See ei pea tingimata toimuma koolitusena, vaid praktilise kogemuse kaudu toimuva õppimisena. Nii õpilastele suunatud kui ka laiema kodanikuhariduse osas on esindusdemokraatia tugevdamiseks tegevusruumi palju. Tulemuslikkust toestab see, kui tegevusi kavandatakse ja korraldatakse keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse, koolide ja teiste võtmeosaliste koostöös.

Osaluskanalite toimivana käigushoidmine ja kontekstitundlik arendamine on Eestis paremini teadvustatud demokraatiat toestav valdkond, mistõttu käsitleme siin vaid arenguvajadusi. Alusloogikaid, rõhuasetusi ja võimalusi katavad muu hulgas avatud valitsemise partnerlus ning kodanikuühiskonna ja kogukondade toetamine sidusa Eesti arengukava kaudu. Tähelepanu tasub pöörata esindusdemokraatiat toestavatele ja värskendavatele osaluskanalitele, mis sageli osalusdemokraatia varju jäävad. Siin on olulised võimalused poliitikakujundamise ja õigusloome sisendi süstematiseerimisel. Seda katab osalt koosloomekeskkonna arendamine, ent edasiliikumisruumi on laiema poliitikakujundamise ja praktikakogukondade sisendi kasutamise osas.

Esindusdemokraatia laiema tugevdamise võimalused

Poliitilise tegevusala kvaliteeti on võimalik kindlustada mitmes võtmes. Ehk keskse-mad mõttesuunad puudutavad esindatuse parandamist, arutelu- ja otsustusprotsessi kvaliteedi tõstmist, samuti poliitikute rolli ja poliitilise kutseala ning erakondade tegevuse kvaliteedi tõstmist (vt Stoker 2006: 166–174, Kalev 2017).

Võimaluseks on avaliku arutelu kanalite ja teabepakkujate kvaliteedi selgem avalik jälgitavus. Avalikus arutelus ja kampaaniates aktiivsetelt kodanikuühendustelt ja -algatustelt võiks oodata korrapärast teavet tegevusest oma valdkonna ja liikmete arvamuste kogumiseks ning kohaseks esindamiseks. Seda loogikat võib laiendada ka teistele toimijatele, olgu need siis erakonnad, ametkonnad, meedia või midagi kolmandat.

Poliitika tõsiseltvõetavuse seisukohalt on oluline, et poliitikud täidaksid oma rolli, st eri tegevusvõimaluste tutvustamist, valikute argumenteerimist ning eestvedavat ja arenduslikku juhtimist. See on ehk nüüdispoliitikutele suur väljakutse, sest meediastunud poliitika põhineb pigem värvikale nähtavusele ja võistlemisele kui sisupõhisele eestvedamisele. Üheks võimaluseks on analüüsida läbi rahvaesindaja rollimudel ning kujundada see võimalikult tõhusat ajakasutust võimaldavaks ning avalikus arutelus osalemist ja valijatega suhestumist soodustavaks. See võib väljenduda soovitustes, heas tavas vm. Oluline on ka oskuste mõõde, eriti poliitilise võrgustikueestvedamise (vt nt Sørensen, Torfing 2017) ja metavalitsemise (nt Kooiman 2003) pädevused, eri tüüpi teadmiste ja ratsionaalsuste tasakaalustamine valitsemises ja spetsiifiliste poliitiliste oskuste arendamine (hindamine), nagu oskus disainida ja juhtida areene (rühmi), oskus kaasata eri tüüpi osalisi jne.

Poliitilise kutseala kvaliteeti saab tõsta ka tegevuskeskkonna muutmisega. Poliitika kui turg on praegu korraldatud

pigem lihttöö sarnaselt. Selle põhjenduseks on maksimaalse vabaduse ja osalusvõimaluse pakkumine, ent riskiks lihtturule iseloomulik eksitav kvaliteedi juhuslikkus, tühi kärarikkus ja võimekamate inimeste kalduvus sellest eemale hoida. Üks võimalusi on läheneda poliitikale kui kutsealale ja kujundada seal tegutsemise reeglid ümber rohkem kvaliteedile suunatuks, näiteks seada kandidaatidele või rahvaesindajate abistajatele teatud pädevus- või haridusnõudeid. Võimalik on kujundada poliitiku haridus- ja hindamisprogramm või kujundada need nii poliitikutele kui ametnikele, neid hinnata või kasutada teisi kvaliteedijuhtimise vahendeid. Mõeldav on ka pehmem lähenemine, kus valmistatakse õppe- ja juhendmaterjale ning pakutakse koolitusi, viimaseid saab soovi korral teha ka vähese pädevusega rahvaesindajaile kohustuslikuks. Sarnaseid materjale ja koolitusi võib pakkuda kodanikelegi.

Poliitika kui turg on praegu korraldatud pigem lihttöö sarnaselt.

Veel üks võimalus on erakondade tegevuse kvaliteedi tõstmine, näiteks nende õigusliku tegevuskeskkonna nihutamine suunas, mis rohkem väärtustaks poliitika sisuga tegelemist. Nii on võimalik siduda erakonnana tegutsemise õigus või erakondade riiklik rahastamine lisaks valimistulemustele tegevuste sisu käsitlevate nõuetega. Näiteks on juba kümmekond aastat tagasi pakutud, et erakonnad esitaksid raamatupidamisaruande kõrval ka sisuaruande erakonna tegevuse kohta viies võtmelõigus: maailmavaate edendamine, erakonna liikmete harimine, kodanikuharidus ja avalik arutelu, kampaaniatöö ning tegevus organisatsioonina (Kalev, Saarts 2012).

Valimiskorralduse kvaliteedi küsimusi on Eestis palju käsitletud, muu hulgas vajab tähelepanu, et valimisringkonnad oleksid adekvaatse suurusega ning e-valimiste regulatsioon piisav.

Tuleviku kavandamine ja strateegiakujundus

Ratsionaalsele valikule tuginev äriühingu strateegiline juhtimine eeldab, et kõik organisatsiooni osised on selle juhi kontrolli all ja edukas juht on see, kes suudab oma sihid paremini ellu viia. Demokraatlik valitsemine on aga avalike kokkulepete ja nende alusel tegevusprogrammide kujundamise ja elluviimise protsess. Ka strateegiline valitsemine arvestab eri huve ja arusaamu, teisisõnu poliitilist konteksti. Selle kajastamine poliitikakujundamise sisendite kaudu tagab demokraatia legitiimsuse ja jätkusuutlikkuse.

Valitsemine kui olemuselt poliitiline protsess tähendab erinevate ja osalt vastuoluliste huvide ühildamist, mille abil (a) määratletakse või isegi konstrueeritakse avalikke probleeme, (b) luuakse laiapõhjalisi kokkuleppeid nende ohjamise ja lahendamise viiside üle ning (c) samuti kokkuleppeid eri osaliste vastutusest avalike hüvede loomise ja kasutamise protsessis. Nii on keskse otsustaja tasandil sageli edukad just kollegiaalsed demokraatlikud valitsused, kes sellist sisendit suudavad tagada.

Valitsemise laiem strateegiline suundumus saavutatakse kesksete avalike probleemide ja nende mõjude laiapindse avaliku aruteluga Riigikogus ning keskpikas planeerimisvaates praegu suhteliselt ladusalt töötava otsuste kujundamise mehhanismiga valitsuse tasandil. Praeguses kontekstis ei ole probleemiks mitte vähene valdkondlik sisend avalikesse poliitikatesse, vaid valdkondade (ametkondade) loomupärane egoism sidusprobleemide otsustamisel ja

rakendamisel. Samas pole Eesti sugugi nn silotornide probleemi eredaim näide.

Mandri-Euroopa valitsemissüsteemides on seni parim vastus ametkondade vastastikustes suhetes *negatiivse koordineerimise* mehhanismid, st valdkondlike strateegiate püüd mitte kahjustada (või optimaalsemas versioonis arvestada) oma huvide edendamisel teiste valdkondade huve ja eelistusi, ning otsesele koostööle minna üksnes selgete vastastikuste võitude (positiivse summa mängu) võimalusel (Scharpf 1997). Viimane kui positiivse koordinatsiooni mehhanism on võrgustiku- ja hiljem koosloomelähenemiste praktiline arendus, kuid see on koordineeritud otsuste täiendav võimalus, mitte alusmuster.

Korralduslikult on küll mõeldav tugevdada ühtset planeerimist valitsuskeskuse ehk peaministri või valitsuse kui kollektiivorgani juures asuva üksuse kaudu, ent tasub olla ettevaatlik kogu strateegiakujunduse koondamise osas peaministri ametkonna ainupädevusse. Eesti süsteemis, kus on suhteliselt madal poliitilise usalduse tase ja tagasihoidlikus rollis parlament, tekitab see riske tugeva juhi võimule pääsemise korral (Ungari stsenaarium).

Pigem on edasiliikumise ressursid selles, et jõuda valdkondade poliitilise eesmärgistamise parema avaliku ja erakondliku tähelepanu, läbimõelduse ja valikute argumenteerituseni. Siin võiks keskset rolli etendada Riigikogu tasandist lähtuvad avaliku arutelu areenid, mis on jõudunud teemade lahtiharutamisel piisava (kommunikatiivse) ratsionaalsuse tasandile. Tipustrateegiad (näiteks poliitika põhisuunad) võiksid olla pigem laiema sihiseadega, suunanäitamiseks ja mõjude hindamiseks, mitte direktiivsed raamid. Nii võib aja jooksul interaktiivselt ette valmistada strateegilise otsustamise menüü (*à la* Eesti 2035), samas kui valitsuse poliitilised strateegiad ja valdkondlikud arengukavad jääksid keskpika strateegia tasandile.

Riigi korraldamisel tuleb suuta hoida korra ja uuenemise tasakaalu, nii et ühelt poolt oleks poliitikas ja valitsemisel piisavalt stabiilsust, ent teisalt oleks süsteem piisavalt uuenemisvõimeline, et ohjata kontekstimuutusi ja võimaldada poliitilist juhtimist. Seda peab arvestama ka strateegiakujunduses. Eestis kasutusel olevat astmeliselt täpsustuvat arengu kavandamise loogikat on võimalik edasi arendada paindlikkuse suurendamiseks ja poliitilise juhtimise tugevdamiseks.

Järgnevalt mõned ettepanekud.

Pikaajalised arengusuunad nagu Eesti 2035 peaksid olema sõnastatud teatud üldistusastmel ning tulenema eeskätt parlamendi suunatavast arutelust ja otsustusprotsessist. Oluline on tugevdada Riigikogu rolli eri valdkondade poliitika põhisuundade sõnastajana ja eeskätt poliitiliste arutelude kohana, kus eri poliitikaosalised ja eksperdid saaksid sisendit anda ning erakonnad esitada ja selgitada oma lähenemisi ning millel oleksid Riigikogu otsusena selged tulemused.

Riigi korraldamisel tuleb suuta hoida korra ja uuenemise tasakaalu.

Täpsemad valdkondlikud arengukavad on otstarbekam sõnastada valitsuse vaates ja mitte liiga pikaajalisena (otstarbekas on keskpikk ajavaade, nt viis aastat), et võimaldada poliitilist eestvedamist ja otsustamist. Valdkondlike arengukavadega võivad kaasneda ka eelarve ja programmi vaated, need võiksid olla veelgi lühiajalisemad (üks kuni kolm aastat). On kujutletav, et valitsuse arengukavadel on omaette katus, ent see peaks olema eeskätt arengukavade võtmeteemasid sünteesiv ja paindlikult muudetav ning mitte ülevalt alla jäiku raamistikke kehtestav.

Päris täpsed rakendustegevuste plaanid on kujutletavad pigem valdkonnapoliitika tasandil võtmeametkonna (ministeeriumi tasemel, allüksus nagu osakond, asekantsleri valdkond vms) eestvedamisel. Need on otstarbekamad valdkondades, kus avaliku võimu asutuste korraldav või koordineeriv roll on suurem. Riigiaparaadiväliste toimijate aktiivsusest ja panusest sõltuvates valdkondades on otstarbekam kasutada teistsugust ehk avalike hüvede koosloome lähenemist, mida on tutvustatud allpool.

Selliselt saab tugevdada poliitilist tahtekujundust, säilitades valitsemise läbitöötatuse ja kooskõla. Samas ei taga aste-astmelt täpsustuv planeerimine tingimata piisavat uuenduslikkust, kui poliitiline ja valitsemiskultuur seda ei toeta. Süsteemisisese uuenemisvõime tugevdamiseks on võimalik näiteks kavandada igal aastal kaks-kolm läbianalüüsimisele ja uuendamisele minevat valdkonda koos vahendite ja teadmustoega, millest vähemalt ühe valivad poliitikud (valitsus) ning vähemalt ühe ametnikud (näiteks rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna analüüsi ja ettepaneku põhjal). Valdkond võib olla määratletud programmi tasemel või mõne muu pidepunkti kaudu (ministeeriumi asekantsleri või suurema poliitikaosakonna vastutusala, ressursimahukas töölõik nagu riigilaevastik vm).

Avalikud teenused ja avalikud hüved

Valitsemises on laias laastus kaht liiki ülesandeid. Ühed on suunatud reeglite ja kordade kehtestamisele ning jõustamisele. Selleks sobib hästi klassikaline bürokraatia oma funktsionaalsete ülalt alla korralduslahendustega ning sellega tuleb Eesti valitsemissüsteem küllaltki hästi toime. Seda tüüpi ülesandeid on võimalik digiteerimisega (ja laiemalt tehnilise arendamisega) kiirelt edendada, kuna need on lihtsad, standardsed ja tehnilised. Samas suurendab teenuste ühetaoline osutamine väga erinevates kontekstides (Tallinnast Hiiumaa Kõpu tipuni) suhtelisi kulusid väheasustatud piirkondades. Suureneb kodanike vastutus panustada vabatahtlikult teenuste kasutamisel ja osaleda nende arendamises, põhiliselt oma ajaga, mistõttu tuleb kujundada kodanike võimekus teenuseid kasutada nii tehniliselt kui ka praktiliselt (oskused), seotud ametnike roll teiseneb teenuse osutaja kõrval ka soodustajaks ja nõustajaks.

Teine ülesannete liik seostub hilismodernse indiviidi hüvedega, mis olid lihtsad kuni 20. sajandi teise pooleni. Nende osutamise organisatsioon ei erinenud toonases heaoluriigis kuigivõrd reeglite ja kordade haldamisest, sest standardseid hüvesid mediaankodanikule toodeti bürokraatliku organisatsiooni abil. Ent mida enam keerukad avalikud hüved hakkasid eeldama kodanike eri eelistuste ja võimekuste arvestamist ning seejärel kodanike endi tegevusi ja vastutust, seda vähem efektiivselt oli traditsiooniline bürokraatia võimeline neid tootma. Enamgi, neid pidid üha enam disainima osutamise käigus eesliiniametnikud ja kodanikud konkreetses kontekstis (kohapeal). Uut liiki avalikud hüved põhinevad nende interaktiivsel määratlemisel ja tajumisel ning hüve kujundamisel koosloomes selle osalistega.

Traditsiooniline avalik teenus ja selle osutamine on tavaliselt kellegi valmis tehtud hüve ühepoolne tarbimine, mis võib küll olla tagasisidestatud. Siin saame rääkida avalikest kaupadest, mille kasutamine vähendab nende koguväärtust või taandub kuludele. Seetõttu püütakse selliseid teenuseid osutada vähemalt osaliselt tasulistena ning vajadusel hüvitada kasutamine väheste ressurssidega rühmadele või osutada selliseid hüvesid turu kaudu. Seevastu uut liiki avalike hüvede koguväärtus ei vähene tingimata kodaniku poolt hüve kasutamisel, vaid võib isegi suureneda (nt hariduse, tervisedenduse valdkonnas). Avalikku hüve püütakse koosluua kui positiivsete kõrvamõjudega nähtust ning teenuste

saajad ise osalevad selle disainimises ja panustavad tegevusega.

Uut tüüpi hüvede puhul ei keskendu avalik võim valitsemisel enam sekkumisele ja raamistamisele ega andmisele (eelarveotsused), vaid kodanikuühiskonnas kujunevate iseorganiseerumise protsesside ohjamisele kaudsete meetoditega (metavalitsemise vahenditega). Sõltumata hüve iseloomust, on praeguse valitsemise suundumuseks suurendada kasusaajate omavastutust ja panustamist avaliku hüve tootmisse. Kuna koosloome on püsiv protsess, tuleb ametlikku ja mitteametlikku osa poliitikakujundamises lõimida ning osaliste rolle ja kaasamist uutmoodi mõtestada. Avaliku poliitika puhul on oluline kaasata osalisi juba probleemi määratlemise, sellega tegelejate ning tegelemise ulatuse otsustamisesse. Samuti tuleb oskuslikult juhtida võimalusi terve protsessi ulatuses osaleda.

Traditsiooniline arusaam uuendusest on kehtestatud korra sihiteadlik (*purposeful*) ümberkorraldus, mis eeldab, et juht või eliit omab võimekust asjad teisel viisil kulgema panna. Tänapäevane valitsemise uuendamine toetub selle kõrval või asemel majanduslikele ja strateegilistele eesmärkidele ning samm-sammult ja koosloomes uuenduste poole liikumisele. Ebamäärases maailmas peame olema võimelised pidevalt disainima ja kohandama ühiselt oma tegevuse organisatsiooni ning meie strateegiline käitumine on parimal juhul sihipärane kohanduv tegevusliin (*purposive wayfinding*).

Koosloome ja metavalitsemine

Valitsemise uuenduslike võimaluste mõtestamisel tuginetakse praegu relatsioonilise ehk suhetepõhise ja konstitutiivse ehk koosloomes uut kujundava võimu ja ruumi mehhanismidele, mis võimaldab ühildada klassikalise hierarhia ja koosloomelise interaktiivsuse. Seetõttu on praeguses valitsemises otstarbekas tugineda võimu allikana (a) võimestamisele (mis on samas ka võimuallikaks) ja (b) ruumipoliitikas mitte üksnes selgetele taksonoomilistele tasanditele ja füüsiliste piiride jaotusele, vaid mitmetasandilise (mitmemõõtmelise) valitsemise loogikale.

Eeltoodust lähtub paindliku valitsemisorganisatsiooni disain, mis võimaldab tõhusat strateegilist ohjamist ja horisontaalsete tulemusahelate võimalusi kõikidel valitsemistasanditel. Paindlik valitsemisorganisatsioon peaks olema:

- sisemiselt mõõdukalt sidustatud (*loosely coupled*) ehk sisaldama ruumis ja juhtimislikult hajutatud eri tüüpi allüksusi, millest tegevuskeskkonnale lähedasemad üksused peaksid olema konkreetse tegevuskeskkonna nägu,
- erinevate poliitikakujundamise rollide tasandil on vaja rakendada erinevaid horisontaalse struktureerimise loogikaid ja eri tasandite asümmeetriat, näiteks korraldada eri poliitikate rakendajate koostöö ühes piirkondlikus või kohalikus asutuses.

Metavalitsemine tähendab võimekust koordineerida koosloome-võrgustikke.

Klassikalises arusaamas eeldatakse, et kesksed institutsioonid kujundavad poliitikad ja valitsemisaparaat viib need ellu. See on nii avalike poliitikate puhul, mis reguleerivad ja seavad tegevusraamistikke. Praeguses valitsemises on aga laienemas selliste poliitikate osakaal, kus etteulatuvalt saab määratleda vaid üldised sihid ja tegevuspõhimõtted, sest tegevuskontekst muutub väga kiiresti ja on piirkonniti väga erinev.

Seetõttu saab poliitikate konkreetsete rakenduste disain toimuda piirkondlikul ja osalt kohalikul tasandil koosloomes

kõikide selle poliitikaga seotud sihtrühmadega (näiteks kaasava hariduse poliitikas KOVide haridusosakonnad, õpetajate ühendused, vaba aja asutuste juhtide ühendused) ja kasusaajatega (lapsed, lapsevanemad, ettevõtjad). Koosloomet nõuab ka see, et nende poliitikate vastutajad on eri õigussubjektid – riik, KOVid, vabasektor, erasektor. Nii on paljud avalike hüvede osutamise teenusahelad piirkondlikul tasandil eripärased ja killustunud. Avalike hüvede vajalike mõjude saavutamiseks tuleb need mingil viisil siduda tulemusahelasse.

Koosloomevõrgustik lõimib kõiki konkreetse avaliku hüve tulemusahela osalisi, kellest sõltub jõudmine avaliku hüve ühiskondliku mõjuni, eeskätt hariduse, sotsiaalhoolekande, tööturuvõimekuste kujundamine, kogukonna turvalisuse, keskkonnasäästliku käitumise jne toimeahelas. Tuleb arvestada, et osalised pole töötajad (keda võib vajadusel ka lahti lasta), vaid kogukonna toimijad, kelle koordineeritud tegevusteni saab jõuda kokkulepete ja vabatahtlike ühistegevuste kaudu. Poliitikate rakendusdisaini toimumine piirkondlikul tasandil ei tähenda keskvalitsuse institutsioonide rollide vähenemist. Pigem vastupidi, see eeldab nende uut võimu ja mõju metavalitsemise vahenditele toetudes.

Metavalitsemine tähendab võimekust koordineerida koosloomevõrgustikke (kui tulemusahelaid), tuginedes reaalse interaktsiooni käigus omandatud autoriteedile osaliste ehk ahela lülide silmis. Metavalitsemise vahenditeks on osaliste nõustamine/suunamine, nende vahel konfliktide, vaiete ja eriarvamuste lahendamine ning paljuski mitteformaalsete kokkulepete detailide tõlgendamine nii reeglite kui hüve sisu osas. John Forester üldistas need rollid osaliste enesekaemuse tekkimisele kaasaaitamise ning dialoogi, debati ja konsensuse võimekuse kujundamise eestvedamisena.

Koosloome koordinaatoril – kes võib olla mitte üksnes ametnik, vaid ka piirkondlik arvamusliider – peab olema võimekus mõjutada teiste osaliste käitumist, vedada eest nende koosloomet ja lahendada konflikte teiste vahenditega kui administratiivne sekkumine. Seega ei kasutata avaliku võimu teostamiseks tavaliselt otsest administratiivset ja sanktsioneerivat sekkumist. Samas kui koosloome mehhanismid tõrguvad, jääb valitsejale võimalus kasutada „hierarhia varju“ ehk avaliku võimu klassikaliste vahendite kaudu korraldamist. Metavalitsemise mehhanism tagab paindlikuma võimu kui administratiivne hierarhia.

Metavalitsemist saavad teostada ministeeriumide (osakondade) juures loodud vastava poliitika disaini rakkerühmad. Rakkerühmad võimaldavad poliitika vastutaja võimekust tõhusalt modereerida, vahendada ja soodustada koosloomelist protsessi valdkondades, kus on keerukad ja konfliktsed teenus- ja tulemusahelad. Ministeerium peaks olema poliitikanõustamise ja -hindamise keskus ning ametid viima poliitikad rakendusvalmidusse ja looma rakkerühma tüüpi metavalitsemise meeskonnad.

Sotsiaalruumiline valitsemine

Poliitika paremaks koordineerimiseks ei ole tingimata vaja keskendada otsustamist ega taastada formaalseid haldustasandeid (maakonnad, regioonid), vaid seda võib saavutada piirkondliku ja kohaliku koosloomelise poliitika disaini oskusliku metavalitsemisega riigi ja omavalitsuste partnerluses. Praegu eksperimentaalselt loodud regionaalsete nõukogude roll on piirkondlike huvide sisendi andmine riigi poliitikatesse ja ELi programmidesse, kuna omavalitsused võivad liigselt esile tõsta oma kitsaid huve. Selle areeni võimekused selginevad aja jooksul.

Praeguse kesk- ja kohaliku valitsemise suhete õiguslik aluseeldus on, et avalike poliitikate kujundamine ja rakendamine saab toimida siis, kui töötab riigi ja KOVi partnerlus. Partnerluse vähesus või puudumine pärsib eriti keerukate (mitmekesiste

Tahk	Füüsiline ruum (territoorium, asukoht)	Toimeruum (ühistegevuse ja kommunikatsiooni ruum)
Ruumi loogika	Topograafiline	Topoloogiline
Elukohad/Identiteedid	Üks kindel elukoht	Mitu elukohta
Peamised teenuste pakkumise kohad	Vallamaja ja asutused	Digitaalsed/virtuaalsed platvormid, e-teenused
Võimukeskus (kus sünnivad otsused/lahendused)	Esindusvõim (usaldus ja esindajad)	Võrgustikuvõim (sotsiaalne kapital)
Ruumi (territoriaalne, toimeruum) püsivus	Püsiv ruum	Muutuv ruum

TABEL 1. Füüsilise ja toimeruumi võrdlus.

Allikas: Kalev jt 2023, kohandatud

huvide ja konfliktsete sihtrühmadega) avalike poliitikate disainimist ja tõhusat osutamist, nagu (kaasava) hariduse ja sotsiaalhoolekande teatud teenused. Ebapiisav partnerlus viib nende teenuste eest vastutuse kontsentreerimiseni riigile, süvendab valdkonna ametkondlikku funktsionaalset tööjaotust kuni rohujuuretasandini ja KOVide passiivset suhtumist. Riigi keskvalitsuse käed jäävad siin ilma tõhusate koosloomevõrgustiketa lühikeseks.

Piirkondlike tulemusahelate kujundamisel on vajalik piirkondlike (maakondlike) toimijate suurem autonoomia horisontaalsete koosloomemustrite kujundamiseks ja haldamiseks. Piirkondlikus ruumis (s.o täiskasvanud inimeste igapäevase elutegevuse piirkond, mis praegu on juba suurem kui maakond) tuleks valitsemiskorraldust juba disainida paljuski alates reaalsetest avaliku hüvede teenusahelatest, kus ühe ametniku töö väljund oleks sisendiks (ja tulemusindikaatoriks) teisele ametnikule ja see ahel kulgeks nii kaua, kuni jõuaks kasusaajani, ning ka siin peab kasusaaja ja ametniku (või vabatahtliku) vahel tekkima interaktsiooniline suhe. Niisugune tagasisidestatud tulemusahel on ilmselt regionaalselt ja isegi kasusaaja rühmiti väga erinev. Samuti võivad keskvalitsuse poliitika kujundamisel ja eriti ELi tõukefondide osas hakata suuremat rolli etendama regionaalsed arengunõukogud.

Laiemalt täieneb territoriaalsus pikemas vaates üha rohkem toimeruumiga, kus suhe avaliku võimuga ei piirdu üksnes elukoha, vaid paljude muude teguritega (nt teenused, suhtlemine, töökohad jm). See tekitab väljakutseid toimeruumis mobiilsete inimeste lõimimise osas. Samal ajal kasvab elektrooniliste platvormide roll inimestevahelistes suhetes ja ootus nende vahendavale rollile avalike teenuste pakkumisel, aga ka digiosalusel. Digiteenuseid on KOVides seni kasinalt, tühimikku püüavad täita erinevad ja pigem juhtumipõhiselt tekkinud platvormid.

Kohalikult kontekstualiseeritud ja sihtrühmaga interaktsioonis olevas valitsemises on oluline roll KOVidel. Nende piisava võimekuse tagamiseks on üks võimalus luua tulevikuomavalitsuse programm (Rahandusministeerium 2022), mille raames viiakse läbi omavalitsusmudeli uuendamise tegevusi (regulaarsed arutelud, katseprojektid, uuenduslike kogemuste vahetamine, lahenduste tutvustamine jm), mis arvestab omavalitsuskorralduse muutumist olukorras, kus omavalitsuse tegevust mõjutab üha enam inimeste nii territoriaalne kui ka digitaalne toimeruum. Laiemalt eeldab see omavalitsuste demokraatliku olemuse, teenuste tagamise ja territoriaalsuse läbimõtestamist.

Digiteerumine

Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia areng on loonud võimalused ka valitsemise edasiseks oluliseks digiteerimiseks. See võib hõlmata näiteks uuel tasemel andmete kogumist ja kasutust, isikustatud teenuseid (nn personaalne riik), virtuaalabiliste kasutamist otsuste ettevalmistamisel ja lihtsamate otsuste langetamisel, ennetavat profileerimist ja prognostikat, distantsilt juhitavaid või autonoomseid seadmeid, aga ka digitaalse toe või võimendusega osaluse, arutelu ja koosloome võimalusi.

KOVide digisüsteemide jätkusuutlikkus, arendamise, kvaliteedi ja säästlikkuse küsimused vajavad tähelepanu.

Otstarbekuskaalutlused puudutavad küsimusi, mida ja kui ulatuslikult kasutusele võtta, näiteks kuivõrd suurt edasiminekut kvaliteedis või säästlikkuses on võimalik saavutada, mis on arenduste maksumus ja püsikulud, kui suur on arendusressurss ja mida eelistada, kuivõrd õnnestub vältida kindlatest arendajatest sõltuvusse sattumist, kuidas on lahendatud andmekaitse ja turvalisuse probleemid jm. Nende küsimustega on valitsusadministratsioon varem tegelenud ja tasakaalupunktide määratlemine on siin analüüsi ja otsustamise küsimus.

Täiendavat säästlikkust võiks võimaldada teatud digilahenduste (dokumendihaldussüsteemid, töö planeerimise süsteemid jne) pakkumine täitevvõimu aparaadist laiemalt kogu avalikus sektoris (sh avalik-õiguslikud juriidilised isikud, huvitatud KOVid). Lisaks võib see aidata kaasa eri institutsioonides tegutsejate arusaamisele teineteisest ja tööprotsessidest.

Andmetele ligipääsu ja ristkasutuse võimaluste osas on hetkel ilmselt teravaim küsimus KOVi otstarbekas ligipääs andmetele, nende funktsionaalsus omavalitsuse jaoks ning omavalitsusametnike võime keskvalitsuse ametnikega koos toimida, aga ka andmeturbe küsimused. Siin on suur süstematiseerimise ja kvaliteedikindlustuse vajadus, eriti arvestades, et KOVide andmesüsteemid on kiirelt arenemas.

KOVide digisüsteemide jätkusuutlikkus, arendamise, kvaliteedi ja säästlikkuse küsimused vajavad tähelepanu, sest mida suuremaks muutub ruumilisel valitsemisel KOVide roll, seda olulisem on valitsemise kogusoorituse juures andmestike ja infosüsteemide kvaliteet ja koostoimevõime. Üks võimalik edasiliikumistee on tugevdada Eesti Linnade ja Valdade Liidu võimekusi ja otsustuspädevust selles valdkonnas, teine võimalus on määratleda arendusi eest vedavad omavalitsused, kelle projekte rahastada ja kelle tulemusi saavad seejärel kasutada teised huvitatud omavalitsused.

E-riigi ja digiteenuste arendamine on seni olnud suuresti suunatud keskvalitsuse tasandile. KOVid on realiseerinud oma autonoomiat ise digitaalseid süsteeme ja platvorme arendades, ehkki ka keskvalitsus on KOVidele välja arendanud teatud digilahendusi. Digitaalse ja personaalse riigi arendamisel on aga rõhk üha enam digilahendustel (sh turvalisus, ühilduvus jm) kogu avaliku võimu organisatsioonis. Nii vajab KOVide digivõimekus ja liidestamine järeleaitamist nii sisuliselt (arendused, koordinatsioon jm) kui ka ressursside (investeeringud) mõttes.

Samas on vaja leida mõistlik tasakaal KOVide autonoomia ning terviklikuma koosloomelise valitsetuse ühise teaberuumi vajaduste vahel. Nii koostöisema valitsemise kui ka tõhusama ressursikasutuse mõttes oleks otstarbekas välja arendada andme- ja infosüsteemid, mida saavad kasutada eri toimijad tegevusteks

otstarbekas osas, samas jälgides andmekaitse ja -turbe põhimõtteid.

Oluline küsimustering haakub demokraatliku ja inimkeskse elukorralduse võimalustega digiteerumise süvenedes (nt Susskind 2018, Bigo jt 2019, Jungherr jt 2020). Selle osas on erinevaid nägemusi, ent autorid on suuresti ühel meelel, et teema vajab suurt tähelepanu.

Digiteerimisega kaasnevad kõrvalmõjud, millele valitsemisel tähelepanu pöörata.

- Algoritmiline valitsemine võimendab olemasolevaid rõhuasetusi ja kallutatusi, sest toimub suuresti senise praktika üldistamise kaudu. Kui inimpõhisel korraldamisel toimub korrektsioon, kui märgatakse, et on üle tunnetusliku mõistliku piiri mindud, ei tarvitse selline korrektsioon automatiseeritud süsteemides toimuda.
- Binaarsed valikud ja nende ahelad on selgepiirilisemad, ent valikutevaesemad kui inimlik mõttetegevus ja valikud. See puudutab eriti poliitilist otsustusprotsessi, kus valikute mitmekesisus ja osaline kattuvus on üks edasiliikumise ressursse.
- Digilahenduste ja automaatide kaudne mõju on riigitoimijate ja kodanike interaktiivse kokkupuute vähenemine. See võib tekitada (eesliini)ametnike kontekstitunnetuse nõrgenemist ja rahva võõrandumist ning tekitada küsimusi nii sekkumiste tabavuse kui ka riigi ja poliitikate laiema legitiimsuse osas.

Digiteerumise kõrvalmõjusid on otstarbekas arvestada ning tasakaalustavad mehhanismid läbi mõelda ja vajadusel välja arendada. Ka laiemalt tuleb arendamisel silmas pidada digilahenduste põimimist korraldusmudelite ja sotsiaalsete tehnoloogiate edasiarendamisega.

Kommunikatsiooni osas on sotsiaalmeedia areng avanud kaasamis-, otsustus- ja aruteluprotsesside uusi kanaleid ja võimalusi. Samas ei tähenda see tingimata arutelu kvaliteedi tõusu. Algoritmid kalduvad esile tõstma eeldatavasti tähelepanu tõmbavat, st konfliktsemat ja värvikamat sisu, soodustades pigem nn kajakambrite teket ja radikaliseerumist. Lisaks teabele on tehismõistusega lihtsam luua ka valeteavet ja propagandat, nii et tuleb arvestada suurema vajadusega kindlustada teabe kvaliteeti.

KOKKUVÕTTEKS

Eesti riigireform on kodanikupõhisele algusele vaatamata kandunud tehnokraatiasse ning täitevvõimu ja laiemalt avaliku sektori sisestesse ümberkorraldustesse. Andes tunnistust ametnike püüdest oma võimaluste piires tulemusi saavutada, ei saa see asendada poliitilist visiooni ja eestvedamist ning Riigikogu rolli võimukorralduse suunajana. Nii peab kvalitatiivne edasiliikumine ootama võimalikke paremaid aegu tulevikus, ent ka sellises keskkonnas on edasiliikumisvõimalusi.

Võimalusi sai välja toodud nii Riigikogu, kodanikuhariduse kui ka laiemalt esindusdemokraatia tugevdamise võtmes, samuti strateegiakujunduse, avalike hüvede loomise, koosloome ja metavalitsemise võimaluste osas, arvestades sotsiaalruumilist teisenemist ja digiteerumist.

Kommunikatsiooni osas on sotsiaalmeedia areng avanud kaasamis-, otsustus- ja aruteluprotsesside uusi kanaleid ja võimalusi.

Lisaks tõhusale ja nähtamatule riigile on oluline pidada silmas ka kodanikule hoomatavat ja omana tunnetatavat riiki, samuti valitsemise kui juhtimise tehnokraatliku tahu kõrval demokraatlikku valitsemist kui poliitikakujundamist.

Avaliku võimu tegevus peab olema arusaadav ja legitiimne ning kodanikel ja eri institutsioonidel demokraatias tähendust omavad rollid. Samas peavad toimima lahendused, mis võimaldavad poliitilist suunamist, poliitikakujundamise ja rakendamise ning laiemalt valitsemise eesmärgipärast ja kontekstitundlikku koordineerimist ning evolutsioonilist uuendamist. Tehnokraatlikku ja demokraatlikku rõhuasetust tuleb teadlikult tasakaalustada.

Riigikorralduse uuendamine on pidev ja järkjärguline protsess, mitte ühekordne revolutsiooniline kõige kordategemine. Riik pole abstraktne, vaid selle uuendamine tähendab kindlate institutsioonide ja protsesside, ka toimijate ja suhete, eesmärkide, lahendusloogikate ja vahendite ümberkorraldamist. Mõistlik oleks seda suunata selge arengukavaga ning kujundada riigiuuenduse põhisuunad Riigikogus poliitikaosaliste ja ekspertide panust kaasates.

KASUTATUD ALLIKAD

BIGO, D., ISIN, E. F., RUPPERT, E. (2019, toim) Data Politics. Worlds, Subjects, Rights. London, New York: Routledege.

BLUNTSCHLI, J. C. (1892) [1875]. The Theory of State. Oxford: Clarendon Press.

DRYZEK, J. S. (1997). The Politics of the Earth: Environmental Discourses. Oxford, New York: Oxford University Press.

DRYZEK, J. S. (2002). Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations. New York, Oxford: Oxford University Press.

FORESTER, J. (2009). Dealing with Differences Dramas of Mediating Public Disputes. Oxford, New York: Oxford University Press.

JUNGHERR, A., RIVERO, G., GAYO-AVELLO, D. (2020). Retooling Politics. How Digital Media Are Shaping Democracy? Cambridge: Cambridge University Press.

KALEV, L. (2017). Poliitiline kodakondsus järeldemokraatia ületamisel. – Acta Politica Estica, 8, 5−31.

KALEV, L. (2020) Riigireformi võimalused ja Eesti valikud. – Riigikogu Toimetised, 41/2020.

KALEV, L., SOOTLA, G., KATTAI, K. (2023). Riigireformi ekspertarvamus.

KALEV, L., SAARTS, T. (2012). Kuidas tõsta erakondade avalikku vastutust? – https://www.err.ee/345627/leif-kalev-tonis-saarts-kuidas-tosta-erakondade-avalikku-vastutust

kogu.ee/riigipidamise-kava-2013-2015

KOVide poolt elanikele teenuste osutamiseks kasutatavate peamiste infosüsteemide analüüs. Lõpparuanne. – www.elvl.ee/documents/21189341/35497434/L%C3%B5pparuanne_l%C3%B5plik.pdf/ff511be5-2715-4543-a9e8-d629fefc57fc?version=1.0

KOOIMAN, J. (2003). Governing as Governance. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.

NADLER, D., TUSHMAN, M. (1989) Organizational Farme Bending: Principles for Managing Reorientation. – The Academy of Management Executive, Vol 3, No 3, 194–204.

RAHANDUSMINISTEERIUM (2022). Haldusreformi seireraport. Viis aastat hiljem. Tallinn: rahandusministeerium. – https://www.fin.ee/media/7835/download

RIIGIREFORMI SA (2018). Riigireformi kontseptsioon.

RIIGIKOGU OTSUS „Riigireformi ja hea halduse põhialused“, 2018.

RIIGIKOGU OTSUSE EELNÕU 181 OE I, 2020.

SCHARPF, F. (1997). Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research. Routledge.

SØRENSEN, E., TORFING, J. (2017). The Janus Face of Governance Theory. Depoliticizing or Repoliticizing Public Governance? – Kogumikus Fawcett, P. Flinders, M. Hay, C., Wood, M. (toim). Oxford: Oxford University Press, lk 28–45.

STOKER, G. (2006). Why Politics Matters. Making Democracy Work. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.

SUSSKIND, J. (2018). Future Politics. Living Together in a World Transformed by Tech. Oxford: Oxford University Press.

VABARIIGI VALITSUSE RIIGIREFORMI TEGEVUSKAVA 2019–2023 (valitsuskabineti memorandum 1.08.2019. Lisa 1).

VABARIIGI VALITSUSE RIIGIREFORMI TEGEVUSKAVA 2021–2023 (valitsuskabineti memorandum 22.07.2021).

www.just.ee/oigusloome-arendamine/riigi-koosloome-keskkond

www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/valitsuse-too-toetamine/avatud-valitsemise-partnerlus

www.riigireform.ee

Riigireformist ja riigivalitsemise tulevikust

GERLY ELBRECHT
rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna nõunik

Hiljutiste aastate kriisid on taas elavdanud diskussiooni selle üle, milline üks kaasaegne ja kohanemisvõimeline riik peaks olema. Ellu on kutsutud Euroopa Komisjoni struktuurireformide toetamise peadirektoraat (DG Reform) ja vastav reformide ettevalmistamise rahastu. DG Reformi juures koguneb 2022. aastast ka Euroopa Liidu (EL) riikide esindajatest koosnev töögrupp, kus arutatakse erinevaid reformisuundi ja riikide kogemust.

Eestis on riigireform mõistena üsna tuntud, aga nii selle raames tehtud tegevustest kui tulevikuvisioonist on vähe räägitud. Selleks, et riigireformi osas suuremat selgust luua ja olulisi edasisi arengusuundi esile tuua, koostas rahandusministeerium 2023. aastal nii seniseid tegevuskavu kokkuvõtva kui ka uutele väljakutsetele keskenduva riigireformi analüüsi (Elbrecht, Kobin, 2023). Käesolev artikkel arutleb nende teemade üle, mis analüüsis olulisematena välja joonistusid ning mida riigivalitsemise edasistes reformides on oluline arvesse võtta.

RIIGIREFORMI KÄEKÄIK EESTIS

Eesti on üsna unikaalne riigireformi kui tervikkontseptsiooni loomise poolest. Väiksemate ja suuremate valdkonnareformide kõrval on püütud mõtestada, kuidas riik tervikuna toimib ja areneb. Riigireformi üks esimesi süsteemseid algatusi oli „Riigipidamise kava“ (2013–2015) loomine Eesti Koostöö Kogu poolt. Riigi toimimises nähti probleemidena liigset keerukust, kulukust, läbipaistmatust ning ülesannetega ülekoormatust, mida väikeriik ei saa kahaneva rahvaarvu ja tööhõive ning samas kasvavate ootuste kontekstis endale lubada. Järgnevatel aastatel rõhutas sarnaseid probleeme ka riigiõiguse ekspertidest ja ettevõtjatest koosnev Riigireformi Sihtasutus. Mõlema algatuse kandvateks ideedeks olid muu hulgas riigi kulutuste vähendamine (sh riigiasutuste konsolideerimine, valitsussektori personali

vähendamine), õigusloome mahu ja halduskoormuse vähendamine, haldusreformi läbiviimine ning võimekamad kohalikud omavalitsused (KOV), rahva sisukam osalemine poliitikakujundamises ja õigusloomes (sh arutleva demokraatia meetodid, rahvaalgatus ja rahvaküsitlus). Riigireformi SA visioon käsitles ambitsioonikalt kõigi valitsemistasandite ja võimuharude reforme.

Riigireformi idee sai konkreetse väljundi 2015. aastal valitsuse tööplaanis, kus kirjeldati eraldi teemana riigireformi 44 tegevust. Sealt edasi koostati aastatel 2017–2023 riigireformi elluviimiseks eraldi tegevuskavad. Riigikogu juures tegutses 2017–2018 ka riigireformi arengusuundade väljatöötamise probleemkomisjon, kelle töö tulemusena võttis Riigikogu 2019. aastal vastu otsuse „Riigireformi ja hea halduse põhialused". See dokument riigireformile selget sisu ei anna, küll aga seab põhimõtted, millest riigireform ja üldisemalt hea halduskultuur peab lähtuma: inimesekesksus, põhiseaduse aluspõhimõtete püsimine, kohanemisvõimelisus, väiksem halduskoormus, õigusselgus, tõhus riigihaldus ja vastutuse selgus.

Kuna 2015. aastal oli riigireform teemana sees iga kandideeriva erakonna valimisplatvormis ja 2018. aastal oli see tänu Riigireformi SA tegevusele ka regulaarselt meedias kajastatud, oli ühiskondlikul tasemel kokkulepe justkui olemas, et me vajame riigireformi ja viime seda ka ellu. Teisalt on riigireform terminina üsna segadusttekitav, seda kasutatakse meedias ning ka ametnike ja poliitikute seas väga erinevates tähendustes. Kuigi 2015. aastal lisati valitsuse tegevusplaani ka konkreetsem plokk riigireformi tegevusi, siis arusaam sellest, mida käsitleda riigireformina ja mida mitte, on ajapikku üsna hägusaks jäänud. Kuna kõik esialgsed suured ideed toetust ja head rakendamisvõimalust ei leidnud ning ka poliitiline huvi riigireformi vastu hakkas aja jooksul raugema, on riigireformi tegevuskavadesse lisandunud arvukalt valdkondlikke reforme ja täitevvõimu sisemisi muudatusi, mis väiksemate pusletükkidena riigi uuendamisele kaasa aitavad. See on iseküsimus, kas pidada neid riigireformi keskseteks küsimusteks.

Riigireformi SA kontseptsioonis on öeldud:

„Riigireform on üldmõiste, mis tähendab riikluse uuendamist, sealhulgas ja eriti avaliku võimu moderniseerimist. Riigireformiks ei saa pidada jooksvat riigihalduse optimeerimist, seda tuleb niikuinii pidevalt teha. Samuti ei ole riigireformina käsitletav nn kõiksuse reform või rahvareform. Igat üksikut seadusandlikku muudatust või isegi muudatuste paketti, mis tegelikkuses suuremat osa ühiskondlikku või riiklikku olemist sügavalt ei puuduta, ei ole alust nimetada reformiks. Reform on midagi radikaalset, kompleksset ja mastaapset. Ühtlasi ei ole reform lõputu protsess, vaid tal on alati olemas algus ja lõpp." (Riigireformi SA, 2018)

Seega on ühest küljest arusaadav ootus, et riigireform võiks olla suure mõjuga reformide pakett, millel on konkreetne algus ja lõpp. Teisalt võib riigireformi mõista ka oluliselt suurema kogumina erinevatest valdkondlikest arendustest, mis viivad riigikorraldust riigireformi põhisuundade – regionaalselt tasakaalus riik, inimeste vajadustele suunatud riik, kohanemisvõimeline ja tegus riik, tulevikule orienteeritud riik – poole. Üldiste eesmärkidena on riigireformi tegevuskavades toodud mõjusam ja tõhusam riigiülesannete täitmine, kvaliteetsem avalike teenuste pakkumine, valitsussektori paindlikum ja vähem bürokraatlik töökorraldus, valitsussektori kulutuste suhteline vähenemine (Rahandusministeerium, 2021).

Kui vaadata Riigireformi SA ettepanekuid valitsemistasandeid põhjalikult ringi kujundada ning tegeleda fokusseeritult riigikorralduse laiapindsete küsimustega, on tehtud justkui vähe. Haldusreform ja seega KOVide ümberkorraldamine on üks väheseid sellise mastaabiga muudatusi.

Teisalt on tehtud aga mitu olulist arendust, mis on riigivalitsemist riigireformi eesmärkide poole viinud. Suurematest aastail 2015–2023 ellu viidud muudatustest võib esile tuua järgmised:

- haldusreform ja regionaalset võimekust kasvatavad tegevused;
- 17 riigiasutuse ümberkorraldamine seitsmeks riigiasutuseks (tarbijakaitse ja tehnilise järelevalve amet, haridus- ja noorteamet, keskkonnaamet, põllumajandus- ja toiduamet, transpordiamet, Ettevõtluse ja Innovatsiooni SA, Riigi Laboriuuringute ja Riskihindamise Keskus);
- üleminek tegevuspõhisele riigieelarvele (sh finantsilise ja strateegilise juhtimise ümberkujundamine);
- riigimajade kui ühtsete riigi teenuste keskuste rajamine maakondades;
- riigigümnaasiumide rajamine ja koolivõrgu ümberkorraldamine;
- tugiteenuste konsolideerimine (personaliarvestus, riigihanked, arvutikoha teenus, ministeeriumide ühishoone jm);
- nullbürokraatia projekt ettevõtjate halduskoormuse vähendamiseks riigiga suhtlemisel;
- reaalajamajanduse lähenemine, mis võimaldab äri- ja majandusandmete kiiremat liikumist nii makromajanduslike kui äriotsuste tegemiseks.

Nende kõrval mängivad olulist rolli mitmed arendustegevused. Näiteks avalike teenuste määratlemise ja arendamise keskne koordineerimine, sündmusteenuste loomine, teenuste digiteerimine, üleriigilise planeeringute andmekogu kasutuselevõtt, ELi toetuste administreerimise lihtsustamine (rakendusüksuste konsolideerimine, ühtne toetuste taotlemise süsteem), riigiettevõtete omanikupoliitika väljatöötamine ja vara revisjon, avaliku sektori innovatsioonitiimi loomine ning teenusdisaini kui kodanikukeskse lähenemise juurutamine (koolitustel on osalenud rohkem kui 3200 avalikku teenistujat ja partnerit), avatud valitsemise partnerluse tegevuskavade algatamine, sh kaasamise ja koosloome metoodikate arendamine, avalikus sektoris katsetamise raamistiku loomine, küberjulgeoleku seiresüsteemi arendamine, e-residentsuse jätkustrateegia loomine, biomeetrilise isikutuvastuse süsteemi arendamine, süüteomenetluse ja justiitsvaldkonna digiteerimine jm (Elbrecht, Kobin, 2023).

Laiema konteksti loomiseks on valitsemisreformide mõtestamise osas hea analüüsida ka rahvusvahelist praktikat ja prioriteete nii viimastel aastakümnetel kui praegu.

RAHVUSVAHELINE KONTEKST

Rahvusvaheliselt on valitsemisreformide puhul täheldatud kolme suuremat reformilainet. Esimeseks laineks peetakse peamiselt poliitikakujundamise ja mõjuhindamise ning strateegilise juhtimise mudelite laialdasemat rakendamist alates 1960ndatest (Pollitt, Bouckaert, 2017). Teiseks laineks peetakse aastail 1980–1990 keerulistes majandusoludes alanud tõhususe otsinguid ja avalike teenuste optimeerimist. Uue avaliku halduse (UAH, ingl New Public Management ehk NPM) lähenemisele toetudes rakendati laialdaselt erasektorist pärinevaid tulemusjuhtimise tehnikaid ja korraldusvõtteid. Osalt võib öelda, et teine reformilaine kestab siiani – uue avaliku halduse põhimõtteid rakendatakse endiselt ning tulemusjuhtimise instrumentide kasutuselevõttu soosivad ka rahvusvaheliste institutsioonide, võrgustike ja ELi tegevusloogika.

Samas on juba aastakümneid viidatud ka selle lähenemise olulistele kitsaskohtadele, sest uue avaliku halduse lähenemine ei pööra piisavalt tähelepanu avaliku ja erasektori erisustele – jäetakse kõrvale demokraatlik ja poliitiline sisend, lihtsustatakse sotsiaalseid probleeme, eraldiseisvate „ettevõtetena“ tegutsevad haldusorganisatsioonid silotornistuvad ning kasvab omavaheline konkurents, tulemushindamisest tekib suur halduskoormus (Bouckaert jt, 2010). Seega on

viimase kümnendi reformilaines olnud rohkem fookust valitsemise paindlikkusel ja innovatsioonil, avalike teenuste ja rahulolu põhjalikumal analüüsil, koostöövõrgustike ja poliitika koosloome teemadel ning riigi ja kodanike usaldussuhte parendamisel (Pollitt, Bouckaert, 2017). Tähtis on ka võimekus erinevaid valitsemisviise vaheldada (Noordegraaf, 2015). Uue avaliku halduse lähenemine on mõnes valdkonnas endiselt toimiv, teises läheb aga vaja oluliselt suuremat paindlikkust, avaliku usalduse ja partnerluse loomist ning koostöövõrgustikes tegutsemist.

Üldplaanis on hiljutistes ja praegustes reformides näha tugevat e-valitsemise ja tehniliste uuenduste suunda.

Riigireformi analüüsi käigus läbi viidud väike rahvusvaheline küsitlus, kus osales 12 ELi liikmesriiki (Rootsi, Soome, Taani, Iirimaa, Luksemburg, Horvaatia, Itaalia, Portugal, Ungari, Slovakkia, Kreeka, Poola – Euroopa Komisjoni DG Reformi ekspertgrupi või EUPANi võrgustiku liikmed), aitas samuti reformisuundade pilti süstematiseerida. Üldplaanis on hiljutistes ja praegustes reformides näha tugevat e-valitsemise ja tehniliste uuenduste suunda. Kõik vastajad tõid välja, et viivad läbi digiteerimisprotsesse, seejuures on oluline fookus avalike teenuste ja kesksete tugiteenuste digiteerimisel (sh IKT taristu, hanked, arvestusteenused, personaliandmed). Asutuste ümberkorraldused on jätkuvalt päevakorras, aga pikemat ajatelge vaadates näeme, et suurem institutsionaalne ümberkorralduste laine jäi Euroopas juba eelmisesse kümnendisse (Pollitt, Bouckaert, 2017).

Euroopa riikide reformides on näha huvitavat regionaalset ja rahastusviisil põhinevat erisust. Ida-, Lõuna- ja Lääne-Euroopas on reformid tihedamalt seotud konkreetselt mõõdetavate tulemuseesmärkidega ja ressursitõhususega. Sellised reformiplaanid sobituvad selgemini ka ELi struktuurifondidest rahastatavate prioriteetidega. Riigid, kes vastasid, et nende suuremad reformid on ELi struktuurivahenditest või rahvusvaheliste organisatsioonide kaudu rahastatud (nt Horvaatia, Portugal, Ungari, Kreeka, Iirimaa), pidasid ka tulevikuvaates oluliseks konkreetsemaid institutsionaalseid ja tehnilisi uuendusi ning kompetentside kasvatamise vajadust. Sellesse gruppi kuulub ka Eesti. Riigid, kes vastasid, et nende reformikavad on peamiselt riigieelarvest rahastatud (Taani, Rootsi, Soome, Luksemburg), tõid oleviku- ja tulevikuvaates lisaks digiteemadele ja institutsionaalsele arengule sisse ka palju väärtuspõhiseid arenguvajadusi, läbipaistvuse ja info ligipääsetavuse küsimusi ning asetasid need kõrgemale prioriteetsuse astmele (nt usaldusreform Rootsis).

Reformisuundade juures on olulised ka põhjendused ja taustategurid, miks reforme tehakse. Küsitluse tulemustele tuginedes on poliitiline tahe ja eesmärgid kõige esmaseks reformide põhjuseks. Kuigi läbiviidud küsitlus ei analüüsi reformide poliitilisust süviti, on oluline arvestada, et reforme ei tajuta ega rakendata reeglina vaid administratiivsete meetmetena. Parimal juhul on poliitiline sisend demokraatia kindlustaja ja kodanike tahte esindaja. Selle läbipaistvusele ja heale toimimisele saab riigi institutsionaalse korraldusega ja poliitika kujundamise protsessidega kaasa aidata. Põhjendustena on poliitilise sisendi kõrval olulised ka efektiivsus ja valitsemiskulude kärpimine, mis on olulised nii Lõuna- kui Põhja-Euroopa riikides. Nähtav erisus tuleb sisse,

kui vaadata avaliku ootuse, kodanike vajaduste ja legitiimsuse punkte – Põhja-Euroopa riigid seavad need keskmiselt oluliselt kõrgemale kohale.

Nii senist Eesti riigireformi käekäiku kui rahvusvahelisi suundumusi arvesse võttes on oluline pöörata pilk tulevikku. Kas riigireform on endiselt aktuaalne ja kuhu võiks tulevikus selle fookus liikuda? Ühest küljest on erinevate riikide reformitegevustes palju sarnast ning riigivalitsemise arendustegevused lähtuvadki suurtest ülemaailmsetest trendidest. Teisalt on väärtusruum vaikselt muutumas ja Eesti puhul on paljud eraldiseisvad valdkondlikud uuendused ka juba tehtud või algatatud. Rahandusministeeriumi analüüsi (Elbrecht, Kobin, 2023) tagasivaatav osa tutvustab kõigile huvilistele ja asjaosalistele riigireformi raames tehtut ning seda on palju – kaheksa aasta jooksul on riigireformi tegevuskavades olnud lausa 185 tegevuspunkti. Edasivaatav analüüsi osa pakub välja seitse olulist arengusuunda, mida riigivalitsemises edaspidi prioriteetsena fookuses hoida.

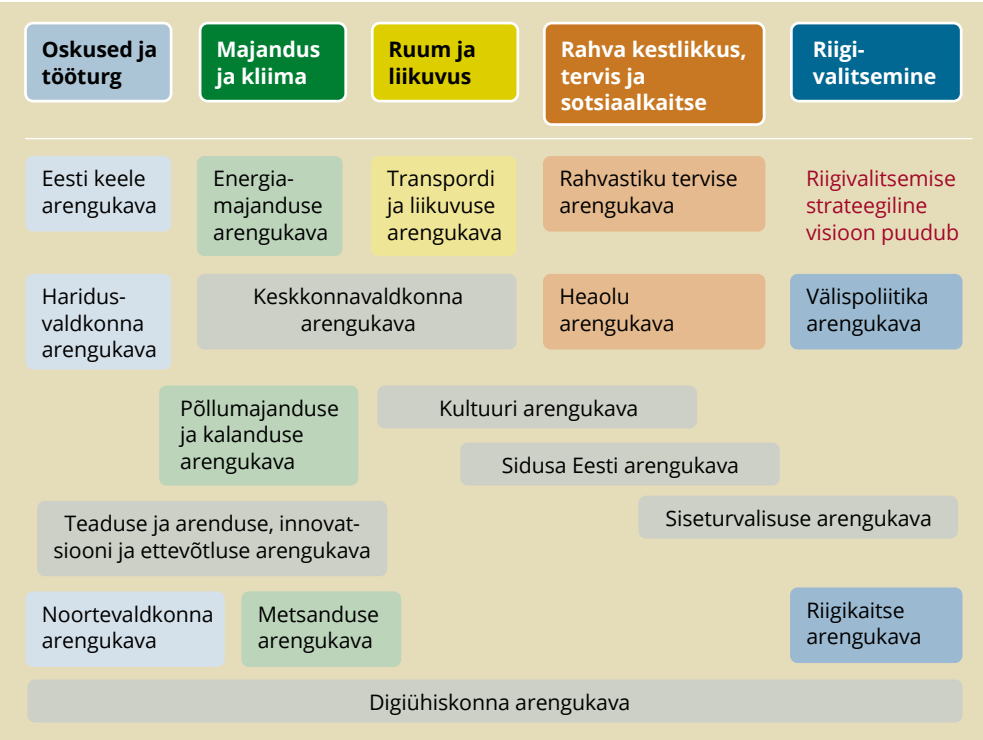
RIIGIVALITSEMISE EDASISED ARENGUSUUNAD

Riigireformi analüüs toetub peamiselt intervjuudele rohkem kui saja inimesega, kelle seas olid kõigi ministeeriumide esindajad (arendusosakondade juhid, reformidega seotud asekantslerid ja mõnel juhul kantslerid), mitmed riigiasutuste ja sihtasutuste esindajad, endise Riigireformi SA eestkõneleja ning riigivalitsemise eksperdid ülikoolidest. Lisaks toetub riigireformi analüüs varasemate analüüside ja õigusaktide läbitöötamisele ning akadeemilistele allikatele. Riigireformi analüüsi tulevikuvaade lähtub probleemipõhisest lähenemisest – sõltumata sellest, kas tuvastatud kitsaskohad on juba ammu teada või uuemad, vajavad need siiski edasist tegevust ning nende pinnalt on kujundatud ka seitse fookusvaldkonda, milles riigivalitsemine vajab edasist uuendamist. Nendeks on:

- riigivalitsemise strateegiline korrastamine;
- riigi institutsioonide ja personali paindlikkus;
- riigi teenuste ja tugiteenuste keskne arendamine;
- digiriik ja andmevaldkond;
- sisebürokraatia vähendamine;
- inimesekeskne ja kaasav riik;
- regionaalne tasakaal.

Strateegilise riigivalitsemise üks tahk on Riigikogu sisend ja poliitiline ootus riigireformi elluviimiseks. Ka Riigireformi SA rõhutas Riigikogu ootusi ja initsiatiivi suuremahulise riigireformi eestvedamisel. Vastasel juhul jääb riigireform pigem administratiivseks parendamiseks, millel ongi raske algust ja lõppu määratleda. Riigireformi analüüsi käigus võis järeldada, et eraldiseisva ja üksikmuudatustest koosneva tegevuskava formaat riigivalitsemise uuendamisele enam palju kaasa ei aita. Viimased tegevuskavad on peamiselt koosnenud täitevvõimu tasandi tegevuspunktidest, mida erinevad valitsemisalad niikuinii enda programmidesse või tööplaanidesse kirjutavad ja üks lisaaruandlust vajav koonddokument sisukvaliteeti enam ei lisa. Seda enam, et mitmed suuremad ümberkorraldused, nt asutuste liitmised ja tugiteenuste

Riigireformi analüüsi käigus võis järeldada, et eraldiseisva ja üksikmuudatustest koosneva tegevuskava formaat riigivalitsemise uuendamisele enam palju kaasa ei aita.



JOONIS 1. Eesti 2035 strateegilised sihid ja nende kaetus arengukavadega.

Allikas: Elbrecht, Kobin (2023) „Riigireformi analüüs. Riigireformi tagasivaade ja riigivalitsemise uued suunad". Rahandusministeerium

konsolideerimised said olulisemas osas tehtud ja tegevuskavasse hakkas üha enam lisanduma pikemaajalisi arendustegevusi, mida ei ole tingimata vaja reformina käsitleda. Intervjuudes leiti, et pika valdkondlike tegevuste koondnimekirja asemel võiks keskenduda riigivalitsemise valdkondade ülestele ja strateegilisematele arendusvajadustele.

Ühe olulise probleemina kerkis esile vajadus kokku leppida riigivalitsemise keskpikk visioon ja eesmärgid. Riigi pikaajaline arengustrateegia Eesti 2035 sõnastab riigivalitsemises üldisel tasemel suunised – uuendusmeelne, usaldusväärne ja inimesekeskne riik – ja koondab tegevuskavas noppeid vajalikest tegevussuundadest. See on aga määratlemata, kuhu riigivalitsemises viie kuni seitsme aasta pärast jõuda tahetakse ning kuidas ühise tegevuse tulemusel sinna jõutakse. Lisaks on tähelepanuväärne, et Eesti 2035 strateegia toob välja viis strateegilist sihti – inimene, ühiskond, elukeskkond, majandus ja riigivalitsemine –, kus esimesed neli on arengukavadega kaetud, viimases aga strateegiline keskpika vaate arengudokument puudub.

Kuigi strateegilisi arengudokumente kergekäeliselt juurde teha ei tasu ning alates 2019. aastast on arengukavade arvu vähendatud 23-lt 17-le, vajab riigivalitsemise koordineerimine seda vaadet, mida arengukava võimaldab luua. Lisaks on tegemist niivõrd laiapindse valdkonnaga, et üks või paar ministeeriumi seda eraldiseisvalt eesmärgistada ei saa. Riigivalitsemise suunas on killustatust ja ka rollide ebaselgust. Seega võiks arengukava anda täpsema sisu:

- riigivalitsemise põhimõtetele, väärtustele, eesmärkidele (nt tõhususe täpsem määratlemine);
- reformide juhtimisele (sh näiteks millistel alustel kärpida);
- riigi personali arendussuundadele;
- riigi tugiteenuste kesksetele juhtimispõhimõtetele;
- regionaaltasandi ja keskvalitsuse terviklikumale ja rolliselgele arendamisele;
- riigihangete valdkonna arendamisele;
- kinnisvarapoliitika arendussuundadele jm.

Riigi institutsioonide ja personalikorralduse paindlikkus on samuti olnud pikemat aega aktuaalne teema. Teada-tuntud „silotornides“ tegutsemise probleem, vähene sisuline koordinatsioon ja koostöö, horisontaalsete teemade juhtimise probleemid ja vähene kollegiaalsus on endiselt selgelt tajutavad väljakutsed. Iseäranis tegevuspõhise eelarvestamise süsteemis, mis oma olemuselt soodustab vertikaalset ehk valdkondlikku planeerimist, tuleb horisontaalse koostöö edendamiseks toetavat keskkonda luua. Samuti ei ole „riigimehelik“ ehk laia vaatega asutuste juhtimine süsteemselt toetatud, kui toimub sisemine pidev konkureerimine nii eelarve, personali kui tulemusmõõdikute vaates.

1990ndatel liikus Eesti teiste riikide eeskujul kiirelt uue avaliku halduse (UAH) haldusmudeli poole ning selle põhimõtetele toetudes said kirjutatud ka mitmed alusseadused, nagu Vabariigi Valitsuse seadus (VVS). Kuigi UAH lähenemine oli esialgu riigihalduse ülesehitamisel abiks, on praeguseks nii valitsemisteoorias (Johnson, 2005; Christensen 2012) kui praktilises kogemuses (Keyes, 2003; Kekkonen jt, 2004; Perri, 2005; Briggs, 2005) leitud, et selline lähenemine ei täida käesoleva aja vajadusi. UAH lähenemine on endiselt aktuaalne, aga mitmetes valdkondades on probleemid paratamatult horisontaalselt ning keerukuse astmelt sellised, mis vajavad tugevat keskset koordinatsiooni ja tihedat sisukoostööd. Kuigi võrgustikupõhine ja koosloomeline valitsemine on sisse viidud mitmesse Eesti strateegiadokumenti (riigi pikaajaline arengustrateegia Eesti 2035, riigireformi ja hea halduse põhialused jm), siis praktikas tegutsevad ministeeriumid endiselt suhteliselt eraldiseisvalt ja minister seisab eelkõige oma valdkonna muudatuste eest.

Teada-tuntud „silotornides“ tegutsemise probleem, vähene sisuline koordinatsioon ja koostöö, horisontaalsete teemade juhtimise probleemid ja vähene kollegiaalsus on endiselt selgelt tajutavad väljakutsed.

Õigusliku poole pealt on vaja põhjalikumalt analüüsida, milline institutsionaalne korraldus toetaks horisontaalseid arenguvajadusi kõige paremini. Pikema aja jooksul on vahelduva eduga diskuteeritud Põhjamaade **ühtse valitsemiskeskuse** mudeli üle, kus erinevad ministeeriumid ja nende valitsemisalad on toodud ühe keskvalitsuse asutuse juurde. Samas on ka alternatiivseid ühtse valitsemise mudeleid (*whole-of government approach*), kus institutsionaalseid piire küll ei kaotata niivõrd suurel määral, aga haldusmudel toetab tugevat keskset koordinatsiooni ja valdkonnaüleste prioriteetide elluviimist. Ühtse valitsemise mudel tähendab laias

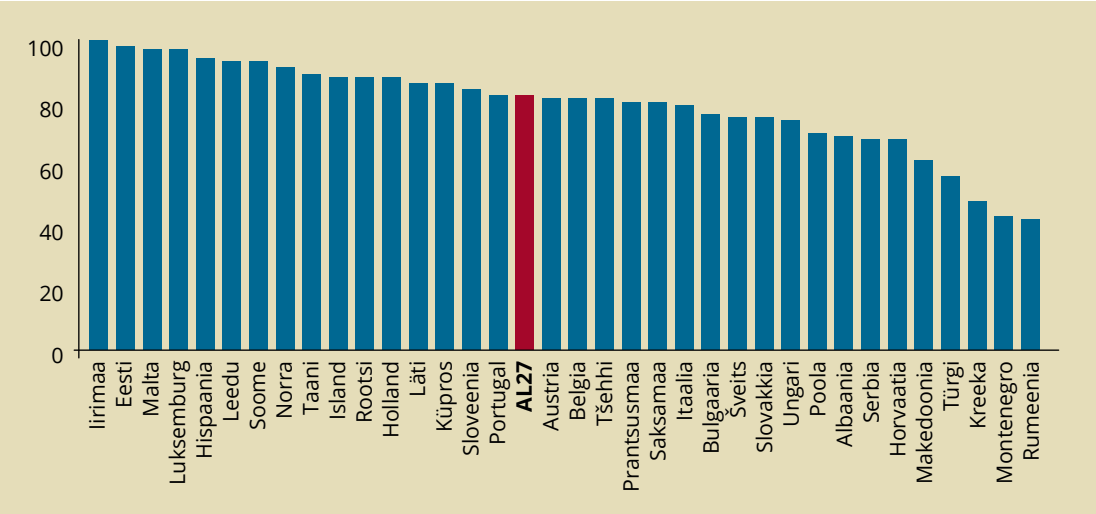
plaanis institutsionaalsesse struktuuri ja juhtimisse paindlikkuse loomist ning valitsemisalade vahelise eraldatuse vähendamist, mis võimaldab asutusi ja nende ülesandeid vastavalt põhjendatud vajadustele ringi korraldada ning valitsuskabinetil ühtsemate prioriteetide nimel töötada.

Rootsis ei näe põhiseadus ette ministeeriumide moodustamise kindlaksmääratud korda ega ministeeriumide valitsemisalasid. Valitsusel on suurel määral vabadust muuta halduskorraldust, vastavalt valitsuse vajadustele ja prioriteetidele. Peaaegu iga valitsuse otsus on allutatud kollektiivsele otsustusprotsessile. Üksiku ministri autonoomia on küllaltki piiratud. Keskvalitsuse rakenduslikke ülesandeid täidavad agentuurid, kes alluvad ministeeriumidele, aga on oma valdkonnas ja igapäevases tegevuses sõltumatud. Agentuure rahastatakse valitsuse otsusega, mitte ministeeriumide eelarvest.

Teenuste digiteerimises on Eesti üks juhtriike ning pea kõik avalikud teenused on digitaalses versioonis kodanikele kättesaadavad.

Kas ja kui paindlik mudel Eestis toimiks, on jätkuv arutelu- ja analüüsiküsimus ning selliseid algatusi on Eestis ka tehtud. 2017. aasta kevadel kiitis valitsuskabinet heaks valitsemis- ja halduskorralduse reformimise. Kontseptsiooni fookuseks oli suurema rolli andmine peaministrile ja valitsuskabinetile valitsemisala asutuste moodustamisel ja ümberkorraldamisel. Seadusesse plaaniti jätta vaid üldised raamid valitsemisalade määratlemiseks ning ministeeriumide moodustamiseks. Paindlikum lähenemine võimaldaks rakendada ka selgemat poliitilist mandaati ja vastutust, mille nõrkust on Eestis sageli probleemina esile toodud (Riigikogu, 2019). Siiski, tol ajal leidsid mitmed osapooled, et osa riske (nt õigusselgus, süsteemi stabiilsus, täitevvõimu teostamise tagatus jm) on põhjalikumalt hindamata ja maandamata. Samas on erinevad ministeeriumid halduskruktuuri muutmiseks ka toetavaid seisukohti väljendanud, iseärnis kriiside õppetunnina, mis paindlikkuse vajadust rõhutasid. VVSi suuremahuline muudatus vajab põhjalikku riski- ja mõjuanalüüsi, aga sisulisi vastuargumente on esitatud vähe.

Lisaks on paindlikkus oluline küsimus ka personalikorralduse osas. Kui ootuseks on tõhus ja õhuke riigiaparaat, aga kvaliteetsed teenused ja kompetentne personal, on paindlikkuse loomine paratamatult vajalik. Mitmes riigis (nt Holland) on üle mindud süsteemile, kus riigiteenistuja ei astu ametisse mitte konkreetsesse riigiasutusse, vaid riiki tervikuna (Ministry of General Affairs, 2016). Tänu sellele on ametnike roteerimine või erinevate projektimeeskondade loomine oluliselt paindlikum ja eeldab vähem tehnilist asjaajamist. Ühtne tegutsemine ei puuduta aga ainult personali üldist korraldust. Riigireformi analüüs (Elbrecht, Kobin, 2023) rõhutas, et nii koostöövalmidus, strateegilise juhtimise tugevus kui organisatsiooni arendamine sõltuvad palju juhtidest – nii tipp- kui ka keskastmejuhtidest, samuti nende omavahelisest koostööst. Ka OECD (2021) ja Eesti avaliku sektori juhtimiskvaliteedi uuringud (Vadi jt, 2021) on välja toonud, et avaliku sektori juhtide omavaheline kommunikatsioon ja selgem strateegiline koostöö vajavad arendamist. Seega on ühtsem valitsemine lai küsimus nii õigusliku, institutsionaalse ja personalikorralduse kui juhtimise vaatest tervikuna.



JOONIS 2. Avalike digiteenuste osakaal Euroopa Liidu riikide lõikes (2021).

Allikas: Euroopa Komisjon

Kvaliteetsete ja kättesaadavate teenuste pakkumine on riigi tervikvaates püsivalt oluline suund. Kuigi kodanikud on tänapäevase valitsemise käsitluses palju enamat kui lihtsalt kliendid, on paratamatult oluline osa kodanikukesksest lähenemisest tagada, et riik suudaks inimestele pakkuda kvaliteetseid teenuseid õigel ajal, õiges kohas ja võimalikult lihtsalt. Teenuste valdkonnas on Eestil ette näidata nii eeskujulikke tulemusi kui ka olulisi arengukohti.

Teenuste digiteerimises on Eesti üks juhtriike ning pea kõik avalikud teenused on digitaalses versioonis kodanikele kättesaadavad (vt joonis 2). Teenuste ja tugiteenuste vaates on tehtud ka teisi olulisi arengusamme. 2017. aastal jõustus valitsuse määrus „Teenuste korraldamine ja teabehalduse alused“ (TKTA), kus määratleti teenustega seotud mõisted ning kirjeldati teenuste kirjeldamise kvaliteedi tagamise üldnõuded. Samuti anti igale riigiasutusele ülesandeks määrata igale otsesele avalikule teenusele (sh selle arendamine, haldamine ja kvaliteet) vastutav struktuuriüksus või ametikoht. Paremaks koordinatsiooniks ja infovahetuseks asutati 2017. aastal ka ministeeriumide ja riigikantselei esindajatest avalike teenuste nõukogu ja 2022. aastal ka avalike teenuseid osutavate asutuste esindajatest teenuste koordinaatorite võrgustik.

Otseste avalike ehk kodanikele suunatud teenuste juhtimiseks loodi ka mitmeid juhendeid, digiteenuste disainimise põhimõtted ja tööriistakast (vt https://digiriik.eesti.ee/), juhendid otseste avalike teenuste ja riigieelarveliste teenuste koos rakendamiseks ning teenuste kvaliteedinäitajate esitamiseks. Hoogsalt on jõudu kogunud ka teenusedisaini põhimõtete juurutamine ehk teenuse protsessi ümberdisainimine koostöös partneritega ja teenuse kasutajatega. Keskse Innovatsioonitiimi eestvedamisel on teenusedisaini projektides osalenud üle 600 asutuse ning rohkem kui 3200 avalikku teenistujat ja partnerit. Mitmed asutused on loonud ka enda teenusedisaini projekte, teenusedisaineri ametikohti ning koolitanud enda allasutusi.

Avalike teenustega on aga endiselt ka väljakutseid. Kuna teenuste kirjeldamine esialgses teenuste registris kujunes üsna ebaühtlaseks ning kodaniku vaates tekkis

sinna ülemäära palju infot, algatas majandus- ja kommunikatsiooniministeerium (MKM) 2022. aastal teenuste kirjelduse põhjalikuma ülevaatamise, uuendamise ja vastastikuse tagasisidestamise. Samuti käib oluline töö riigieelarveliste (TERE süsteemi) teenuste ja otseste avalike teenuste ühtlustamise suunal, et kaks eraldi maailma segadust ei tekitaks. Teenuste kesksed kvaliteedistandardid ja rahulolu mõõtmine on lisaks üks oluline arengusuund. Proaktiivsem lähenemine sündmusteenuste näol (ehk teabe ja ligipääsu loomine ühest kohast kõigile ühe elusündmusega seotud teenustele) on levinud algatus paljudes riikides. Ka Eestis on esimesed algatused tehtud (nt abiellumine, lapse sünd jt), aga andmete ristkasutus teenuste taustal ning ka selliseid arenguid toetavad õigusruumi muudatused vajavad edasist tööd.

Kesksele riigihangete korraldamise teenusele on üle läinud 47 riigiasutust, ligi sada võiks veel liituda.

Tugiteenuste vaates on seniste riigireformi tegevuste raames kesksesse Riigi Tugiteenuste Keskusesse (RTK) konsolideeritud riigiasutuste finants-, personali- ja palgaarvestus. Kesksele riigihangete korraldamise teenusele on üle läinud 47 riigiasutust, ligi sada võiks veel liituda. ELi toetuste süsteemi on samuti oluliselt lihtsustatud, varasema kaheksa asutuse asemel on toetuste rakendusüksusteks nüüd vaid kolm asutust. Siiski leidub selles valdkonnas veel tõhustamisvõimalusi, mida riigireformi analüüs soovitab põhjalikumalt kaaluda. Dokumendihalduse süsteemide konsolideerimist on samuti alustatud (kümne ministeeriumi näol), oluline on teenus ka sisuliselt kaasaegsemaks infohaldusteenuseks ümber kujundada. Kasutajate rahulolu RTK teenustega on pärast konsolideerimist paranenud.

RTKs pakutavad tugiteenused ei moodusta aga riigi tugiteenuste vaates veel tervikpilti. Oluline on 2022. aastal Riigi IT Keskuse (RIT) loomisega algatatud keskseid IT-teenuseid (arvutitöökoht ja serveritaristu) arendada, neis kliendibaasi laiendada ja leida ka teistes teenustes mõistlikke konsolideerimiskohti. Arvestatav osa tugiteenustest jääb iga riigiasutuse enda kanda. Ka neis on mõistlik kokku leppida suures plaanis ühtne lähenemine ja pakkuda rahandusministeeriumi (riigihalduse osakonna poolt) keskset tuge tugiteenuste juhtimisel ning arendamisel.

Digi- ja andmevaldkonnas on samuti nii häid edenemisi kui ka arenguvõimalusi. Kuigi Eestit on juba ammu õigustatult peetud eesrindlikuks digiriigiks, on suuresti välisrahast tehtud arendused jõudnud punkti, kus digitaristu seis ei vasta seatud kriteeriumitele ega ole võrreldav erasektori parimate praktikatega. Arendustsüklid on suhteliselt pikad ja paiksed süsteemid ei võimalda kriisitingimustes operatiivselt uusi teenuseid arendada. Jätkusuutliku rahastusmudeli loomine, riigiasutuste siseste teadmiste ja oskuste tõstmine targaks tellimiseks, aga ka IT-valdkonnas suurema ühistöö ja võimalike konsolideerimiskohtade otsimine on vajalikud arengusammud. MKMi juhtimisel on nii ministeeriumides kui ka nende üleselt algatatud digipöörde elluviimine, et riigi tervikpildis vajalikes arendustes ja rahastusmudelis selgust luua.

Samuti on arengusamme teha andmevaldkonnas. OECD 2019. aasta digitaalse valitsemise indeksis jäi Eesti tulemus keskmisest allapoole, 2021. aastal oli Eesti avaandmete baromeetri järgi 13. kohal (pea kõik Põhja-Euroopa riigid olid meist eespool). Eestis on tugevamad küljed

andmete olemasolu ja avatus, nõrgemateks külgedeks andmepõhine valitsemine ja andme(taas)kasutus. MKM on analüüsides välja toonud, et enamikus riigiasutustes valitsetakse andmeid ebasüsteemselt, puudu jääb ka teadmisi ja kompetentse, et üldse laiemat andmepõhist valitsemist ja andmete taaskasutust rakendada. Tuleb tõdeda, et andmealane tehnoloogia areng on ette jõudnud nii kompetentsidest kui ka õigusruumist. Selle tõttu tuleb avalikus sektoris tähelepanu pöörata andmeanalüütika pädevuste arendamisele, samuti andmehalduse arendamisele ja andmete masinloetavuse parandamisele.

Siiski on ka palju tehtud. Eesti on viimaste aastate jooksul enamikus kategooriates tulemusi parandanud. Alates 2018. aastast on loodud MKMi juurde andmete tiim ja tugikeskus, kaardistatud senist olukorda, viidud läbi koolitusi ja teemafoorumeid (osalenud on u 10% valitsussektori töötajatest), loodud keeletehnoloogia kompetentsikeskus ja 2022. aastal algatatud riigi andmestrateegia loomine. Riigi andmevaldkonna suurem arengueesmärk (digiühiskonna arengukavas 2030) on, et üha suurema andmemahu juures teaks ja suudaks riik turvaliselt ja võimalikult kiiresti kasutada enda käsutuses olevaid andmeid väga erinevate avalike huvide edendamiseks. Selleks on vaja, et lisaks infotehnoloogilisele taristule oleks riigil ülevaade, mis andmed tal üldse on, milliste asutuste valduses, milleks need on kogutud ja neid kasutatakse, milline on nende kvaliteet, kui kaua neid peab või tohib säilitada jne. Andmete standardiseeritud ja koordineeritud juhtimine on hädavajalik, et andmed oleks nii ametiasutuste kui erinevate sektorite vahel leitavad, mõistetavad ja taaskasutatavad. Samas peab nende kasutamise korraldus vastama õigusriigi kõigile nõuetele, eriti kaitstes eraisikut ja ettevõtet. Mitmed riigireformi analüüsi soovitused pööravad rõhu just andmeteemadele, et andmevaldkonna arendamisel oleks rollid selged ja andmekvaliteet ning juhtimine ühtlasem.

Sisebürokraatia vähendamine ei puuduta niivõrd suuremaid reforme, kuivõrd see on üks andmepõhise väikeriigi püsiv arendussuund. Selgemaid arendusi on tehtud kodanike ja ettevõtjate suunal (eesti.ee kui ühine kontaktpunkt, nullbürokraatia projekt ettevõtjatele, kus 2022. aastaks sai 223 ideest täielikult või osaliselt teostatud 177 parandusettepanekut). Samal ajal on riigiasutuste omavahelises suhtlemises veel küllalt palju info mitmekordset küsimist, aruandlusi, mida oleks võimalik ühtlustada ning paremini ajastada, vähe andmete ristkasutust jm. Neid dubleerimiskohti tuleb pidevalt jälgida ja regulaarse arendustööna vähendada.

Oluliselt koostöisem võiks olla ka analüüside ja arenduste ühine planeerimine ja tellimine. Mitmed arendusvajadused puudutavad erinevate ministeeriumide valitsemisalasid ja valdkondi. Kuigi eraldiseisvalt võib õnnestuda mõni osa probleemist lahendada, on tihti mõjusam ja ka säästlikum analüüsida probleemi tervikuna ja tellida lahendus ühistööna. Siin aitaks palju kaasa ka prioriteetide ja tööplaanide kas valitsemisalade ülene või vähemalt ühe valitsemisala sisene ühisele platvormile toomine või alternatiivina tihedam suhtlus planeerimisprotsessi algusetappides. Suurem avatus ja parem keskne koordinatsioon nii analüüside tellimisel kui prioriteetide seadmisel võimaldaks vertikaalse ja erinev kiirusega arengu asemel paremini jõuda suurema mõjuga otsusteni. Analüüside tellimise osas on hea algatus tehtud teaduskoordinaatorite koha loomisega iga ministeeriumi juurde, aga keskne koordinatsioon vajab selles töös veel tugevdamist. Paremini koordineeritud planeerimisprotsessi osas tasub analüüsida, kas ühine planeerimiskeskkond pakuks olulist tuge või piisab selgemast kesksest strateegilisest koordinatsioonist.

Inimesega dialoogis olev riik on oma olemuselt palju laiem põhimõte kui ainult

avalikke teenuseid puudutav osa. Kodanik on tänapäevase valitsemisteooria kohaselt pigem koostööpartner kui ainult teenuseid tarbiv klient (nt Osborne, 2006). Seega on oluline ka usaldus riigi ja kodanike vahel. OECD värske uuring (2022) räägib oluliselt usalduse probleemist. Vaid 29,8 protsenti OECD riikides vastanutest ütleb, et nende poliitiline ja halduslik süsteem võimaldab neil valitsuse tegevustes kaasa rääkida. Uuring toob esile, et kodanike usaldus oma esindajate vastu on habras ning võõrandumine avalikust võimust on arvestatav esindusdemokraatia väljakutse.

Osalusdemokraatia tööriistad nagu rahvakogud ja arvamusrännakud on vaikselt ka Eestis oma koha leidnud, kuigi nende kasutus võiks olla teiste riikide näitel oluliselt tihedam.

Eestis ei ole viimase kümne aasta jooksul põhjalikumat kaasamise analüüsi või seiret tehtud. Küll aga viis riigikantselei 2018. aastal läbi väiksemas mahus kaasamise ja mõjude hindamise uuringu (Riigikantselei, 2018), mis rõhutas, et

- vajadus on liikuda formaalsest kaasamisest sisulisemaks;
- vajalik on partnerlussuhte loomine ametnike ja erinevate kaastavate osapoolte vahel (senises praktikas lõpetati kaasamine tihti esimese arutelukohtumise järel; kaasamisele tuleks lähtuda teemapõhiselt, mitte vaid harjumuspärasele võrgustikule toetudes);
- vajalik on VTKsid ja eelnõude seletuskirju lühendada ja nende loetavust parandada või sõnastada selgemalt ootused kaasatud sihtrühmadele;
- oluline on kaasamiseks koostada ajakava ja seda ka partneritele kommunikeerida;
- lahendusalternatiive peab paremini põhjendama, samuti rakendama ulatuslikumat järelhindamise protsessi,
- vajalik on mõjude hindamist selgemalt sõnastada ja ühtlustada, et see ei jääks formaalsuseks ning võimaldaks poliitikaalternatiive sisuliselt kaaluda.

Neid teemasid jälgib justiitsministeerium iga-aastaselt õigusloomepoliitika põhialuste (ÕPPA) seires. Ka sealt on ilmnenud, et kaasamine on tihti toimunud miinimumvariandis, õigusloome kiireloomulisus ei ole sageli põhjendatud ning poliitikakujundamise keelekasutus vajab lihtsustamist. VTKde loomisel on kaasamisele hea mõju, aga need ei tohiks muutuda põhjendamatult mahukaks. Kogu protsessi lihtsustamiseks on justiitsministeerium ja riigikantselei algatanud õigusloomepoliitikas koosloome keskkonna arendamise – tegemist on IT-platvormiga, mis koondab ühte kohta kogu riigi õigusloomeprotsessi alates eelnõu väljatöötamisest ja osapoolte kaasamisest kuni seaduse avaldamiseni. Keskkond on 2023. aastal piloteerimise ja teise etapi arenduste järgus. Selle täielik rakendamine toob kaasa üsna suured muudatused, sisukas üleminek eeldab kõigi õigusloomega seotud osapoolte panust.

Lisaks kaasavamale õigusloomele on mitmeid otsedemokraatia ja osalusdemokraatia tööriistu, mida paljud riigid edukalt kasutavad. Osalusdemokraatia tööriistad nagu rahvakogud ja arvamusrännakud on vaikselt ka Eestis oma koha leidnud, kuigi nende kasutus võiks olla teiste riikide näitel oluliselt tihedam. Otsedemokraatia mehhanismid nagu rahvahääletused ja rahvaküsitlused on viimastel aastatel olnud Eestis arutlusel

peamiselt kohaliku tasandi vaates ning kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) uuendused ka lihtsustavad vastavaid protsesse. Rahvaalgatus on viimastel aastatel nii Riigikogu kui KOVide suunal populaarsemaks alternatiiviks muutunud (Koostöö Kogu, 2023), see vajab aga samuti sisukama dialoogi arendamist, et algatused kuhugi jõuaks ning tekiks ka vastastikused partnerlussuhted seadusandliku võimu ja kodanike vahel.

Regionaalselt tasakaalustatud areng on samuti juba pikemat aega üks oluline väljakutse, nüüdseks on ka selgemalt tuvastatud, mis on haldusreformi järel vajalikud arengusuunad. Haldusreformi seireraportile (Rahandusministeerium, 2022) tuginedes on oluline pöörata tähelepanu regionaalsetele eripäradele, KOVide juhtide ja töötajate kesksele arendamisele, suurendada koordineeriva üksuse ehk Eesti Linnade ja Valdade Liidu võimekust suhtluses keskvalitsuse ja teiste partneritega ning toetada ja koordineerida üleriigiliselt ka IT-arendustegevust. IT-valdkonnas on tuvastatud olulisi probleeme nii valdkonna juhtimises, äriprotsesside ja infosüsteemide haldamises kui infoturbes. Vastava kompetentsi puudumine KOVide juhtkonnas on samuti probleemsena tõstatatud (Riigikontroll, 2018; Proud Engineers, 2021; Civitta, 2021). Haridusvaldkonna planeerimine riigis tervikuna on samuti püsiv väljakutse. Kuigi KOVid on autonoomsed juriidilised isikud, on riigi kui terviku areng üha enam kinni horisontaalsete teemade heas koordinatsioonis – nii andmepõhine riik, sündmusteenused kui IT-taristu arendused ja paljud muud arenguvajadused toimivad ettevõtjate ja kodanike jaoks terviklikult siis, kui riik toimib ja areneb ühtsena. Samuti on oluline tagada, et KOVide finantsautonoomia jätkuvalt kasvaks (sh sihtotstarbeliste toetuste asemel KOVi tulubaasi kasvatamine).

Lahenduste poole liikumiseks on koostatud nii analüüse (Kattai, Lääne 2020; Haldusreformi seireraport, 2022) kui algatatud ka mitmeid tegevusi. Ülesannete täitmise ja teenuste osutamise juures on paratamatu asjaolu, et KOVid ei ole ühesuguse võimekusega (sh finantsiline võimekus). Seetõttu on Euroopas levinud trend võimekamate KOVide (nt maakonnakeskused) potentsiaali rakendamiseks piirkondlike ülesannete täitmisel ning vastavate koostöölepete loomine. Selline lähenemine on ka Eestis arendamisel (kokkulepped keskvalitsuse, KOVide ja piirkondlike partneritega). Keskvalitsuse ja KOVide koostöö ning rollide selgemaks juhtimiseks on 2023.–2024. aastal käimas ka mahukas analüüs. Üks oodatud tulem on regionaalsete erisuste vähendamine ja ka parem institutsioonide ülene poliitikakujundamine. Tervikuna tuleb regionaaltasandit endiselt prioriteetsena fookuses hoida ja keskvalitsuse poolel selgemaid otsuseid teha, et riigi horisontaalsete teemade areng võiks olla terviklikum ja ühtlasem.

Kokkuvõtvalt: artiklis on välja toodud mõned kesksed arengusuunad, kuhu riigivalitsemine võiks tervikuna edasi areneda. Riigireform kui selline on oma üsna pika kestuse jooksul (kaheksa aastat tegevuskavu) jõudnud teatava poliitilise väsimuse etappi. Aga välja toodud probleemid, olgu need uued või juba ammu teadvustatud, vajavad selget juhtimist ja visiooni. Ka uuemad kontseptsioonid nagu „personaalne riik“, „digipööre“ või „rohepööre“ taanduvad samadele valitsemisvõimekuse tõstmise vajadustele. Nagu riigireformi analüüsist selgus, on vaatamata sellele, et horisontaalsete teemade eestvedamine on olnud Eesti valitsemispraktikas kohati nõrk külg, siiski ootus riigireformile valdkondlike reformide kokkutoomise asemel hoopis koostöös suuremad horisontaalsed teemad käsile võtta ja nende lahendamisega lisandväärtust luua. Siin on oluline kõigi, nii Riigikogu, poliitikute, valitsusasutuste kui era- ja kolmanda sektori panus ja koostöö.

KASUTATUD ALLIKAD:

BOUCKAERT G., PETERS, B., G., VERHOEST, K. (2010) *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

BRIGGS, L. (2005). Synergies New Approaches to working together in Government (Presentation to the Annual government Business Conference on „The Future of the Australian Public Service", May 2005). – http://www.apsc.gov.au/media/briggs200505.htm

CIVITTA AS (2021). Eesti Linnade ja Valdade Liidu KOV IKT kompetentsikeskuse haldus- ja teenusmudeli analüüs. – https://www.elvl.ee/documents/21189341/32965510/pkp+1+ELVL+KK_l%C3%B5pparuanne_29.11.pdf

CHRISTENSEN, T. (2012) Post-NPM and changing public governance. Meiji Journal of Political Science and Economics.

Digiühiskonna arengukava 2030. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. – https://www.mkm.ee/digiriik-ja-uhenduvus/digiuhiskonna-arengukava-2030

ELBRECHT, G., KOBIN, R. (2023). „Riigireformi analüüs. Riigireformi tagasivaade ja riigivalitsemise edasised suunad". Rahandusministeerium. Veebilehel https://www.fin.ee/riigihaldus-ja-avalik-teenistus/riigihaldus/riigireform

Johnson, B. (2005). From Strategies for Successful Joined Up Government Initiatives. Perth, W.A.: John Curtin University.

KATTAI, K., LÄÄNE, S., SOOTLA, G., LEPIK, K.-L., VIKS, A., SAAR, I., SEPP, V., MÄELTSEMEES, S., NOORKÕIV, R., OLLE, V., LÕHMUS, M. (2020). „Eesti regionaaltasandi arengu analüüs. Regionaalse valitsemise mudelite kujundamise ettepanekud". – https://www.hol.ee/eesti-regionaaltasandi-analuus-536

KEKKONEN, S. AND HARRINVIRTA, M. (2004). „Evaluating effectiveness of the horizontal polity programmes of the Finnish government – A novelty or an attempt once again". Presentation made to EGPA study group on productivity and quality in the public sector. Ljubljana, September 2004.

KEYES, J. (2003). Community and Enterprise in Callanan, M. and Keogan, J. (eds). „Local Government in Ireland: Inside Out. Dublin": IPA, 2003, pp. 285–98.

KOOSTÖÖ KOGU (2023). Rahvaalgatus – mõjuaruanne. – https://kogu.ee/rahvaalgatusveeb-mojuraport

MINISTRY OF GENERAL AFFAIRS, THE NETHERLANDS (2016). Compact General Government Implementation Programme. – https://www.government.nl/topics/public-administration/documents/publications/2016/07/13/compact-central-government-implementation-programme

NOORDEGRAAF, M. 2015. „Public Management: Performance, Professionalism and Politics". Bloomsbury Academic.

OECD (2021). „The future of the public service: Preparing the workforce for change in a context of uncertainty". Kogumikus „Public Employment and Management 2021: The Future of the Public Service". OECD, 2021. – https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1a9499ff-en/index.html?itemId=/content/component/1a9499ff-en#sectiond1e370

OECD (2021). Government at a Glance. – https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1c258f55-en/index.html?itemId=/content/publication/1c258f55-en

OECD (2022). „Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions". OECD Publishing, Paris.

OSBORNE, S. P. (2006). „The New Public Governance?". Public Management Review, 8, 377–388.

PERRI, L., D. (2005). „Joined-Up Government in the West beyond Britain: A Provisional Assessment". Bogdanor, V. (ed.) „Joined-Up Government". Oxford: Oxford University Press, pp. 43–106.

POLLITT, C., BOUCKAERT, G. (2017). „Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State". Third Edition. Oxford, New York: Oxford University Press.

PROUD ENGINEERS (2021). KOVide poolt elanikele teenuste osutamiseks kasutatavate peamiste infosüsteemide analüüs. Lõpparuanne. – https://www.elvl.ee/documents/21189341/35497434/L%C3%B5pparuanne_l%C3%B5plik.pdf

RAHANDUSMINISTEERIUM (2021). Riigireformi tegevuskava 2021–2023. – https://www.fin.ee/riigihaldus-ja-avalik-teenistus/riigihaldus/riigireform

RAHANDUSMINISTEERIUM (2022). Seireraport: Viis aastat haldusreformist. – https://www.fin.ee/riik-jaomavalitsused-planeeringud/kohalikud-omavalitsused/haldusreform-2015-2017#haldusreformi-seirer

RIIGIKOGU (2019). Riigireformi ja hea halduse põhialused. Poliitika põhialused. Riigi Teataja: RT III, 22.02.2019, 2.

RIIGIKONTROLL (2018) Auditiaruanne „IT-turvameetmete süsteemi rakendamine kohalikes omavalitsustes". Tallinn, Riigikontroll.

RIIGIREFORMI SA (2018). Riigireformi kontseptsioon tervikdokumendina. – https://www.riigireform.ee/kontseptsioon

VADI, M., RAUN, M., ÕUNAPUU, T., JAAKSON, K. (2021). Eesti juhtimisvaldkonna uuring 2021. Tartu Ülikool, OÜ Levellab. – https://eas.ee/wp-content/uploads/2022/04/eesti-juhtimisvaldkonna-uuring-2021.pdf

Võimude tasakaalu otsingud. Lõputu riigireform *versus* riigi areng

PEETER JÄRVELAID
Tallinna Ülikooli ühiskonnateaduste instituudi õppejõud

Hiina vanasõna soovib verivaenlasele: et sa elaksid igavesti reformide ajastul. Meie enda vanasõna ütleb: üheksa korda mõõda ja üks kord lõika. Rahva soov: riigireformi nime all ära lõika pidevalt koera saba väikeste tükikeste kaupa ning kindlasti ära lõika saba sageli valel koeral.

Reform on saanud võimulolijatele poliitiliseks elustiiliks, sest see võimaldab kergelt varjata oma tegematajätmisi ja ideede puudumist, samuti võimaldab see lihtsamalt lahti saada oma poliitilistest konkurentidest.

Pole just uudis, et meie elu muutub ja on aegu, kui me lihtsalt peame vahetama mingi sõna (mõiste) mõne teise sõna vastu, sest meil on lootus, et see uus sõna ehk väljendab tegelikkust paremini.

KAS MÕISTE „REFORM“ ON EESTI KEELES OMA AJA ÄRA ELANUD?

Siia võiks tuua palju näiteid kaugemast ja lähemast ajaloost, aga piirdugem vaid paari näitega. Alustame sellest, et 1990ndate alguses me suuresti loobusime mõistest „konstitutsioon“ ja võtsime kasutusele sõna „põhiseadus“. Teiseks, meie taasiseseisvumise perioodil tundus meie juristidele olevat arukam mõiste „suveräänsus“ asemel kasutada sõna „sõltumatus“. Kui me püüaks ilma ajaloolist konteksti lisamata seda seletada mõnele välismaalasele, siis ega nad sellest suurest muutusest just eriti hästi aru saa.

Veel naljakam lugu on mõiste „reform“ eelkäijaga meie keelekasutuses, ja see sõna oli „uutmine“. Praegu noorem põlvkond vaevalt enam mäletab seda täpselt, kuidas ühel päeval hakati kogu NSV Liidus ja siis ka maailmas rääkima uuest ajastust,

mille märksõnadeks pidid saama *glasnost* (avalikustamine) ja *perestroika* (uuendus). Kuigi sel ajal oli maailmas usk maailma paremaks muutumisse nii suur, et neid Mihhail Gorbatšovi sõnu sageli ei tõlgitudki, vaid kasutati oma keeltes ilma tõlketa.

Eesti keeleteadlased (selgelt Põhja-Eestist) otsustasid siiski leida sõnale *perestroika* sobiva eestinduse ja selleks moesõnaks sai lühikeseks ajaks „uutmine". Moesõnaks olemine tähendab seda, kui meedias toimub mingi mõiste ülekasutus, mis on kindlasti ohu märk spetsialistidele, et sellest mõistest arusaamisega ei pruugi olla kõik parimas korras. Kuid miks siis mõiste „uutmine" Eestis lühikese aja jooksul läbi kukkus? Juurpõhjuseks oli muidugi see, et polnud arvestatud Lõuna-Eesti rahva keelekasutusega, kes said sellest mõistest aru teisiti kui Põhja-Eesti inimesed. Nimelt Lõuna-Eesti murretes ei tähenda „uutmine" mitte reforme ja uuendamist, vaid hoopis ootamist ja seega suuresti kui mitte vaid ootamist, siis vähemalt konkreetsete tegudega mitte kiirustamist. Seetõttu teenis sõna „uutmine" päris hästi NSV Liidu lagunemise ja kokkukukkumise ajal, kus Lõuna-Eesti rahva arvates polnudki vaja rabeleda selle laguneva impeeriumi kokkuvarisemise ajal. Aga kui saadi aru, et nüüd elame jälle iseseisvas, sõltumatus ja demokraatlikus Eesti Vabariigis, paistis mõiste „uutmine" ka lõuna pool Põltsamaad oma aja ära elanuna.

Paraku ei saa me kindlasti väita vastupidist, et Eesti Vabariik oleks olnud riigina tugevam just tänu 1937. aasta põhiseaduse vastuvõtmisele.

KAS MEIL SENI ON OLNUD RIIGIREFORMID VÕI REFORMID VÕI IKKA VEEL UUTMINE?

Alates 1992. aasta põhiseaduse vastuvõtmisest on meil juristide-poliitikute seas olemas üks väiksem rühm aktiivseid inimesi, kelle unistuseks on muuta meie kehtivat põhiseadust. Nüüd juba mitme aastakümne jooksul on teatud regulaarsusega tuldud meedias välja väidetega, et me ei suuda rahaliselt välja kanda senist riiki ja on vaja läbi viia reformid, mis teeks meie riigi „õhemaks". Kas see kõik ka odavamaks osutub, sellest pole kerge aru saada.

Kahjuks on selline statistiline lähenemine väga levinud ja reaalsuses on tegemist olukorraga, kus alustatakse juttu justkui funktsionaalsete ettepanekutega, et riik peaks olema efektiivsem ja inimesele lähemal (või lausa individuaalriik), aga kui lugeda reformide realiseerimise ettepanekuid, siis leiab sealt suhteliselt primitiivsed ettepanekud, näiteks et vähendame parlamendi liikmete arvu 101 pealt 80 liikmeni. Samas unustatakse, et isegi meie ajaloos on kõik taoline juba olnud. Kui vaadata meie poliitilist ajalugu kahe maailmasõja vahel, siis meie poliitikas on olnud mees – Konstantin Päts –, kes sisuliselt kogu oma aktiivse poliitiku elu pühendas Eesti Vabariigi kui parlamentaarse demokraatliku vabariigi muutmiseks presidentaalseks vabariigiks. Olles sügavalt pettunud selles, kuidas Asutavas Kogus ei õnnestunud vastu võtta 1920. aasta põhiseadust kujul, nagu selle oli eelnõus kirja pannud Jüri Uluots (1890–1945), oligi rahulolematuse keskseks teemaks võimude lahusus ning presidendi institutsiooni puudumine. Konstantin Päts oli võimekas riigimees, kes jäärapäiselt viis oma ideid ellu ja 1937.

aasta põhiseadus oli lõpuks selline, mis pidi sobima tema arusaamisega meie riigi tulevikust.

Praeguseid õigusteadlasi, kes tõsiselt soovivad tegelda riigiõigusega, peaks ajaloost eeskuju võtmisel tegema ettevaatlikuks faktid: kui palju Pätsil kulus riigireformi läbiviimiseks, kui palju energiat kulus selleks riigil ja meie ühiskonnal ning küsida tasuks ka seda, kas ilma niisuguste „reformideta" oleks Eesti aastatel 1939–1940 olnud ehk oma riikluse kaitsel edukam? Paraku ei saa me kindlasti väita vastupidist, et Eesti Vabariik oleks olnud riigina tugevam just tänu 1937. aasta põhiseaduse vastuvõtmisele.

1937. aastal koostati põhiseaduse vastuvõtmise puhuks väga huvitav ametlik kogumik „Põhiseadus ja Rahvuskogu", kus põhiseaduse koostamisega seotud inimesed kirjutasid rahva jaoks kohe esimesed seletused, kuidas riigi kõige olulisemat seadust tuleks mõista. Tuleb tunnistada, et seda allikat ajaloolased küll kasutavad, aga veidi imestama paneb, et Ferdinand Karlsoni väike mälestuskild suhteliselt raamatu viimases osas pole leidnud seda tähelepanu, mida see tegelikult väärt on. Karlson oli Eesti Vabariigis väga mõjukas jurist, kel oli väga kindel arusaamine meie põhiseadusest ja ta ei jätnud võimalust kasutamata, et isegi sellises pidulikus väljaandes öelda välja oma kriitiline seisukoht, mida ma tahaks laiendada ka oma kirjatööle tervikuna.

Ferdinand Karlson väitis Eesti Vabariigi 1937. aasta põhiseaduse vastuvõtmise ajal, et kui meie poliitiline kultuur olnuks veidi parem, oleksid poliitikud võinud peatuda 1932. aastal oma riigi jaoks ohtlikest mängudest ning sel juhul poleks olnud vaja poliitilist kriisi aastatel 1933–1937 ega ka uut põhiseadust. Moodsamalt parafraseerides võiks öelda: selles, et meie poliitikud sõitsid katki jalgratta (loe: põhiseaduse), polnud süüdi mitte vilets jalgratas, mida kriisis väga üksmeelselt kiruti, vaid jalgrattal sõitjate vilets sõiduoskus (loe: poliitiline kultuur). Karlson on ise ka väga piltlik, ta nimetab meie poliitilist kultuuri hotentotlikuks – see väljendub arusaamas, et kui mina teisi söön, siis asi korras, aga kui konkurendid hakkavad „meie omi" sööma, on kisa lahti. On tore märkida, et vandeadvokaat Hannes Vallikivi on viimastel aastatel meie 1920. aasta põhiseaduse uuringutes samuti asunud üldiselt samale seisukohale ja astunud vastu meil ajalookirjanduses väga pikalt valitsevale seisukohale, et meie 1930. aastate poliitilise kriisi tekkimises oli eelkõige süüdi 1920. aasta põhiseadus.

VÕIMUDE LAHUSUS JA VÕIMUDE TASAKAALU OTSINGUD

Tuleb tunnistada, et võimude lahususe teema oli ka Teise maailmasõja järel meie juristidele tuntud, aga enam oli võimalik selle üle järele mõelda väliseesti juristidel, kelle hulgas tuleks kindlasti mainida nii Rein Marandit kui Artur Mägi.

Eesti Vabariigi taaskäivitamise perioodil tegi head valgustustööd ajakiri Akadeemia, kelle toimetaja Jaan Isotamm tellis Enn Sarvelt Montesquieu kuulsa artikli tõlke, mis 1990. aasta kevadel siis eesti keeles ilmus. Aeg Eesti ühiskonna jaoks oli tõesti küps, sest kohe-kohe olid algamas vaidlused meie põhiseaduse teemal.

Meie olukorra paremaks mõistmiseks tasuks meie viimase 30 aasta poliitilisi arenguid vaadata võrdlevalt Läti riigiõiguslike arengutega, kus juba ette valmistatud põhiseaduse eelnõust omamoodi kummalistel põhjustel viimasel hetkel loobuti ja jäädi 1922. aasta põhiseaduse taastamise (koos laiendustega) juurde, ning kindlasti annavad huvitavat mõtteainet Leedu valikud, kus, nagu meilgi, mindi uue põhiseaduse väljatöötamise teed.

Kuid Balti riikide taasiseseisvumise ühine mure oli õigusliku järjepidevuse teema, sest nii Eesti, Läti kui Leedu soovisid oma riiki taastada õigusliku järjepidevuse kaudu, et olla rahvusvaheliselt tunnustatud enne Teist maailmasõda eksisteerinud riikide õigusjärglastena. Kuigi õigusliku järjepidevuse printsiip

Balti riikides oli *restitutio ad integrum*, olid teatud muudatused poole sajandi võõrvõimu all oleku järel ikkagi kõigis kolmes riigis paratamatud.

Meie parlament (seadusandlik võim) peaks olema riigi seaduste sepikoda

27. novembril 2023 esines politoloog Martin Mölder Vikerraadio päevakommentaaris suhteliselt revolutsioonilise üleskutsega, väites, et just nüüd on käes aeg meie poliitilise süsteemi muutmiseks. Praegu on hea võimalus vastata valijate appikarjele reaalse sooviga Eesti poliitilise süsteemi toimimist kuidagi põhimõtteliselt remontida, leidis Mölder. Selle üle, kas Eesti riigivalitsemise süsteem on praegu kriisis või mitte, annaks vaielda põhjalikult. Fakt on aga see, et erinevatel põhjustel ei saa ei valitsus ega ka riigikogu oma tööd praegu teha nii, nagu nad seda peaksid tegema. Fakt on seegi, et pärast kevadisi valimisi on parteisüsteemis oma poliitilise eelistuse ümber mõelnud enneolematu hulk valijaid ning neid liikumisi on kannustanud rahulolematus valitsusparteide tööga. Praegune seis – hapuks läinud tasakaal Riigikogu ja valitsuse vahel ning valitsuserakondade toetuse kokkukukkumine – ei ole isoleeritud nähtus. Selle põhjused ulatuvad palju kaugemale kui kevadised valimised ja neile järgnenud pettumus. Eesti poliitiline süsteem on vaikselt loksunud oma ettenähtud sängist välja juba umbes 2011. aastast alates. Nii arutles Mölder.

Kui 1992. aasta põhiseaduse jõustumisel kujunes välja päris hea jõudude tasakaal valitsuse ja Vabariigi Presidendi institutsiooni vahel, siis pärast Lennart Meri ametiaega on see läinud lappama.

Niisugused üleskutsed võivad emotsionaalsel tasandil ka vilja kanda, aga jällegi on küsimus, et tegelikult meil pole tõsiseid alusuuringuid, et midagi väga tõsist kohe ette võtta. Meil on väga suur oht sattuda jälle varasemate vigade teele. Pikalt on kõlanud ju mõtteid, et Riigikogul võiks olla 100 liikme asemel 80 liiget jne. Selles ettepanekus on tegemist pelgalt arvupopulismiga, mis ei anna ei rahalist kokkuhoidu, kuid võib muuta Riigikogu kui kõige tähtsama institutsiooni veelgi nõrgemaks.

Meil tasuks enne endale korrata, mida ikkagi tähendab, et parlament on **seadusandlik võim**. Soovitan siin eeskuju vaadata Saksamaa Liitvabariigi parlamendi (Bundestag) seadusloome valdkonna korraldusest. Saksamaal on parlament enam seotud seaduste väljatöötamisega ja riik on koondanud parimad seadusloome juristid tööle just parlamenti. Riigikohtu esimees Villu Kõve, kritiseerides väga tugevalt meie õigusharidust, nimetab suure puudusena sedagi, et meil pole enam häid juriste, kes oleks võimelised uusi seadusi kirjutama. Olen sellele tähelepanu juhtinud nii õigushariduse ajaloo ülevaadetes kui meie justiitsministeeriumi ajaloos, viidates, et me pole märganud, et Eesti Vabariigi sünni ajal oli arusaadav, et lõime endale justiitsministeeriumi Vene impeeriumi justiitsministeeriumi eeskujul (kuhu oli koondatud riigi seadusloome teravik), kuid see ei peaks 21. sajandil enam nii olema. Meie poliitilise eliidi intriigid ja poliitiline kemplemine tulenevad kaudselt vähesest rakendatusest päris seadusloomega – kuna ministeeriumid (eelkõige justiitsministeerium) teevad selle töö ära, ei nõua seaduste menetlemine tegelikult nii palju aega ja

energiat ning jääb enam vaba aega töö teesklemiseks, mis siis vahel läheb üle päris naljategemiseks ja riigile ohtlikuks voluntarismiks.

Valitsus (täidesaatev võim) ja peaminister – kes tegeleks riigi sisemuredega?

Eesti saamine Euroopa Liidu liikmeks on võimude lahususse kaasa toonud uusi probleeme. Kui 1992. aasta põhiseaduse jõustumisel kujunes välja päris hea jõudude tasakaal (koostöö ja võimude koordineeritus) valitsuse (peaminister) ja Vabariigi Presidendi institutsiooni vahel, siis pärast Lennart Meri ametiaega on see läinud lappama. Siit tekib ka valitsuse vähene populaarsus rahva seas, sest rahval on veel meeles süsteem, kus peaminister tegeleb enam riigi siseasjadega ning keeli oskav, aktiivne ja arukas president esindab meie riiki riigipeana välissuhtluses, samas koordineerides oma tegevusi Eesti kiirema arengu nimel. Praegu on Eesti peaminister üle võtnud Saksamaa kantsleri eeskuju ja esindab meie riiki isegi seal, kus seda selgelt poleks vaja. Seda enam, et riigis on väga palju probleeme, millega peaks valitsus koos peaministriga tegelema. Praeguses süsteemis saab peaminister suhteliselt süüdimatult jätta oma riigisisesed ülesanded ja õigustada oma mittetegemist sellega, et ta on väga hõivatud riigi esindamisega rahvusvahelisel areenil. Seda muljet võimendab meediakajastus – avalikkust informeeritakse pidevalt, et peaminister (ka rahandusminister, riigi peaprokurör, riigikohtu esimees jt) teeb juba ametis oleku ajal endale reklaami ja kandideerib rahvusvahelistele ametikohtadele. Meie valitsuse jaoks on praegu eksistentsiaalne läbi vaielda põhiseaduslik küsimus: mida tähendab meie põhiseaduse järgi **täidesaatev võim**. Samuti pole vaja kohe põhiseadust muuta, vaid kujundada praktika, et peaministril oleks enam aega ajada siseriiklikke asju ning enamik rahvusvahelisi esindusfunktsioone oleks presidendi ja välisministri õlul.

Kohtuvõim ja põhiseaduslik järelevalve – põhiseaduskohus on meil puudu

Aastail 2022–2023 on riigikohtu esimees Villu Kõve olnud meedias esindusnäoks, kes väga dramaatiliselt kurdab haritud juristide vähesuse üle Eestis ja on mures, kuidas suudetakse lähiaastatel ees seisva põlvkondade vahetuse ajal komplekteerida meie kohtud uute kohtunikega. Samas on ta eestkõneleja meie juriidilise hariduse süsteemi uuendamise nõudmisel.

Tundub isegi uskumatu, et 30 vabaduseaasta jooksul pole me suutnud juristide koolitust viia tasemele, mis garanteeriks meie riigi eduka toimimise. Kuigi meie õigushariduse kitsaskohad said kirja pandud juba vähemalt 1996. aastaks (Järvelaid 1996), vaatasid asjaomased huvigrupid neist võimalikest ohtudest aastakümneid mööda. Võttes Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas lihtsustatud Saksa süsteemi, on aastaid õpetatud tulevasi juriste lahendama kaasuseid, kuid kõrgeimaid ambitsioone pole olnud ja seetõttu on praegu probleem isegi seadusloome juristidega, rääkimata õigusteadlaste arvust, kes oleks päriselt võimelised analüüsima meie õigussüsteemi innovaatiliselt (Verenitš 2022).

Meie kohtusüsteemi arengu seisukohalt vajab läbivaidlemist eraldi põhiseaduskohtu loomise vajadus. Sageli seostatakse taolist uuendust vajadusega muuta põhiseadust, kuid Läti kogemus annab julgust väita, et kui nemad said luua konstitutsioonikohtu (Saksamaa eeskujul) oma 1922. aasta põhiseadust muutmata, siis peaks olema see võimalik ka Eestis. Tegelikult on põhiseaduskohtu loomise vajaduses Eestis räägitud aastakümneid ja sel oleks palju laiem tähendus kui vaid kohtusüsteemi efektiivsus.

Meil töötab kohtusüsteemis kohtunikke, kelle õpingute aeg ülikoolis oli vaid kaheksa semestrit, ja on ka neid, kes enne magistriastmesse astumist polnud üldse juurat õppinud ja seega on nende juurateadmiste kiht päris

õhuke. Põhiseaduskohtu loomine võiks tekitada meie õigussüsteemis suurema vajaduse kõrgemalt haritud juristide järele (õigusdoktorid, PhD). Põhiseaduskohtu diskussioonis ei päde ka argument, justkui meie õiguskantsleri institutsioon koos riigikohtu põhiseadusliku järelevalve kolleegiumiga kompenseeriks eraldi põhiseaduskohtu funktsioone. Viimaste aastakümnete jooksul on meie õiguskantsleri institutsioon enam nihkunud ombudsmani institutsiooni formaati ja seetõttu ta ei suuda üldiselt suurt enamat, kui enamikus Euroopa riikides toimivad ombudsmanid.

Kui me räägime võimude tasakaalust ja seda enam paremast koordineeritusest erinevate võimude vahel, siis siin on siduvaks faktoriks haritud inimene.

Eesti Vabariigi president – kas Konstantin Pätsi või Lennart Meri mudel?

Vabariigi Presidendi institutsioon 1992. aasta põhiseaduses oli omamoodi kummardus Jüri Uluotsa põhiseaduse eelnõule ja korrektuur 1937. aasta põhiseadusele, mille juurde meie ühiskond 1991–1992 ei soovinud tagasi tulla. Lennart Meri kujundas meie avalikkuse jaoks meie presidendi institutsiooni mudeli. Kuigi ta oli vahel oma sõnavõttudes (eriti suuliselt) väga kriitiline Konstantin Pätsi kui meie esimese presidendi suhtes, on tagantjärele vaadates Meri praktikas kindlasti näha teatud pätsilikke jooni.

Mis praegu oluline: Meri kujundas arusaamise, mida meie president kui riigipea peaks suutma teha rahvusvaheliselt. Riigisiseselt polnud Meri nii edukas ja meie kujutluses on presidendi riigisisesed ülesanded sageli pigem ikkagi samad, mida tunneme Pätsi ajast. Nagu valitsuse osas sai juba kirjutatud: just presidendi institutsiooni roll võimude lahususe süsteemis võiks areneda nii, et võtta välissuhtluse koormust vähemaks riigi peaministrilt kui valitsuse juhilt, kes praegu on selgelt ülekoormatud. Vaadates Merile järgnenud presidente, tuleb tunnistada, et tema seatud latti ei ole just sageli suudetud ületada. Pigem on avalikkusel mulje, et meie presidendid on alarakendatud riigiasjade ajamisel ja eriti välissuhtluses. Riigisiseste ülesannete täitmine vajab kahjuks veel uut eredat näidet, mida saaks siis tulevikus Eesti presidentidele eeskujuks võtta. Igal juhul peaks pigem võtma eeskuju Soomest kui Saksamaalt, kus presidendi ülesannete maht on jäänud rahvusvahelises suhtluses väga napiks. Eesti väikeriigina ei saa sellist tööjaotust aktsepteerida, eriti kui meie põhiseaduses on kirjas, et president on riigipea.

KOKKUVÕTTEKS: VÕIMUDE KOORDINEERITUS KUI UNISTUS JA IDEAAL

Tasakaalumehhanismid erinevate võimude vahel on väga olulised, kui püüame luua uut riigimudelit, mis aitaks realiseerida meie unistusi meie riigi ja ühiskonna arengust moodsaks, arenenud ja edukaks ühiskonnaks. 2024. aasta algab Eestis võimalikult õpetajate streikidega, sest 30 aasta jooksul pole meie ühiskond haridussüsteemile küllaldaselt tähelepanu ja raha eraldanud. Kahjuks oli ühiskond liialt hõivatud arengu küsimustega ega pööranud kohe tähelepanu seadustele, mis kehtestasid, et riik on kohustatud tagama vaid 9-klassilise hariduse. Samas on aastakümneid räägitud teaduspõhisest riigist ja targast ühiskonnast.

President Lennart Meri kujundas arusaamise, mida meie president kui riigipea peaks suutma teha rahvusvaheliselt. Fotol on president Meri oma kodu töökabinetis 2002. aastal.

Foto Jaan Künnap/WikimediaCommons

Teatud suunda ühiskonnas näitavad madalad nõuded meie ametnike haridustasemele (üldnõue keskharidus) ja siit algavad paljud probleemid, näiteks pole küllaldast survet kõrgelt haritud juristide järele (doktorid), kes võiksid teiste riikide eeskujul töötada nii kohtutes, õiguskantsleri kantseleis, presidendi kantseleis, parlamendi seadusloome gruppides jne. Selline süsteem on olnud hukutav juuraharidusele ülikoolides, sest kui ülikoolis peaks töötama doktorikraadiga juristid, aga nad saavad oluliselt vähem palka kui ministeeriumi keskharidusega ametnikud, siis see pole just stiimuliks liikuda haritud ühiskonna poole. Kui me räägime võimude tasakaalust ja seda enam paremast koordineeritusest erinevate võimude vahel, siis siin on siduvaks faktoriks haritud inimene, olgu ta siis minister, ametnik või kohtunik. Praegu on selle uue tasandi saavutamisel suureks takistuseks kaks asjaolu. Esiteks on erinevate võimude juures parandamata juurvead, mis osaliselt lähevad meie riigi sünni juurde tagasi. Teiseks on probleem neis süsteemides töötavate inimestega ja kuna neis valdkondades töötab palju juriidilise haridusega inimesi, siis ongi üks võtmetest parandada meie juristide koolituse taset, arendades selle süsteemi lõpuks (või jälle) välja nii, et meil oleks nii seaduse rakendajaid kui seaduste kirjutajaid ning ka kõrgelt haritud ja laia silmaringiga riigimehi ja -naisi, keda meie ühiskond nii praegu kui tulevikus väga vajab.

KASUTATUD ALLIKAD

JÄRVELAID, P., PIHLAMÄGI, M., 2018. Justiitsministeerium 100 (1918-2018).

JÄRVELAID, P., 2015. Eesti õigusteaduse ja õigushariduse ajalugu. Historia Iuris Estoniae.

JÄRVELAID, P., 2002. Kas rahvas pääseb presidenti valima? Õigus ja poliitika kultuuris. Artikleid ja esseid, 70–75.

JÄRVELAID, P., 1996. Ülikooliharidus ja juristi elukutse Euroopas. Akadeemiline õigusharidus ja juristide täienduskoolitus, 81–96.

JÄRVELAID, P., 1993. On the correlation of the legislative and executive power in the Republik Estonia (1918-–1940). Theorie und Institutionssystem der Gewaltentrennung in Europa, 139–148.

KARLSON, F., 1937. Muljeid, mõtteid, mälestusi. Põhiseadus ja Rahvuskogu.

KÕVE, V., 2023. Kõrghariduse korralduse karidest ja valikutest õigushariduse näitel. Akadeemia, 7 (412), 1155–1195.

LEVITS, E., 1989. Rechtsposition und Flexibilität: Wie souverän sind oder werden die baltische Republiken. – Baltische Briefe, 6/7: S.5.

MARANDI, R., 1991. Riigivõimude tasakaalu otsingul: Põhiseaduse parandamise püüdlused Eestis (1929–1933). – Eesti Jurist, 5, 316–328.

MONTESQUIEU, Ch. De, 1990. Seadustest, mis kujundavad poliitilist vabadust seoses konstitutsiooniga. Tõlkinud Enn Sarv. – Akadeemia, 3, 565–581.

PAJUR, A., 2018. Riigimees. Poliitiline biograafia. II osa: riigimees (1917–1956).

Põhiseadus ja Rahvuskogu, 1937. Kogumik. 576 lk.

SCHNEIDER, H., 1992. Võimude tasakaalustamise õiguslik mehhanism Eesti Vabariigi uues põhiseaduses. Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts 1990–1991, 18–24.

SEIN, K., RISTIKIVI, M., 2022. Õigusriigi taastamine. Eesti seaduste ja institutsioonide reformid 1992–2002.

UIBOPUU, J., 1990. Die Verfassungs- und Rechtsentwicklung der baltischen Staaten 1988–1990.

UIBOPUU, J., 1993. Eesti presidendi kompetentsid 1992. aasta põhiseaduse järgi.

VERENITŠ, V., 2022. Õigussemiootika. Semiootika. 2. trükk, 415–425.

Eksperimenteeriv poliitikakujundamine – eelised ja väljakutsed

RINGA RAUDLA
Tallinna Tehnikaülikooli Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudi fiskaalse valitsemise professor

KERLI ONNO
Tallinna Tehnikaülikooli Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut, maksu- ja tolliameti strateegiaarenduse valdkonnajuht

EGERT JUUSE
Tallinna Tehnikaülikooli Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudi teadur

KÜLLI SARAPUU
Tallinna Tehnikaülikooli Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudi avaliku sektori juhtimise ja organisatsiooni kaasprofessor

JOHANNA VALLISTU
Tallinna Tehnikaülikooli Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudi avaliku halduse doktorant, tulevikuseire ekspert

Uute avaliku poliitika lahendustega katsetamine enne nende ulatuslikku rakendamist annab otsustajatele nii väärtuslikku informatsiooni kui ka kogemusi, kuid edukaks katsetamiseks tuleb avalikus sektoris ületada takistused, nagu hirm läbikukkumise ees ja ajanappus.

Paljud maailma riigid pööravad üha suuremat tähelepanu avaliku sektori eksperimenteerimisele ehk uute avaliku poliitika lahenduste katsetamisele piiratud mahus ja ajal enne nende üldist rakendamist, et aru saada, kuidas lahendused praktikas töötavad (Ansell & Bartenberger 2016; John 2014; Lee & Ma 2020; Leino & Akerman 2022).

Mitmed paralleelsed arengud on soosinud eksperimentide ulatuslikumat kasutamist poliitikate kujundamisel ja elluviimisel, sealhulgas keskkonnamuutused, mida iseloomustavad kiire tehnoloogiline areng ja nn nurjatud probleemid (nt kliimamuutused), mille puhul traditsioonilised poliitikakujundamise viisid enam hästi ei tööta (McFadgen & Huitema 2017; Philipsen *et al.* 2021). Reaktsioonina neile muutustele on Euroopa Liidu kontekstis hakatud rõhutama eksperimenteeriva valitsemise (ingl *experimental governance*) võimalusi keerukate probleemide lahendamisel

(Rangoni & Zeitlin 2021). Paljud riigid püüavad poliitikate kujundamisel üha enam kasutada ka käitumisteaduste ideid ning erinevaid lahendusi inimeste sobiva käitumise suunas „nügimiseks" (Jones & Whitehead 2018; Strassheim 2020). Lisaks on avalike teenuste arendamisel populaarsust kogunud disainmõtlemine, mis on samuti katsetava iseloomuga (Stoker & John 2009; McGann 2018).

Eelmainitud trendide valguses on oluline küsida: milliseid eeliseid pakuvad eksperimendid avalike poliitikate kujundamisel? Millised on peamised väljakutsed katsetava poliitikakujundamise ulatuslikumal kasutamisel?

Käesolev artikkel käsitleb neid küsimusi, kasutades 1) olemasolevat teaduskirjandust eksperimenteeriva poliitikakujundamise teemal ning 2) andmeid empiirilisest uuringust, mille käigus intervjueeriti 29 Eesti ja 31 Soome riigiametnikku ja mis viidi läbi projekti „Eksperimentaalsed lähenemised ja institutsionaalsed innovatsioonid fiskaal- ja finantspoliitika valdkondades" raames (rahastajaks Eesti Teadusfond, projekt PRG1125).

Juhuslikustatud kontrollkatse disaini kasutati näiteks Soome kodanikupalga eksperimendis, kus juhuslikult valitud töötutele maksti kahe aasta jooksul kodanikupalka.

Soomes on eksperimenteerivat poliitikakujundamist rakendatud juba pikemat aega. Erilise hoo sai see sisse peaminister Juha Sipilä valitsuse ajal (2015–2019), mis tegi avalikus sektoris katsetamise edendamisest oma prioriteedi. Programmi „Eksperimenteeriv Soome" käigus pakuti avaliku sektori organisatsioonidele infot ja koolitusi eksperimentide kohta, loodi ajendeid katsetamiseks ning rahastati ka suuremahulisi strateegilisi eksperimente, nagu näiteks 2017–2018 ellu viidud kodanikupalga katse.

Ka Eesti avalikus sektoris on katsetamine populaarsust kogumas. 2022. aastal avalikustas riigikantselei avaliku sektori katsetamise raamistiku „Kuidas muuta katsetamine tavapäraseks osaks poliitikakujundamisest?" (Riigikantselei 2022) ning 2023. aastal juba ka katsetamise metoodilise juhendi (Riigikantselei 2023). Seni pole Eestis läbi viidud suuremahulisi strateegilisi eksperimente, nagu Soome kodanikupalga katsetus, küll aga on tehtud väiksemaid katsetusi. Näiteks on riigikantselei juures tegutseva, kuid kõiki ministeeriume ühendava avaliku sektori innovatsioonitiimi toetusel rakendatud pilootprojekte ja disainieksperimente.

Artikkel on üles ehitatud järgmiselt. Teine alapeatükk selgitab, mida eksperimentaalne poliitikakujundamine endast kujutab ning milliseid eksperimendi vorme on avalikus sektoris võimalik kasutada. Kolmas alapeatükk avab katsetava poliitikakujundamise eeliseid ja selle väljakutseid. Neljas alapeatükk teeb kokkuvõtte ja toob välja soovitused Eestile.

MIDA EKSPERIMENTEERIV POLIITIKAKUJUNDAMINE ENDAST KUJUTAB?

Eksperimendina mõistame lahenduse enne mastaapsete ja püsivate otsuste tegemist väiksemal skaalal läbi proovimist – suunatult väiksemale sihtrühmale ja piiratud aja jooksul (Bravo-Biosca 2020; Heldeweg 2015; Nair & Howlett 2016). Eksperimendi eesmärk on testida uue lahenduse mõjusid ning kasutada seda teadmist otsustamaks, kas võtta lahendus püsivalt ja ulatuslikult kasutusele, seda muuta või lahendusest hoopis loobuda

(Raudla *et al.* 2023). Eksperimenti iseloomustab seega kindel ajaraamistik, mille jooksul mingit uut lahendust testitakse, ja selgelt struktureeritud õppimisstrateegia (Bravo-Biosca 2020).

Avalikus sektoris on võimalik kasutada erinevat tüüpi katsetusi: 1) juhuslikustatud kontrollkatsed, 2) pilootprojektid, 3) disainieksperimendid ja 4) eksperimentaalne seadusandlus.

Juhuslikustatud kontrollkatse (ingl *randomized controlled trial*) puhul võrreldakse (vähemalt) kaht rühma inimesi: eksperimentaalgrupp kogeb testitavat lahendust ja kontrollgrupp mitte. Tagamaks võimalust teha järeldusi põhjuslike seoste kohta, on inimesed eksperimentaal- ja kontrollgruppi jagatud juhuslikult (Bell & Peck 2016; Bravo-Biosca 2020; Pearce & Raman 2012). Juhuslikustatud kontrollkatse disaini kasutati näiteks Soome kodanikupalga eksperimendis, kus juhuslikult valitud töötutele maksti kahe aasta jooksul kodanikupalka. Kodanikupalka saanud töötud moodustasid seega eksperimentaalgrupi ja töötud, kes kodanikupalka ei saanud, olid kontrollgrupis. Katse eesmärk oli testida, kas kodanikupalka saavate töötute tööle saamise protsent ja nende heaolu näitajad on kõrgemad kui kontrollgrupil (vt nt Hämäläinen & Verho 2022; Verho *et al.* 2022). Eestis kasutati juhuslikustatud kontrollkatse disaini sotsiaalmaksu maksjatele suunatud nügimiseksperimendis, millega testiti, kas erinevat tüüpi kirjade saatmine tööandjatele suurendas maksukuulekust (vt Vainre *et al.* 2020).

Kuigi juhuslikustatud kontrollkatseid peetakse teaduslikus analüüsis eksperimentide „kullastandardiks“ (Cotterill & Richardson 2010; Webber & Prause 2018), pole see ainuke katsedisain, mida avalikus sektoris on võimalik kasutada. Pilootprojektide puhul katsetatakse uudset lahendust piiritletud ajaperioodil ja piiratud grupi (või valitud organisatsioonide) peal, saamaks infot lahenduse toimimise kohta. Pilootprojektide puhul ei pruugi katsegrupp olla valitud juhuslikult (ja pole ka kontrollgruppi), kuid see võib siiski anda kasulikku infot näiteks võimalike probleemide kohta plaanitud reformi rakendamisel. Eesti avalikus sektoris piloteeriti tegevuspõhist eelarvestamist kahes ministeeriumis (haridus- ja teadusministeeriumis ning sotsiaalministeeriumis), enne kui seda teistele ministeeriumidele laiendati.

Eksperimendis osalejana mainitud rahandusministeerium asub selles ministeeriumide ühishoones aadressil Suur-Ameerika 1.

Foto: justiitsministeerium

Disainieksperimente kasutatakse sageli avalike teenuste parendamiseks. Näiteks kogutakse teenuse kasutajatelt prototüübi põhjal tagasisidet selle kohta, kuidas nad teenust tajuvad, milliseid probleeme

kogevad ja kuidas erinevad lahendusvariandid teenuse kvaliteedile kaasa aitaksid. Vastavalt saadud tagasisidele parandatakse samm-sammult teenuse disaini ning lastakse sihtrühmadel neid lahendusi hinnata, liikudes nii kõige optimaalsema korralduse suunas. Disainieksperimendi loogikat kasutatakse sageli erinevate IT-arenduste väljatöötamisel (nt kuidas maksumaksjad e-maksuameti lahendusi hindavad), kus korduv testimine võimaldab parandada teenuse kvaliteeti. 2022. aastal kasutati Eestis disainieksperimenti riigieelarve seletuskirja loetavuse parandamiseks. Eksperimendi käigus pakuti valitud sidusrühmadele (nt ajakirjanikud ja poliitikud) erinevaid sisulisi lahendusi ning koguti neilt tagasisidet ja ettepanekuid.

Eestis võimaldas tegevuspõhise eelarve reformi piloteerimine haridus- ja teadusministeeriumis ning sotsiaalministeeriumis näidata kahtlejatele, et selline lähenemine eelarvestamisele on põhimõtteliselt teostatav.

Eksperimentaalse seadusandluse puhul (Heldeweg 2015; Ranchordas 2013; Van Gestel and Van Dijck 2011) jõustatakse seadus või konkreetne seadusesäte piiratud ajaperioodiks, et testida selle mõju. Niisugune lähenemine võimaldab hinnata, kas seadus saavutab oodatud eesmärgi. Kui tõendeid eesmärgi saavutamise kohta pole, siis selle kehtimist ei pikendata. Soomes on eksperimentaalse seadusandluse loogika järgi katsetatud erinevaid maksusoodustusi. Näiteks 1997–2000 katsetati maksusoodustusi majapidamisteenuste kasutamise suurendamiseks (eesmärgiga suurendada legaalset tööhõivet) ja 2001. aastal tehti katsetuse käigus kogutud info valguses see maksusoodustus püsivaks. Aastatel 2022–2027 katsetatakse Soomes majapidamiste maksusoodustust, mis on suunatud energiat säästvate küttelahenduste kasutusele võtmisele.

MIS ON EKSPERIMENTEERIVA POLIITIKAKUJUNDAMISE EELISED

1. Eksperimendid pakuvad kasulikku infot otsuste tegemiseks

Viimased aastad on ilmekalt tõestanud, et avaliku sektori organisatsioonid peavad olema valmis tegutsema tingimustes, mis on täis ebakindlust ja ootamatusi. Eksperimenteerivat poliitikakujundamist peetakse üheks võtmeviisiks, mis võimaldab avalikul sektoril muutuva keskkonnaga paremini kohaneda ja nurjatute probleemidega tegeleda (Rangoni & Zeitlin 2021; Voß and Simons 2018). Keerulises ja ettearvamatus kontekstis on raske ette näha, mis on erinevate poliitikate võimalikud tagajärjed ning millised lahendused päriselt toimivad. Piiratud ulatusega katsetused võimaldavad aga potentsiaalseid lahendusi testida ning koguda infot reformide ja algatuste tulemuste kohta enne nende laiapõhjalist rakendamist (Ansell & Bartenberger 2016; Philipsen *et al.* 2021; Ranchordas 2013). Eksperimendid võimaldavad tuvastada, kas planeeritud poliitikal on ettenägematuid ja soovimatuid tagajärgi (Nair & Howlett 20216; Philipsen *et al.* 2021; Ranchordas 2013). Lisaks võimaldavad katsed kindlaks teha, millised ootused sidusrühmadel mingile reformile või uuendusele on ning valida võimalike variantide hulgas kõige

sobivama (Lee & Ma 2020; Hughes *et al.*. 2020).

Seega aitavad eksperimendid vaadata kaugemale olemasolevatest praktikatest ning mitmekesistada otsuste tegemiseks kasutatavat infot. Katsetamine võimaldab õppimist, pakkudes poliitika kujundajatele teavet selle kohta, kas kavandatav reform või innovatsioon ka tegelikult võiks oodatud tulemusi anda või tuleks sellest lahendusest pigem loobuda ja kaaluda muid variante (Bravo-Biosca 2020; Heldeweg 2015; Nair & Howlett 2016). Olukorras, kus avaliku sektori organisatsioonidele heidetakse ette ressursside raiskamist suurtele ja kallitele programmidele ning arendusprojektidele, mis ei too kaasa oodatud tulemusi, aitaksid katsetused niisugust raha raiskamist vältida.

Meie uurimisprojekti käigus läbiviidud intervjuudest tuli samuti välja, kuidas eksperimendid on pakkunud otsusetegijatele väärtuslikku informatsiooni. Näiteks kasutas Eesti rahandusministeerium eelarve juhtimislaua kujundamisel disainieksperimendi lähenemist ning kogus kasutajatelt tagasisidet lahenduse arusaadavuse ja funktsionaalsuse kohta. Ilma eksperimendita oleks olnud raskem ette kujutada, millised on erinevat tüüpi kasutajate ootused juhtimislauale. Soome riigikantselei katsetas 2022. ja 2023. aastal erinevaid sõnumeid, mille eesmärk oli nügida noori inimesi valimistel osalema. Juhuslikustatud kontrollkatsed andsid kasulikku infot selle kohta, kuidas ka edaspidi noori kõnetada. Soomes viiakse hetkel läbi juhuslikustatud kontrollkatset, kus testitakse, kuidas koolieelse hariduse pakkumine noorematele lastele (5-aastastele) mõjutab nende hariduslikku edasijõudmist ja vähendab ebavõrdsust hariduses. Tänu sellele katsele on võimalik teha teadlikumaid hariduspoliitilisi valikuid.

2. Eksperimendid soodustavad koostööd

Eksperimendid aitavad kasvatada toetust suuremahulistele reformidele (Nair & Howlett 2016; Lee & Ma 2020; McFagden 2019). Kui erinevad osapooled, kes seni on reformi osas skeptilised olnud, näevad katsetuse käigus, et testitav uuendus toimib ja saavutab oma eesmärke, ning saavad välja öelda enda arvamuse, siis väheneb ka vastuseis. Eestis võimaldas tegevuspõhise eelarve reformi piloteerimine haridus- ja teadusministeeriumis ning sotsiaalministeeriumis näidata kahtlejatele, et selline lähenemine eelarvestamisele on põhimõtteliselt teostatav. Teostatavuse demonstreerimine omakorda võimaldas mõnevõrra vähendada teiste ministeeriumide vastuseisu sellele reformile. Sarnast loogikat kasutati ka tugiteenuste tsentraliseerimise reformis, kus järk-järgult laiendati konsolideeritud teenuste hulka (nt finantsarvestusele ja palgaarvestusele lisandusid aja jooksul ka hanked ja personaliarvestus) ja asutuste ringi, kellele teenuseid tsentraalselt pakuti.

Meie intervjuudest selgus, et katsetamine soodustab suhtlust osapoolte vahel. Kui osapooled harjutavad eksperimendi käigus koordineerimist ja koostööd, loob see eeldused ka edaspidiseks sujuvaks suhtluseks, mis on vajalik ulatuslike reformide läbiviimiseks. Soomes on alates 2021. aastast piloteeritud tööturuteenuste delegeerimist kohalikele omavalitsustele. Selle piloodi käigus anti mõned tööturuteenused (nt need, mis on suunatud pikaajalistele töötutele ja noortele) üle valitud omavalitsustele, testimaks, kas kohalikud omavalitsused saavutavad nende puhul paremaid tulemusi kui riigi keskvalitsus. Kuna kohalikud omavalitsused on kodanikele lähemal, siis eeldati, et nad oskavad tööturuteenuseid paremini kohalikele vajadustele kohandada. Selline lähenemine nõuab aga väga head koordineerimist. Mitmeaastane piloteerimine võimaldab seega osapooltel omavahelist koostööd harjutada, et reformi laiapõhjalisem rakendumine alates 2025. aastast läheks sujuvalt.

MILLISED ON EKSPERIMENTEERIVA POLIITIKAKUJUNDAMISE VÄLJAKUTSED

Kuigi katsetamine avalikus sektoris pakub mitmeid eeliseid, kätkeb see endas ka olulisi väljakutseid. Järgnevalt toome välja, mida pidasid Eesti ja Soome intervjueeritud ametnikud eksperimentaalse poliitikakujundamise kõige olulisemateks väljakutseteks.

1. Eksperimenteerimiseks vajalik aeg

Eesti ametnikega tehtud intervjuudest selgus, et üks kõige suuremaid väljakutseid eksperimentaalse poliitikakujundamise puhul on ajapuudus. Eksperimendi ettevalmistamine, läbiviimine ja hindamine nõuab aega, kuid enamik ametnikke on igapäevaste tööülesannetega ülekoormatud, mistõttu katsetamiseks lihtsalt ei ole mahti. Mõningates valdkondades (nt finantssektori reguleerimine) tuleb väga palju aega kulutada Euroopa Liidust tuleva seadusandluse Eestis rakendamisele, mis samuti piirab eksperimentide ette võtmist. Intervjuudest selgus ka, et kuna suuremad eksperimendid vajavad sisendit mitmest organisatsioonist, siis isegi kui ühel organisatsioonil õnnestub eksperimendi jaoks aega leida, ei pruugi teised asutused ajapuudusel katsega kaasa tulla ja panustavad vaid piiratult.

Kuigi kriisid tekitavad survet muutusteks ja innovatsiooniks, jätab kriis erinevate variantide järeleproovimiseks ja süsteemseks infokogumiseks liiga vähe aega.

Eksperimenteerimiseks vajaliku aja nappust võimendab pidev kriisiolukord. Viimaste aastate jooksul on Eesti avaliku sektori organisatsioonid pidanud lahendama järjest mitmeid kriise, alates rahapesuskandaalidest ja Covid-19 pandeemiast kuni julgeolekukriisini. Kriisid nõuavad ametnikelt kiireid lahendusi ja katsetamiseks jääb veelgi vähem aega. Kuigi kriisid tekitavad survet muutusteks ja innovatsiooniks, jätab kriis erinevate variantide järeleproovimiseks ja süsteemseks infokogumiseks liiga vähe aega: lahendused tuleb kohe käiku lasta ja „tulekahju kustutada“, ilma et neid saaks eelnevalt piiratud ulatuses järele proovida.

Kuigi ka Soome ametnikega tehtud intervjuudes mainiti ajapuudust ühe olulise takistusena, on Soome avalikus sektoris siiski õnnestunud läbi viia mitu ulatuslikku strateegilist eksperimenti. Intervjuudes toodi välja, et innovaatilisuse ja katsetamisjulguse poolest eesrindlikes organisatsioonides nagu Soome maksuamet ja sotsiaalkindlustusamet (KELA) on osale töötajatele tehtudki ülesandeks tegelda oma töö raames eksperimenteerimisega ning katsetamine on nende töökirjelduse osa. Samuti on Soomes suurematesse eksperimentidesse kaasatud ülikoolide ja uurimisinstituutide teadlasi, mis on võimaldanud eksperimendi kujundamise ja analüüsimise töökoormust ühtlasemalt jagada. See on kindlasti mõtlemiskoht Eesti avalikule sektorile – kuidas oleks võimalik ülikoolide teadlasi katsetamisse senisest ulatuslikumalt kaasata ja eksperimenteerimisel koostööd teha.

2. Hirm läbikukkumise ees

Eksperimendid kätkevad endas paratamatult ebakindlust. Kui katsetusega alustatakse, pole selle läbiviijatele teada, milliseid tulemusi eksperiment endaga kaasa toob ja õhku jääb võimalus, et katse kukub läbi. Samas poleks mõtet katset teha, kui selle tulemus oleks täiesti

kindel – sellisel juhul ei pakuks katse uut informatsiooni ja võimalust õppida.

Paljud Eesti ametnikud mainisid intervjuus katse potentsiaalset läbikukkumist ja oodatust erineva tulemuse võimalust kui olulist eksperimenteerimise takistust. Isegi mõistete „katse“ ja „eksperiment“ tähendusvarjundeid peeti problemaatiliseks – just seetõttu, et need signaliseerivad võimalikku riski ja ebaõnnestumist. Intervjueeritavad tõid välja, et kui katsetus läbi kukuks, tooks see kaasa meedia negatiivse tähelepanu ja vajaduse põhjendada, miks on raisatud maksumaksja raha. Üks intervjueeritav isegi rõhutas, et avaliku sektori organisatsiooni katsetamisjulguse eeldus on tugev kommunikatsiooniosakond, mis suudab avalikkusele ära selgitada, miks eksperimenti tehakse.

Kui paljud Eesti intervjueeritavad pidasid eksperimenteerimist riskantseks ja läbikukkumist probleemseks, siis paljude Soome ametnike arvates oli katsetamine pigem ettevaatlik lähenemine poliitika kujundamisele. Mitmed Soome intervjueeritavad rõhutasid, et kui eksperiment kukub läbi, annab see kasulikku infot otsustajatele, näidates, et see lahendus või reform ei toimi. Nii välditakse oluliselt suuremat läbikukkumist poliitika ulatuslikul rakendamisel. Nagu üks ametnik sõnastas: „Isegi kui eksperiment läbi kukub, on see edukas selles mõttes, et annab meile infot katsetatud poliitika toimimise kohta.“ Pigem peetakse Soomes riskantseks radikaalsete reformide kohest rakendamist ilma eelneva katsetamiseta. Isegi kui katsetamiseks kulub maksumaksja raha, oleksid läbikukkunud reformi kulud maksumaksjale veelgi suuremad.

Meie uuringust ilmnes ka, et eksperimentaalse poliitikakujundamise aktsepteerimist mõjutab oluliselt ühiskonna usaldus avaliku sektori vastu. Usalduse tähtsuse võttis hästi kokku üks intervjueeritud Soome tippjuht: „Usaldus on põhiväärtus. Kõrge usalduse määraga ühiskondades on avalike poliitikatega katsetamine alati lihtsam, sest inimesed ei kahtlusta esimese asjana, et valitsus tahab neile halba, vaid usuvad, et valitsus katsetab millegi uuega, mis peaks viima paremate lahendusteni. Kui ühiskond on selline, kus inimesed ei usu avalikesse institutsioonidesse, sealhulgas poliitikutesse, on igasuguste katsetuste elluviimine peaaegu võimatu.“

Kui paljud Eesti intervjueeritavad pidasid eksperimenteerimist riskantseks ja läbikukkumist probleemseks, siis paljude Soome ametnike arvates oli katsetamine pigem ettevaatlik lähenemine poliitika kujundamisele.

Kui Soomes tunnetavad ametnikud, et ühiskond valdavalt usaldab neid ja nende algatatud katsetusi, siis Eesti intervjueeritud sellise laiapindse usalduse olemasolu ei tajunud. Nagu arvas üks Eesti tippametnik: „Mul on täna selline tunnetus, et mida aeg edasi, seda vähem vastuvõtlikum on ühiskond katsetustele. Nii kummaline, kui see ka ei tundu. Võib-olla arvatakse, et tegemist on mingisuguse järjekordse rumalusega, mis elu halvemaks teeb.“

Kui Eesti avalik sektor soovib ulatuslikumalt eksperimenteerida, tuleb ühiskondliku usalduse tegurit kindlasti silmas pidada. Ühelt poolt on piisava usalduse olemasolu vajalik selleks, et rahvas oleks strateegiliste eksperimentide läbiviimisel

koostööaldis. Teisalt võivad halvasti läbi viidud eksperimendid õõnestada ühiskondlikku usaldust katsetamise suhtes. Seega peavad avaliku sektori eksperimendid olema hoolikalt planeeritud ja hästi ellu viidud. Samuti on oluline väljakutse, kuidas soodustada ühiskonnas arusaama, et katsete ebaõnnestumine on vastuvõetav, kuna tänu sellele saadakse kasulikku infot ja välditakse suuremaid vigu tulevikus.

3. Eksperimentidest õppimine

Intervjuudest selgus, et nii Eesti kui ka Soome ametnike arvates on oluliseks katsetamise väljakutseks eksperimentidest õppimine. Kuigi teoreetiliselt peetakse eksperimentide suurimaks kasuks just õppimisvõimalust (Bravo-Biosca 2020; Heldeweg 2015; Nair & Howlett 2016), on see reaalsuses osutunud keerukaks. Intervjueeritavad mainisid, et eksperimentidest õppimine kipub jääma pealiskaudseks ja seda ei tehta süsteemselt. Täheldati sagedast kiusatust alustada uusi projekte ja katsetusi, selle asemel et juba läbiviidud eksperimentide tulemusi põhjalikult analüüsida. Eriti eksperimentide puhul, mis on nõudnud ulatuslikult ressursse, tuleks tehtud kulude õigustamiseks püüda neist maksimaalselt õppida.

Mitmed ametnikud tõid välja, et üks tegur, mis on õõnestanud katsetest õppimist, on eesmärkide ebaselgus. Kui eesmärgid pole piisavalt konkreetselt sõnastatud, on raske tagada sügavat õppimist. Seega peaks katsete edasisel planeerimisel püüdma pöörata erilist tähelepanu eesmärkide selgusele, et pärast katse läbiviimist oleks võimalik võrrelda, kas eksperiment saavutas oodatud tulemuse või mitte. Samuti märkisid intervjueeritavad, et õppimist soodustaks, kui õppetundide sõnastamise faas oleks selge sõnaga planeeritud eksperimendi osaks. Sellisel juhul on raskem sellest sammust mööda minna. Mitmed Eesti intervjueeritavad märkisid, et näiteks tegevuspõhise eelarvestamise pilootide puhul oleksid nii selged eesmärgid kui ka põhjalikum õppetundide sõnastamise faas reformi edasisele planeerimisele kasuks tulnud ja aidanud vältida hiljem esile kerkinud probleeme. Teise näitena saab tuua Eesti rahandusministeeriumi eksperimendi, mille käigus lasti vabaks eelarveliste vahendite ühest aastast teise ülekandmine. Katse tulemusel selgus, et neid kanti üle rohkem kui eeldati, aga kuna põhjusi ei analüüsitud, jäi katse pakutud teadmine pinnapealseks. Soome intervjueeritavad tõid välja, et kuigi ajutiste maksusoodustuste kehtestamine võimaldab saada infot nende mõjude kohta, jääb nende analüüs sageli pealiskaudseks või ei jõua analüüsitulemused otsustajate lauale.

Eksperimentidest õppimisele aitab kaasa ka neist puudutatud sidusrühmade võimalikult varajane eksperimendi disainimisse kaasamine. Nii on võimalik vältida, et katsetatud lahenduse skaleerimisel selgub, et selle ulatuslikumaks elluviimiseks puudub sidusrühmade toetus või suutlikkus. Näiteks Eestis viis Innotiim Kuressaare linnas läbi juhuslikustatud kontrollkatse, kus testiti, kas inimesed sorteerivad prügi rohkem, kui koos sorteerimise üleskutsega antakse neile ka vastav prügikott. Kuigi katse näitas positiivseid tulemusi, polnud lahendust võimalik skaleerida, kuna pakendiorganisatsioonidel polnud majanduslikku huvi suuremat hulka kodujäätmeid käitlusse võtta.

Soome kogemusest leiab häid näiteid, kuidas eksperimentidest õppimist suurendada. Näiteks kodanikupalga eksperimendi puhul pandi Soome riigikantseleis paika meeskond, kelle ülesandeks oli katsetust seirata, dokumenteerida ja kogemusest õppetunde tuletada. Samuti toodi kasuliku soovitusena välja, et katse protsess ja tulemused tuleks alati dokumenteerida, kuna inimesed võivad töökohta vahetada ja tekkinud teadmise endaga kaasa võtta. Eriti eeskujulikuks võib pidada Soome valitsuse algatust luua eraldi portaal (https://www.kokeilunpaikka.fi/en), kuhu katsetamisteave koondatakse. See võimaldab kõigil, kes uut eksperimenti

planeerivad, senistest kogemustest õppida ning tüüpilisi vigu vältida.

KOKKUVÕTE JA SOOVITUSED

Eestis ja Soomes läbi viidud empiirilise uuringu valguses saab väita, et avaliku sektori katsetamise olulisteks eelisteks on kasuliku info saamine targemate otsuste tegemiseks, koostöö soodustamine erinevate organisatsioonide vahel ning reformide sujuvam elluviimine. Eksperimenteeriva poliitikakujundamise peamisteks väljakutseteks nii Eestis kui Soomes on ajapuudus ning inimeste ülekoormatus jooksvate ülesannete ja kriiside lahendamisega. Üks võimalus eksperimentide soodustamiseks sellistes tingimustes on katsetamise lisamine ametnike ametikirjeldusse, et sellest saaks osa nende tavapärasest tööst – seal, kus see on võimalik ja vajalik. Samuti on võimalik katsetamisjaksu kasvatada kaasates ülikoolide teadlasi.

Kui Eesti avaliku sektori organisatsioone heidutab ulatuslike katsete puhul hirm läbikukkumise ees ja sellega kaasnev meedia negatiivne tähelepanu, siis Soome ametnikud näevad eksperimentides hoopis võimalust vältida suuremaid läbikukkumisi. Kui Eesti avalik sektor soovib katsetavat poliitikakujundamist ulatuslikumalt rakendada, on oluliseks küsimuseks, kuidas soodustada avaliku sektori organisatsioonides eksperimenteerivat mõtteviisi ja arusaama, et ka katse ebaõnnestumine on aktsepteeritav, kui see pakub kasulikku infot kavandatava poliitika mõjude kohta. Kuigi sõnal „innovatsioon“ on Eestis positiivne kuvand, on sõna „katsetus“ tähendusvarjundid pigem negatiivsed. Seega on katsetamise julgustamisel vaja muu hulgas kaaluda, kuidas kujundada katsetamise sõnavara nii, et sellel poleks negatiivset tähenduspagasit.

Soome intervjuudest selgus ka, et oluliseks eelduseks strateegiliste katsete läbiviimisel on ühiskondlik usaldus riigi institutsioonide vastu. Rahvusvahelised võrdlused näitavad, et Eestis usaldab elanikkond riiki märgatavalt vähem kui Soomes (nt OECD 2023, 20). Seega peab Eestis strateegiliste eksperimentide ette võtmisel hästi läbi mõtlema, kuidas tagada neile ühiskonna toetus ning vähendada kodanike umbusku. Samas saab eksperimente targalt kasutades riigi usaldusväärsust ka kasvatada – näiteks huvigruppide kaasamise ning tõenduspõhise poliitikakujundamisega. Selleks on vaja julgustada ametnikke katsetama. Julgustaja ja eestvedaja rolli saavad seejuures täita nii poliitikud kui avaliku teenistuse tippjuhid.

Nii Eestis kui ka Soomes on ühiseks murekohaks olnud see, kuidas eksperimentidest võimalikult palju õppida, et neist poliitikate kujundamisel ja elluviimisel reaalselt kasu oleks. Võimalikeks lahendusteks, kuidas õppimist soodustada, on muu hulgas eksperimendi eesmärkide selge sõnastamine, katse protsessi kirjalik dokumenteerimine ja hindamise faasi teadlik planeerimine. Eestis, kus katsetamise kogemust veel napib, võib katsetamiskultuuri edendamiseks abi olla katsetamisinfot koondava portaali loomisest, kus erinevad osapooled saavad leida sisulist tuge ning seniste katsete kogemustest õppida.

Eksperimenteeriva poliitikakujundamise peamisteks väljakutseteks nii Eestis kui Soomes on ajapuudus ning inimeste ülekoormatus jooksvate ülesannete ja kriiside lahendamisega.

Tänusõnad. Uurimuse valmimist toetas Eesti Teadusagentuuri grant PRG1125.

KASUTATUD ALLIKAD

ANSELL, C. K. AND BARTENBERGER, M. (2016). „Varieties of Experimentalism". *Ecological Economics* 130, 64–73.

BELL, S. H. AND PECK, L. R. (2016). „On the Feasibility of Extending Social Experiments to Wider Applications". *Journal of MultiDisciplinary Evaluation* 12(27), 93–112.

BRAVO-BIOSCA, A. (2020). „Experimental Innovation Policy". *Innovation Policy and the Economy* 20 (1), 191–232.

COTTERILL, S. AND RICHARDSON, L. (2010). „Expanding the Use of Experiments on Civic Behavior: Experiments with Local Government as a Research Partner". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 628 (1), 148–164.

HELDEWEG, A. M. (2015). „Experimental Legislation Concerning Technological & Governance Innovation: An Analytical Approach". *The Theory and Practice of Legislation* 3(2), 169–193.

HUGHES, S., YORDI, S. AND BESCO, L. (2020). „The Role of Pilot Projects in Urban Climate Change Policy Innovation". *Policy Studies Journal* 48 (2), 271–297.

JOHN, P. (2014). „Policy Entrepreneurship in UK Central Government: The Behavioural Insights Team and the Use of Randomized Controlled Trials". *Public Policy and Administration* 29 (3), 257–267.

JONES, R. AND WHITEHEAD, M. (2018). „'Politics Done like Science': Critical Perspectives on Psychological Governance and the Experimental State". *Environment and Planning D: Society and Space* 36 (2), 313–330.

LEE, C. AND MA, L. (2020). „The Role of Policy Labs in Policy Experiment and Knowledge Transfer: A Comparison across the UK, Denmark, and Singapore". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 22 (4), 281–297.

LEINO, H. AND ÅKERMAN, M. (2022). „The Politics of Making Finland an Experimenting Nation". *Critical Policy Studies* 16 (4), 441–459.

MCFADGEN, B. K. (2019). „Connecting Policy Change, Experimentation, and Entrepreneurs". *Ecology and Society* 24 (1), 30.

MCFADGEN, B. AND HUITEMA, D. (2017). „Are All Experiments Created Equal? A Framework for Analysis of the Learning Potential of Policy Experiments in Environmental Governance". *Journal of Environmental Planning and Management* 60 (10), 1765–1784.

MCGANN, M., BLOMKAMP, E. AND LEWIS, J. M. (2018). „The Rise of Public Sector Innovation Labs: Experiments in Design Thinking for Policy". *Policy Sciences* 51 (3), 249–267.

NAIR, S. AND HOWLETT, M. (2016). „Meaning and Power in the Design and Development of Policy Experiments". *Futures* 76, 67–74.

OECD. 2023. *Government at a Glance 2023*. OECD Publishing: Paris.

PEARCE, W. AND RAMAN, S. (2014). „The New Randomised Controlled Trials (RCT) Movement in Public Policy: Challenges of Epistemic Governance". *Policy Sciences* 47 (4), 387–402.

PHILIPSEN, S., STAMHUIS, E. F. AND DE JONG, M. (2021). „Legal Enclaves as a Test Environment for Innovative Products: Toward Legally Resilient Experimentation Policies". *Regulation & Governance* 15 (4), 1128–1143.

RANCHORDAS, S. 2013. „The Whys and Woes of Experimental Legislation". *The Theory and Practice of Legislation* 1 (3), 415–440.

RANGONI, B. AND ZEITLIN, J. (2021). „Is Experimentalist Governance Self-Limiting or Self-Reinforcing? Strategic Uncertainty and Recursive Rulemaking in European Union Electricity Regulation". *Regulation & Governance* 15 (3), 822–839.

RAUDLA, R., SARAPUU, K., JUUSE, E., HARBUZOVA, N. ONNO, K., VALLISTU, J. AND CEPILOVS, A. (2022). „To experiment or not to experiment in tax policy?". *Halduskultuur* 22 (1), 27–48.

RIIGIKANTSELEI. (2022). Kuidas muuta katsetamine tavapäraseks osaks poliitikakujundamisest? – https://riigikantselei.ee/media/2007/download

RIIGIKANTSELEI. (2023). Katsetamise juhend avalikule sektorile. – https://katsetamine.riigikantselei.ee/

STOKER, G. AND JOHN, P. (2009). „Design Experiments: Engaging Policy Makers in the Search for Evidence about What Works". *Political Studies* 57 (2), 356–373.

VAINRE, M., AABEN, L., PAULUS, A., KOPPEL, H., TAMMSAAR, H., TELVE, K., KOPPEL, K., BEILMANN, K. AND UUSBERG, A. (2020). „Nudging towards Tax Compliance: A Fieldwork-Informed Randomised Controlled Trial". *Journal of Behavioral Public Administration*, *3* (1).

VAN GESTEL, R. AND VAN DIJCK, G. (2011). „Better Regulation through Experimental Legislation". *European Public Law* 17 (3), 539–553.

VERHO, J., HÄMÄLÄINEN, K. AND KANNINEN, O. (2022). „Removing Welfare Traps: Employment Responses in the Finnish Basic Income Experiment". *American Economic Journal: Economic Policy* 14 (1), 501–522.

VOSS, J. P. AND SIMONS, A. (2018). „A Novel Understanding of Experimentation in Governance: Coproducing Innovations between 'Lab' and 'Field'". *Policy Sciences* 51 (2), 213–229.

WEBBER, S. AND PROUSE, C. (2018). „The New Gold Standard: The Rise of Randomized Control Trials and Experimental Development". *Economic Geography* 94 (2), 166–187.

Targa linna visioonist teostuseni: nutikad lahendused meie ümber

RALF-MARTIN SOE
Tallinna Tehnikaülikooli Targa linna tippkeskuse asutajadirektor ja nooremprofessor

Järjest enam teadlasi ja linnade arendajaid leiab, et tark linn peaks keskmesse seadma linnaelanike heaolu. See peaks olema põhieesmärk ka uute tehnoloogiliste lahenduste loomisel.

Tark linn kui üleilmaliselt levinud moetermin ei ole kõige lihtsamani defineeritav teaduslikus võtmes, kuna tegemist ei ole eraldi distsipliiniga, vaid pigem on see eri valdkondasid ühendav liikumine, mis võib tähendada väga erinevaid asju. Kui targa linna liikumine umbes 15 aastat tagasi Eestisse jõudis, mõisteti selle all eelkõige jätku meie digiriigi teemadele, fookusega kohalikele omavalitsustele. Seejärel hakati targa linna võtmes rääkima linnast kui asjade interneti turuplatsist, mis võimaldab erinevaid andmepõhiseid otsuseid teha. Praeguseks oleme jõudnud mõiste uude faasi, kus targa linna kontseptsioon on seotud kliimaneutraalsuse eesmärgiga.

Võib-olla ei ole laialt kasutatava mõiste täpne defineerimine hetkel kõige olulisem. Küll aga tuleb aru saada, et peamine probleem, mida tark linn lahendab, on rahvastiku muutused. Peaaegu kõik pealinnad ja megalinnad kasvavad elanike arvult, mida võimaldab muuseas ka tehnoloogia. Suurlinnades, nagu näiteks London, pole võimalik enam igapäevaelu ette kujutada ilma nutikate lahendusteta – kui valgusfoorid ei tööta või metroodes kaob internet, satub linn kaosesse. Kui sama juhtuks näiteks Eesti väikelinnas Paides, oleks mõju võrreldes Londoniga oluliselt väiksem. Paide suudaks palju edukamalt tehnoloogiata hakkama saada.

Eesti kontekstis on linnastumine kindlasti väiksema mõjuga, kuigi ka meie pealinn Tallinn on pidevalt kasvatanud elanike arvu koos ümbritsevate linnade-valdadega, mis on ka uue tehnoloogia esmajoones toonud pealinna. See on ka põhjus, miks suurem osa kinnisvaraarendusest toimub pealinnas – inimesed peavad ju kusagil elama. See kajastub ka kinnisvaraturus – Tallinnas võib sarnases olukorras ja sama suur nõukogude aja

korter maksta viis kuni kümme korda rohkem kui näiteks Valgas. Ning Eesti suuruselt kolmandas linnas Narvas pole aastakümneid uusi kortereid üldse ehitatud – kui inimesed kolivad ära, siis majanduslikult ei tasu see lihtsalt ära. Eesti kontekstis on oluline tegelda ka väiksemate linnade kahanemisprobleemiga.

TARGA LINNA ASEMEL PIGEM NUTILINN

Tark linn on üsna ebaõnnestunud tõlge Ameerikast alguses saanud *smart city* liikumisele. Sarnaselt nutitelefoni (*smart phone*) ja nutikellaga (*smart watch*) oleks ehk mõistlikum kasutada „nutilinna“ terminit. Probleem on ju selles, et „tark“ on eesti keeles normatiivse tähendusega sõna: kui on olemas „targad linnad“, siis peaksid ju olema ka „rumalad linnad“. Kui mõni linn on juhuslikult või lausa eesmärgipäraselt tehnoloogiavaene, ei tähenda see, et tegemist on rumala linnaga – vastupidi, see võib olla igati kaval linnaturundus, meelitamaks inimesi tehnoloogiasõltuvusest puhkama.

Linn on sisuliselt kaootiline keskkond, mida kujundab linnavalitsus koostöös keskvalitsuse, Euroopa Liidu, ettevõtete, teadlaste, MTÜde ning kõige tähtsamana inimestega.

Viimaste aastatega on Eestist saanud targa linna teadusarenduse tõmbekeskus. Siit on alguse saanud kiiresti kasvanud targa linna tippkeskus, eelkõige Euroopa Komisjoni ja Eesti riigi kaasrahastuse tõttu, mida on aidanud käivitada Soome partnerid.

FinEst Targa Linna Tippkeskus (edaspidi tippkeskus) tegeleb viie uurimisvaldkonnaga: liikuvus, ehitatud keskkond, energia, andmed ja valitsemine. Kuna see eriväljaanne keskendub riigivalitsemisele, on sellel tegelikult oluliselt suurem osa tarkade linnade arendamisel kui sageli eeldatakse. Linn on keeruline sotsiaalne süsteem ja ka linnalisi probleeme ei saa lahendada ainult stiilis „ostame Windowsi litsentsi ja rakendame selle“. Tuleb aru saada, et administratiivne linnavalitsus on ainult üks osa linna kui territooriumi kujundajast. Linn on sisuliselt kaootiline keskkond, mida kujundab linnavalitsus koostöös keskvalitsuse, Euroopa Liidu, ettevõtete, teadlaste, MTÜde ning kõige tähtsamana inimestega. Eriti kompleksne on see näiteks Euroopa Komisjoni seatud missioonis, kus sada Euroopa linna (sh Tartu Eestis) peaksid olema kliimaneutraalsed 2030. aastaks ning ülejäänud linnad 2050. aastaks. Seda missiooni ei ole võimalik lahendada linnavalitsuse otsusega, vaid see eeldab sisuliselt kokkulepet erinevate osapoolte vahel ja kõigi pingutust selle saavutamiseks. Targa linna valitsemise teemal avaldas tippkeskus novembris koostöös ÜRO ja teiste partneritega üleilmalise uuringu (vt bit.ly/ManagingSmartCity) 250 linna näitel.

Uuringu üks kokkuvõte on see, et targa linna loomiseks on vaja strateegiat, partnerlusi ja tehnoloogiat (kuigi tihipeale eeldatakse, et see algab ainult viimasest). Strateegia puhul on oluline innovatsioonile avatud kultuur, aga ka poliitikakujundamine ning tehnoloogia hankimise võimekus. Partnerluses on võtmetähtsus erinevate koostöömudelite loomisel – demokraatlik linnavalitsus üksinda ei suuda suuri muudatusi ellu viia. Targa linna valitsemine eeldab ka tehnoloogia kasutamist (internet, sensorid

Osa targa linna tippkeskuse rahvusvahelisest tiimist talvepäevadel jaanuaris 2023.
Foto: FinEst Targa Linna Tippkeskus

ja andmeplatvormid) ning selle kaudu pakutavaid e-teenuseid, milles Eesti linnad on ühed maailma parimad.

Kui Tallinna Tehnikaülikooli juurde loodi FinEst Targa Linna Tippkeskus, võeti suund ka uuenduslikule teadusarendusele. Erinevalt teistest teaduse tippkeskustest ei ole FinEst Targa Linna Tippkeskusel laborit, vaid katseid viiakse läbi otse linnakeskkonnas, linnadega koos defineeritud väljakutsete põhjal. Esimesed teaduspõhised pilootprojektid viidi läbi peamiselt Eesti linnades – erinevaid katsetusi tehti kuue projektiga kümnes linnas, mida alljärgnevalt ka tutvustatakse. Lisaks valmistab tippkeskus praegu ette seitset uut teaduspõhist pilooti, mis peaksid alates järgmisest aastast jõudma nii Eesti kui välislinnadesse.

TARGA LINNA IDEEKONKURSS OTSIB LAHENDUSI LINNALISTELE PROBLEEMIDELE

FinEst Targa Linna Tippkeskus on rahvusvaheline teadusarenduskeskus, mille eesmärk on luua targemat linnakeskkonda ja parandada seeläbi elanike elukvaliteeti. Tegevustes juhindutakse sellest, et õnneliku ja täisväärtusliku linnaelu tulevik seisneb linnaasukate heaolus ja muutustele vastupidava keskkonna loomises. Tippkeskus kasutab teadmisi tarkadest linnadest, tehnoloogia arendamisest ja andmeanalüütikast, et aidata linnadel tarku lahendusi edukalt katsetada, arendada ja kasutusse võtta.

Tippkeskus algatas 2020. aasta suvel esimese targa linna ideekonkursi. Targa linna ideekonkurss on uuenduslik lähenemine lahendamaks linnade reaalseid väljakutseid. Ideekonkursi teekonnal esitavad linnad esmalt oma probleemid, millega nad iga päev silmitsi seisavad. Seejärel avalikustatakse need teadlastele, arendajatele ja teistele ekspertidele eesmärgiga koguda lahendusideid. Linnad hindavad saadud ideid vastavalt nende sobivusele ja kasutuse võimalikkusele. Edasi alustatakse valitud probleemide ja vastavate lahendusideede põhjal pilootprojektid, mille tulemusena luuakse targad lahendused, mis parandavad linnaelanike elukvaliteeti, muudavad ressursside kasutust mõistlikumaks ja jätkusuutlikumaks.

2. juunil 2023 tutvustati Smart Cities Demo Dayl avalikult esimese kuue pilootprojekti tulemusi ja loodud lahendusi.

Foto: FinEst Targa Linna Tippkeskus

2023. aasta suvel algas FinEst Targa Linna Tippkeskuse targa linna ideekonkursi kolmas voor, mille tulemusena algatatakse 2024. aasta novembris neli uut pilootprojekti: kaks suurt projekti kestusega 36 kuud ja eelarvega umbes 1,26 miljonit eurot ning kaks keskmise suurusega projekti kestusega 24 kuud ja eelarvega umbes 860 000 eurot. Ka tänavusele targa linna ideekonkursile ootab tippkeskus just selliseid osalejaid, kel on soov lahendada nüüdisaegse tehnoloogia ja andmetega mõni linnale oluline probleem.

Teadlastele tähendab see ka suurepärast võimalust töötada koos linnade esindajatega ja panustada oma aastatepikkuse teadustöö tulemustega kvaliteetsema elukeskkonna loomisse. Pilootprojektide läbiviimisel on võimalik viia (teadus)töö otse linnatänavatele ning testida seda n-ö eluslaboris koos linnaelanikega. See on ka suurepärane võimalus teha rahvusvahelist koostööd, kuna pilootprojektidesse kaasatakse nii Eesti kui ka välismaa linnad. Nii on tagatud, et lahendatakse laiemat probleemi, luuakse lahendusi, mida linnadel on päriselt vaja, ja testitakse skaleeritavust juba arenduste varases faasis.

Targa linna ideekonkursi neljas voor algab 2024. aasta märtsis.

TALTECHI TEADLASED TÖÖTASID VÄLJA UUED TARGA LINNA TEENUSED

Eelmise kahe vooru ideedest alguse saanud kuus pilootprojekti lõpetasid oma katsed linnadega 2023. aasta juunis ning neist arendatud ainulaadseid targa linna teenuseid on linnadel juba võimalik kasutada.

Linnaelaniku heaolu diagnostika

Avaliku ruumi ja linnakeskkonna kvaliteet on muutunud üha olulisemaks teemaks. See on hea, et inimesed tahavad oma elukeskkonna kujundamises kaasa rääkida. Ühtlasi on see suuremat tähelepanu juhtinud olulistele puudujääkidele kaasamisprotsessides, mille lahendamisel saab appi tulla teadus.

Senine linnaplaneerimise kaasamispraktika põhineb suuresti linnaelanike subjektiivsete hinnangute kogumises. Teisisõnu: küsitluste formaadis uuritakse, kuidas inimestele (kavandatav) linnaruum meeldib. Planeerijad on aga rahulolu-uuringutega hädas, sest enamik vastajaist

deklareerib neis, et on oma elukeskkonnaga väga rahul. Näiline rahulolu kõigega ruumiplaneerijaid paraku edasi ei aita. Positiivsete muutuste saavutamiseks oleks vaja arvestada rohkem andmete ja uuringutega.

Tippkeskuse meeskond ja Narva linn arendasid koos uuendusliku heaolu hindamise meetodi, mis aitab luua silla planeerijate ja elanike vahel. Linnaelaniku heaolu diagnostika võtab arvesse inimese psühholoogilisi ja füsioloogilisi näitajaid ning linnakeskkonna ruumilisi parameetreid.

Narvas läbi viidud pilootprojekti oli kaasatud 68 vabatahtlikku Narva elanikku neljast vanuserühmast. Katsealused viidi kuude Narva elamukvartalisse ja kahte avaliku ruumi asukohta (Peetri plats ja Joaoru rannaala).

Biosensorite abil jälgiti vabatahtlike stressitaset mõõtmispunktides. Tulemused kombineeriti psühholoogilise uuringuga, milles kaardistati katsealuste emotsioone, paigakiindumust ja mõõtmiskoha taastumispotentsiaali. Viimane näitab, kuivõrd saab inimene asukohas lõõgastuda ehk n-ö oma patareisid laadida. Pilootuuringu välisruumi osa võttis lisaks müratasemele luubi alla ka näiteks kõrghaljastuse osakaalu, asfaltpindade mahu, jalakäijatele mõeldud ruumi kasutusmugavuse ja eri huvipunktide olemasolu.

Narva pilootuuring on esimene omataoline katse leida seos inimkeha reaktsioonide ja linnaruumi kvaliteedi vahel. Tulemuste põhjal saab öelda, et loodud metoodika võimaldab tõepoolest saada lisateavet inimeste heaolutunnetusest ruumis. Mõõdetud ajusignaalid ja südame-veresoonkonna füsioloogilised reaktsioonid annavad alust arvata, et inimesed tajuvad linnaruumi füsioloogiliselt erinevalt. See on oluline avastus, mis kinnitab, et lisaks taju-uuringutele tuleks ruumiotsuste tegemisel mõelda ka füsioloogilise heaolu mõõtmisele.

Ühtlasi selgus, et psühholoogilise uuringu tulemused olid väga nõrgalt seotud ruumiliste ja füsioloogiliste näitajatega. See kinnitab, et inimesed ei vasta erinevatel põhjustel küsimustikele objektiivselt ja võivad teadlikult või tahtmatult anda ebatäpseid vastuseid, mis ei peegelda nende tegelikku heaolu. Psühholoogilise küsimustiku osa on heaolu diagnostika metoodikas siiski oluline, sest aitab mõtestada uuringu teiste osade tulemusi.

Projekti tulemustest saab järeldada, et linnaruumis määrab kvaliteedi tasakaal eri osade vahel. Kaasaegne linnaruum peab pakkuma mitmekesisust ning arvestama kõigi vajadustega. Näiteks rohelus ja kõrghaljastus on linnas küll olulised, aga seos ainult nende ja füsioloogiliste tulemuste vahel on nõrk. Elanikele mõjub hästi linnaruum, kus üks element ei domineeri teiste üle ja kõike on piisavalt vastavalt oma funktsioonile.

Projekti tulemustest saab järeldada, et linnaruumis määrab kvaliteedi tasakaal eri osade vahel.

Heaolu diagnostika tööriist pakubki planeerijale kohapõhiseid soovitusi vaadeldavate ruumiparameetrite kohta. Soovituste põhjal on eksperdil võimalik hinnata, kas mõne elemendi osa tuleks pigem suurendada või hoopis vähendada. Tasakaalupunkti, kus vajadused on kaetud ja soovide realiseerumiseks võimalused loodud, võib nii linnaruumis kui ka isiklikus elus pidada heaolu aluseks.

Pilootprojekti tulemused võeti kasutusele Narva linna üldplaneeringu koostamisel ning linnaelanike heaolu diagnostikat saab kasutada ka teistes linnades sisendina linnaruumi oluliste muudatuste tegemiseks.

Hoone energiatõhususe ja sisekliima audit

Euroopa Liit on seadnud 2050. aastaks eesmärgi, et kõik hooned peavad olema nullheitega ehk liginullenergiahooned. Paljude hoonete energiatarbimise kohta puuduvad aga usaldusväärsed andmed, seega ka võimalus hoonete olukorda jälgida. Hoonete energiatõhususe parandamine on ka Eesti 2035 strateegia seisukohalt üliioluline, kuna hooned moodustavad juba 53 protsenti energia lõpptarbimisest.

Euroopa Liit on seadnud 2050. aastaks eesmärgi, et kõik hooned peavad olema nullheitega ehk liginullenergiahooned. Paljude hoonete energiatarbimise kohta puuduvad aga usaldusväärsed andmed.

FinEst Targa Linna Tippkeskuse ja TalTechi teadlased arendasid platvormi, mis võimaldab reaalajas jälgida ja analüüsida hoonete energiakasutust ja sisekliima näitajaid. DigiAuditi pilootprojektis võeti eesmärgiks luua hoonete automaatse diagnostika platvorm, mille andmetega parandada hoonete kasutusaegset energiatõhusust ja sisekliimat.

Pilootprojektis ühendati interneti asjade platvormiga 25 haridushoonet Tallinnas ja Tartus. Pidev energia, ventilatsiooni ja õhu kvaliteedi monitooring tekitas suurandmed, mille käsitlemiseks loodi sobiv platvorm. See võimaldab hoonete olukorra jälgimist ja võrdlemist, samuti diagnostikat ning vigade tuvastamist hoonete tehnosüsteemides ja hoonete kasutuses.

Platvorm annab kinnisvara omanikele infot nende hoonete portfelli summaarse energiakasutuse, energiakulude ja süsiniku jalajälje kohta. Samuti on esitatud kõikide platvormiga seotud hoonete energiamärgised ja sisekliima klassid, mis võimaldab võrdlust teiste sarnaste hoonetega. Hoonete ventilatsiooni toimivust ja õhu kvaliteeti hinnatakse ruumides mõõdetud süsihappegaasi taseme põhjal.

DigiAuditi platvormi juhtimislaua vaated loodi linnavalitsuse, linnavaraameti ja halduse/hoolduse eest vastutajatele vastavalt nende infovajadusele.

Selgus, et hoonetesse paigaldatud automaatikasüsteemide kogutud toorandmed on kohati ebausaldusväärsed. Probleemi lahendamiseks arendati meetod, mis korrigeerib andmeid nii, et neid saab võrrelda sisekliima standardites toodud süsihappegaasi taseme piirväärtustega. Samuti meetod, mis automaatselt hindab, kas ruum on kasutusel või mitte. Selline mõju sisekliima ja kasutusaja hindamisele oli äärmiselt oluline. Kui koolide ja lasteaedade õhu kvaliteedi analüüsis kasutada öist aega ja nädalavahetusi, näib olukord tegelikkusest positiivsem.

Ainulaadselt võimaldab lahendus ka määrata reaalajas energiamärgis kogu kinnisvaraportfellile.

Koostöös Eesti asjade interneti iduettevõttega Thinnect on lahendus jõudnud turule ja seda turustatakse üle maailma.

Renoveerimisstrateegia tööriist

Euroopa Liidu roheleppe üks suuremaid väljakutseid on renoveerida 2050. aastaks kõik selleks ajaks alles jäävad hooned. TalTechi ehitus- ja arhitektuuriinstituudi

mõne aasta eest tehtud uuring tõi välja, et Eestis tähendaks see ligi 60 protsendi praeguste hoonete renoveerimist ja see läheks maksma ligi 25 miljardit eurot. Kui praegu renoveeritakse Eestis aastas ligi üks protsent hoonetest, siis selle eesmärgi saavutamiseks peaks renoveerimise maht tippaastal vähemalt viiekordistuma.

FinEst Targa Linna Tippkeskuse renoveerimisstrateegia tööriist RESTO aitab kohalikel omavalitsustel toetada hooneomanikke terviklike renoveerimisprojektide ettevalmistamisel ja elluviimisel, hinnata investeeringute mahtu ja mõju hoonete ühisrenoveerimisel ning leida parimad tehnilised lahendused konkreetsete hoonete omaduste põhjal.

Piltlikult saab RESTO abiga koostada piirkonna digitaalse energiaauditi, mille tegemiseks kuluks energiaaudiitoritel praegu mitu kuud. RESTO võimaldab selle koostada mõne tunniga. Pilootprojekti peamine koostööpartner on Võru linn ja arvutusi tehakse peamiselt seal, aga ka erinevate Keila, Tartu ja Tallinna hoonete põhjal.

RESTO põhimõte on koguda erinevatest andmebaasidest (ehitisregistrist, maameti loodud Eesti digikaksikust, muinsuskaitsepiirangutega seotud registritest jne) kokku andmed vaadeldava ala hoonete kohta ja võrrelda nende energiatõhusust parimate renoveeritud hoonetega. Ligi 500 parameetrist lähtudes analüüsib RESTO iga hoone kohta kuni 6000 energiatõhusaks renoveerimise kombinatsiooni ning pakub välja majanduslikult kõige kasulikuma lahenduse A-, B- või C-energiaklassi saavutamiseks.

RESTO vähendab ka planeerijate ja projekteerijate töökoormust, hoonete koos renoveerimine muudab selle tegevuse atraktiivsemaks ka ehitusettevõtete jaoks ning kokkuvõttes vähenevad hoonete renoveerimisega seotud kulud ja bürokraatia.

Alates 2023. aasta juulist on FinEst Targa Linna Tippkeskus valmis koostama Eesti linnadele ja nende erinevatele linnaosadele esimesi renoveerimise strateegiaid. RESTOga renoveerimise strateegia koostamise eelduseks on aga see, et linnal tuleks planeeritava piirkonna kohta ehitisregistris olevad andmed eelnevalt korda teha. Vajadusel saab aidata ka puudusi ja valeandmeid üles leida, aga nende parandamine peaks enne strateegia koostamist olema tehtud.

Kohaliku taastuvenergia kasutamine, personaalsete teenustega elektrivõrgud ja nutikad alajaamad võimaldavad vähendada võrgu ülekoormust tipptarbimise ajal ja vähendada süsinikumahukat elektritootmist.

Platvorm energiavoogude tõhusaks juhtimiseks

Kohaliku taastuvenergia kasutamine, personaalsete teenustega elektrivõrgud ja nutikad alajaamad võimaldavad vähendada võrgu ülekoormust tipptarbimise ajal ja vähendada süsinikumahukat elektritootmist. See tagab puhtama õhu ja taskukohase energia ilma, et see kahjustaks tarbija mugavust.

Mikrovõrkude ja energiasalvestuse projekti katsealad rajati Lääne-Harju vallas asuvasse tööstusparki ning Tartu linnas asuvale avalikule parklale. Tööstuspargi pilootala peamine eesmärk oli testida modulaarset tarkvaraplatvormi mikrovõrkude moodustamiseks. Tartu linna pilootala puhul oli põhieesmärk

olemasoleva taristu senisest laiem kasutamine. Eesmärk nägi ette linna tänavavalgustusvõrgu kasutamist elektri püsitoite võimaldamiseks avalike teenuste pakkumiseks (nt elektriautode laadimine).

Projekti käigus uuriti, mil määral kasutatakse Eesti kohalikes omavalitsustes tänavavalgustuse elektrijaotustaristut. Selgus, et see on suuresti alakasutatud ja lepingulisest liitumisvõimsusest kasutatakse neljal juhul viiest 15 protsenti või vähem. Kuna keskmine liitumisvõimsus on enam kui pooltes liitumiskilpides üle 15 kW, tähendab see, et pea iga teise tänavavalgustuse liitumiskilbi kaudu on võimalik tagada püsitoide vähemalt 12 kW nimivõimsusega tarbijale. Võrdluseks: levinumad kodumajapidamistes kasutatavad elektriautode laadijad on nimivõimsusega 11 kW. Arvestades, et selliseid liitumispunkte on läbi linna pea iga 0,5 kilomeetri raadiuses, on tegu täiesti arvestatava ressursiga.

Pilootprojektis valitud lähenemine eraldab edukalt elektrisüsteemi tarkvara selle riistvarast ning tagab paindlikkuse kasutada just sellist funktsionaalsust, nagu konkreetses kohas tarvis. Sisuliselt avatakse süsteem kolmandatele osapooltele ja välditakse seeläbi süsteemi sidumist ühe tarnijaga. See tagab lahenduste mitmekesisuse ning võimaldab arendada süsteemi funktsionaalsust samas tempos, nagu arenevad infotehnoloogilised lahendused.

Jätkutegevuste eesmärk on tõsta tehnoloogilise valmiduse taset. Hiljemalt 2024. aasta sügisel soovitakse anda välja platvormi esimene täisversioon, kuid selleks on tarvis omajagu arendustööd. Lisaks arendusele on soov kasutada platvormi erinevates teadus- ja innovatsioonigrantides, mis võimaldab töö tulemusi kiiremini ja kulutõhusamalt kasutusele võtta. Samuti on soov laiendada koostööd linnade ja kohalike omavalitsustega, et arendada uusi targa linna teenuseid ning kasutada ja levitada neid platvormi kaudu.

Autonoomsete sõidukite ohutusanalüüsi tööriistad

Tuleviku transport on multimodaalne. See tähendab, et meil on lihtsasti võimalik kasutada ja ühendada erinevaid liikumisviise ja vähendada eraautode kasutust. Näiteks saaks alustada sõitu linnaäärsest asulast isejuhtiva bussiga, mis viib lähimasse rongi- või bussijaama.

Just sellise liikumisviisi katsetamiseks tehti pilootprojekt Rae vallas Järvekülas, kust isejuhtiv buss sõitis Tallinna sadamani. Projektis liideti ühtsesse teenusesse olemasolev ühistransport, mõlemas otsas toimiv nõudepõhine isejuhtiv väikebuss ning Ülemiste linnakus olevad elektritõukerattad. Süsteemi turvalisuse tagamiseks loodi MaaS XT (*Mobility as a Service*) lahendus, mis toimib Eesti riigi andmevahetusplatvormi X-tee põhjal.

MaaS XT on FinEst Targa Linna Tippkeskuse ja TalTechi autonoomsete sõidukite uurimisgrupi arendatud andmevahetuse platvorm, mis võimaldab turvaliselt siduda erinevaid liikuvusega seotud teenuseid. Teisisõnu: kui siiani on reisija sunnitud nägema palju vaeva sõiduplaanide, teenusepakkujate ja transpordiviiside vahel valimisega, siis MaaS XT puhul piisab, kui reisida soovija sisestab reisi algus- ja lõpp-punkti ning kellaajad.

Omavalitsused saavad platvormi abil viia ühistransporditeenuse nõudepõhiseks, arvestada enam elanike isiklike vajadustega ning ka sotsiaal-, haridus- või haiglatranspordi toetused saab muuta automaatseks ja vajaduspõhiseks ning vähendada niiviisi oluliselt halduskoormust.

Projekti üheks väljundiks on isejuhtivate sõidukite ohutuse tööriistakomplekt. Kuna täielikult isejuhtivad sõidukid toimivad inimjuhiga sõidukitest erinevalt, tuleb nende lisandumisega liiklusesse arvestada täiesti uute olukordade ja probleemidega. Seetõttu on oluline teha põhjalik analüüs ja võimalikke probleeme ennetada.

Isejuhtiva sõiduki kasutuselevõtu

Narvas läbi viidud heaoluskoori loomise projektis mõõdeti inimese heaolu erinevates linnaruumi kohtades.

Foto: FinEst Targa Linna Tippkeskus

mõju- ja turvaanalüüs hõlmab erinevaid tegevusi ja töövahendeid, mille abil tagatakse turvaline sõidukikasutus kindlal alal. See võimaldab toetada isejuhtivate sõidukite pilootprojekte või teenuste kasutuselevõttu kohalikes omavalitsustes või valitud piirkondades. Eksperdid annavad nõu ohutusmeetmete, liikluskorralduse ja hankemenetlustega seotud küsimustes, tagamaks projekti sujuv elluviimine. Samuti aidatakse koostada terviklik ohutusprotokoll ja liikluskorraldus, eesmärgiga tagada isejuhtivate sõidukite turvaline kasutuselevõtt. Tehakse koostööd võimalike riskide tuvastamisel ja leidmisel, pakkudes tõhusaid lahendusi nende maandamiseks. Isejuhtivate sõidukite puhul on eriti oluline liiklusohutus. Analüüsi tulemuste põhjal esitatakse ülevaade liiklusohutuse tagamiseks, hinnatakse võimalikke riske ning antakse soovitusi turvalise ja usaldusväärse transpordisüsteemi saavutamiseks.

Turvalisuse hindamisel on üks peamisi töövahendeid valitud keskkonna digitaalne kaksik. Selleks ühendatakse konkreetne isejuhtiv sõiduk vastava keskkonna digitaalse kaksikuga, mis võimaldab kohaliku piirkonna eripärasid arvestades katsetada virtuaalselt tuhandeid erinevaid liiklusolukordi.

Digitaalsed lahendused linna haljastuse planeerimiseks

Linnad kasvavad kiiremini, kui traditsioonniline keskkonnaplaneerimine suudaks sammu pidada. Keerukad ja pidevalt arenevad ökoloogilised võrgustikud, kus taimestik mängib olulist rolli, muutuvad nii kiiresti, et need jäävad sageli inimesele tajumatuks. Analüüsi- ja prognoosimeetodid, mis siiani tuginevad vaatlusele ja käsitsi toimingutele, ei suuda nende muutuste tempoga sammu pidada. Selle tulemusena lagunevad linnapiirkondade looduslikud süsteemid, linnad muutuvad üha hallimaks ja inimeste heaolu kahaneb märgatavalt.

Linnakeskkondade planeerimine on liikunud digitaalsetesse süsteemidesse, sh kasutatakse laialdaselt linnade digitaalseid kaksikuid. Digitaalselt mudeldatud osad hõlmavad peamiselt hooneid, teid ja infrastruktuuri. Linna looduslikud osad on suuresti mudeldamata või vähese infosisaldusega.

FinEst Targa Linna Tippkeskus pakub GreenTwinsi projekti tulemusena välja töötatud tarkvara ja nõustamisteenuseid haljastuse planeerimiseks ja selle ühildamiseks ehitatud keskkonnaga.

Herbarium kogub infot linna taimestiku kohta ning pakub taimestiku 3D-mudeleid, mida saab kasutada nii valitud kohas kui ka linnaplaneerimises. Herbariumi saab integreerida olemasolevatesse andmebaasidesse, et kasutada juba olemasolevaid taimestiku andmeid.

Linnakeskkondade planeerimine on liikunud digitaalsetesse süsteemidesse, sh kasutatakse laialdaselt linnade digitaalseid kaksikuid.

Greentwin.ai on linna taimestiku teabe, andmete ja 3D-mudelite pakkuja, mis pakub lahendusi toetamaks haljastuse kavandamist ja elluviimist linnakeskkondades. Greentwin.ai platvormid pakuvad visuaalset ja osalusel põhinevat kogemust linnaplaneerimisel, olles eelkõige keskendunud linnataimestikule. Oluline on, et greentwin.ai suudab selgelt näidata aja ja aastaaegade mõju linnataimestikule. Platvormide arendamine jätkub koostöös linnadega.

Koostöös Tallinna linnaga avati linlastele, linnaplaneerijatele ja arhitektidele mõeldud kaasamiskeskus AvaLinn (Kaarli pst 1), et toetada linnaroheluse planeerimist, kaasata elanikke ja võimaldada avalikke arutelusid. Keskus kasutab digilahendusi, mis töötati välja GreenTwinsi projektis koos TalTechi ja Aalto ülikooli teadlastega.

FinEst Targa Linna Tippkeskusest

2019. aastal alustas Tallinna Tehnikaülikooli juures tegevust FinEst Targa Linna Tippkeskus, mille eesmärk on suurendada Eesti ja Soome teadusarenduskoostööd targa linna valdkonnas. Tippkeskuse kaasasutajad on Tallinna Tehnikaülikool, Aalto ülikool, Helsingi linna innovatsiooniettevõte Forum Virium Helsinki ning kaks Eesti ministeeriumi (kliimaministeerium ja haridus- ja teadusministeerium).

FinEst Targa Linna Tippkeskuse suurem panus Eesti teadusarenduses on aidata viia siinset e-riigi edulugu kohalikule tasandile ja koos linnadega luua lahendusi, mis on maailmas unikaalsed. Targa linna tippkeskusel kui Tallinna Tehnikaülikooli struktuuriüksusel ei ole klassikalist laborit ülikoolis, vaid teadustöö toimubki otse linnakeskkondades ja enamasti just Eesti linnades. Selline tee on valitud taotluslikult ja eesmärgiga tuua teaduspõhiseid lahendusi linnakeskkondadesse, kasutades eluslabori põhimõtteid ja olles probleemipõhised. Tippkeskuse ambitsioon on, et nende välja töötatud 20 nutikat lahendust võetakse 2030. aastaks kasutusele vähemalt 30 Euroopa linnas.

FinEst Targa Linna Tippkeskuse loomine on rahastatud kahest toetusest: Euroopa Liidu Horizon 2020 teadus- ja innovatsiooniprogrammist toetuslepingu nr 856602 alusel ning Euroopa Regionaalarengu Fondist, mida kaasrahastab Eesti haridus- ja teadusministeerium, toetuslepingu nr 2014-2020.4.01.20-0289 alusel.

Targa linna tippkeskuse tegemiste, kõikide pilootprojektide ja loodud lahendustega saab lähemalt tutvuda kodulehel www.finestcentre.eu.

Lääne vabariikluse mõtteloo mõju Eesti Vabariigi loomise aruteludele

KARL LEMBIT LAANE
Tartu Ülikooli Johan Skytte poliitikauuringute instituudi politoloogia nooremteadur

„Teoorial on väärtus seni, kuni me ei unusta, et seda loovad päris inimesed ning et päris inimesed elavad oma elusid maailmades, mida teooria mõjutab.“ – Mari Matsuda (1986)

Poliitikud on praktikud. Neil võib küll olla oma erialane hariduslik taust ja nad võivad hoida silma peal ajakirjandusel ja valdkondlikel analüüsidel, ent peaasjalikult lähtuvad nad poliitikas ikkagi oma aastate jooksul kogunenud kogemustest, alates kohtumistest valijatega ja erakondlikest sisekoosolekutest kuni riigi igapäevase juhtimiseni. Selle põhjal hindavad nad, mis on õige ja vale, mida eelistada ja mida vältida, mis toimib ja mis mitte.

Sama võiks kahtlustada selles, mis puudutab riiki loovat seadusandlust – on ju poliitikutel kui praktikutel parim sissevaade sellesse, kuidas poliitikat on seni aetud, ning ka oma ühiskonna praktilistesse oludesse ja iseärasustesse, mille põhjal tulevast riigikorraldust kujundada.

Samas ei saa nemadki lähtuda puhtalt isiklikust vaatest ja hinnangust. Ka nemad vajavad autoriteete ja argumente, et oma seisukohti ja järeldusi kaitsta ja edendada, olgu siis kas sõnaselgelt või vaikimisi. John Maynard Keynesil on ütlus selle praktikute ja teoreetikute suhte kohta: „Praktilised inimesed, kes arvavad, et on täiesti vabad igasugusest intellektuaalsest mõjust, on tavaliselt mõne ümberlükatud majandusteadlase orjad. Hullud võimumehed, kes kuulevad hääli õhus, destilleerivad oma meelepaha mõnest mõne aasta tagusest akadeemilisest kirjutajast.“ Selle asemel et lugeda poliitikuid täielikult surnud mõtlejate ideede meelevalda, tasub neist mõelda pigem kui teoreetikute ideede kohandajatest poliitika oludega – ning ehk kõige selgemalt ilmneb see riiki ja selle korraldust asutava võimu teostamises.

Seda näeme juba esimeste nüüdisaegsete vabariikide juures. Ameerika revolutsioonis tuginesid „asutavad isad“ ulatuslikult Montesquieu „Seaduste vaimule“ ning kui sooviti liikuda seniselt konföderaalselt korralduselt föderaalsele, võtsid nii föderalistid kui ka antiföderalistid aluseks

tema võimude lahususe põhimõtte (Arendt 2016: 148–150; Jay, Madison & Hamilton 2003). Prantsuse revolutsioonis lähtuti samuti alguses Montesquieust konstitutsioonilise monarhia kujundamisel, ent selle uue süsteemi tõrgete tõttu liiguti varsti edasi Rousseau „Ühiskondliku lepingu“ eri tõlgenduste juurde (Jennings 2011: 350; Tuck 2016: 156–160; Selinger 2019: 86–88). Sama lugu on Eestiga. Ehkki Asutava Kogu liikmed teadsid (parafraseerides Julius Seljamaad), et nad ei ehita ei Ameerika, Prantsuse, Inglise ega Šveitsi, vaid Eesti riiki (AK 1.16: 631), ei loonud nemadki seda tühjalt kohalt. 1918. aasta alguseks oli Eesti poliitilise eliidi seas küll selge, et Eestist peab saama demokraatlik vabariik, ent ei olnud sugugi üheselt mõistetav, mida see tähendab ja milles see väljendub. Lisaks oma kaasaegsetele autoritele ja arengutele lähtusid nad selle mõtestamisel traditsioonilistest autoritest ja käsitustest, mis moodustasid omaette mõttevoolu lääne mõtteloos. Selleks oli vabariiklus.

1918. aasta alguseks oli Eesti poliitilise eliidi seas küll selge, et Eestist peab saama demokraatlik vabariik, ent ei olnud sugugi üheselt mõistetav, mida see tähendab ja milles see väljendub.

VABARIIKLUS LÄÄNE POLIITILISES MÕTTELOOS

Vabariiklased olid poliitikamõtlejad lääne ajaloos, kes pidasid parimaks võimalikuks riigikorralduseks vabariiki. Nende mõttevoolu leiame mingil kujul juba koos lääne poliitilise mõtteloo hällist klassikalise ajastu Kreekas 2400 aastat tagasi. Vabariik oli selle pika aja jooksul muidugi kõike muud kui staatiline mõiste. Tänapäeval on kombeks omavahel vastandada vabariike ja monarhiaid. Samas kui lugeda Rousseaud või Kanti, siis nende jaoks võis ka monarhilise korraldusega riik olla vabariik (Rousseau 1998: II rmt ptk VI; Kant 1989: 141–142), ning Montesquieu nimetas ka Inglismaad vaid „vabariigiks monarhia kattevarjus“ (Montesquieu 2002: 70). Tänapäevasteski vabariikides on oma monarhiline element säilinud riigipea, enamasti presidendi institutsioonina, mis erineb tüüpilisest monarhist vaid päriluspõhimõtte puudumise ja positsiooni valitavuse poolest ning millel võib tüüpilisest konstitutsioonilisest monarhist olla isegi ulatuslikum võim (kui võrrelda nt USA presidenti ja Rootsi kuningat).

Lääne vabariikluse mõtteloo põhjal eristub vabariik pigem kindlate tunnuste alusel, mida enamik vabariigi idealiseerijaid sellele omistasid. Nendeks olid neli tunnust, mille leiame juba Kreeka linnriikide ja Rooma vabariigi ajast nt Platoni „Seadustest“, Aristotelese „Poliitikast“, Polybiose „Maailma ajaloo“ 6. raamatust ja Cicero „De re Publicast“ ning mis kandusid nende tekstide taasavastamisega ka keskaega, moodustades vabariikluse vundamendi:

- õigusriiklus – üldine arusaam, et riigis peaks kehtima „seaduste, mitte inimeste valitsus“ ehk seaduste ülimuslikkus. Hiljem täienes see arusaamaga, et need peavad endas hõlmama ka inimesele võõrandamatuid põhiõigusi, mis piiravad isegi suveräänset võimu. Sisuliselt võib seega eristada n-ö kitsast õigusriiklust või „seadusriiklust“ ning n-ö laia õigusriiklust, mis kujunes välja uusajal ning 18. sajandi revolutsioonide ajal ja järel. See eristus kattub suuresti ka tänapäevase õigusteaduse õigusriigi formaalse mõiste definitsiooniga (vt nt Ernits ja Jäätma 2017: 72–134, 91);

riigikorralduse mudeli (demokraatia, aristokraatia ja monarhia) mingisugune kombinatsioon;

- võimude jaotatus – võim peaks olema jaotatud erinevate riigiasutuste ja -organite vahel (nt rahvakoosolek, kohus, senat ja magistraadid) ning sellise lähenemise leiab vabariiklikust mõtteloost suhteliselt varakult. Hiljem arenes see võimude lahususeks, mis tähistab eristust seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu vahel ning nende lahutatuse vajalikkust, mille leiame alles mingil määral John Locke'i ja eriti Montesquieu lähenemistest.

Need oleks vabaduse ja õigusriikluse tagatised ning oluline on ka rahva osalus poliitikas.

Kõik need põhimõtted muidugi arenesid ja teisenesid koos ühiskondadega ning uusajal täienes see loetelu uute elementidega: hakati eristama valitsemist ja suveräänsust (st kõrgeima võimu ehk praktikas (olenevalt mõtteloolisest tõlgendusest) kas magistraatide või rahvaesindajate valimise ning kas asutava (riigikorraldust kehtestava) või laiemalt seadusandliku võimu teostamist puudutava võimu eristamine muust riigivõimust), millega kaasnesid vaidlused suveräänsuse õige asukoha üle (rahvas, aristokraatias, monarhis või neist eraldiseisvalt riigis endas), võimude jaotus arenes võimude lahususe põhimõtteks, vabariiki hakati mõtestama esinduspõhise poliitilise süsteemina jne.

Olenemata nendest ühistest põhimõtetest võis aga vabariike korraldada väga erineval moel. Inglise vabariiklane James Harrington kujutas sellena riiki, milles maa on elanikkonna vahel jaotunud suhteliselt võrdselt ning kus poliitiline süsteem koosneb kolmest komponendist: rahva valitud „loomulikust aristokraatiast", kes algatab seadusi ja arutleb nende üle, rahvast, kes esimeste arutelu põhjal otsustab need seadused kas heaks kiita või tagasi lükata, ning rahva valitud magistraatidest, kes viivad seadused täide (Harrington 1992: 23–25). John Locke'i jaoks oli vabariik vaid selline riigikord, milles täidesaatev ja seadusandlik võim on lahutatud, riigivõim kaitseb rahva omandit – elu, vabadust ja vara – ning milles rahval on õigus nii valitsus kui ka seadusandlik kogu kukutada, kui tajub, et nood ei kaitse rahva omandit piisavalt või ei talita kooskõlas selle tahtega (Locke: 79–82, 125–130).

Montesquieu eristas näiteks aristokraatlikku ja demokraatlikku vabariiki ning liigitas neid omakorda vabadeks ja mittevabadeks vastavalt sellele, kas neis kehtis võimude lahususe põhimõte või mitte (Montesquieu 2002: 10). Sarnane aristokraatlike ja demokraatlike vabariikide eristus jäi püsima kogunisti 20. sajandi alguseni, ent mõtestatuna selle valguses, kas valimisõigus põhineb varanduslikul tsensusel või on kodanike seas universaalne (Piip 2007: 88–89). Rousseau pidas vabariigiks lisaks neile näiteks ka monarhiat (või nende kolme segavarianti), milles rahvas on see, kes otsustab (Richard Tucki tõlgenduse järgi) riigi põhiseaduse, riigikorralduse ja valitsuse koosseisu või (jakobiinliku tõlgenduse järgi) kogu riigi seadusandluse üle (Rousseau 1998: II rmt ptk vi; Tuck 2017: 133–137, 158–160).

Montesquieu eristas näiteks aristokraatlikku ja demokraatlikku vabariiki ning liigitas neid omakorda vabadeks ja mittevabadeks vastavalt sellele, kas neis kehtis võimude lahususe põhimõte või mitte.

USA föderalistide jaoks oli vabariik kui esinduspõhine süsteem alternatiiv traditsioonilisele demokraatiale, andes rahvale võimaluse osaleda poliitikas valimiste teel, aga jättes päris valitsemise ühiskonna „loomulikule aristokraatiale“ (sarnaselt antiigi autorite mudelitega; Madison 2003: 60). 19. sajandi mõtlejad Benjamin Constant, Alexis de Tocqueville ja John Stuart Mill pidasid vajalikumaks rahva märksa ulatuslikumat osalust poliitikas ühest küljest vaba ühiskonna säilimiseks (rahvas pidi olema valitsejate valvekoer) ning teisest küljest kodanike omaalgatuse ja isetegevusliku võimekuse arenguks (Constant 1819; Tocqueville 2012a: II rmt ptk 9; Tocqueville 2012b: II rmt ptk 1, 4 ja 5; Mill 1977: 398, 403, 422, 470, 473, 535–536, 544). Oma teoses „Vabadusest“ toob ta välja, et on võtnud selle enesetäiustumise idee Wilhelm von Humboldtilt, keda ta ka tsiteerib: „Inimese eesmärgiks [—] on tema võimete ülim ja harmooniline areng täiuslikuks ja kokkukuuluvaks tervikuks [—] [tema] võimete ja arengu isikupärasus.“ (Mill 2018: 87). Eesti keeles oli see teos kättesaadav juba 1909. aastal.

18. sajandi revolutsioonide ajal ja järel tekkisid nende ideede, põhimõtete ja käsituste valguses erinevad vabariikluse mudelid, mis olid eeskujuks ka teistele riikidele. USA revolutsiooni tulemuseks oli presidentaalne („dualistlik“) vabariigi mudel, milles täidesaatev ja seadusandlik võim olid teineteisest võimalikult lahutatud ja sõltumatud. Nii 19. sajandil kui ka edaspidi peeti selle mudeli suurimaks nõrkuseks n-ö patiseisu ohtu – et need kaks võimu on võimelised teineteise tegevust seiskama, ent kumbki pole võimeline seda tupikseisu lõpetama ning kehtestama üht edasist tegevusliini (Selinger 2019: 177–178). Samas on see kõige ulatuslikuma võimude lahususega toimiv vabariigi mudel (Shugart 2008: 347).

Peamiselt Ühendkuningriigi poliitilise praktika põhjal kujunes selle alternatiivina välja parlamentaarse vabariigi mudel. Parlamentaristid olid nimelt kartnud, et Montesquieu kirjeldatud võimude lahususe põhimõte koos nt täidesaatva võimu vetoõigusega seaduste üle pole piisav, et tasakaalustada võimu, mis parlamendil on seaduste ja eriti riigieelarve üle (samas: 8–9, 22, 30–34). Oli oht, et parlament hakkab domineerima seeläbi teiste võimude, mitte ainult seadusandliku üle. Seega oli nende lähenemine võimude lahususele näiliselt tagasihoidlikum: valitsus pidi vastutama küll otseselt seadusandliku võimu ees, ent samas pidi sel olema õigus ja võimalus osaleda seadusandliku võimu töös, et esindada oma seisukohti, panustada selle aruteludesse ning seega kujundada parlamendiliikmete seisukohti valitsusele soosivamas suunas (samas: 8–9).

Ehkki esialgu mõtestati parlamentarismi konstitutsioonilise monarhia raamistikus, milles monarh toimis tasakaalustava institutsioonina kahe võimu vahel (samas: 8–9), laiendas John Stuart Mill seda 19. sajandi viktoriaanlikus kontekstis ka vabariikidele, soovitades lihtsalt päritava monarhi asemel enda riigipea parlamendi poolt valida (samas: 184). Idee, et too „kolmas võim“, olgu ta monarh või valitud president, peab olema neutraalne ja tasakaalustav osapool poliitilises süsteemis, pärineb aga Prantsuse mõtlejalt Benjamin Constantilt (samas: 115, 122, 128, 133–134). Edmund Burke aga oli üks esimesi, kes mõtestas, et parlamentaarne vabariik on sisuliselt parteidel põhinev riigikord (samas: 71–72) – seda ajal, mil parteisid peeti pigem riigi ja ühiskonna ühtsust lõhestavateks kildkondadeks või sektideks (Hume 2002: 33–36), mitte esindusdemokraatia normaalse toimimise tunnuseks nagu nüüd.

Prantsuse revolutsiooni ajal tõusid aga esile kaks äärmuslikumat ja ebastabiilsemat vabariigi mudelit ning lisaks üks, mis ei jõudnud kunagi rakendamiseni. Esimene oli Emmanuel Sieyès' Montesquieu eeskujul propageeritud parlamentaarne mudel, milles võimud oleksid teineteisest täielikult lahutatud

ehk milles valitsus ei vastuta parlamendi ees, ent ei saa ka osaleda seadusandlikus arutelus (Tuck 2016, 162–180; 184; Selinger 2019: 86). Sisuliselt tähendas see samasuguse patiseisu ohu tekitamist nagu presidentaalse korra puhul, ent andmata valitsusele iseseisvat rahvalt saadud mandaati. Teine oli jakobiinide ajaks väljakujunenud korraldus, milles seadusandlik kogu koondas enda kätte ka täidesaatva võimu, heites võimude lahususe põhimõtte täielikult kõrvale (Tuck 2016: 158–160). Sellega aga realiseerus Montesquieu välja toodud oht – formaalselt võidi olla küll vabariik, ent terror ja türannia, mis sellega kaasnesid, andsid märku, et see oli kõike muud kui vaba.

Kolmas mudel pärines žirondiinidelt, täpsemalt markii de Condorcet' 1793. aasta põhiseadusprojektist, ning nägi valitud võimu tasakaalustajana peaasjalikult rahvast (mitte presidenti või monarhi), kes osaleks poliitikas lisaks valimistele ka seadusandliku algatusõiguse kaudu, nii pakkudes välja uut kui ka vetostades valitud esindajate omi (Urbinati 2008: 215–216). Ehkki need kolm mudelit kukkusid praktikas läbi ega suutnud tagada Prantsuse vabariikliku korra püsimist, pakkusid need edasistele vabariiklikele mõtlejatele palju mõtte- ja kõneainet ning kandusid seega (enamasti hoiatavate eeskujudena) ajas edasi.

VABARIIKLUSE MÕJU EESTI ASUTAVAS KOGUS JA SELLE EEL

Ehkki lääne mõttelugu ei paku ühte ainuõiget vabariigi mudelit, sisaldab see endas üldiseid põhimõtteid ja vaimuvara, mis ei läinud mööda ka Eesti Vabariigi asutajatest. Isegi enne Asutava Kogu kokkutulemist võib vabariikliku mõtteloo mõjutusi leida erinevate eesti autorite kirjutistest, nt Andres Dido presidentaalse vabariigi nägemuse tema artiklist „Mis on vabariik?" (Dido 2007) ning Ants Piibu demokraatliku ja aristokraatliku ning presidentaalse, parlamentaarse ja otsedemokraatliku vabariigi eristuse tema pärast veebruarirevolutsiooni avaldatud artiklist „Asutav Kogu" (Piip 2007). Kui Venemaa Ajutine Valitsus andis Eesti kubermangu juhtimise Ajutise Maanõukogu kätte, otsustasid Eesti poliitikud kujundada selle lähtuma parlamentaristlikust loogikast, mis muutus poliitilise eliidi peamiseks sisuliselt riikliku valitsemise kogemuseks (Mägi 1951: 6; Mägi 1953: 1–2). Samas seoses bolševike riigipöörde ning Saksa okupatsiooniga pidi see kasutusele võtma hädaabimeetmeid ning andma ka seadusandliku võimu sisuliselt Ajutise Valitsuse kätte, rikkudes seega võimude lahususe ja traditsioonilise parlamentarismi põhimõtteid (Mägi 1951: 14, 17–18). Tähelepanuväärseim on aga näiliselt ilma vabariikluse mõtteloo pretsedendita Šveitsi riigikorra esiletõusmine võimaliku Eesti vabariigi eeskujuna.

Kui Venemaa Ajutine Valitsus andis Eesti kubermangu juhtimise Ajutise Maanõukogu kätte, otsustasid Eesti poliitikud kujundada selle lähtuma parlamentaristlikust loogikast.

Ehkki Šveitsi eeskuju oli ilmselt rohkem 19. sajandi lõpu ja 20. sajandi alguse areng, mõtestati ka seda korda enamasti läbi kahe prisma, mille leiame juba vabariikluse mõtteloost. Esimese neist pakkus Peeter Ruubel, kes kirjeldas seda küll ulatusliku rahvaosalusega, ent väga range võimude lahususega riigikorrana – valitsus ei vastuta seadusandliku kogu ees ega saa osaleda seadusandlikus protsessis (Ruubel 1919: 2) –, mis, kui välja

jätta rahva osaluse aspekt, on suhteliselt lähedal Emmanuel Sieyès' ettekirjutusele võimude lahususe kohta. Samas hoopis teistsuguse pildi Šveitsi korrast ja mudelist maalis sotsiaaldemokraat Karl Ast, kelle tõlgendus oli jakobiinlik – rahval on ulatuslik roll riigijuhtimises, aga vahepealsel perioodil teostab rahva võimu parlament, mille võim on sedavõrd ulatuslik, et valitsus on sisuliselt vaid parlamendi „täidesaatev komisjon" (Ast-Rumor 2007: 197–200).

Kui Asutav Kogu kokku tuli ning asus koostama esialgu „ajutist põhiseadust" (vabariigi valitsemise ajutist korda) ning seejärel ka põhiseadust ennast, toimusid selles vaidlused mitme vabariigi tunnuse, põhimõtte ja mudeli üle. Mitu nendest

Samuti tunnistasid kõik fraktsioonid ulatusliku rahva osaluse vajalikkust: rahval pidi olema õigus nii valida parlamenti, hääletada referendumil kui ka algatada seaduseelnõusid.

põhimõtetest võeti aga omaks ka ilma sisulise aruteluta. Õigusriikluse vajalikkust tunnistasid kõik fraktsioonid (AK 4.133: 585, ainsaks erandiks oli põhiseaduse enda aruteludes esseer Hans Kruus, kes lubas tulevast riigikorda kukutada: „Meie ülesanne on ilmtingimata tulevat proletaarlist revolutsiooni ette valmistada ja selleks ka demokraatiat ära kasutada. Ja kui meie demokraatiat kodanlises ühiskonnas tunnistame, siis ainult selle abinõuna" (Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 133, 27.05.1920, vg 585); see sõnavõtt pälvis aga teiste fraktsioonide hukkamõistu) ning nende fookuseks kujunes peaasjalikult kodanike põhiõiguste nimekiri, millest on lähemalt kirjutanud Hannes Vallikivi (Vallikivi 2019: 293–330). Olulisimad vaidluskohad puudutasid seda, kas kodanike põhiõiguste nimekiri peaks väljenduma juba vabariigi valitsemise ajutises korras (nagu soovisid vasakpoolsed) või alles põhiseaduses (nagu soovisid parempoolsed), ning mis õigused sinna kuuluma peaksid. Samuti tunnistasid kõik fraktsioonid ulatusliku rahva osaluse vajalikkust: rahval pidi olema õigus nii valida parlamenti, hääletada referendumil kui ka algatada seaduseelnõusid. Keegi Asutava Kogu liikmetest ei kahelnud ka, et tegemist peab olema esinduspõhise, mitte otsedemokraatliku vabariigiga, ehkki nt Jaan Tõnisson kritiseeris vasakpoolseid, et nood olevat teatud tahkudes liiga palju lähtunud sellest tema hinnangul iganenud ja tänapäeva ühiskonda sobimatust riigikorraldusest (AK 1.14: 530–531). Ainus põhimõte, mida keegi kordagi eraldiseisva põhimõttena ei sõnastanud, on segavalitsus. Samas leiame sellegi põhimõtte üle sisulised arutelud seoses Maarahva Liidu algatustega loomaks kas presidentaalne kord, kollektiivne omavalitsuste esindajatest koosnev täidesaatev võim või siis vähemalt kahekojaline parlament, mille vasakpoolsed tagasi lükkasid, kuna see oleks muidu demokraatlikusse süsteemi toonud oligarhilisi või monarhilisi elemente (AK 2.95: 3017; AK 4.140: 890).

Rahva osaluse õigustamise puhul on tähelepanuväärsed kaks sõnavõttu, mis pakkusid üldist konteksti sellest, miks see vajalik on, lisaks üleüldisele arusaamale, et Eesti Vabariik peaks olema võimalikult demokraatlik ning just seeläbi on see saavutatav. Esimese filosoofilisemat tüüpi argumendi pakkus Johan Jans, kes apelleeris nende kolme õiguse vajalikkusele kui kodanike harimise ja täiustumise instrumendile, mis on väga lähedal nii

Aristotelese kui ka John Stuart Milli argumentatsioonile (ehkki ta neile nimeliselt ei viidanud):

> „Riik on olemas selleks, et võimaldada inimestele ühiselulist olemist ja selle kaudu inimese isiku väljaarenemist. [—] Järelikult on tarvis, et meie mitte ainult ei muretseks oma ajutises põhiseaduses selle eest, kuidas need valitsuse võimud oma kavatsusi teostavad, kuidas nad omavahel maad jagavad, vaid tuleb ka õige palju rõhku selle peale panna, et rahvas ise vahet pidamata saaks oma vajadusi kuuldavale tuua, saaks ise sellest, mis tema päralt öeldakse olevat, osa võtta.“ (AK 1.15: 581–582)

Teise põhjenduse pakkus Ado Anderkopp, kes sarnaselt Locke'iga ja 19. sajandi parlamentaristidega sõnastas n-ö rahva peegli argumendi – valitsus ja parlament peaksid võimalikult täpselt kajastama rahva tahet. Tagamaks nende sünkroonsus, peab ka rahval olema võimalik tulla välja oma algatustega ning vajadusel rahvahääletuse kaudu parlamendi otsuseid korrigeerida (AK 4.133: 543-545). Eriti locke'ilikuks muudab selle argumendi see, et rahvaalgatus, mille parlament oli tagasi lükanud, pidi põhiseaduse § 32 järgi minema rahvahääletusele, ning kui rahvas selle siis heaks kiitis, tähendas see seda, et parlament oli muutunud „lõhkilöödud peegliks, kus rahvas end ära ei tunne“ ning pidi välja kuulutama erakorralised parlamendivalimised (samas: 543, 545). Ado Anderkopp tsiteeris 19. sajandi Prantsuse vabariiklast Léon Gambettat, kes oli seda väidet küll kasutanud hoopis kriitikana majoritaarse valimissüsteemi vastu ning proportsionaalse valimissüsteemi õigustamiseks. (Vt nt Lafaille 2008: 733–760, 735) Õigusteadlane Artur Mägi on nimetanud seda Eestile ainuomaseks iseärasuseks, mida teiste riikide praktikast tol ajal ei leidnud (Mägi 1954: 18). Samas näeme, et see sarnaneb väga Condorcet' omaaegse põhiseadusprojektiga.

MILLINE PEAKS OLEMA KONKRETNE VABARIIGI MUDEL?

Olulisimad vaidlused puudutasid nii ajutise kui ka lõpliku põhiseaduse puhul aga kaht vabariiklikku teemat – kus peaks paiknema suveräänsus ning missuguse vabariigi mudeli kaudu peaks realiseerima (või mitte realiseerima) võimude lahususe põhimõtet. Suveräänsuse küsimuses eristus kaks leeri. Esimese moodustasid vasakpoolsed, kelle hinnangul oli see demokraatliku vabariigi olemuslik tunnus, et suveräänik (ehk kõrgeimaks võimuks) on rahvas (AK 1.15: 582; AK 1.16: 626; Kalmo 2010: 110). See lähenemine oli vabariikluse mõtteloos domineeriv nägemus hiljemalt alates Inglise kodusõjast. Teise leeri moodustas Maarahva Liit konkreetsemalt Konstantin Pätsi ja Jüri Uluotsa isikus, kes kritiseerisid rahvasuveräänsuse ideed ja sellega seotud autoreid („monarhopeksjaid“, Locke'i, Rousseaud ja üllataval kombel ka Hugo Grotiust) ning kaitsesid hobbesiliku argumentatsiooni najal arusaama, et lõpuks saab vaid riik olla suveräänne (AK 1.15: 560–566, 576; vt ka Kalmo 2010: 105, 110–111). Ülejäänud ning eriti Eesti Rahvaerakond aga distantseerisid ennast sellest arutelust, pidades seda liiga teoreetiliseks ja otstarbetuks ning nähes, et see ei viivat kuhugi:

> „Ma pean ütlema, kogu see juriidilise isiku ehitus, kogu see suveräänsuse andmine rahvale jne, see on juristide ehitus, mida tegelikult ei ole olemas. Ja siin peab ütlema, et väide saab tõeks, mida tegelikult ei ole olemas. Seda võivad juristid konstrueerida.“ (Karl Einbund, AK 1.16: 633)

Tähelepanuväärne on nende kahe põhileeri vaidluskohtade juures see, et vaatamata oma teoreetilistele lähtekohtadele

toetasid need mõlemad ajutise põhiseaduse koostamise ajal konkreetseid sätteid, mis läksid nendega vastuollu. Kui oli selge, et rahva kui suverääni sõnastus põhiseaduse sättena on kindel, tegi näiteks Jüri Uluots ettepaneku tunnustada seda suveräänsust sellega, et anda põhiseaduse heakskiitmine referendumi kaudu rahva otsustada. Ta õigustas seda vajadusega tagada kooskõla rahvasuveräänsuse põhimõtte ja põhiseadusliku teostuse vahel (AK 1.19: 758). Vasakpoolne formaalselt rahvasuveräänsuse ideed toetav enamus aga hääletas selle ettepaneku maha ning pidas Asutava Kogu otsust selleks piisavaks (ERA.15.2.361: 30). Põhiseaduse enda arutelude ajal aga seda teemat pigem välditi, ilmselt seetõttu, et toonasest suveräänsuse asukoha sõnastusest §-s 1 – „riigivõim on rahva käes" – võis välja lugeda nii rahvakui ka riigisuveräänsuse idee (Kalmo 2010: 109). Põhiseaduse vastuvõtmiseks jäi piisavaks Asutava Kogu otsus.

Suurimad vaidlused toimusid võimude lahususe ja konkreetse vabariigi mudeli üle. Kui välja jätta Jaan Tõnissoni parlamentaristlik sõnavõtt 22. mail 1919 (Mägi 1951: 21–22), oli vähemalt näiliselt vasakpoolsete ja Eesti Rahvaerakonna vahel konsensus – Eesti riik peaks järgima Šveitsi mudelit (AK 1.15: 542–543). Šveitsi riigikorda soosiva ettekande tegi ajutise põhiseaduse komisjoni nimel just rahvaerakondlane Karl Einbund, mis kohati kummutab Artur Mägi väidet, et terve „kodanlik blokk" toetas Šveitsi mudeli asemel parlamentarismi (Mägi 1951: 23). Konflikt seisnes aga selles, mida see täpsemalt endast kujutab ning väljendus see küsimuses, kas Asutaval Kogul peaks olema õigus anda valitsusele juhtnööre ning kas riigipea peaks olema Asutava Kogu esimees või valitsusjuht. Eesti Rahvaerakond Jaan Tõnissoni ja Karl Einbundi isikus kaitses energiliselt korraldust, milles valitsus oleks parlamendi ees võimalikult sõltumatu ühest küljest õigusriikluse ja võimude lahususe põhimõtete tagamise ning teisest valitsuse töövõime säilitamise nimel (AK 1.14: 529–531; AK 1.16: 634–636). Neid toetas mingil määral ka Maarahva Liidu fraktsioon, ehkki nemad toetasid (eriti Jüri Uluotsa isikus) võimude lahususe teostamisel rohkem mingisugust presidentaalset korraldust (ERA.15.2.361: 2, 6, 9). Võimude lahususe põhimõtte kaitseks viitas Einbund nii Montesquieule kui ka USA föderalistidele:

> „Ma tuletan siis meelde, et ameeriklased omal ajal tahtsid ka loogilist järjekindlat süsteemi luua, põhjendades Montesquieu õpetuse peale. Nad eraldasid kõik oma võimud loogiliselt ja süsteemi järjekorras, kuid selle tagajärg oli, et nad sunnitud olid lahkuma ja kuidagi moodi vahelülisid otsima, et sinna süsteemi korda luua." (AK 1.19: 761–762)

Samas kasutas Einbund ka parlamentaristlikku argumentatsiooni – valitsus võib parlamendi ees vastutada ning parlament võib sellele anda juhtnööre, aga üleüldiselt peab selle autonoomia siiski säilima ning riigipea roll peaks jääma valitsusjuhile (AK 1.16: 634–636). See oli ilmselt aga katse saavutada Asutavas Kogus domineerivate vasakpoolsetega mingisugunegi kompromiss olukorras, kus sotsiaaldemokraadid ja tööerakondlased lükkasid sellise sieyes'liku-ruubelliku (range võimude lahususe) tõlgenduse Šveitsi mudelist tagasi. Nende hinnangul oli ajal, mil rahvas ise aktiivselt valitsemisega ei tegelenud, just Asutava Kogu roll riiki valitseda, mis hõlmas

Suurimad vaidlused toimusid võimude lahususe ja konkreetse vabariigi mudeli üle.

endas lisaks seadusandlikule võimule ka ulatuslikku kontrolli täidesaatva võimu üle (AK 1.14: 522; ERA.15.2.361: 6). See oli ka põhjus, miks nad toetasid riigipeana mitte peaministrit, vaid Asutava Kogu esimeest, ning soovisid anda parlamendile ulatuslikku valitsusele juhtnööride andmise õigust. Sisuliselt järgisid nad astilikku-jakobiinlikku tõlgendust Šveitsi mudelist.

Üllataval kombel toetas seda lähenemist ajutise põhiseaduse aruteludes ka Maarahva Liit, ning lihtsalt põhjusel – Asutav Kogu ei olnud selle jaoks tavaline parlament, vaid suveräänne võim ise, millele kuuluvad olemuslikult kõik võimud, ent mis võib lihtsalt nende teostamise edasi delegeerida (AK 1.19: 757; AK 1.15: 563–564). Sedagi õigustasid Päts ja Uluots hobbesiliku riigisuveräänsuse argumentatsiooniga (vt ka Kalmo 2010: 105, 110–111). Samas esines siin jällegi vastuolu põhimõtte ja praktika vahel, kuna seesama fraktsioon (taas kord Jüri Uluotsa isikus) toetas seaduseelnõu lugemise ajal rohkem Rahvaerakonna ettepanekuid, mis piiranuks Asutava Kogu tegevusulatust ja laiendanuks valitsuse autonoomiat (ERA.15.2.361: 2, 6, 12, 30), kui vasakpoolsete omi.

Ajutise põhiseaduse puhul jäi siiski peale vasakpoolsete nägemus ning vähemalt juriidiliselt teostuski võimude lahususe põhimõtet eitav (jakobiinlik) tõlgendus Šveitsi mudelist. Ka praktikas võimude lahususe põhimõte ei teostunud, aga hoopis teistel põhjustel. Nimelt ei olnud Asutaval Kogul võimekust teostada sedavõrd lausalist kontrolli valitsuse tegevuse üle, nagu esialgu oli plaanitud (Mägi 1951: 9), fikseeritud ametiajaga valitsuse põhimõttest ei peetud kinni (Valge 2019: 132) ning paradoksaalsel kombel just võimude lahusust enim propageerinud Eesti Rahvaerakonna algatusel anti ka valitsusele märgatav võim seadusandluse ja finantsotsuste üle (mille eest pälvis selle algatusega välja tulnud tollane peaminister Jaan Tõnisson Jüri Uluotsa teravat kriitikat; AK 1.95: 3011–3015). Ehk vaatamata ajutise põhiseaduse ettekirjutustele vajus riigikord samasugustesse vigase parlamentarismi rööbastesse, mis oli kehtinud juba Ajutise Maanõukogu ajal.

Põhiseaduse aruteludes puhusid aga teised tuuled. Ehkki põhiseaduskomisjoni kokkutulemisel toetas enamik fraktsioonide esindajaid endiselt senist ajutisest põhiseadusest lähtuvat šveitsilikku korraldust (ERA 15.2.372: 4), ei läinud kaua aega, kui sellest loobuti. Ado Anderkopp seletas seda Asutava Kogu ees sellega, et Šveitsi riigikorraldus ei olevat suutnud ennast vaatamata demokraatlikule protseduurikale näidata ka sisuliselt demokraatlikuna – kaotada surmanuhtluse, laiendada valimisõiguse ka naistele ning tagada „maksuta arstiabi andmine“ – ning ka Šveitsi enda riigiteadlased olevat selle suhtes kriitilised (AK 4.133: 546–547). Seetõttu seati rahvahääletusele pandavatele küsimustele hulganisti piiranguid, nt et see ei tohi puudutada riigieelarvet, makse, rahvusvahelisi lepinguid jne.

Ajutise põhiseaduse puhul jäi siiski peale vasakpoolsete nägemus ning vähemalt juriidiliselt teostuski võimude lahususe põhimõtet eitav (jakobiinlik) tõlgendus Šveitsi mudelist.

Eelneva tõttu oli Anderkopi sõnul „Šveitsi riigikord meile täielikult vastuvõtmatu“ (samas: 552). Ilmselt mängis oma rolli sellise meeleolu kujunemisel ka ajutise põhiseaduse sisuline läbikukkumine.

Kuigi Jüri Uluots püüdis jällegi edendada kas mingisugust ainuisikulise

või kollektiivse presidentalismi ideed võimude lahususe põhimõtte egiidi all (ERA.15.2.373: 83, 198–200), sai uueks enam-vähem konsensuslikuks lahenduseks parlamentarism, mis pidi olema kuldne kesktee kinnikiiluva presidentalismi ning n-ö Prantsuse (jakobiinliku) konvendisüsteemi vahel, milles parlamendi kätte on koondunud võimutäius (AK 4.133: 552–554). Märkimisväärne on see, et USA presidentaalse korra kriitikas viidati korduvalt tollasele presidendile Woodrow Wilsonile (AK 4.134: 591–592). On tähelepanuväärne, et Prantsuse konvendisüsteemi teoreetilised alused omistati Rousseaule (samas: 553), mis võis küll olla kooskõlas Rousseau Prantsuse revolutsiooni aegse tõlgendusega, ent millel on vähe pistmist tema enda nägemusega „Ühiskondlikus lepingus“. Samas päris hästi peegeldab see nägemus jakobiinlikku Šveitsi mudelit.

Kõik „kodanlikud“ erakonnad koos tööerakondlase Otto Strandmanniga toetasid n-ö puhast või traditsioonilist parlamentarismi ehk et valitsus vastutaks parlamendi ees ning et neid kaht võimu tasakaalustaks omakorda neutraalne, parlamendi valitud „kolmas võim“ ehk president.

Põhiliseks vaidlustandriks muutus aga küsimus, missugust parlamentaristliku vabariigi mudelit järgima peaks. Kõik „kodanlikud“ erakonnad koos tööerakondlase Otto Strandmanniga toetasid n-ö puhast või traditsioonilist parlamentarismi ehk et valitsus vastutaks parlamendi ees ning et neid kaht võimu tasakaalustaks omakorda neutraalne, parlamendi valitud „kolmas võim“ ehk president (ERA.15.2.375: 56; ERA.15.2.373: 70, 72; AK 4.133: 576; AK 4.134: 597–598, 617–618, 635–636). Taas kord viidati Montesquieule ja USA föderalistidele, ent selgelt oli nende arutluskäik mõjutatud ka parlamentaristlike vabariiklaste neutraalse ja tasakaalustava riigipea ideest.

Vasakpoolne enamus soovis parlamentarismi aga rohkem kohandada Eesti oludega. Nende meelest oli presidendi institutsioon ebavajalik ühest küljest, kuna senine valitsuskorraldus oli toime tulnud ka ilma presidendita, ning teisest küljest, kuna seda nähti monarhilise elemendina, millel tõeliselt demokraatlikus süsteemis kohta ei ole (samamoodi nagu Maarahva Liidu pakutud parlamendi teine koda või kollektiivne valitud valitsus oleksid olnud oligarhilised; ERA.15.2.373: 70–72; AK 4.134: 599–600; AK 4.140: 890). Kui poliitiline süsteem vajanukski tasakaalustamist või korrigeerimist, siis sellega saavat hästi hakkama rahvas ise rahvaalgatuse ja -hääletuse (ning nende kaudu vajadusel parlamendi laialisaatmise) kaudu (AK 4.140: 886–887).

See oli ka versioon, mis peale jäi. Riigipea rolli pidi täitma riigivanem ning parlamendi ulatuslikku mõjuvõimu kärbiti otsusega piirata selle otsustusõigus riigieelarve üle vaid jaatuse või eitusega ning hoidudes sellele muutmisõiguse andmisest (Mägi 1954: 20). Ehkki konkreetsete autorite viitamise puhul piirdusid Asutava Kogu liikmed peaasjalikult oma kaasaegsetega (USA president Woodrow Wilson, riigiteadlased Matheos, Curt, Orel ja Dubs), meenutab see korraldus ülesehituselt John Locke'i ideaalse riigi korraldust tema „Teises traktaadis“, mille järgi rahvas

Asutava Kogu avamine Estonia kontserdisaalis 23. aprillil 1919.

Foto: Riigikogu.ee

saab eemaldada oma valitsejad, kui nende vaated ei kattu enam valitsetavate omadega ja on seega kaotanud nende usalduse, ning žirondiinide (Condorcet') 1793. aasta põhiseadusprojektiga.

KOKKUVÕTE JA JÄRELMÕTTED

Asutava Kogu arutelude tulemuseks oli ainulaadne vabariikluse vorm, mis läks paljuski vastuollu traditsiooniliste vabariiklike põhimõtetega. Segavalitsusele eelistati sedavõrd üheselt demokraatlikku korraldust, et Jüri Uluotsa ideid „oligarhilisest" parlamendi ülemkojast ja senatist või „monarhistlikust" presidendist ei võetud kuulda. Võimude lahususe põhimõtte suhtes olid soosivalt meelestatud ainult parempoolsed erakonnad, viidates Montesquieule ja USA föderalistidele, samas kui vasakpoolsed soosisid parlamendi tugevat kontrolli valitsuse üle. Samas hiljem tunnistasid ka tööerakondlased (eesotsas Ado Anderkopiga) selle samasuguseks veaks, nagu Rousseau olevat teinud ning mis olevatki väljendunud Prantsuse jakobiinlikus konvendisüsteemis. Samas parlamentaristlikult seisukohalt oluline käik oli see, et parlamendi võimutäiust siiski sisuliselt piirati selle kõige olulisemas tahus – riigieelarve menetlemises – selle võimu vaid valitsuse eelnõu toetuse või tagasilükkamisega, ent redigeerimise õigust sellele ei antud. Lisaks oli valitsusel õigus osaleda Riigikogu töös ning kaitsta oma algatusi, vaatamata sellele, et sõltus parlamendi usaldusest.

Rahvasuveräänsuse ja poliitikas osalemise põhimõtete aspektist mindi aga enamikust vabariiklikest mõtlejatest märksa kaugemale. Tõsi, ühest küljest ei olnud rahval sõnaõigust esimese põhiseaduse vastuvõtmise üle, vaatamata sellele, et Asutava Kogu enamik nägi just rahvast suveräänina (vastupidiselt hobbesilikult meelestatud Maarahva Liidule, kes paigutas suveräänsuse vabariiki endasse). Teisest küljest sai ainult rahvas põhiseadust muuta ning lisaks sellele ja Riigikogu valimisele ka seaduseelnõusid algatada, nende üle Riigikogu eitava vastuse korral

referendumil hääletada ning seal jaatava vastuse saades kogunisti Riigikogu (ja seega ka valitsuse) laiali saata. See pidi olema rahvas, mis oma sekkumise kaudu teisi võime tasakaalustab, mitte president.

Kokkuvõttes oli tegemist ainulaadse poolparlamentaristliku korraldusega, millel polnud ei (Artur Mägi sõnul) rahvusvahelist ega ka otsest mõtteloolist pretsedenti. Lähima konkreetse mudeli leiame ehk John Locke'i „Teisest traktaadist" ja žirondiinide (Condorcet') 1793. aasta põhiseadusprojektist, milles samuti anti rahvale sedavõrd keskne roll poliitilise süsteemi toimimise ning riigiasutuste ja rahva tahte sünkroonsuse tagamises. Ehkki vabariikliku mõtteloo autorite ettekirjutusi ja põhimõtteid ilmtingimata alati ei järgitud, eriti Asutava Kogu vasakpoolse enamuse poolt, tundusid kõik suuremad fraktsioonid nendega siiski tuttavad olevat, peegeldades nende arutluskäike, tuues esile nende vigu ning vahel kogunisti viidates konkreetsetele mõtlejatele otse. Kas see teadmus tulenes aga otsesest kokkupuutest nende autoritega või oli see vahendatud teadmine hilisemate autorite põhjal, vajaks edaspidi lähemat uurimist. Sellegipoolest mängis vabariiklik mõttelugu Eesti Vabariigi esimese põhiseaduse ning seega ka riigikorra määratlemisel ulatuslikku rolli.

Selle asemel et mõelda 1920. aasta põhiseadusest kui läbikukkunust, võiksime seda hinnata rohkem kui teed rajavat katset vabariiklikus teoorias ja praktikas.

Praktikas nende arutelude põhjal sündinud põhiseadus aga kunagi täielikult ei rakendunud: „kogu sõdadevahelisel ajal [ei olnud] ainsatki päeva, mil kusagil riigi osas ei oleks kehtinud kaitseseisukord", mis mitmed põhiseaduse sätted sisuliselt tasalülitas (Luts-Sootak 2022: 29–31) ning pärast seda, kui Kristliku Rahvaerakond 1923. aastal esimest korda rahvaalgatuse õigust kasutas ning sellele järgnenud rahvahääletuse tõttu pidi Riigikogu laiali minema, seda põhiseaduslikku õigust kuni 1933. aastal selle alusel vastu võetud vapside põhiseaduseni rahvale enam sisuliselt ei võimaldatud (Kalmo 2011: 127). Parafraseerides Hent Kalmot, oli rahvast rahvaesindajate silmis saanud suverääni asemel sabotöör (samas).

Samas tõuseb selle taustal esile mitu küsimust. Kas see oli põhiseadus, mis läbi kukkus, või poliitikud ise, kes põhiseaduslikku korda (ja rahvast) alt vedasid, laskmata sellel normaalselt funktsioneerida? Või oleks selline otsedemokraatlik element muutnud järjepideva kasutusega esindusdemokraatia teovõimetuks? Kas mõte parlamendist kui „rahva peeglist" ning riigi võimuharude ja rahva tahte sünkroonsusest on fundamentaalselt iganenud või seisnes probleem nende põhimõtete konkreetses institutsionaalses disainis? Võib-olla oleks rahvaalgatuse ja -hääletuse seotus olnud adekvaatne lahendus laskmaks rahval poliitikas osaleda, kui selle lävend olnuks kõrgem ning rahvahääletuse tulemusest ei oleks sõltunud Riigikogu laialiminemine? Riigikogu enamuse ja rahva enamuse nägemuste vastuolu ühes küsimuses ei pruugi tähendada fundamentaalset vastuolu kõiges ega isegi mitte enamikus küsimustest. Või ehk oli rahvaesindajatel hirm, et rahva algatused ja otsus rahvahääletusel pole läbi kaalutud? Selles tahus on aga poliitika teooria ja praktika edasi arenenud ning esile kerkinud uudsed formaadid (nt rahvakogud), mis ratsionaliseerivad arutelusid, tõstavad nende kvaliteeti ning mida on ka edukalt kombineeritud

referendumitega (vt nt Iirimaa kogemust; Farrell & Suiter 2019).

Selle asemel et mõelda 1920. aasta põhiseadusest kui läbikukkunust, võiksime seda hinnata rohkem kui teed rajavat katset vabariiklikus teoorias ja praktikas, suurepärast näidet, kuidas Asutava Kogu liikmed mitte ei matkinud teisi riike, vaid püüdsid kujundada riigikorda, mis vastaks just Eesti iseärasustele, võimalik, et just vabariiklike mõtlejate mõjul. Tasub kaaluda, kas mingid aspektid sellest vääriksid ehk taaselustamist ning kuidas neid kohandada muutunud aja ja oludega. 1920. aasta põhiseadus oli oma sätete, ehkki mitte ilmtingimata teostuse poolest tolle aja üks demokraatlikumaid ja liberaalsemaid. Võib-olla on see siiamaani suunanäitaja, kuidas olla seda ka 21. sajandil? Et vabariigid, eriti demokraatlikud vabariigid püsiksid, peavad need arenema ja uute oludega kaasas käima. Vabariikluse mõttelugu pakub siinjuures vaid orientiiri, et ka uuenduste korral oleks lõpptulemus siiski vabariik: rahvasuveräänsusel, võimude lahususel ning rahva osalusel põhinev segavalitsuslik õigusriik.

KASUTATUD ALLIKAD

ARENDT, H. (2016). On Revolution. London: Faber & Faber.

AST-RUMOR, K. (2007 [1919]). „Missugune kord peab valitsema Eesti vabariigis?“. Maailma lõpus I, koostanud Hando Runnel, toimetanud Siiri Ombler. Tartu: Ilmamaa, 193–205.

CONSTANT, B. (1819). The Liberty of the Ancients compared with that of the Moderns. Liberty Fund (külastatud 09.10.2022).

DE TOCQUEVILLE, A. (2012a). Democracy in America. Volume I, toimetanud Eduardo Nolla. Indianapolis: Liberty Fund.

DE TOCQUEVILLE, A. (2012b). Democracy in America. Volume II, toimetanud Eduardo Nolla. Indianapolis: Liberty Fund.

DIDO, A. (2006 [1905]). „Res publica – vabariik“. Ajaloo kasust. Sotsialist kapitalismi koolis, koostanud Hando Runnel, toimetanud Katre Ligi. Tartu: Ilmamaa, 396.

ERNITS, M. & JÄÄTMA, J. (2017). „Põhiseaduse aluspõhimõtted ja riigikorraldusõigus“. Õigus igaühele: teejuht Eesti õigusesse ja õigusteadusesse. Tallinn: Juura, 72–134.

FARRELL, D. M. & SUITER, J. (2019). Reimagining democracy: Lessons in deliberative democracy from the Irish front line. Cornell University Press.

HARRINGTON, J. (1992). The Commonwealth of Oceana and A System of Politics, toimetanud John G. A. Pocock. Cambridge: Cambridge University Press.

HUME, David. (2002). „Of Parties in General“. Perspectives on Political Parties: Classic Readings, toimetas Susan E. Scarrow. New York: Palgrave Macmillan.

JAY, J., MADISON, J. & HAMILTON, A. (2003). The Federalist With Letters of Brutus, toimetanud Terence Ball. Cambridge: Cambridge University Press.

JENNINGS, J. (2011). „Constitutional Liberalism in France: from Benjamin Constant to Alexis de Tocqueville“, The Cambridge History of Nineteenth Century Political Thought, toimetanud Gareth Stedman Jones ja Gregory Claeys. Cambridge: Cambridge University Press, 349–372.

KALMO, H. (2011) „Suveräänja sabotöör: rahvakujundid Eesti seadusandlikes kogudes“. Kohtute aastaraamat 2010, 123−131.

KALMO, H. (2010). „... kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas.“ Iganenud või igavene? Tekste kaasaegsest suveräänsusest. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 91–131.

KANT, I. (1989). Political Writings, toimetanud Hans Siegbert Reiss. Cambridge: Cambridge University Press.

LAFAILLE, F. (2008). „Le „présidentialisme parlementaire“ sous la IIIe République: les „descentes de fauteuil“ de Gambetta et d'Herriot“, Revue française de droit constitutionnel, 76, 4 , 733–760.

LOCKE, J. (2007). Teine traktaat valitsemisest. Tõlkinud Alar Kilp. Tartu: Kultuurileht SA ajakiri Akadeemia.

LUTS-SOOTAK, M. (2022). „Eesti Vabariigi 1920. aasta põhiseadus – kas on põhjust olla uhke?“. Riigiõiguse aastaraamat 2021, 11–33.

MADISON, J. (2003). „The Federalist no. 14“. The Federalist With Letters of Brutus, toimetanud Terence Ball. Cambridge: Cambridge University Press, 59–64.

MATSUDA, M. J. (1986). „Liberal Jurisprudence and Abstracted Visions of Human Nature: A Feminist Critique of Rawls's Theory of Justice“. New Mexico Law Review, 16 (3), 613–630.

MILL, J. S. (1977). „Considerations on Representative Government" Essays on Politics and Society, toimetanud James M. Robson. University of Toronto Press.

MILL, J. S. (2018). Vabadusest. Eesti keelde tõlkinud Kaja Tael. Tallinn: EKSA.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat Baron de. (2002). The Spirit of the Laws, toimetanud Anne M. Cohler, Basia Carolyn Miller ja Harold Samuel Stone. Cambridge: Cambridge University Press.

MÄGI, A. (1954). Eesti riiklik korraldus: loengud Eesti riigiõiguses. Eesti Teadusliku Instituudi Õigusteaduskonnas 1952/53. ja 1953/54. õppeaastal. Stockholm: Eesti Teaduslik Instituut.

MÄGI, A. (1951). Kuidas valitseti Eestis. Stockholm: Tõrvik.

PIIP, A. 2007 [1917]). „Asutav Kogu". Õiguse jõud, koostanud Priidu Pärna, toimetanud Katre Ligi. Tartu: Ilmamaa.

ROUSSEAU, J.-J. (1998). Ühiskondlikust lepingust. Tallinn: Varrak.

RUUBEL, P. (1919). „Eesti Vabariigi ajutine põhiseadus". Waba Maa, 28. aprill, 2.

SELINGER, W. (2019). Parliamentarism, From Burke to Weber. Cambridge: Cambridge University Press.

SHUGART, M. S. (2008). „Comparative Executive-Legislative Relations". In R. A. W. Rhodes, Sarah Binder & Bert Rockman (eds.). Oxford Handbook of Political Institutions. Oxford: Oxford University Press, 347.

TUCK, R. (2016). The Sleeping Sovereign. The Invention of Modern Democracy. Cambridge: Cambridge University Press.

URBINATI, N. (2008). Representative democracy: principles and genealogy. University of Chicago Press.

VALGE, J. (2019). Eesti parlament 1917–1940, toimetanud Rita Hillermaa ja Gerli Randjärv. Tallinn: Eesti Rahvusraamatukogu.

VALLIKIVI, H. (2019). „Kodanikuõiguste peatükk Eesti 1919. aasta ajutises põhiseaduses". Ajalooline Ajakiri 169/170: 3/4, 293–330.

ARHIIVIALLIKAD

Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 14 (AK 1.14), 21.05.1919.

Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 15 (AK 1.15), 22.05.1919.

Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 16 (AK 1.16), 23.05.1919.

Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 19 (AK 1.19), 28.05.1919.

Asutava Kogu 2. istungjärk, protokoll nr 95 (AK 2.95), 19.12.1919.

Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 133 (AK 4.133), 27.05.1920.

Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 134 (AK 4.134), 28.05.1920.

Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 140 (AK 4.140), 10.06.1920.

Rahvusarhiiv (RA), ERA.15.2.361.

RA, ERA 15.2.372.

RA, ERA.15.2.373.

RA, ERA.15.2.375.

Tsiviil-sõjalise koostöö olemus ja selle rahvusvahelised arengusuunad

NIKITA PANJUŠKIN
Sotsiaalministeeriumi tervisesüsteemi arendamise osakonna nõunik

Sõjaväelased panustavad järjest rohkem suurte kriiside ohjamisse ning sellel on kaks peamist põhjust. Esiteks, olemasolev rahvusvaheline kogemus näitab, et sõjavägi täidab väga hästi humanitaarseid ülesandeid kriiside ajal konfliktipiirkonnas nii välismaal kui ka kodumaal. Teiseks, sõjaväeorganisatsioonide struktuur muutub: täna peab sõjavägi oma funktsioonide täitmiseks omama väga palju erinevaid struktuure, mille tegevusvaldkond on üsna lai, esindab erinevaid institutsioone ja kohati sobib tsiviilülesannete täitmiseks.

Tsiviil-sõjaline koostöö (TSK) toimib sarnaselt teiste institutsioonide koostööga – jagades oma võimekusi ja ekspertiisi, tõstetakse eesmärkide saavutamise võimet. Sõjaväelaste suurim eelis kriiside ajal on range distsipliin, juhtimisstruktuur ja kohanemisvõime. Uuringutest selgub, et sõjalised organisatsioonid laiendavad enda lahinguväliseid funktsioone, mis ei ole alati seotud riigikaitsega kitsas tähenduses. (Ratchev & Tagarev 2018: 140; Smaliukiene jt 2020: 1106)

SÕJAVÄELASTE KAASAMISE SAGEDUS SÕLTUB USALDUSEST INSTITUTSIOONI VASTU RIIGIS

Mida ulatuslikum on kriis ja mida suurem ressursipuudus on tsiviilasutustel, seda suurema tõenäosusega kaasatakse kriisilahendusse sõjaväelasi. Mida rohkem on riik sõjaväkke „investeerinud“, seda suuremad on selle võimalused panustada kriisiohjesse ja seda suurema tõenäosusega neid võimalusi kasutatakse. See tõenäosus on veelgi suurem, kui sõjaväe ressursid on mõeldud ristkasutamiseks. Mida rohkem panustas sõjavägi tsiviilkriiside reguleerimisse minevikus, seda suuremad on rahva ja võimude ootused tulevikus.

Arengumaades on kriisireguleerimisega tegelevad asutused tihti alarahastatud ja seetõttu on nendes riikides sõjaväe

kaasamise tõenäosus suurem. Paindliku administratiivsüsteemiga riigid kaasavad sõjaväge harvem, sest suudavad kriisiohjeks operatiivselt kasutada olemasolevat tsiviilressurssi. Keerulise bürokraatliku süsteemiga riigid kasutavad sõjaväe abi rohkem, kui vajavad kiiret ressursside mobiliseerimist. Sõjaväelaste kaasamise sagedus on otseses sõltuvuses usaldusega institutsiooni vastu riigis. Erinevad ka sõjaväelaste abi kasutamise viisid – humanitaarkriiside käigus väldivad demokraatlikud riigid vahetu sunniga seonduvate ülesannete delegeerimist, militariseeritud ning autokraatlikes riikides on see tavapärane. Üldjuhul ei anna demokraatlikud riigid kriisireguleerimisel sõjalistele organisatsioonidele domineerivat rolli, vaid ainult tsiviilasutuste toetamisfunktsiooni. Juhul, kui sõjavägi osaleb või on hiljuti osalenud suurtes sõjalistes operatsioonides, võib organisatsiooni

Tsiviilhaiglate traumahaigete käsitlemise võimekus on tavaliselt väga piiratud, kuna rahuajal ei saabu haiglatesse korraga suurt hulka kannatanuid.

võimekus kriisireguleerimisse panustada olla madal ning kaasamine on vähetõenäoline. (Ratchev & Tagarev 2018: 141–143; Erickson jt 2022: 4–5)

Riigid kasutavad sõjaväe struktuure muu hulgas tervishoiukriiside ajal (Kamradt-Scott & Smith 2020: 201). Sõjameditsiini eelis seisneb selles, et sõjaväelased omavad palju personali, parimaid tehnilisi vahendeid, läbivad regulaarselt täiendusõpet ning saavad kiiresti oma ressursse mobiliseerida igas geograafilises piirkonnas (Michaud jt 2019: 280). Sõjaväelaste ressursside mahukus omab erilist tähendust kriisi ajal, kui tsiviilasutuste võimalused ei vasta vajadusele (Smaliukiene jt 2020: 1111).

Tsiviilhaiglate traumahaigete käsitlemise võimekus on tavaliselt väga piiratud, kuna rahuajal ei saabu haiglatesse korraga suurt hulka kannatanuid. Selle võimekuse suurendamine kriisi ajal on tähtis põhjus koostöö arendamiseks (Khorram-Manesh 2018: 649). Mõned riigid arvestavad sõjaväeüksustega kui tsiviilteenistuste koostööpartneri, mitte „viimase võimalusega“, kui planeerivad oma võimekust reageerida ootamatutele kriisidele (Michaud jt 2019: 278). Näiteks Ladina-Ameerikas peetakse humanitaarkriise riigi julgeolekuohuks ning seetõttu on sõjaväe kaasamine nende lahendamisse rutiinne tegevus (Acacio jt 2022: 3).

SÕJAVÄEORGANISATSIOONID EI OLE ALGSELT LOODUD TÄITMA HUMANITAAR- VÕI TERVISHOIUÜLESANDEID

Militariseeritud riigid, nagu Pakistan, peavad tsiviilkatastroofide korral sõjaväge hoopis esmareageerijaks (Jabbar & Makki 2021: 2). Euroopa Liidu liikmesriigid integreerivad samuti oma sõjaväestruktuure kriisireguleerimise plaanidesse, mis annab võimaluse reageerida ootamatutele olukordadele kiiresti ja suure jõuga (Mazurkiewicz 2018: 64). Üldistavalt võib öelda, et sõjaväelaste kaasamine hädaolukorra lahendamisse on nähtus, mis toimub kogu maailmas. Tsiviil-sõjalise koostöö ulatus on tihti otseses sõltuvuses üldise militariseerimise taseme ning riigi elanikkonna suurusega – väiksematele riikidele on omane ressursside ristkasutamine (Strömberg 2019: 49–50).

Sõjalistel organisatsioonidel on väga spetsiifiline võimekus, aga ka suured piirangud võrreldes tsiviilorganisatsioonidega (Michaud jt 2019: 279). Selle põhjuseks on muu hulgas see, et sõjaväeorganisatsioonid ei ole algselt loodud täitma humanitaar- või tervishoiuülesandeid, meditsiiniteenistus moodustab neist ainult väikese osa. Tsiviilvaldkonna toetusüksuse

moodustamine on keeruline protsess, mis nõuab värbamist, finantseeringuid, õigusraamistikku, varustuse soetamist ja väljaõppesüsteemi loomist (Goniewicz jt 2019: 5; Michaud jt 2019: 278). Selliste üksuste juhtimine on keeruline, kuna sõjaväejuhid ei ole reeglina meditsiinivaldkonna spetsialistid ning nad ei oska mõelda ja tegutseda kui tervishoiutöötajad. Sõjaväe peamine eesmärk on turvalisuse tagamine, tervishoiuteenuste pakkumine on kõigest selle alaeesmärk, kuigi rahvatervise toetamine võib olla kooskõlas sõjaväeorganisatsiooni enda või üleriigiliste eesmärkidega (Michaud jt 2019: 277–278).

Sõjaväelaste panus kriisides on üldjuhul kiire, kuid lühiajaline ega aita likvideerida katastroofi tagajärgi pikas perspektiivis. Mõnikord võib sõjaväe kohalolek isegi häirida teiste erakorraliste teenuste töid, näiteks kui kriisipiirkonnas tekib lendude prioriseerimise vajadus (Michaud jt 2019: 283).

Töö iseloomu tõttu puutuvad sõjameedikud traumadega kokku harvem kui nende kolleegid tsiviilsektoris, kuigi vigastuste iseloom, millega nad töötavad, on oluliselt tõsisem. Näiteks näevad sõjaväemeedikud oma praktikas oluliselt rohkem jäsemete amputatsioone, lahtiseid luumurde ja põletikulisi haavu. Teiste sõnadega, sõjaväe meditsiinikeskustes käsitletakse vähem patsiente, kuid nende seisund on tavaliselt raskem kui tsiviilsektori traumakeskustes. Katastroofi korral võib eeldada suurt sõjameditsiinile iseloomulike vigastustega kannatanute hulka (Goniewicz jt 2019: 4).

Tsiviil- ja sõjameedikute töö põhimõtted on masskannatanutega olukordades suuresti kattuvad (Bollen & Kalkman 2022: 82). Meedikud kasutavad sarnaseid esmase abi andmise printsiipe (kannatanute triaaž ehk sorteerimine, trauma käsitlemise algoritmid), suursündmuse lahendamise algoritme ning taastusraviprogramme (muu hulgas psühhiaatriline abi). Sõjalistelt missioonidelt saadud teadmised katastroofimeditsiini valdkonnast ja strateegiast on oluliselt arendanud tervishoiuorganisatsioone. Sõjaväe kogemusest on tulenevalt traumahaigete käsitlusest tekkinud erinevad koolkonnad. Kogemuste jagamine on rikastanud nii sõja- kui tsiviilarstide teadmisi ja vähendanud traumahaigete surmajuhtude arvu. (Back jt 2019: 284; Khorram-Manesh jt 2021: 443)

Terrorirünnakute tagajärjel puutuvad tsiviilmeedikud oma töös kokku sõjameditsiiniga – näiteks kui tekib korraga palju kannatanuid ja nende traumad on sarnased sõjavigastustega. Sõjameedikute kaasamine selliste ohvrite abistamisel on kasulik nende väljaõppe tõttu (Hollingsworth & Breeze 2020: 57). Sõjakirurgid saavad jagada oma kogemusi haiglate ettevalmistamisel masskannatanutega olukordadega toimetulekuks. Mõned välismaa organisatsioonid nagu Association of American Medical Colleges ja German Medical Faculty Association soovitavad õpetada katastroofimeditsiini aluseid kõikidele tervishoiuvaldkonna tudengitele. Ka Eestis läbivad kõik arsti- ja õendustudengid sellise väljaõppe. (Varblane jt 2014: 10; Ünlü jt 2016: 109)

Tsiviilmeedikute tavapärane töö iseloom ei näe ette tegelemist suurõnnetustega, kuid tänapäevased ohud (epideemiad, äkkrünnakud ja muud kriisiolukorrad) nõuavad selleks valmisolekut. Tervishoiutöötajate ettevalmistus sellisteks olukordadeks on tihti puudulik. Tsiviil- ja sõjameedikute samaaegne reageerimine sündmusele, milles paljud inimesed saavad kannatada, on kasulik, sest sõjameedikud saavad jagada kogemusi tsivilistidega. Sõjaväearstide väljaõpe näeb ette, et nad peavad töötama erinevates meeskondades, mille liikmetel on erinev taust ja kellega eelnev koostöö puudub – selline ettevalmistus soodustab koostööd tsiviilarstidega kriisi ajal (Varpio jt 2021: 2).

Tsiviil- ja sõjameditsiini integratsioon on vajalik ka muudel põhjustel. Näiteks toetuvad tsiviilmeedikud doonorivere varule, mida on vajalik kasutada olukordades, kus haiglatel tuleb korraga tegeleda paljude traumahaigetega. Sõjameedikud selgitavad välja vabatahtlikud, kes kutsutakse

meditsiinikeskusesse verd loovutama vahetult pärast vajaduse tekkimist. Mõned autorid on jõudnud järeldusele, et tsiviilmeedikud sõltuvad liiga palju tundlikust infrastruktuurist ning sõjaline lähenemine on asjakohane olukordades, kus logistiline ahel on liiga keeruline ja/või ebakindel: näiteks linnadest kaugel asuvas piirkonnas või kui valmistutakse katastroofideks, mille käigus infrastruktuuri (nt verepanga) töö võib olla häiritud (Goforth 2016: 51–57).

Tsiviil-sõjaline koostöö on kriisi ajal sujuvam, kui tsiviil- ja sõjameedikud kohtuvad omavahel regulaarselt foorumitel, konverentsidel jm. Ühtlasi tasub sõjameedikuid kaasata tsiviilmeedikute rutiinsesse töösse – see pakub neile uusi teadmisi ja laiendab erialast profiili. Sõjameedikute katastroofimeditsiini väljaõpe peab muu hulgas sisaldama riigi ja rahvusvahelisi seadusi, et tunda erinevate riigisiseste ja rahvusvaheliste organisatsioonide rolli kriisireguleerimisel. Struktuuriüksuste ülemad peavad jälgima, kuidas tsiviil-sõjaline koostöö välismaal toimub, et õppida parimatest näidetest (Michaud jt 2019: 282).

Tsiviil-sõjaline koostöö on kriisi ajal sujuvam, kui tsiviil- ja sõjameedikud kohtuvad omavahel regulaarselt foorumitel, konverentsidel jm.

KATASTROOFI KORRAL SÕJAVÄE RAKENDAMISEL VÕIVAD PEAMISEKS TAKISTUSEKS SAADA JURIIDILISED FAKTORID

Tsiviilvõimude esindajad on humanitaarkriiside käigus motiveeritud tegema koostööd sõjaliste organisatsioonidega, sest nad tegutsevad kiiresti ja kindlameelselt ning nende kaasamine kriisiohjesse varjab tsiviilasutuste suutmatust reageerida erakorralistele sündmustele. Tsiviilasutuste esindajate vaates on sõjaväelaste kaasamine kriisiohjesse loogiline, sest ei vaja palju raha: sõjalisi organisatsioone finantseeritakse pidevalt ehk kriisi tekkimise hetkel on neil võimekus ja valmisolek juba tagatud. Kuid samal ajal ei tea tsiviilasutuste esindajad alati sõjaliste organisatsioonide tegelikke võimekusi ja kipuvad neid üle hindama (Cuny 2015: 153).

Uuringutes tuuakse välja, et katastroofi korral sõjaväe rakendamisel võivad peamiseks takistuseks saada juriidilised faktorid. Sõjaväelaste rakendamine on raskendatud või võimatu, kui sündmus toimub piiriüleselt: ÜRO juhiste järgi saab sõjaväelasi kasutada katastroofi tagajärgede likvideerimisel riigist väljaspool ainult viimase meetmena. (Goniewicz jt 2019: 1; Michaud jt 2019)

Muu takistus on sõjaväelaste pidev hõlmatus väljaõppega: kriisi korral ei pruugi nad olla enda teenistuskohas, vaid mõnes muus piirkonnas õppusel. Samuti takistavad koostööd erinevad juhtimisahelad – regionaalsed tsiviilvõimud ei saa anda korraldusi sõjaväelastele, seetõttu on oluline moodustada koordineerimis- või juhtimisplaan juba enne kriisi algust. Vastavate kriisiplaanide puudumisel muutub TSK käivitamine keeruliseks, sest koostööosalistel ei ole selget juhtimisstruktuuri ning organisatsioonid püstitavad endale erinevad eesmärgid ja prioriteedid.

Sõjaväeorganisatsioonide struktuur on hierarhiline ja tsentraliseeritud, tsiviilasutused on suurel määral iseseisvad ja detsentraliseeritud. Julgeolekustruktuuride töö eeldab koostööpartneritega väga piiratud info jagamist, mis takistab laialdast ja läbipaistvat koostööd (Michaud jt 2019: 277). Sõjaliste ja tsiviilasutuste organisatsioonikultuur on väga erinev ega ole koostööpartneritele alati üheselt arusaadav (Bollen & Kalkman 2022: 79–80). Mõned autorid toovad välja, et sõjaväe kaasamine tervishoiukriiside lahendamisse toob kaasa tervishoiusüsteemi militariseerimise, mis omakorda tekitab inimõiguste rikkumise

Põhimõte	Lühikirjeldus
Tsiviilvõimud jäävad alati otsuste langetajaks.	See garanteerib, et kriisireguleerimine toimib tsiviilvõimude plaani kohaselt, mitte sõjaväelaste initsiatiivil.
Sõjaväelaste sekkumine on läbipaistev ning poliitikute poolt juhitud.	Kaitseminister on tsiviilvõimude esindaja kaitsejõududes ning omab täielikku võimu nende tegevuse üle. Ühtlasi kannab ta nende tegevuse üle kogu poliitilist ja juriidilist vastutust.
Juhtimisskeemi iga tasandi tipus on tsiviilvõimud.	Riiklikul, regionaalsel ja kohalikul tasemel määravad ülesanded ja tegevuskavad tsiviilvõimud. Sõjaväelased juhivad ainult enda üksusi.
Sõjavägi peab järgima subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse printsiipe.	Sõjalised üksused peavad olema kaasatud kriisi lahendamisse mitte kõrgemal tasemel ja mitte suuremas mahus, kui olukord nõuab.
Sõjaväe kaasamine on ajutine meede.	Sõjaväe peamine ülesanne on riigi kaitse väliste ohtude eest. Tsiviilvõimud ei saa planeerida, et sõjaväelased reageerivad rutiinselt riigisisestele kriisidele ning panustavad nende lahendamisse pika aja jooksul.
Kriisiohjesse kaasatakse vajaliku kogemusega personali ning varustus sobib määratud ülesannete täitmiseks.	Kriisiplaanid peavad nägema ette, milliste ülesannete täitmiseks on võimalik kaasata sõjaväge. Sõjalised juhid peavad eelnevalt määrama, millised üksused vajadusel abipalvele reageerivad ja varustama neid vajalike vahenditega.

TABEL 1. Põhimõtted, mida peab järgima seoses sõjaväe kaasamisega humanitaarkriisides.
Allikas: Ratchev & Tagarev 2018: 159–160; autori koostatud

ohu. Lõpuks võib tervishoiuasutuste toetamine võtta üle ressursi, mis on vajalik sõjaliste ülesannete täitmiseks.

Sõjaliste organisatsioonide kaasamine tsiviilkriiside ohjeldamisse võib järgmistel põhjustel olla isegi kahjulik.

Juhul, kui valitsus eeldab, et sõjaväelased riigi hädaolukorras „päästavad“, ei panusta riik aktiivselt tsiviilasutuste toimepidevusse ja kriisireguleerimise võimekuse arendamisse.

Sõjaväelaste riigisisene kasutamine võib olla vastuolus kehtivate seadustega. See tähendab, et võimuesindajad eiravad seadusi, kui rakendavad kriisi lahendamisel sõjaväelasi, mis omakorda ohustab demokraatiat.

Sõjaväelased ei pruugi austada enda rahva vabadust ja õigusi, kui tegutsevad karmilt, eriti kriisi ajal. Lisaks sellele võtavad sõjaväelased, kellel on kiire ja kindel juhtimisstruktuur, otsused vastu oluliselt kiiremini kui tsiviilorganisatsioonid. Selle tõttu võib tekkida mulje, et tsiviilesindajad ei ole suutelised kriisi reguleerima ning on oht, et sõjaväelased hakkavad võtma üle kogu juhtimisfunktsiooni.

Sagedane sõjaväestruktuuride rakendamine riigisiseselt takistab tsiviilasutuste arengut (enda võimekuse arendamise asemel loodavad nad koostööle) ning suurendab riigiasutuste sõltuvust nendest. Sõltuvuse tekkimisel saavutavad sõjaväejuhid riigivõimude üle suurema mõjuvõimu, nõuavad oma organisatsioonile ebamääraselt suurt eelarvet ja muid privileege.

Selleks, et TSK oleks efektiivne ja demokraatlikule riigikorrale võimalikult ohutu, tuleb järgida põhimõtteid, mis on toodud tabelis 1.

Sõjaväelaste kaasamise probleeme saab leevendada, kui riik valmistab ette kindla tegevusplaani, mis määrab sõjaväelaste kaasamise ja koostöökorra teiste organisatsioonidega. Selleks, et sõjaväe kaasamine oleks efektiivne, soovitatakse sõjalistel organisatsioonidel selleks eelnevalt ette valmistada kvalifitseeritud personal ning kriisi käigus allutada sõjaväelasi

tsiviiljuhtidele. Teenistujad peavad eelnevalt läbima vastava väljaõppe ja neile peab olema määratud kindel valmisolekutase. (Goniewicz jt 2019: 4).

Sõjalised üksused, kes osalevad tsiviilsektori toetamises, peavad olema jagatud väikestesse gruppidesse, mida integreeritakse tsiviilasutustega. Sellisel juhul on võimalik vältida liigset militariseerimist ning tsiviilvõimudel on lihtsam sõjaväeüksusi efektiivselt juhtida, järgides subsidiaarsuse ehk lähimuse põhimõtet. Subsidiaarsus tähendab kriisiohje meetmete rakendamist võimalikult madalal tasandil (Siseministeerium 2017: 22). Tähtis on jälgida, et sõjaväelastel ei oleks võimalust kasutada sundi, kui nad osalevad humanitaarkriiside lahendamisel. Selliste ülesannete täitmisel on mõistlik usaldada sõjaliste üksuste juhtimine mitte rivi-, vaid erialaohvitseridele. Tuuakse välja, et TTSK on kasulik nii tsiviil- kui ka sõjameditsiini organisatsioonidele, kuid sõjaväelaste rakendamine kriiside ajal on võimalik ainult juhul, kui sõjaväel on oma rahva seas piisavalt hea maine (Cuny 2015: 172).

Järgnevalt tuuakse tabelis 2 välja peamised sõjaväe kaasamisega seonduvad eelised, puudused ja takistused humanitaarkriisi ohjeldamisel. Tabel on koostatud tuginedes teemakohase kirjanduse analüüsile.

Tabelist 2 selgub, et sõjaväelased suudavad oluliselt suurendada tsiviilasutuste võimekust kriisiohjeks, tehes seda kiiresti ja professionaalselt, kuid riigi julgeoleku ja inimõiguste hinnaga. Sõjaväelaste kaasamine riigisiseste kriiside korral vähendab riigi võimet seista vastu välistele ohtudele. Teine põhiprobleem on juhtimise võimalik ülevõtmine sõjaliste juhtide poolt ning liiga karm tegutsemine, mis võib kaasa tuua tsiviilvõimude juhtiva rolli kaotamise ehk liigse militarismi ning inimõiguste eiramise. Sõjaväelaste kaasamine kriisiohjesse vajab suurt eeltööd – ilma õigeaegselt moodustatud koostööplaanideta ning sõjaliste organisatsioonide ettevalmistuseta on koostöö äärmiselt raskendatud, partneritele ebaselge ja ebaefektiivne.

Toetudes eeltoodule, võib eeldada, et tsiviil- ja sõjaliste organisatsioonide koostöö areneb edaspidi järgmistes suundades.

- Tsiviil- ja sõjaliste organisatsioonide koostöö arendamine strateegilisel tasandil.
- Tsiviilsektori ja sõjaliste kriisireguleerimise mehhanismide ühtlustamine.
- Sõjaväe kaasamisega seotud militariseerimise probleemi lahendamine.

Sõjavägi täidab tulevikus kriisi ajal tsiviilasutuste võimelüngad, kuid ei välista võimalust, et nad hoopis distantseeruvad kriisireguleerimise funktsioonist, keskendudes riigi sõjalisele kaitsele.

Tuuakse välja, et sõjaväe toetuse võimalused tsiviilsektorile humanitaarkriiside ajal on alauuritud ja pole hetkel piisavalt selged. Tõhusa koostöö eelduseks on eelnevalt kindlaks määratud ülesanded ja tegevusjuhendid, mida sõjavägi peab kriisi ajal täitma. Praegu rakendavad mitmed riigid oma sõjaväeorganisatsioone viimase meetmena olukordades, kus tsiviilasutused ei suuda enam kriisi lahendada – selline koostöö on ebaefektiivne, mistõttu ei soovi tsiviilasutuste esindajad sõjaväelastega aktiivset koostööd teha. Tuuakse välja vajadust uurida riigisisese kriisireguleerimise militariseerimist.

Võib järeldada, et sõjaväestruktuuride kaasamine mittesõjaliste kriiside puhul omab teatud eeliseid. Koostöö laiendamise põhjuseks on uued hübriidohud ning nendele vastav tervishoiusüsteemi areng. Sõjaväeorganisatsioonidel on mitmekesised võimekused, toimepidevus ja kerksusvõime, mis on vajalik kriisiolukorra lahendamiseks. See puudutab meditsiiniteenistust isegi suuremal määral kui sõjaväelasi üldiselt – sõjameditsiini üksused on loodud selleks, et tegutseda rohkete raskes seisundis kannatanutega olukordades. See tähendab, et nad võivad hädaolukorra lahendamisel tegutseda isegi tõhusamalt kui nende tsiviilpartnerid. Tsiviil-sõjaline koostöö peab olema suuremahuline ka nn rahuajal, sest nii

Eelised	Puudused	Takistused
Sõjaväel on palju struktuuriüksusi, mis esindavad erinevaid töövaldkondi.	Rakendamine võtab ära ressurssi, mida oleks kasutatud sõjaliste eesmärkide täitmiseks.	Sõjavägi ei ole loodud täitma humanitaarülesandeid.
Range distsipliin, juhtimisstruktuur ja kohanemisvõime.	Sõjaväe rakendamine võib häirida teiste asutuste tööd.	Sõjaväejuhid ei ole tervishoiuvaldkonnas kompetentsed.
Võimekus kiiresti mobiliseerida suuri ressursse.	Selge kriisiplaanita püstitavad sõjaväelased oma eesmärgid ja töötavad omaette.	Teenistujatele, keda töösse rakendatakse, peab tagama eelnevalt vastava väljaõppe ja määrama valmisolekutaseme.
Personal läbib regulaarselt kriisireageerimise täiendusõpet ning organisatsioonidel on head tehnilised vahendid.	Sõjaväe rakendamine võib kaasa tuua ühiskonna liigse militariseerimise ja kahjustada inimõiguste tagamist.	Toetusüksuste moodustamine on keeruline ja ressursimahukas protsess.
Tsiviiltöötajad võtavad üle parimad praktikad.	Eeldus, et sõjavägi on „riigi päästja“, demotiveerib valitsust arendama tsiviilasutuste võimekusi kriisidele reageerida.	Sõjaväestruktuuride rakendamine on äärmiselt keeruline piiriüleste sündmuste korral.
Aitavad tagada infrastruktuuri toimekindluse.	On oht, et sõjaväelased võtavad kriisijuhtimise üle.	Teistsugune töökultuur võrreldes tsiviilasutustega (informatsiooni ei jagata, julgeolekut peetakse liialt tähtsaks).
Personali ja vahendite eelnev olemasolu teeb kaasamise rahaliselt odavaks.	Elanikud võivad kannatada, kui sõjaväelased rikuvad inimõigusi.	Koostöö teiste asutustega on ebaselge eelnevalt kooskõlastatud plaanide ja juhtimisstruktuurita.
Sõjaväelased suudavad töötada meeskondades, millel puudub varasem koostöökogemus.	Tsiviilvõimud ei tea üldjuhul, mis on sõjaväelaste tegelikud võimekused.	Sõjaväeorganisatsioonide rakendamiseks peab neil olema piisavalt hea maine.
		Sõjaväelased on üldjuhul hõivatud väljaõppega ega pruugi reageerida piisavalt kiiresti.

TABEL 2. Sõjaväelaste rakendamise eelised, puudused ja takistused humanitaarkriiside lahendamisel.

Allikas: autori koostatud

saab lahendada koostööd takistavaid probleeme, et ootamatult tekkinud kriisi lahendamine oleks kiire ja tõhus. Siiski tasub meeles pidada, et sõjaväe kaasamisega on seotud poliitilised, julgeoleku- ja muud ohud, mistõttu saab seda kriisiohjeks rakendada ainult siis, kui tsiviilvõimekused ei ole piisavad.

KASUTATUD ALLIKAD

ACACIO, I., PASSOS, A., M., PION-BERLIN, D., 2022. Military Responses to the COVID-19 Pandemic Crisis in Latin America: Military Presence, Autonomy, and Human Rights Violations. – Armed Forces & Society, February, 1–23.

BACK, D. A., LEMBKE, V., FELLMER, F., KAISER, D., KASSELMANN, N., BICKELMAYER, J., WILLY, C., 2019. Deployment and Disaster Medicine in an Undergraduate Teaching Module. – Military Medicine, 184 (5/6), e284–e289.

BOLLEN, M., KALKMAN, J. P., 2022. Civil-Military Cooperation in Disaster and Emergency Response: Practices, Challenges, and Opportunities. – Journal of Advanced Military Studies, 13, 1, 79–91.

CUNY, F. C., 2015. Use of the military in humanitarian relief. Rmt: Nikolov, O., Roussinov, V., Milkov, M., Ruseva, R., Karakaneva, J., Tabov, J., Pashova, L., Tomov, N., Kouteva-Guentcheva, M., Nikolova, I., Hutov, I. toim-d. CMDR COE Proceedings 2014–2015. Bulgaria: Crisis Management and Disaster Response Centre of Excellence, CMDR COE, 150–172.

ERICKSON, P., KLIJAJIC, M., SHELEF, N., 2022. Domestic Military Deployments in Response to COVID-19. – Armed Forces & Society, 29 (1), 1–22.

GAD, M., KAZIBWE, J., QUIRK, E., GHEORGHE, A., HOMAN, Z., BRICKNELL, M., 2021. Civil-military cooperation in the early response to the COVID-19 pandemic in six European countries. – BMJ Military Health, 167, 234–243.

GOFORTH, C. W., TRANBERG, J. W., BOYER P., SILVESTRI, P. J., 2016. Fresh Whole Blood Transfusion: Military and Civilian Implicaitions. – Critical care nurse, 36 (3), 50–57.

GONIEWICZ, K., GONIEWICZ, M., BURKLE, F. M. JR., 2019. The Territorial Defence Force in Disaster Response in Poland: Civil-Military Collaboration during a State of Emergency. – Sustainability, 11 (2), 487–487.

Hädaolukorra seadus (2017). – RT I, 1, 18.06.2021, 3.

JABBAR, R., MAKKI, M., 2021. Managing health disasters and Civil–Military Cooperation: A case of COVID-19 in Pakistan. – Jàmbá: Journal of Disaster Risk Studies, 13 (1), 1–8.

KALKMAN, J., P., 2020. Military crisis responses to COVID-19. – Journal of Contingencies and Crisis Management, 29 (1), 99–103.

KAMRADT-SCOTT, A. & SMITH, F., 2020. Military assistance during health emergencies. Rmt: The Oxford Handbook of Global Health Politics. New York: Oxford University Press.

KHORRAM-MANESH, A., 2018. Facilitators and constrainers of civilian–military collaboration: the Swedish perspectives. – European Journal of Trauma and Emergency Surgery, 46, 649–656.

KHORRAM-MANESH, A., ROBINSON, Y., BOFFARD, K., ÖRTENWALL, P., 2020. The History of Swedish Military Healthcare System and Its Path Toward Civilian-Military Collaboration From a Total Defense Perspective. – Military Medicine, 185 (9-10), e1492–e1498.

KHORRAM-MANESH, A., BURKLE, F., M., PHATTHARAPORNJAROEN, P., MARZALEH, M., A., SULTAN, M., A., MÄNTYSAARI, M., CARLSTRÖM, E., GONIEWICZ, K., SANTAMARIA, E., COMANDANTE, J. D., DOBSON, R., HRECKOVSKI, B., TORGERSEN, G.-E., MORTELMANS, L. J., DE JONG, M., ROBINSON, Y., 2021. The Development of Swedish Military Healthcare System: Part II – Re-evaluating the Military and Civilian Healthcare Systems in Crises Through a Dialogue and Study Among Practitioners. – Military Medicine, 186 (3/4), e442–e450.

KHORRAM-MANESH, A., MORTELMANS, L. J., ROBINSON, Y., BURKLE, F. M., GONIEWICZ, K., 2022. Civilian-Military Collaboration before and during COVID-19 Pandemic – A Systematic Review and a Pilot Survey among Practitioners. – Sustainability, 14 (624), 1–27.

MAZURKIEWICZ, A., 2018. Between NATO and UN: EU Strategic Culture and its Approach to Civil-Military Cooperation. – Defence & Strategy, 18 (1), 63–78.

MICHAUD, J., MOSS, K., LICINA, D., WALDMAN, R., KAMRADT-SCOTT, A., BARTEE, M., LIM, M., WILLIAMSON, J., BURKLE, F., POLYAK, C. S., THOMSON, N., HEYMANN, D. L., LILLYWHITE, L., 2019. Militaries and global health: peace, conflict, and disaster response. – Lancet, 393 (10168), 276–286.

OLEV, A., ALUMÄE, T., 2022. Estonian Speech Recognition and Transcription Editing Service. – Baltic J. Modern Computing, 10 (3), 409–421.

RATCHEV, V., TAGAREV, T., 2018. Policy and Legal Frameworks of Using Armed Forces for Domestic Disaster Response and Relief. – Information & Security: An International Journal. 40 (2), 137–166.

Siseministeerium. 2017. Hädaolukorra seaduse käsiraamat. Tallinn: Siseministeerium.

Siseministeerium. 2020. Sisejulgeoleku arengukava 2020–2030. Tallinn: Siseministeerium.

SMALIUKIENE, R., GIEDRAITYTE, V., SIBEKO, A., ALEKNA, M., 2020. Civil-military cooperation in disaster preparedness: information sharing and support in Lithuania. – Journal of security and sustainability issues, 9 (3), 1105–1116.

STRÖMBERG, D. (2019). The role of the military A study in how civil-military cooperation is formed during CBRN incidents. Master thesis. Umeå: Umeå University.

TAGAREV, T., RATCHEV, V., 2018. Evolving Models Of Using Armed Forces In Domestic Disaster Response And Relief. – Information & Security: An International Journal, 40 (2), 167–180.

VARBLANE, A., NÕMM, K., REINHARD, V., 2014. Sõja- ja katastroofi meditsiini õpe meditsiinitudengitele. – Eesti Arst, 93 (1), 10–11.

VARPIO, L., BADER-LARSEN, K., HAMWEY, M., DURNING, S., MEYER, H., CRUTHIRDS, D., ARTINO, A., 2021. Delivering patient care during large-scale emergency situations: Lessons from military care providers. – Plos One, 16 (3), 1–12.

WILLIAMS, M., MOSER, T., 2019. The Art of Coding and Thematic Exploration in Qualitative Research. – International Management Review, 15 (1), 45–55.

ÜNLÜ, A., KAYMAK, Ş., URKAN, M., ÖZMEN, P., HANÇERLIOĞULLARI, O. & ZEYBEK, N., 2016. The Time Has Come to Rethink our Mass Casualty Preparedness Level in Response to Terrorist Attacks: Initial Contribution from the Department of War Surgery in Gülhane Military Medical Academy. – Erciyes Medical Journal, 38 (3), 106–110.

Noorte elukäik peegeldub nende väärtustes ja identiteedis[1]

ANDU RÄMMER
PhD, TÜ Narva kolledži ühiskonnateaduste lektoraadi noorteuuringute kaasprofessor

Kuna väärtustega tähistatakse stabiilseid ja püsivaid arusaamu ja põhimõtteid, mis juhivad inimtegevust (Rämmer 2019), annab väärtuste uurimine vajalikke teadmisi mitte ainult neid kujundanud tegurite kohta, vaid võimaldab ka sedasama inimtegevust prognoosida. Noorte väärtuste uurimisele pööratakse tähelepanu suuresti sellepärast, et ühiskonda haaravate väärtuste muutusi täheldatakse esmalt just täiskasvanute maailma sotsialiseeruvatel noortel.

Üksmeelsetel väärtustel on tähtis roll ühiskondliku stabiilsuse ja harmoonia tagamisel. Üksmeelsed väärtused on ühiskondlikuks liimiks, mis ei loo mitte ainult solidaarsustunnet mõttekaaslastega, vaid on aluseks ka suhtlemisele teiste inimestega (Rämmer 2019).

VÄÄRTUSTE OLEMUS

Enesestmõistetavaks peetavate arusaamadena tagavad väärtused ühiskonnas valitseva kultuurireeglistiku säilimise (Basáñez 2016; Howarth 2011). Realo (2013) toonitab, et väärtused väljendavad kultuuriruumis väljakujunenud ideaale ja jagatud arusaamu sellest, mida heaks ja mida halvaks pidada. Väärtusi väljendavad kultuuriruumile iseloomulikud uskumused, sümbolid, normid ja käitumisviisid. Väärtuste alusel on sageli ka erinevaid kultuure (nt Hofstede jt 2010) omavahel võrreldud. Kultuuris domineerivad väärtused ühelt poolt vormivad ning teisalt ka legitimeerivad inimeste ja gruppide suhtumisi, harjumusi, eesmärke ja tegevust. Kultuuriruumis kesksed väärtused kujundavad inimeste igapäevast elukorraldust ning ühiskonna institutsioonide tegevust. Sellisena kujutab kultuur endast normide ja keeldude süsteemi, seda võib lihtsustatult määratleda ka sotsiaalse tegevuse kirjutamata reeglitena. Kultuuri keskmes olevad väärtused arenevad ja muutuvad ajas, kui ühiskonnas tuleb muutuvas ajas leida uusi lahendusi olulistele inimtegevust korraldavatele põhimõttelistele probleemidele ja küsimustele.

Väärtuste olemust põhjalikult uurinud Smithi ja Schwartzi (1997) sõnul pole väärtused kiretud, objektiivsed uskumused, vaid need on emotsionaalselt laetud, kujutavad endast ihaldatud eesmärke või nendeni jõudmiseks heaks kiidetud viise, need on situatsiooniülesed, juhivad nii

[1] Eelretsenseeritud artikkel.

käitumise ja sündmuste valikuid kui ka neile antavaid hinnanguid ning on struktureeritud tähtsuse järgi.

NOORTE VÄÄRTUSI KUJUNDAVAD TEGURID

Väärtuste uurijad (Basáñez 2016; Hofstede jt 2010; Rezsohazy 2001) on seisukohal, et inimese väärtussüsteem kujuneb välja igapäevasesse elukeskkonda ja laiemasse ühiskonda sotsialiseerumise käigus noores eas. Muutused ühiskonnas domineerivates väärtustes toimuvad stabiilsetes oludes järkjärgulise kohanemisena keskkonna muutustega, kuid traumeerivate sotsiaalsete sündmuste tagajärjel võib toimuda ka kiireid murrangulisi muutusi. Näiteks tõusis pärast Nõukogude Liidu lagunemist noorte hulgas tööväärtuste seas sissetulekute ja karjäärivõimaluste väärtustamine (Saarniit 2000). Kuid seni, kuni väärtused osutuvad edukaks suunanäitajaks, neid kahtluse alla ei seata.

Basáñezi järgi kujundavad noore väärtusi esmalt kodukeskkond ja kool ning hilisemal eluteel üha enam religioon, meedia, poliitikad ja seadused.

Ühiste sotsialiseerumiskogemuste tõttu on samasse põlvkonda kuulujatel suur tõenäosus samasuguste väärtushinnangute väljakujunemiseks (Rezsohazy 2001). Väärtuseelistuste väljakujunemine hõlmab erinevaid individuaalseid, sotsiaalseid ja kultuurilisi tegureid.

Basáñezi (2016) järgi kujundavad noore väärtusi esmalt kodukeskkond ja kool ning hilisemal eluteel üha enam religioon, meedia, poliitikad ja seadused. Neist neli esimest mõjutavad tugevasti just sotsialiseerumist, ülejäänud kaks mängivad tähtsat rolli täiskasvanueas. Kõigi nende tegurite mõju on kujundanud kultuurikeskkond.

Kuigi tema sõnul on vanemad olulised ideede, veendumuste, arusaamade, hoiakute ja väärtuste edasiandjad ja juurutajad, kujundavad nende poolt edasi antavat tugevalt ka igapäevased perekonna elutingimused. Kui need muutuvad, teisenevad ka kodukeskkonnas domineerivad väärtused. Perekonna mõju kandub edasi seal omandatud identiteedi kaudu, millele noor toetub nii koolis või naabruskonnas eakaaslaste gruppi sobitumisel kui ka populaarse spordimeeskonna, bändi või partei kohta seisukoha võtmisel.

Kodu järel on järgmiseks väärtuste edasiandmise ja kujundamise kohaks kool. Lisaks täiskasvanueluks vajalike teadmiste ja sotsiaalsete oskuste omandamisele annavad koolid edasi ka ühiskondlikke väärtusi.

Unustada ei tasu ka religioonide mõju – kuigi kaasaegsed ühiskonnad on ilmalikud, on neis domineerivaid väärtusi kujundanud pühakirja tõlgendamine ja rakendamine.

Erinevalt jäikadest religioonidest on meedia paindlik ja kiiresti kohanduv. Lugejate, kuulajate ja vaatajate ligimeelitamiseks püütakse enamiku maitsele meeldida. Basáñezi (2016) sõnul leiab kultuuriline ja ideoloogiline võidukäik siiski aset pigem meelelahutuse kui uudiste edastamise kaudu: näiteks seebiooperite kaudu edastatakse kogu maailmas alateadlikke tervist, haridust ja kodanikukultuuri puudutavaid sõnumeid. Tohutu mõjujõud on isegi lihtsas televisioonipildi edastamises, mis projitseerib selgelt läänelikke väärtusi kogu maailmas. Basáñez (2016: 167) illustreerib oma seisukohti kultuurilisest domineerimisest Toyotomi Hideyoshi ja hispaania kapteni dialoogiga, mis viis 1597. aastal kristlaste Jaapanist väljaajamiseni. Hideyoshi küsib, kuidas on võimalik, et Hispaania, mis on

nii väike, kontrollib nii suuri territooriume. Kapten vastas, et „[—] Tema Kõrgus Katoliku Majesteet saatis kõigepealt meie preestrid elanikkonda ristima ja seejärel aitasid uude usku pöördunud Hispaania vägesid nende vallutamisel“.

Suuri muutusi on võimalik poliitikavahendite abil suhteliselt lühikese aja jooksul saavutada vaid siis, kui neid soodustavad ainulaadsed ajaloolised asjaolud. Basáñez märgib, et mida jäigem ja dogmaatilisem on õigussüsteem, seda raskemini väärtused muutuvad, kuid paindlikkus ja pragmaatilisus soodustavad seda. Tema sõnul on saavutamist väärtustavad kultuurid (nagu Eesti) paindlikumad ning lugupidamist väärtustavad kultuurid (nagu Venemaa) jäigemad.

Varasemad eestlaste ja venelaste väärtuste analüüsid (Rämmer 2023) on toonud välja erinevused eneseupitamise – eneseületamise alusväärtuste dimensioonis. Venekeelsed vastajad olid oluliselt rohkem eneseupitamisele orienteeritud, sest nad väärtustasid eestikeelsetest noortest oluliselt kõrgemalt mõlemaid eneseupitamise orientatsiooni aluseks olevaid alusväärtusi – võimu ja saavutamist. Samalaadsed erinevused ilmnesid ka vene- ja eestikeelsete Eestis elavate noorte väärtustes. Venemaa noored olid eneseupitamisele orienteeritud tugevamini kui Eestis elavad venekeelsed noored, kes omakorda väärtustasid eneseupitamist eestlastest tugevamini.

Noorus on ka identiteedi kujunemise seisukohalt oluline eluetapp. Augoustinos jt (2006) märgivad, et sotsiaalse tegevuse paremaks mõistmiseks on kasulik eristada sotsiaalset identiteeti personaalsest identiteedist. Personaalne identiteet viitab nendele omadustele ja tunnustele, mida me näeme endas, mis on puhtakujuliselt individuaalsed. Sotsiaalne identiteet on osa indiviidi enesekontseptsioonist, mis tuleneb tema teadmisest oma kuuluvusest sotsiaalsesse gruppi (või gruppidesse) koos selle kuuluvuse väärtuse ja emotsionaalse tähendusega (Tajfel 1981:255). Igaüks meist on sündides leidnud end sellistest kollektiivsetest reaalsustest nagu kultuurid või sotsiaalsed grupid ja rahvuslikud rühmad, millega me end samastame (Marková 2007).

VÄÄRTUSTE MUUTUSED ÜHISKONNAS

Basáñezi käsitlus toetab Ingleharti (2018) sotsialiseerumise hüpoteesi, mille kohaselt kujunevad väärtused välja noorel põlvkonnal sotsialiseerumise käigus ja seda mõjutavad tugevalt ajastu ühiskondlikud olud. Inglehart täiendab väärtuste muutumist nappuse hüpoteesiga, mis väidab, et kuigi inimesed hindavad vabadust ja autonoomiat, tuleb majandusliku kitsikuse tingimustes inimestel enda materiaalse ja füüsilise turvalisuse tagamiseks tegelda eelkõige enda toimetulekuga. Kuid majandusliku heaolu kasvades suureneb postmaterialistlike ja eneseväljenduslike väärtuste olulisus. Postmaterialistlikes ühiskondades juba mitu põlvkonda harjunud toimetulekut enesestmõistetavaks pidama ja nende liikmed ei ole enam huvitatud selle nimel pingutamisest. Postmaterialistlikke väärtusi omaksvõtnute osakaal on Eestist kõrgem Põhja- ja Lääne-Euroopa heaoluühiskondades. Ingleharti loodud postmaterialismi indeks näitab inimeste suhtumist ühiskonna arengut puudutavatesse küsimustesse. Postmaterialistid leiavad, et oluline on sõnavabaduse kaitsmine ja võimalus rääkida kaasa tähtsates riigiasjades. Kui aga riigis korra säilitamine ja võitlus hinnatõusu vastu kaaluvad need üles, siis prevaleerivad materialistlikud väärtused. Postmateriaalsete ja materiaalsete eelistuste kombinatsioonid jäävad kahe suundumuse vahepeale.

Ester jt (2006) toovad välja, sageli tuuakse ka tööväärtuste juures välja kaks erinevatel motivaatoritel baseeruvat gruppi. Tavapäraseid tööväärtusi käsitletakse instrumentaalsetena, sest need vahendavad tööga seotud tasude ja hüvede (näiteks sissetulekud, karjäärivõimalused, töökoha kindlus) tähtsust. Tavapäraseid ehk

instrumentaalseid tööväärtusi nimetatakse ka vahendväärtusteks, sest need kujutavad endast tööga seotud tasude ja hüvede (näiteks sissetulek, karjäärivõimalused, töökoha kindlus) väärtustamist. Sellistena on need sarnased Ingleharti teooria toimetulekuväärtustega. Eneseväljenduslikele väärtustele on väga lähedased ekspressiivsed tööväärtused, mis puudutavad töö soovitud sisu (võimalus tegelda meeldiva alaga ja pideva enesetäiendamisega ning kasutada oma võimeid).

Ingleharti (2018) teoorias on eneseväljenduslike väärtuste seas olulisel kohal usaldus, mis kujutab endast hinnangut või hoiakut teiste inimeste või institutsioonide usaldusväärsuse suhtes (Realo 2013). Institutsiooniline usaldus näitab, mil

Postmaterialistid leiavad, et oluline on sõnavabaduse kaitsmine ja võimalus rääkida kaasa tähtsates riigiasjades.

määral inimesed usaldavad konkreetseid poliitilisi (näiteks parlament, politsei või kohtusüsteem) või mittepoliitilisi (näiteks pangad või eraettevõtlus) institutsioone. Sellisena on institutsiooniline usaldus asjakohaseks valitsuse poliitikate ja programmide indikaatoriks. Institutsionaalse usaldusega seonduvad tihedalt ka hinnangud nende poliitilisele ja majanduslikule tulemuslikkusele ehk sooritusele. Seega võib öelda, et sooritushinnangutes väljendub rahulolu institutsioonide toimimisega (Miller ja Listhaug 1999).

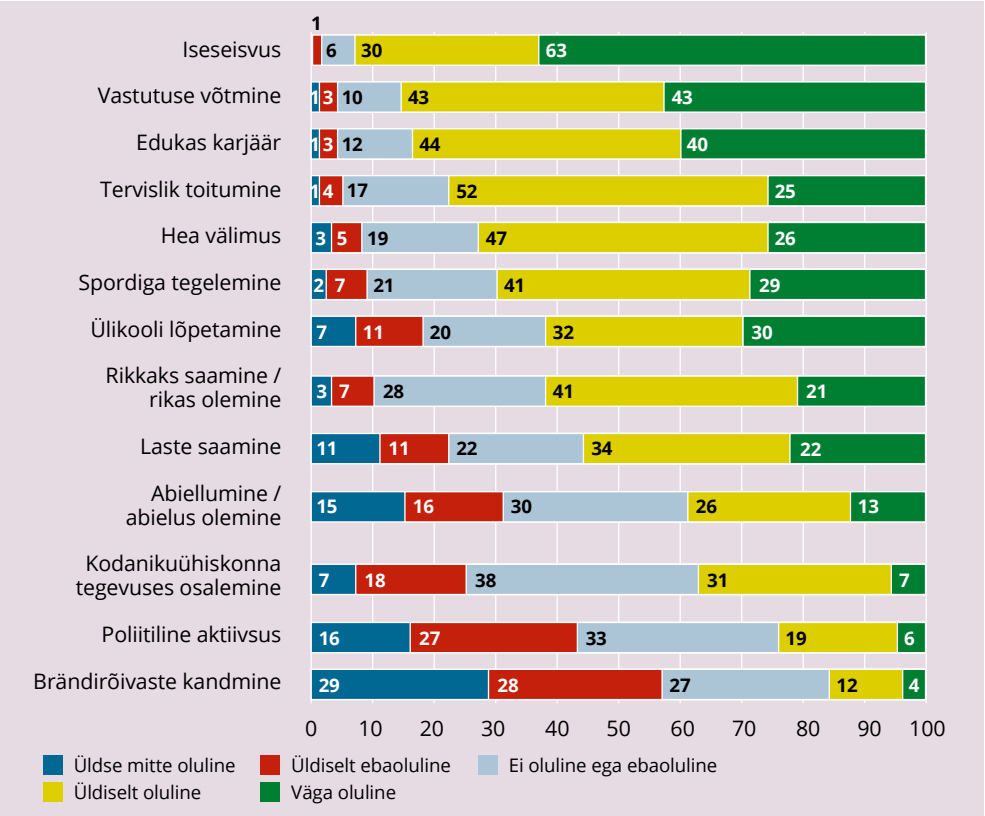
ANALÜÜSIS KASUTATUD ANDMED

Käesolev artikkel põhineb kolme küsitlusuuringu andmete analüüsil. Suuremas osas on tegemist 2021. aasta 10. juunist 20. juulini läbi viidud esindusliku veebiküsitluse käigus kogutud internetiühendusega 14–26-aastaste Balti riikide noorte hinnangute analüüsiga (Kaprāns jt 2022). Eestis ja Lätis oli riigikeelse ankeedi kõrval kasutusel ka venekeelne küsimustik. Lisaks on analüüsitud 2018. aastal tehtud esinduslikus Euroopa väärtusuuringus osalenud 18–26-aastaste noorte väärtushinnanguid. Mõningaid aspekte neist tulemustest on võrreldud 2023. aasta kevadel gümnaasiumi 11. klassides ja üliõpilaste seas läbi viidud küsitluse esialgsete tulemustega. Noorte eestimaalaste hinnangutes pöörame erilist tähelepanu vastamise keelele, sest väärtuste kujunemisel mängib olulist rolli kultuuriruumi keskne keel, milles toimub inimestevaheline kommunikatsioon. Seega ei ole tegemist rahvuste võrdlemisega, sest eesti keelt valdavate, kuid end venelastena defineerivatel respondentidel oli võimalus vastata eestikeelsele küsimustikule.

TUGEV PÕHJAMAA IDENTITEET

Ajaloolistel põhjustel asub Eesti erinevate kultuuriruumide lõikepunktis. Ühelt poolt on meie kultuuriruumi pikalt vorminud Kesk-Euroopa kultuuriruum Lutheri õpetuse kaudu, teiselt poolt oleme puutunud kokku Ida-Euroopa bütsantsliku traditsiooniga ja ainuüksi geograafilise läheduse tõttu Skandinaavia maadele oleme olnud avatud Põhja-Euroopa maadest tulevatele mõjudele.

Baltimaade noorsoouuringust selgus, et kui 36 protsenti Leedu noortest leidis, et nende maa paikneb geograafiliselt nii Kesk- kui Ida-Euroopas ja 29 protsenti neist paigutas end Põhja-Euroopasse, oli lätlaste ja eriti eestlaste geograafiline identiteet mõnevõrra erinev. 40 protsenti Lätis ja 58 protsenti Eestis elavatest noortest leidis, et nende kodumaa asub Põhja-Euroopas ning 33 protsenti Läti ja 36 protsenti Eesti noortest arvas end Ida-Euroopasse kuuluvat. Oma maad pidas Kesk-Euroopasse kuuluvaks vaid 14 protsenti noortest lätimaalastest ja üheksa protsenti eestimaalastest. Vastamise keele



JOONIS 1. Noorte arvamused ja hoiakud, protsentides.

Allikas: Baltimaade noorte väärtusuuring 2021

lõikes ilmnesid olulised erinevused vaid Põhja-Euroopaga identifitseerumise osas: 42 protsenti lätikeelsetest ja 30 protsenti Lätis elavatest venekeelsetest vastajatest pidas end põhjaeurooplasteks ning meil oli selliseid vastajaid eestikeelsete respondentide seas 59 protsenti ja venekeelsete uuringus osalenute seas 45 protsenti. Siinkohal tuleb veel kord rõhutada, et tegemist pole mitte põlisrahva ja vene rahvusest noorte hinnangute võrdlusega, vaid uuringus võisid eestikeelse ankeedi täita ka riigikeelt vabalt valdavad vene noored. Kuid siin tuleb silmas pidada, et keelel baseerub suuresti ka kultuuriruum ehk siis näiteks võivad venekeelsed vastajad kujundada suurema tõenäosusega oma arusaamu eelkõige venekeelse meedia põhjal.

NOORTE VAATED ÜHISKONNAELULE

Euroopa väärtusuuringu 2018. aasta küsitluse tulemused osutavad eneseväljenduslike väärtuste tähtsuse tõusule võrreldes varasemate Eestis läbi viidud analüüsidega (Rämmer 2017). Meil elavate noorte seas oli materialismi väärtustajaid (tähtsustavad riigis korra säilitamist ja võitlust hinnatõusuga) seitse protsenti ning postmaterialismi väärtustajaid (tähtsustavad sõnavabaduse kaitsmist ja võimalust rääkida kaasa tähtsates riigiasjades) 15 protsenti ehk poole rohkem kui materialiste. Naabermaades oli materialiste uuringus osalenutest Soomes seitse protsenti, Rootsis kaks, Leedus 23 ja Venemaal 38 protsenti. Eestis oli materialistlike väärtuste tähtsustajaid eestikeelsete vastajate seas seitse protsenti ja venekeelsete noorte

hulgas kümme protsenti. Postmaterialiste oli Eestis 15 protsenti, Soomes 33, Rootsis 40, Leedus kümme ning Venemaal kuus protsenti. Siingi lahknesid Eestis elavate noorte väärtushinnangud: postmaterialismi väärtustajaid oli eestikeelsete noorte seas 18 protsenti ning nende venekeelsete eakaaslaste seas vaid viis protsenti. Näeme, et rohkem materialiste ja vähem postmaterialiste pole mitte ainult endistes sotsialismimaades, vaid erinevused ilmnesid ka Eesti-siseselt. Need tulemused kinnitavad Ingleharti tõdemust kommunistliku ülemvõimu all elamise mõjust ühiskonna väärtussüsteemile (Inglehart 2006).

2021. aasta Balti riikide noorte väärtusuuringus uuriti suhtumist olulistesse küsimustesse, mille lahendamisega tuleb noortel üleminekul täiskasvanuikka tegeleda. Vastajatel paluti hinnata 13 probleemi tähtsust nende jaoks (joonis 1). Faktoranalüüsi käigus tuvastati neli põhiväärtuste orientatsiooni, mis esindavad noorte püüdlusi soovitud eesmärkide poole: sotsiaalne tunnustamine (ülikooli lõpetamine, edukas karjäär, rikkaks saamine ja rikkaks olemine, hea välimus, brändirõivaste kandmine), individuaalne areng (vastutuse võtmine, iseseisvus, tervislik toitumine, sportimine), poliitiline ja kodanikuaktiivsus (aktiivsus poliitikas, osalemine kodanikualgatustes) ning pere loomisega seotud väärtused (abiellumine ja abielu sõlmimine, laste saamine). Analüüsides lähemalt hinnangute aluseks olevaid väärtusi, ilmnevad erinevused eesti- ja venekeelsete noorte väärtushinnangutes.

Ei ole üllatav, et Eestimaa noored püüdlevad tänapäeval kõige enam individuaalse arengu ja sotsiaalse tunnustuse poole, olles täielikult omaks võtnud kaasaegse avatud konkurentsiühiskonna nõuded ja väljakutsed. Kõige olulisemaks peeti üleminekul täiskasvanuikka asetleidvate arenguvõimalustega seotud teemasid. Enim ihaldatud eesmärkideks olid iseseisvumine ja vastutuse võtmine, mida pidas üldiselt või väga oluliseks ligikaudu üheksa vastajat kümnest. Iseseisvumine võib noortele oluline olla mitmel põhjusel. Ühelt poolt soovivad noored vabaneda vanemate eestkoste alt ja teiselt poolt saavutada kontrolli enda elu üle. Vastutuse võtmine omakorda võimaldab ise oma elu korraldavaid otsuseid langetama õppides varakult iseseisvuda. Peaaegu sama oluliseks peeti võrdväärselt kõigi vastajate seas ka edukat karjääri. Edukas karjäär loob võimalused ennast arendada ja silmaringi laiendada. Samuti annab karjäär noorele paremad rahalised võimalused elus hakkama saamiseks, mis võimaldab soovitud elustiili saavutada. Noored mõistavad, et ülikooli diplom sillutab teed edukale karjäärile, mis võimaldab saada oma alal professionaaliks. Suuresti kujundab hea välimuse tähtsustamist sotsiaalmeedia kaudu ühiskond, mis annab noortele ette ihaldusväärsed ideaalid, millega sarnanemine on edu alus. Ka sõbrad panevad noori rohkem oma välimuse peale mõtlema. Ideaalidega sarnanemine võimaldab vältida alaväärsesse positsiooni sattumist ja kiusamise objektiks saamist. Samuti on hea ja hoolitsetud välimusega lihtsam suhtlemispartnereid leida. Võib öelda, et hea välimus annab ka enesekindluse.

Tervisliku toitumise (77%) ja sportimise (70%) tähtsus näitab, et lisaks edukusele hinnatakse tervislikku eluviisi. Üle poole (62%) peab materiaalse heaolu suurendamist enam-vähem oluliseks eesmärgiks. Brändirõivaste kandmine ei ole enam nii oluline kui sotsialismiperioodijärgsele, praeguste noorte vanemate põlvkonnale, kui see oli staatuse sümbol; selles uuringus oli see kõige vähem ihaldatud eesmärk. Seega näib, et eneseväljenduslikud eesmärgid individuaalse arengu ja edukuse osas kaaluvad üles võimalikud materiaalsed hüved.

Eestikeelsed respondendid on järjekindlamalt vastutuse võtmisele orienteeritud kui nende venekeelsed kaasmaalased. Samuti omistavad nad rohkem tähtsust tervislikule toitumisele. Mis puutub

soolistesse erinevustesse, siis naised hindavad meestest kõrgemalt iseseisvust, vastutuse võtmist, ülikooli lõpetamist, head välimust ja laste saamist, mis näitab, et nad soovivad olla kaasaegsed ja iseseisvad naised, hinnates kõrgemalt iseseisvalt hakkama saamist ja selle eest vastutamist. Noormehed seevastu pidasid sportimist ja raha teenimist ning poliitilist aktiivsust tähtsamaks kui noored naised.

Perekonna loomisega seotud väärtused ei ole selged – kuigi 56 protsenti kõigist vastanutest pidas laste saamist oluliseks, toetasid vähem kui pooled neist abielu kui olulist eesmärki, mille poole püüelda. Nii laste saamine kui abiellumine olid tähtsamad venekeelsetele noortele kui nende eestikeelsetele kaasmaalastele. Neiud tähtsustasid laste saamist noormeestest küll veidi kõrgemalt, kuid hinnangutevahelised erinevused polnud kuigi suured.

Uuringus osalejad ei pidanud sotsiaalset ja poliitilist aktiivsust enda jaoks eriti oluliseks. Vaid kolmandik neist leidis, et kodanikuühiskonna tegevuses osalemine on oluline, ja vaid iga neljas neist pidas poliitilist aktiivsust rohkem või vähem oluliseks. Venekeelsete vastajate kodanikuaktiivsus (21%) on nende eestikeelsete eakaaslaste omast (41%) madalam. Noored mehed pidasid nii poliitikas kui ka kodanikuühiskonna tegevuses osalemist olulisemaks kui noored naised.

TÖÖ TÄHTSUS

Eeltoodu valguses on huvitav vaadata, milliseid tegureid peeti töö leidmisel rohkem või vähem olulisteks. Võrdväärselt kõige tähtsamateks (77%) hinnati hariduse ja erialateadmiste olemasolu, 61 protsenti vastajatest pidas oluliseks tuttavate (eelkõige sõprade ja sugulaste) rolli ning veidi üle kolmandiku tähtsustas sidemeid võimul olevate isikutega ning sama suur osa uuritutest ka välismaal omandatud haridust või töökogemust. Iga kümnes oli rohkem või vähem veendunud mõnda erakonda kuulumise tähtsuses. Eestikeelsed noored pidasid oma venekeelsetest kaasmaalastest olulisemaks nii erialateadmiste vajalikkust kui ka tutvusi. Viimaste arvates aga mängivad omakorda suuremat rolli välismaal omandatud haridus või töökogemus ja erakonda kuulumine.

Kuigi 2021. aasta Balti riikide noorsoouuringus tööväärtusi ei uuritud, annab värske koolinoorte uuring võimaluse võrrelda olulisemaid tööväärtusi varasemate uuringute (Lamesoo ja Ader 2017, Rämmer ja Titma 2002) tulemustega. Rahvusvaheliselt võrreldavad andmed näitavad, et töö valiku juures väärtustatakse niisugust instrumentaalset eesmärki nagu suur sissetulek just vaesemates ühiskondades (Täht jt 2023: 69). Kui vanemate põlvkondade väärtusi on kujundanud traumeerivad ühiskondlikud sündmused (Rämmer 2017), siis heaolu suurenemise ajal sotsialiseerunud noorte seas on nõukogudejärgse aja alguses kõrgemalt väärtustama hakatud materiaalsete hüvede ja karjääriredelil tõusmise võimaluste ning töökohakindluse (vt Saarniit 2000) asemel tõusnud eneseväljenduslike väärtuste tähtsus.

Tervisliku toitumise (77%) ja sportimise (70%) tähtsus näitab, et lisaks edukusele hinnatakse ka tervislikku eluviisi.

Kui nõukogude ajal sotsialiseerunute põlvkonda, kelle väärtused olid kujunenud välja üha kiiremini stagneeruva nõukogude aja lõpuaastatel, võib lugeda X-põlvkonnaks (Helend-Aaviku 2016) ja 2016. aasta gümnaasiumiõpilased võiks kuuluda Y-põlvkonna hulka, siis 2023. aasta uuringus osalenud noori võib lugeda Howe'i ja Straussi (2000) käsitluse järgi Z-põlvkonna hulka. Jooniselt 2 näeme, et nõukogude aja järgsel perioodil

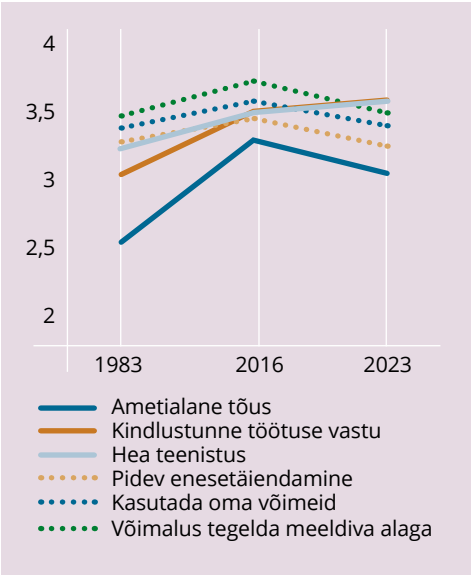
pole tõusnud mitte ainult selle alguses Saarniidu (2000) kirjeldatud noorte väärtusteadvuse pragmatiseerumise käigus tõusnud instrumentaalsete tööväärtuste (palk, töökoha kindlus, karjäärivõimalused) tähtsus, vaid selle järel on jätkunud ka Rämmeri (2009, 2018) täheldatud eneseväljenduslike väärtuste tähtsuse tõus.

Kõrvutades neid tulemusi värskete küsitlustulemustega, näeme, et valdavalt venekeelsetest vastajatest koosnevasse valimisse kuuluvad noored hindavad eneseväljenduslikke väärtusi ja ametialase karjääri võimalusi varasemast madalamalt, kuid väärtustavad sissetulekuid ja töökoha kindlust kõrgemalt. Sellal kui eneseväljenduslikes väärtustes vastamise keele lõikes statistiliselt olulisi erinevusi ei ilmnenud, tõi sõltumatute rühmade t-test välja, et venekeelsed noored väärtustasid oma eestikeelsetest kaasmaalastest töö juures kõrgemalt sellega kaasnevaid häid teenimisvõimalusi ja kindla töökoha olemasolu. Instrumentaalsetele tööväärtustele omistatud kõrget tähtsust võib selgitada venekeelsete inimeste raskema sotsiaalmajandusliku olukorraga (Melesk ja Masso 2020: 5). Eelnevad uuringud (Rämmer jt 2023) näitavad, et instrumentaalsete tööväärtuste tähtsustamisega seostub ka rahulolematus Eesti elu- ja töökeskkonnaga, mis võib viia väljarändeni.

NOORTE MURED JA RAHULOLU ELUGA EESTIS

Inimestevaheliseks koostööks ja ühiskonna tõrgeteta toimimiseks on vaja usaldust selle institutsioonide vastu. Viimast nimetatakse kas poliitiliseks või institutsionaalseks usalduseks. Usaldust kujundavad oluliselt inimeste igapäevased kokkupuuted institutsioonidega suhtlemisel.

Usaldust kujundab nii üldine ühiskonna areng kui ka institutsioonide tõhusus ja usaldusväärsus. Realo (2023: 404) märgib, et ilma usalduseta on tänapäeva demokraatlike ühiskondade edukas toimimine raske, kui mitte võimatu.

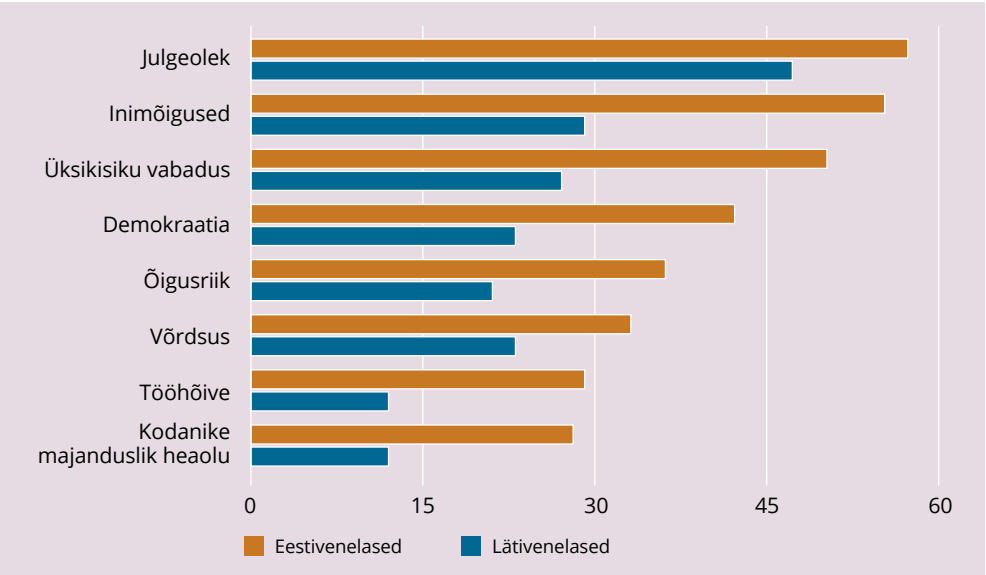


JOONIS 2. Noorte tööväärtused 1983 ... 2016 ... 2023, (1 – tähtsusetu ... 4 – väga tähtis); keskmised hinnangud.

Allikas: Põlvkonna Eluteed 1983; Koolinoor 2016; Koolinoor 2023

Kuigi usaldus institutsioonide vastu oli aja jooksul tõusnud, polnud 5 palli skaalal mõõdetud institutsioonide järjestuses pärast 2018. aasta küsitlust muutusi aset leidnud. Ka 2021. aastal oli enim usaldatud institutsiooniks Eestis elavate noorte seas politsei (3,66), millele järgnesid Euroopa Liit (3,33), kaitsevägi (3,52), ametiühingud (3,07), Eesti valitsus (2,93), Riigikogu (2,81), kirik (2,35) ja erakonnad (2,34). Lisaks mõõdeti 2021. aastal usaldust NATO (3,58), kohtute (3,45), kodanikuühiskonna organisatsioonide (3,19), kohaliku omavalitsuse (3,13) ja Eesti meedia (2,91) vastu. Eestikeelsed vastajad usaldasid kõrgemalt politseid, NATOt, kaitseväge, kohtuid ja kodanikuühiskonna organisatsioone ning venekeelsed Euroopa Liitu.

Need näitajad maalivad meile pildi eestikeelsete vastajate kõrgemast institutsionaalsest usaldusest riigi institutsioonide vastu. Venekeelsete eestimaalaste suhtumisest parema ülevaate saamiseks võrdleme nende hinnanguid institutsioonide



JOONIS 3. Venekeelsete eestimaalaste ja lätimaalaste toetus institutsioonide poliitilisele ja majanduslikule sooritusele, protsentides.

Allikas: Baltimaade noorsoouuring 2021

poliitilisele ja majanduslikule sooritusele venekeelsete lätimaalaste omadega.

Sellal kui eestikeelsete respondentide hinnangud olid nende venekeelsete kaasmaalaste omadest oodatult kõrgemad või nende vahel erinevusi polnud, rullus venekeelsete eestimaalaste ja venekeelsete lätimaalaste võrdluses hoopis süstemaatilisem pilt. Jooniselt 3 näeme, et noorte eestivenelaste hinnangud on kõrgemad kõigis poliitilise ja majandusliku soorituse aspektides. Mõlema riigi vähemuskeeles vastajad hindasid kõrgeimalt julgeolekut. Eestis elavatest venekeelsetest inimestest hindas tervelt 57 protsenti selle olukorda kas heaks või väga heaks ning venekeelsetest Läti vastajatest jagas sellist arvamust 47 protsenti. Kõige suuremad erinevused olid hinnangutes inimõiguste olukorrale – seda hindas vähem või rohkem heaks 55 protsenti Eestis elavatest venekeelsetest respondentidest, kuid Lätis oli sellisel arvamusel vaid 29 protsenti uuringus osalenutest. Suured käärid olid ka suhtumises üksikisiku vabadustesse, mida pidasid Eestis heaks pooled venekeelsetest noortest, kuid Lätis jagas sellist arvamust veidi üle neljandiku venekeelsetest vastajatest. Demokraatia olukorda oma maal hindas Eestis vähem või rohkem heaks peaaegu poole rohkem venekeelseid noori (43%) kui Lätis (23%).

Ka õigusriigi põhimõtete järgimist hindasid Eestis elavad venekeelsed noored oluliselt paremaks (36%) kui nende Lätis elavad eakaaslased (21%). Inimestevahelise võrdsusega oli venekeelsetest vastajatest rahul kolmandik eestimaalastest ja veidi alla neljandiku lätimaalastest. Madalaimad hinnangud puudutasid toimetulekuga seotud teemasid. Tööhõivet pidas rohkem või vähem heaks 29 protsenti Eesti ja 12 protsenti Läti venekeelsetest noortest. Inimeste majanduslikku heaolu hindas heaks 28 protsenti venekeelsetest eestimaalastest ja Lätis 12 protsenti venekeelsetest vastajatest. Seega võib öelda, et venekeelsetest vastajatest olid eestimaalased oma igapäevase eluga lätimaalastest oluliselt rohkem rahul.

Eestis oli kõigi vastajate jaoks üksmeelselt suurimaks mureks keskkonna

saastatus ja kliimamuutused, mille pärast valutas väiksemal või suuremal määral südant 86 protsenti noortest. Peaaegu samavõrra muretseti ühiskondliku ebaõigluse (85%), ülemaailmse pandeemia (82%), raskesti haigestumise (80%) ja tööta jäämise (78%) pärast. Muretseti ka korruptsiooni (76%) ning väljavaadete pärast langeda nii füüsilise vägivalla (69%) kui röövimise ohvriks (64%). Veidi vähem muretseti sisserändajate ja pagulaste liiga suure arvukuse pärast (59%) ja tunti hirmu terrorirünnaku ees (58%). Venekeelsete vastajate hirmud olid olulised suuremad kui eestikeelsetel respondentidel. Kui eesti keeles vastajad tundsid oma venekeelsetest vastajatest suuremat hirmu vaid ülemaailmse pandeemia ees, siis viimased tundsid esimestest suuremat hirmu kõigi ülalmainitud probleemide ees peale keskkonnasaaste ja kliimamuutuste, kus nendevahelised hinnangute erinevused ei olnud statistiliselt olulised.

Hofstede (Hofstede jt 2010) märgib, et igas kultuuris püütakse anda oma väärtusi järgmistele põlvkondadele edasi. Euroopa väärtusuuringust selgus, et ka arusaamadest omaduste tähtsusest, mille omandamist kodus tuleks lastes ergutada, ilmnesid Eestis erineva vastamise keele alusel mitmesugused huvitavad seaduspärasused hinnangutes. Kuigi sallivust ja lugupidamist teiste inimeste suhtes väärtustasid kõige kõrgemalt kõik vastajad, oli see oluliselt olulisem eestikeelsetele vastajatele (88%) kui venekeelsetele noortele (71%). Ka vastutustunde kultiveerimist pidasid eestikeelsed noored olulisemaks (85%) kui nende venekeelsed kaasmaalasted (57%). Seevastu ei ilmnenud Eesti noorte hinnangutes statistiliselt olulisi erinevusi otsusekindluse ja visaduse (54%), sõltumatuse (38%), kujutlusvõime (31%) ja lastes sõnakuulelikkuse (20%) juurutamise suhtes. Seevastu hindasid religioossuse edasiandmise vajalikkust eestikeelsetest noortest (3%) kõrgemalt venekeelsed vastajad (17%). 2023. aasta uuring kinnitas üldjoontes taolist kasvatusväärtuste hierarhia püsivust, vaid vastutustunde kultiveerimist kodus hinnati vastutustunde juurutamisest veelgi kõrgemalt.

KOKKUVÕTE

Noorte väärtusi ja identiteeti on kujundanud vajadus reageerida nende ees seisvatele väljakutsetele ja nendega hakkamasaamise väljavaated. Ühelt poolt suunavad noorte arengut ja üleminekut täiskasvanuellu kodus, koolis ja laiemalt kogu kultuurikeskkonnas domineerivad väärtused ning teiselt poolt reguleerivad sotsialiseerumisprotsessi ka ühiskonnas aset leidvad (sageli ootamatud) sündmused, julgustades noori nende ette kerkivatele probleemidele traditsioonilistele väärtustele toetudes vastu astuma või pannes neid äraproovitud lahenduste ebaõnnestumisel ka ühiskonnas enesestmõistetavaks peetud väärtustes kahtlema ja uusi lahendusviise otsima.

Pole üllatav, et selles artiklis välja toodud analüüsidest ilmnesid mitmed keeleruumidevahelised väärtuste erinevused, sest keeleruum on oluline kultuurikeskkond.

Balti riikide noorte geograafilist identiteeti kujundavad kokkupuuted erinevate kultuuriliste mõjudega. Nii Eestis kui Lätis oli riigikeeles vastajate seas rohkem end põhjaeurooplaseks pidajaid kui venekeelsete vastajate seas. Kui Lätis oli venekeelsete vastajate seas põlisrahvuse esindajatest oluliselt rohkem Ida-Euroopaga identifitseerujaid, siis Eestis selles plaanis olulisi erinevusi ei ilmnenud. Üheks põhjuseks võiks olla juba 1990. aastatel alanud eestikeelsete ja venekeelsete inimeste piirkondlike identiteetide lähenemine (Titma ja Rämmer 2006: 279–280).

Materiaalsete väärtuste tähtsustajaid oli kõige rohkem Venemaal ning kõige vähem Skandinaavia heaoluriikides Soomes ja Rootsis. Eesti jääb nende vahele ning kuigi eesti- ja venekeelsete vastajate hinnangute vahelised erinevused polnud suured, oli eestikeelsete vastajate seas postmaterialiste viimastest rohkem. Sellised tulemused kinnitavad kommunistliku

ülemvõimu all elamise mõju ühiskonna väärtussüsteemile.

Üleminekul täiskasvanuikka olid enim ihaldatud eesmärkideks iseseisvumine ja vastutuse võtmine ning edukas karjäär. Samuti peeti oluliseks tervislikku toitumist ja sportlikkust. Näib, et eneseväljenduslikud eesmärgid individuaalse arengu ja edukuse osas kaaluvad üles orienteerumise materiaalsetele hüvedele.

Eestikeelsed noored pidasid vastutuse võtmist, tervislikku toitumist ja kodanikuühiskonna tegevuses osalemist oma venekeelsetest kaasmaalastest olulisemaks, viimaste jaoks aga olid omakorda nii laste saamine kui ka abiellumine ja materiaalne heaolu tähtsamateks eesmärkideks, mille poole püüelda.

Töö leidmisel peeti kõige olulisemaks erialase hariduse olemasolu, mis oli väga oluline just eestikeelsete vastajate jaoks, kes paradoksaalsel kombel tõstsid esile ka tutvuste rolli. Venekeelsed noored omakorda leidsid, et õigesse erakonda kuulumine avab neile tööandjate uksed. Seega võib konstateerida sotsiaalse kapitali olulisust töö saamisel.

Kui nõukogudejärgse aja algusesse jäänud majanduskriisi ajal tõusis järsult instrumentaalsete tööväärtuste tähtsus, siis olude stabiliseerudes ja elatustaseme tõustes suurenes ka eneseväljenduslike väärtuste tähtsus. 2023. aastal valdavalt vene noorte seas tehtud küsitluses ei ilmnenud varasemast madalamalt hinnatud eneseväljenduslike tööväärtuste seas olulisi kultuurilisi erinevusi, kuid hinnangutest instrumentaalsetele väärtustele koorus välja venekeelsete vastajate, kes väärtustasid eestikeelsetest respondentidest kõrgemalt sissetulekuid ja töökoha kindlust, suurem orienteeritus materiaalsele turvatundele. Viimased omakorda tähtsustasid kõrgemalt töö juures avanevaid ametialase karjääri võimalusi.

Enim usaldatud institutsioonid olid politsei, NATO, Euroopa Liit ja kaitsevägi ning madalaimalt hinnati erakondi. Kui usaldus Euroopa Liidu vastu oli kõrgem venekeelsete vastajate seas, usaldasid eestikeelsed noored rohkem politseid, NATOt, kaitseväge ja kodanikuühiskonna organisatsioone. Kuigi eestikeelsete uuritute hinnangud erinevate institutsioonide poliitilisele ja majanduslikule sooritusele ei erinenud nende venekeelsete kaasmaalaste omadest või olid neist kõrgemad, olid meil elavate venekeelsete noorte hinnangud oluliselt kõrgemad kui venekeelsete lätimaalaste omad. See võimaldab öelda, et Eestis elavad venekeelsed noored tunnetasid end venekeelsetest lätimaalastest paremini ühiskonda integreeritutena.

Eesti noorte jaoks olid suurimad tulevikuga seotud mured keskkonna saastatus ja kliimamuutused ning ühiskondlik ebaõiglus, ülemaailmne pandeemia ja hirm raskesti haigestuda. Venekeelsed noored kartsid eestikeelsetest vastajatest rohkem kõike peale ülemaailmse pandeemia.

Kasvatusväärtustest, mille omandamist kodus tuleks lastes ergutada, peeti kõige olulisemaks sallivust ja lugupidamist ning vastutustunnet, mida ka eestikeelsed vastajad venekeelsetest noortest olulisemaks pidasid. Viimased omakorda tähtsustasid kõrgemalt religioossuse juurutamist.

Kuna eestikeelsete noorte turvatunne on tugevam, siis tähtsustavad nad ka eneseväljenduslikke väärtusi venekeelsetest noortest kõrgemalt. Viimaste võimalusi ühiskonnas avanevaid võimalusi ära kasutada piirab suuresti ebapiisav eesti keele oskus.

KASUTATUD ALLIKAD

AUGOUSTINOS, M., WALKER, I., DONAGHUE, N. (2014). Social cognition: an integrated introduction. London: Sage.

BASÁÑEZ, M. (2016). A world of three cultures: honor, achievement and joy. New York: Oxford University Press.

ESTER, P., BRAUN, M., VINKEN, H. (2006). Eroding Work Values? Ester, P., Braun, M., Mohler, P. (eds.). Globalization, Value Change, Generations. Leiden, Boston: Brill, 89–113.

HELEND-AAVIKU, K. (2016). Kuidas elad, vaba ja vastuoluline Y-põlvkond? – Õhtuleht, 27. veebruar. – https://www.ohtuleht.ee/elu/720054/kuidas-elad-vaba-ja-vastuoluline-y-polvkond

HOFSTEDE, G., HOFSTEDE, G. J., MINKOV, M. (2010). Cultures and organizations: software of the mind: intercultural cooperation and its importance for survival. New York: McGraw-Hill.

HOWE, N., STRAUSS, W. (2000). Millennials rising: the next great generation. New York: Vintage Books.

INGLEHART, R. F. (2006). East European Value Systems in global perspective. Klingemann, H.-D., Fuchs, D., Zielonka, J. (eds.). Democracy and Political Culture in Eastern Europe. Routhledge: Taylor and Francis, 67–84.

INGLEHART R. F. (2018). Cultural Evolution: People's Motivations are Changing, and Reshaping the World. Cambridge, UK; New York, NY: Cambridge University Press.

HOWARTH, C. (2011). Representations, Identity, and Resistance in Communication. Hook, D., Franks, B., Bauer, M. W. (eds.). The Social Psychology of Communication. New York: Palgrave Macmillan, 153–168.

KAPRĀNS, M., RÄMMER, A., KÜLM, M. L., LABANAUSKAS, L., RASNACA, L. (2022). Youth Study Baltic Countries 2021. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. – https://library.fes.de/pdf-files/id/19168-20220509.pdf

LAMESOO, K., ADER, A. (2017). Muutunud õpikäsituse rakendamise ja selleks erinevate valikute pakkumise seire korraldamine, sh gümnaasiumis valikkursuste rakendamise osas. Projekti raport. Tartu Ülikool: Haridusuuenduskeskus.

MARKOVÁ, I. (2007). Social Identities and Social Representations: How Are They Related? Moloney, G., Walker, I. (eds.). Social representations and identity: content, process, and power. New York; Basingstoke: Palgrave Macmillan, 215–236.

MELESK, K., MASSO, M. (2020). Hõive ja toimetulek. Eesti ühiskonna lõimumismonitooring 2020. Tallinn: SA Poliitikauuringute Keskus Praxis jt, 4–12. – https://www.kul.ee/media/3240/download

MILLER, A., LISTHAUG, O. (1999). Political Performance and Institutional Trust, Norris, P. (ed.). Critical Citizens: Global Support for Democratic Government. New York: Oxford University Press, 204–216.

REALO, A. (2013). Väärtused. Heidmets, M. (toim). Eesti Inimarengu Aruanne 2012/2013. Eesti maailmas. Tallinn: Eesti Koostöö Kogu, 43–53.

REZSOHAZY, R. (2001). Values, Sociology of. Smelser, N. J., Baltes, P. B. (eds.). International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences. Oxford: Elsevier, 16153–16158.

RÄMMER, A. (2009). Eesti koolinoorte väärtused. Sutrop, M., Valk, P., Velbaum, K. (toim). Väärtused ja väärtuskasvatus valikud ja võimalused 21. sajandi Eesti ja Soome koolis. Tartu: Tartu Ülikooli eetikakeskus, 83–117.

RÄMMER, A. (2017). Sotsiaalse tunnetuse muutused Eesti siirdeühiskonna kontekstis. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus. – https://dspace.ut.ee/handle/10062/58658

RÄMMER, A. (2018). Eestlaste väärtustes peegelduvad ajaloolised muutused. – Postimees, 22. veebruar. – https://arvamus.postimees.ee/4416151/andu-rammer-eestlaste-vaartustes-peegelduvad-ajaloolised-muutused

RÄMMER, A. (2019). Väärtustest ja neid kujundavatest teguritest. Akadeemia, 365 (8), 1347–1381. – https://www.researchgate.net/profile/Andu-Rammer/publication/337000243_Vaartustest_ja_neid_kujundavatest_teguritest/links/5de8e01e299bf10bc3406a41/Vaeaertustest-ja-neid-kujundavatest-teguritest.pdf

RÄMMER, A. (2023). Eesti- ja venekeelsete noorte väärtushinnangud. M. Ainsaar (toim.). Muutuv ja mitmekesine Eesti Euroopa Sotsiaaluuringus. Tartu Ülikool: Ühiskonnateaduste instituut. – https://uhiskond.ut.ee/et/sisu/eesti-ja-venekeelsete-noorte-vaartushinnangud

RÄMMER, A., MURAKAS, R., TOOMISTU, T. (2023). Noorte väärtused peegelduvad nende rändekäitumises. Riigikogu Toimetised, 46, 113–120.

RÄMMER, A., TITMA, M. (2002). Tööorientatsioonide teisenemist mõjutavad tegurid. Titma, M. (toim.), 30- ja 50-aastaste põlvkonnad uue aastatuhande künnisel. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 209–252.

SAARNIIT, J. (2000). Väärtusteadvus ja selle muutused. Eesti Noorsooraport: Eesti noorsoopoliitika ülevaade. Tallinn: EV Haridusministeerium, 217–225.

SMITH, P. B., SCHWARTZ, S. H. (1997). Values. Berry, J. W, Kagitcibasi, C., Segall, M. H. (eds.). Handbook of Cross-Cultural Psychology. Volume 3: Social Behavior and Applications. London: Allyn and Bacon, 77–118.

TAJFEL, H. (1981). Human groups and social categories: Studies in social psychology. Cambridge: Cambridge University Press.

TITMA, M., RÄMMER, A. (2006). Estonia: Changing value patterns in a divided society. Klingemann, H.-D., Fuchs, D., Zielonka, J. (eds)., Democracy and Political Culture in Eastern Europe. London: Routledge, 277–307.

TÄHT, K., RÄMMER, A., SEPPO, I., KIVI, L., KONSTABEL, K. (2023). Edukus – oma võimete realiseerimine kui osa vaimsest heaolust. Sisask, M., Konstabel, K., Pärna, K., Kutsar D., Tiidenberg, K., Sooväli-Sepping, H. (toim). Eesti inimarengu aruanne 2023: Vaimne tervis ja heaolu. Tallinn: Eesti Koostöö Kogu, 60–71.

Kasvusubstraatide, sh aiandusturba roll kaasaegses toidutootmises ja selle võimalikud alternatiivid

MARTIN KÜTTIM
Tallinna Ülikooli ökoloogia keskuse teadur

AIN KULL
Tartu Ülikooli ökoloogia ja maateaduste instituudi kaasprofessor

Aiandusturvas on Eesti oluline ekspordiartikkel, mis moodustab turba kaevandamismahust püsivalt üle 90 protsendi ja millel on keskne roll maailma aiandussektoris, sh toidutootmises. Valdav osa turbatoodetest eksporditakse taimekasvatuseks Lääne- ja Lõuna-Euroopa aianditesse.

Piirkondades, kus sademete hulk ületab auramist ja maapind on pikaajaliselt veega küllastunud, esineb soostumist. Liigniiskes ja õhuvaeses keskkonnas laguneb taimne orgaaniline aine aeglasemalt kui seda juurde tekib ning sellist osaliselt lagunenud taimset materjali nimetatakse turbaks.

Turvastumise algstaadiumis tekkivat 10–30 cm paksuse turbakihiga mulda nimetatakse turvastunud mullaks, aga enam kui 30 cm tüseda turbakihiga mulda soo- ehk turvasmullaks ning turvasmullaga alasid turbaaladeks. Aastatuhandete jooksul võib sealne turbakiht olla tüsenenud mitme meetri paksuseks ning kui need on geoloogiliselt uuritud, on tegemist maardlatega, kus turvas on võetud maavara varuna arvele. Eestis on ligikaudu miljon hektarit turbaalasid ehk 22,3 protsenti riigi pindalast (Orru 1992). Turbaaladest kõige enam on kuivendatuna kasutusel põllumajanduses (vähemalt 383 000 ha) ja metsanduses (vähemalt 180 000 ha), millest suurema osa moodustavad endised madalsood (Paal ja Leibak 2013). Kaevandamisloaga kaetud mäeraldisi on ligikaudu 21 000 hektarit, valdavalt

rabades, ning aktiivne turbatootmine käib umbes 14 000 hektaril.

Kui varasemalt kasutati turvast peamiselt kütteks, siis 20. sajandi keskel hakati professionaalses taimekasvatuses turvast laialdasemalt kasutama substraadina. Eestis alustati suuremas mahus aiandusturba tootmisega 1970. aastatel. Eesti turbatooteid on eksporditud nii esimese iseseisvuse ajal kui ka nõukogude aja lõpukümnenditel. Ekspordi osakaal hakkas suurenema 1990. aastate keskel (Rozental 2012), kui tulid suuremad välisinvesteeringud ning tootmine kaasajastati. Praegu on aiandusturvas Eesti oluline ekspordiartikkel, mis moodustab turba kaevandamismahust püsivalt üle 90 protsendi ja millel on keskne roll maailma aiandussektoris, sh toidutootmises. 2020. aastal pakkus turbasektor Eestis tööd ligi 2180 inimesele ning lõi 90,8 miljoni euro väärtuses kogulisandväärtust Eesti majandusele (Ernst & Young 2022). Valdav osa turbatoodetest eksporditakse taimekasvatuseks Lääne- ja Lõuna-Euroopa aianditesse.

Turvas on oma füüsikaliskeemilistelt omadustelt teistest suures mahus kasutada olevatest materjalidest valdava osa taimede jaoks sobivaim substraat.

Viimaste aastate kriisid, nt COVID-19 pandeemia ja Venemaa Ukraina-vastane agressioon, on tõstnud toiduga kindlustatuse ja ülemaailmse toidusüsteemi vastupanuvõime poliitilise päevakorra keskmesse. Tänavu 13. juunil Euroopa Liidu parlamendi heaks kiidetud raporti „Ensuring food security and the long-term resilience of EU agriculture“ (Mortler 2023) põhjal tuleb toidutootmist pidada strateegiliseks sektoriks ning see ELi ja rahvusvahelisel tasandil seada võrdsele tasemele energiajulgeoleku, kaitse ja kliimamuutuste-vastase võitlusega. Raport tõstab esile põllukultuuride kliimamuutustele ja haigustekitajatele vastupidavamaks muutmise vajadust, saagikuse suurendamist ja säilitustingimuste parandamist. Ohuna nähakse sagenevatest põudadest tingitud veepuuduse suurenemise ohtu, aga ka mulla tervise üldist halvenemist ja teisi agroökoloogilisi aspekte.

Ühe lahendusena nähakse uuenduslike ja ressursitõhusate viljelustavade senisest suuremas mahus juurutamist, st taimekasvatust kontrollitud tingimustes ehk suletud keskkonnas. Köögivilja kasvuhoonetes ja katmikaladel kasvatamise eelduseks on kontrollitud ja ühtlase kvaliteediga kasvumuldade kättesaadavus. Raporti kohaselt eeldab see kasvusubstraatide ja nende toorainete tarnekindlust, mis peab olema ELi-siseselt tagatud. Eesti roll on oluline, kuna meil toodetakse kogu maailmas arvestatavas koguses nii valmis kasvumuldasid kui selleks vajalikku toorainet aiandusturvast.

Vaatamata teravilja, liha ja piimatoodetega isevarustamisele on köögiviljade (41 protsenti tarbimisest) ning puuviljade ja marjade (seitse protsenti) kasvatamine Eestis tarbimisest oluliselt väiksem, mistõttu on just taimse toidu osas ka Eesti varustuskindlus sõltuv maailmas toimuvast. Võrdluseks, Eestiga pindalalt ligikaudu sama suur Holland – põhiline Eestis toodetud turbatoodete eksportturg – on USA järel maailmas suuruselt teine põllumajandustoodete eksportija ja suurim köögiviljade eksportija. Samas, ka Eesti strateegiad, näiteks maaeluministeeriumi (2020) arengukava „Eesti põllumajandus ja toit 2030“, aiandussektori arengukava 2020–2030, Arenguseire Keskuse raportid jne, rõhutavad taimse ja kohapeal toodetud toidu osakaalu suurendamise vajadust, mis mitmekesistaks meie

põllumajandussektorit ning tugevdaks suurema isevarustatuse kaudu toidujulgeolekut.

Katmikaladel, kus taimekasvatus kontrollitud keskkonnatingimustes on väiksema vee- ja väetisekulu juures mitu korda efektiivsem kui avamaal, kasvab valdav osa tööstuslikult toodetud köögiviljadest turbal põhinevates kasvusubstraatides, sest turvas on oma füüsikalis-keemilistelt omadustelt teistest suures mahus kasutada olevatest materjalidest valdava osa taimede jaoks sobivaim substraat. Samas moodustab turba koostisest taimset päritolu materjalina ligikaudu poole süsinik, mistõttu on oluline käsitleda seda ka kasvuhoonegaaside dünaamika seisukohast nii turba kaevandamise, sellest toodetud substraadi kui ka järelkasutuse kontekstis tervikuna. Seepärast on oluline leida viisid turba kasutamisega kaasnevate kasvuhoonegaaside heite vähendamiseks, et oleks tagatud võimalus seda ressurssi jätkuvalt kasutada ning minimeerida keskkonnale avaldatavat mõju.

Ka raport „Ensuring food security and the long-term resilience of EU agriculture“ (Mortler 2023) pöörab tähelepanu toidutootmisega seotud keskkonna- ja kliimamõjude vähendamise vajadusele ning nendib, et mõnel kavandatud meetmel võib olla soovimatuid tagajärgi, mida veel ei ole põllumajandusettevõtete tasandil nõuetekohaselt hinnatud ega tõestatud. Raport kutsub komisjoni üles viima läbi roheleppe seadusandlike ettepanekute kumulatiivse mõju terviklikku ja süsteemset hindamist kogu ELi põllumajandussektorile.

Aiandusturba tootmisel ja kasutamisel on seni peamiselt pööratud tähelepanu kasutatavate koostisainete omadustele ja ohutusele nii taimehaiguste kui ka toiduohutuse seisukohast, ent järelkasutusega on tegeldud vähe. Seetõttu ei ole piisavalt andmeid, mis võimaldaksid hinnata turbas sisalduva süsiniku liikumist pärast selle kaevandamist, väärindamist ja taimekasvatuses kasutamist. Kasvuturbaga seotud süsinikuringe arvutustes on seetõttu seni eeldatud turba kohest ja täielikku lagunemist üleilmselt valitsustevahelise kliimamuutuste paneeli (IPCC) paika pandud keskmise süsinikusisalduse juures. Arvestades tegelikku turbasubstraatide edasist käitlemist, turbasubstraatide järelkasutust ja aastakümnete vältel Eestis tehtud turba keemilise koostise ja õhukuiva turba niiskussisalduse analüüside tulemusi, ei ole see tõenäoliselt korrektne. Ka keskkonnaagentuuri ja Eesti Maaülikooli LULUCF sektori süsiniku sidumisvõimekuse analüüs (Valgepea jt 2021) toob välja: „Aiandusturbaga seotud heitkoguste täpsemaks hindamiseks oleks vajalik arendada arvutusmetoodikat, eelkõige võtta kasutusele riigispetsiifiline turba süsinikusisalduse väärtus ja hinnata turbast mulda jääv süsiniku kogus, mis atmosfääri ei lendu.“ Lisaks sellele, et osa kasutatud turbasubstraadi süsinikust jääb pikaajaliselt mulda huumuse koosseisus, ei saa mööda vaadata ka aspektist, et mulda viidud substraadi jäägi arvel suurenenud mulla süsinikusisaldus parandab mulla struktuuri, niiskuse säilitamise võimet ning soodustab edaspidi taimekasvu ja seeläbi suurendab veelgi mulla süsinikuvaru.

Eelnevast johtuvalt viiakse 2022. aasta novembrist 2024. aasta juunini Tartu Ülikooli ja Tallinna Ülikooli koostöös ning Keskkonnainvesteeringute Keskuse ja Eesti Turbaliidu rahastamisel läbi uuring „Ringmajanduse põhimõtete juurutamine Eestis toodetud aiandusturba toodete kasutamisel ja sellega seotud kasvuhoonegaaside heite vähendamine LULUCF sektoris“. Uuringu käigus selgitatakse välja (a) milleks, kuidas ja kui palju Eestis aiandusturvast kasutatakse ja millised on selle turba omadused, (b) milline on turbasubstraatide süsinikudünaamika nende kasutamise vältel ning (c) millised on parimad alternatiivid kasutatud aiandusturba edasiseks või järelkasutuseks.

Uuringu käigus viiakse läbi laboratoorsed mõõtmiskatsed enimkasvatatavate taimekultuuride süsinikubilansi

väljaselgitamiseks, tehakse küsitlusuuring taimekasvatajate seas aiandusturba kasutuspraktikate täpsustamiseks, analüüsitakse erinevaid statistilisi andmestikke kasutatava aiandusturba üldmahtude leidmiseks ning käsitletakse neid olemasoleva teaduskirjanduse abil.

UURINGU ESMASED TULEMUSED

Uuringu esmased tulemused näitavad, et 2022. aastal Eestis toodetud turbatoodetest moodustasid ligi 96 protsenti erineva töötlusastmega aiandusturbad, millest eksporditi 92 protsenti ning Eestis kasutati ligikaudu 270 000 m^3 aiandusturvast. Peamised kasutusvaldkonnad Eestis on metsaistikute, püsililled, viljapuude ja ilupõõsaste, maitsetaimede ja salati kasvatamine ning köögivilja-noortaimede ettekasvatamine. Maailmas kasutatakse turbasubstraate palju ka eksootiliste toataimede ja seente kasvatamiseks, kuid Eestis mitte.

Peamine turbapõhise substraadi lagunemine toimub köögivilja kasvatamisel aeroobselt ega sõltu oluliselt kasvatatavast kultuurist.

Kontrollitud tingimustes varieerub turbasubstraatide kasutusaeg 1–1,5 kuust köögivilja-noortaimede puhul kuni nelja-viie aastani ilupõõsa- ja viljapuuistikute puhul, seejärel jõuab substraat üldiselt koos taimedega avamaapeenardele. Kontrollitud tingimustes taimede kasvatamise osas võib välja tuua, et võrdluses avamaa-kasvatusega oli katmikaladel keskmine (2018–2022) köögivilja saagikus Eestis 2,75 korda kõrgem. Lõuna-Euroopas on see erinevus veel oluliselt suurem.

Substraatide omadused varieeruvad vastavalt kasvatatavale kultuurile, kuid valdavalt kasutatakse lubjakivi või kriidiga neutraliseeritud turbasegusid (pH 5,6–6,5), millele lisatakse väetist (lämmastik, fosfor ja kaalium). Ehkki juba Eesti tootjate valmis segatud substraatidele lisatakse ka kookoskiudu, puukoort ja -kiudu, komposti, biosütt, paisutatud perliiti ja savi, liiva, kriiti ja/või lubjakivijahu, moodustab ka valmissegudes turvas keskmiselt 98 protsenti ja orgaanilise süsiniku sisaldus on vahemikus 42,0 (±1,41) – 48,4 (±0,55) protsenti. Väärib märkimist, et peaaegu kogu Eestis kasutatud turbasubstraat jõuab kas koos ette kasvatatud taimega, kasvuhoones substraati vahetades ja/või kasutatud substraadi komposteerimise järel avamaapeenardele ja põldudele, kus see jääb mullaparandajana taimekasvu toetama.

Kuigi IPCC kasvuhoonegaaside inventuuri juhendmaterjal (IPCC 2006) näeb maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse ehk LULUCFi sektori (ingl *Land Use, Land Use Change and Forestry*) kasvuhoonegaaside arvestuses vaikimisi ette aiandusturba puhul kogu substraadis leiduva süsiniku lagunemise ja samal aastal kasvuhoonegaasina atmosfääri jõudmise (0,235 t CO_2 ekvivalenti m^3 kohta), ei ole selline lähenemine siiski korrektne. Kasvusubstraadi koosseisus olev turvas laguneb väga aeglaselt, substraadil kasvatatav taim seob kasvamise käigus atmosfäärist süsihappegaasi ning maa-alune biomass täiendab substraadis orgaanilise süsiniku varu. Kultuuridel, mille puhul ei tarbita ka lehti ja varsi (nt lillkapsas, brokkoli, tomat, kurk), lisandub ka seal talletunud orgaaniline süsinik, mis jõuab tagasi mulda kas otse kasvuperioodi järel maapinda küntuna või pärast komposteerimist.

Taimede kasvamise käigus tekkinud orgaanilise süsiniku kogus ületab nende kasvatamiseks kasutatud substraadi lagunemisel lendunud orgaanilise süsiniku kogust ka sel juhul, kui arvestada ainult

Süsinikubilanss = sisend (turbasubstraadi orgaaniline C + seemne C)

– kasvuperioodi C emissioon
– kasvuperioodi C leostumine
+ kasvuperioodil biomassi C

Lehtsalati C bilanss: sisend 3,2 ± 0,29 g C
tulemus maapealne biomass 2,16 g C
maa-alune biomass 1,11 g C
substraadi jääk 2,12 g C

Brokkoli: sisend 5,9 ± 0,45 g C
maa-alune biomass 8,2 g C
maapealne biomass 60,8 g C

Lillkapsas: sisend 5,9 ± 0,45 g C
maa-alune biomass 9,3 g C
maapealne biomass 46,8 g C

JOONIS 1. Turbasubstraadil kasvatatud salati ning substraadil ettekasvatatud brokkoli ja lillkapsa süsinikubilanss.

Allikas: Autorid

maa-aluse biomassi süsinikku (joonis 1), mis jääb kasvuperioodi lõppedes substraadi sisse. Peamine turbapõhise substraadi lagunemine toimub köögivilja kasvatamisel aeroobselt ega sõltu oluliselt kasvatatavast kultuurist (lehtsalat, brokkoli või lillkapsa taimede ettekasvatamine). Keskmine CO_2 voog on 0,83±0,18 µmol $m^{2*}s^{-1}$ kasvuperioodil, kuid esimesel nädalal võib ulatuda voog üle 2 µmol $m^{2*}s^{-1}$. Metaani emissioon on kontrollitud tingimustes köögivilja kasvatamisel väga madal – 0,06±0,05 nmol $m^{2*}s^{-1}$ – ega muutu oluliselt taimekasvu etappide vältel, vaid varieerub vähesel määral sõltuvalt kastmistsüklist.

Arvestades, et köögivilja kasvatamisel on substraadi kasutusperiood väga lühike – salati puhul 40–50 päeva, kapsa ja brokkoli taimede ettekasvatamisel 30–50 päeva –, on orgaanilise aine lagunemine väga väike ja tegelik kasvuhoonegaaside heite määr sõltub substraadi järelkasutusest ning sellest, kuidas käideldakse kasvatatud kultuuri saagi kõrval tekkinud biomassi. Sõltuvalt mullast, kasvatatavast kultuurist ja rakendatavast agrotehnikast võib mulla süsinikuvaru isegi suureneda. Konteinertaimede (nt potis salat, maitsetaimed jmt) kasvatamisel ja taimede jaeketis turustamisel on samuti süsinikubilanss kuni tarbimiseni süsinikuneutraalne, kuid edasine sõltub peamiselt tarbijakäitumisest ja jäätmekäitlusest.

Kuna uuring, sh laboratoorsed korduskatsed veel kestavad, on järeldused esialgsed ja lõpptulemused avaldatakse uuringu lõpparuandes 2024. aasta suvel.

RINGMAJANDUS

Sarnaselt ülejäänud ELiga on ka Eesti seadnud ressursitõhususe ja ringmajanduse arendamise oma strateegiliseks eesmärgiks (Keskkonnaministeerium 2022), millele ka turbasubstraatide korduv kasutamine ning tänu nende kasutamisele tekkiv väetiste ja kastmisvee kokkuhoid vastavad. Euroopa Komisjon on ringmajandust defineerinud kui majandust ja mõtteviisi, mille eesmärk on säilitada toodete ja materjalide väärtust võimalikult kaua. Jäätmeid tekitatakse ja ressursse kasutatakse võimalikult vähe ning kui toode jõuab olelusringi lõppu, kasutatakse seda uue väärtuse loomiseks. Keskkonna valdkonna arengukava raames on loodud

riiklik tegevuskava „Ringmajanduse valge raamat“ (Keskkonnaministeerium 2022), mis seab eesmärgi kasutada ressursse vastutustundlikult, viia jäätmeteke miinimumini, tagada kvaliteetsed andmed olukorra seiramiseks ning luua ringmajandust toetav õigus- ja majanduskeskkond.

Taimehaiguste tõttu on substraatide katmikaladel kasutamine pahatihti ajaliselt piiratud. Seetõttu tekib küsimus, mis saab pärast taimekasvatust substraadist edasi. Hetkel istutatakse suurem osa turbasubstraadis ette kasvatatud taimedest aeda, metsa või põllule koos juuri ümbritseva mullapalliga – sel juhul tõstab see mullaparandajana orgaanilise aine sisaldust mullas, soodustades taimede kasvu.

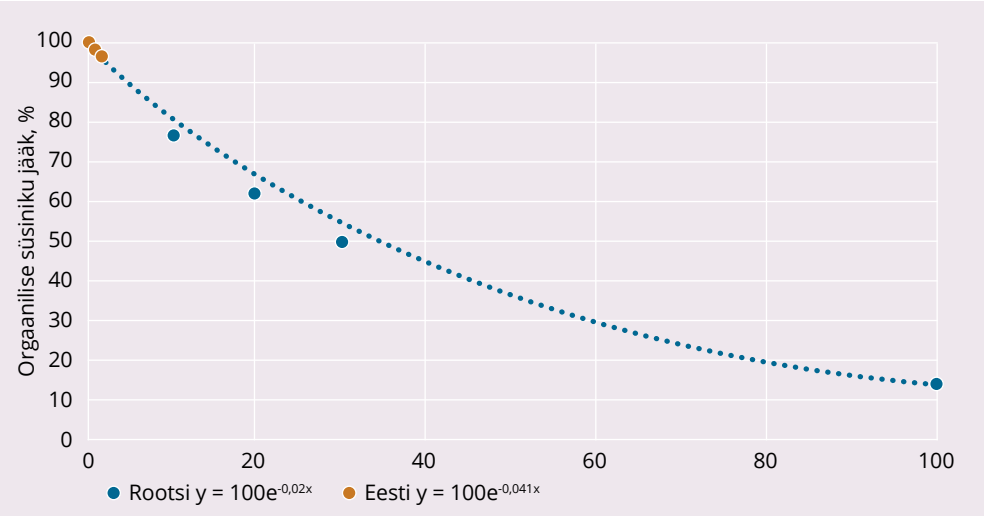
Taimekasvatajate sõnul on võimalik taimekultuuri vahetades, nt õunapuu ja seejärel ploom, turbasubstraati vahel mitu korda kasutada. Puukoolides kasutatakse taimi suuremasse potti ümber istutades ka kasutatud substraate poti alumistes kihtides, millega see ikkagi aias või aiandis mulda jõuab. Taimekasvatajate hinnangul jääb pärast kasutamist päriselt üle küllaltki väike osa (viis kuni kümme protsenti) kasutatud turbasubstraadist, lisaks kasvuhoonetes välja vahetatavale turbale peamiselt müümata jäänud ja praaktaimede substraat, millega avamaal maapinda tasandatakse.

Kokkuvõttes jõuab peaaegu kogu Eestis kasutatud turbasubstraat mulda, kus see jääb mullaparandajana taimede kasvu toetama ja ühtlasi ka muldade süsinikuvaru täiendama.

Turbasubstraatide kliimamõjude hindamisel on oluline mõista, kuidas käitub turbasubstraat pikaajaliselt süsinikuringes. Pikaajalises turbasubstraadi valdavalt mineraalsele põllumullale lisamise katses Kesk-Rootsis, kus klimaatilised olud on Eestiga sarnased, leiti, et 30-aastase perioodi lõpuks, mille jooksul kasvatati põllul erinevaid kultuure, jäi sinna alles 69 protsenti turbaga lisatud süsinikust (Hyvönen jt 1996). Muude lisatud orgaaniliste lisandite (*organic amendments*), nagu sõnniku, heina, saepuru ja reoveesette puhul jäi algselt lisatud süsinikust alles oluliselt vähem, üldjuhul alla 30 protsendi.

Mullale lisatud süsiniku ja saadud mõõtmistulemuste põhjal modelleerisid Karhu jt (2012) sama katsepõllu põhjal ka teatud ajahetkel lisatud turbasüsiniku säilumist mullas. Leiti, et ühe aasta järel on säilinud 97 protsenti, kümne aasta järel 77 protsenti, 20 aasta järel 62 protsenti, 30 aasta järel 50 protsenti ja 100 aasta järel 14 protsenti algselt turbaga mullale lisatud süsinikust. Kuigi tulemused sõltuvad nii kliimast, turba omadustest (Waddington jt 2002) kui ka mullast, millele turbapõhist substraati lisatakse, näitavad meie uuringu esimese aasta tulemused Rootsis läbi viidud katsega üldjoontes sarnast orgaanilise aine lagunemise kiirust (joonis 2) metsataimede kasvatamise väljakutel. Esimesel poolaastal on substraadi süsinikukadu kõige kiirem ja toimub peaaegu võrdselt CO_2 emiteerumise ja lahustunud orgaanilise süsiniku kujul leotumise teel. Edaspidi väheneb kiiresti leostumiskadu ja aeglustub ka gaasiline emissioon. Osaliselt hakkab kasvuperioodi keskel süsinikukadu kompenseerima seemikute peenjuurte näol substraati lisanduv orgaaniline aine.

Võrreldes Rootsis läbi viidud katsega on meie uurimisalal Eestis metsaistikute kasvatamise väljakutel esimesel aastal turba lagunemine siiski intensiivsem, sest tegemist on kontrollitud niisutusega väljakutega, mis tagab taimede optimaalse arengu, aga suurendab leostumist. Süsinikukadu on esimesel aastal suurem madala biomassi lisandumisega männiistikute kasvatamise väljakutel (substraadi süsinikusisalduse kahanemine kahe protsendi võrra) ja väiksem kaseistikute kasvatusalal, kus on küll ruumiline varieeruvus männiistikute alaga sarnane, aga suurema bioproduktsiooni ja peenjuurte osakaalu tõttu on aastane mullasüsiniku kadu väiksem. Metsataimede kasvatamisel konteinertaimedena ei ole substraadi orgaanilise süsiniku arvestamine täielikult CO_2 kujul emiteeritavana korrektne,



JOONIS 2. Mullaparandajana või järelkasutusena turbapõhise substraadi mulda viimisel orgaanilise süsiniku lagunemise pikaajaline muutumine Ultuna katseala (Karhu jt 2012) ja Eestis metsataimede kasvatamiseks kasutatud turbasubstraadi näitel.

Allikas: Karhu jt 2012, autorid

kuna taim läheb koos substraadis kasvava juurepalliga mulda ning muutub osaks mulla orgaanilisest ainest. Eriti ekslik on substraadi lagunemist arvestada soomuldadele istutatava metsa korral, sest seal säilib substraat sarnaselt ümbritseva turvas- või turvastunud mullaga.

Avajuursete istikute kasvatamiseks kasutatud substraati on edukalt kasutatud põllumuldade seisundi parandamiseks ning mullastruktuuri ja viljakuse tõstmiseks. Teraviljapõllule laotati järelkasutusena substraati ligikaudse suhtega 300 t/ha väliniiskuse juures. Uuringu käigus võeti mullaproovid nii substraadi laotamisega teraviljapõllult kui selle kõrvalt ilma substraadi laotamisega alalt sama mullakontuuri seest.

Substraadi laotamisega tõusis põllu süsinikusisaldus künnikihis 2,2±0,08 protsendi tasemele, samas kui substraadi lisamiseta põlluosal oli künnikihi süsinikusisaldus 1,8±0,05 protsenti. Selline 0,4 protsendi ulatuses mulla süsinikusisalduse suurenemine võimaldab hektari kohta säilitada ligi 100 000 liitrit sademevett enam ja seeläbi kahandada mulla põuakartlikkust, suurendada taimede bioproduktsiooni ning seeläbi suurema varise ja maa-aluse biomassi (juurestiku) kaudu suurendada mullas pikaajaliselt säiliva orgaanilise süsiniku varu.

Ka ELi mullaseire direktiiv (2023) näeb ette, et liikmesriigid peavad tagama mulla süsinikuvaru säilimise, pidama arvet mulda viidavate lisandite ja hea seisundi üle. Ühtlasi hinnatakse, et sama mulla heasse seisundisse viimine võib suurendada saagikust 2,5–15 protsenti. EL jätab mullaseire direktiiviga liikmesriikidele suhteliselt suure paindlikkuse, mis võimaldab välja selgitada ja rakendada kohalike oludega kõige paremini sobivaid meetmeid ja lähenemisviise. See on äärmiselt oluline, sest mulla seisund, maakasutus, kliimatingimused ja sotsiaalmajanduslikud aspektid võivad erineda nii liikmesriikide vahel kui ka ühe liikmesriigi piirides.

Aiandusturba järelkasutus põllumaadel mullaparandajana on kahtlemata üks meetmetest, mis väärib suuremat tähelepanu ja täiendavat uurimist nii mullaviljakuse ja niiskusrežiimi parandajana kui ka kliimameetmena.

TURBA ALTERNATIIVID

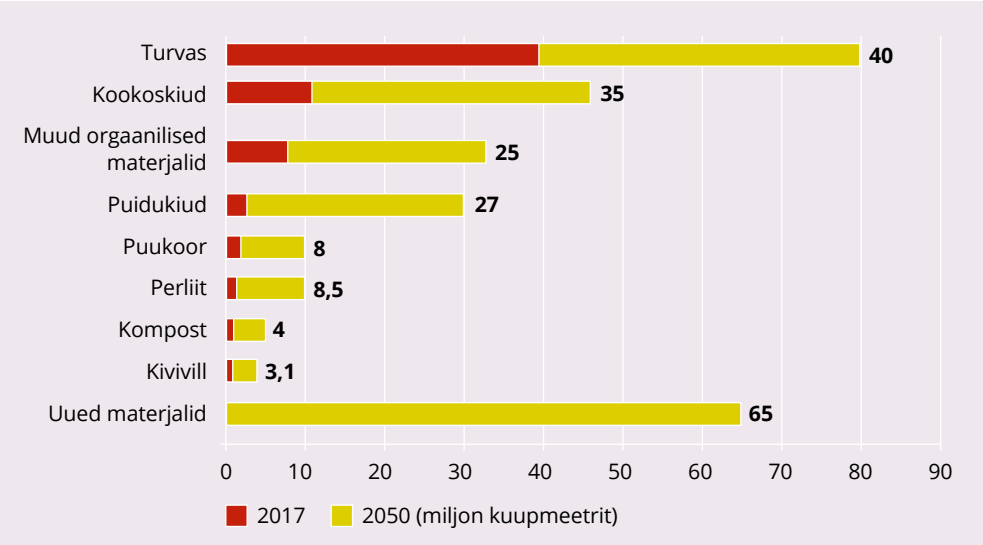
Turvas on paljude taimekultuuride kasvatamiseks kõige sobivam substraat, kuid turbatootmise kliimamõjude vähendamiseks on viimastel aastakümnetel paralleelselt turbasubstraatide laialdase kasutamisega otsitud turbale alternatiive ning osas riikides ka püütud piirata turbasubstraatide kasutamist hobiaianduses. **Turba** olulisimateks eelisteks on selle struktuur ja steriilsus: turvas on oma tekke tõttu vaba haigustekitajatest ja kahjuritest ning kontrollitud toodang on ka umbrohuseemneteta; madal toitainete sisaldus võimaldab lisada just vastavale taimekultuurile sobivas koguses väetist; rakuline struktuur oma suurte vett ja õhku hoidvate vakuoolidega tagab kõrge veemahutavuse samaaegse suure õhumahuga.

Turbaga kõige sarnasemate omadustega on veel turbaks muutumata **turbasammal**, mille tööstusliku kasvatamise katseid on viimastel aastakümnetel erinevates riikides (eelkõige Saksamaal) tehtud. Uue materjalina piiravad selle tootmist eelkõige aga piisava kogemuse puudumine ning võrreldes materjali vajadusega aeglane juurdekasv, mis turba asendamiseks nõuaks tööstuslikku kasvatamist väga suurtel maa-aladel (substraaditootjate hinnangul oleks nt ainuüksi Saksamaa vajaduste katmiseks vaja turbasammalt kasvatada vähemalt 65 000 hektaril). Selleks sobiksid eelkõige ammendunud turbatootmisalad, kus veetase on maapinna lähedale tõstetud. Paraku on aga samad alad kõige sobilikumad ka looduslähedaste soode taastamiseks.

Samuti kerge, hästi märguva, hea vee- ja õhumahutavusega ning seejuures taastuva materjalina on **kookoskiudu** peetud omadustelt üheks paremaks turba analoogiks kasvusubstraatides. Selle suurimaks miinuseks on aga toorkius sisalduvate, taimedele toksiliste soolade kõrge kontsentratsioon, mille mitmekordsel väljapesemisel on suur mageveekulu ning kasutatavate kemikaalide tõttu ka joogiveereostuse oht. Kui loodusliku aineringe puhul jõuaks kookoskius sisalduvad toitained (eelkõige K ja Mg) tagasi mulda, siis substraaditootmise korral viiakse toitained vastavatest ökosüsteemidest välja. Lisaks on kookoskiud väga vastuvõtlik teatud seenhaigustele ning seda tuleb Euroopasse transportida enamasti Indiast ja Kagu-Aasiast. Seejuures on kookoskiu tootmise maht piiratud.

Seoses jäätmete sorteerimise efektiivsemaks muutumise ja ringmajanduse arenemisega kogu maailmas on biojäätmetest toodetud **kompostil** üha suurem potentsiaal ka kasvusubstraadina kasutamisel. Seejuures sisaldab kompost osaliselt ka ringlusse jõudvat turbapõhist substraati kodumajapidamistes hukkunud toataimede ning potiga soetatud maitsetaimede ja lehtsalati jääkide kujul. Komposti eelisteks on biojäätmete taaskasutus ning toitainete kõrge sisaldus. Samuti vähendab komposteerimine edukalt patogeensete organismide arvukust substraadis. Samas ei saa kõrge pH ja suure toitainete sisalduse (eelkõige K ja P) tõttu komposti üldjuhul puhtal kujul kasutada, vaid seda tuleb segada muu materjali, tavaliselt turbaga; seetõttu on kompost substraadisegudes kasutatav üldiselt suhteliselt väikeses koguses. Vaatamata sellele, et tööstuslik komposteerimine tapab patogeenid võrdlemisi efektiivselt, säilib kompostis siiski ka taimehaiguste ja kahjurite risk. Võrreldes eelnevatega on komposti mineraalse aine osakaal väga suur ning substraat ise raskem, mõjutades transpordikulusid.

Puukoor on samuti taastuv ressurss ning pikaajaliselt stabiilse ja hästi õhustatud struktuuriga, ent vett hoiab halvasti. Puhtal kujul sobib see kasutamiseks epifüütide (nt orhideede) kasvatamisel, kuid teiste taimede substraadisegudesse sobib pigem väikese osakaaluga; liiga suure sisalduse puhul mõjub taimekasvule halvasti. Taimekultuure ohustavate nematoodide leviku vältimiseks vajab puukoor enne substraadile lisamist ka



JOONIS 3. Üleilmne aastane peamiste kasvusubstraatide kasutamine 2017. aastal ja prognoos 2050. aastaks.

Allikas: Blok jt 2021

täiendavat töötlust. Sarnaste omadustega on ka puidukiud, mida lisatakse substraatidele õhustatuse suurendamiseks, kuid selle veehoiuvõime on väike ja üldjuhul seda puhtal kujul ei kasutata. Selle suurema osakaalu puhul substraadis on vaja kindlasti lisada toitaineid, eriti lämmastikku.

Perliit on steriilne, ei vaju kokku ega lagune, on korduvkasutatav ning õhustab hästi substraati. Samas ei hoia see hästi vett. Kuna perliidi toormeks on vulkaaniline kivim, ei ole see taastuv ning perliidi tootmine on väga suure energiakuluga.

Sarnaselt kompostiga on ka **kivivill** valdavalt teisesest toormest ja kasutuse alguses taimehaigustevaba, kuid selle tootmine on väga energiamahukas. Kivivilla ja vesilahuste kasutamine on küll väga efektiivne, sest kõik toitained on taimele kohe omastatavad, kuid nõuab põhjalikke eelteadmisi. Materjali kasutamine kahjustab inimeste hingamisteid ning eeldab seetõttu taimekasvatajatelt isikukaitsevahendeid.

Seega on igal substraadi komponendil oma eelised ja puudused nii kasutusomaduste kui keskkonnamõjude osas. Samuti tuleb arvestada materjalide üldise maksimaalse koguse ja kättesaadavusega maailmas, sest lisaks substraaditööstusele vajavad neid ka teised tööstusharud. Professor Chris Bloki jt (2021) uuringu põhjal võib seniste trendide (inimkonna juurdekasv ja elatustaseme tõus, viljaka põllumaa vähenemine jne) jätkudes kasvada aastane substraatide nõudlus maailmas 2050. aastaks 283 Mm^3-ni ehk võrreldes 2017. aasta seisuga (67 Mm^3) üle nelja korra (joonis 3). Seejuures kasvab nende prognoosi järgi kasvusubstraatide kasutamine toidutootmises 260 protsenti ja ilutaimede kasvatamisel 490 protsenti.

Enamik kasvusubstraatide võimalikke koostisosi võrdlevate ja kättesaadavust hindavate tööde autorid on jõudnud järeldusele, et praegu ja lähiajal turbale arvestatavat alternatiivi kasvusubstraatide baaskoostisosana ei leidu.

KOKKUVÕTTEKS

Turvas on olnud aiandussektoris aastakümneid üks peamisi kasvusubstraate ja selle roll köögiviljakasvatuses on jätkuvalt väga

oluline. Turba omadusi silmas pidades on sellele raske leida nõudlusele vastavas mahus alternatiivseid materjale. Samas kasvab vajadus kvaliteetse toidu, eriti taimse toidu järele ning kontrollitud tingimustes katmikaladel köögivilja tootmine on üha laienemas.

Eesti kui globaalselt oluline aiandussektori turbaga varustaja on otsimas lahendusi, kuidas leida optimaalne tasakaal toidujulgeoleku tagamiseks vajaliku toorme pakkumise ning kliimaeesmärkide ja ka laiemalt keskkonna säilitamise vahel. Selleks on algatatud uuringud, et kvantifitseerida aiandusturba ja substraadi tootmisega seonduvad kasvuhoonegaaside vood ja leida lahendusi ringmajanduse põhimõtete juurutamise kaudu keskkonnajalajälje kahandamiseks.

Eesti turvast kasutatakse tänapäeval peamiselt aiandussektoris (96 protsenti toodangust on erineva töötlusastmega aiandusturbad) ning sellest 92 protsenti läheb ekspordiks. See toob omakorda kaasa küsimuse, kas substraadi kasutamisega kaasnev kasvuhoonegaaside heitme arvestus peaks käima tootja või tarbija juures. Samuti on vajalik täpsemalt hinnata substraadi kasutamisega kaasnevaid tegelikke kasvuhoonegaaside vooge.

Meie uuringu esmased tulemused näitavad, et oluline osa substraadis leiduvast süsinikust on siiski võimalik talletada pikaajaliselt mullas huumusena, kui järelkasutuse raames kasutatakse substraati mullaparandajana. Eesti aiandussektoris on sedalaadi praktika laialt levinud ja see annab aluse muuta senist substraadist pärit kasvuhoonegaaside heitme arvutamise metoodikat.

KASUTATUD ALLIKAD

BLOK, C., EVELEENS, B., VAN WINKEL, A., 2021. Growing media for food and quality of life in the period 2020–2050. – Acta Horticulturae 1305, 341–355. DOI: 10.17660/ActaHortic.2021.1305.46.

Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv mullaseire ja mulla vastupidavuse kohta (mullaseire direktiiv), 2023. Brüssel 5.7.2023, COM(2023) 416 final.2023/0232(COD). – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0416&qid=1698236460558

Ernst & Young Baltic, 2022. Eesti turbasektori sotsiaalmajandusliku mõju analüüs. Juuni 2022.

HYVÖNEN, R., AGREN, G. I., ANDREN, O., 1996. Modelling Long-Term Carbon and Nitrogen Dynamics in an Arable Soil Receiving Organic Matter. – Ecological Applications, 6 (4), 1345–1354.

IPCC, 2006. Chapter 7: Wetlands. Vol. 4: Agriculture, Forestry and Other Land Use. IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories. – https://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/pdf/4_Volume4/V4_07_Ch7_Wetlands.pdf

KARHU, K., GÄRDENÄS, A. I., HEIKKINEN, J., VANHALA, P., TUOMI, M., LISKI, J., 2012. Impacts of organic amendments on carbon stocks of an agricultural soil – Comparison of model-simulations to measurements. – Geoderma 189–190, 606–616. DOI:10.1016/j.geoderma.2012.06.007.

Keskkonnaministeerium ja keskkonnaamet, 2022. Ringmajanduse valge raamat.

Maaeluministeerium. 2020. Arengukava „Eesti põllumajandus ja toit 2030".

MORTLER, M., 2023. Report on ensuring food security and long-term resilience of the EU agriculture (2022/2183(INI)). Committee on Agriculture and Rural Development (approved). A9-0185/2023.

ORRU, M., 1992. Eesti turbavaru. Eesti Geoloogiakeskus, Tallinn.

PAAL, J., LEIBAK, E., 2013. Eesti soode seisund ja kaitstus. Regio, Tartu.

VALGEPEA, M., RAUDSAAR, M., KARU, H., SUURSILD, E., PÄRT, E., SIMS, A., KAUER, K., ASTOVER, A., MAASIK, M., VAASA, A., KAIMRE, P., 2021. Maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse sektori sidumisvõimekuse analüüs kuni aastani 2050. Keskkonnaagentuur, Eesti Maaülikool. 164 lk. DOI: 10.15159/eds.rep.21.01.

WADDINGTON, J. M., WARNER, K. D. AND KENNEDY, G. W., 2002. Cutover peatlands: a persistent source of atmospheric CO2. – Global Biogeochemical Cycles 16 (1). DOI: 10:1029é2001GB001398.

Elanike mõjutatavus kui oht riigi julgeolekule ja põhiseaduslikule korrale: kahe juhtumi analüüs

EVE NOOR-FELDMANN
EMCC sertifitseeritud
coach *ja mentor*

Demokraatliku riigikorra ja vaba ühiskonnaga kaasnevad ka õigused ja kohustused, sealhulgas kohustus vastutada oma tegevusega kaasnevate tagajärgede eest. Näiliselt üllaste väärtuste kaitsmise taustal võib toimuda kellegi teise kavandatud varjatud plaanide elluviimine. See tõstatab küsimuse, kuidas mõjutab nähtamatu mõjutustegevus inimeste otsuseid demokraatias ning rahvaüritustel.

Pealkirjas nimetatud kaks juhtumit on Maidani revolutsioon 2014. aasta veebruaris ja Ameerika Ühendriikide Kapitooliumi ründamine 6. jaanuaril 2021.

Riigi elanikkond on mõjutatav (Narits 2015: 68) ja eksisteerivad erinevad mõjutustegevusega tegelevad huvigrupid (Sazonov *et al.* 2020: 8). Selleks, et prognoosida mõjutustegevusest tulenevaid julgeolekuohte, vajame teadmist, mis mõjutab ja millistele mõjutustele ollakse kõige vastuvõtlikumad. Sisekaitseakadeemia uuringust (Puusalu & Marnot 2021: 59) selgub, et 10–15 protsenti Eesti elanikest ei taju välisriikidest tulenevat mõjutustegevust julgeolekuohuna ning neil puudub huvi julgeolekuteemade vastu, millega võib kaasneda mõjutatavusest tuleneva mõju ja vastuvõtlikkuse suurenemine.

Teema seostub Eesti julgeolekupoliitika aluste (2023) põhimõttega. Riik pöörab rohkem tähelepanu põhiseadusliku korra kaitsele ja ennetustegevustele, mis eeldab asjakohase teabe kogumist ja töötlemist vaenuliku luure- ja mõjutustegevuse tõkestamiseks. Vahetu oht Eesti julgeolekule tuleneb Venemaa suurenenud sõjalisest aktiivsusest ja agressiivsusest, mille tõttu

ei saa välistada ka sõjalist rünnakut Eesti vastu.

Keeruline ohupilt ja ohuallikate mitmekesisus, poliitiline radikaliseerumine ja polariseerumine võimendavad ebastabiilsust ning tingivad olulise vajaduse osata hinnata erinevaid julgeolekuohte ja julgeolekut mõjutavaid tegureid. Eesti julgeolekupoliitika alustes kirjeldatakse vajadust jälgida kiiresti muutuvas julgeolekukeskkonnas julgeolekutegureid, mille alged juba eksisteerivad, kuid mõju võib avalduda alles aastakümnete pärast (Eesti julgeolekupoliitika alused 2023: 4–20).

Elanike mõjutatavuse ja sellest tuleneva julgeolekuohu temaatika aktuaalsust toetavad riigikaitse arengukava 2022–2031 ja siseturvalisuse arengukava 2020–2030, kus tuuakse esile põhiseadusliku korra tagamise vajadus – teadvustades, mõistes, prognoosides ja ennetades põhiseadus-

Massikäitumise algse arusaama kohaselt käsitleti rahvahulki kui inimesi, kes on ühises „mõtteväljas“.

likku korda ohustavaid konflikte, aga ka elanike mõjutatavust kui ohtu julgeolekule. Riigikaitse arengukava 2022–2031 (lk 6, 23) rõhutab vajadust elanikkonna olulisemate julgeolekuga seotud hoiakute regulaarseks seireks ning eri tegurite omavaheliste seoste väljaselgitamiseks ja analüüsiks ning Eesti põhiseaduslikku korda ja iseseisvust ähvardavate ohtude ennetamiseks ja lahendamiseks, aga ka informatsioonilise mõjutustegevuse vallas akadeemilise uurimistegevuse arendamiseks, et suurendada ühiskonna vastupanuvõimet.

Sisejulgeolekut mõjutavatele teguritele on siseturvalisuse arengukava 2020–2030 (lk 17) andmetel lisandunud välised ohud, nagu vägivaldsete ideoloogiate ülemaailmne levik, vaenulike eriteenistuste tegutsemine, hübriidohud, mistõttu on oluline ohustavate tegurite hea teadvustatus ja maandatus mitmesuguse riigisisese tegevuse kaudu ning ühe tegevussuunana on välja toodud põhiseadusliku korra tagamine. Seega on oluline tuvastada ja kaardistada latentse ohu indikaatoreid. Ühe võimaliku indikaatorina saab välja tuua emotsionaalse seisundi, sest Naritsa (2015: 35) uuringust selgus, et inimesed on kõige mõjutatavamad ja manipuleeritavamad emotsionaalse sisuga sõnumite poolt, ning ta on pakkunud ühe vaenuliku informatsioonilise mõjutustegevuse vastumeetmena riigi elanike emotsionaalse seisundi jälgimist.

MASSIKÄITUMISE TEOREETILISED LÄHTEKOHAD

Massikäitumine on keeruline kompleksne sotsiaalne nähtus, mis on seotud inimühiskonna arenguga ja mille uurimise muudab keeruliseks massikäitumise ettearvamatus. Massikäitumist saab La Macchia & Louis' arvates (2016: 17–18) vaadelda kui kollektiivse tegevuse vormi, kus toimub inimeste rühmadesse kogunemine ühiste väärtuste ja eesmärkide nimel tegutsemiseks.

Massikäitumise kontekstis kasutatud terminite üheselt mõistmiseks on vaja avada sõnade „rahvamass“ ja „rahvahulk“ mõisted. „Rahvahulk“ määratleb inimeste hulka ühes kohas (Eesti Keele Instituut 2009), kus hulk võib, aga ei pea tingimata olema suur, „rahvamassi“ (ingl *crowd*) määratleb suur rahvahulk (Eesti Keele Instituut 2009). Mõistete peamine erinevus seisneb aspektis, et rahvahulk kui kogum ei pea olema suur ja selle võivad moodustada erinevad indiviidid, aga ka väiksemad või suuremad grupid, sõna „rahvamass“

aga väljendab, vastupidi, just rõhutatult suurt rahvahulka.

Massikäitumise algse arusaama kohaselt käsitleti rahvahulki kui inimesi, kes on ühises „mõtteväljas“, kui homogeenset entiteeti, kuhu sisenedes kaob nii individuaalne mõtlemisvõime kui ka isiksus, aga ka kui arvukaid üksteisest sõltumatuid indiviide rahvahulga sees. Arvati, et rahvahulga liikmed võivad muutuda eristamatuks ja barbaarsusele kalduvaks rahvamassiks (Le Bon 2002: 6–9). Teisalt vastandusid individualistid oma väitega, et grupid ja rahvahulgad on pigem üksikisikute kogumid, kus sotsiaalse kaasamise teel kutsutakse esile indiviidile juba omane käitumine (Allport 1924: 691). Rahvahulkade käitumine on siiski ettearvamatul viisil dünaamiline – rahvahulkade ettearvamatu liikumise korral kaovad nii selle põhjus kui ka motiiv.

Erinevad koolkonnad ja teadlased on uurinud rahvamasside käitumist, püüdes muu hulgas mõista ja selgitada, milline on ja millest tuleneb üksikisiku käitumise muutus rahvahulgaga liitudes. Üheks ajalooliselt oluliseks teooriaks võib pidada Le Bon'i (1895) klassikalist rahvahulkade teooriat (ingl *crowd theory*), mis on Reicheri (2017: 594) järgi säilitanud oma aktuaalsuse tänapäevani ja mida on kasutatud näiteks Donald Trumpi massidele mõjumise põhjuste selgitamiseks. Rahvahulgad on massid, kelle tegevusest võib tuleneda potentsiaalne oht olemasolevale korrale ning kes rahvamasside teooria kohaselt muutuvad primitiivsemaks, vähem kaalutlevaks ja vähem moraalseks.

Teadlaste arvamused rahvamasside kogunemisel tekkivast kehalise kontakti mõjust on vastandlikud. Harvardi psühholoog Sidis (1895: 8) peab rahvahulga kehalise kokkusurumise tulemuseks individuaalsuse peatamist, sest füüsiliselt on rahvahulk kui indiviidid, kelle kehad on nii tihedalt üksteise vastu surutud, et vaba liikumine osutub võimatuks, ja see põhjustab individuaalsuse kahanemise.

Kollektiivse identiteedi kujunemise uurijad on välja toonud, et juhi karisma on see, mille abil saab temast sümbolite looja ja rahva arvates tõhus juht ning igasugune muutus, sealhulgas poliitiline ümberkujundamine, toob kaasa rahva uued nõudmised. Vaatamata teadlaste eriarvamustele kehalise kokkupuute mõjust rahvamassidele, ilmneb üksmeel selles, et kehalise kokkupuute aspekt võib osutuda üheks massikäitumise mõjutajaks ja soodustada seega ka massikäitumises erinevaid arenguid, näiteks vägivaldseks muutumist.

Kehalise kokkupuute aspekt võib osutuda üheks massikäitumise mõjutajaks ja soodustada seega ka massikäitumises erinevaid arenguid, näiteks vägivaldseks muutumist.

Masside mõjutatavuse, ohtliku massikäitumise reaktiivsete käivitajate ning sellega seostuvate latentse ohu indikaatorite välja selgitamiseks on tähtis uurida nii sündmuste toimumise aegsete süstemaatiliste empiiriliste uuringute tulemusi, aga ka pikemal ajaskaalal uuritud hoiakuid ja veendumusi ning nende võimalikku mõju. Massikäitumise teooriate põhitüpoloogia on välja toodud tabelis.

MASSIDE JUHTIMISE JA JUHI ROLL

Juhi rollist ja tähtsusest massikäitumises valitsevad vastandlikud arusaamad. Ühelt poolt nendib Borch (2009: 286–288) Le

Teoreetilised põhiteesid	Autorid
Rahvamassid on ohtlikud, primitiivsed, agressiivsed, identiteedi kaotanud	Le Bon (1895), Borch (2009), Reicher (2017)
Rühmas kaob teadlik isiksus ning tekib vastuvõtlikkus ideedele ja ettepanekutele	Ibrahim ja Hassan (2017)
Rahvahulgad on pigem ratsionaalsed, mitte vägivaldsed	McPhail (1991), Stott & Drury (2000), Templeton *et al*. (2015)
Kehalis-anatoomiline positiivne mõju massikogunemistes osalejatel	Borch (2009)
Individuaalsuse peatumine kehalise kokkusurutuse mõjul	Sidis (1895), Le Bon (1895)
Kehalise kokkusurutuse ja võimu olemuse kombinatsiooni võimalik mõju vägivallale kaldumiseks	Borch (2009)
Juhi karisma on põhiline tegur, mis aitab tal saada rahva arvates tõhusaks juhiks ja sümbolite loojaks	Laclau (2005)
Protestidel osalemine tekitab positiivse sotsiaalpsühholoogilise transformatsiooni, toimub gruppide vastastikune suhtlus, muutused grupipiirides, kokkupuuted võimuesindajatega võivad viia radikaliseerumiseni	Drury & Reicher (2009)
Eelnev sage protestikogemus suurendab ebaseaduslikes protestides osalemise võimalust; seos sotsiaalmeediauudiste tarbijate ja ebaseadusliku protestikäitumise vahel	Inguanzo *et al*. (2022)
Rahulolematuse võimalik muutumine revolutsiooniks, populistlike mässude teke	Reicher (2017)
Poliitiline polariseerumine ja radikaliseerumine, valmisolek poliitilise äärmusluse massiaktideks, äärmusrühmituste arvu kasv ja mobiliseerumine poliitiliselt äärmuslikuks võitluseks	Rich (2021)
Kokkupuude vägivaldse meediaga võib mõjutada uskumusi ja hoiakuid ning suurendada agressiooni tõenäosust, kumulatiivne seos vanuse tõusu ja vaenulike hinnangute vahel, sotsiaalse keskkonna mõju võtmetähtsus	Bushman (2016), Anderson & Bushman (2018)

TABEL 1. Massikäitumise põhitüpoloogia.

Allikas: autori koostatud

Bon'i, Tarde ja Freudi seisukohtadele toetudes, et rahvamassid on seotud nende juhi individuaalsusega, toetades seega juhi tähtsusega seostuvaid seisukohti. Juhi mõju ilmneb ka juhtide suutlikkuses vormida rahva meelsust lihtsaid lausungeid ikka ja jälle korrates. Rahva juhtidel on ajalooliselt olnud vajadus ja soov rahvamasse valitseda, milleks sobivad pigem ahvatlus ja retoorilised tehnikad kui teadmiste rakendamine.

Le Bon'i lähtekohtade austajate seas on läbi ajaloo olnud erinevaid poliitilisi liidreid, näiteks USA endine president Theodore Roosevelt, Benito Mussolini ja Adolf Hitler (Borch 2013: 589). Rahvamassidega manipuleerimine ja poliitilistel eesmärkidel mobiliseerimine on üks poliitiliste juhtide kasutatavaid meetodeid, mida on kasutanud näiteks Hitler võimule saamiseks, võttes abiks ignorantsete rahvamasside psühholoogia, uued strateegiad ja suunad vajaliku poliitilise toetuse mobiliseerimiseks ning masside moodustamiseks.

Mõjutatavuse uuringu kontekstis

on oluline aspekt, et propagandistlik mõjutustegevus oli suunatud võhiklikele massidele, keda ei ole võimalik ratsionaalsete argumentidega mobiliseerida, aga ka massikoosolekutel inimeste füüsiline kohalolek. Teisalt möönab Borch-Jacobsen (1988: 156–157), et on ka teistsuguseid lähenemisi, mis rahvahulkade juhtimisel ei pea liidri kohalolekut rahvahulkade tegutsemise eeltingimuseks.

Massikäitumise aspektist on oluline roll ka grupidünaamikal, samuti juhi osal selle loomisel ja muutmisel. Tähtis on mõista, et erinevate rühmasiseste osalejate mõju sõltub rühmadevahelise dünaamika olemusest ning grupiväline tugev surve võib soodustada grupi radikaalsemate liikmete vastasseisu ja vägivalda soosiva mõju suurenemist. Võtmeküsimus on see, kelle häält inimesed kuulavad, mis omakorda sõltub narratiivide ja kogemuste vahelisest sobivusest. Kui juht osutub hääleks, keda inimesed usuvad ja kuulavad, võivad tema loodud narratiivid osutuda mõjusaks, põhjustades käitumismustreid ning kujundades sellega ka sotsiaalset identiteeti.

Masside juhtimise ja juhi rolli ei saa massikäitumise ning mõjutatavuse kontekstis alahinnata. Juht ja juhi mõju võivad osutuda üheks oluliseks teguriks massikäitumise suunamisel ning seostuda ohuga riigi julgeolekule ja põhiseaduslikule korrale.

Masside juhtimise ja selle mõju prognoosimiseks võib lähtuda empiirilisest nähtusest, mida tuntakse kui 20-60-20 reeglit. Jaworski & Pitera (2015: 1) on matemaatiliselt tõestanud, et eksisteerivad viited teatud populatsiooni globaalsele tasakaalule, kus suhe 20 protsenti, 60 protsenti ja 20 protsenti osutub üldjuhul tõhusaks jaotuseks. Inimesed jaotatakse tavaliselt kolme gruppi, keda nimetatakse vastavalt positiivseks, neutraalseks ja negatiivseks: esimene grupp suhtub vaadeldavasse subjekti positiivselt ja nõustub kohe kõigega, teine grupp on äraootaval seisukohal, olles seetõttu enim mõjutatav ja vastuvõtlik erinevatele mõjutustele, ning kolmas suhtub negatiivselt, näidates kohe üles vastuseisu. See reegel on leidnud laialdast kasutust juhtimise valdkonnas (Jaworski & Pitera 2015: 1–2).

Üks võimalikest mõjutamise instrumentidest võib olla teadlik ja sihipärane tegevus rahulolematuse tekitamiseks, eesmärgiga manipuleerida masse ja massikäitumist ning soodustada protestikäitumist, Reicheri (2017: 595) hinnangul võib rahulolematus aga kergesti revolutsiooniks muutuda. Massiühiskonna teooria järgi muudab võitlus erinevad arusaamad ühiskonnakorraldusest valikuks korra ja kaose vahel. Ühelt poolt *status quo*'d ja teiselt poolt võrdsust taotlevate süsteemide vahel, kus kindlaid norme määratlev poliitiline eelistus muudetakse sotsiaalseks ja tunnetuslikuks hierarhiaks. Pidev infantiilsuse ja ignoreerimise kogemus võib soodustada populistlikke mässe „eliidi" vastu nii Euroopas kui ka Ameerika Ühendriikides ning „eliidi" süüdistused valijate irratsionaalsusest ja erapoolikusest on probleemi süvendava mõjuga. „Eliidi" valitsemist õigustavad elitaarsed psühholoogid sellega, et elanikkonda ei saa teavitada ohtudest ja riskidest, sest nad ei tuleks nendeks valmistumisega toime. Seega tähendab

Massiühiskonna teooria järgi muudab võitlus erinevad arusaamad ühiskonnakorraldusest valikuks korra ja kaose vahel.

„valmidus“ ja „vastupidavus“ valitsusaparaadi suutlikkust ning toimetuleku tagamist (Reicher 2017: 595–596). Eelnevast tulenevalt saab järeldada, et vastuolude võimendamise ning võimendamist soodustava mõjutustegevusega on võimalik tekitada ja süvendada rahulolematust.

Viimasel kümnendil toimunud poliitilise polariseerumise ja radikaliseerumise suundumusega on Richi (2021: 1, 4) hinnangul kaasnenud demokraatliku elanikkonna kasvav valmisolek poliitilise äärmusluse massitegevuseks, sealhulgas protestideks, rahutusteks, terrorismiks ja isegi ülestõusudes osalemiseks. Esile on tõusnud ka oluline suundumus erinevate äärmuslike rühmituste arvu kasvule, kes Richi (2021: 1, 4) arvates mobiliseeruvad vaatamata oma erisustele ja ideoloogilistele eelistustele ühtselt ja järjepidevalt poliitiliselt äärmuslikuks võitluseks. Erinevad poliitilised väärtused ja eelnevad protestikogemused soodustavad Inguanzo *et al.* (2022: 2–3) hinnangul ebaseaduslikes protestides osalemist, aga veelgi olulisem on, et eelnev protestikogemus on üks võtmeelementidest ebaseadusliku protestitegevuse prognoosimisel.

Poliitilised aktsioonid, nagu Kapitooliumi rünnak, vajavad sellelaadseks massikäitumiseks teatud eeldusi.

Mõjutamise ja manipulatsiooni kontekstis tõuseb esile sotsiaalmeediauudiste rolli olulisus. Inguanzo *et al.* (2022: 8) uuringust ilmnes sotsiaalmeediauudiste tarbijate ja ebaseadusliku protestikäitumise vahel statistiliselt oluline seos, mida aga teiste meediauudiste tarbimisel selliselt ei tuvastatud: sotsiaalmeediauudiste tarbijad osalevad tõenäolisemalt seda tüüpi poliitilises käitumises. Seetõttu on eriti tähtis mõista vägivaldse meedia, aga ka sotsiaalmeediauudiste rolli olulisust ning meediumite eesmärgistatud kasutamisest tulenevaid massikäitumise mõjutatavusega seotud julgeolekuohte.

Kapitooliumi rünnaku ja Maidani revolutsiooni näited

Riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra ning sellest tulenevate ohtude, aga ka massikäitumise ja mõjutatavuse kontekstiga seostuvad Ameerika Ühendriikides toimunud Kapitooliumi rünnak ja Ukraina Maidani revolutsioon. Neid sündmuseid on oluline analüüsida kolmest küsimusest lähtuvalt.

1. Mis mõjutab masside käitumist?
2. Mis on masside mõjutamise eeldused ja käivitajad?
3. Millised tegurid võivad viidata sellele, et massikäitumist on mõjutatud ning see võib ohustada riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda?

Kapitooliumi rünnak

Kapitooliumi rünnak toimus Ameerika Ühendriikides Washingtonis 6. jaanuaril 2021, kui märatsevad massid tungisid Kapitooliumisse, kus Kongressi ühisistungil valmistati ette Joseph Bideni 2020. aasta valimisvõidu kinnitamist. Tolleaegse presidendi Donald Trumpi vandenõuteooriatest õhutatuna oli märatsejate eesmärk nende arvates „valimiste varastamise“ peatamine (Szpunar 2021: 1272; Antonio 2022: 943). Szpunari (2021: 1281) uuring tuvastas, et kriisiaegadel on võimalik edukalt

kasutada kollektiivsel mälul põhinevaid seoseid ja tulevikku suunatud lihtsaid lubadusi, nagu seda tehti Kapitooliumi mässu puhul kasutatud riigi erakordsuse müüdiga. Riikidel on erinev ajalooline taust, kollektiivsel mälul baseeruva massikäitumise mõjutamiseks on aga erinevaid võimalusi, mistõttu võib see osutuda üheks oluliseks teguriks massikäitumise mõjutatavusega seotud uuringus.

Poliitilised aktsioonid, nagu Kapitooliumi rünnak, vajavad sellelaadseks massikäitumiseks teatud eeldusi. Richi (2021: 1) hinnangul on viimase kümnendi poliitiline polariseerumine ja radikaliseerumise suundumus tekitanud märkimisväärses osas demokraatlikust elanikkonnast kasvava valmisoleku poliitilise äärmusluse massiaktides osalemiseks, mistõttu kasvab mitmesuguste äärmusrühmituste arv, aga ka silmapaistvus ja atraktiivsus. Radikaliseerumine suundumus võib osutuda üheks vägivalla põhjustajaks. Äärmusrühmituste järjepidev keskendumine poliitilisele äärmuslikule tegevusele ja võitluseks mobiliseerumisele sai võimendust Trumpi presidentuuri ajal (Rich 2021: 4). Rünnaku toimumist soodustasid Kyddi (2021: 3) arvates veel Ameerika konservatiivide suhteline madalseis ja nende samaaegne radikaliseerumine, mistõttu on tähtis mõista konservatiivse radikaliseerumise ajendeid, mis otseselt või kaudselt mõjutasid Kapitooliumi ründamist.

Anderson (2022: 901) seostab ja näeb trumpismis kaasaegset nähtust, millele on sarnasusi ja sidemeid globaalsete neofašistlike ja parempopulistlike liikumistega. Vaatamata peaaegu kultuslikule suhtumisele Trumpi, põhineb tema järgijate usk Kyddi (2021: 13) väitel veendumusel, et ta jagab nendega ühist maailmavaadet, mille järgijad on aga tegelikult ise endale loonud ning maailmavaate muutus tooks kaasa järgijate kaotuse. Seega võib järeldada, et liidri mõju ja masside mõjutatavus on omavahelises seoses indiviidi enda uskumuste ja tõekspidamistega, millest sõltub nende otsus järgmiste valikute üle.

Massikäitumise aspektist on huvipakkuv Kapitooliumi rünnanud rahvamassi olemus, mida Anderson (2022: 902) kirjeldab kui vihast, aga samas kartmatut, enesekindlat, kus domineerib karistamatuse õhkkond ning valitseb arusaam oma õigusest ja

Kapitooliumi rünnaku massikäitumist mõjutavate tegurite analüüsis tõuseb esile uskumuste roll.

õiglusest, mida iseloomustab ilmekalt ühinemisüleskutse Kapitooliumi politseile. Kapitooliumi ründajate puhul leiab kinnitust Reicher *et al.* (1995: 192) väide, et suurde rahvamassi kuulumisest tuleneb mitte ainult kalduvus, vaid ka suutlikkus väljendada massikäitumises kartmatult ja tsensuurivabalt oma maailmavaadet. Uhkus oma tegevuse üle väljendub sotsiaalmeedias nende rünnakus osalemise eksponeerimises (Anderson 2022: 902), mis toob ilmekalt esile seaduskuuleka käitumise dilemma ja uskumuste omavahelise seose.

Kapitooliumi rünnakule eelnenud tegevuste tuvastamine on vajalik masside mõjutamise eelduste väljaselgitamiseks. Antonio (2022, p. 943) uuringust selgub, et Kapitooliumi rünnakule eelnes

sotsiaalmeedias vandenõuteoreetikute, paremäärmuslike rühmituste ja teiste Trumpi toetajate aktiivne protestitegevus põhinarratiivi, „varastatud valimiste“ üle, samuti kajastasid parempoolsed meediakanalid pidevalt väidetavat valimispettust, hägustades sageli sealjuures piire reportaaži ja toimetatud informatsiooni vahel.

Kapitooliumi rünnaku massikäitumist mõjutavate tegurite analüüsis tõuseb esile uskumuste roll. Usk president Trumpi aususesse, varastatud valimiste narratiivi, konspiratsiooniteooriatesse, demokraatide ja meedia soovi riiki lõhestada, et tehakse ajalooliselt vajalikku ja kangelaslikku tegu, aga ka kristliku rahva säilimise nimel püha sõja pidamisse.

Märkimisväärse uskumusena saab välja tuua Kapitooliumi rünnaku võrdsustamise rahumeelse protestiõiguse väljendamisega. Kuna Trumpi toetajad soovisid kõiki alusetuid süüdistusi uskuda, kujuneski nii välja uskumus, mitte tõendite või põhjuste küsimus. Uskumuste mõju ja ulatus ilmnes Chicago ülikooli uuringust, mille järgi usub iga viies täisealine ameeriklane Donald Trumpi valimisvõidu varastamist ja omakorda üheksa protsenti nendest peab Kapitooliumi ründamist õigustatuks. Uuringut juhtinud Robert Pape võrdleb sellise olukorra ohtlikkust tulekahjude hooajal üksikust juhuslikust sädemest tekkida võiva põlenguga.

Maidani rahutuste massikäitumise mõjutajatena tuli esile grupiidentiteet.

Uskumuste tekkimist ja kinnistumist võib seostada kindlal eesmärgil teostatava mõjutustegevusega, nagu näiteks president Trumpi järjepidev „suure vale“ kordamine ja kuudepikkune kampaania valimistulemuste pööramiseks.

Erinevad väärtused massikäitumise mõjutajana sünnitasid polaarsuse, kus ühel pool oli kodanike väärtusruumiks legitiimse protestiõiguse kasutamine ning teisel pool õigustatud vägivald riigi ja ühiskonna taastamise vahendina, mida iseloomustab sotsiaalmeedias ühe üksikisiku üleskutse kaaspatriootidele: „Võtke relvad ... ja pooge üles kõik reeturid“. Väärtuste kaitsmine võib motiveerida üksikisikuid meeleavaldustel rahutusi õhutama, mis võib omakorda mõjutada grupikäitumisest tulenevat, ilma eelneva kavatsuseta grupiga kaasa mineku otsust, millele viitab ka rünnakus osalejate hilisem kahetsus kaasa minemise pärast.

Grupikäitumist iseloomustab ka vägivaldse protestikäitumisega mitteühinemine. Näiteks enamik Kapitooliumi meeleavaldusel osalejatest ei liitunud vägivaldse rünnakuga. Seega võib järeldada, et kõik meeleavaldusel osalejad ei soovi osaleda ebaseaduslikus vägivaldses protestikäitumises või pole neid võimalik sellesse kaasata.

MAIDANI REVOLUTSIOON

Ukraina kodanike põhiseaduslike õiguste ja vabaduste ulatuslik rikkumine ning presidendi volituste kuritarvitamine viis 2013. aastal revolutsioonilise liikumiseni, mis vallandas kodanikuvastupanu, Maidani revolutsiooni, mille peamiseks nõudmiseks kujunes rahvale nende õiguste ja vabaduste – põhiseaduslike õiguste – tagastamine (Tyushka 2014: 21, 24; Shveda & Park 2016: 85). Shveda & Park (2016: 86) peavad seda sotsiaalseks revolutsiooniks, mille peamiseks põhjustajaks oli elanikkonna diskrimineerimine. Seda on nimetatud ka väärikuse revolutsiooniks

(ingl *Revolution of Dignity*) ja Euromaidaniks, mida iseloomustab euroatlantiline suundumus, demokraatliku valitsemistava ja turumajanduslike põhimõtete järgimine, aga ka kodanikuliikumise areng (Reznik 2016: 762). Massilised protestid viisid president Janukovitši režiimi langemiseni, mis lõpetas riigi autoritaarse valitsemise, ja pärast 25. mail 2014 demokraatlikel alustel toimunud presidendivalimisi alustati poliitilise süsteemi täielikku ümberkujundamist (Shveda & Park 2016: 90). Enamik protestidel osalejatest oli Lääne-Ukrainast pärit, ukraina keelt kõnelevad kreeka-roomakatoliikliku usulise kuuluvusega inimesed – ettevõtjad protestisid kehtiva maksupoliitika ja üliõpilased haridus-poliitika vastu, samuti toimusid meeleavaldused politsei meelevaldse tegevuse vastu (Shveda & Park 2016: 90), mis toob välja protestidel osalenud erinevate gruppide olulisuse aspekti massikäitumises.

Maidani meeleavaldustel tekkis Stepnisky (2020: 80) hinnangul eriline atmosfäär, tekitades osalejates ainulaadse tunde, mis võib tuleneda protestidel osalemisest tekkivast positiivsest sotsiaalpsühholoogilisest muundumisest, tekitades kollektiivse mõjuvõimu ja ühtsustunde (Drury & Reicher 2009: 708), suurendades seeläbi grupiga samastumise ja koostegemises osalemise soovi (van Stekelenburg & Klandermans 2013: 897). Stepnisky (2020: 93) uuringutest järeldub, et selline õhkkond ei teki iseeneslikult, vaid sõltub ühelt poolt selle teadlikest loojatest ning teisalt laialdasest osavõtust tingituna, kus osalejad vahetavad omavahel ideid, väärtusi ja õhkkonna arendamise tehnikaid. Võimestava õhkkonna loomist uurinud Thomas *et al.* (2009: 213) järeldab, et selle teket soodustab grupipõhises suhtluses muutuste vajadusel põhinev tugev identiteet, mida tugevdavad ühine emotsionaalne arusaam ja usk muutuste tõenäosusse.

Maidani meeleavalduste kontekstis kerkib esile sotsiaalmeedia kui põhilise infokanali rolli olulisus kahel põhjusel: pika ajalise kestuse, novembrist 2013 kuni veebruarini 2014, ja üleriigilise leviku tõttu (Ishchenko 2020: 201), kus mitteriiklikud sidekanalid osutusid koordineerimiseks ja omavaheliseks suhtluseks hädavajalikuks.

Maidani rahutuste massikäitumise mõjutajatena tuli esile grupiidentiteet, mis väljendus iseeneslikus organiseerumises, vabatahtlikult initsiatiivi võtmises, rahvamassi kui ühe terviku tunnetamises rahutustes osalejate poolt, solidaarsuse tunnetamises, rahvuste- ja ideoloogiate-üleses koostöös, kõige jagamises, ühises pühendumises, avatuses ja hoolimises. Tekkis homogeenne rahvamass, kes tegutses ühise eesmärgi nimel.

Masside käivitamise oluliste mõjutajatena esinesid mõlema juhtumi analüüsis juhi ning meedia ja sotsiaalmeedia mõju.

Samuti osutusid väärtused üheks oluliseks rahutustel osalemise põhjuseks – vabaduse ja inimlike väärtuste väärtustamine, ühine missioon, lugupidamine nii kaasmeeleavaldajatest kui politseist, enesevääärikus, altruism, pühendumus, inimõigused, patriotism, ideaalidele pühendumine ja uhkus oma kaasmaalaste üle. Integratsioon Euroopaga ja sellega kaasnev euroopalik Ukraina oli ukrainlaste lootus. Ukraina ühiskond vajas vabadust, mitte ülistatud juhti, oli üks paljudest

uskumustest, nagu ka see, et toimus eksistentsiaalne võitlus pimeduse ja valguse vahel, uskumus võitluses hukkunud kangelastest ja nende märterlusest, usk demokraatiasse ja euroopalikesse väärtustesse, samuti, et muutused algavad nendest endist ning tugevusest, mis tuleneb õigusest ja õiglasest võitlusest. Emotsioonid jagunesid kaheks: ühelt poolt positiivne rõõmus emotsioon, mis tulenes sõbralikust koosolemisest, ja teisalt viha võimuesindajate vastu.

TÄHELEPANEKUID KAPITOOLIUMI JA MAIDANI SÜNDMUSTEST

Maidani rahutuste juhtum eristus Kapitooliumi rünnaku juhtumist ning seda saab nimetada emotsioonidel ja väärtustel põhinevaks sündmuseks, kus toimus organiseerumine ilma kindla juhi ja juhtimiseta, mis seostub teooriaga juhi rolli ebaolulisusest rahvamasside juhtimisel. Juhtide ja arvamusliidrite rolli väheolulisus Maidani juhtumis on selgitatav seal toimunud võitlusega ühiskonnas üldisemalt aktsepteeritud väärtuste nimel ja nendest kinnipidamise eest – sealhulgas põhiseaduslike õiguste tagamine, diskrimineerimisvaba ühiskond, vaba kodanikuühiskond, Euroopaga integreerumine.

Välisriikidest tulenev mõjutustegevus masside mõjutamise eeldusena tuli esile olulise tegurina ekspertide hinnangutes, esines aga vähemolulisena dokumentidega tutvudes. Maidani juhtumi puhul võib näha Venemaa ebaõnnestunud püüet ideoloogiliste kampaaniate abil massikäitumist mõjutada, rahutusi ära hoida või nende mõju vähendada. Rahutuste toimumine, eskaleerumine ja ulatus demokraatia ja euroopalike väärtuste kaitseks viitab mõjutustegevuse ebaõnnestumisele ja sellest tuleneva mõju väheolulisusele.

Kapitooliumi rünnaku juhtumis osutusid masside mõjutamise eeldustena olulisteks juhi ning meedia ja sotsiaalmeedia mõju, mis esines ka ekspertide hinnangutes, kus juhi mõju seostub tema olulisusega grupidünaamika loomisel ja muutmisel, rahvamasside juhtimisel oma identiteedi kehtestamise vajadusega, aga ka juhi võimega veenda inimesi enda loodud visiooni elujõulisuses ja visiooni reaalsuseks muutmise vajaduses. Sotsiaalmeedia mõju seostub seal tarbitavate uudiste ja ebaseadusliku protestikäitumise vahel ilmnenud seosega.

Masside käivitamise oluliste mõjutajatena esinesid mõlema juhtumi analüüsis juhi ning meedia ja sotsiaalmeedia mõju. Juhi mõju seostub juhi karismaga, mille abil saab temast sümbolite looja ja rahva arvates tõhus juht, keda järgida, juhi võimega ahvatluste ja retooriliste tehnikate ning lihtsate lausungite kordamise abil rahva meelsust kujundada. Sotsiaalmeedia mõju seostub järjekindla madala intensiivsusega meedia mõju ja liidri rolli olulisusega masside meeleolude sütitamisel ja hoidmisel.

Kapitooliumi rünnaku juhtumit iseloomustab läbivalt juhi rolli olulisus, kelle mõju ja sellega kaasnev inimeste mõjutatavus ilmneb nii enne sündmust kui ka sündmuse käivitamisel ja eskaleerimisel. Juht osutus Kapitooliumi rünnaku juhtumis võtmeisikuks – tema roll oli tuvastatav karismat, retoorikat ja ahvatlusi ära kasutades uue reaalsuse kujundajana, uskumuste ja narratiivide loojana ning nende abil grupinormide kujundajana ning enda kultuse ja oma järgijatele uskumuse tekitajana, et jagab nendega sama maailmavaadet.

KOKKUVÕTTEKS: MIDA ON MEIL SELLEST ÕPPIDA?

Juhi roll ja tema ümber koondumine osutus Kapitooliumi rünnaku juhtumis üheks olulisimaks teguriks. Väärtustel ja grupiidentiteedil põhinenud Maidani rahutustes ei omanud juhi roll olulist tähtsust ega mõju.

Meedia ja sotsiaalmeedia mõju ning seal toimuv mõjutustegevus oli mõlemas juhtumis teine oluline tegur. Meedia ja sotsiaalmeedia monitooring,

monitooringu tulemused ja nende põhjal tehtavad prognoosid on vajalikud, et olla teadlik ohtude võimalikkusest ja ulatusest. Monitooringu ja prognooside vajalikkus ilmnes Kapitooliumi rünnakule eelnenud Ameerika Ühendriikide aruandlusameti föderaalametite aruandest, kus avatud lähtekoodiga andmetel põhinenud prognoosid ennustasid sündmuse võimalikku eskaleerumist vägivaldseks rünnakuks Kapitooliumile. Ilmselt alahinnati rahvamasside mõjutatavusest tulenevat võimalikku latentset ohtu ning arvati prognoositud eskalatsiooni võimalikkust vähetõenäoliseks, mis selgitaks ebapiisavat valmisolekut eskalatsiooniks ja võimetust rünnaku peatamiseks.

Välisriikide mõjutustegevus osutus vaadeldud juhtumis kolmandaks oluliseks teguriks, mis esines läbivalt, kuid selle olulisus tõuseb eriti esile Eesti kontekstis ja ekspertintervjuudest tulenevalt. Eesti ekspertide hinnangul on välisriikide mõjutustegevus oluline tegur, millega võib kaasneda mõjutatavusest tuleneva mõju suurenemine ka massikäitumise kontekstis, eriti kui osa Eesti elanikest ei taju seda julgeolekuohuna.

KASUTATUD ALLIKAD

ALLPORT, F. H., 1924. The Group Fallacy in Relation to Social Science. – American Journal of Sociology, 29 (6), 688–706.

ANDERSON, K. B., 2022. The January 6 Insurrection: Historical and Global Contexts. – Critical Sociology, 48 (6), 901–907.

ANDERSON, C. A. & BUSHMAN, B. J., 2018. Media Violence and the General Aggression Model. – Journal of Social Issues, 74 (2), 386–413.

ANTONIO, R. J., 2022. Democracy and Capitalism in the Interregnum: Trump's Failed Self-Coup and After. – Critical Sociology, 48 (6), 937–965.

AROLD, U., 2021. Põhjala ja Balti riikide psühholoogilise kaitse süsteemide kontseptuaalsed ja praktilised alused. Magistritöö. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

BELORUSETS, 2014. Documenting Maidan. – PROSTORY, 8, 1–59.

BOHDANOVA, T., 2014. Unexpected Revolution: The Role of Social Media in Ukraine's Euromaidan Uprising. – European View, 13 (1), 133–142.

BORCH, C., 2009. Body to Body: On the Political Anatomy of Crowds. – Sociological Theory, 27 (3), 271–290.

BORCH, C., 2013. Crowd theory and the management of crowds: A controversial relationship. – Current Sociology, 61 (5–6), 584–601.

BORCH-JACOBSEN, M., 1988. The Freudian Subject. Stanford, CA: Stanford University Press.

BREWER, J. & WOLLMANN, H., 2011. Sociologists' offer to unravel the riots. – The Guardian. – https://www.theguardian.com/uk/2011/aug/11/sociologists-offer-unravel-riots

BUSHMAN, B. J., 2016. Violent media and hostile appraisals: A meta-analytic review. – Aggressive Behavior, 42 (6), 605–613.

Centre for Society Research, 2014. The real face of Maidan: statistics from protests that changed the country. – https://www.cslr.org.ua/en/28-lipnya-2014-the-real-face-of-maidan-statistics-from-protests-that-changed-the-country/

DRURY, J. & REICHER, S., 2000. Collective Action and Psychological Change: The emergence of newsocial identities. – British Journal of Social Psychology, 39 (4), 579–604.

DRURY, J. & REICHER, S., 2009. Collective psychological empowerment as a model of social change: Researching crowds and power. – Journal of Social Issues, 65 (4), 707–725.

Eesti julgeolekupoliitika alused (2023) – RT III, 28.02.2023, 3.

Eesti Vabariigi põhiseadus, kommenteeritud väljaanne (2020) – RT I, 15.05.2015, 2.

Erakorralise seisukorra seadus (1996) – RT I, 14.03.2023, 24.

EZZY, D., 2002. Qualitative Analysis. 1 ed. London: Routledge.

FLICK, U., 2009. An Introduction to Qualitative Research Fourth Edition. London: SAGE Publications.

HANLEY, S. L., 2013. Ukraine: Provoking the Euromaidan. – University College London. – https://blogs.ucl.ac.uk/ssees/2013/12/03/ukraine-provoking-the-euromaidan/

IBRAHIM, Y. & HASSAN, R., 2017. A revolutionary crowd model: Implemented to contrast oscillating to consistent media influence on crowd behavior. – Simulation, 93 (11), 951–971.

INGUANZO, I., MATEOS, A., & GIL DE ZÚÑIGA, H., 2022. Why Do People Engage in Unlawful Political Protest? Examining

the Role of Authoritarianism in Illegal Protest Behavior. – American Politics Research, 50 (3), 428–440.

ISHCHENKO, V., 2014. Maidan, the Right-Wing and Violence in Protest Events Analysis. – Lefteast. – https://lefteast.org/maidan-the-right-wing-and-violence-in-protest-events-analysis/

ISHCHENKO, V., 2016. The Ukrainian Left during and after the Maidan Protests. – Center for Social and Labor Research. – https://www.cslr.org.ua/en/the-ukrainian-left-during-and-after-the-maidan-protests-2/

ISHCHENKO, V., 2020. Insufficiently diverse: The problem of nonviolent leverage and radicalization of Ukraine's Maidan uprising, 2013–2014. – Journal of Eurasian Studies, 11 (2), 201–215.

JAWORSKI, P. & PITERA, M., 2015. The 20-60-20 rule. – Discrete and Continuous Dynamical Systems – Series B, 21 (4), 1–16.

J. M., L. K., E. Š. ja H. T. süüdistuses KrK § 76[1] järgi (2000) 3-1-1-62-00. Julgeolekuasutuste seadus (2000), RT I, 14.03.2023, 25.

JÄÄTMA, J., 2015. Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses: kooskõla põhiseadusega. Doktoritöö, Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

JÄÄTMA, J., 2020. Julgeoleku mõiste. – Juridica, 2, 71–78.

KALJULA, D., 2015. Sümbolite kasutamine massiliste korratuste õhutamisel Eestis 2007. aasta aprillirahutuste näitel. Magistritöö, Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

KHROMEYCHUK, O., 2016. Negotiating Protest Spaces on the Maidan: a Gender Perspective. – Journal of Soviet and Post-Soviet Politics and Society, 2 (1), 9–47.

Korrakaitseseadus (2014) – RT I, 14.03.2023, 28.

KRUSHELNYCKY, A., 2013. The Fight for the Maidan. – Foreign Policy. – https://foreignpolicy.com/2013/12/13/the-fight-for-the-maidan/

KVIT, S., 2014. The Ideology of the Euromaidan. – Contemporary Ukraine: A case of Euromaidan. SHCS Journal Contemporary Ukraine: A case of Euromaidan, 1 (1), 27–39.

KVIT, S., 2014. What the Ukrainian protests mean. – University World News. – https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20140108164131129

Kyiv International Institute of Sociology, 2013. – Maidan-2013. – https://www.kiis.com.ua/?lang=eng&cat=reports&id=216&page=11

KYDD, A. H., 2021. Decline, radicalization and the attack on the US Capitol. – Violence: An International Journal, 2 (1), 3–23.

LAARING, M., 2015. Eesti korrakaitseõigus ohuennetusõigusena. Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

LACLAU, E. 2005. On Populist Reason. London & New York: Verso.

LA MACCHIA, S. T. & LOUIS, W. R., 2016. Crowd Behaviour and Collective Action. In: McKeown, S., Haji, R. & Ferguson, N. ed. Peace Psychology Book Series: Understanding Peace and Conflict Through Social Identity Theory Contemporary Global Perspectives. Switzerland: Springer Cham, 89–104.

LE BON, G., 1936. Hulkade psühholoogia. Tartu: Noor-Eesti Kirjastus.

LE BON, G., 2002. The Crowd: A Study of the Popular Mind. New York: Dover Publications.

LEPORE, J., 2023. What the January 6th Report is missing. – The New Yorker. – https://www.newyorker.com/magazine/2023/01/16/what-the-january-6th-report-is-missing

LÖFFLMANN, G., 2022. „Enemies of the people": Donald Trump and the security imaginary of America First. – The British Journal of Politics and International Relations, 24 (3), 543–560.

MARNOT, D., 2022. Erinevad arusaamad terminitest siseturvalisus, sisejulgeolek ja sisekaitse. – https://digiriiul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/2870/Erinevad%20arusaamad%20terminitest%20siseturvalisus%2C%20sisejulgeolek%20ja%20sisekaitse.pdf?sequence=1&isAllowed=y

MCPHAIL, C., 1991. The Myth of the Madding Crowd. – Social Forces, 71 (1).

MUNN, L., 2021. More than a mob: Parler as preparatory media for the Capitol storming. – First Monday, 26 (3). – https://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/view/11574/10077

NARITS, T., 2015. Psühholoogiline kaitse Eesti julgeolekupoliitika kujundajate käsitluses. Magistritöö. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Open Dialogue Foundation, 2014. – Report on Euromaidan. – https://en.odfoundation.eu/a/1356,report-on-euromaidan/

Open Society Foundations, 2019. – Understanding Ukraine's Euromaidan Protests. – https://www.opensocietyfoundations.org/explainers/understanding-ukraines-euromaidan-protests

PAPELIS, Y., KADY, R., BAIR, L. & WEISEL, E. 2017. Modeling of human behavior in crowds using a cognitive feedback approach. – SIMULATION, 93 (7), 567–578.

PUUSALU, J. & MARNOT, D., 2021. Elanikkonnaküsitluse „Eesti elanike suhtumine isiklike andmete privaatsusesse ja turvalisusesse". – https://digiriiul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/2846/AndmetePrivaatsus2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Razom, 2023. Ukraine and the Maidan. – https://static.razomforukraine.org/wp-content/uploads/2017/01/1.-Ukraine-and-the-Maidan.pdf

REICHER, S., 2017. „La beauté est dans la rue": Four reasons (or perhaps five) to study crowds. – Group Processes & Intergroup Relations, 20 (5), 593–605.

REICHER, S., SPEARS, R. & T. POSTMES, T., 1995. A Social Identity Model of Deindividuation Phenomena. – European Review of Social Psychology, 6 (1), 161–198.

REZNIK, O., 2016. From the Orange Revolution to the Revolution of Dignity: Dynamics of the Protest Actions in Ukraine. – East European Politics and Societies, 30 (4), 750–765.

RICH, B., 2021. Political extremism, conflict identities and the search for ontological security in contemporary established democracies. – Academia Letters, 1–6.

Riigikantselei, 2023. Riigikaitse arengukava 2022–2031. – https://riigikantselei.ee/el-poliitika-julgeolek-ja-riigikaitse/julgeoleku-ja-riigikaitse-koordineerimine/riigikaitse-lai

RITCHIE, J., 2013. The Applications of Qualitative Methods to Social Research. In: Maruster, L. ed. Qualitative research methods. London: Sage, 26–48.

SAIFI, L., BOUBETRA, A. & NOUIOUA F. 2016. An approach for emotions and behavior modeling in a crowd in the presence of rare events. – Adaptive Behavior, 24 (6), 428–445.

SAZONOV, V., KOORT, E., HEINSOO, P. JA PAAS, K., 2020. Sisejulgeoleku hübriidohtude tutvustamine. – https://digiriiul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/2423/2020%2001%20Sisejulgeoleku%20hübriidohtude%20tutvustamine%20A4_web.pdf?sequence=1&isAllowed=y

SAUNDERS, B., SIM, J., KINGSTONE, T., BAKER, S., WATERFIELD, J., BARTLAM, B., BURROUGHS, H., & JINKS, C., 2018. Saturation in qualitative research: exploring its conceptualization and operationalization. – Quality & quantity, 52 (4), 1893–1907.

SHVEDA, Y. & PARK, J. H., 2016. Ukraine's revolution of dignity: The dynamics of Euromaidan. – Journal of Eurasian Studies, 7 (1), 85–91.

SIDIS, B., 1895. A Study of the Mob. – Atlantic Monthly, 75 (448). – https://www.sidis.net/mob.pdf

Siseministeerium, 2023. Eesti siseturvalisuse arengukava 2020–2030. – https://www.siseministeerium.ee/stak2030

SNYDER, T. & ZHURZHENKO, T., 2014. Diaries and memoirs of the Maidan. – Eurozine. – https://www.eurozine.com/diaries-and-memoirs-of-the- maidan/

SZPUNAR, P. M., 2021. Memory politics in the future tense: Exceptionalism, race, and insurrection in America. – Memory Studies, 14 (6), 1272–1284.

STELMAKH, I. & BALMFORTH, T., 2014. Ukraine's Maidan protests – one year on. – The Guardian. – https://www.theguardian.com/world/2014/nov/21/-sp-ukraine-maidan-protest-kiev

STEPNISKY, J., 2020. Staging Atmosphere on the Ukrainian Maidan. – Space and Culture, 23 (2), 80–97.

STOTT, C., & DRURY, J., 2000. Crowds, context and identity: Dynamic categorization processes in the „poll tax riot". – Human Relations, 53 (2), 247–273.

TEDDLIE, C. & YU, F., 2007. Mixed methods sampling. – Journal of Mixed Methods Research, 1 (1), 77–100.

TEMPLETON, A., DRURY, J. & PHILIPPIDES, A., 2015. From Mindless Masses to Small Groups: Conceptualizing Collective Behavior in Crowd Modeling. – Review of General Psychology, 19 (3), 215–229.

THOMAS, E. F., MCGARTY, C. & MAVOR, K. I., 2009. Aligning Identities, Emotions, and Beliefs to Create Commitment to Sustainable Social and Political Action. – Personality and Social Psychology Review, 13 (3), 194–218.

TYUSHKA, A., 2014. A liberationist constitution? Maidan's revolutionary agenda and challenges for constitutional reform in Ukraine. – European View, 13 (1), 21–28.

UNHCR, 2016. Ukraine: Information on the Right Sector, including affiliated groups and activities; involvement in eastern Ukraine; relations with authorities (2013 – July 2016). – https://www.refworld.org/docid/57b6d7424.html

U.S. Government Accountability Office, 2022. Capitol Attack: Federal Agencies' Use of Open Source Data and Related Threat Products Prior to January 6, 2021. – https://www.gao.gov/products/gao-22-105963

U.S. Government Publishing Office Washington, 2022. Final Report From the Jan. 6 Committee, Dec. 22, 2022. – https://www.nytimes.com/interactive/2022/12/23/us/january-6-committee-final-report.html

U.S States Senat, 2022. Examing The U.S. Capitol Attac: A Review of the Security, Planning, and Response Failures on January 6. – https://www.hsgac.senate.gov/wp-content/uploads/imo/media/doc/HSGAC&RulesReport_ExaminingU.S.CapitolAttack_%20ExecutiveSummary.pdf

VAN STEKELENBURG, J., & KLANDERMANS, B., 2013. The social psychology of protest. – Current Sociology, 61 (5–6), 886–905.

VIRKS, K. JA SINISALU, A., 2020. Vaenuliku mõjutustegevuse piiramine meedia- ja sideteenuste korraldamisel. – Juridica 2020 (2), 90–101.

Välismaalaste seaduse § 12 lg 4 p 10 ja § 12 lg 5 osaline kehtetuks tunnistamise otsus (2001) 3-4-1-2-01.

WOJCZEWSKI, T., 2020. „Enemies of the people“: Populism and the politics of (in)security. – European Journal of International Security, 5 (1), 5–24.

WU, N. & CHENEY, K., 2022. Extremists at the vanguard of a siege: The Jan. 6 panel's last word. – Politico. – https://www.politico.com/news/2022/12/22/jan-6-committee-releases-full-final-report-on-capitol-attack-00075380

YIN, R., 2003. Case study Research:Design and methods. 3rd ed. London: Sage Publications Thousand Oaks.

Retsidiivsus avavanglast ja kinnisest vanglast vabanenute hulgas

AGNE ARUMÄGI
Põhja prefektuuri Ida-Harju politseijaoskonna isikuvastaste süütegude menetlusgrupi uurija

Retsidiivsus, teisisõnu korduvkuritegevus on olukord, kus varasemalt kuriteo toime pannud isik paneb toime uue kuriteo. Erinevas kontekstis võivad retsidiivsuse asjaolud erineda. Kindlaks tuleb määrata ajaline piir ning tunnus, mis seostab isiku uue kuriteoga. Ajalise piirina on selles artiklis käsitletud kahte aastat ning uue tunnusena süüdimõistvat kohtuotsust.

Kahe aasta määr on retsidiivsusuuringutes tavaline aluseks võetud aeg, mis näitab, et isikut loetakse retsidiivseks, kui välja valitud retsidiivsuse tunnus esineb kahe aasta jooksul alates vanglast vabanemisest või kriminaalhooldusest. Võrreldes teiste tunnustega kinnitab süüdimõistev kohtuotsus, et isik on uue kuriteo toime pannud. Justiitsministeeriumi läbi viidud uuringus on välja toodud, et süüdimõistva kohtuotsuse arvestamine on täpsem, kuna näiteks kahtlustatavana ülekuulamine ei tõenda, et isik oleks kuriteo toime pannud. Süüdimõistva otsuse korral aga saab kindlalt öelda, et isik on kuriteo toime pannud (Retsidiivsus Eestis 2017, 2018: 10–11). Retsidiivsuse kõrget taset mõjutab ühiskonda tagasi sulandumise stressirohkus, samuti vangistusele eelnevad probleemid, näiteks töötus, majanduslikud probleemid ja vaimsed haigused.

Statistika alusel on retsidiivsuse tase kõige kõrgem just nende hulgas, kes on oma karistuse lõpuni kandnud vanglas. 2020. aastal Eestis vabanenute puhul, kes kandsid karistuse vanglas lõpuni, on kahe aasta retsidiivsusmäär 43 protsenti. Tingimisi ennetähtaegse vabanemise puhul on kahe aasta retsidiivsusmäär 29 protsenti ning elektroonilise valvega tingimisi ennetähtaegse vabanemise puhul 15 protsenti (Justiitsministeerium 2023).

Justiitsministeeriumi läbi viidud uuringus ei ole eraldi võrreldud kinnist vanglat ja avavanglat, seega ei ole teada, milline on retsidiivsus kahe erineva vanglaliigi vabanenute puhul.

Retsidiivsust mõjutavad ka faktorid, mis ei tulene isikust endast, vaid hoopis ühiskonnast. Juba vangistuses viibinud inimese suhtes on ühiskonnal eelarvamused, mis tõukavad rikkujat uuesti kuritegelikule teele. Ühiskondliku surve tõttu on kurjategijatel keerulisem leida tööd ning seega on raskendatud ka ise oma eluga hakkama saamine, mis omakorda soodustab uue kuriteo toimepanemist. Kindla töökoha olemasolu ja sellega kaasnev sissetulek on üks peamisi faktoreid, mis aitab ette ennustada isiku kuritegelikule teele tagasi sattumise tõenäosust (Lewis 2021: 1240). Mitmed uuringud on näidanud, et tööandjatele on vastumeelne võtta tööle kuritegeliku taustaga inimesi (Sampson & Laub 1992: 15). Nad eelistavad inimesi, kellel kuritegelikku tausta pole, kuna usutakse, et varasemalt kuriteo toime pannud isik ei pruugi olla usaldusväärne.

Juba vangistuses viibinud inimese suhtes on ühiskonnal eelarvamused, mis tõukavad rikkujat uuesti kuritegelikule teele.

Christopher Uggen on viinud läbi uuringu, võrdlemaks töökvaliteedi seost retsidiivsusega, ning uuringust nähtub, et kõrgem töökvaliteet vähendab retsidiivsust. Kõrget töökvaliteeti seostatakse peamiselt kõrgema töötasuga, isiklike saavutustega, mõjukusega, eesmärkidega ja töö meeldivusega (Uggen 1999: 129–130, 137–138).

Tuleb siiski arvesse võtta, et kui isikul on töökoht olemas, võib tema jaoks edasiseks probleemiks olla juba selle säilitamine ning sealne areng. Ainuüksi tööle suunamine kriminaalset käitumist ei vähenda, vaid mõju omab pigem tööle suunamine koos teiste kaasnevate teguritega, milleks on töö stabiilsus, pühendumus ja sealt saadavad sidemed, mis omakorda aitavad tõsta sotsiaalset kontrolli. Kontrolliteooria kohaselt on sotsiaalse kontrolli puudumine inimest kuritegelikule teele suunav asjaolu. Stabiilne töö aitab kaasa sotsiaalse kontrolli saavutamisele. Lisaks aitavad suhted töökaaslastega inimesel sotsiaalsuse kaudu mõista kehtivaid norme ja väärtusi.

Kurjategija jaoks teeb taasühiskonnastamise protsessi keeruliseks olukord, kus teiste ühiskonnaliikmete lugupidamist on keeruline pälvida (Lewis 2021: 1240). Inimestel on süüdimõistetute osas eelarvamused, mis omakorda viivad häbimärgistamiseni ning see omakorda sotsiaalse tõrjutuseni.

Retsidiivsuse käsitlemisel on oluline eristada ka rikkujate vanust. Eesti kontekstis on isik süüvõimeline alates 14. eluaastast ning kuni 21. eluaastani käsitletakse isikut vangla mõistes kui noort. Kuni 18-aastaste rikkujate puhul on erisused ka karistamises, näiteks tohib alaealisele kurjategijale määrata maksimaalselt kümne aasta pikkuse vangistuse. Noorte puhul tuleb arvesse võtta asjaolu, et nad on veel psühholoogiliselt, emotsionaalselt ja sotsiaalselt välja arenemas, samuti on nad väga paljuski sõltuvad oma perekondlikest sidemetest (Young & Turanovic 2021).

Kriminaalõiguses ning kohtupraktikas on üks peamisi ideid see, et korduvatele rikkumistele peab reageerima palju rangemalt kui esmakordsetele. Kui kurjategijat üritatakse esimese rikkumise puhul mõjutada näiteks rahalise karistusega, aga see ei toimi, on mõistlik

mõjutusvahendina kasutada näiteks vangistust. Retsidivistidele karistuse määramise puhul võetakse arvesse ühiskonna turvalisust, ning kuna kriminaalvaldkonna ressursid ei ole piiramatud, on korduvate rikkujate puhul pikem karistus õigustatud. Korduvrikkujate heidutamiseks on vaja rangemaid meetmeid, samas tuleb arvesse võtta ka seda, et nad võivad olla palju ohtlikumad, seega lubab nende vangistamine suuremat kasu. Ajal, mil kurjategija viibib vanglas, ei kujuta ta endast ühiskonnale ohtu.

VANGLA ROLL ISIKU SEADUSKUULEKALE TEELE SUUNAMISEL

200 aastat tagasi oli vangla roll selgelt paika pandud. Vangla ülesanne oli vangistuses hoida võlgnikke, kuni nende võlg saab tasutud, vahialuseid, surmanuhtlusele määratud isikuid kuni surmanuhtluse täideviimiseni või lühiajalist vanglakaristust kandma määratud isikuid. Taasühiskonnastamist vangla rollis ei esinenud. Tänapäevase lähenemise puhul on aga vastupidi ning taasühiskonnastamisel on oluline roll. Vangla ülesanne on riskide vähendamine ja tulemuslikkuse saavutamine (Jewkes *et al.* 2016). Vangistusseaduses (2000) on samuti vangla rolli all välja toodud kinnipeetava õiguskuulekale teele suunamine, mida võib käsitleda kui taasühiskonnastamist. Samuti on vangistusseaduses välja toodud, et vangistuse täideviimine toimub kas kinnises vanglas või avavanglas.

Avavangla kontseptsiooni esitasid John Howard ja Jeremy Bentham. Nad uskusid, et taolised institutsioonid suudavad kurjategijaid paremini rehabiliteerida ning seeläbi ka kuritegevust vähendada. Avavangla mängib olulist rolli vangide taasühiskonnastamises, mida tänapäevase lähenemise puhul peetakse üheks vangla võtmerolliks. Avavanglasse pääsemise võimalus annab lootust ka pikaajalist vangistust kandvatele vangidele, samuti vähendab see nende frustratsiooni (Patel & Venumadhava 2016: 577).

Avavangla definitsioon tuleb vangistusseaduse § 9 lõikest 1, mille kohaselt avavangla on selgelt nähtavate tähistega märgistatud territooriumiga vangla. Kinnise vangla ja avavangla erinevus seisneb vangistuse täideviimise vormis – avavangla puhul on tegemist avatud vormiga, mida iseloomustavad põgenemisvastaste abinõude puudumine ja kinnipeetava usaldamine. Vangistusseaduse § 10 lubab kinnipeetaval liikuda väljaspool vangla territooriumi ilma järelevalveta seoses õppimise, töötamise või talle tervishoiuteenuse osutamisega. Samas paragrahvis on kinnipeetava väljaspool vangla territooriumi liikumise puhul välja toodud ka vangistusseaduse § 22, mis omakorda annab vanglateenistuse ametnikule õiguse lubada kinnipeetaval järelevalveta liikumine väljaspool vangla territooriumi ka näiteks perekondlikel põhjustel.

Avavangla mängib olulist rolli vangide taasühiskonnastamises, mida tänapäevase lähenemise puhul peetakse üheks vangla võtmerolliks.

Retsidiivsuse vähendamisel on oluline roll isiku tööga hõivatusel. Vangistusseaduse kohaselt on kinnipeetav vanglas kohustatud töötama. Töökohustust on võimalik täita nii kinnises vanglas kui ka avavanglas, kuigi viimases on tingimused selleks paremad tänu sellele, et töötada on võimalik väljaspool vanglat. Vangistusseaduses on töötamine välja toodud ühe põhjusena, miks avavangla

kinnipeetaval lubatakse väljaspool vangla territooriumi järelevalveta viibida. Avavangla teeb koostööd erinevate ettevõtetega, tagamaks kinnipeetavatele võimalused töötada. Tänu sellele ei ole töökoha leidmine ainult kinnipeetava enda ülesanne, vaid tal on olemas vangla toetus.

Võrreldes kinnise vanglaga on avavanglas töökohustuse täitmine efektiivsem, kuna kinnipeetaval on võimalik töötada täispikk töönädal (40 tundi). Kinnises vanglas majandustöödel töötav kinnipeetav töötab mõnel juhul mitu korda vähem, näiteks nädalas korra kaks tundi koristustöödel.

Kinnine vangla on vanglaliik, kus karistust kandvate kinnipeetavate üle on ööpäev läbi tagatud järelevalve.

Samuti on retsidiivsus seotud haridustasemega. Parem haridus aitab omakorda kaasa parema töökoha leidmisele (Scott 2016: 148). Parem töökoht välistab mitmed probleemid, näiteks isiku rahulolematuse töökoha suhtes (Latessa *et al.* 2020). Sarnaselt töötamisega on ka õppetegevus välja toodud põhjusena, miks avavangla kinnipeetaval lubatakse väljaspool vangla territooriumi viibida. Hariduse omandamist võimaldatakse kinnipeetavatele ka kinnises vanglas.

EESTI RETSIDIIVSUSE EMPIIRILINE UURING

Käesoleva uuringu jaoks vajalikud andmed on pärit vangiregistrist ja karistusregistrist, mistõttu ei ole need avalikult kättesaadavad. Andmete kogumiseks esitati vastavasisuline statistilise päringu taotlus justiitsministeeriumi vanglate osakonnale.

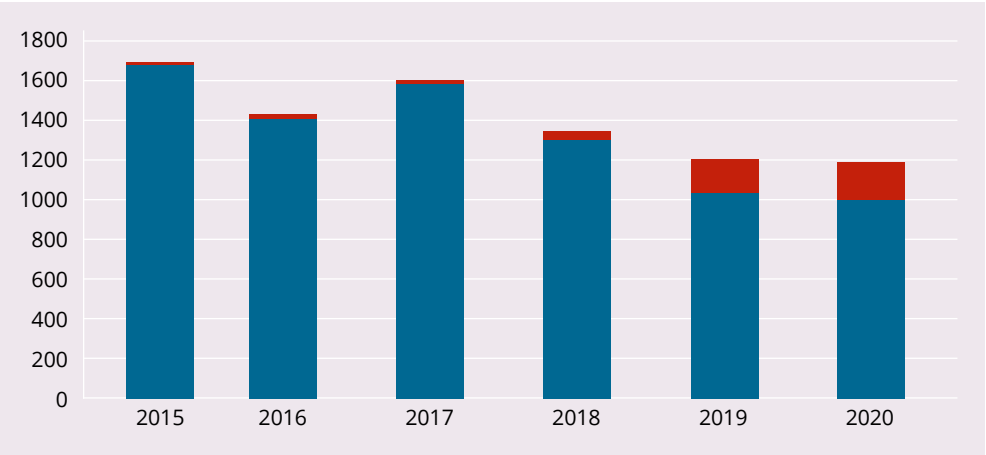
Uuringus on kasutatud eesmärgistatud valimit, mis hõlmab endas andmeid süüdimõistetud isikute kohta, kes on vanglast vabanenud aastatel 2015–2020. Töös on käsitletud ainult süüdimõistetud isikuid, kuna nende puhul saab kindlalt öelda, et kohus on nende suhtes teinud süüdimõistva otsuse, mis tähendab seda, et isik on kuriteo toime pannud.

Vanglast vabanenute hulgas on ka vahistatuid, kuid käesoleva töö uuringu valimist on see grupp välja jäetud. Samuti on valimi puhul arvestatud kinnipeetava vanglast vabanemise viisi. Valimisse kuuluvad isikud, kelle vabanemise põhjus on olnud karistusaja ärakandmine (sealhulgas karistusjärgse käitumiskontrolli kohaldamisega), osalise karistusaja ärakandmine, tingimisi ennetähtaegne vabastamine või elektroonilise valvega ennetähtaegne vabastamine.

Valimisse kuulub 8435 vabanemist, nendest 457 avavanglast ja 7978 kinnisest vanglast.

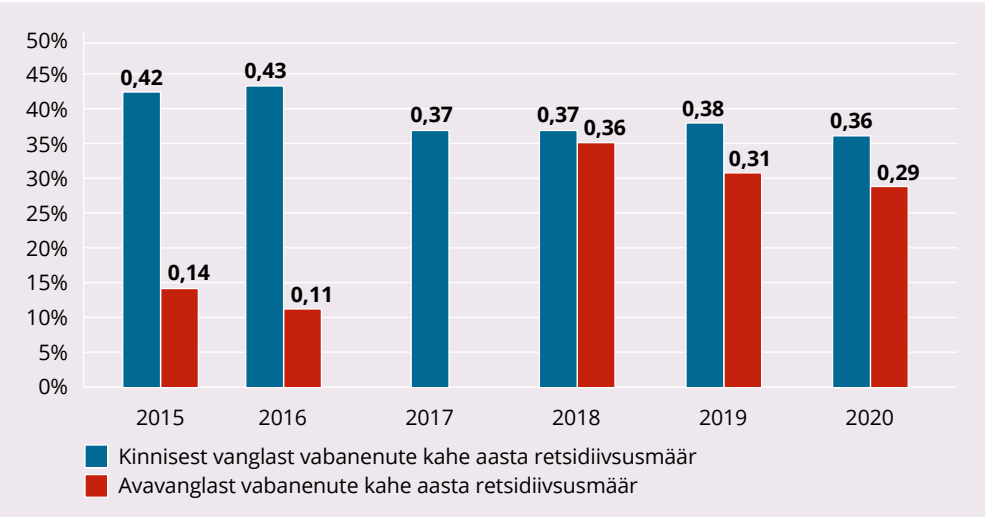
Kinnine vangla on vanglaliik, kus karistust kandvate kinnipeetavate üle on ööpäev läbi tagatud järelevalve. Kinnipeetavatel ei ole võimalust vanglast ilma järelevalveta lahkuda, välja arvatud juhul, kui vangla direktor lubab kinnipeetava lühiajalisele väljasõidule. Avavangla on vanglaliik, kus kinnipeetavatel on võimalus väljaspool vanglat ilma järelevalveta viibida, näiteks töötamiseks või õppetööks. Eesti vanglasüsteemis on tänapäeval kolm vanglat – Tallinna vangla, Viru vangla ja Tartu vangla. Igasse vanglakompleksi kuuluvad kinnise vangla üksused ja avavanglaosakond. Eraldiseisvat avavanglat Eestis ei ole.

Uurimuse valimis on esindatud neli vanglat – Tallinna vangla (2957 vabanemist), Tartu vangla (2249 vabanemist), Viru vangla (2594 vabanemist) ning Harku ja Murru vangla (178 vabanemist). Viimase osakaal on valimis teistega võrreldes palju väiksem, kuna vangla liideti 2016. aastal



JOONIS 1. Kinnisest vanglast ja avavanglast vabanenute arv aastatel 2015–2020.

Allikas: autori koostatud



JOONIS 2. Kinnisest vanglast ja avavanglast vabanenute kahe aasta retsidiivsusmäärad aastatel 2015–2020.

Allikas: autori koostatud

Tallinna vanglaga. Ülevaade erinevatel aastatel vabanejate kohta on välja toodud joonisel 1.

Jooniselt nähtub, et peamise valimi hulga moodustavad igal aastal kinnisest vanglast vabanenud ning avavangla osakaal on sellega võrreldes väga väike, kuigi aastatega on selle osakaal tõusnud. Seda tingib asjaolu, et avavangla kohad moodustavad kõigest kaks protsenti kõikidest Eesti vanglasüsteemi vanglakohtadest, samuti ei ole iga kinnipeetav avavangla jaoks sobilik.

Avavanglast vabanemised moodustavad kuus protsenti kõikidest vabanemistest uuritava ajaperioodi vältel. Lisaks nähtub jooniselt, et üldiselt on vabanenute arv võrreldes eelnenud aastaga kahanenud, välja arvatud 2017. aastal. Sarnaselt vabanenute arvu kahanemisega on langenud ka üldine kinnipeetavate arv.

Uuritaval ajaperioodil vabaneti

Aasta	Vabanemise liik									
	Karistuse ärakandmine		Osaline karistuse ärakandmine		Karistusjärgne käitumiskontroll		Tingimisi ennetähtaegne vabastamine		Elektroonilise valve kohaldamine	
	Vangla liik									
	Kinnine vangla	AVO	Kinnine vangla	AVO	Kinnine vangla	AVO	Kinnine vangla	AVO	Kinnine vangla	AVO
2015	47%	0%	42%	0%	50%	–	34%	33%	22%	–
2016	52%	29%	44%	0%	25%	–	28%	0%	17%	0%
2017	49%	0%	29%	0%	33%	–	29%	0%	20%	0%
2018	49%	50%	26%	–	38%	–	29%	44%	16%	16%
2019	48%	49%	–	–	50%	–	29%	17%	20%	20%
2020	45%	30%	–	–	43%	50%	28%	33%	15%	17%
Kokku	48%	26%	35%	0%	40%	50%	30%	21%	18%	11%

TABEL 1. Erinevate vabanemisliikide retsidiivsus avavanglast (AVO) ja kinnisest vanglast vabanenute seas aastatel 2015–2020.

Allikas: autori koostatud

kinnisest vanglast 7978 korral, avavanglast 457 korral. Kõikide kinnisest vanglast ja avavanglast vabanenute kahe aasta retsidiivsusmäär aastatel 2015–2020 on esitatud joonisel 2.

Uue kuriteo toime panemise risk on avavangla puhul kõrgem teisel aastal pärast vabanemist, kinnise vangla puhul samuti.

Kinnisest vanglast vabanenud panid uuritava ajaperioodi vältel kahe aasta jooksul pärast vabanemist uue kuriteo toime 3119 korral, mis annab 2015–2020 retsidiivsusmääraks 39 protsenti. Avavangla sama näitaja on 29 protsenti. Avavanglast vabanenud panid uuritava ajaperioodi vältel kahe aasta jooksul pärast vabanemist uue kuriteo toime 134 korral.

Vanglast on võimalik vabaneda erinevatel põhjustel. Käesolevas uurimuses on vabanemise põhjustena käsitletud karistusaja ärakandmist, osalise karistusaja ärakandmist, karistusaja ärakandmist karistusjärgse käitumiskontrolli kohaldamisega (KJKK), tingimisi ennetähtaegset vabanemist (TEV) ning tingimisi ennetähtaegset vabanemist elektroonilise valve kohaldamisega (ETEV). Tabel 1 vaatleb erinevate vabanemisviiside ja vanglatüüpide seost retsidiivsusega.

Uuritaval ajaperioodil vabanes karistusaja lõpuni kandmise tõttu 4647 isikut. Eelnevalt on töös mainitud, et retsidiivsuse tase on selle grupi puhul kõige kõrgem.

Uue kuriteo toime panemise risk on avavangla puhul kõrgem teisel aastal pärast vabanemist, kinnise vangla puhul samuti. Põhjus võib seisneda selles, et TEVi raames vabanedes saab vabaneja suhtes järelevalvet teha kriminaalhooldaja. Kohus saab vabanejale määrata lisakohustusi, mille rikkumisel pööratakse ärakandmata vangistus täitmisele. Samuti pööratakse vangistus täitmisele juhul, kui kriminaalhoolduse ajal pannakse toime uus kuritegu. Süütegudest on kõige rohkem

Aasta	Ohutase					
	Väheohtlik		Ohtlik		Kõrgohtlik	
	Vangla liik					
	Kinnine vangla	AVO	Kinnine vangla	AVO	Kinnine vangla	AVO
2015	28%	–	23%	17%	22%	–
2016	36%	–	23%	15%	17%	–
2017	30%	–	23%	0%	16%	–
2018	31%	33%	28%	30%	21%	11%
2019	32%	60%	37%	24%	23%	32%
2020	47%	50%	35%	28%	29%	30%
Kokku	34%	49%	28%	19%	21%	24%

TABEL 2. Kinnisest vanglast ja avavanglast vabanenute retsidiivsusmäärad ohutaseme põhjal aastatel 2015–2020.

Allikas: autori koostatud

esindatud varavastased kuriteod ning mootorsõiduki juhtimine joobeseisundis.

Tulemustest nähtub, et terve uuritava ajaperioodi vältel kokku on avavanglast vabanenute retsidiivsus suurem ainult karistusjärgse käitumiskontrolliga vabanenute puhul (tabel 1). Teiste vabanemisliikide puhul on suurem kinnisest vanglast vabanenute retsidiivsus.

Tabelist nähtub, et avavanglast vabanenute retsidiivsus on kõige madalam nendel, kes kandsid vanglas lõpuni osalise karistuse. Samuti on retsidiivsuse tase madal ETEVi raames vabanenute puhul ning TEVi raames vabanenute puhul. Sellest nähtub, et retsidiivsuse tase on madalam, kui vabanenul on vabanemisjärgselt jätkutugi kriminaalhooldaja näol.

Kinnisest vanglast vabanenute puhul on risk suurem teisel aasta jooksul pärast vabanemist, avavanglast vabanenute puhul on risk nii esimese kui ka teise aasta puhul võrdne. Põhjus on sama, mis TEVi raames vabanejate puhul. Kuritegude liikidest nähtub, et kõige rohkem on esindatud mootorsõiduki juhtimine joobeseisundis, millele järgneb kehaline väärkohtlemine. Elektroonilise valve alla vabanenute puhul on varavastaste kuritegude osakaal väiksem, mis omakorda võib mõjutada ka seda, et selle vabanemisviisi puhul on väiksem retsidiivsusmäär. Siinkohal tuleb arvesse võtta asjaolu, et varguste toimepanijad ei pruugi olla õige sihtrühm elektroonilise valve kohaldamiseks, kuna selleks peab isikul olema kindel elukoht, mis vastab elektroonilise valve kohaldamise tingimustele. Vargusi panevad toime pigem isikud, kellel on majanduslikke raskusi, mis omakorda viitab sellele, et neil ei pruugi olla kindlat ja püsivat elukohta, mistõttu ei saa neid elektroonilise valvega vabastada.

RETSIDIIVSUSMÄÄR OHUTASEME PÕHJAL

Nendele kinnipeetavatele, kellele koostatakse riskihindamine, määratakse ohutase. Ohutaseme hindamisel lähtutakse toime pandud kuriteost ning sellega kaasnenud tagajärgedest. Riskihindamise koostamise eelduseks on vangistus, mis kestab kauem kui aasta. Kuna kõikidele kinnipeetavatele riskihindamist ei tehta, pole kõikidel valimi liikmetel ohutaset märgitud.

Kuuel korral on kõrgeim ohutase üliohtlik, kuid need vabanejad on analüüsist välja jäetud, kuna nad ei ole avavangla

sihtrühm ja seal karistust kanda ei saa. Analüüsis on seega arvestatud 5347 isikut.

Vaadates terve uuritava ajaperioodi tulemusi üldiselt, nähtub, et retsidiivsuse tase on nii kinnisest vanglast vabanenute kui ka avavanglast vabanenute seas kõige suurem väheohtlike puhul (tabel 2).

Tabelist nähtub, et kõige madalam retsidiivsuse tase on avavanglast vabanenute seas ohtlike puhul ning kinnisest vanglast vabanenute seas kõrgohtlike puhul. Avavanglast vabanenute retsidiivsuse tase on võrreldes kinnisest vanglast vabanenutega kõrgem väheohtlike ja kõrgohtlike puhul. Kõrgohtlike osakaal on avavanglast vabanenute seas alates 2018. aastast iga järgneva aastaga kasvanud. Kuigi esialgu nähtub, et ka retsidiivsuse tase tõusis, on kahe viimase valimisse kuuluva aasta puhul siiski näha, et retsidiivsusmäär langeb. Tulemuste põhjal saab teha järelduse, et retsidiivsus on suurem probleem madala ohutasemega kinnipeetavate puhul.

Kõrgohtlikuks hinnatud vabanenute puhul on avavanglast vabanedes uue kuriteo toime panemise risk suurem teisel aastal, samuti kinnisest vanglast vabanedes. Süüteoliikidest on sagedamini esindatud vägivallakuriteod. Kuna ohutaseme hindamisel võetakse esmalt arvesse isiku toime pandud kuritegu, on vägivallakomponent kuriteo puhul ohutaset tõstev asjaolu.

JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD

Käesoleva uurimuse eesmärk oli välja selgitada retsidiivsuse tase kinnises vanglas ja avavanglas. Uuritava perioodi algusaastatel on avavangla osakaal olnud väga väike – aastatel 2015–2018 jääb avavanglast vabanenute arv vahemikku seitse kuni 55, samas kui kinnisest vanglast on vabanejaid rohkem kui tuhat. 2019. ja 2020. aastal on avavangla osakaal märgatavalt tõusnud. Aastal 2019 vabanes avavanglast 175 isikut ning 2020. aastal 190 isikut. Võrreldes avavanglast ja kinnisest vanglast vabanenute retsidiivsust, on avavanglast vabanenute retsidiivsus igal aastal väiksem kui kinnisest vanglast vabanenute oma. Avavanglast vabanenute kahe aasta retsidiivsusmäär tervel uuritaval ajaperioodil on 29 protsenti, kinnisest vanglast vabanenute retsidiivsusmäär 39 protsenti.

Tervet uuritavat ajaperioodi vaadates nähtub, et avavanglast vabanenute seas on kõrgem retsidiivsuse tase ainult karistusjärgse käitumiskontrolliga vabanenud isikute seas (tabel 1). Avavanglast vabanenute tulemus on 50 protsenti ning kinnisest vanglast vabanenute tulemus 40 protsenti. Nende tulemuse puhul tuleb arvesse võtta, et valimi liikmeid on vähe, seega mõjutab üks liige lõpptulemust suurel määral.

Teiste vabanemisviiside puhul on avavanglast vabanenute retsidiivsusmäär väiksem kui kinnisest vanglast vabanenute oma. Kõige tulemuslikum on kinnipeetavate elektroonilise valvega tingimisi ennetähtaegne vabastamine, mille puhul on avavanglast vabanenute retsidiivsusmäär 11 protsenti ning kinnisest vanglast vabanenute retsidiivsusmäär 18 protsenti. Sellele järgneb tingimisi ennetähtaegne vabastamine, mille puhul on avavanglast vabanenute retsidiivsusmäär 21 protsenti ning kinnisest vanglast vabanenute retsidiivsusmäär 30 protsenti.

Kindla töökoha olemasolul on retsidiivsuse vähendamisel väga suur mõju. Avavangla roll siinkohal on võimalusel olla vahelüli kinnise vangla ja kriminaalhoolduse vahel. Kui kinnipeetav paigutatakse avavanglasse, on tal võimalus leida omale töökoht ja omandada seal töökogemust. Sellisel juhul on avavanglast vabanedes isikul töökoht juba olemas. Vabanedes kriminaalhoolduse alla on seega üks oluline aspekt juba täidetud, milleks on kindla töökoha leidmine. Avavangla motiveerib kinnipeetavaid töötama, võimaldades neil seda teha väljaspool vanglat. Selle motivatsiooni hoidmine on oluline ka pärast vabanemist ning kriminaalhoolduse puhul saab kriminaalhooldaja aidata isikul motivatsiooni hoida.

Avavangla kinnipeetavad saab jagada kahte kategooriasse. Esimesed on need, kellel on lubatud väljaspool vangla territooriumi viibida (nt seoses tööga), teised on need, kes väljaspool vangla territooriumi veel viibida ei tohi. Teisest kategooriast esimesse jõudmine käib järk-järgult. Aja möödudes muutuvad kinnipeetavale seatud tingimused paindlikumaks. Ka see viitab asjaolule, et kinnipeetava jaoks on vajalik piisav avavanglas viibimise aeg.

Üks põhjustest, miks avavanglas on retsidiivsusmäär väiksem, võib peituda avavanglasse pääsemise tingimustes. Täitmisplaani § 17 alusel on avavanglasse võimalik pääseda kolmel viisil ning iga viisi puhul on sõltuvusprobleemiga kinnipeetavatele seatud kindlad tingimused.

Kinnipeetava osas, kelle suhtes tuvastatakse riskitegurina sõltuvusprobleem, maandatakse seda riski näiteks sõltuvusprobleemi käsitlevate sotsiaalprogrammidega, mille läbimine võibki olla kinnipeetava avavanglasse paigutamise eelduseks. Sellisel juhul on kinnipeetavale koostatud riskihindamise tulemusena tuvastatud riskitegurina sõltuvusprobleem ning sekkumistegevusena on planeeritud sotsiaalprogramm, mis riski maandab.

Küll aga tuleb siinkohal arvesse võtta, et peamine sisend tuleb kinnipeetavalt endast ning ainuüksi vangla tegevus ei ole isiku sõltuvusprobleemist vabanemisel määrav. Vanglal on võimalus isikut kontrollida ning toetada ainult vangistuse jooksul, kui isik vabaneb, ei saa vangla teda enam toetada. Sõltuvusprobleemist vabanemise korral on ka edaspidine toetus väga oluline, samuti tuleb tegeleda motivatsiooni hoidmisega, et ei tekiks tagasilangust.

Lähtuvalt tulemustest on autori esimene ettepanek suurendada avavanglas karistust kandvate kinnipeetavate osakaalu. Uuringu tulemused näitavad, et aastatega on avavanglas karistust kandvate kinnipeetavate osakaal suurenenud, kuid avavanglast vabanenute retsidiivsusmäär on langenud. Avavanglast vabanemine on kinnipeetava jaoks sujuvam, samuti aitab avavanglas viibimine tal teha ettevalmistusi ühiskonnaellu naasmiseks, kuna avavangla sarnaneb rohkem eluga väljaspool vanglat.

Avavanglas on kinnipeetaval võimalus oma elu rohkem iseseisvalt korraldada, mis omakorda valmistab isikut ette iseseisvuseks pärast vanglast vabanemist. Kinnises vanglas on kinnipeetav ühiskonnast rohkem eraldatud, mistõttu on ühiskonda naasmine keerulisem. Avavangla kohti on võrreldes kinnise vanglaga vähe ning nende tühjana hoidmine ei ole otstarbekas. Saamaks avavanglast maksimaalset kasu, tuleks seda ka maksimaalselt ära kasutada.

Teine ettepanek on seotud esimesega. Avavangla kohtade osakaal on kõikidest vanglakohtade arvust kõigest kaks protsenti (uuritaval perioodil moodustavad avavanglast vabanejad kuus protsenti kõikidest vabanejatest). Sellest tulenevalt on teine ettepanek suurendada avavangla kohtade arvu, kuna avavangla osakaalu tõstmise korral jääb olemasolevaid kohti väheks. Eesti vanglasüsteemis ei ole eraldiseisvat avavanglat, vaid iga kolme toimiva vangla juures on avavanglaosakond, samas tuleb arvesse võtta, et täiesti eraldiseisva avavangla loomine on väga kulukas projekt. Avavangla kohtasid on võimalik suurendada ka avavanglaosakondade juurdeehitusega, samuti siis, kui mõni kinnise vangla osakond ümber kujundada avavanglaosakonnaks. Sellist praktikat on kasutatud Tartu vanglas, kui eraldiseisvat avavanglaosakonda ei oldud veel vanglakompleksi loodud. Negatiivse küljena saab selle lahenduse juures välja tuua, et kinnise vangla ja avavangla elutingimused ei ole samasugused.

Kolmas ettepanek on tagada avavanglas karistust kandvatele kinnipeetavale piisav avavanglas viibitav aeg. Uuringu tulemustest nähtub, et pikem avavanglas viibitud aeg vähendab retsidiivsuse taset. Samas nähtub, et uuritava perioodi kõige lühem avavanglas viibimise periood on kõigest

seitse päeva, mis ei ole piisav avavangla hüvedest osa saamiseks. Siinkohal tuleb arvesse võtta ka õigusaktidest tulenevaid piiranguid avavanglasse paigutamise aja osas.

Viimane ettepanek on suurendada elektroonilise valve all viibivate kinnipeetavate hulka, kuna uuringu tulemustest nähtub, et kahe aasta retsidiivsusmäär vabanemisliigi järgi on kõige madalam just nende hulgas, kes on vabanenud ennetähtaegselt elektroonilise valve alla. Võttes arvesse kehtivaid seadusi, saab otsuse kinnipeetava elektroonilise valve alla vabastamise kohta teha ainult kohus. Sarnaselt kohtuga võiks olla õigus selle üle otsustada ka vangla direktoril, luues vangistuse kinnise ja avatud täideviimise vormi juurde veel kolmanda vormi – koduvangistus. Koduvangistus tähendaks siinkohal seda, et kinnipeetav kannab oma karistust kodus sarnaselt ennetähtaegse elektroonilise valve kohaldamise tingimustega.

Kahe aasta retsidiivsusmäär vabanemisliigi järgi on kõige madalam just nende hulgas, kes on vabanenud ennetähtaegselt elektroonilise valve alla.

Elektrooniline valve võimaldab kinnipeetavat piisavalt palju jälgida, et teda distsiplineerida, eriti võttes arvesse, et kinnipeetav peab elektroonilise valve kohaldamiseks andma oma nõusoleku, mis omakorda viitab sellele, et ta on teadlik sellega kaasnevatest tingimustest. Koduvangistus riivaks vähem isiku perekondlikke suhteid, mis kuritegevusest irdumise teooria kohaselt on olulisel kohal. Koduvangistuse puhul on isikul paremad võimalused nii tööhõiveks kui ka õppetööks, samuti sõltuvusraviks, kui see toimub mõnes rehabilitatsioonikeskuses. Tööhõive, haridus ja ka sõltuvusprobleemidega tegelemine on retsidiivsuse vähendamisel olulisel kohal.

Avavangla roll on kinnipeetava jaoks olla vahelüli vangla ja vabaduse vahel. Avavangla on oma leebemate tingimuste poolest sarnasem eluga väljaspool vanglat, mis omakorda valmistab isikut vabanemise jaoks paremini ette. Avavanglasse ei pääse igaüks, vaid seal karistuse kandmiseks on kindlad tingimused, millele kinnipeetav peab vastama. Avavanglas karistuse kandmine on välistatud ainult üliohtlikuks hinnatud kinnipeetavate jaoks, keda vanglas esineb vähe, seega võib öelda, et enamikule kinnipeetavatele on avavanglasse pääsemise võimalus reaalselt olemas.

Avavanglast vabanenute retsidiivsus on kinnisest vanglast vabanenute omast väiksem. Erinevate tunnuste põhjal läbi viidud analüüsis nähtub, et teatud juhtudel on avavanglast vabanenute retsidiivsus kinnisest vanglast vabanenute omast ka kõrgem, kuid sellele vaatamata on üldine uuritava perioodi kahe aasta retsidiivsusmäär avavanglas kümne protsendi võrra madalam.

KASUTATUD ALLIKAD

AGNEW, R., 1985. A Revised Strain Theory of Delinquency. – Social forces 64 (1), 151–167.

AHVEN, A., 2019. Vanglast vabanenute retsidiivsus Eestis ja Soomes. – https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/vanglast_vabanenute_retsidiivsus_eestis_ja_soomes.pdf

AHVEN, A., ROOTS, A., SÖÖT, M.-L., 2018. Retsidiivsus Eestis 2017. – https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/retsidiivsuseestis_2017.pdf

ANDREWS, D. A., BONTA, J., 2017a. The Biological Basis of Criminal Behavior. The psychology of criminal conduct. Perlego. – https://ereader.perlego.com/1/book/2192917/13?element_originalid=ht0051

ANDREWS, D. A., BONTA, J., 2017b. Antisocial Personality Pattern. The psychology of criminal conduct. Perlego. – https://ereader.perlego.com/1/book/2192917/14?element_originalid=ht0068

ANDREWS, D. A., BONTA, J., 2017c. The Role of Procriminal Associates and Attitudes in Criminal Conduct. The psychology of criminal conduct. Perlego. – https://ereader.perlego.com/1/book/2192917/15?element_originalid=ht0090

ANDREWS, D. A., BONTA, J., 2017d. Substance Abuse. The psychology of criminal conduct. Perlego. – https://ereader.perlego.com/1/book/2192917/17?element_originalid=ht0122

ANDREWS, D. A., BONTA, J., 2017e. The Person in Social Context: Family, Marital, School, Work, Leisure/Recreation, and Neighborhood. The psychology of criminal conduct. Perlego. – https://ereader.perlego.com/1/book/2192917/16?element_originalid=ht0105

ANDREWS, D. A., BONTA, J., 2017f. The Risk-Need-Resposivity Model of Offender Assessment and Treatment. The psychology of criminal conduct. Perlego. – https://ereader.perlego.com/1/book/2192917/19?element_originalid=ht0139

ANDVIG, E., KOFFELD-HAMIDANE, S., AUSLAND, L.-H., KARLSSON, B., 2020. Inmates' perceptions and experiences of how they were prepared for release from a Norweigan open prison. – Nordic Journal of Criminology 22 (2), 203–220.

BARTOLLAS, C., SCHMALLEGER, F., TURNER, MICHAEL G., 2019. Juvenile Delinquency. New York: Peason Education.

COHEN, L. E., FELSON, M., 1979. Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. – American Sociological Review, 44, 588–608.

COOK, B. G., COOK L., 2008. Nonexperimental Quantitative Research and Its Role in Guiding Instruction. – Intervention in School and Clinic, 44 (2), 98–104.

FARRALL, S., 2021. International Perspectives and Lessons Learned on Desistane. Rmt: Solomon, A. L., Scherer J., 2021. Desistance From Crime. Implications for Research, Policy and Practice. Washington: National Institute of Justice.

FARRALL, S., CALVERLEY, A., 2006. Understanding desistance from crime. Theoretical directions in resettlement and rehabilitation. Glasgow: Bell & Ban Ltd.

GROUNDS, A., 2019. Discrimination against offenders with mental disorder. – Criminal Behaviour & Mental Health, 29 (4), 247–255.

HALL, I., HALL, D., 2017. Evaluation and social research. 1st ed. London: Bloomsbury Publishing.

Hirschi, T., 1969. Causes of Delinquency. University of California Press.

JEWKES, Y., CREWE, B., BENNETT, J., 2016. The aims of imprisonment. Handbook on prisons. Perlego. – https://ereader.perlego.com/1/book/1554201/14?element_originalid=c3.

Justiitsministeerium, 2020. Kriminaalpoliitika põhialused aastani 2030. – https://www.just.ee/kuritegevus-ja-selle-ennetus/kriminaalpoliitika-pohialused

Justiitsministeerium, 2023. Kuritegevus Eestis 2022. Retsidiivsus. – https://www.kriminaalpoliitika.ee/kuritegevus2022/retsidiivsus/

Karistusseadustik (2001). – RT I, 06.08.2022, 27.

Kinnipeetava individuaalse täitmiskava koostamise ja rakendamise juhend (2008). – RT I, 12.05.2022, 4.

KUMAR, S., HOSSAIN, M. I., 2015. Well-being of convicted criminals in relation to their mental health: An empirical investigation. – Indian Journal of Health & Wellbeing, 6 (7), 667–671.

Kriminaalpoliitika.ee 2022. Kuritegevusest irdumine. – https://www.kriminaalpoliitika.ee/et/esf-tugiteenus-vanglast-vabanejale/kuritegevusest-irdumine

LACOURSE, A., LISTWAN, S. J., HARTMAN, J. L., 2018. Recidivism and Reentry: The Role of Individual Coping Styles. – Crime & Delinquency, 65 (1), 46–68.

LATESSA, E. J., JOHNSON, S. L., KOETZLE, D., 2020. Understanding Risk and Needs: The Importance of Assessment. What Works (and Doesn't) in Reducing Recidivism. Perlego. – https://ereader.perlego.com/1/book/1601839/9?element_originalid=book-part-002

LEMERT, E. M., 1974. Beyond Mead: The Societal Reaction to Deviance. – Social Problems 21 (4), 457–468.

LEWIS, C., 2021. The Paradox of Recidivism. – Emory Law Journal, 70 (6), 1209–1271.

LEWIS, R. H., CONNOLLY, E. J., BOISVERT, D. L., & BOUTWELL, B. B., 2019. A Behavioral Genetic Analysis of the Cooccurrence Between Psychopathic Personality Traits and Criminal Behavior. – Journal of Contemporary Criminal Justice, 35 (1), 52–68.

MADISE, L., PIKAMÄE, P., SOOTAK, J., 2014. Vangistusseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tartu: Juura.

MAE BOAG, E., WILSON, D., 2013. Does engaging with serious offenders change students' attitude and empathy toward offenders? A thematic analysis. – Journal of Forensic Psychiatry & Psychology, 24 (6), 699–712.

MARUNA, S., LEBEL, T., 2003. Welcome Home? Examining the „Reentry Court" Concept from a Strengths-based Perspective. – Western Criminology Review, 4 (2), 91–107.

MARUNA, S., LEBEL, T., 2009. Strengths-Based Approaches to Reentry: Extra Mileage toward Reintegration and Destigmatization. – Japanese Journal of Sociological Criminology, 34, 58–80.

MCNEILL, F., 2006. A desistance parading for offender management. – Criminology & Criminal Justice, 6 (1), 39–62.

MCNEILL, F., FARRALL, S., LIGHTOWLER, C., MARUNA, S., 2012. How and why people stop offending: Discovering desistance. – https://www.iriss.org.uk/resources/insights/how-why-people-stop-offending-discovering-desistance

MERTON, Robert K., 1938. Social structure and anomie. – American Sociological Review, 3 (5), 672–682.

MOORE, K. E., STUEWIG J. B., TANGNEY, J. P., 2016. The Effect of Stigma on Criminal Offenders Functioning: A Longitudinal Mediational Model. – Deviant Behav 37 (2), 196–218.

MUNCIE, J., 2009. The construction and deconstruction of crime. Rmt: Newburn, T., 2009. Key Readings in Criminology. London: Willan.

MURPHY, T., 2020. Criminological theory: the *causes* of crime. Criminology. Perlego. – https://ereader.perlego.com/1/book/1431962/12

OLESK, M., 2020. Vangla x inimene. – https://www.vikerkaar.ee/archives/25512

PATEL, N., VENUMADHAVA, G. S., 2016. Resocialisation of Prisoners – A Concept of Open Prison. – Social Science 6 (4), 576–577.

PATERNOSTER, R. AND BUSHWAY, S., 2009. Desistance and the „Feared Self": Toward an Identity Theory of Criminal Desistance. – Journal of Criminal Law & Criminology, 99 (4), 1103–1156.

PETRE, A. & TOMIŢĂ, M., 2022. Education in Prisons – an Essential Factor in Preventing Recidivism. The Role of Detention Officers in the Educational Process. – Journal of Community Positive Practices, 22 (2), 99–106.

POWER, J., NOLAN, A., 2017. What Makes a „Good Job" after Incarceration? Perceptions of Offenders in the Community. – The Journal of Correctional Education 68 (3), 53–71.

RAMAKERS, A., NIEUWBEERTA, P., VAN WILSEM, J., & DIRKZWAGER, A., 2017. Not Just Any Job Will Do: A Study on Employment Characteristics and Recidivism Risks After Release. – International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology, 61 (16), 1795–1818.

ROCQUE, M., 2021. But What Does it Mean? Defining, Measuring, and Analyzing Desistance From Crime in Criminal Justice. Rmt: Solomon, A. L., Scherer J., 2021. Desistance From Crime. Implications for Research, Policy and Practice. Washington: National Institute of Justice.

RÜÜTEL, E., 2018. Korrektsioonipsühholoogia. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

SELLIN, T., 1938. Culture Conflict and Crime. – American Journal of Sociology, 44 (1), 97–103.

SCOTT, K. J., 2016. Corrections and Education: The Relationship between Education and Recidivism. – Journal of Intercultural Disciplines, 15, 147–169.

Skjærvø, I., Skurtveit, S., Clausen, T., Bukten, A., 2017. Substance use pattern, self-control and social network are associated with crime in a substance-using population. *Drug and Alcohol Review*, 36, pp. 245-252.

STAMPNITZKY, L., MATTSON, G., 2015. Sociology. Security and insecurities. Security: Dialogue Across Disciplines, 90–110.

TAMMISTE, B., SALLA, J., TÜLLINEN, K., KRUUSMAA, K.-C., 2016. Ohtlike kalduvuskurjategijate sihtgrupi, meetmete ja kohtlemise analüüs. – https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/ohtlikud_kalduvuskurjategijad_2016-1_0.pdf

THOMAS, B., 2022. The Role of Purposive Sampling Technique as a Tool for Informal Choices in a Social Sciences in Research Methods. – Just Agriculture 2 (5), 1–8.

TIWARI, S., 2021. Concept of Open Prison System as a Correctional System: A Study in Light on Present Context. – International Journal of Legal Science and Innovation 3 (4), 1025–1039.

Täitmisplaan (2008). – RT I, 17.09.2021, 2.

UGGEN, C., 1999. Ex-Offenders and the Conformist Alternative: A Job Quality Model of Work and Crime. – Social Problems 46 (1), 127–151.

Vangistusseadus (2000). – RT I, 08.07.2021, 15.

Vanglateenistus, 2023. Vangistuse kulg. – https://www.vangla.ee/et/karistuse-kandmine/vangistuse-kulg

WEAVER, B., MCNEILL, F., 2007. Giving Up Crime: Directions For Policy. – https://strathprints.strath.ac.uk/36733/1/Giving_Up_Crime_tcm8_2569.pdf

WILLIAMS, K.A., 2007. Employing Ex-Offenders: Shifting the Evaluation of Workplace Risks and Opportunities from Employers to Corrections. – UCLA Law Review, 55 (2), 521–558.

ÕUNAPUU, L., 2014. Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes. Tartu: Tartu Ülikool.

YOHROS, A., 2022. Examining the Relationship Between Adverse Childhood Experiences and Juvenile Recidivism: A Systematic Review and Meta-Analysis. Trauma, Violence, & Abuse.

YOUNG, B., & TURANOVIC, J. J., 2022. What About the Kids? Examining the Visitation-Recidivism Relationship Among Incarcerated Juveniles. – Youth & Society, 54 (7), 1126–1149.

Eesti riik *vs.* kodumaine kaitsetööstus

ANDRUS RUMM
MTÜ Vaba Ukraina vabatahtlik

Täiemahuline sõda Ukrainas on nihutanud mitmeid kaitseplaneerimise ettekujutusi ja arusaamu. NATO riigid, ka Eesti, valmistusid osalema esmajoones nn missioonisõdades, kus Lääne liitlased võitlevad endast oluliselt nõrgema ja tehniliselt maha jäänud vastasega nagu Afganistani Taliban või Mali islamistid.

Lääs fokusseeris jõupingutused suhteliselt väikeste hästivarustatud missiooniarmeede ülesehitamisele, mida kasutatakse madala intensiivsusega relvakonfliktides. Täiemahuline riikidevaheline sõda tundus Euroopas olevat võimatu.

Sel ideaalidest pulbitseval ajajärgul olid sõjaväelased nagu tülikad kärbsed riigieelarve ümber. Nende soovid tundusid enamikule poliitikutele ebavajalikud ja reaalsusest irduvad. Piltlikult öeldes käisid kaitseministrid ja kaitseväe juhatajad valitsuselt, müts peos, raha nurumas. Kaitsevõime ja elanikkonna kaitsega seonduv olid ebapopulaarsed ja tülikad teemad. „Vähem on rohkem“ (*Less is more*) oli kaitseplaneerimise võtmesõna.

SÜNDMUSED UKRAINAS ANDSID SÕJALISELE VALMISOLEKULE HOOPIS TEISTSUGUSE MÕÕTME

Kõike on vähe, kõigest on puudus, kõik hilineb, plaanid luhtuvad. Gaasitorud lähevad katki, kaablid purunevad, migrandid tulevad Venemaalt õigel ajal õigesse kohta.

Eesti jaoks võib võimalik sõda puhkeda olukorras, kui meie NATO liitlased peavad tegutsema samal ajal mitmes erinevas suunas – olgu selleks näiteks kasvõi praeguse Ukraina-Venemaa sõja taustal toimuv Iisraeli ja Hamasi konflikt, uus sõda Armeenia ja Aserbaidžaani vahel või hüpoteetiline eskalatsioon Kagu-Aasias. Selline sündmuste kulg tähendaks, et kõigist Eesti jaoks olulistest ressurssidest tekib kiiresti nappus. Tarneahelad ei pruugi toimida, laskemoona kulub kiiremini, kui suudetakse juurde tuua, NATO

strateegilised luuresatelliidid ja droonid on hõivatud mujal jne.

Samal ajal tuleb Eestil hakkama saada kallaletungiga, milleks võib olla nii vaenlase eriteenistuste koordineeritud separatistlik mäss, ootamatu „kukutusrünnak“ valitsuse muutmiseks kui ka nende kombinatsioon koos vastase kõigi väeliikide ründega.

Venemaa täiemahulise kallaletungi esimestel nädalatel sõdisid ukrainlased sellega, mis neil endil olemas oli. Tanke ja soomusmasinaid lasti tavaliste RPG reaktiivgranaadiheitjatega. Miinipildujaja suurtükituld juhtisid tsivilistidest droonientusiastid poest ostetud Hiina droonidega. Venelaste ülekaalu tulejõus hinnati 10:1-le.

Neid esimesi nädalaid tähistavad venelaste rünnakusuundadele jäänud põldudel ja teeservades olevad Ukraina sõdurite hauad. Ukrainlased on oma õppetundide eest maksnud ränka hinda.

Riik pole seni suutnud sõnastada oma soove ja prioriteete, mida Eesti Kaitse- ja Kosmosetööstuse Liitu kuuluvad ettevõtted täita võiksid.

Kõrvutades Ukraina sõja kogemust ning praegust olukorda Eesti sõjalises valmisolekus, tõusevad selgelt esile küsimused, millele tasuks meie riigikaitse planeerimises rohkem tähelepanu pöörata.

Üheks suuremaks Eesti riigikaitset pidurdavaks teguriks on ilmselt tõik, et Eesti riigil puudub pikemaks perioodiks selgelt defineeritud huvi omamaise kaitsetööstuse arendamise ja selle toodangu vastu. Riik pole seni suutnud sõnastada oma soove ja prioriteete, mida Eesti Kaitse- ja Kosmosetööstuse Liitu kuuluvad ettevõtted täita võiksid. Sisuliselt on riigi sõnum ettevõtetele „Arendage midagi!“, kuid mida täpselt arendada on vaja, seda riik öelda ei oska. Kaitseministeerium ei tea, mida ta kaitsetööstuselt soovib. Puudub riiklik tellimus ja strateegiline visioon, milliseid võimeid soovitakse luua. Puudub julgus eelistada ja osta kodumaist toodangut.

Samas on kaitseministeerium toetanud kodumaiseid kaitsetööstusettevõtteid aastate jooksul miljonite eurodega, et arendada projekte, mis on nutikad ja uuenduslikud. Probleem seisneb selles, et need arendused on suunatud peamiselt välisturgudele ning Eesti kaitsevägi ei saa neist mingit mainimisväärset kasu. Positiivse erandina tuleks siiski nimetada Threod Systemsi vaatlusdroone, Krattworksi sihtmärgidroone ja Wayreni andmevahetusprogramme. Reeglina on kodumaiste riigikaitseliste projektide puhul tegemist siiski kallite „missiooniarmeedele mõeldud toodetega“, mida kaitsevägi endale soetada ei suuda. Riiklikel hangetel eelistatakse seetõttu odavaid välismaiseid pakkujaid, sest omamaine toodang oleks kallim, tootmisvõime loomine kulukas jne.

Teisalt tekib küsimus, miks toetatakse arendusprojekte, millest pole Eesti kaitsevõimele mingit kasu?

Tõsi, innovatsiooniprojektide kõrvalväärtusena tekib oskusteave ja kvalifitseeritud inimesed, kes valdavad teemat. See on suurepärane. Aga edasi? Kas see teave ja inimesed muudavad Eesti sõjaliselt tugevamaks, kui me ei suuda olemasolevat ressurssi riigi kaitseks kasutada?

Ukraina sõja läbivaks teemaks on laskemoonanappus. Puuduliku õhukaitse tõttu hävitasid venelaste õhulöögid kohe täiemahulise agressiooni alguses Ukraina tehased, mis suutsid toota nn kiireid sõjalõhkeaineid nagu heksogeen ja trotüül. Seetõttu sõltuvad ukrainlased

peaaegu täielikult välisriikide laskemoonatarnetest ning välismaalt hangitavast lõhkeainest. See on tekitanud võitlevatel üksustel n-ö hapnikupuuduse, sest nõukogudeaegsed varud on ammendatud, aga omamaine tootmine pole käivitunud. Lõhkeainepuudus kimbutab isegi väikeste ründedroonide piloote, kes on sunnitud tegema ümber erinevat tüüpi püssigranaate ja reaktiivmürske. Selline modifitseerimine on ohtlik ning toob paratamatult kaasa ka ohvreid. Lõhkeainepuudus on Ukrainas jätkuvalt üks põletavamaid teemasid.

KA MEIE SÕLTUME LIITLASTE LÕHKEAINE- JA MOONATARNETEST

Sest Eesti riigil puudub tahtmine ja võime neid ise toota. Lõhkeainetehase rajamine tundub komplitseeritud ja kallis, kuna toob kaasa kulusid ja bürokraatiat. Ometi vähendaks selle olemasolu meie sõltuvust sõjalisest välisabist ning tagaks kriitilisteks olukordadeks vajaliku tarnekindluse.

Praegu viiakse Eestis toodetud suundmiinide korpused lõhkeainega täitmiseks Poolasse ja tuuakse valmis miinid uuesti tagasi. Küsitav, kas selline logistika toimiks ka sõja ajal.

Kui Eesti kaitseväelane sooviks täna ründedrooniga hävitada vastase tanki, peaks ta modifitseerima Carl Gustafi reaktiivgranaadiheitja mürsku, sest muud sobivamat ja odavamat lõhkemoona pole meil endil võimalik toota.

Riigi soovimatus toetada ja sihistada kodumaist kaitsetööstust tähendab seda, et me anname kogu oma maksuraha välismaale ning loobume uute pädevuste ja tootmisvõimekuste loomisest.

Ent võib-olla on bürokraatia meile olulisem kui riigikaitse?

INNOVATSIOONIST EI PIISA, KUI PUUDUB TOOTMINE

Eelmisel nädalal teatas Ukraina, et alustab Iraani Shahed-tüüpi keskmiste ründedroonide tootmist. Venemaa informeeris avalikkust juba varem oma plaanist toota järgmise pooleteise aasta jooksul umbes 6000 samasugust drooni.

Droonide massiline kasutamine on muutnud oluliselt Ukrainas toimuvat sõjapidamist.

Rindepiirkonnas on piirkondi, kuhu ei sõida kummagi vaenupoole sõjatehnika, sest kõik, mis liigub, lastakse kaudtule või ründedroonidega puruks. Võimalusel kasutatakse tsiviilvärvides sõidukeid ning

Praegu viiakse Eestis toodetud suundmiinide korpused lõhkeainega täitmiseks Poolasse ja tuuakse valmis miinid uuesti tagasi. Küsitav, kas selline logistika toimiks ka sõja ajal.

välditakse igasugust kogunemist. Mõlemad pooled jälgivad vaatlusdroonidega maastikku 24/7 ning saadud info võimaldab reaalajas vastata igale vastase tegevusele. Edu lahinguväljal ei sõltu enam niivõrd tehnika ja sõdurite rohkusest, kuivõrd reageerimiskiirusest ja relvade kasutamise efektiivsusest. Drooniluure ei võimalda tuvastada mitte üksnes vaenlase vägede paiknemist ja positsioone, vaid aitab mõista ka tema logistikat – milliseid teid ja sildu kasutatakse laskemoona ja varustuse juurdeveoks, kus asuvad laod ja koondumisalad jmt.

Droonide abil juhitakse raketiheitjate, suurtükkide, miinipildujate, ründedroonide ja jalaväe tegevust. Droonide abil toetatakse ründavaid ja kaitsel olevaid jalaväeüksuseid ning otsitakse haavatuid, sest evakuatsioonirühmi ei saadeta miinidega ülekülvatud põldudele pimesi vigastatuid ära tooma.

Ukraina sõjaväelased rõhutavad

pidevalt, et kõige tähtsam on säästa inimelu, sest kaotatud tehnikat saab asendada, inimesi aga mitte. Droonide kasutamine võimaldab hoida sõdurid vaenlasest ohutus kauguses – tõstes nende võimalust ellu jääda ja võidelda vaenlasega ka homme ja ülehomme.

Ühe suurima droonide kasutamise eelisena näevad ukrainlased võimalust hoida kokku kallist suurtükilaskemoona. Näiteks rääkis üks varem suurtükiväelasena teeninud pataljoniülem, kuidas nad hävitasid droonilt täpselt visatud 18 pommiga terve venelaste kaitsepositsiooni. Tema hinnangul kulunuks sama positsiooni hävitamiseks üksnes suurtükitulega umbes 120 mürsku.

Lisaks võimaldavad väikesed ründedroonid hävitada vaenlase vaatlus- ja sideseadmeid tsiviilelanikega asustatud piirkondades ilma, et peaks terve küla või alevit varemeteks muutma. Droonirünnakud on täpsed ja minimaalsete kahjudega ümbritsevale keskkonnale.

Droonide kasutamine võimaldab hoida sõdurid vaenlasest ohutus kauguses – tõstes nende võimalust ellu jääda ja võidelda vaenlasega ka homme ja ülehomme.

Kõige ootamatum on aga see, et mõned ukrainlaste ründeoperatsioonid on õnnestunud täiesti ilma tulevahetuseta. Tegemist on olnud juhtumitega, kui drooniluure on tuvastanud rindes vägedega katmata auke, mis on võimaldanud Ukraina üksustel liikuda venelaste tiibadele või tagalasse ja sundinud sellega vaenlase juba hõivatud kaitsepositsioonidelt ilma lahinguta taanduma.

Sellised rünnakud poleks olnud võimalikud ilma droonide massilise kasutamiseta, mis aitavad luua massiivse mitmekihilise infopildi, mille alusel saavad erinevate juhtimistasandite staabid teha kiireid otsuseid ning planeerida oma tegevusi oluliselt efektiivsemalt. Mõistagi tõstab droonide kasutamine ka madalama taseme olukorrateadlikkust.

Aastal 2014, kui sõda algas, otsisid vabatahtlikud paaniliselt vahendeid Ukraina kaitseväe aitamiseks ning üheks rahaliselt kättesaadavaks lahenduseks oli väikeste tsiviildroonide rakendamine tulejuhtimises. Aja möödudes hakati neid rindel üha enam kasutama, sest eelised olid ilmsed.

DROONIDE OLULISUST ALAHINNATI

Tegelikult alahindas Ukraina armee kõrgem ohvitserkond droonide olulisust kuni Armeenia-Aserbaidžaani sõjani Mägi-Karabahhis 2020. aasta septembris. Alles pärast seda alustati sõjaväe süsteemset droonidega varustamist.

Viimase aastaga on Ukraina teinud droonivaldkonnas suure arenguhüppe nii tehnoloogiliselt kui ka kvantitatiivselt. Praegu tegeleb droonide ehitamise ja arendamisega Ukrainas sadakond ettevõtet ja suur hulk vabatahtlikke. Seejuures on joonistunud välja peamised kriteeriumid, mida peaks sõjadroonide puhul silmas pidama: selleks on töökindlus, masstoodetavus ja suhteliselt mõistlik maksumus. Tehnoloogiline võimekus on hea, ent mitte peamine. Sõdiv riik ei jõua kalleid asju osta.

Droonide töökindlus on loomulikult suhteline mõiste, sest ka vaenlane arendab pidevalt oma raadioelektroonilisi segajaid ning täiustab tehnoloogiaid ja relvasüsteeme. Mis täna töötas, võib olla homme lootusetult iganenud ning seetõttu peavad droonitootjad ja sidelahenduste pakkujad hoidma pidevalt nina tuules. Töökindluse all tuleks mõista pigem seda, et sõjadroonid oleks läbinud piisavalt põhjalikud katsetused, et tagada nende töökindlus

soovitud ulatuses. Samuti peaks konstruktsioon taluma „mõõdukaid vigastusi“ pärast vastase tule või häiringu alla jäämist, et tagasi koju – või sihtmärgini – jõuda.

Just katsetustega kipuvad Lääne sõjadroonide tootjad aga hädas olema, sest neil lihtsalt puuduvad piisavalt agressiivsed katsetustingimused, nagu valitsevad näiteks Ukraina sõjatsoonis, kus venelased kasutavad droonide vastu absoluutselt kõiki elektroonilise võitluse seadmeid, mida nad on suutnud luua. Läänes ehitatud droonide katsetused on osutunud sageli poolikuks või ebapiisavaks ning vead ja probleemid hakkavad ilmnema alles nende kasutamisel lahingus.

See tähendab, et Eesti ettevõtted, kes soovivad ehitada tõsiseltvõetavaid sõjadroone – olgu need vees, maal või õhus kasutatavad –, peavad katsetama neid reaalsetes tingimustes ning praegu on selleks kohaks kahtlemata Ukraina. Ilmselt tuleks Eesti sõjatehnoloogia-ettevõtetel juba praegu tegutseda väga tihedas koostöös ukrainlastega, et saada tagasisidet oma seadmetele ja tehnilistele lahendustele. Ilma seesuguse kogemuseta ei pruugi meie innovaatilised sõjamasinad potentsiaalse vaenlase vastu eriti efektiivseks osutuda. Näiteks võib lahinguväljal ilmneda, et olemasolevad (maismaa) droonid vajavad soomustamist või on raskesti hooldatavad. Võib ka selguda, et väljatöötatud lahendused on liiga kallid ning vaja oleks arendada lihtsamaid ja odavamaid mudeleid vms.

Paraku pole parimastki sõjamasinast palju kasu, kui riik ei suuda seda sõja ajal kiiresti ja suurel hulgal toota või hankida. Ukraina on selle tõe ilmekas näide. Tavalisel luuredroonimeeskonnal on kaasas minimaalselt kaks-kolm drooni. Selliseid meeskondi on piki rinnet kümneid, kui mitte sadu. Pommitavaid ja *kamikaze*-droone kasutavatel meeskondadel on droonid aga puhtalt kuluvahend, mida kulub kümnete kaupa. Nende tootmine on nõudnud ukrainlastelt viimase aasta jooksul suurt pingutust, kuid õnneks on nad olnud selles üpris edukad. Lihtsa *kamikaze*-drooni hind, mille abil on võimalik hävitada tank või BTR, on 300–500 eurot (lisandub laengu maksumus).

Eestis *kamikaze*-droonide masstootmise võimekust seni pole. Pole ka riigi tuge selle võimekuse loomiseks, sest tegemist pole justkui innovatsiooniga. Ettevõtted, kes sellise tootmise või tootmiseks valmisoleku rajada suudaksid, ei näe sel aga mõtet, sest puudub riiklik huvi ja tellimus. Enamik ettevõtteid ei hakka pimesi riskima, et pakkuda sellist toodet ebakindlal välisturul. Tulemusena on meil küll olemas inimesed, kogemus ja tehnoloogia, ent puudub üks oluline sõjaline võimekus – rünnata odavalt ja täpselt nägemisulatusest väljas olevaid sihtmärke ilma, et purustada kõike ümbruskonnas.

Ilmselt tuleks Eesti sõjatehnoloogia-ettevõtetel juba praegu tegutseda väga tihedas koostöös ukrainlastega, et saada tagasisidet oma seadmetele ja tehnilistele lahendustele.

Viimase kriteeriumina tuleb rääkida hinnast, sest me ei osta relvi, mille sõjaline kasutegur ja hind pole tasakaalus. Siinkohal tuleb mõista, et nn rahuaegne missiooniarmee võib lubada endale vähesel määral kalleid relvasüsteeme, sest tõenäosus neid lahingutes massiliselt kaotada on vähetõenäoline. Valikud on aga teised, kui tuleb sõdida vastasega, kellel on kasutada peaaegu lõputud ressursid. Sel juhul tuleb otsida võimalikult kuluefektiivseid ja ratsionaalseid tehnilisi lahendusi. See tähendab, et arendada ei tasu mitte

ainult kõrgtehnoloogilisi relvasüsteeme, vaid ka odavaid ja lihtsaid. Seejuures on omamaine tootmisvõime omaette väärtus.

Näiteks 2023. aastal ründasid ukrainlased austraallaste kingitud lainepapist droonidega edukalt Vene sõjalisi sihtmärke. Venelaste radarid ei suutnud neid lennumasinaid tuvastada. Lainepapist droon pole ilmselt kuigi kõrgtehnoloogiline, aga on odav ja sõjaliselt kasulik (samal ajal otsustati Eestis, et 3D-printeriga prinditud plastist droonimoonastabilisaator on ohtlik sõjaline kaup ning vajab strateegilise kauba väljaveo luba).

MEIL PUUDUB ARUSAAM SÕJADROONIDE KASUTAMISEST

Hoolimata sellest, et Ukrainas on kasutatud erinevaid sõjadroone juba aastaid ning nendega on käinud tutvumas paljud meie sõjaväelased ja ettevõtjad, pole keegi siiani loonud Eestis nende kasutamise jaoks läbimõeldud taktikat. See tähendab, et tehtud vead ja kogemused ei pruugi kajastuda sõjalises planeerimises ning edust ja ebaedust ei õpita, vaid iga uus üksus alustab taas nullist. Põhjanaabritest soomlastest oleme selles vallas paar-kolm aastat tagapool.

Tegelikult saaks Eesti olla droonivõitluse teooria loomise ja õpetamise vallas teerajaja, et koondada ja sõnastada olulised õppetunnid ning koolitada kaitseväele droonipiloote sarnaselt teiste tehniliste sõjaväeliste erialadega. Senisel ignorantsusel võivad olla tulevikus hukatuslikud tagajärjed.

Panen siinkohal kirja ühe võimaliku sõjalise stsenaariumi, mis võiks ilmestada droonide taktikalist kasutamist.

Oletagem, et Eesti kaitseväe üksus saab käsu hõivata vastase valduses olev asula X. Üksus vajab selle ülesande täitmiseks nt kolme veoautotäit erinevat tüüpi *kamikaze*-droone. Sinna kuuluvad esmalt droonid, mis suudavad lennata 20–30 km kaugusele. Nende pikamaadroonidega hävitatakse ja surutakse maha vastase suurtükivägi, mis takistaks oma tulega Eesti üksuste edasiliikumist. Järgmistena võetakse kasutusele keskmise lennuulatusega ründedroonid, mis lendavad umbes 10–15 km kaugusele. Need droonid hävitavad vastase liikuva sõjatehnika, laskemoonalaod, transpordimasinad jms – kõik, mis liigub ja on tuvastatav. Kolmandas rünnakulaines osalevad väikesed, mõnekilomeetrise lennuulatusega droonid, mis kannavad jalaväevastaseid lõhkelaenguid ning ründavad maasse kaevunud vaenlase jalaväge, hävitades nende punkreid ja kaevikuid, kuni vastane on valmis edasiste ohvrite vältimiseks alistuma. Positsiooni kohal lendav häälekõvendajaga droon (nt Autel Pro) kutsub üles vastupanust loobuma ning annab juhtnööre, kuidas allaandmisel käituda. Juhul kui vastupanu jätkub, langevad uued granaadid. Kõik kordub, kuni vaenlane täidab korralduse relvad maha panna.

Sel moel pole meil vaja saata sinna Eesti sõdureid püssiga, kes peaksid oma elu hinnaga vastase tulepunkte kahjutuks tegema. Jalaväel tuleks tegeleda vaid vallutatud positsioonide puhastamise ja hõivamisega.

Kogu eelkirjeldatud operatsioonile eelneks loomulikult põhjalik luure, mida teostavad juba spetsiaalselt vaatlusülesanneteks mõeldud droonid.

Mõistagi on kõigi selliste uute sõjaliste võimekuste saavutamine kulukas, ent veel kulukam on seda teha inimelude hävitamisega. Droonivõimekuse rajamine oleks üldises militaartööstuse hinnakontekstis lausa „vaese mehe õnn“. See on Eesti kaitsetööstusele täiesti jõukohane eesmärk.

Ukraina sõjaväelased on avaldanud arvamust, et Eesti kaitseväelased ja drooniehitajad peaksid juba ammu „elama ja hingama“ Ukrainas, et õppida tundma Venemaa elektroonilise võitluse taktikat ja droonide tehnilist suutlikkust.

Lähtudes julgeolekust, peaks iga riik suutma toota tarbitava elektri. Kas ja kuidas Eesti seda suudaks?

ANDRES NOODLA
PhD, töötanud ligi 50 aastat tootmisettevõtete juhtkondades, sellest üle poole energeetika vallas

Tegelik olukord Eesti elektriturul on selline, et Eesti tootmine ja eksport kahanevad. Lisaks viimaste aastate järsk hinnatõus. Üks oluline põhjus on elektri kõrge hind ning elektri omatoodangu langus. Eesti elektri omatoodang võrku kattis III kvartalis ainult 60 protsenti tarbimisest, kuna kõrgete maksude tõttu ei pääse toodetu turule.

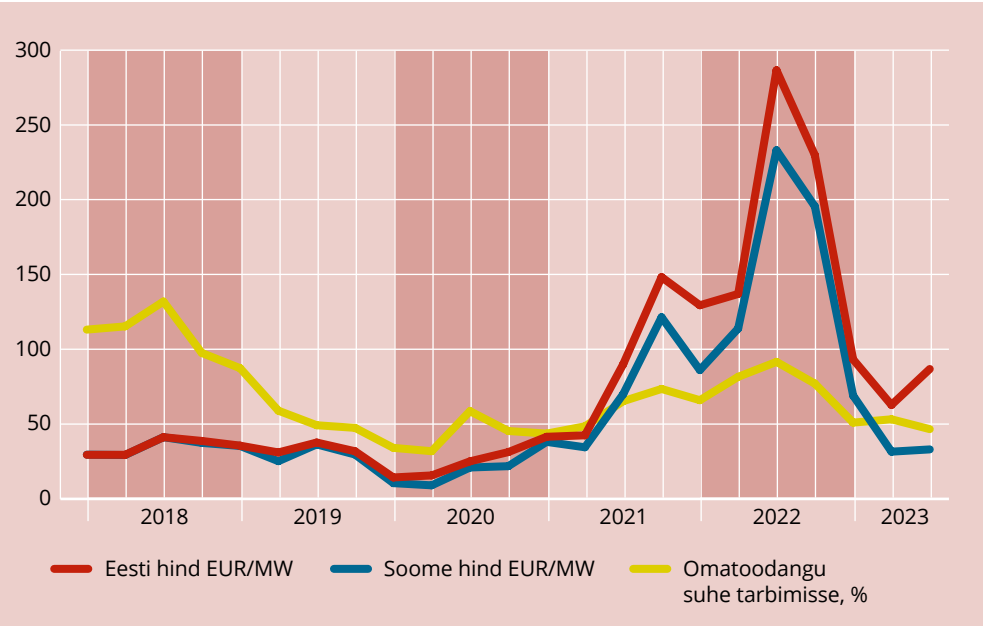
Seejuures toetatakse tarbija elektri hinnale lisatud maksu arvelt taastuvenergiaks nimetatava elektri tootmist u 100 miljoni euroga aastas. Kuni 2019. aastani oli Eesti elektri eksportija ning tootmine ületas ligikaudu 20 protsenti tarbimist, Eesti ja Soome elektri börsihinnad olid ligikaudu samad ja Eesti elekter oli turul konkurentsivõimeline.

Venemaa vallutussõda Ukraina vastu põhjustas 2021–2022 elektri hinna järsu hüppe, milles oluline osa oli maagaasi hinna tõusul.

Börsihinnas maksis 2022. aastal võrgust tarbitud elekter 1,624 miljardit eurot, olles 1,34 miljardi võrra kõrgem kui 2020. aastal, kus maksumus oli 0,285 miljardit. Eks see oli üks suurimaid hinnatõusu põhjusi, mida ettevõtlus põeb seniajani.

Riigi tulud hinnatõusust ja keskkonnamaksudest kasvasid ajutiselt hüppeliselt ja koos hinna langusega nüüd vähenevad. Ainuüksi Eesti Energia maksis 2022. aastal riigile makse ja keskkonnatasusid kokku 669 miljonit eurot. Sellest erinevate otseste maksude ja aktsiisidena 124,5 miljonit ja süsinikdioksiidi (CO_2) emissioonikuluna turuhinnas 544,4 miljonit eurot (BNSi uudis „Eesti Energia kasum enam kui kolmekordistus“, 1.03.2023).

Kõrge hinna tingimustes, vaatamata saastekvootide hinna tõusule, pääses ajutiselt aastail 2021–2022 turule rohkem põlevkivielektrit, kuid Eesti Energia teenis oma rekordiliselt suurest kasumist siiski üle poole väljaspool Eestit. Palju riik teenis 2022. aastal saastekvootide müügist või



TABEL 1. Eesti-Soome elektribörsi kvartali keskmised hinnad.

Allikas: Elering Live tunniandmed

teistest keskkonnamaksudest (statistika-andmik KK37 „Keskkonnamaksude laekumine"), pole seni avaldatud.

Enam ei anna kõrgeid elektrihindu põhjendada ainult Venemaa sõjaga Ukraina vastu ning gaasi hinna tõusuga. Nüüdseks on gaasi hinnad langenud, kuid Eesti (III kv) elektri börsihind 97,94 eurot/MWh oli ikkagi 2,5 korda kõrgem kui 2020. aasta 39,18 eurot/MWh. Samal ajal Soome elektri börsihind 46,76 eurot/MWh on langenud 2019. aasta tasemele (47,66), olles kaks korda madalam kui Eestis. Selle aasta III kvartali elektri maksumus börsihinnas, 167 miljonit, oli 100 miljoni võrra kallim kui 2020. aasta maksumus 67,8 miljonit. Soome hindades oleks III kvartalis sama kogus maksnud 80 miljonit.

Eestist on saanud suur elektri importija, kuhu Põhjamaadel on hea üle oma tarbimisvajaduse toodetud elektrit kõrgema hinnaga müüa. Soome-Eesti vahelised merekaablid (1000 MW) töötavad suure osa ajast täisvõimsusega ühes suunas, transportides elektrit Soomest Eestisse (III kv 75 protsenti tundidest võimsusega üle 900 MW, Eestist Soome oli väike energiavoog, 2,4 protsenti tundidest). Osa Soomest tulevast elektrist läheb edasi ka Läti-Leedu suunal.

MILLISES VAHEKORRAS TOOTA ODAVAT PÕLEVKIVIELEKTRIT JA KALLIMAT TUULE-PÄIKESEELEKTRIT NII, ET TOODANG EI VÄHENEKS JA TOODETU HIND PÄÄSEKS TURULE?

Pärast võrkude lahtiühendamist Venemaast 2024. aasta lõpus hakkab Eesti elektri hinda mõjutama ka Poola suuna elektri hind. Eesti elektritootmine jääb kahe tule vahele ja oma väiksuse tõttu suure turu hindu mõjutada ei suuda. Palju ja millest Eesti elektrit toodab, ei sõltu toredatest plaanidest, vaid sellest, kas suudame toota turul konkurentsivõimelise hinnaga.

Praegu on Eesti põlevkivielektri omahind (ilma saastetasudeta) turul üks odavaimaid. Enne kui teha otsus loobuda põlevkivielektrist ainult ühe parameetri, õhusaaste järgi, peaks kaaluma ka

elektriturgude majanduslikku toimimist. Samas poliitikud-ametnikud rõõmustavad, et dotatsioonide toel toodame elektrit taastuvenergiaks nimetatud puidust. Puidu põletamisel õhusaaste CO_2 näol saadava kasuliku energiaühiku kohta, mida nimetatakse eriheide, on suurem kui põlevkivil.

Kuna puidu põletamisel õhku paisatava CO_2 kogus loetakse poliitilise otsusena nulliks, tuleb sealt suurim osa aruannetes näidatud CO_2 heitmete vähenemisest. Uus kasvav mets seob 80–100 aasta jooksul suure osa praegusest puidu CO_2 saastest. Tõenäoliselt 30–50 aasta pärast põlevkivi ei kasutata ja saaste seisukohast ei ole puidu eelis põlevkivi ees väga suur.

Saastet ei põhjusta elekter ega soojus, vaid põletamine. Õhusaaste vähendamine on eelkõige põletamise vähendamine, mitte ühe põlevkütuse asendamine teisega.

2021. aasta seisuga kaeti energia tarbimisest 2,1 protsenti põletamisvabalt. Taastuvenergiaks nimetatust 92 protsenti moodustas põletamine, millest puidu osa oli 93 protsenti (statistikaandmik KE-0240 „Energia tarbimise andmed“). Eesti taastuvenergia poliitika on sisuliselt puidu põletamise poliitika. Vägisi tekib mõte, nagu tuleneks nimetus „rohepööre“ sellest, et mets on enne ahju ajamist roheline.

Millises vahekorras toota odavat põlevkivielektrit ja kallist mittejuhitavat tuule-päikeseelektrit nii, et mõlemad pääseksid oma hinnaga turule? Lahendi määrab saastetasude suurus ja sealt laekuvate summade kasutamine. Põlevkivikateldes saab kasutada ka hakkepuitu, küsimus taandub kütuse hinnale. Statistikaandmiku KE22 „Kütuse tarbimine energia tootmiseks“ (kus esitatud tarbitud erinevate kütuste kogused ja maksumused) põhjal arvutatud põlevkivikütuses sisalduv energia on ligikaudu kaks korda odavam kui puidul.

Eestis jääb alati üle mingi kogus puidujäätmeid, mille kõige otstarbekam kasutus on toota nendest põlevkütust. Kahtlemata see kogus edaspidi väheneb. Eriti siis, kui lõpeb puidu põletamise eest juurde maksmine elektri hinna arvelt. Milliseks kujunevad turutingimustes puidukütuste hinnad ja palju jääb soojuse tootmisest üle hakkepuitu, mida kasutada elektri tootmiseks, on raske prognoosida. Turg paneb need küsimused ise paika ja juhitavat põletamiselektrit toodetakse hinnalt soodsamast kütusest, mille hinnas ka saastetasud. Ilma doteerimata hääbub elektri tootmine väikestes kaugküttekatlamajades. Kas või kui palju seal elektrit toodetakse, ei oma varustuskindluse tagamisel tähtsust.

Õhusaaste vähendamine on eelkõige põletamise vähendamine, mitte ühe põlevkütuse asendamine teisega.

PÕHJUSI, MIKS POLE EESTI ELEKTRITOODANG TURUL KONKURENTSIVÕIMELINE JA 40 PROTSENTI TARBITUD ELEKTRIST KAETAKSE IMPORDIGA, TULEKS OTSIDA ENERGIA- JA MAKUSPOLIITIKAST NING SEADUSTEST

See ei ole pelgalt ühe kaubaturu ja elektri hetke varustuskindluse, vaid eelkõige riigi pikaajalise (energia)julgeoleku ja turumajanduse toimimise probleemistik. Kõige esimese asjana tuleks Eestis saavutada poliitilise konsensusega otsus, et **Eestist peab saama elektrit eksportiv riik, kus omatoodang katab tarbimise enamikul aasta tundidest.**

See on pikaajaline majanduspoliitiline otsus, mis tähendab, et Eestis toodetud elekter on turumajanduslikult konkurentsivõimeline. Sellest lähtuvalt tuleb

kujundada ka elektri ja soojuse turgude maksupoliitika. Kui kindlat eesmärki ei seata, jätkub senine sihitu kulgemine, taustaks kaunilt kõlavad loosungid.

Elektritootmisvõimsused on kallid ja pika tasuvusajaga. Tuule-päikeseelektri osakaalu oluline suurendamine koos salvestusvõimsustega ja tuumaelektrijaama ehitamine tähendab nelja-viiemiljardilist investeeringut. Elektri tootmisvõimsused ületavad siis kolm kuni viis korda tipptarbimist. Need võimsused tuleb maksimaalselt tööle rakendada ja leida tee, kuidas toodetud elektrit majanduses ära kasutada. Keegi ei hakka investeerima suurtesse tootmisvõimsustesse pelgalt loosungi all „lähme üle taastuvenergiale", kui pole selge investeeringu tasuvus.

EESTI ELEKTRIJULGEOLEK EHK VARUSTUSKINDLUS JA OMATOODANGU HIND ON LAHUTAMATULT SEOTUD

Elektrituruseaduse (ELTS) kohaselt on varustuskindlus süsteemi võime tagada tarbijate nõuetekohane elektrivarustus. Süsteemihaldur Eleringil on kohustus (ELTS § 39 lg 79) esitada aruanne eeldatava elektrienergia varustuskindluse olukorra kohta kümneks aastaks ette, milles analüüsitud elektrienergia pakkumise ja nõudluse prognoosi järgmise viie aasta kohta, olemasolevaid tarnevõimalusi, kavandatavaid ja ehitusjärgus tootmisseadmeid jpm. Kui need analüüsid lähtuvad reaalsusest, peaks seadusandjal ja valitsusel adekvaatsete otsuste vastuvõtmiseks vajalik materjal kümne aasta perspektiivis alati olema.

Riigikontrolli esitatud aruandes „Eesti elektrisüsteemi valikud" (06.11.2023, soovitaks kõigil tutvuda) on välja toodud rida väga tõsiseid puudusi Eesti elektrimajanduse korralduse ja varustuskindluse tagamise osas, millega ka autor täielikult nõustub. Aruandes jookseb punase joonena läbi hinnang, et Eesti elektrimajanduses puudub olulistes osades selge ja realistlik strateegia ja taktikaline plaan, kuidas saavutada poliitiliselt seatud eesmärke, mis loosunglikud ja ebamäärased. Näidatakse, et puudub reaalne plaan, kuidas tagada Eesti (elektri)julgeolek ehk varustuskindlus.

Varustuskindlusel on kaks poolt. Esiteks süsteemi võime tagada tarbijate nõuetekohane elektrivarustus, mis eelkõige seotud põhivõrkude tehnilise võimekusega muutuva turu tingimustes. See on otsene Eleringi vastutusala, millega tegeldakse pidevalt. Hindeid hakatakse panema, kui toimub Eesti-Läti-Leedu lahtiühendamine Venemaa sagedusalast 2025. aasta alguses ja süsteem peab olema võimeline sagedust ja varustuskindlust hoidma.

Teiseks: kas ja kus on tagatud elektri kui kauba tootmine võrku, tagamaks Eestist võrgust tarbimine igal ajahetkel vajalikus koguses. Põhiküsimus on selles, kas vajalik elekter toodetakse Eestis või loodetakse impordile teistest riikidest. See on seadusandja julgeoleku- ja majanduspoliitika valdkonna otsus, mille eest Elering ei saa vastutada.

Probleemide lahendus ei seisne selles, palju ja kuhu uusi tuule-päikeseparke ehitada, vaid kuidas alandada Eesti elektri omatoodangu hinda nii, et see oleks avatud turul konkurentsivõimeline. Kui toodetut on võimalik turul müüa ja on tagatud investeeringute tasuvus, siis tulevad ka investeeringud. Riigi asi on luua tururegulatsiooniga vajalik majanduskeskkond. Arutelud, kui palju ja kuhu uusi tuule-päikeseparke Eesti vajab, on sisutud, kuni puudub jätkusuutlik majandusmehhanism, kuidas Eesti omatoodetud elekter konkurentsivõimelise hinnaga turule pääseb. Praegu see seda pole ja kehtivate seaduste taustal praktiliselt puudub võimalus selle saavutamiseks.

MILLEL PEAKS PÕHINEMA ELEKTRIMAJANDUSPOLIITIKA

Praegune Eesti elektripoliitika regulatsioon tegeleb suures osas kaugkütte baasil töötavate pisikeste elektri tootmisvõimsustega,

doteerides seal elektri tootmist kõigi elektritarbijate hinna arvel ja andes kaugkütte baasil elektri tootmisele turueelise – toota ühtlasel nominaalsel režiimil sõltumata tarbimisest. Elektrituruseaduses praktiliselt puudub suurte juhitavate põlevkivielektri tootmisvõimsuste ja nendest sõltuva elektri varustuskindluse regulatsioon koos varustuskindluse kui võrguelektri põhilise tarbimisväärtuse hinnaregulatsiooniga. Juhitaval põletamiselektril on varustuskindlus tagatud läbi kütuse laovaru ja varustuskindluse hind sisaldub kütuse hinnas. Põlevkivielektrit ei saa hinnata ainult õhku paisatava CO_2 koguse järgi, vaid tuleb kaaluda ka selles sisalduvat väärtust „varustuskindlus“.

Praegu on elektri-soojuse tõhusa koostootmise mõte pea peale pööratud

Tõhus koostootmine on siis, kui suurel turul üle jäävat odavat põletamisvaba elektrit kasutatakse soojuse tootmiseks ning selle arvel vabanevat põlevkütust juhitavas elektri tootmises kõikuval koormusel. Kokku põletamise vajadus väheneb ja hind langeb.

Juhul kui suure juhitava elektritootmisvõimsuse kõrval on kaugküttevõrk, millele ON vaba juurdepääs kõigil odava soojuse pakkujatel, saab põletamiselektri tootmisest üle jäävat jääksoojust seal kasutada. See on kaugküttevõrgule vaba juurdepääsu, mitte elektritootmise probleem.

Eestis on kaugküttevõrk monopoolne ja teised isikud ei saa sinna tarnida üle jäävat odavamat jääksoojust. Ka kaugküttes (nii nagu teistes energiavõrkudes) tuleks lahutada soojuse tootmine, mis toimub vabaturul, võrgutegevusest kui loomulikust monopolist. Loodud on lapsik müüt, nagu oleks tõhus toota elektrit kaugküttekatlamajas, kuna jääksoojust saab kasutada kaugküttevõrgus. Selline lähenemine tähendab, nagu elektrit saabki toota ainult põletamise teel ja elektri tarbimine oleks sünkroonis soojuse tarbimisega. Kaugkütte(soojaturu)seaduse teemaks ei peaks olema, millisest põlevkütusest soojust toodetakse. Selle peaks paika panema kütuseturu maksupoliitika, kus saastavama kütuse maksud kõrgemad. Maailmas pole olemas saastevaba süsinikkütuste põletamist.

Eestis on kaugküttevõrk monopoolne ja teised isikud ei saa sinna tarnida üle jäävat odavamat jääksoojust.

Elektri-soojuse tõhusa koostootmise olemus

Kui tuule-päikeseelektri tootmisvõimsusi on rohkem kui tunnitarbimine, lisaks alalisel ühtlasel koormusel tootev tuumaelekter ning Põhjamaade (ka Läti) hüdroenergia, siis osal tundidel on turul põletamisvaba elektrit hetke tarbimisest oluliselt rohkem. Ülepakkumise tingimustes nullilähedased hinnad on kahjulikud nii tootjale kui tarbijale. Püsikulud lihtsalt nihkuvad teistele perioodidele ja põhjustavad seal ülemäärast hinnatõusu.

Majanduslikult on otstarbekas tarbida ära kõigi tootmisvõimsuste poolt igas tunnis võimalik toodetav kogu elekter. Turuga tuleks liita uus tarbimisliik – odava hinnaga juhusliku kõikuva koormuse tarbimine. Kokku jaotuvad püsikulud suuremale müügimahule ning nii elektri kui võrguteenuste hinnad alanevad. Üks sarnane on elektri salvestamine, kuid selle investeeringud on suured ja tarbimismahud siiski piiratud.

Kõige odavam ja tehniliselt lihtsaim viis on ebakorrapäraselt võnkuvat elektrilist võimsust kasutada soojuse tootmiseks kaugküttevõrgus, hajutades tootmist sõltuvalt elektrivõrgu

läbilaskvusest. Kaugküttevõrk koos võnkuval režiimil töötava, soojust tootva katlamajaga kompenseerib saastevaba ja tasuta tuule-päikeseenergia kõikumist, tagades kokku parima kasutuse ja vähima põletamissaaste.

Loodus ja seal peituv saastevaba tasuta energia on olemuslikult ebakorrapäraselt võnkuv. Tõhus koostootmine tähendab, et nii elektri kui soojuse tootmine peab toimuma võnkuval režiimil vabaturu tingimustel.

Elektritarbija hinnale lisatava taastuvenergia tasu kaudu üksikute elektri tootmisviiside doteerimine ei ole mõistlik ega jätkusuutlik. Sisult on see elektri maksustamine, mille abil doteerida väiksemat osa (taastuvenergiaks nimetatud) tootjatest. Teiste oma tootjate suhtes on see ebavõrdne kohtlemine. Kui tahame sellist doteeritava elektritootmise osa suurendada, peame järjest suurendama tarbija elektrihinnale lisatavat taastuvenergia tasu. Sellisel teel omatoodangu turule pääsu garanteerimine pole tõsiseltvõetav jätkusuutlik majanduspoliitika.

Tundub, et on püstitatud põhjendamatu eeldus, et meie toodetud tuule-päikeseelekter on alati suurel turul konkurentsivõimeline ning hind katab investeeringu kulud, andes ka kasumit.

Samal ajal elektrituruseaduse § 59[1] lg 5 kohaselt ei tohiks tuuleenergiat üldse toetada rohkem kui 600 GWh ulatuses aastas. Huvitav, millise majandusmehhanismiga on kavandatud saavutada sajaprotsendiliselt põletamisvaba elektri tootmine ja turule pääsemine? Kas üle 600 GWh toodetud tuuleelekter on seadusandja arvates iseenesest turul konkurentsivõimeline. Kui pole, siis kui suureks kasvaks tarbija makstav taastuvenergia tasu ja kas meretuuleparkide elektri eksport hakkab toimuma Eesti tarbijate maksustamise toel?

Päikeseelektri toetustele piiranguid pole seatud, kuid talvekuudel päikeseelektrit peaaegu pole. Analüüsides 30 kõige päikeselisema päeva tunniandmeid, selgub, et 1500 MW ülekandevõrku töötavaid päikeseparke ei suuda läbi salvestamise katta isegi ööpäeva tarbimist. Päikseparkide võimsuse kasv üle 1500 MW tundub ebareaalne, kuna 1500 MW on suvisest tunni tipptarbimisest juba oluliselt suurem. Kuhu ja mis hinnaga me selle üle jääva elektri saaksime müüa? Päikest on samal ajal ka teistes riikides, lõuna pool rohkem kui meil. Seni on planeeritud 750 MW salvestusvõimsusi kaheksa kuni kümne tunni jaoks, mis ei kata isegi suvist öist tarbimist. Väikseim tunnitarbimine on olnud jaanipäeva varahommikul, 540 MW.

Tuult on aasta läbi, kuid mitte pidevalt. Praegusest kümme korda suurem tuuleparkide võimsus 3500 MW koos 1500 MW päikeseparkidega katab (2022. aasta tuuletingimustes) kogu tunnitarbimise 45 protsenti aasta tundides. Varustuskindluse tagamiseks peab 30 protsendil aasta tundidest töötama 500–1200 MW juhitavat põletamiselektri võimsust, mis töötab ebaökonoomsel kõikuval koormusel ja peab pääsema seejuures omahinnaga turule. Kui ei pääse, tuleb nendel tundidel vajalik elekter importida.

Tundub, et on püstitatud põhjendamatu eeldus, et meie toodetud tuule-päikeseelekter on alati suurel turul konkurentsivõimeline ning hind katab investeeringu kulud, andes ka kasumit. Kui see nii oleks, siis oleks turg ammuilma sellele üle läinud. Tegelikult jätkusuutlikku majandusmehhanismi, millega oleks tagatud põletamisvaba elektri turule pääs, praegu seadustes pole.

Kokku (koos erinevate väikestega) on siis elektri tootmisvõimsusi ligikaudu 6500 MW ehk üle nelja korra rohkem kui praegune tipptarbimine. Nende investeeringute püsikulud jaotuvad toodetud elektri kogusele. Ka praeguse elektritarbimise kahekordistumisel tõuseks omahind praegusest oluliselt kõrgemaks. Kas ka suurel turul peaks elektri hind tõusma sünkroonis Eesti omahinna kallinemisega?

Sarnased probleemid tekivad ka teistes riikides. Probleem ei seisne selles, kuhu ja kui palju tuuleparke rajada, vaid kuidas suurendada elektri tarbimist nii, et tehtud investeeringud saaksid toota võimalikult palju elektrit. Ainult nii on võimalik suurendada põletamisvaba elektri osakaalu ja viia toodetud elektri hinda turul konkurentsivõimeliseks.

Aga seda tuleb teha järk-järgult koos juhitava odava põlevkivielektriga, kus varustuskindlus on tagatud kütuse laovaruga ja selle maksumus sisaldub kütuse hinnas. Loobudes käsu korras põlevkivist, loobume ka selles olevast odavast varustuskindlusest. Millega ja mis raha eest me seda asendame?

LÄHTUDES JULGEOLEKUST, PEAB IGA RIIK OLEMA SUUTELINE TOOTMA ELEKTRIT KOGUSES, MIS KATAB TARBIMISE

Riikidevahelised võrguühendused tagavad eelkõige suurema ja efektiivsema elektriturru toimimise ehk on esimeses järjekorras kaubaturu instrument, võimaldades müüa oma tarbimisest üle toodetavat elektrit vastastikku teistesse riikidesse, kus hetkel toodetut ei jätku või hind liialt kõrge. Nii pääsevad eelkõige turule kõige odavamad suured elektritootmisvõimsused ja see on kasulik kõigile. Loomulikult täiendavad riikidevahelised ühendused ka varustuskindlust, kui mingil ootamatul põhjusel osa oma tootmisvõimsusest välja langeb.

Riikidevaheliste ühenduste rajamine on pikk ja kulukas. Seadusandja ja valitsus peavad kümme aastat ette teatama, kas Eesti riigi elektrimajandus on tootmisharu, mis suunatud ekspordivõime kasvule, või on riik valinud tee, et vajalik elekter imporditakse ning selle tootmist Eestis ei arendata. Loosungiga, et toodame ise tuulest-päikesest, kattes oma toodetuga tarbimise ja müües ülejäägi teistesse riikidesse, pole sisuliselt midagi peale hakata.

Mõttetuks osutub Riigikogu otsus, millega energiamajanduse korralduse seaduse (EnKS) kohaselt (EnKS § 321 lg 1) moodustab aastaks 2030 taastuvenergia Eesti elektrienergia tarbimisest sada protsenti ning riigisisesest energia tarbimisest vähemalt 65 protsenti. Tegemist on sisutühja poliitilise loosungiga, mida pole reaalmaailmas võimalik üldse täita.

Konkreetse analüüsi ja põhjendustega saab tutvuda autori eelmises artiklis „Kui palju saab tuule-päikeseelekter asendada põlevkivielektrit?“, Riigikogu Toimetised nr 47/2022 lk 51–58. Seal on arvandmete alusel näidatud, et tuule-päikeseelektriga üksi ei ole reaalselt võimalik tagada sadat protsenti elektri tarbimisest, rääkimata 65 protsendist kogu energiast. Vähem oli käsitletud majanduslikke ja seadusandlikke tingimusi, mis takistavad seatud eesmärkide täitmist. Käesolevas artiklis keskendume rohkem sellele poolele, korrates ka mõningaid olulisi arvandmeid.

EESTI (ELEKTRI)JULGEOLEKUT EHK TERVIKLIKKU VARUSTUSKINDLUST EI SAA RAJADA IMPORDILE JA VÕRGUÜHENDUSTELE TEISTE RIIKIDEGA

Nii on seda aastaid esitanud Elering ja energia eest vastava ministeeriumi ametnikud. Väited, et 1000 MW kaabliühendust Soomega tagab Eestile varustuskindluse, tähendab sisuliselt, et Soomes on igal ajahetkel 1000 MW Eesti tarbimisvajadust kattev elektri ületootmine, mis tagab meile varustuskindluse. Kui kusagil tekib elektri puudujääk, katavad kõik riigid eelkõige oma tarbimise. Rääkimata olukorrast, kui Soome-Eesti

kaabliühendused katkevad. Loomulikult on Soomele kasulik, kui oma elektritootmist saab suurendada ekspordi arvelt ja üle oma tarbimisvajaduse toodetut müüa. Aga see põhineb kõrgemal Eesti-suunalisel hinnal. Rajades varustuskindluse Soome-Eesti ühendustele, tuleb välja, et Eesti varustuskindluse tagamise tingimuseks on kõrgem hind?

Arengukavades ja aruannetes võib ju kokku liita Eesti pinnal olevaid elektri tootmisvõimsusi, saades tulemuse, et need ületavad juba praegu poolteist korda tipptarbimist ja seega varustuskindlus on tagatud ka impordi katkemisel. Selline arutlus ehk sobib ekstreemsetes olukordades nagu sõda või muud katastroofid, kuid see ei ole igapäevase varustuskindluse tagatis.

Varustuskindlus ei ole tarbitava elektri tootmine ükskõik kui kõrge hinnaga, vaid pikaajaline elektri tarbimisvajaduse garanteerimine valdavalt omatoodetuga ja turupõhise hinnaga.

Varustuskindlus ei ole tarbitava elektri tootmine ükskõik kui kõrge hinnaga, vaid pikaajaline elektri tarbimisvajaduse garanteerimine valdavalt omatoodetuga ja turupõhise hinnaga. Mida rohkem hakkame sõltuma elektri impordist, seda suuremaks muutuvad nn passiivse varustuskindluse tagamiseks seisvate tootmisvõimsuste püsikulud, mis veelgi vähendavad omatoodangu konkurentsivõimet. Tootmisvõimsusi ei rajata igaks juhuks reservi tarvis, vaid eelkõige eesmärgiga, et suurel turul toodaksid maksimaalselt.

KAS MEELDIB VÕI MITTE, KUID EESTIS PEAB KUNI TUUMAELEKTRIJAAMA VALMIMISENI TÖÖTAMA 1000–1200 MW JUHITAVA VÕIMSUSEGA PÕLEVKIVIELEKTRIJAAMU

Neis saab osaliselt kasutada ka teisi kütuseid. Ka siis, kui peaks valmima 3500 MW tuuleparke ja 1500 MW päikeseparke, suudavad need katta elektri tunnitarbimise ainult 45 protsendil aasta tundidest. Ja ikkagi peavad 30 protsendil tundidest töötama 500–1200 MW juhitavad põletamisel põhinevad võimsused. Aga kuidas tuule-päikeseelektri toodang turule pääseb, peab olema lahendatud sõltumata sellest.

Kui tuumaelektrijaama ei tule, on kaks valikut. Kas Eesti rajab oma varustuskindluse impordile või säilitab u 1000 MW põletamisel põhinevat elektritootmist, mis valdavalt seisab, kuna varustuskindluseks vajalik elekter põhiosas imporditakse. See tee tähendab Eesti tarbijale alatist kallimat elektrit kui naaberriikides.

Kui võtta tõsiselt kliimaministri väiteid, et 2035. aastaks põlevkivi enam ei kaevandata, ei elektri ega õli tootmiseks, tuleks see varsti selgelt välja öelda ning seaduses sätestada. Ja selgitades otsuse tegelikke tagajärgi elektri tootmisele, hinnale ja varustuskindlusele. Elering peab varsti esitama kümne aasta plaanid aastani 2035. Aastakümneid kestnud udutamine, kuidas kõikvõimalikud uued efektiivsed mikrolahendused (mis ka vajalikud) koos hiiglaslike kohe-kohe rajatavate tuule-päikeseparkidega tagavad elektri varustuskindluse ja asendavad põlevkivielektri, on muutunud juba tragikoomiliseks.

Põlevkivi võib asendada ka maagaasiga. Gaasiturbiin on kõige odavam investeering kõikuvkoormuse katmiseks. Asendame sõltuvuse elektriimpordist sõltuvusega gaasiimpordist? Selle reha otsa ei soovitaks astuda. Mitmed Euroopa riigid seda juba „odava“ Vene gaasi baasil proovisid.

ELEKTER ON KÕIGE KÕRGEMALT MAKSUSTATUD KAUP

Kõrgemalt kui alkohol või tubakas. Ju siis seadusandja arvates on elektri tarbimine inimesele ja tootmisele kõige kahjulikum. Riigieelarvesse laekub elektrimaksude arvelt rohkem raha kui elektri esmane maksumus börsihinnas. Väidetakse, et nii võitleme kliima soojenemise vastu ning vähendame CO_2 ja teiste kahjulike kasvuhoonegaaside heitmeid atmosfääri.

Ligi 70 protsenti elektrist tarbib ettevõtlus ja seega on elektri maksustamine eelkõige ettevõtluse varjatud maksustamine. Võib ju rääkida, et nii ettevõtete elektritarbimine väheneb ja nii hoiame energiat kokku. Samas on püstitatud eesmärk, et sada protsenti tarbitavast elektrist toodetakse põletamisvabalt tuule-päikeseelektrina. Eesmärk peaks olema seda võimalikult rohkem tarbida ja tuua Eestisse rohkem suure elektritarbimisega ettevõtlust. Põlevkivielektri osa vähendamine ja üleminek põletamisvabale elektri tootmisele, eriti kui lisandub ühtlasel pideval koormusel töötav tuumaelektrijaam, tekitab paratamatult elektri tootmise järsu kasvu. On vaja leida uusi ettevõtteid, kelle elektritarve suurem, eriti kes võimelised elektrit tarbima ka mittepideval kõikuval koormusel. Kui elektrimaksud kõrged, on nende leidmise tõenäosus väike.

Eestis tarbitavat elektrit maksustatakse taastuvenergiatasuga, aastas ligikaudu 100 miljonit, ja aktsiisiga, ligikaudu 35 miljonit. Põlevkivielektrile lisatakse mitusada miljonit (ametlikke andmeid pole pärast 2021. aastat avaldatud) saastekvootide tasu, mis plaanitud laekuma riigieelarvesse – tegelikult ei pruugi laekuda, kui põlevkivielekter kõrge hinna tõttu turule ei pääse. Peale selle, nii nagu kõigile kaupadele, lisandub elektri maksumusele ja maksudele (maksustades makse) ka käibemaks.

On arusaadav, kui aktsiisiga maksustamise kaudu suunatakse ühiskonda vähem tarbima kahjulikke kaupu, nagu alkohol-tubakas. Arusaadav on ka imporditava maagaasi aktsiis, mis suunab ühiskonda tarbima rohkem oma ressurssidest toodetud elektrit-soojust, vähendades importi.

Mis eesmärki ühiskonnas täidab elektri maksustamine aktsiisiga? Eriti kui sellega maksustatakse ka saastevaba tuule-päikeseelektrit. Kas tahetakse suunata ühiskonda tarbima vähem tuule-päikeseelektrit, mis 2030. aastaks moodustab sada protsenti toodetust? Tuletaks meelde, et tuule-päikeseelektrit toodavad investeeringud, energiaallikas ise on tasuta ja täielikult saastevaba. Kui investeering tehtud, tuleb elektrit nii, kuis hetkel tuult ja päikest. Elektri maksustamine on siis saastevaba tootmise investeeringute eriline maksustamine. Samas saastava muu kauba tootjate investeeringud on sellisest maksust vabad, kui nende elektritarve väike.

Asendame sõltuvuse elektriimpordist sõltuvusega gaasiimpordist? Selle reha otsa ei soovitaks astuda.

KAOTAME TARBIJA ELEKTRI HINNALE LISATAVA TAASTUVENERGIA TASU

Tarbija elektri hinnale lisatav taastuvenergia tasu on oma loomult elektri kui kauba väärtuse „saastevaba“ tootmise hinnakomponent, millega toetada saastevaba tuule-päikeseelektri investeeringuid. Tegemist pole riigiabiga, vaid see on elektri turuhinna lahutamatu osa. Elektri turuhind peab katma mõlema tarbimisväärtuse – juhitav ja saastevaba – tootmise

kulud. Saastevaba väärtuse tootmise toetus tuleb turumajanduses katta põletamiselektrile rakendatud saastetasude arvelt, suunates nii turgu väiksema saastega elektri tootmise suunas.

Riik aga võtab põlevkivielektri saastetasu läbi saastekvootide müügisüsteemi endale, nagu oleksid poliitikud-ametnikud „saastevaba" tootjateks. Ja seda jagatakse kui riigiabi kõikvõimalikeks toetusteks, millel pole midagi ühist elektrituruga. Sisuliselt võetakse elektriturult maksudena välja tuule-päikeseelektri investeeringute raha. See toimub läbi poliitiliselt välja mõeldud loosunglike mõistete „taastuvenergia" ja „elektri-soojuse tõhus koostootmine kaugküttes" abil.

Tarbitav elekter on segu kahest erinevate omadustega võrku toodetud elektrist.

Üks neist on tuule-päikeseelekter, mille tootmine on kallim väärtuse „saastevaba" tõttu, kuid tal puudub juhitavus ehk varustuskindlus. Teine – kütuste põletamisel põhinev – on odavam, juhitav, kuid alati saastav.

Kokku taandub elektrituru regulatsioon küsimusele, kuidas reguleerida turgu nii, et:

1. tarbitava elektri ühtne turuhind sisaldaks katte ehk hinnakomponendi mõlemale erinevate omadustega võrku toodetud elektrile, proportsionaalselt nende osakaalule;
2. oleks alati juhitav;
3. samal ajal oleks saastevabalt võrku toodetav osa võimalikult suur;
4. mõlema erinevate omadustega elektri tootjahinnad oleksid turul konkurentsivõimelised.

Lahend on lihtne ja turumajanduslikult loogiline. Maksustada põletamise saaste (odavam põlevkivielekter) ning selle summa ulatuses toetada põletamisvaba (kallimat) tuule-päikeseelektrit ehk täpsemalt garanteerida investeeringu tasuvus. Saastevaba tuule-päikeseelektrit toodavad investeeringud, energiaallikas tuule-päikese näol on ju tasuta.

Ümberjaotamise mehhanism töötaks põhimõttel, et investeeringu tasuvuse piirist kõrgema turuhinna korral hakkab toetussumma vähenema, muutudes ülemise piiri juures nulliks. Põletamiselektri saastetasude arvel peab toetama ka saastevabaks tootmiseks vajalike elektrivõrkude arendust ja elektri salvestust. Autori arvates ka tuumaelektrit.

SELLINE TURUMAJANDUSLIK MEHHANISM TAGAB VAJALIKUD INVESTEERINGUD TUULE-PÄIKESEPARKIDESSE ILMA RIIGI SEKKUMISETA JA HOIAB ELEKTRI HINNA OPTTIMAALSELT MADALAL

Puudub igasugune vajadus täiendavaks riigi sekkumiseks elektrituru toimimisse. Ainsaks regulatsioonimehhanismiks on saastetasu suurus ja põletamisvaba tootmise investeeringute toetuse piirid. Tuleks ära unustada nn taastuvenergiatasu vähempakkumise oksjonid, mis on loomult täielik mõttetus. Elektritootmise investeeringud planeeritakse 20–30 aastaks, eeldusega, et tootmine on piisavalt efektiivne konkureerima turuhinnaga ja turg toimib. Keegi ei hakka midagi investeerima teadmatuses, kas turg toimib või mida ametnikud-poliitikud vahepeal välja mõtlevad. Praegune nn vähempakkumise süsteem ainult suurendab neid kahtlusi.

Praegu on põlevkivielektri saastetasu paarsada miljonit, kuid tuule-päikeseelektri toetus alla saja. Seega on piisavalt arenguruumi tasakaalu saavutamiseks, saastevaba elektri tootmisvõimsuste kasvuks ning vajalikeks võrguarendusteks.

Kaob praegu tarbija elektri hinnale lisatav taastuvenergia tasu, mis sisuliselt tähendab elektritarbija maksukoormuse vähenemist u 100 miljoni võrra. Järkjärgult tuleks aastaks 2030 kaotada ka elektriaktsiis, mis tähendab maksukoormuse vähenemist veel 35 miljoni võrra. Koos elektri hinna alanemise ja

stabiliseerumisega paraneb kõigi ettevõtete konkurentsivõime ja majandus kasvab.

ELEKTRI HINNA ARVELT EI TOHIKS TOETADA ÜHTEGI PÕLEVKÜTUSE PÕLETAMIST

Elektri maksustamise arvelt doteeritakse seninin põletamissoojust ehk raha põletatakse lihtsalt ära. Lisaks on see põhjendamatu sekkumine kütuseturgu. Praeguste seadustega toetatakse elektritarbija hinna arvelt monopoolses kaugküttes puidu, jäätmete, turba ja põlevkivitöötlemise uttegaaside põletamist loosungi varjus „elektri-soojuse tõhus koostootmine“. Kõigi nende põletamisel tekkiva CO_2 heitmete kogus saadava kasuliku energiaühiku kohta (nimetatakse eriheide) on suuremad kui põlevkivil (Atmosfääriõhu kaitse seaduse § 107 lg 1 alusel kehtestatud keskkonnaministri määrus „Välisõhku väljutatava süsinikdioksiidi heite arvutusliku määramise meetodid“, 27.12.2016 nr 86, § 7 kohase Lisa 2 järgi on kütuste süsiniku eriheide qc tC/TJ puidul 29,9 (107,6 kgC/MWh – CO_2 järgi 394,8 kg/MWh), põlevkivil tolmpõletamisel 27,85 ja keevkihtpõletamisel 26,94 – keskmisena 27,4 (98,6 kgC/MWh – CO_2 järgi 361,7 kg/MWh); turbal, kus ei ole arvestatud turba lagunemise ja kadude saastet tootmises, 28,9 (104 kgC/MWh – CO_2 järgi 381,5 kg/MWh); maagaasil 15,3 (55,1 kgC/MWh – CO_2 järgi 202 kg/MWh.)

Elekter on kõigi kaupade-teenuste oluline komponent. Kaasaegses maailmas on elekter inimese eluks hädavajalik. Elektrist saadakse valgust, käivitatakse masinaid, kogu side-arvutid-infotehnoloogia põhineb elektril jne. Suurem elektri tarbimine tõstab elukvaliteeti ja muudab ühiskonna rikkamaks. Samas on elekter ülikõrgelt maksustatud.

Hoonete kütteks kasutatav soojus on meie kliimas ka hädavajalik. Olemuslikult on hoones kuluv soojuskadu ja selle vähendamine muudaks ühiskonna rikkamaks. Põhiliselt toodetakse soojust põletamisest. Turumajanduses oleks loogiline, et maksustades põletamisel õhku paisatavat saastet, suuname ühiskonda soojust vähem tarbima ja vähendama soojusenergia kadu. Seejuures väheneks ka õhusaaste.

Vastupidi majandusloogikale on praegu soojusenergia maksuvaba ning põletamisel põhinevat kaugkütet, kus energiakaod elektri-soojuse tootmisel 35–40 protsenti, doteeritakse elektri maksustamise arvelt. Aga mitte igal pool, vaid ainult suuremates linnades, kus palgad kõrgemad ja rohkem valijaid. Väiksemad kaugkütteettevõtjad peavad hakkama saama vaba kütuseturu tingimustes, kus dotatsioonide toel on puidukütuste hinnad kõrgemaks aetud.

Keegi ei hakka midagi investeerima teadmatuses, kas turg toimib või mida ametnikud-poliitikud vahepeal välja mõtlevad.

Väljaspool suuremate linnade kaugküttepiirkonda doteerivad maapiirkondade elanikud ja ettevõtjad läbi elektrimaksude Tallinna, Tartu, Pärnu jt linnade elanike-ettevõtete tarbitavat soojust, lisaks maksavad osaliselt kinni suurtes linnades tasuta jagatavate nn hoonete energiatõhususe tõstmise toetusi, mida rahastatakse põlevkivielektri saastekvootide tasu arvelt. Tegelikult peaks selleks vajalik raha tulema soojuse tootmise põletamise maksustamisest. Sellel valdkonnal pole midagi pistmist elektrituruga.

Tarbija elektri hinnale lisatud taastuvenergia tasu on kogutud ja makstud ligi miljard, millest ligi 2/3 on läinud kaugküttes põletamise toetamiseks loosungi all „elektri-soojuse tõhus koostootmine“. Ehk lihtsalt ära põletatud, kuna nn

taastuvenergiaks nimetatud kütused, põhiliselt puit, pole ilma dotatsioonita elektri tootmises hinnalt konkurentsivõimelised.

Selle ära põletatud ligikaudu 650 miljoni arvelt võiks juba praegu olla Eestis elektri tipptarbimise 1500 MW jagu tuuleparkide võimsust, mille investeering suures osas tasutud. Kuid selline võimsus tuuleelektrit tähendab, et tundidel, kus piisavalt tuult, ei vajata kaugkütte baasil töötavaid pisikesi elektri tootmisvõimsusi. Kaugküttes on puidul-turbal töötavaid elektri tootmisvõimsusi kokku ainult u 100 MW. Kui tuule-päikeseelekter katab kogu tarbimise, siis kaugküttes elektri tootmine peaks töötama mittepideval kõikuval äärmiselt ebaökonoomsel režiimil ja poleks turul konkurentsivõimeline.

Loodaks siiski, et lähiajal lõpeb täielikult kaugkütte toetamine elektri hinna arvelt. Juba praegu ületab tuule-päikeseparkide võimsus kümme korda pisikeste puidul-turbal töötavate kaugkütte katlamajade elektritootmise koguvõimsust. Nende doteerimine, et nad saaksid toota elektrit ühtlasel nominaalsel režiimil, on majanduslikult mõttetu ja ebavõrdne turuosaliste kohtlemine.

TULEKS MAKSUSTADA JÄÄKIDE-JÄÄTMETE PAISKAMINE KESKKONDA, lõpetades selle valdkonna toetamise elektrihinna arvelt, kus kokku hoitud keskkonnamaksude raha kasutatakse riigieelarves teistel eesmärkidel. Vaadates statistikaandmestikku KK37 „Keskkonnamaksude laekumine“, hakkab silma, et koos saastekvootide müügitulu kasvuga, mis saadud põhiliselt põlevkivielektrist, on alanenud laekumised saastemaksudest. Kui on vajadus maksta toetust jäätmekütuse tootjale, peab see tulema saastetasudest. Tegemist on jääkide-jäätmete taaskasutusega. Sisuliselt saadakse makstud saastetasu tagasi, kui tootmisjääke taaskasutatakse. Tegemist on elektrituruga analoogilise kaubaturu sisese ümberjaotamisega, suurendades taaskasutust ja väärtust „saastevaba“. Praegu on imelik olukord, kus jääkidest põlevkütuste põletamist doteeritakse, kuid muud, vahel mõistlikumat ja vähem saastavat taaskasutust mitte.

KOKKUVÕTTEKS

Tuleks aru saada, et ühiskond, omistades kaubale uue väärtuse „saastevaba“, tekitas olemuslikult uue ja paratamatu kaubaturgudesisese maksude-toetuste ümberjaotamise vajaduse. Ilma selleta pole võimalik kaubaturgude iseregulatsioon väiksema saaste suunas. Elektrist kui kaubast pole võimalik määrata väärtust „saastevaba“ ja sellise informatsiooni puudumise tõttu ei saa turg iseregulatsiooniga liikuda saastevaba kauba tootmise suunas. Vajalik on kaubaturul saaste maksustamine ja selle ümbersuunamine kallima, kuid saastevaba kauba tootmisele. See on väärtust „saastevaba“ arvestav kaubaturu loomulik turumajanduslik mehhanism ja sellel pole midagi pistmist riigiabiga.

Senine poliitikute-ametnike poolt saastekvootide tasu ümberjagamine kaubaturgude ja huvigruppide vahel ainult halvendab majanduskeskkonda ega aita kaasa kliimamuutuste peatamisele. Ohtlik suund on arvata, et poliitikud-ametnikud suudavad kaubaturge paremini juhtida kui turumajandus.

Poliitiliselt tuleks selgelt välja öelda, kas me tahame elektrimajandust ja julgeolekut, kus elektri omatoodang katab turupõhiselt tarbimise ning toodetav on turul konkurentsivõimeline. Või jätkame poliitikat, kus elektri maksustamise kaudu täidetakse riigieelarvet.

Parlamentaarsed uudised

PIRET VILJAMAA
Eesti Rahvusraamatukogu sotsiaalia ja parlamendiraamatukogu infospetsialist

Välisriikide parlamentide uudiseid 2023. aasta aprilli keskpaigast oktoobri keskpaigani. Uudistest valiku tegemisel on kasutatud BNSi, teiste uudisteagentuuride ja meediaväljaannete ning parlamentide koduleheküllgedel leiduvaid materjale.

ALBAANIA. Juulis võttis parlament vastu seaduse, millega legaliseeriti kanepi raviotstarbel piiratud ja kontrollitud kasvatamine ja kasutamine. Selle poolt hääletas 69, vastu oli 23 parlamendiliiget. Kanepi kasvatamiseks ja sellest toodete valmistamiseks tuleb taotleda litsents, mis kehtib 15 aastat. Litsentsi võib taotleda juriidiline isik, kes on kanepit kasvatanud vähemalt kolm aastat, ning selle derivaatide valmistamine nõuab vähemalt viie aasta pikkust eelnevat kogemust mõnes OECD-piirkonna riigis (mis üldiselt tähendab, et kohalikud ettevõtjad ei vasta tingimustele). Valitsus loodab kanepi tootmisega maksutulusid kasvatada. Opositsiooni esindajad aga leidsid, et seadus on vastuolus karistusseadustikuga ning soodustab narkootikumidega kaubitsemist. Kanepikasvatus on riigis olnud tõsine probleem, 2013. aastal võimule tulnud peaminister Edi Rama valitsus seadis sihiks kanepikasvatused hävitada. Kahe aasta jooksul hävitatud kanepitaimede hinnanguline turuväärtus oli 7 miljardit eurot, mis moodustas üle kahe kolmandiku Albaania sisemajanduse kogutoodangust.

AP-BNS, 21.07.2023, „Albaania parlament seadustas ravikanepi“

Euronews, 21.07.2023, „Albanian Parliament officially legalizes controlled cultivation of cannabis“. – https://tinyurl.com/3k7j6s5u

Novinite, 21.07.2023, „The Albanian Parliament approved the legalization of cannabis for medical and industrial purposes“. – https://tinyurl.com/3ywx65zc

Juulis võttis parlament vastu seaduse, mille eesmärk on tagada, et noored arstid ja õed ei läheks kohe pärast kutse omandamist välismaale. Meditsiinitudengid peavad edaspidi õppima asudes allkirjastama lepingu, mis kohustab neid vähemalt viis aastat pärast kooli lõpetamist kodumaal töötama. Juba õppivatele tudengitele seati lühemaid kohustusi, sh võimalus õppekulud ise tasuda (praegu katab neist suurema osa riik). Seaduse poolt hääletas 71, vastu oli 23 parlamendiliiget. Meede põhjustas meditsiinitudengite pahameele ja protestid. Mõne aasta taguste andmete

põhjal oli Albaania meditsiinitöötajate arv elanike kohta Euroopa väikseim ning ligi viiendik töötas välismaal.

Euronews, 05.07.2023, „What does draft-law provide for medical students, contracts they will sign". – https://tinyurl.com/2t8cdz2y

Euractiv, 07.07.2023, „Albanian medical students protest law designed to stop them from emigrating". – https://tinyurl.com/mvsp2yrz

Albanian Daily News, 21.07.2023, „Parliament votes law forcing medicine students to stay in Albania for up to five years". – https://tinyurl.com/47zmb7my

AMEERIKA ÜHENDRIIGID. Juulis sai lõpliku heakskiidu Taiwaniga majandussidemete süvendamiseks mõeldud lepe. USA-Taiwani 21. sajandi kaubandusalgatuse eesmärk on vähendada tõrkeid tollikontrollis, parandada regulatiivseid protseduure ja kehtestada korruptsioonivastased meetmed. Sätestati ka, et USA peaks sidemeid Taiwaniga tihendama. Leping on esimene mitmest kavandatust. Hiina väljendas rahulolematust, leides, et lepingu sõlmimine on vastuolus USA lubadusega hoida Taiwaniga üksnes mitteametlikke suhteid. Lisaks kätkes leping vaidlust USA täidesaatva ja seadusandliku võimu vahel, lepingu tekstis proovitakse anda Kongressile parem ülevaade edaspidi sõlmitavatest lepetest ning tagada sellega nende suurem läbipaistvus. President lisas aga seadust allkirjastades, et kui see on vastuolus presidendi põhiseadusliku õigusega välispartneritega läbirääkimisi pidada, käsitleb ta soovituslikuna nõuet avaldada lepingute tekstid Kongressi liikmetele tutvumiseks enne nende Taiwani poolele esitamist.

AFP-BNS, 22.06.2023, „USA seadusandjad kiitsid heaks kaubandusleppe Taiwaniga"

Congress.gov, „H.R.4004 – United States-Taiwan Initiative on 21st-Century Trade First Agreement Implementation Act". – https://tinyurl.com/3aksvp2x

The White House. Biden, Joe, 07.08.2023, „Statement from President Joe Biden on H.R. 4004". – https://tinyurl.com/224dfj6u

The Council on Foreign Relations. Manak, Inu, 08.08.2023, „Congress asserts its trade authority with Taiwan Trade Deal". – https://tinyurl.com/45mkwxac

Oktoobris tagandas Kongressi Esindajatekoda vabariiklase Kevin McCarthy spiikri ametist. Selle poolt hääletas 216 ja vastu oli 210 Esindajatekoja liiget. Lisaks demokraatidele toetasid McCarthy tagandamist kaheksa vabariiklast. Pretsedenditu sammu McCarthy tagandamiseks algatasid vabariiklased, sest spiiker surus demokraatide toel läbi valitsuse töö seiskumise ära hoidnud ajutise rahastusmeetme. Esmakordselt Esindajatekoja 234-aastase ajaloo jooksul sunniti spiikrit ametit maha panema. McCarthy valiti Esindajatekoda juhtima jaanuaris pärast rekordilist 15 hääletusvooru.

AFP-BNS, 04.10.2023, „McCarthy tõrjuti käremeelsete algatusel esindajatekoja spiikri ametist"

The Hill, 09.10.2023, „McCarthy does not rule out returning as Speaker if GOP deadlocked". – https://tinyurl.com/4vsdk27x

ARMEENIA. Oktoobris kiitis Rahvusassamblee heaks riigi ühinemise Rahvusvahelise Kriminaalkohtuga (ICC), ratifitseerides kohtu alusdokumendi Rooma statuudi, mille ratifitseerimine on jäänud venima pärast allkirjastamist 1999. aastal. Poolt hääletas 60 ja vastu oli 22 saadikut. Venemaa hinnangul oli tegu äärmiselt vaenuliku sammuga. ICC on andnud välja määruse Venemaa presidendi Vladimir Putini vahistamiseks. ICC statuudiga ühinenud ja selle ratifitseerinud riikidel on kohustus Putin kinni võtta, kui ta peaks nende territooriumile saabuma. Armeenia ametnike väitel pole aga Rooma statuudi ratifitseerimine kuidagi seotud Venemaaga, vaid Aserbaidžaanist tuleneva ohuga.

ERR Uudised, 03.10.2023, „Armeenia parlament kiitis heaks ühinemise ICC-ga". – https://tinyurl.com/4wt7smr3

National Assembly of the Republic of Armenia, 03.10.2023, „Parliament debates the Rome Statute of the International Criminal Court". – https://tinyurl.com/56stpry8

AUSTRAALIA. Juunis otsustas parlament, et rahvahääletusele pannakse riigi põhiseaduse täiendus, mille kohaselt tuleks sinna lisada peatükk, millega tunnustatakse põliselanikke kui esimesi Austraalia

asukaid ning neile antakse võimalus vastava esindusorgani kaudu osaleda riigi poliitika kujundamises (oma kogukonda puudutavates küsimustes). Senatis oli referendumi korraldamise poolt 52 ja vastu 19 saadikut. Referendum toimus 2023. aasta oktoobri keskel, tulemuseks oli vastaste ülekaalukas võit. Põliselanikud, keda on aga rahvastikust väike osa, valdavalt pooldasid ettepanekut. Põhiseaduse täiendamise pooldajad viitasid teiste riikide eeskujule (nt Kanada põlisrahva õigused on sätestatud põhiseaduses), vastased hirmutasid, et nii antakse põliselanikele liiga palju võimu. Varem pole Austraalia põliselanikke põhiseaduses mainitud, hääleõigusegi said nad alles 1962. aastal. 1999. aastal lükati rahvahääletusel tagasi ettepanek tunnustada riigi põliselanikke põhiseaduse preambulis. Riigi põhiseadust saabki muuta ainult rahvahääletusega, seda on nüüdseks proovitud 45 korral, neist kaheksa on olnud edukad.

AFP-BNS, 19.06.2023, „Austraalia Senat kiitis põliselanike õiguste referendumi heaks“

Australian Electoral Commission, „2023 Referendum. National results“. – https://tinyurl.com/cacj6urb

BBC News, 04.10.2023, „Voice referendum: Indigenous rights vote is a reckoning for Australia“. – https://tinyurl.com/e6727eys

Federal Register of Legislation, „Constitution Alteration (Aboriginal and Torres Strait Islander Voice) 2023“. – https://tinyurl.com/7dtuj67u

Septembris võttis parlament vastu 1984. aasta parlamendiliikmete abide seaduse täiendused. Muudatuste eesmärk oli tagada, et parlamendiliikmete ja nende meeskonna töökeskkond on professionaalne, tõhus, turvaline ja kõigi osapoolte suhtes lugupidav ning ennetaks kiusamist ja ahistamist. Seadusega loodetakse muuta abiliste palkamine läbipaistvamaks ja kaasaegsemaks. Näiteks sätestab seadus, et parlamendiliikmed peavad lähtuma oma abiliste palkamisel nende professionaalsusest ja tööks sobivusest. Edaspidi tuleb parlamendiliikmetel oma abide vallandamiseks eelnevalt konsulteerida parlamendi abide küsimusi lahendava personalitöötajaga, et tagada selliste otsuste seaduslikkus. Varem on korduvalt räägitud ahistamisest parlamendis.

The Canberra Times, 26.02.2021, „Almost half of parliamentary staff bullied, harassed in past year: survey“. – https://tinyurl.com/mdezkb22

The Guardian, 16.06.2023, „Lidia Thorpe says she was ‘demonised’ after raising sexual assault allegations in the Senate“. – https://tinyurl.com/drcjupn4

Parliament of Australia, „Members of Parliament (Staff) Amendment Bill 2023“. – https://tinyurl.com/muvummbj

BULGAARIA. Juulis otsustas Rahvusassamblee saata Ukrainale umbes sada Nõukogude päritolu soomusmasinat (selle poolt oli 148 ja vastu 52 parlamendiliiget). Septembris otsustas Rahvusassamblee saata Ukrainale täiendavat sõjalist abi, eelkõige õhutõrjeraketisüsteemi S-300 remontivajavaid rakette, mida Bulgaarias on tehniliselt võimatu parandada. Bulgaarias arvatakse, et Ukraina asjatundjad suudavad need ära remontida või kasutada varuosadena. Samuti antakse ära automaadilaskemoona, mida Bulgaaria sõjavägi enam ei vaja. Täpset rakettide arvu, mida Bulgaaria kavatseb Ukrainale saata, ei märgitud. Otsus tehti kinnisel istungil. Bulgaaria on Ukrainale sõjalist abi andnud 2022. aasta lõpust, kui parlament vastava lepingu heaks kiitis.

The Brussels Times, 22.07.2023, „Bulgaria to send armoured vehicles to Ukraine for the first time“. – https://tinyurl.com/psrnsuhm

Interfax-BNS, 27.09.2023, „Bulgaaria saadab Ukrainale S-300 remontivajavaid rakette“

RFE/RL, 27.09.2023, „Bulgarian Parliament approves sending antiaircraft missiles to Ukraine“. – https://tinyurl.com/ypn2b6d2

Oktoobris kiitis Rahvusassamblee heaks valitsuse ja energeetikasektori töötajate kokkuleppe, mille kohaselt valitsus ei sulge kivisöel töötavaid elektrijaamu enne 2038. aastat. Septembri lõpust toimusid riigis energeetikasektori töötajate protestid, sest kardeti mõju, mida avaldab kaevandustele puhtamale energiale üleminek. Valitsus lubas töötajate kaitseks üleminekut pehmendavaid meetmeid (nt maksta 36 kuu palga suurust

kompensatsiooni omal soovil ametist lahkuvatele töötajatele).

RFE/RL, 03.10.2023, „Protesting Bulgarian energy workers sign agreement with government". – https://tinyurl.com/4tps2xef

RFE/RL, 04.10.2023, „Bulgarian Parliament approves agreement with protesting energy workers". – https://tinyurl.com/23x3dfvj

ECUADOR. Mais saatis president Guillermo Lasso, keda korruptsioonis süüdistatavana ähvardas Rahvusassamblee tagandamismenetlus, parlamendi laiali. Kuna Rahvusassamblee usaldusväärsus on kõigest üheksa protsenti, ei tekitanud see kodanikes pahameelt. Ennetähtaegsed presidendi- ja parlamendivalimised toimusid augustis. Kampaaniaperioodi ajal mõrvati presidendikandidaat Fernando Villavicencio. Ebapopulaarne president Guillermo Lasso teiseks ametiajaks ei kandideerinud ning ka ta partei ei osalenud parlamendivalimistel, hääli kaotasid ka teised Lassot seni toetanud parteid. Suurima toetuse sai vasakpoolne Kodanike Revolutsiooniliikumine. Kuna paljud valimisõiguslikud kodanikud hääletasid teistest riikidest, tekitas segadust elektrooniline hääletamine, sest tehniliste raskuste ja küberrünnakute tõttu õnnestus oma hääl anda vähem kui pooltel diasporaa liikmetest.

El País, 18.05.2023, „Why the dissolution of Ecuador's National Assembly has kept everyone happy". – https://tinyurl.com/2vh77p42

CEPR. Labayen Herrera, Pedro, 12.09.2023, „Ecuador news round-up: campaign for the runoff now underway". – https://tinyurl.com/5n74k6j9

GABON. Augusti lõpul toimus riigis sõjaväeline riigipööre, televisioonis esinenud sõjaväelased tühistasid riigi hiljutiste presidendi- ja üldvalimiste tulemused ning saatsid laiali kõik vabariigi institutsioonid: valitsuse, Senati, Rahvusassamblee ja konstitutsioonikohtu. Eelnevalt oli riigi valimisamet teatanud, et valimiste võitja on 14 aastat võimul olnud president Ali Bongo Ondimba. Ondimba, kelle perekond on olnud seotud kunagise emamaa Prantsusmaaga, sai riigijuhiks pärast 40 aastat valitsenud isa surma. Ondimba põhirivaali Ondo Ossa sõnul oli tegu valimispettusega. Lääneriigid on riigipöörde hukka mõistnud, Gaboni elanikud aga pigem toetavad võimuvahetust. Viimati üritati Gabonis riigipööret läbi viia 2019. aastal. Riigipöörde juht kindral Brice Oligui Nguema määras oktoobris ametisse uued Rahvusassamblee ja Senati liikmed, kes jäävad ametisse kuni valimisteni, mille tähtaeg pole teada.

AFP-STT-BNS, 30.08.2023, „Gaboni sõjaväelased teatasid televisioonis riigipöördest"

BBC News, 08.09.2023, „Gabon coup: New PM tells BBC country should hold elections within two years". – https://tinyurl.com/2djbz8uc

AFP-BNS, 07.10.2023, „Gaboni hunta määras ametisse uue parlamendi"

GHANA. Juulis kaotas parlament surmanuhtluse enamiku kuritegude (mõrva, piraatluse, genotsiidi ja salakaubaveo) eest. Jätkuvalt võib surmanuhtluse määrata riigireetmise eest. Viimane hukkamine viidi riigis läbi 1993. aastal, kuid karistusena on seda määratud ning surmamõistetuid on praegu 176. Surmanuhtluse lõplik kaotamine eeldab ka põhiseaduse muutmist. Ghana on maailma 124. riik, kus surmanuhtlus on kaotatud.

The Guardian, 26.07.2023, „Ghana abolishes death penalty, with expected reprieve for 176 condemned prisoners". – https://tinyurl.com/bdcvpjaj

HIINA. Aprillis kiitis Rahvakongress heaks uue vastuluureseaduse, mis on põhjustanud kartusi, et USA ja teiste riikide Hiinas tegutsevad firmad võivad saada oma tavapärase äritegevuse eest karistada. Umbmääraselt sõnastatud seadusega keelustati igasugune riikliku julgeolekuga seotud teabe edastamine välismaale ning laiendati luuramise mõistet. Seaduse sõnastuse ebaselgus tähendab, et kõiki dokumente, andmeid, materjale või esemeid võib pidada Hiina riikliku julgeoleku seisukohast oluliseks, mis seab ohtu ka ajakirjanikud, õppejõud ja teadlased.

ERR Uudised, 01.07.2023, „USA: Hiina uus spionaažisea-

dus ohustab sealseid välisfirmasid". – https://tinyurl.com/yzyzpk7v

Library of Congress, 21.09.2023, „China: counterespionage law revised". – https://tinyurl.com/73thp5jh

Juunis kiitis parlament heaks välissuhete seaduse, mis riigi ametlike kanalite sõnul aitab sanktsioonidele vastu seista. Lääne analüütikute hinnangul on välisriikide sanktsioonide tõrjumine vaid seaduse üks aspekt, seadus annab Hiinale ka avara tõlgendusruumi, kuidas rahvusvaheliste lepetega riigisiseselt ümber käia ning võimaluse rakendada oma seadusi väljaspool riigipiire. Esmakordselt kirjutati seadusesse, et riigi välispoliitikat juhib Kommunistlik Partei, mitte muud riigiasutused.

China Law Translate, 28.06.2023, „Foreign Relations Law (2023)". – https://tinyurl.com/2nbjxvcw

BBC News, 30.06.2023, „China tightens Xi Jinping's powers against the West with new law". – https://tinyurl.com/5n6ekp3k

Radio Free Asia, 02.07.2023, „New Chinese foreign relations law targets businesspeople, journalists". – https://tinyurl.com/5xrnnk4m

HISPAANIA. Juulis toimusid Kongressi ja Senati ennetähtaegsed valimised. Korraliste valimiste toimumise aeg oleks olnud 2024. aastal, ennetähtaegsed valimised peeti, sest seni võimul olnud sotsialistid kaotasid mais toimunud kohalikel valimistel toetust. Alberto Núñez Feijóo konservatiivne Rahvapartei sai 350-kohalises Kongressis 136 ja 265-kohalises Senatis 120 mandaati ning Pedro Sáncheze sotsialistid vastavalt 122 ja 72 mandaati. Valimisaktiivsus oli 70 protsenti.

Septembris ei suutnud aga peaministriks pürginud Feijóo parlamendi alamkojas vajalikku toetust koguda. Kui ka Sánchez ei saa enamuse toetust, ootavad riiki jälle valimised. Kaalukeeleks on Kataloonia iseseisvuslaste partei Koos Kataloonia Eest (Junts per Catalunia), mis annab partei seitsmele esindajale mõjuka positsiooni.

El País, 23.07.2023, „Election in Spain: PP wins, PSOE resists and the right-wing bloc falls short of majority". – https://tinyurl.com/v9yd2kte

Elecciones Generales, 24.07.2023, „Resultados provisionales Congreso". – https://tinyurl.com/ycysmrz5

AFP-BNS, 29.09.2023, „Hispaania parlament ei valinud Feijóod ka lõpphääletusel peaministriks"

Inter-Parliamentary Union, „Spain". – https://tinyurl.com/593b5y7r

IISRAEL. Valitsuse kavandatud kohtureform on vallandanud ühe suurema protestiliikumise Iisraeli ajaloos: pärast seda, kui valitsus jaanuaris reformi avalikustas, on juba pool aastat kestnud iganädalased massimeeleavaldused. Juunis teatas peaminister Benjamin Netanyahu, kes on korruptsioonis süüdistatuna uurimise all, et loobus sättest, mis kärpinuks ülemkohtu võimu ja andnuks poliitikutele kohtunike valimises suurema sõnaõiguse. Juulis, vaatamata kestvatele meeleavaldustele, surus valitsus Knessetis läbi nn mõistlikkuse klausli kaotamise. 120-kohalises parlamendis 64 häälega vastu võetud seaduseelnõu eesmärk on piirata kohtute õigust tühistada valitsuse otsuseid, mida kohtunikud peavad ebamõistlikuks. Netanyahu naasis hääletuseks parlamenti, kuigi pidi olema haiglas, kus talle paigaldati südamestimulaator. Opositsioonilised seadusandjad boikottisid hääletust. Kriitikute sõnul õõnestavad kohtusüsteemi ümberkorraldused riigi liberaalset demokraatiat, kaotades tasakaalu ja kontrolli täitevvõimu üle, valitsuse väitel on kohtusüsteemi volitusi vaja piirata. Septembris hakkas ülemkohus vaagima kohtureformi seaduslikkust, kohus kaalub ka märtsis vastu võetud seadust, mis muutis peaministri ametist tagandamise keerukamaks.

AFP-BNS, 29.06.2023, „Netanyahu loobub protestid vallandanud kohtureformi põhisätetest"

AFP-BNS, 24.07.2023, „Iisraeli parlament kiitis heaks vastuolulise kohtureformi klausli"

BBC News, 11.09.2023, „Israel judicial reform explained: What is the crisis about?". – https://tinyurl.com/3zb9pp48

The Middle East Institute. Pardes, Eyal Lurie. 06.10.2023, „Understanding the legal drama in Israel: Will the Supreme Court prevent a constitutional crisis?". – https://tinyurl.com/2p9dc8xe

INDIA. Septembris kiitis parlament heaks põhiseaduse muutmise eelnõu, mis peaks naiste osakaalu seadusandjate hulgas tõstma rohkem kui kaks korda. Seaduse jõustudes hakkaks naistele kuuluma 33 protsenti alamkoja ja osariikide parlamentide kohtadest. Naised moodustavad India 1,4 miljardist elanikust 48 protsenti, kuid alamkoja liikmetest vaid 15 protsenti ning osariikide parlamentides veelgi vähem. Alamkoda kiitis seaduse heaks 454 poolthäältega (vastuhääli anti kaks), ülemkoda päev hiljem ühehäälselt. Varem on proovitud kuus korda sarnast seadust vastu võtta. Jõustumiseks peavad eelnõu heaks kiitma veel vähemalt 50 protsenti osariikide seadusandlikest kogudest, kuid kehtima võib see hakata alles 2029. aasta valimisteks, juhul kui selleks ajaks on läbi viidud rahvaloendus (mis 2021. aastal koroonapandeemia tõttu määramata ajaks edasi lükati) ja kindlaks määratud uued valimisringkonnad. Sümboolselt oli tegemist esimese vastuvõetud eelnõuga vastavatud uues parlamendihoones.

AP-AFP-BNS, 22.09.2023, „Naised saavad tulevikus India parlamendis 33 protsenti kohtadest"

The Indian Express, 22.09.2023, „Women's reservation Bill gets Parliament seal". – https://tinyurl.com/4e5fxpj

OHCHR, 22.09.2023, „India – passing of Women's Reservation Bill". – https://tinyurl.com/4rh8ptxv

JAAPAN. Juunis muutis parlament karistusseadustikku ning tõstis seni maailma madalaimate hulka kuulunud seksuaalse enesemääratlemise vanuse 13 aastalt 16-le. Senine karistusseadustikus sätestatud vanusepiirang püsis 1907. aastast, kuid paljudes piirkondades on kohalike seadusaktidega kehtestatud seksuaalse enesemääratlemise iga sisuliselt 18 aastat. Seadusemuudatused lubavad erisust teismelistele paaridele, kui mõlemad on vanemad kui 13 aastat ja nende vanusevahe on kuni viis aastat. Reformidega konkretiseeriti vägistamise määratlust – kui seni pidi ohver tõestama vägivallaakti toimumist, siis nüüd loetakse vägistamiseks, kui üks osapool pole seksuaalaktiga nõustumist väljendanud. Kriminaliseeriti ka vuajerism. 2019. aastal vallandas mitme vägistaja õigeksmõistmine üleriigilised meeleavaldused.

AFP-BNS, 16.06.2023, „Jaapan tõstis seksuaalse enesemääramise vanuse 13 aastalt 16-le"

BBC News, 16.06.2023, „Japan redefines rape and raises age of consent in landmark move". – https://tinyurl.com/4yrnktjr

Juunis võttis parlament vastu seaduse, mille eesmärk on toetada dementseid inimesi, et nende elu oleks väärikas ja mugav. Seadusega kohustati valitsust ja kohalikke omavalitsusi välja töötama plaane, kuidas kindlustada, et dementsetel inimestel oleks ligipääs meditsiiniteenustele ning võimalik osaleda sotsiaalses elus. Kohalikud omavalitsused peaks ka harima tööandjaid, et nad oskaksid rakendada tööealisi dementseid inimesi nende võimete piires. 2018. aastal tehtud uuringus hinnati, et üks seitsmest üle 65 aasta vanusest inimesest (aga 2025. aastaks juba üks viiest vanemaealisest, u 7 miljonit inimest) on dementne.

Library of Congress. Umeda, Sayuri, 07.09.2023, „Japan: Diet Passes Dementia Basic Act". – https://tinyurl.com/3mvhp45y

KREEKA. Mais toimusid 300-kohalise parlamendi ennetähtaegsed valimised, konservatiivist peaministri Kyriákos Mitsotákise juhitud Uus Demokraatia sai 146 ja vasakpoolse ekspeaministri Aléxis Tsíprase valimisliit Syriza 71 mandaati. Valimisaktiivsus oli 60,9 protsenti. Parlamenti pääses viis valimisnimekirja, kuid kuna enamust poleks õnnestunud saavutada, korraldati kohe juunis uued valimised. Nüüd sai Uus Demokraatia 158 ja Syriza 47 mandaati, parlamenti sai kaheksa valimisnimekirja. Valimisaktiivsus oli 52,8 protsenti. Juulis võitis parlamendi usaldushääletuse 158 poolthäälega valitsusjuht Kyriákos Mitsotákis, alustades oma teist ametiaega. Lähestikku toimunud valimised toimusid erinevate seaduste alusel: nimelt muutis Syriza 2019. aastal valimissüsteemi proportsionaalseks, 2020.

aastal aga taaskehtestas Uus Demokraatia varasema korra. Põhiseaduse kohaselt peeti mai valimised ikkagi lihtsa proportsionaalse süsteemi alusel, juunis rakendus kord, mis andis suurima toetuse saanud parteile või valimisliidule lisakohti (nt üle 40 protsendi häältest saanud valimisnimekirjale 50 lisakohta).

AFP-BNS, 09.07.2023, „Kreeka peaministril algas pärast usaldushääletust teine ametiaeg"

Inter-Parliamentary Union, „Greece". – https://tinyurl.com/2zncnwwy ; https://tinyurl.com/jwetzwcw

KUVEIT. Juunis toimunud 65-kohalise Rahvusassamblee ennetähtaegsetel valimistel võitsid parlamendienamuse opositsioonilised kandidaadid (29 mandaati), sh üks naine (eelmisel korral osutus valituks kaks naist). Otse saab valida 50 liiget, monarh määrab ülejäänud 15, nemad moodustavad valitsuse. Parteid on riigis keelatud. Eelmised valimised toimusid 2022. aasta septembris, kuid konstitutsioonikohus tühistas märtsis tulemused. Kuveit kehtestas parlamentaarse süsteemi 1962. aastal, naised said valimis- ja kandideerimisõiguse 2005. aastal.

AFP-BNS, 07.06.2023, „Kuveit valis opositsiooni enamusega parlamendi, kus on üks naine"

France24, 07.06.2023, „Kuwait elects opposition-led parliament featuring one woman". – https://tinyurl.com/5n6msbek

Inter-Parliamentary Union, „Kuwait". – https://tinyurl.com/mr3c7psb

KÕRGÕZSTAN. Mais võttis parlament vastu põhiseadusemuudatused, mis sätestasid täpsemalt riigikeele kasutamise nõuded. Seadusemuudatust toetas 69 parlamendiliiget. Sätestati, et riigikeelt peavad valdama ja oma töös kasutama nt riigi- ja omavalitsustöötajad, rahvaesindajad, sõjaväelased, kohtunikud, kõigi õppeasutuste juhid ja töötajad, tervishoiutöötajad jne, seaduse eirajaid ähvardab vallandamine. Varem kehtis küll samuti nõue, et riigiasutuste töötajad peavad tööks vajalikul tasemel riigikeelt oskama. Seadusemuudatustega nõutakse, et ametlikud dokumendid peavad olema kirgiisi keeles, samuti info teenuste ja kaupade kohta ning et riik toetab kirjanduse tõlkimist kirgiisi keelde. Lisaks peavad ringhäälinguorganisatsioonid tootma vähemalt 60 protsenti sisust kirgiisi keeles. Kirgiisi keelel on riigikeele, vene keelel jätkuvalt ametliku keele staatus, Venemaa poliitikud väljendasid ikkagi oma rahulolematust.

Interfax-BNS, 31.05.2023, „Kõrgõzstan karmistas riigiteenistujate keelenõudeid"

Nationalia, 18.07.2023, „New law to make Kyrgyz language mandatory in Kyrgyzstan administration". – https://tinyurl.com/chxwr8mn

RFE/RL, 28.07.2023, „Officials who can't speak Kyrgyz will be fired, state warns, as Language Law takes effect". – https://tinyurl.com/3yh42xwu

LEEDU. Mais võttis Seim vastu pankade ajutise solidaarsusmaksu seaduse, selle poolt hääletas 103 ja vastu oli 12 seimiliiget. Eeldatavasti kogutakse kahe aastaga tänu sellele julgeolekueelarvesse ligikaudu 410 miljonit eurot – 1–1,5 protsenti SKTst, mis on praegusest kaitse-eelarvest umbes pool. Maksu plaanitakse võtta riigi pankadele tänavuseks ennustatud rohkem kui miljardi euro suuruselt kasumilt, mida on kasvatanud Euroopa Keskpanga intressitõus. Vastavalt seadusele peavad seda maksu tasuma kõik pangad ja krediidiasutused kahe aasta jooksul (2023–2024) ning maksu suurus on 60 protsenti puhasintressitulust osale, mis ületab nelja varasema eelarveaasta keskmist 50 protsendi võrra.

Seimas of the Republic of Lithuania, 09.05.2023, „Seimas approved the introduction of a temporary solidarity contribution for banks". – https://tinyurl.com/4ypadpcz

BNS, 15.05.2023, „Nausėda allkirjastas pankade solidaarsusmaksu seaduse"

Septembris võttis Seim vastu loomade heaolu ja kaitse seaduse muudatused, millega keelustatakse karusloomakasvatus 2027. aastast. Selle poolt hääletas 68 ja vastu oli 25 seimiliiget. 2024–2026 kestab üleminekuperiood, mil ettevõtjad saavad kasvatused sulgeda ning riik maksab sel juhul ka hüvitist: esimesel aastal kolm eurot, teisel aastal kaks ja viimasel aastal euro looma kohta. Samuti maksab

riik töötajate koondamishüvitised ning katab konstruktsioonide lammutamise, seadmete lõhkumise ja prügiveo kulud. Praeguseks juba suletud kasvatused hüvitisi ei saa. Leedust saab Euroopas 20. riik, kus see majandusala on keelatud.

Seimas of the Republic of Lithuania, 21.09.2023, „Seimas bans fur farming". – https://tinyurl.com/ykh885yw

BNS, 27.09.2023, „Leedus keelatakse 2027. aastast karusloomakasvatus"

LÄTI. Mais valis Seim presidendiks 2011. aastast välisministri kohuseid täitnud Edgars Rinkēvičsi. Ta sai kolmandas voorus 52 poolt- ja 35 vastuhäält, vaja oli vähemalt 51 seimiliikme toetust. Esimeses kahes voorus oli kolm kandidaati. Kui Progressiivsete kandidaat Elīna Pinto välja langes, otsustasid fraktsiooni kümme liiget toetada Rinkēvičsit. Rinkēvičs on riigi esimene tipp-poliitik, kes on avalikult tunnistanud, et on gei ning temast sai ka esimene geist riigipea Euroopa Liidus – asjaolu, mis pälvis rahvusvahelist tähelepanu. Rinkēvičs lubas presidendiametis olla poliitiliselt neutraalne ja parteist Uus Ühtsus välja astuda.

ERR Uudised, 31.05.2023, „Läti Seim valis presidendiks senise välisministri Rinkevičsi". – https://tinyurl.com/47babwcx

LSM.lv, 31.05.2023, „Edgars Rinkēvičs elected next President of Latvia". – https://tinyurl.com/2s4jejtv

BBC News, 08.07.2023, „Latvia swears in Edgars Rinkevics as EU's first openly gay president". – https://tinyurl.com/3s65capx

Juunis võttis Seim vastu karistusseadustiku muudatused, millega karmistati karistusi ähvardamise ja tagakiusamise eest. Raske kehavigastuse tekitamisega ähvardamise või tapmisähvarduste, samuti korduva või pikaajalise jälgimise, jälitustegevuse, ähvardamise või soovimatu suhtlemise eest võis seni määrata lühiajalise vangistuse, järelevalve, üldkasuliku töö või rahatrahvi. Nüüd sätestati, et selliste tegude eest võib karistada kuni aastase vangistusega ning kuni kolmeaastase vangistusega, kui teo toimepanija on ahistatavaga püsisuhtes, tema lähisugulane, endine või praegune abikaasa või nad elavad ühises majapidamises.

BNS, 15.06.2023, „Läti Seim karmistas karistusi ähvardamise ja kiusamise eest"

Latvijas Republikas Saeima, 15.06.2023, „Saeima increases criminal liability for threatening to commit murder or grievous bodily harm". – https://tinyurl.com/4w495udr

Juunis võttis Seim vastu liiklusseaduse muudatused, millega nõutakse 2024. aastast elektritõukerataste ja velorikšade registrisse kandmist, tõukerattale peab olema kinnitatud vastav kleebis. Samuti nõutakse elektritõukeratturitelt edaspidi jalgrattajuhi- või muu kategooria juhiloa olemasolu (juba varem nõuti, et nad peavad olema vähemalt 14-aastased). Ratturi nõuetele vastavuse tõendamine toimub tõukerattaid rentiva mobiilirakenduse või veebilehe vahendusel. Kohalikud omavalitsused võivad kehtestada oma reegleid kiiruspiirangute ja parkimistsoonide kohta. Karmistati ka karistusi elektritõukerataste alkoholijoobes juhtimise ning sõidu ajal nutiseadme kasutamise eest, aga ka autos turvavöö mittekinnitamise eest.

BNN, 26.05.2023, „Latvia to adopt harsher penalties for both electric scooter enthusiasts and motorists". – https://tinyurl.com/4bhhsx96

ERR Uudised, 22.06.2023, „Läti tahab elektrilised tõukerattad registrisse kanda". – https://tinyurl.com/yeyc27hx

Latvijas Republikas Saeima, 22.06.2023, „Longer intervals for state technical inspections and stricter regulation of electric scooters introduced". – https://tinyurl.com/46r4n3h7

Juunis võttis Seim vastu seaduse, milles sätestati Sēlija sõjaväepolügooni arendamise tingimused. Seadusega kehtestati polügooni piiride kindlaksmääramise, selle territooriumil asuva kinnisvara sundvõõrandamise ja kasutamise ning taristu rajamise regulatsioonid. Sēlija harjutusväljak on sätestatud kui riikliku tähtsusega objekt, seega kõik polügooni taristu rajamisega seotud taotlused jm menetlused tuleb läbi vaadata ja otsustada eelisjärjekorras.

Latvijas Republikas Saeima, 22.06.2023, „The Saeima adopts regulations on establishing a new military training area". – https://tinyurl.com/h539y9df

ERR Uudised, 17.07.2023, „ERR Selijas: Läti rajab Baltimaade suurima ja moodsaima polügooni". – https://tinyurl.com/3jt443rf

Septembris võttis Seim vastu immigratsiooniseaduse muudatused, millega võimaldati Lätis elavatel ja alalist elamisluba taotlevatel Venemaa kodakondsuse võtnutel (endistel Läti või mittekodanikel) riigis viibida veel kaks aastat, mille jooksul on vaja sooritada keeleeksam. 2024. aasta märtsi lõpuks tuleb elamisloa taotlus sisse anda. Seimis üritati tulutult langetada keelenõudest vabastatute vanusepiiri 65 aastani (erandina ei pea keeletesti tegema üle 75-aastased inimesed). Paljude poliitikute arvates polnud võimalik täita 2022. aasta parlamendivalimiste eel kiiruga vastu võetud immigratsiooniseaduse nõuet, et riigis elavad Venemaa kodanikud peaksid elamisloa saamiseks või pikendamiseks tegema keeleeksami enne 2023. aasta septembrit. Praeguseks on elamisloa saamiseks keeletesti teinud või plaanivad seda lähiajal teha 13 000 inimest.

ERR Uudised, 14.09.2023, „ERR Lätis: Vene kodanikud saavad keeleeksami tegemiseks kaks aastat ajapikendust". – https://tinyurl.com/5yrx3j73

Latvijas Republikas Saeima, 14.09.2023, „Saeima: Russian citizens will have extra time to pass the state language test". – https://tinyurl.com/5c4nkvkb

MOLDOVA. Moldova on pärast Venemaa kallaletungi Ukrainale tühistanud ridamisi Sõltumatute Riikide Ühenduse raames sõlmitud lepinguid, et end SRÜ tegevusest taandada. Näiteks mais toetas 56 saadikut telekompaniiga MIR sõlmitud kokkulepete tühistamist, mh oma infojulgeoleku kaitsmiseks. Juulis kiitis parlament heaks SRÜ Parlamentidevahelisest Assambleest lahkumise, seda toetas 53 valitseva partei Tegevus ja Solidaarsus liiget, kommunistide ja sotsialistide liit oli vastu. Algatuse Parlamentidevahelisest Assambleest lahkumiseks tegi spiiker Igor Grosu, kelle sõnul ei haaku Moldova poliitilised eesmärgid enam SRÜ omadega. Septembris tühistas parlament kolm energeetika valdkonna kokkulepet. Leiti, et kokkulepped olid niigi oma tähtsuse kaotanud, sest 2022. aasta veebruaris katkestas Moldova ühenduse Venemaa ühendelektrisüsteemiga (IPS/UPS).

Ziarul de Gardă, 11.05.2023, „Aprobat în lectură finală. Acordurile privind activitatea Teleradiocompaniei „MIR" au fost denunțate". – https://tinyurl.com/msnfkvcu

Infotag, 20.07.2023, „Parliament adopts in final reading law on Moldova's withdrawal from CIS Interparliamentary Assembly". – https://tinyurl.com/yaed97jx

Infotag, 21.09.2023, „Parliament denounces three CIS agreements on energy cooperation". – https://tinyurl.com/448mkswk

MONTENEGRO. Juunis peeti ennetähtaegsed parlamendivalimised, edu saatis uut läänemeelset tsentristlikku parteid Euroopa Nüüd, mida juhivad rahandusekspert Milojko Spajić ja president Jakov Milatović, partei sai 81-kohalises parlamendis 24 mandaati. Teisele kohale kerkis 21 mandaadiga traditsioonilise võimupartei sotsialistide juhitud koalitsioon. Valimistega loodeti lõpetada kuid kestnud poliitiline ummikseis. Valimised olid esimesed rohkem kui 30 aasta jooksul, kui tooni ei andnud Milo Đukanović, kes enne presidendivalimiste kaotust aprillis oli valitsenud alates 2001. aastast pea katkematult peaministri või presidendina. Parlamenti pääses üheksa valimisnimekirja. Valimisaktiivsus oli 56,3 protsenti.

AFP-STT-BNS, 12.06.2023, „Montenegro parlamendivalimistel saatis edu läänemeelset erakonda"

Inter-Parliamentary Union, „Montenegro". – https://tinyurl.com/ms57f56z

NICARAGUA. Mais saatis parlament laiali Punase Risti kohaliku osakonna, süüdistades seda 2018. aasta valitsusvastastes protestides meeleavaldajate poolele asumises. President Daniel Ortega valitsevale parteile lojaalne Rahvusassamblee otsustas ühehäälselt tühistada kohalikule Punasele Ristile 1958. aastal aluse pannud otsuse. ÜRO sanktsioonide all olev Ortega valitsus on viimasel ajal väidetavate inimõiguste rikkumise pärast sattunud

konflikti katoliku kiriku, ELi jt rahvusvaheliste ühenduste ja organisatsioonidega. 2020. aastast on riigis keelustatud üle 2000 organisatsiooni tegevus.

AFP-BNS, 11.05.2023, „Nicaragua parlament saatis laiali kohaliku Punase Risti"

France24, 11.05.2023, „Nicaraguan parliament dissolves local Red Cross". – https://tinyurl.com/7369w9rh

NORRA. Mais lisas Storting põhiseadusesse sätte, millega tunnustati saame riigi põlisrahvana ning sätestati, et riigi kohustus on luua sobivad tingimused saamide kui põlisrahva keele, kultuuri ja sotsiaalse elukorralduse kindlustamiseks ja arendamiseks. Sellise algatuse tegid kümme parlamendiliiget 2020. aasta juunis. Varem polnud paragrahv 108 sõnastuses sõnu „kui põlisrahva". Eelnõu algatajad tõid välja, et soomlased tunnustasid saame põlisrahvusena oma põhiseaduses juba 2000. aastal. Lõpphääletusel toetas ettepanekut 147, vastu oli vaid 22 Progressipartei liiget.

Library of Congress. Hofverberg, Elin 07.06.2023, „Norway: Parliament includes indigenous people designation in Constitution". – https://tinyurl.com/nx5ymc55

Lovdata, „The Constitution of the Kingdom of Norway". – https://tinyurl.com/3rvddzya

PAKISTAN. Mais võttis parlamendi alamkoda vastu seaduseelnõu, mis sätestas karistused isikutele, kes näitavad üles lugupidamatust parlamendi korralduste ja liikmete suhtes, nt jätavad tõsise põhjuseta ilmumata komisjoni istungile. Samuti loetleti karistused parlamendiliikmete immuniteedi või privileegide rikkumise, komisjonile valetunnistuste andmise ja tunnistajate mõjutamise eest. Karistuseks nende tegude eest võib määrata kuuekuulise vangistuse ja/või miljoni Pakistani ruupia suuruse trahvi (u 3390 eurot). Lugupidamatuse avalduste läbivaatamiseks luuakse viieliikmeline parlamendikomisjon, kuhu kuulub kolm alamkoja ja kaks Senati liiget. Juulis kiitis seaduse ühehäälselt heaks ka Senat. Seaduse ellukutsumise tingis parlamendi vastasseis ülemkohtuga, mille liikmed ei nõustunud parlamendikomisjoni ette ilmuma.

Library of Congress. Ahmad, Tariq, 06.06.2023, „Pakistan: National Assembly passes Contempt of Majlis-e-Shoora (Parliament) Bill, 2023". – https://tinyurl.com/mr2tddx5

Pakistan Observer, 25.07.2023, „Senate unanimously passes contempt of Parliament Bill 2023". – https://tinyurl.com/3z4ws8c8

Pakistan Today, 26.07.2023, „Now Contempt of Parliament". – https://tinyurl.com/5ff848yc

POOLA. Mais võttis parlament vastu seaduse, mis lõi aluse komisjoni moodustamiseks Venemaa mõju uurimiseks Poolas aastatel 2007–2022. Kriitikud nägid vastuolulises seaduses vahendit võimupartei kriitikute, sh opositsioonijuht Donald Tuski poliitikast kõrvaldamiseks. Kuna Euroopa Liit ja USA kritiseerisid komisjoni loomist, otsustas president Andrzej Duda komisjoni võimu vähendada. Algselt anti komisjonile õigus keelata kümneks aastaks riigiametite pidamine isikutel, kes mõisteti süüdi Venemaa mõjusfääris tegutsemises, muudatused sellist õigust komisjonile enam ei anna. Seimis heaks kiidetud muutmisseadus hääletati opositsiooni kontrolli all olevas Senatis maha, sest opositsiooni hinnangul saaks seda ikka kasutada poliitiliste vastaste vastu. Mõjuvõimsam Seim võttis seaduse vastu, selle poolt anti 235 ja vastu 214 häält. Veneetsia komisjon leidis, et sellise komisjoni loomine pole kuidagi põhjendatud, eriti veel arvestades uurimiseks ette nähtud tagasiulatuvat jõudu, ning soovitas seaduse tühistada.

AP-BNS, 29.05.2023, „Poola president toetab vastuolulist Vene mõju uurimise seadust"

BBC News, 16.06.2023, „Poland waters down powers of committee investigating 'Russian influence'". – https://tinyurl.com/489nmnce

Council of Europe, 27.07.2023, „Poland: Venice Commission recommends repealing „fundamentally flawed" Law on State Commission to Investigate Russian Influence". – https://tinyurl.com/yv6t8hue

Politico, 03.08.2023, „Poland adopts amended Kremlin influence law". – https://tinyurl.com/4jwfj7yh

Oktoobri keskel toimusid riigis parlamendivalimised: valiti nii Seimi 460 kui ka Senati 100 liiget. Senatis säilitas opositsioon ülekaalu, liberaalne Kodanike Platvorm sai 41 mandaati (varem 43), euroskeptiline Seadus ja Õiglus (PiS) 34 (varem 48) mandaati. Seimis sai valitsev

PiS enim kohti (nüüd 194 mandaati, varem 235), kuid parlamendienamuse saavutas endise peaministri Donald Tuski juhitav opositsioon (opositsiooniparteidel on kokku 248 mandaati): suurim opositsioonipartei Kodanike Platvorm sai jätkuvalt teise koha (157 mandaati, varem 134), Kolmas Tee ja Vasakpoolsed, keda peetakse Kodanike Platvormi võimalikeks koalitsioonikaaslasteks, said vastavalt 65 ja 26 mandaati. Parempopulistlik Konföderatsioon Vabaduse ja Iseseisvuse Nimel sai 18 mandaati. Valimisaktiivsus oli kõrge, Seimi valis 74,4 ja Senatit 74,3 protsenti valimisõiguslikest kodanikest.

ERR Uudised, 17.10.2023, „Ametlikud andmed: Poola opositsioon võitis parlamendis enamuse". – https://tinyurl.com/3spj5bjy

Państwowa Komisja Wyborcza, „Wybory do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej 2023 r.". – https://tinyurl.com/4b7mcjdu

PORTUGAL. Mais võttis parlament vastu meditsiiniliselt abistatud suremise seaduse, mille lõplik variant sai 230-liikmelises parlamendis 129 poolt- ja 81 vastuhäält. Eutanaasiat lubav seadus kiideti parlamendis kolme aasta jooksul heaks juba neljandat korda. Presidendil õnnestus seadus kolmel korral tagasi parlamenti kaalumisele saata. Seadus lubab üle 18-aastastel inimestel surmahaiguse ja talumatute kannatuste korral vastavat abi taotleda, kui nad pole võimelised abistatud enesetappu sooritama. Seadust kohaldatakse üksnes kodanike ja riigi seaduslike elanike suhtes ning seda ei võimaldata välismaalastele.

The Guardian, 12.05.2023, „Portuguese parliament legalises euthanasia after long battle". – https://tinyurl.com/yn2rh6mh

AFP-STT-BNS, 17.05.2023, „Portugali president allkirjastas eutanaasiaseaduse"

PRANTSUSMAA. Mais sai parlamendi lõpliku heakskiidu seadus, mille eesmärk on tuumaenergeetika arendamine. 2022. aasta veebruaris seadis president Emmanuel Macron kolm sihti, kuidas riik saaks fossiilkütuste kasutamise lõpetada ja saavutada 2050. aastaks süsinikuneutraalsuse. Üks suund on tuumajaamade arendamine (kavas on ehitada kuus uue põlvkonna EPR2 reaktorit ja kaaluda veel kaheksa rajamist). Senati initsiatiivil uuendati seadusega energeetikaalaseid planeeringuid ja kaotati 2015. aastal seatud eesmärk vähendada tuumaenergia osakaalu elektrisegmendis 2035. aastaks 50 protsendini ning tuumaenergia tootmisvõimsuse piirmäära 63,2 gigavatile. Seadusega lihtsustati protsesside kiirendamiseks mõningaid lubade taotlemise protseduure (nt reaktori ehitamise või keskkonnaloa taotlemise raames kontrollib riik linnaplaneerimise eeskirjade täitmist). Seadusesse lisati ka mitu sätet tuumaohutuse ja -julgeoleku parandamiseks. Praegu tuleb tuumajaamadest 69 protsenti riigi toodetud elektrienergiast.

Legifrance, Journal officiel, 23.06.2023, „LOI n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires ...". – https://tinyurl.com/yw4kube3

Vie-publique, 23.06.2023, „Loi du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires ...". – https://tinyurl.com/yjfd2k9b

Juuni alguses kiitis Senat lõplikult heaks seaduse, milles esmakordselt Euroopas sätestati, et üldiseid meediale kehtivaid reklaamireegleid rakendatakse ka sotsiaalmeediale ning ebaseaduslikku reklaami tegevad ja tarbijaid petvad suunamudijad võivad saada vanglakaristuse. Prantsusmaal on u 150 000 suunamudijat, enamikul on vähe publikut, aga mõnel ulatub jälgijate arv miljonitesse ja nad mõjutavad nt moetrende, populariseerivad arvutimänge jne. Nende äritegevus – tulu teenimine toodete reklaamilt – on sageli deklareerimata. Edaspidi peavad nad hakkama selgelt märkima, kui tegemist on reklaamiga. Samuti hakatakse neilt nõudma lepinguid. Lisaks keelatakse suunamudijatel ilukirurgia, tubaka, osa finantsteenuste ja meditsiiniseadmete reklaamimine. Seaduserikkujad võivad saada kuni kaheaastase vanglakaristuse või 300 000-eurose trahvi.

AFP-BNS, 01.06.2023, „Prantsuse uus seadus ähvardab suunamudijaid vanglaga"

BBC News, 01.06.2023, „France influencers: Jail threat for

those found flouting new ad laws“. – https://tinyurl.com/43pm6d43

Legifrance, Journal officiel, 10.06.2023, „LOI n° 2023-451 du 9 juin 2023 visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux“. – https://tinyurl.com/br583ace

PÕHJA-KOREA. Septembris kiitis riigi nukuparlament heaks, et põhiseadusesse kirjutatakse tuumarelvariigi staatus. Põhja-Korea on sel aastal korraldanud rekordiliselt palju relvakatsetusi ning suhted Lõuna-Korea ja USAga on väga pingelised. Aasta tagasi kuulutas parlament Põhja-Korea tuumarelvariigiks, siis lubati mh ennetava löögi andmist vahetu tuumarünnaku ohu tajumise korral.

France24, 28.09.2023, „North Korea amends constitution to reinforce nuclear power status. – https://tinyurl.com/yewzw5v9

PÕHJA-MAKEDOONIA. Septembris võttis parlament vastu karistusseadustiku muudatused. Valitsuse algatatud eelnõu toetas 48, vastu hääletas 36 saadikut. Vastavalt seadusemuudatustele võib edaspidi ametiisikule, kes oma seisundit kuritarvitades riigihanke käigus või muu finantstehinguga põhjustab eelarvelist kahju, määrata kuni viieaastase vanglakaristuse, siiani viie- kuni kümneaastase vangistuse ja isegi üle selle. Vähendati ka muid karistusi, nt kuritegeliku rühmituse asutamise eest – siiani kuni kümme aastat vangistust, edaspidi kuni kolm aastat. Valitsuse sõnul muudeti karistusmäärasid Saksamaa ja ELi direktiivide eeskujul, kriitikute hinnangul soovitakse korrumpeerunud ametnikke kaitsta. Riigis on pooleli mitme korruptsioonijuhtumi uurimine. President allkirjastas seaduse, kuigi korruptsioonivastased ühendused palusid tal seda mitte teha.

Balkan Insight, 07.09.2023, „North Macedonia's President urged to block sudden Criminal Law changes“. – https://tinyurl.com/4vs8b2bu

Euronews, 07.09.2023, „Parliament approves changes to reduce penalties for officials who abuse power“. – https://tinyurl.com/36sxevxv

ROOTSI. Mais võttis Riksdag vastu terroristlike kuritegude seaduse muudatuse, millega lisati seadusesse uue kuriteoliigina terroristlikku organisatsiooni kuulumine. Varem oleks selline säte olnud riigi põhiseadusega vastuolus, kuid 2022. aasta novembris muudeti põhiseadust, nii et nüüd on lubatud piirata ühinemisvabadust, kui organisatsioon on olemuselt terroristlik. Valitsuse eelnõul oli parlamendis suur toetus, seaduseelnõu sai 268 poolt- ja 34 vastuhäält, vastu olid rohelised ja vasakpoolsed.

Library of Congress. Hofverberg, Elin, 14.06.2023, „Sweden: New terrorist crimes legislation enters into force“. – https://tinyurl.com/26677977

Sveriges Riksdag, „En särskild straffbestämmelse för deltagande i en terroristorganisation“. – https://tinyurl.com/yckuxzrh

Mais võttis Riksdag vastu kriminaalkoodeksi muudatused, millega karmistati karistusi kuritegelikesse võrgustikesse kuulumise eest. Eesmärk oli selliste kuritegude tõsidusele tähelepanu juhtida ning võimaldada õigussüsteemil kriminaalsete grupeeringutega efektiivsemalt võidelda. Karistusi karmistati nt ähvardamise, röövimise, väljapressimise ja narkootikumidega kaubitsemise eest. Samuti loetakse edaspidi kuriteoks alaealiste kaasamine kuritegelikku tegevusse, selle eest võib määrata kuni nelja-aastase vanglakaristuse. Karistuste määramisel arvestatakse edaspidi raskendava asjaoluna seotust jõuguvägivallaga, kui kasutatakse tulirelvi ja lõhkeaineid, eriti avalikes kohtades.

Library of Congress. Hofverberg, Elin, 12.09.2023, „Sweden: Law criminalizing recruitment of children into criminal activity enters into force“. – https://tinyurl.com/bdyyb6pm

Sveriges Riksdag, „Skärpta straff för brott i kriminella nätverk“. – https://tinyurl.com/yfaptsj2

SAKSAMAA. Juunis võttis Bundestag vastu oskustööliste ja spetsialistide sisserände soodustamise seaduse. Valitsuse algatust toetas 388, selle vastu oli 234 saadikut. Siseminister Nancy Faeseri sõnul on Saksamaal nüüd maailma modernseim immigratsiooniseadus. Seaduse kriitikute

sõnul võimaldab see aga pigem lihttööliste, mitte oskustööliste tulekut. 2020. aasta lõpul oli riigis täitmata peaaegu kaks miljonit töökohta. Seadus hõlbustab Saksamaale asumist kolmandatest riikidest tulijatel, kellel on kutseõppetunnistus või kõrgharidus. Kui varem võis kõrgelt kvalifitseeritud töötaja saada õpitud erialal töötamiseks ajutise elamisloa, siis nüüd võib ta töötada ka teistes kõrget kvalifikatsiooni nõudvates valdkondades. Täiendati ka ELi sinise kaardi tingimusi Saksamaal (vähendati palga suuruse nõudeid, lihtsustati tööandja vahetust ja perekonna taasühendamist, loobuti saksa keele oskuse tõendamise vajadusest). Muudatused lubavad tööle võtta ka kutsetunnistuseta, kuid vähemalt kaheaastase töökogemusega ning praktika läbinud ja vähemalt miinimumpalka teeniva isiku. Kolmanda võimalusena saavad teatud tingimustel ajutise elamisloa ka tööotsijad. Seadus jõustub 2024. aasta märtsist.

Deutscher Bundestag, 2./3. Lesung, „Gesetzentwurf zur Fachkräfteeinwanderung angenommen". https://tinyurl.com/835zax54

BGBl, 18.08.2023 „Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung". – https://tinyurl.com/39t4zvdd

Library of Congress. Ruschinzik, Lea Marie, 25.08.2023, „Germany: New „Skilled Workers Immigration Act" enacted". – https://tinyurl.com/3zx2fta3

SERBIA. Juulis toetas parlament peaministri ettepanekut tagandada Venemaavastaseid sanktsioone nõudnud minister. Majandusminister Rade Basta tagandamise poolt hääletas 149 (kohal viibis 194) saadikut. Koalitsioonisaadikute sõnul oli oluline säilitada valitsuses üksmeel.

Novinite, 12.07.2023, „The Serbian Parliament removed a minister who demanded Sanctions against Russia". – https://tinyurl.com/3nwvcpd7

SLOVAKKIA. Septembri lõpul toimunud 150-kohalise parlamendi ennetähtaegsetel valimistel sai ekspeaminister Robert Fico vasakpopulistlik partei Smer-SD (tõlkes Suund) valijatelt suurima toetuse (42 mandaati, varem 38). Partei üheks kampaanialoosungiks oli keeldumine edasistest relvatarnetest Ukrainale. Nende suurim konkurent, liberaalne Progressiivne Slovakkia sai 32 mandaati. Koalitsiooni Ficoga nõustus moodustama vasakpoolne Hlas-SD (tõlkes Hääl, sai 27 mandaati), mis tekkis 2020. aastal, kui rühm Smeri parlamendiliikmeid parteist lahkus, ning paremäärmuslik Slovakkia Rahvuslik Partei (10 mandaati). Eelmistel valimistel suurima toetuse saanud OL'aNO (Tavalised Inimesed ja Sõltumatud Isiksused) valimisliit jäi seekord neljandaks (seekord 16, varem 53 mandaati). Parlamenti pääses seitse valimisnimekirja. Valimisaktiivsus oli 68,5 protsenti.

AFP-BNS, 02.10.2023, „Slovakkia president teeb populistidele ettepaneku moodustada valitsus"

Inter-Parliamentary Union, „Slovakia". – https://tinyurl.com/mr26t7r2

Postimees, 12.10.2023, „Slovakkia Vene-sõbralikud parteid lõid võimule kerkimiseks käed". – https://tinyurl.com/3ucns7ke

SUURBRITANNIA. Aprillis toetas parlament valitsuse määrust, millega muudetakse Inglismaal kasside mikrokiibiga märgistamine kohustuslikuks. Koerte kiibid muudeti kohustuslikuks 2016. aastal ning nüüd on väidetavalt märgistatud 90 protsenti Inglismaa koertest. Avalik toetus kiibistamisele oli ülekaalukas, arutelude faasis andis tagasisidet 33 000 inimest, neist 99 protsenti toetas kasside kiibistamist. 2024. aasta juunist peab kõigil Inglismaa üle 20 nädala vanustel kodukassidel olema omaniku ja looma andmetega kiip. Kui omanik seda kohustust ei täida, võib teda oodata 500 naela suurune trahv.

UK Parliament, 17.04.2023, „Draft Microchipping of Cats and Dogs (England) Regulations 2023". – https://tinyurl.com/yc5vxd57 ; https://tinyurl.com/4e463ycs

Mayhew, 22.08.2023, „Don't forget to microchip your beloved cat – it's going to be the law from next June". – https://tinyurl.com/ms57aepm

Aprillis võttis parlament vastu avaliku korra seaduse, mille eesmärgiks on kehtestada Inglismaal ja Walesis piirangud meeleavalduste ohjeldamiseks. Kliimaaktivistide rühmitused nagu Extinction Rebellion ja Just Stop Oil

liikmed on varem mh blokeerinud maanteid ja häirinud liiklust. Seadus laiendab politsei õigust inimesi peatada ja läbi otsida, seda ka ilma põhjendatud kahtluseta. Kriminaliseeriti tähtsate transporditeede takistamine ja riiklikult olulise infrastruktuuri töö häirimine (karistuseks aasta vangistust ja/või trahv), enese aheldamine (või muul moel kinnitamine) teise isiku või mingi objekti külge (sh kavatsus seda teha), kui see põhjustab tõsist häiringut mõnele organisatsioonile või rohkem kui kahele inimesele. Eelnimetatud teo eest võib edaspidi määrata kuni kuuekuulise vangistuse ja/või trahvi (trahvidele ülempiiri ei seatud). Seaduse kriitikute sõnul piiratakse seadusega inimeste õigust meelt avaldada.

AFP-BNS, 27.04.2023, „ÜRO kutsub Suurbritanniat protestiseadusest loobuma"

BBC News, 02.07.2023, „Protests: Police powers to stop new tactics come into effect". – https://tinyurl.com/msk49nfn

Gov.uk, 30.08.2023, „Public Order Bill: factsheet". – https://tinyurl.com/3fyf4bpp

UK Parliament, „Public Order Act 2023". – https://tinyurl.com/2t4npfcj

Juulis võttis parlament vastu illegaalset immigratsiooni piirava seaduse. Valitsuse algatatud eelnõu sätestas, et illegaalsetel migrantidel ei ole õigust asüüli taotleda ja seadus lubab saata kõik ebaseaduslikult riiki saabujad (erandeid tehakse lapseootel naistele ja saatjata alaealistele) turvaliseks peetavatesse kolmandatesse riikidesse nagu Rwanda. Samas riigi ülemkohus alles kaalub alama astme kohtus langetatud otsust, mis ei lubanud immigrante Rwandasse kui ebaturvalisse riiki saata. Lordide koda lükkas tagasi muudatusettepanekud, mis puudutasid kaitset nüüdisaegse orjapidamise eest ja piiranguid lapsmigrantide kinnipidamisajale. 2022. aastal saabus Suurbritanniasse väikeste paatidega üle 45 700 migrandi, sel viisil mere ületamine seab aga inimeste elu ohtu ning seadusega loodetakse selliste katsete hulka vähendada.

BBC News, 18.07.2023, „Illegal Migration Bill: Government sees off final Lords challenge". – https://tinyurl.com/24fw697w

Gov.uk, 04.08.2023, „Illegal Migration Act 2023". – https://tinyurl.com/29cp2naz

Reuters, 11.10.2023, „UK top court suggests months until it gives Rwanda migrant plan decision". – https://tinyurl.com/mrrvp249

UK Parliament, „Illegal Migration Act 2023". – https://tinyurl.com/kjtk7rjb

ŠVEITS. Juunis hääletas parlamendi alamkoda maha ettepaneku, mis oleks andnud loa Šveitsis valmistatud relvade edasimüügiks Ukrainasse. Rahvusnõukogus anti „Lex Ukraine" ettepaneku poolt 98 ja selle vastu 75 häält. Teise hääletusega keeldus parlament relvakontserni Ruag AG taotlusest anda Ukrainale üle 96 mahakantud tanki Leopard 1, mis asuvad Itaalias ega ole kasutuskõlblikud. Need taheti Saksamaal remontida ja seejärel Ukrainasse edasi saata. Septembris ei nõustunud parlamendi alamkoda jälle seadusemuudatusega, mis oleks lubanud teistel riikidel Šveitsis toodetud relvi Ukrainale edasi müüa. Ülemkoja ettepanek sai 135 vastu- ja 48 poolthäält. Eraldi langetatud otsusega lubas parlament müüa Saksamaale 25 mahakantud Leopard 2 tanki, tingimusel, et neid ei müüda edasi Ukrainasse. Alates Venemaa täiemahulisest sissetungist Ukrainasse on Šveitsi neutraliteedi üle tuliselt arutletud.

AFP-BNS, 02.06.2023, „Parlament keeldus lubamast Šveitsis toodetud relvi Ukrainale tarnida"

BNS, 28.06.2023, „Šveitsi parlament ei lubanud mahakantud tanke Ukrainale saata"

Defence Express, 27.09.2023, „Switzerland ready to sell 25 Leopard 2 tanks, as long as they don't wind up in Ukraine". – https://tinyurl.com/3b3mr7bt

The Kyiv Independent, 28.09.2023, „Swiss parliament again votes down re-export of arms to Ukraine". – https://tinyurl.com/38acrnmm

TAANI. Mais pidas Taani parlamendis Gröönimaad esindav Aki-Matilda Høegh-Dam istungitesaalis gröönikeelse kõne ning keeldus seda taani keeles kordamast. Seitsmeminutiline kõne oli ajaloolise tähtsusega, sest kuigi leidus ka parlamendiliikmeid, kelle hinnangul see oli parlamendi

suhtes lugupidamatu tegu, pooldas siiski enamus vähemuskeelte kaasamist. Folketingis otsustati, et edaspidi võib parlamendis kõnelda ka grööni ja fääri keeles (taanikeelse tõlke esitamiseks saab saadik lisaaja), teatud osa parlamendi kodulehest ja debattidest tõlgitakse nendesse keeltesse ning Gröönimaa ja Fääri saarte saadikud saavad lisaraha isikliku tõlgi palkamiseks (ainult oma emakeele ja taani keele tõlkeks). Parlamendiliikmetele on plaanis korraldada ka kursusi Gröönimaa ja Fääri saarte ajaloo, olukorra ja keele paremaks tundmiseks. Taani parlamendis on kaks Gröönimaa ja kaks Fääri saarte esindajat.

The Guardian, 12.05.2023, „Greenlandic MP refuses to speak Danish in parliament debate". – https://tinyurl.com/mraz8xa6

Folketinget, 21.09.2023, „Bedre muligheder for grønlandsk og færøsk i Folketinget". – https://tinyurl.com/3zjxb93v

Polar Journal. Wenger, Michael, 06.10.2023, „Due to Greenland Danish parliament changes its speech policy". – https://tinyurl.com/3kb3xbx3

TŠEHHI. Mais kuulutas valitsus välja ulatusliku maksu- ja pensionireformi, et ohjeldada koroonaviiruse pandeemia ja Ukraina sõja tõttu paisunud riigivõlga, mis 2019. aastal oli 28,3 protsenti SKTst ja on praeguseks tõusnud 42,6 protsendini. Parlamendi alamkoda kiitis juulis ja Senat augustis heaks pensionikindlustuse seaduse muudatused, mille kohaselt saab edaspidi jääda ennetähtaegsele vanaduspensionile, kui pensionikindlustusmakseid on tehtud vähemalt 40 aastat senise 35 asemel ja kolm (varem viis) aastat enne tähtaega. Samuti seotakse pensioniiga oodatava elueaga ja muudetakse pensioni indekseerimise aluseid, nii et tulevased pensionitõusud on väiksemad kui seni. Septembris sai seadus presidendi allkirja.

Oktoobris kiitis alamkoda heaks valitsuse kärpekava, selle poolt oli 108 ja vastu 86 liiget. Plaanis on kärpida valitsussektori kulutusi, vähendada subsiidiume ja tõsta kinnisvara- ja ettevõtete tulumaksu alates 2024. aastast. Samuti asendatakse praegused kolm käibemaksumäära – 10, 15 ja 21 protsenti – kahe astmega: 12 ja 21 protsenti. Tõstetakse nt alkoholi-, tubaka- ja hasartmängumaksu. Seaduseks saamine eeldab ka Senati heakskiitu.

AFP-BNS, 11.05.2023, „Tšehhi teatas võla ohjeldamiseks suurest pensioni- ja maksureformist"

Expats.cz, 26.07.2023, „Czech lower house passes law tightening conditions for early retirement, slowing pension growth". – https://tinyurl.com/63ze46dy

Expats.cz, 11.09.2023, „President Pavel signs pension reform into law, despite hesitancy". – https://tinyurl.com/4492e5du

AP News, 13.10.2023, „Czech parliament's lower house approves government plan to keep ballooning deficit under control". – https://tinyurl.com/2x24r57z

Czech Radio, 13.10.2023, „Czech government's austerity package gets green light in lower house". – https://tinyurl.com/2rzr9c7j

UKRAINA. Juulis otsustas Ülemraada, et jõule hakatakse pidama 25. detsembril, seni tähistati 7. jaanuaril. Parlament võttis vastu tööseadustiku muutmise seaduse, mille kohaselt kasutab Ukraina pühade puhul edaspidi kohandatud Juliuse kirikukalendrit. Presidendi seaduseelnõu poolt oli 241 Ülemraada liiget. Ukraina riikluse päeva tähistatakse tulevikus 15. juulil ja Ukraina kaitsjate päeva 1. oktoobril.

Ukrinform, 14.07.2023, „Parliament changes dates of Christmas, Statehood Day, Day of Defenders". – ttps://tinyurl.com/mj9kaaxr

ERR Uudised, 28.07.2023, „Ukraina hakkab edaspidi jõule ametlikult tähistama 25. detsembril". – https://tinyurl.com/2p9bxwsv

UNGARI. Mais muutis parlament inimõiguslaste kriitika järel uut vilepuhumise seadust, seaduseelnõust jäeti välja punkt, mis lubas kodanikel anda anonüümseid vihjeid konservatiivsete väärtuste ründamise kohta. President Katalin Novák nimetas kuu varem parlamendis vastu võetud seadust mh ebapraktiliseks ning saatis selle parlamenti tagasi. Esialgne eelnõu laiendas korruptsioonitõrjega seotud vilepuhumise seadust, lubades inimestel kaevata põhiseaduslike väärtuste ja õiguste rikkumiste kohta, mille alla oleks kuulunud ka varju heitmine abielu ja perekonna põhiseaduslikult tunnustatud

rollile või laste õigusele määratleda end oma sünnijärgse soo järgi. 2019. aastast sätestati põhiseaduses, et abielu sõlmitakse naise ja mehe vahel ning et naine on ema ja mees isa.

AFP-BNS, 23.05.2023, „Ungari eemaldas vilepuhumise seadusest LGBTQ-vastase osa"

Le Monde, 23.05.2023, „Hungary strips 'anti-LGBTQ' section from whistleblower law". – https://tinyurl.com/562e28zr

VENEMAA. Aprillis kiitsid Riigiduuma ja Föderatsiooninõukogu heaks seaduse, mis karmistab karistusi riigireetmise, sabotaaži ja terrorismi eest ning näeb ette karistused ka välisriikide organite või selliste rahvusvaheliste organisatsioonide otsuste täitmisele kaasaaitamise eest, millesse Venemaa ei kuulu. Riigireetmise eest kehtestati eluaegne vanglakaristus (seni 12–20 aastat ja rahatrahv kuni 500 000 rubla). Näiteks terroriaktide sooritamiseks värbamise või nendes osalemise karistuse alamläve tõsteti seitsmeaastase vangistuseni (praegu 5–15 aastat). Sabotaaži eest, mille eesmärk on kahjustada transporditaristut jm rajatisi, samuti inimeste tervist, riigi majanduslikku julgeolekut ja kaitsevõimet, karistatakse kuni 20-aastase vangistusega (seni 15 aastat), rahvusvahelise terrorismi eest 12 aastast kuni eluaegse vangistusega (seni kuni kümneaastase vangistusega).

Interfax-BNS, 18.04.2023, „Riigiduuma karmistas karistust riigireetmise ja sabotaaži eest"

U.S. News & World Report, 28.04.2023, „Russia's Putin signs decree introducing life sentences for treason". – https://tinyurl.com/45h28rfs

Juulis kiitsid Riigiduuma ja Föderatsiooninõukogu heaks seaduse, mis andis rahvuskaardile õiguse kasutada sõjavarustust, sh rasketehnikat ja -relvi. Seaduseelnõu esitasid Riigiduuma kolme komisjoni esimehed. Seaduse seletuskirja kohaselt antakse rahvuskaardile õigus kasutada oma ülesannete täitmiseks lisaks kergemale relvastusele ka transpordilennukeid, lahingu- ja mitmeotstarbelisi helikoptereid, tanke, suurtükke, sidesüsteeme, paate ja insenertehnikat ning kaugmaarelvastust. Rahvuskaardi ülesannetena tuuakse seletuskirjas mh välja osalemine terrorismi- ja äärmuslusvastases võitluses, erakorralise või sõjaseisukorra, terroritõrje õigusrežiimi tagamises ja Venemaa territoriaalkaitses. Otse presidendile alluv rahvuskaart loodi 2016. aastal eesmärgiga tõrjuda rahutusi ja ajada laiali meeleavaldusi.

AFP-BNS, 19.07.2023, „Vene Riigiduuma kiitis heaks rahvuskaardile raskerelvade andmise"

Interfax-AFP-BNS, 28.07.2023, „Vene Föderatsiooninõukogu lubas Rahvuskaardil raskerelvastust pidada"

Juulis kiitsid parlamendi mõlemad kojad heaks seaduse, mille kohaselt hakatakse 2024. aastast kutsuma ajateenistusse 18–30-aastaseid Venemaa kodanikke (seni kuni 27-aastaseid). Seaduse poolt hääletas Riigiduumas 335 saadikut, vastu oli 13. Seadus ei rakendu neile, kes saavad varem 27-aastaseks. Samuti võeti vastu seadus, mis tõstis kümnekordseks trahvi ajateenistusse mitteilmujatele. Veel võeti vastu seadusemuudatused, milles sätestati, et reamehed, madrused, seersandid ja mitšmanid jäävad reservi kuni 55. eluaastani praeguse 50 asemel.

Interfax-BNS, 18.07.2023, „Vene Riigiduuma tõstis mitme reservistide kategooria vanusepiiri 55-le"

CBS News, 25.07.2023, „As Ukraine war claims lives, Russia to expand compulsory military service age, crack down on draft dodgers". – https://tinyurl.com/esdcza7n

Interfax-BNS, 25.07.2023, „Venemaal hakatakse sõjaväeteenistusse kutsuma 18.–30. eluaastani"

The Guardian, 26.07.2023, „Russia raises the maximum age of conscription as it seeks to replenish Ukraine forces". – https://tinyurl.com/3w7vyjdk

Juulis võttis parlament vastu seaduse, millega keelati soo meditsiiniline muutmine, erandiks on kaasasündinud anomaaliate ravi. Samuti on keelatud soo muutmine ametlikes ja avalikes dokumentides; varem sõlmitud abielud tühistatakse, kui abielus on sugu vahetanud isik ja keelatakse transsoolistel inimestel saada kasuvanemaks või lapsendada. Seadusandjate sõnul on eesmärgiks kaitsta Venemaad lääne perekonnavastase ideoloogia eest.

AP-BNS, 25.07.2023, „Venemaa president allkirjastas seaduse soovahetuse keelamise kohta"

Autoritest

AGNE ARUMÄGI

Põhja prefektuuri Ida-Harju politseijaoskonna isikuvastaste süütegude menetlusgrupi uurija

Sündinud 1999. aastal Jõgeval.
Haridus: BA (avalik haldus ja riigiteadused) 2021, Tallinna Tehnikaülikool; MA (sisejulgeolek) 2023, Sisekaitseakadeemia.
Töö: Tallinna vangla inspektor-üksuse juhi abi 2021–2022; Tartu politseijaoskonna uurija 2022; Tallinna Vangla inspektor-kontaktisik 2022–2023; Põhja prefektuuri Ida-Harju politseijaoskonna isikuvastaste süütegude menetlusgrupi uurija alates 2023.

GERLY ELBRECHT

Rahandusministeeriumis riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna nõunik,
Tallinna Ülikooli riigi- ja poliitikateaduste õppekava doktorant

Sündinud 1992. aastal Tallinnas.
Haridus: BA (riigiteadused) 2014, Tallinna Ülikool; MA (haldusjuhtimine) 2016, Tallinna Ülikool; alates 2017. aastast riigi- ja poliitikateaduste doktorantuur (valitsemise reformide ja legitimeerimise teemal).
Töö: rahandusministeeriumi nõunik riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonnas alates 2022; Tallinna Ülikooli valitsemisteaduste lektor 2019–2023; riigikontrolli haridusvaldkonna tulemusaudiitor 2016-2019.
Ühendused: töörühma liige Euroopa Komisjoni struktuurireformide peadirektoraadi (DG Reform) juures, Tallinna Kristliku Mosaiik Koguduse liige.

EGERT JUUSE

Tallinna Tehnikaülikooli Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudi teadur

Sündinud 1982. aastal Tallinnas.
Haridus: BA (avalik haldus) 2006, Tallinna Tehnikaülikool; MA (tehnoloogia valitsemine) 2010, Tallinna Tehnikaülikool; PhD (avalik haldus ja tehnoloogia valitsemine) 2016, Tallinna Tehnikaülikool.
Töö: Tallinna Tehnikaülikooli teadur alates 2016; Tallinna Tehnikaülikooli programmijuht alates 2008; majandus ja kommunikatsiooniministeeriumi nõunik 2017–2018.
Ühendused: Eesti Autorite Ühing ning Eesti Esitajate Liit.

PEETER JÄRVELAID

Tallinna Ülikooli ühiskonnateaduste instituudi õppejõud

Sündinud 1957. aastal Tallinnas.
Haridus: Tartu Ülikooli õigusteaduskond 1981.
Töö: Tartu Ülikooli õigusteaduskonna õppejõud alates 1981; PhD (õigusteadus) 1990; Tartu Ülikooli õigusteaduskonna Eesti õiguse ajaloo korraline professor 1992–1997; esimese Eesti juristina Teise maailmasõja järel Alexander von Humboldti fondi stipendiaat Saksamaal, töötades 1998-2000 Euroopa suurimas õigusajaloo keskuses Max-Planck Institut für europäische Rechtsgeschichtes teadurina Frankfurdis; Akadeemia Nord õigusteaduskonna korraline professor alates 1997; justiitsministeeriumi nõunik 1997–2000; Sisekaitseakadeemia rektor 2003–2005; Eesti Mereakadeemia rektor 2006–2007, Tallinna Ülikooli võrdleva õiguse ja õigusajaloo korraline professor alates 2010; Kasahstanis Taldõkorganis Zetisu Riikliku Ülikooli innovatsiooni ja arengu valdkonna prorektor 2018.
Ühendused: olnud SA Jaan Poska Mälestusfond nõukogu esimees.

LEIF KALEV

Tallinna Ülikooli politoloogia professor

Sündinud 1976. aastal Tallinnas.
Haridus: doktor (riigi- ja poliitikateadused) 2006, Tallinna Ülikool; teadusmagister (sotsioloogia) 2002, Tartu Ülikool; magistrikraadiga võrdsustatud bakalaureusekraadid (õigusteadus, avalik haldus, politoloogia) 1999, Tartu Ülikool.
Töö: Tallinna Ülikooli politoloogia professor alates 2023, riigiteooria professor 2012–2023; siseministeeriumi kantsler 2012–2015; korrakaitse ja migratsioonipoliitika asekantsler 2012–2013; Tallinna Ülikooli riigiteooria ja riigiõiguse dotsent 2007–2012, õiguspoliitika lektor ja assistent 2002–2007; Tallinna Ülikooli projektijuht 2001–2005; Eesti Üliõpilaskondade Liidu juhatuse esimees ja aseesimees 1998–2001.
Ühendused: Rahvusvahelise Poliitikateaduste Ühenduse (IPSA), Euroopa Poliitikauuringute Ühenduse (ECPR) ja selle kodakondsuse püsitöörühma, Euroopa Nõmme Tee Seltsi ja Eesti Sotsioloogide Liidu liige.

KERSTEN KATTAI

Tallinna Ülikooli ühiskonnateaduste instituudi avaliku halduse lektor

Sündinud 1985 aastal Viljandis.
Haridus: MA (haldusjuhtimine) 2009, Tallinna Ülikool; riigi- ja poliitikateaduste doktoriõpingud Tallinna Ülikoolis 2009–2018, lõpetamata.
Töö: Tallinna Ülikooli avaliku halduse lektor alates 2009, alates 2021 riigiteaduste magistriõppekava kuraator; rahandusministeeriumi kohaliku omavalitsuse poliitika nõunik 2017–2021; Eesti Autoettevõtete Liidu tegevjuht alates 2022.
Ühendused: Võhma linnavolikogu/-valitsuse ja Põhja-Sakala vallavolikogu/-valitsuse liige 2005–2022; MTÜ Polis juhatuse liige; Euroopa kohaliku omavalitsuse harta sõltumatute ekspertide grupi Eesti-poolne liige.

AIN KULL

Tartu Ülikooli ökoloogia ja maateaduste instituudi kaasprofessor

Sündinud 1973. aastal.
Haridus: BA (loodusgeograafia ja maastikuökoloogia ning inimgeograafia) 1995, Tartu Ülikool; MA (geograafia) 1996, Tartu Ülikool; geograafiadoktor 2001, Tartu Ülikool.
Töö: Tartu Ülikooli teadur/vanemteadur 1996–2020; Tartu Ülikooli kaasprofessor alates 2021.
Ühendused: Eesti Geograafia Selts, Rahvusvaheline Soode Kaitsmise Grupp.

MARTIN KÜTTIM

Tallinna Ülikooli ökoloogia keskuse teadur

Sündinud 1987. aastal Tallinnas.
Haridus: BA (geoökoloogia) 2010, Tallinna Ülikool; MA (geoökoloogia) 2013, Tallinna Ülikool ja Helsingi Ülikool; ökoloogiadoktor 2020, Tallinna Ülikool.
Töö: Oulu Ülikooli Oulanka uurimisjaama assistent 2010–2011; Tallinna Ülikooli teadur/nooremteadur alates 2014, inseneribüroo Steiger keskkonnaspetsialist alates 2021.
Ühendused: Eesti Märgalade Ühing, Eesti Geograafia Selts.

KARL LEMBIT LAANE

Tartu Ülikooli Johan Skytte poliitikauuringute instituudi politoloogia nooremteadur

Sündinud 1996. aastal Tallinnas.
Haridus: BA (riigiteadused) 2019, Tartu Ülikool; MA (filosoofia) 2023, Tartu Ülikool.
Töö: Tartu Ülikooli üliõpilaskonna aseesimees 2018–2019; Tartu Ülikooli üliõpilaskonna esimees 2020–2021; DD Sihtasutuse muutuste juhtimise konsultant alates 2022; Tartu Ülikooli Johan Skytte poliitikauuringute instituudi politoloogia nooremteadur alates 2023.
Ühendused: Riigiteaduste Seltsi auliige; Tartu Ülikooli üliõpilasesinduse üliõpilasesindaja eri tasemetel alates 2018. aastast; Eesti Üliõpilaskondade Liidu üldkoosoleku liige alates 2019. aastast, 2023. aastal ka selle volikogu liige.

KATRI-LIIS LEPIK

Tallinna Ülikooli ühiskonnateaduste dotsent

Sündinud 1976. aastal Tallinnas.
Haridus: PhD (juhtimisteadused) 2010, Estonian Business School; MA (kasvatusteadused) 2002, Frostburgi ülikool USAs.
Töö: Tallinna Ülikooli ühiskonnateaduste dotsent alates 2011; The Skill Mill Ltd. juhatuse liige alates 2015; MTÜ Helsinki-Tallinn Euregio tegevjuht 2003–2011; Estonian Business Schooli lektor 2006–2011.
Ühendused: arendus- ja koostöökeskus EXU nõukoja liige

INNAR LIIV

Tallinna Tehnikaülikooli tarkvarateaduse instituudi multidistsiplinaarsete suurandmete kaasprofessor, senati liige

Sündinud 1982. aastal Tallinnas.
Haridus: PhD (informaatika) 2008, Tallinna Tehnikaülikool, 2009 stažeerimine ülikoolides Georgia Tech, 2015 Stanford, 2016–2017 Oxford.
Töö: Tallinna Tehnikaülikooli multidistsiplinaarsete suurandmete kaasprofessor alates 2022, varasemalt assistent 2003–2009, andmekaevandamise dotsent 2009–2022. Tallinna Tehnikaülikooli senati liige alates 2022.
Ühendused: Eesti Noorte Teaduste Akadeemia liige, toimetuskolleegiumi liige ajakirjas Data & Policy, Eesti Tarneahelate Juhtimise Ühing, IEEE.

MIKK LÕHMUS

Regionaal- ja põllumajandusministeeriumi kohalike omavalitsuste poliitika osakonna nõunik

Sündinud 14. augustil 1976 Tallinnas.
Haridus: PhD (haldusjuhtimine) Tallinna Tehnikaülikool, 2008.
Töö: Nõmme linnaosa valitsuse peaspetsialist, 1997–2006; Riigikogu kantselei nõunik 2006–2007; Saue abivallavanem 2007–2013; Lääne-Nigula vallavanem 2013–2021; Lääne-Nigula vallavolikogu esimees alates 2021; regionaal- ja põllumajandusministeeriumi nõunik alates 2021.
Ühendused: MTÜ Haldusjuhtimise Rakendusuuringute Keskus juhatuse liige; MTÜ Taebla Selts juhatuse liige; EELK Lääne-Nigula koguduse juhatuse liige.

SULEV LÄÄNE

MTÜ Polis president, Tallinna Ülikooli õppejõud

Sündinud 8.05.1955 Jõgeva maakonnas Tormas.
Haridus: Tallinna Polütehnikum; Tartu Ülikooli õigusteaduskond (MA); doktorantuur: Tallinna Tehnikaülikooli sotsiaalteaduskond, Tallinna Ülikooli ühiskonnateaduste instituut.
Töö: riigikantselei 1988–1990; valitsuse nõunik, valitsuse haldusreformi komitee aseesimees 1990–1992; Eesti Riigikaitse / Sisekaitse Akadeemia riigiehituse õppetooli juhataja 1992–1993, osakoormusega dotsent kuni 2000; mitme ülikooli osakoormusega õppejõud alates 1989; õiguskantsleri vanemnõunik 1993–2003; mitme ministri nõunik 2003–2008; Riigiteaduste Instituudi arengujuht ja Ühiskonna Instituudi projektijuht 2009–2011; Tallinna Ülikooli õppejõud 2009. aastast praeguseni.
Ühendused: Ülemnõukogu presiidiumi / valitsuse haldusreformi ekspertkomisjoni aseesimees; Põhiseaduse Assamblee ekspert; Eesti Riigikaitse/Sisekaitse Akadeemia nõukogu liige, Eesti Juristide Liidu volikogu liige ja haldusjuristide juhatuse esimees; MTÜ Polis asepresident; TLÜ Senati arenduskomisjoni liige;

Eesti Linnade Liidu (ELL) taastamise algatava kogu juhatuse liige, vastutav sekretär (1989–1990), ELLi juhatuse liige, peasekretär/teadussekretär (1990–1998);

Üleriigilise Omavalitsuste Liidu vanematekogu juhatuse liige, üleriigilise omavalitsuspäeva korralduskomitee kaasesimees.

Kaastegev kohaliku omavalitsuse, nende liitude taastamisel ning haldusreformi projektides, sh vastavate õigusaktide väljatöötamisel, asjaomaste komisjonide, töögruppide jm juht ja/või liige, valdkonna ekspert.

Osalenud pikka aega õigusloomes, mitmetes valdkonna projektides, paljude rahvusvaheliste ja riigisiseste foorumite, konverentside, jms korralduskomitee esimees/liige.

Paljude rahvusvaheliste ja riigisiseste foorumite, konverentside jm korralduskomitee esimees/liige, mitmete valdkonna kogumike koostamise algataja, autor, toimetaja.

SULEV MÄELTSEMEES

Tallinna Tehnikaülikooli emeriitprofessor

Sündinud 1947. aastal Lihulas.
Haridus: majandusgeograafia Tartu Ülikool, 1970; geograafiakandidaat (PhD) Tartu Ülikool, 1975; stažeerimine Frankfurdis Johann Wolfgang Goethe Ülikoolis 1983.
Töö: NSVL TA Majandusmatemaatika Keskinstituudi Eesti filiaali nooremteadur 1970–1975 ja vanemteadur 1975–1978; Tallinna Tehnikaülikooli (siis Tallinna Polütehnilise Instituudi) majandusteaduskonna teenindusökonoomika kateedri juhataja 1978–1986; Eesti Teaduste Akadeemia majanduse instituudi sotsiaalse infrastruktuuri ja regionaalökonoomika sektori juhataja 1978–1989; Eesti Teaduste Akadeemia majanduse instituudi

teadusdirektor 1990–1992; Tallinna linnavolikogu esimees 1992–1993; Ülemnõukogu presiidiumi haldusreformi ekspertkomisjoni esimees 1990–1993; Põhiseaduse Assamblee ekspert 1991–1992; Eesti Haldusjuhtimise Instituudi rektor 1993–1996; Tallinna Tehnikaülikooli sotsiaalteaduskonna kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika professor; Tallinna Tehnikaülikooli sotsiaalteaduskonna dekaan 2005–2016.
Ühendused: Eesti Linnade ja Valdade Liidu Vanematekogu esimees; MTÜ Polis asepresident; Eesti Pensionäride Ühenduste Liidu juhatuse ja volikogu liige; DAAD Eesti Stipendiaatide Seltsi esimees.

ANDRES NOODLA

energeetik

Sündinud 1949. aastal Tallinnas.
Haridus: füüsik 1972, Tartu Riiklik Ülikool; teaduste kandidaat (PhD) freesturba uuringutes 1990.
Töö: Tartu Katseremondi Tehase insener 1972–1973; insener, Põlva MEKi plaani-tootmisosakonna juhataja, Jõgeva MEKi direktor Tartu Maaehitustrustis 1973–1977; Jõgeva EPT juhataja asetäitja tootmisalal 1977–1982; Tartu Põllumajanduskeemia peainsener-direktor, liitumisel Tartu EPTga peainsener turbatootmises 1982–1989; Eesti Loomakasvatuse Instituudi vanemteadur 1989–1992; väikeettevõtlus 1993–1995; Tartu linnavalitsuse energeetikaosakonna juhataja 1995–1997; Tartu Gaasi peainsener, direktor 1997–1999; Eesti Gaasi Tallinna piirkonna juht, arendusjuht, EG Ehitus juhatuse esimees 1999–2017. Pensionil alates 2017. aastast.

EVE NOOR-FELDMANN

EMCC sertifitseeritud coach *ja mentor*

Sündinud 1968. aastal Tallinnas.
Haridus: BA (ärijuhtimine) 2000, Tartu Ülikool; MA (sisejulgeolek) 2023, Sisekaitseakadeemia.
Töö: Scribona Eesti OÜ müügijuht 1997–1999; Business House Tallinn OÜ tegevjuht 1999–2002; TVG Eesti OÜ tegevjuht 2002–2011; Baltic Digital Archive ASi tegevjuht 2011–2013; EMCC sertifitseeritud *coach* ja mentor.
Ühendused: Eesti Mentorite Koja liige.

KERLI ONNO

Tallinna Tehnikaülikooli Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut, maksu- ja tolliameti strateegiaarenduse valdkonnajuht

Sündinud 1990. aastal Võrus.
Haridus: BA (infoteadus) 2012, Tallinna Ülikool; MA (kommunikatsioonijuhtimine) 2014, Tallinna Ülikool; MA (sisejulgeolek) 2019, Sisekaitseakadeemia.
Töö: Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjoni konsultant 2014–2015; Tallinna Ülikooli teaduskommunikatsiooni spetsialist 2016–2018; strateegiaarenduse valdkonnajuht maksu- ja tolliametis alates septembrist 2018; sotsiaalkindlustusameti psühhosotsiaalse kriisiabi teenuse juht 2019.

NIKITA PANJUŠKIN

Sotsiaalministeeriumi tervisesüsteemi arendamise osakonna nõunik

Sündinud 1992. aastal.
Haridus: rakenduskõrgharidus, õe põhiõppe (2016) ja intensiivõenduse eriala koolitus (2018), Tallinna Tervishoiu Kõrgkool; MA (sisejulgeolek) 2023. Sisekaitseakadeemia.
Töö: Tallinna Kiirabis alates 2014 kuni tänaseni, alustanud abiõena, alates 2017 õde-brigaadijuht; Eesti Kaitsevägi 2017–2022, Kaitseväe Akadeemia õde-õpetaja 2020–2022; sotsiaalministeeriumi nõunik alates 2022.
Ühendused: vabatahtlik päästja alates 2011.

JÜRI RAIDLA

vandeadvokaat, Ellex Raidla Advokaadibüroo asutaja ja nõunik

Sündinud 1957. aastal Pärnumaal.
Haridus: Tartu Ülikooli õigusteaduskond 1980; õigusteaduste kandidaat (dr. iur.) tsiviil-õiguses, Peterburi (Leningrad) Ülikool 1987.
Töö: Halinga kolhoosi jurist-esimehe astetäitja 1981–1988; justiitsminister 1990–1992; Põhiseaduse Assamblee ekspertkomisjoni esimees 1991–1992; Eesti Pangaliidu tegevdirektor 1992–1993; Ellex Raidla Advokaadibüroo õigusnõustaja (advokaat) alates 1993.
Ühendused: Eesti Advokatuur.

JÜRI RATAS

XV Riigikogu II aseesimees

Sündinud 2.07.1978 Tallinnas.
Haridus: Tallinna Tehnikaülikool, majandus 2000; MA (majandus) 2002; Tartu Ülikooli õigusinstituut, õigusteadus 2005; doktoriõpe haldusjuhtimises 2007 (lõpetamata).
Töö: ANR Amer Nielsen Eesti OÜ turu-uurija 1996–1998; Ehituse Teadusliku Uurimise Instituudi analüütik 1997–1999; OÜ Värvilised (autohooldus) juhatuse esimees 1999–2002; Sampo Eesti Kindlustuse müügiesindaja 1999–2000; Eesti Korvpalliliidu noortekorvpalli juht 2001–2002; Tallinna linnakantselei majandusnõunik 2002–2003; Tallinna abilinnapea 2005, 2003–2004; Tallinna linnapea 2005–2007; XI Riigikogu 2007–2011, Riigikogu II aseesimees; XII, XIII Riigikogu 2011–2016, Riigikogu II aseesimees; XIII Riigikogu 2015–2016; peaminister 2016–2021; XIV Riigikogu esimees 2021–2023; XV Riigikogu II aseesimees alates 2023.
Ühendused: Eesti Keskerakonna liige, erakonna esimees 2016–2023; Euroopa Liidu Pealinnade Liidu eesistuja 2006–2007; Eesti Korvpalliliidu juhatuse liige 2006–2012, president 2012–2016; Tallinna Pirita halduskogu liige 2007–2009; Tallinna Toomkiriku kristliku kultuuri ning eetiliste väärtuste õppe- ja konverentsikeskus Sihtasutuse liige 2007–2011; Tartu Ülikooli kuratooriumi liige 2008–2011; MTÜ Perega Koos, juhatuse liige alates 2011.
Tunnustused: Itaalia Vabariigi Teeneteordeni suurrist 2018, Madalmaade Oranje-Nassau ordeni suurrist 2018, Läti Vabariigi Kolme Tähe II klassi orden 2019, Riigivapi II klassi teenetemärk 2021, Vürst Jaroslav Targa II järgu orden 2022.

RINGA RAUDLA

Tallinna Tehnikaülikooli Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudi fiskaalse valitsemise professor

Sündinud 1979. aastal Viljandis.
Haridus: BA (avalik haldus) 2003, Tartu Ülikool; MA (avaliku haldus ja sotsiaalpoliitika) 2004, Tartu Ülikool; PhD (majandusteadus) 2009 Erfurdi Ülikool.
Töö: Tartu Ülikooli lektor 2005–2009; Tallinna Tehnikaülikooli Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudi teadur 2008–2010, vanemteadur 2010–2014, alates 2014 professor.

MART RAUDSAAR

Riigikogu Toimetiste peatoimetaja

Sündinud 1973. aastal Tartus.
Haridus: BA (ajakirjandus) 1996, Tartu Ülikool; MPhil (meediauuringud) 2000, Oslo Ülikool.
Töö: ajakirja Favoriit toimetaja 1993–1996; Elva linnavolikogu liige 1993–2002; Tartu Ülikooli õppejõud 2001–2011; ajakirja Politseileht peatoimetaja 2005–2007; Tallinna Ülikooli õppejõud 2011–2017; Eesti Ajalehtede Liidu tegevdirektor 2010–2019, Eesti Meediaettevõtete Liidu tegevdirektor 2019–2020; Postimehe peatoimetaja ja vastutav väljaandja 2020–2021, Postimehe Jaan Tõnissoni fondi juhatuse esimees 2021–2022; Postimehe arvamustoimetuse juhataja alates augustist 2023.
Ühendused: Eesti Meediaorganisatsioonide Liidu juhatuse liige 2011–2022; News Media Europe juhatuse liige 2016–2021, asepresident 2021–2022; Nõo vallavolikogu liige, eelarvekomisjoni esimees 2017–2021.

ANDRUS RUMM

MTÜ Vaba Ukraina asutaja ja liige

Sündinud 1973. aastal Tallinnas.
Haridus: BA (ehte-ja sepakunst) 2001, Eesti Kunstiakadeemia.
Töö: Tallinna Rüütliordude Muuseumi tegevjuht alates 2018; vabakutseline sõjaajakirjanik alates 2022.
Ühendused: MTÜ Vaba Ukraina asutaja ja liige alates 2014; Kaitseliidu asutajaliige 1990.

ANDU RÄMMER

Tartu Ülikooli Narva kolledži noorteuuringute kaasprofessor

Sündinud 1964. aastal Tartus.
Haridus: MSc (psühholoogia) 1998, PhD (sotsioloogia) 2018, Tartu Ülikool; Nordic-Baltic Youth Research Doctoral School Program and Network 2000–2005.
Töö: Eesti Sotsiaalteadusliku Andmearhiivi projektijuht 1995–2009; Eesti Noorsoo Instituudi projektijuht 2002–2008; Kõrgema Kunstikooli Pallas sotsioloogia lektor 2018–2019; õpilaste teadusajakirja Akadeemiake toimetuskolleegiumi liige alates 2018; Tartu Ülikooli sotsioloogia lektor ja teadur 2005–2017; Tartu Ülikooli Narva Kolledži noorteuuringute dotsent ja kaasprofessor alates 2019.
Ühendused: Eesti Sotsioloogide Liit (ESL) alates 1997; European Sociological Association (ESA) alates 2007; International Association for Social Science Information Service & Technology (IASSIST) 2000–2009; European Association for Survey Research (EASR) 2005–2006; Youth Research and Information Expert, Council of Europe (CoE) 2007–2008; Eesti Noorsoo Instituudi projektijuht 2002–2008.

KÜLLI SARAPUU

Tallinna Tehnikaülikooli Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudi avaliku sektori juhtimise ja organisatsiooni kaasprofessor

Sündinud 1976. aastal Tallinnas.
Haridus: BA (sotsioloogia, avalik haldus) 1998, Tartu Ülikool; MA (avalik haldus ja sotsiaalpoliitika) 2001, Tartu Ülikool/Leuveni Katoliiklik Ülikool; PhD (avalik haldus) 2013, Tallinna Tehnikaülikool.
Töö: haridusministeeriumi peaekspert 2001–2002; riigikantselei nõunik 2002–2003, avaliku teenistuse osakonna juhataja asetäitja 2003–2007; Tallinna Tehnikaülikooli Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudi teadur 2007–2015, dotsent 2015–2022; alates 2022 avaliku sektori juhtimise ja organisatsiooni kaasprofessor.

RALF-MARTIN SOE

Tallinna Tehnikaülikooli nooremprofessor ja FinEst Targa Linna Tippkeskuse direktor

Sündinud 1985. aastal Juurus.
Haridus: PhD (tehnoloogia valitsemine) 2018, Tallinna Tehnikaülikool; MSc (majandus ja innovatsioon) 2011, Maastrichti Ülikool / ÜRO Ülikool, MA (ärijuhtimine) 2008, Tartu Ülikool; BA (psühholoogia) 2006, Tallinna Ülikool.
Töö: FinEst Targa Linna Tippkeskuse asutajadirektor ja nooremprofessor; külalisteadlane Stanfordi Ülikoolis 2023 ning ÜRO Ülikoolis 2018; infotehnoloogia ja telekommunikatsiooni liidu (ITL) arendusjuht 2013–2021; ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri nõunik 2017–2018; konsultant (PwC, Briti Saatkond, Praxis ja ÜRO Ülikool) 2009–2013; Äripäeva uuriv ajakirjanik 2006–2009.
Tunnustused: IKT sektori aasta tegija 2019, TalTechi parim noorteadlane 2019; Eesti parim noorajakirjanik 2008.

GEORG SOOTLA

Tallinna Ülikooli avaliku poliitika professor

Sündinud 1954. aastal Koerus
Haridus: Moskva Riiklik Ülikool, 1972–1980, filosoofiateaduste kandidaat 1981.
Töö: 1980–1989 Tallinna Polütehniline Instituut, 1989–1990 EKP Keskkomitee poliitikaanalüüsi sektor, alates 1991 Tallinna Ülikoolis, alates 1997 politoloogia ja avaliku poliitika korraline professor, alates 2022 avaliku poliitika teenekas professor.

JAN TREI

Eesti Linnade ja Valdade Liidu asedirektor

Sündinud 1979. aastal Tallinnas.
Haridus: Tartu Ülikooli õigusinstituut 2004; Tallinna Ülikool, riigiteaduste instituut (pooleli), Tartu Ülikool, majandusteaduskond (strateegiline juhtimine MBA (pooleli).
Töö: Notarite Koja jurist 2006–2007; Viimsi abivallavanem 2007–2009; siseministeeriumis ministri nõunik 2009–2011; Viimsi abivallavanem 2011–2013; Viimsi vallavanem 2014–2015; Saue abilinnapea 2015–2016; justiitsministeeriumis ministri nõunik 2017–2018; Eesti Linnade ja Valdade Liidu asedirektor alates 2018.
Ühendused: ELi Regioonide Komitee Eesti delegatsiooni liige.

JOHANNA VALLISTU

Tallina Tehnikaülikooli Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudi avaliku halduse doktorant, tulevikeseire ekspert

Sündinud 1988 Tallinnas.
Haridus: BA (majandusteadus) 2010, Stockholmi Kõrgem Majanduskool Riias; MA 2014 TalTech (tehnoloogia valitsemine) ja Sciences Po Lyon (programmide ja poliitikate hindamine).
Töö: Technopolis Group 2016–2017; Riigikogu Arenguseire Keskuse ekspert 2017–2022; riigikantselei avaliku sektori innotiim jaanuar – september 2023; Indago OÜ, tulevikeseire ekspert alates 2023.

PIRET VILJAMAA

Eesti Rahvusraamatukogu sotsiaalia ja parlamendiraamatukogu infospetsialist

Sündinud 1971. aastal Tallinnas.
Haridus: infotöötaja 1994, Tallinna Pedagoogikaülikool.
Töö: Eesti Teaduste Akadeemia Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut 1994–2001; Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse, sotsiaalia ja parlamendiraamatukogu infospetsialist alates 2001.

Contents

Summaries 237

Editor-in-Chief's Column

Mart Raudsaar
Options for a State Reform in Estonia 238

Conversation Circle

Riigikogu Toimetised Panel Discussion
The State Reform Bag of Opportunities Is Not Empty Yet 239

Focus

Jüri Raidla
State Reform Is Serving the Future of Statehood 241

Sulev Lääne, Katri-Liis Lepik, Mikk Lõhmus, Innar Liiv, Sulev Mäeltsemees, Jüri Ratas, Jan Trei
Community-based Administration and Local Government – Link with History on the Road to the Future 241

Leif Kalev, Georg Sootla, Kersten Kattai
Challenges and Opportunities for Estonian State Renewal 242

Gerly Elbrecht
State Reform and the Future of Governance 243

Peeter Järvelaid
Quest for Balance of Powers. Endless State Reform versus Development of the State 244

Ringa Raudla, Külli Sarapuu, Kerli Onno, Johanna Vallistu, Egert Juuse
Experimental Policy Making – Advantages and Challenges 244

Ralf-Martin Soe
From Smart City Vision to Reality: Smart Solutions Around Us 245

Politics

Karl Lembit Laane
Impact of the Intellectual History of Western Republicanism on the Debates over the Founding of the Republic of Estonia 245

Contents

Studies

Nikita Panjuškin
The Essence of Civil and Military Cooperation and Its International Development Trends 246

Andu Rämmer
Life-course of Young People Is Reflected in Their Values and Identity 246

Martin Küttim, Ain Kull
The Role of Growth Substrates, including Horticultural Peat, in Modern Food Production, and Possible Alternatives 247

Eve Noor-Feldmann
Influenceability of Citizens as a Threat to National Security and Constitutional Order: Two Case Studies 248

Agne Arumägi
Recidivism Among Persons Released from Open and Closed Prisons 248

Varia

Andrus Rumm
The State of Estonia vs. Domestic Defence Industry 249

Andres Noodla
For Security Reasons, Every Country Should Be Able to Produce the Electricity It Consumes. Could Estonia Do This and How? 249

Index of Names 252

Summaries

EDITOR IN CHIEF'S COLUMN

Options for a State Reform in Estonia

MART RAUDSAAR
Editor-in-Chief of Riigikogu Toimetised

There are few countries in the world that are smaller than Estonia. The Estonian state cannot be built on the model of France, Germany or the United States of America. So maybe we should look for our own way when shaping our statehood. This means effectiveness, but not only that. This means innovativeness and doing some things completely differently from how they have been done so far.

Therefore it is instructive to read the essay by Jüri Raidla who has been engaging in the issues of state reform for over a dozen years. It is possible for Estonia to become a model country of the democratic world of the 21st century, Raidla's idea can be summed up. And not for the pleasure of others but for ourselves.

We have plenty of good will – this can be seen from our traditional discussion of representatives of the parliamentary groups of the Riigikogu. Some things have been done but there are still things to do and political goal-setting and greater consensus is needed.

Sulev Lääne, Jüri Ratas and other authors look at state reform from the point of view of local governments. It makes sense that researchers and teachers Leif Kalev, Georg Sootla and Kersten Kattai go on with the idea of state reform in their writing "Challenges and Opportunities for Estonian State Renewal". Gerly Elbrecht from the Ministry of Finance looks at the same issue in her article "State Reform and the Future of Governance".

Peeter Järvelaid, scholar with international experience who has participated in politics where possible, speaks of state reform through the eyes of a legal scholar.

The state reform focus block is concluded by Ringa Raudla who writes about the advantages and challenges of experimental policy shaping, and Ralf-Martin Soe whose working group engages with the smart city concept at Tallinn University. As we can see, speaking of state reform does not mean reforming only local governments or the state but it may also mean shaping the city, and the development of information technology has created unprecedented opportunities for that.

All this links up with a reading of political thought, the article "The Impact of the Intellectual History of Western Republicanism on the Debates over the Founding of the Republic of Estonia" by Karl Lembit Laane, recipient of August Rei Scholarship in Parliamentary Studies.

The research section of the new issue of "Riigikogu Toimetised" also offers readings on how the Defence Forces could support civil authorities in crisis resolution, what we should know of the use of peat in Estonia, the role of mass behaviour in respect of national security and the constitutional order, and, finally, the probability for people who are released from open

prison or closed prison to commit a crime again.

As, unfortunately, the war in Ukraine is ongoing, the "Varia" section offers two stories on this topic: about the new security architecture taking shape in the world, and about what kind of defence industry the Estonian state should develop. "Varia" also offers a reading on whether and how Estonia could transit to renewable energy, and parliamentary news put a full stop to this issue.

CONVERSATION CIRCLE

The State Reform Bag of Opportunities Is Not Empty Yet

RIIGIKOGU TOIMETISED PANEL DISCUSSION

For quite a while now, debates of varying intensity have been held in Estonia about the state reform. How to make our state more efficient so that it would better meet the needs of its inhabitants without governance becoming too thin? Some things have been done over the years since the Estonian state was established but there are still things to do. What could be done more specifically, was discussed in the panel discussion of Riigikogu Toimetised on 15 November by Jaak Aab (Centre Party), Raimond Kaljulaid (Social Democratic Party), Maris Lauri (Reform Party), Andres Metsoja (Isamaa) and Igor Taro (Estonia 200). Jaak Valge (Estonian Conservative People's Party) replied to the questions in writing later.

JAAK AAB: Quite a few Governments have had an action plan for state reform before. This should be continued systematically. In the course of this process, the Transport Administration and the Youth Department were established, the Environmental Board and the Environmental Inspectorate were merged, and two agricultural agencies were merged. These structures were analysed. At best, duplications at the management level and department level could be removed and all support services could be consolidated. Over time, these support services have gradually been transferred to the State Shared Service Centre, and its activities must be continued.

It will be necessary to review the areas where activities overlap and to consolidate support services – such is the simple formula.

The quality of databases and registries is a serious bottleneck. We will not be able to go on with the digital governance services before databases will have been sorted out. There is a wide field ahead of us when we speak of data that local governments could use or when we speak of the cross-use of national and local government data.

ANDRES METSOJA: Speaking of the state reform in a broad sense, it can be said that, after the elimination of county governors, and the administrative reform, which was implemented by taking the middle path, that was possible at the time, actually nothing more has happened. What has happened is that no one is actually coordinating the education network organisation which is supposed to function without borders, and which should have those responsible for it in counties as well because it cannot be within the competence of one municipality only.

We have not been able to change the paradigm that local government as such is a competitor to its inhabitants, and the person is an instrument with their tax money. This cannot be the meaning of the Estonian state.

A management system that would function across local government should be established for Estonia. Local government is a unit within administrative borders, but people do not think in terms of administrative borders. All activities, be it public transport or all the issues relating to education network and jobs, are increasingly gravitating to centres and this is a conscious choice in the Estonian state. We cannot do all things in a decentralised

manner anyway. We cannot afford to uphold it. It is inevitable, however, that the state can be managed only with the money that is created in economy.

MARIS LAURI: When we speak of local governments, it should be considered if it is possible to go on with more administrative mergers and administrative issues – some local governments are really small and cannot manage on their own due to their small size. A larger issue with every local government is what they decide on and what they are responsible for. Everybody likes to get money but not so much to have responsibility.

Some local governments are managing very well because they have thought through how they do things. However, these changes come with great difficulties in some local governments.

There are services and things where it is necessary to operate across local government borders. A better version is when local governments find cooperation opportunities and solutions themselves, and the state is not telling them where they have to cooperate.

Estonia 200 is speaking of a personal state. I would speak of means-tested support and assistance. So that support would go to those who need it.

It is said from time to time that we are following all kinds of stupid rules with German punctuality and diligence and are overdoing it in several aspects. Rules must be met to obtain authorisations in production processes. But how have they been constructed, what is asked and who is asked? Does the particular production need precisely such regulations? The whole process should start with giving an enterprising person or a business advice on what must be done to get things done.

Let us organise the work of our local governments and distribute the tasks: what the tasks of the state are, what the tasks of local government are and what local governments do together.

RAIMOND KALJULAID: I would point out what is currently going on around spatial planning. I very much hope that the process will lead to amendments to the Planning Act that will simplify and shorten the planning process. One of the obstacles for Estonian economy is definitely the extremely slow processing of all kinds of spatial plans and authorisations. It is partly a legislative problem and partly an organisational problem in local governments. When the largest local government in Estonia is hardly able to process one detailed spatial plan in a month, we all understand that we are going to end up with not having enough spatial plans in force at some point.

There is a considerable consensus in the Riigikogu on the issue of increasing the transparency of the state budget. It is impossible to understand the state budget in its proposed form.

As to the plan for state reform, I liked the process very much. The problem is that, by now, Estonia has become a welfare state that is managing relatively well, and departmental and social inertia is setting in.

The Riigikogu would need additional resources so that there would be less bureaucracy and maybe for curbing the proliferation of the state apparatus in certain issues.

IGOR TARO: Where do our needs for legislation come from anyway? There are always some kind of political priorities the implementation of which requires amendment of Acts. This is first. The second path is the constitutionality assessments that we get from the Supreme Court or the Chancellor of Justice and in the case of which we generally have no choice. The third path is that life keeps changing and because of that certain amendments must be made in Acts.

For example, we are due to have our discussion on the issue of nuclear energy, and if the Riigikogu decides that this type of energy could be used in this country, we will have no other choice than to draft yet another Act, and a decent Act, for that matter. Yet another agency will be established, a nuclear energy regulator.

Life is becoming more complicated, and regulations are becoming more complicated because of that.

As regards the tasks of local governments, there should be no "holy cows". The situation should be reviewed if life has changed. However, we have obstacles in going on with these changes.

JAAK VALGE: At the first opportunity, let us make amendments to the Constitution to allow direct election of the President of the Republic and to introduce the popular initiative to organise referendums. If this opportunity existed now, we would have no crisis of parliamentarism or the need for obstruction. The current correlation of political forces in the parliament that does not remotely correspond to the support of society makes it possible to push through decisions that are totally contrary to the attitudes of the majority of society.

In order to improve the quality of the work of the state sector, understandable selection criteria and actual competition will have to be ensured in the selection of higher state officials. It will be necessary to reduce the share of people working in the government sector which is dramatically higher than in Europe on the average. In the case of the laws and regulations proposed by European Union institutions, it will be necessary to use a finer sieve and to refuse to adopt the ones that are unsuitable to us.

FOCUS

State Reform Is Serving the Future of Statehood

JÜRI RAIDLA
Attorney-at-Law, founder of Ellex Raidla Law Firm
Foundation for State Reform, Chairman of Supervisory Board 2018–2019

The Constitution has served Estonia well, there has been no constitutional crisis. However, a parliamentary crisis is obvious in 2023. The Estonian state reform in the current meaning of the term has been spoken about since 25 November 2009. In 2018, 27 entrepreneurs founded the Foundation for State Reform that prepared a concise concept for state reform together with specific proposals.

In order to solve the crisis of parliamentarianism, the Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act should set out precise parameters for limiting obstruction, while at the same time giving the opposition the right to apply to the Supreme Court for review of the constitutionality of Acts that have been passed but have not entered into force. In order to reduce administrative burden and bureaucracy, it is recommended to follow the successful experience of the Netherlands. In the longer perspective, a system of two public hearings should be introduced for ministerial candidates to improve the quality of governance – one hearing in a committee of the Riigikogu and the other before the plenary of the Riigikogu. In order to improve the exercise of power by the people, it would be expedient to repeal Article 105(4) of the Constitution, which would give the Riigikogu the opportunity to better organise referendums.

Community-based Administration and Local Government – Link with History on the Road to the Future

SULEV LÄÄNE
President of NPO Polis; Lecturer, Tallinn University
JÜRI RATAS
Second Vice-President of the 15th Riigikogu
KATRI-LIIS LEPIK
Ph.D., Associate Professor of Social Sciences, Tallinn University
INNAR LIIV
Ph.D., Associate Professor of Data Science, School of Information Technologies, Member of the Senate, Tallinn University of Technology
SULEV MÄELTSEMEES

Professor Emeritus,
Tallinn University of Technology
MIKK LÕHMUS
Ph.D., Adviser, Local Government Policy Department,
Ministry of Regional Affairs and Agriculture
JAN TREI
Deputy Director, Association of Estonian Cities and Municipalities

The article examines the historical experience of Estonian statehood and the role of local government in today's world of crises, as well as future directions. Historical events, like the birth of the democratic republic in 1918, the reform of 1938 that changed the boundaries and structure of municipalities, and the Congress of Local Self-Government in 1924 influenced the development of Estonian local governments and strengthened their role in the state. Historical experience, together with learning about the practice of other countries, was also very important in the restoration and development of the Estonian system of local government, including the relations of local governments with the state.

Over time, there has been a search for a balance between the state and local governments. The article highlights the positive effects of reforms, such as the development of cooperation and the strengthening of democracy. The administrative reform of 2016-2017 significantly reduced the number of local governments, creating a so-called scale effect in many areas, while at the same time generating opposition to it and not solving many important problems. Issues of regional development, funding and the distribution of tasks remain topical. Partnerships between central government and local governments will be increasingly important in the provision of public services. The authors express concern about the limited financial autonomy of local governments that is mainly due to the impact of tax reforms. In the opinion of the authors, the new reform should focus on the development of democracy and cooperative action, together with the elaboration of a model for effective providing of services and funding based on local autonomy, and not on the size of local governments. The authors also emphasise the importance of innovation, new technologies and data-based governance and co-creation, as well as the need to continue more systemic and meaningful planning of local government activities, and development of resources, including human resources.

Challenges and Opportunities for Estonian State Renewal

LEIF KALEV
Professor of Political Studies, Tallinn University
GEORG SOOTLA
Professor of Public Policy, Tallinn University
KERSTEN KATTAI,
Lecturer of Public Administration, Tallinn University

The analysis of the state reform by the Ministry of Finance in 2023 provides a good opportunity to reflect on its progress, developments, challenges, and future possibilities. This is done primarily based on the expert opinion on state reform (Kalev et al., 2023). The discussion covers what can be learned from the ongoing reform process and what are the needs and opportunities for state renewal.

Compared to other countries, Estonia's concept of state reform is comprehensive and, as such, relatively unique. Its goal is to fundamentally organize units and activities across the entire public sector. In addition to conventional executive and public administration reforms typically seen in various states, it also encompasses a broader scope, including state institutions like parliament, the judiciary, local governments, as well as the issues of democracy and citizenship.

This implies that parliament, public

discourse, and political parties play a crucial role in a meaningful state reform. If we want the broad state reform plans in Estonia to give results, it is essential that the parliament assumes its proper role as an advocate for the country's constitutional order, political institutions, democracy, and citizenship. However, the Riigikogu (Parliament of Estonia) has not fully fulfilled this role.

In conclusion, besides an efficient and invisible state, it is crucial to consider a state that is comprehensible to citizens and felt as their own. Alongside the technocratic aspect of governance, it's essential to uphold democratic governance as a form of policy-making. The actions of public authorities must be understandable and legitimate, with citizens and various institutions having well-defined roles in democracy. At the same time, solutions should be in place to enable political agenda setting, policy formulation and implementation, as well as broader, goal-oriented and context-sensitive coordination and evolutionary renewal in governance. The technocratic and democratic emphasis needs to be consciously balanced.

Renewing state governance is an ongoing and gradual process, not a one-time revolutionary overhaul of everything. The state is not abstract; its renewal involves the reorganization of specific institutions and processes, as well as actors and relationships, goals, solution logics, and resources. It would be prudent to guide this process with a clear strategy and to shape the main directions of state renewal in the Riigikogu by involving political stakeholders and experts.

State Reform and the Future of Governance

GERLY ELBRECHT
Adviser on State Reform, Public Administration and Public Service Department, Ministry of Finance; doctoral student of political science, Tallinn University

Like all areas of policy, governance as a whole needs development. Estonia is unique in creating the "state reform" as a comprehensive concept, the need for which has been underlined by the Office of the President of the Republic, representatives of business and lawyers, political parties and others. The aim was ambitious reforms to ensure that the state would not be too costly, complex or non-transparent.

While the original plans for state reform foresaw larger reforms with a clear start and end (e.g. merging ministries into a single government agency), there have been larger reforms, such as the administrative reform, as well as smaller sectoral development activities in the large-scale action plans for state reform in the period of 2015–2023. As there is still ambiguity in the analysis of state reform, and political enthusiasm for state reform has waned, in 2023, the Ministry of Finance prepared an analysis of the state reform activities to date and the future needs of governance.

The areas for further development include setting strategic development objectives for governance, flexibility of state institutions and staff management, harmonisation and quality management of services, coherent development of digital and data sectors, establishing a better dialogue between the state and the citizens, and increase of capabilities at regional level. The analysis concluded that there is little added value in a separate agenda for state reform, but rather that it is important to jointly address the strategic issues of governance.

Quest for Balance of Powers. Endless State Reform versus Development of the State

PEETER JÄRVELAID
Associate Professor, School of Governance, Law and Society, Tallinn University

A sensible balance of powers (cooperation and coordinated powers) between the Government (Prime Minister) and the institution of the President of the Republic developed as the Constitution of 1992 entered into force but after the term of office of Lennart Meri it has gone out of hands. At present, the Prime Minister of Estonia has taken the Chancellor of Germany as a model and is representing our country even where this would clearly not be necessary.

We would do well to remind ourselves what it means that parliament is the legislative power.

It is existential for our Government now to argue through the constitutional question: what does executive power mean? There is no need to amend the Constitution at once. It is necessary to develop a practice whereby the Prime Minister would have more time to attend to domestic business and the majority of international representative functions would lie with the President of the Republic and the Minister of Foreign Affairs.

In terms of the development of our judicial system, the need to establish a constitutional court needs to be argued through. Such an innovation is again often associated with the need to amend the Constitution but if Latvia has been able to establish a constitutional court (on the model of Germany) without amending its Constitution of 1992, this should be possible in Estonia as well.

When we speak of the balance of powers and better coordination between various powers, a well-educated person is the linking factor here. Since a lot of people with legal education work in these fields, one of the keys is to improve the level of training of our lawyers.

Experimental Policy Making – Advantages and Challenges

RINGA RAUDLA
Professor of Fiscal Governance, Ragnar Nurkse Department of Innovation and Governance, Tallinn University of Technology
KÜLLI SARAPUU
Associate Professor of Public Administration and Organization, Ragnar Nurkse Department of Innovation and Governance, Tallinn University of Technology
KERLI ONNO
Ragnar Nurkse Department of Innovation and Governance, Tallinn University of Technology; Head of Strategy Development, Tax and Customs Board
JOHANNA VALLISTU
Doctoral student of public administration, Ragnar Nurkse Department of Innovation and Governance, Tallinn University of Technology; expert of foresight activities
EGERT JUUSE
Researcher, Ragnar Nurkse Department of Innovation and Governance, Tallinn University of Technology

This article gives an overview of the advantages and challenges of experimental policy making. Based on an empirical study conducted in Estonia and Finland, it can be claimed that the main benefits of experimental policy making are the following: experiments offer useful information for making wiser decisions, they can improve cooperation between different organizations and facilitate the implementation of reforms. In both Estonia and Finland, the common challenges faced by experimental policy making entail the lack of time, as civil servants

are overwhelmed by existing tasks and constant crisis management. While the Estonian public officials are hesitant to undertake large-scale experiments due to the fear of failure and negative media attention, their Finnish counterparts see experimentation as a cautious strategy in policy-making, which helps avoid large-scale failures. The common challenge for experimental policy making in both Estonia and Finland is how to ensure policy learning from experiments, so that they would improve policy design and implementation.

From Smart City Vision to Reality: Smart Solutions Around Us

RALF MARTIN SOE
Founding Director and Assistant Professor, FinEst Centre for Smart Cities, Tallinn University of Technology

The concept of a smart city is open to many interpretations and has changed over time. It focuses on digitalisation and climate neutrality, but the important thing is that the smart city is first of all concerned with the well-being of its inhabitants. The main challenge that the smart city addresses is the demographic change in cities.

Urban problems cannot be solved with technology alone, strategy and partnerships are also needed for that. The FinEst Centre for Smart Cities, which started as a cooperation between Estonia and Finland, has organised several competitions for ideas to solve the problems of cities. Through the competitions for ideas, researchers have the opportunity to cooperate with the representatives of cities and take their research work directly to the city streets.

Several smart city services have been developed. Diagnostics of city dweller's well-being is a novel method that combines psychological and physiological indicators to assess the impact of the city environment on people's well-being. Energy efficiency and interior climate audit of buildings enables to observe the energy use and air quality of buildings in real time. Renovation strategy tool helps local governments prepare and carry out comprehensive renovation projects. The platform for efficient management of energy flows uses microgrids and energy storage, making it possible to use local renewable energy. Digital solutions for planning the green areas of the city and a safety analysis method for autonomous vehicles have also been developed.

You can learn more about the activities of the Centre for Smart Cities as well as all pilot projects and the solutions created at www.finestcentre.eu

POLITICS

Impact of the Intellectual History of Western Republicanism on the Debates over the Founding of the Republic of Estonia

KARL LEMBIT LAANE
Junior Research Fellow of Political Science, Johan Skytte Institute of Political Studies, University of Tartu

The article gives an overview of the impact of the intellectual history of Western republicanism on the shaping of the 1920 Constitution of the Republic of Estonia and political order in the Constituent Assembly. Its aim is to answer the questions of which classical authors influenced the views of the members of the Constituent Assembly, the debates between them and how; which republican models were included, which of them prevailed and why. Hobbes, Montesquieu, the US Federalists, the

Parliamentarists and the Jacobin interpretation of Rousseau had the greatest impact. However, they were more of a starting point for the right, and the left mostly rejected their arguments. The provisional constitution introduced an interpretation of the Swiss constitutional order influenced by the views Jacobins and Karl Ast, but after its miscarriage it moved to a semi-parliamentary model that was characterised by the absence of a head of state and the decisive role of the people in ensuring that the representatives of the people and the will of the people were in harmony through popular initiatives and referendums. The closest counterpart of this can be found in "The Second Treatise" of John Locke and the 1793 (Girondin) constitutional project of Marquis de Condorcet.

STUDIES

The Essence of Civil and Military Cooperation and Its International Development Trends

NIKITA PANJUŠKIN
Counselor, Department of Health System Development, Ministry of Social Affairs

The military are increasingly contributing to the management of major crises. International experience shows that the army performs humanitarian tasks very well during crises in conflict areas both abroad and domestically.

The more a country has "invested" in its army, the bigger opportunities it has to contribute to crisis management and the more likely are these opportunities to be used. The probability is even higher where the resources of the army are intended for cross-use.

The contribution of the military in crises is generally quick but short-term and does not help eliminate the consequences of the disaster in a long-term perspective.

From the viewpoint of representatives of civil agencies, it makes sense to involve the military in crisis management because this does not need much money: military organisations are funded on a continuing basis which means that they have already ensured capability and readiness at the moment a crisis strikes. However, at the same time, representatives of civil agencies do not always know the actual capabilities of military organisations and they tend to overestimate them.

A prerequisite for efficient cooperation is predefined responsibilities and action guidelines that the army must meet during crisis. The opportunities for the army to support the civil sector during humanitarian crises has not been studied enough.

Life-course of Young People Is Reflected in Their Values and Identity

ANDU RÄMMER
PhD, Associate Professor of Youth Studies, Division of Social Studies, University of Tartu Narva College

Researchers have paid particular attention to the study of young people's values, as a person's value system is formed through socialisation into their everyday living environment and wider society.

This article is based on the analysis of the data of three surveys – European Value Study 2018, Baltic Countries Youth Study 2021 and Estonian Students' Value Survey 2023.

The geographical identity of Baltic young people has been shaped by contacts with different cultural influences. In both Estonia and Latvia, the number of those who considered themselves North European was higher among the respondents in the national language than among the Russian-speaking respondents. Among

Russian-speaking young Latvians, there were significantly more respondents who identified themselves with East Europe than among Latvian-speaking respondents, but in Estonia there were no such differences by respondent language.

The highest number of people who attached importance to material values was found in Russia, and the lowest in the Scandinavian welfare states of Finland and Sweden. Although the differences in the views of the Estonian-speaking and Russian-speaking respondents in Estonia were not great, there were more post-materialists among the Estonian-speaking respondents.

For young people in Estonia, the most desired goals in the transition to adulthood were becoming independent and taking responsibility as well as having a successful career. Eating healthily and exercising were also considered important. Russian-speaking young people valued having children as well as marriage and material well-being more highly than Estonian-speaking respondents.

In addition to professional education, social capital (acquaintances for Estonian-speaking respondents and belonging to the right political party for Russian-speaking respondents) was considered important in finding a job.

The most trustworthy institutions for young people in Estonia were power agencies and international organisations. Russian-speaking young people living in Estonia felt better integrated into society than Russian-speaking young people in Latvia.

The Role of Growth Substrates, including Horticultural Peat, in Modern Food Production, and Possible Alternatives

MARTIN KÜTTIM
Research Fellow, Institute of Ecology, Tallinn University
AIN KULL
Associate Professor, Institute of Ecology and Earth Sciences, University of Tartu

The peat that is extracted in Estonia is currently mainly used in the horticultural sector (~96% of the production is horticultural peat with different degrees of processing), and more than 90% of it is exported. The majority of peat products are exported for plant cultivation to gardens in Western and Southern Europe. Through supporting the plant growth, substrates have a crucial role in ensuring food security.

Regarding export, the question arises whether the calculation of greenhouse gas emissions associated with the use of the substrate should be accounted for the producer or the consumer. It is also necessary to assess more accurately the actual greenhouse gas flows associated with the use of substrate.

In 2022–2024, a study is being conducted in Estonia to clarify why, how, and how much horticultural peat is used in Estonia and what the properties of this peat are, what the carbon dynamics of peat substrates during their use are and what the best alternatives for further use of used horticultural peat are.

The preliminary results of the study show that a significant part of the carbon found in substrate can still be stored in the soil as humus for a long time, and substrate is used as a soil improver within the context of subsequent use. In the

Estonian horticulture sector, this practice is widespread and provides a basis for changing the current methodology for calculating greenhouse gas emissions from the substrate.

Influenceability of Citizens as a Threat to National Security and Constitutional Order: Two Case Studies

EVE NOOR-FELDMANN
EMCC certified coach and mentor

Democratic governance and a free society also entail rights and duties, including the duty to be responsible for the consequences resulting from one's actions. How does invisible influencing activity affect people's decisions in a democracy and at public events?

The two cases mentioned in the heading are the Maidan revolution in February 2014 and the United States Capitol attack on 6 January 2021.

The case of the Maidan demonstrations was different from the case of the Capitol attack and can be described as an event based on emotions and values, where there was organising without a clear leader and leadership.

In the case of the Capitol attack, the influence of the leader and of the media and social media proved to be important prerequisites for influencing the masses. It was also pointed out in the experts' assessments, where the influence of the leader was associated with their importance in creating and changing group dynamics, the need to establish their identity by leading the masses.

Media and social media monitoring, the results of the monitoring and the forecasts based on them are necessary to be aware of the potential and scale of the risks.

According to the Estonian experts, foreign influencing activity is an important factor that can lead to an increase in the impact resulting from influenceability also in the context of mass behaviour, especially if a part of the Estonian population does not perceive it as a security threat.

Recidivism Among Persons Released from Open and Closed Prisons

AGNE ARUMÄGI
Investigator, Crimes Against Persons Offence Proceedings Group, Ida-Harju Police Station, North Prefecture, Police and Border Guard Board

In this article, the meaning of recidivism is that a person who has committed an offence before commits a new offence within two years and is convicted for this.

The aim of the study was to determine the level of recidivism in closed prisons and in open prisons. The two-year recidivism rate of the persons released from open prisons over the whole period studied is 29 per cent, while the recidivism rate of those released from closed prisons is 39 per cent.

Conditional early release with electronic surveillance is the most effective, with a recidivism rate of 11 per cent for the persons released from open prisons and 18 per cent for those released from closed prisons.

This is followed by conditional early release, where the recidivism rate is 21 per cent for the persons released from open prisons and 30 per cent for the persons released from closed prisons.

Based on these results, the author's first proposal is to increase the proportion of prisoners serving their sentences in open prisons. The release from an open prison is smoother for the prisoner, as open prison is more similar to life outside prison.

The second proposal is to increase the number of places in open prisons,

because if the proportion of open prisons is increased, the number available places would not be sufficient.

The third proposal is to ensure that the prisoners serving their sentences in open prisons would spend sufficient time in open prisons, as longer time in open prisons reduces the recidivism rate.

The fourth proposal is to increase the number of prisoners under electronic surveillance, as the recidivism rate is lower among them.

VARIA

The State of Estonia vs. Domestic Defence Industry

ANDRUS RUMM
NPO Vaba Ukraina (Free Ukraine) volunteer

The full-scale war in Ukraine has shifted many perceptions and concepts of defence planning. NATO countries, including Estonia, focused their efforts on building up relatively small, well-equipped mission armies, but the war in Ukraine is forcing European countries to redefine the meaning of military preparedness and the resources needed for it.

Events in Ukraine demonstrate the need to support the development and production of domestic defence industries to reduce dependence on foreign assistance.

Factors that should be given more attention in national defence planning influence Estonia's military preparedness. Such factors include the strategic objectives the Estonian state has defined for the longer term for the domestic defence industry and the will to support development projects and production that will enhance Estonia's military preparedness.

For Security Reasons, Every Country Should Be Able to Produce the Electricity It Consumes. Could Estonia Do This and How?

ANDRES NOODLA
PhD, has belonged to the management of industrial enterprises for more than 50 years, more than half of it in the energy sector

Electricity exchange price of 97.94 EUR/MWh in Estonia during the third quarter of 2023 was 2.5 times higher than the 2020 price of 39.18 EUR/MWh. Finland's electricity price of 46.76 EUR/MWh was two times lower than in Estonia, having fallen to the 2019 level of 47.66 EUR/MWh. Electricity generated to Estonia's grid covered only 60% of consumption, even though domestic production is subsidised annually by 100 million euro from the renewable energy charge.

The legislator has decided that by 2030, 100% of the electricity consumed will be covered by domestically produced renewable energy, or mainly wind and solar energy. In reality, it is not possible to meet such a target. Even with 3500 MW wind farms in operation, which is 10 times more than today, together with 1500 MW of solar farms, the electricity produced without combustion will cover the total consumption during 45% of the hours per year. In order to ensure security of supply, 500–1200 MW of controlled oil shale electricity generation will have to operate in 30% of the hours per year.

There is a political decision to end the use of oil shale by 2035. There is an obvious contradiction here. Without a nuclear power plant, it is not possible to give up oil shale electricity while at the same time ensuring electricity security with domestic production.

To resolve the contradiction, it is

necessary to make a long-term decision as to whether, from a security point of view, Estonia's own electricity production should cover the majority of its consumption. The decision to ensure supply security with the domestic product means that it must be price competitive on a large market. To achieve this, the legislation regulating electricity market and taxation policies need to be radically changed.

On the electricity market, producing with competitive price means cogeneration of non-polluting but more expensive and non-controllable wind-solar electricity with polluting but cheaper and controllable oil shale electricity, so that the overall price is competitive on the market and at the same time, pollution is as minimal as possible. This means taxation of combustion pollution and using it to support investment in non-combustion production.

Today, the pollution charges on oil shale electricity is taken into the state budget through the emissions trading scheme, and used to support sectors that have nothing to do with the electricity market. It is as if politicians and officials were the producers of this value. This is the reason the production of non-combustion energy is so insignificant. In 2021, 2.1% of the energy consumed was non-combustion energy and 92% of the renewable energy was combustion, of which 93% was wood combustion.

Reducing air pollution means first and foremost reducing combustion, not just replacing oil shale with wood combustion, declaring wood a polluting renewable energy.

Nimeregister

Aab, Jaak 7, 14–18, 41, 239
Aaben, Laura 112
Aas, Arto 40, 41
Aaviksoo, Jaak 22
Acacio, Igor 138, 143
Ader, Angela 151, 156
Aggarwal, Nikita 64
Agnew, Robert 190
Agren, Goran I. 166
Ahmad, Tariq 220
Ahven, Andri 190
Ainsaar, Mare 156
Åkerman, Maria 103, 112
Alanen, Jussi-Pekka 37
Alekna, Marius 144
Allikalt, Jüri 36
Allport, Floyd H. 169, 177
Alumäe, Tanel 144
Anderkopp, Ado 129, 131, 133
Anderson, Craig A. 170, 177
Anderson, Kevin B. 173, 177
Andren, Olof 166
Andrews, Donald A. 190, 191
Andvig, Ellen 191
Ansell, Christopher 59, 60, 62, 103, 106, 112
Antonio, Robert J. 172, 173, 177
Arendt, Hannah 124, 135
Aristoteles 124, 129
Arold, Uku 177
Artino, Anthony 144
Aru, Peep 41
Arumägi, Agne 181, 227, 248
Astover, Alar 166
Ast-Rumor, Karl 128, 135, 246
Augoustinos, Martha 147, 155
Ausland, Liv Hanson 191
Back, David Alexander 139, 143
Bader-Larsen, Karlen 144
Bair, Lisa 178
Baker, Shula 179
Ball, Terence 135
Balmforth, Tom 179
Baltes, Paul B. 156
Bartee, Maureen 144
Bartenberger, Martin 103, 106, 112
Bartlam, Bernadette 179
Bartollas, Clemens 191
Basáñez, Miguel 145–147, 155
Basta, Rade 223
Bauer, Martin W. 156
Beilmann, Kaia 112
Bekkers, V.J.J.M. 64
Bell, Stephen H. 105, 112
Belorusets, Yevgenia 177
Bennett, Jamie 191
Bentham, Jeremy 183
Bergmann, Harald 64
Berry, John W. 156
Besco, Laurel 112
Bickelmayer, Jens 143
Biden, Joe 172, 212
Bigo, Didier 79, 80
Binder, Sarah 136
Blok, Chris 165, 166
Blomkamp, Emma 112
Bluntschli, Johann Caspar 65, 80

Boffard, Ken 144
Bohdanova, Tetyana 177
Boisvert, Danielle L. 191
Bollen, Myriame 139, 140, 143
Bongo Ondimba, Ali 214
Bonta, James 190, 191
Borch, Christian 169, 170, 177
Borch-Jacobsen, Mikkel 171, 177
Boubetra, Abdelhak 179
Bouckaert, Geert 83, 84, 94
Boutwell, Brian B. 191
Bovaird, Tony 58, 62
Boyer, Phillip 144
Brandsen, Taco 63
Braun, Michael 155
Bravo-Biosca, Albert 104, 105, 107, 110, 112
Brewer, John 177
Bricknell, Martin 144
Briggs, Lynelle 87, 94
Bukten, Anne 192
Burke, Edmund 126, 136
Burkle, Frederick M. 144
Burroughs, Heather 179
Bushman, Brad J. 170, 177
Bushway, Shawn 192
Callanan, Mark 94
Calverley, Adam 191
Candelon, François 62
Carlström, Eric 144
Cepilovs, Aleksandrs 112
Cheney, Kyle 180
Christensen, Tom 87, 94
Cicero, Marcus Tullius 124
Claeys, Gregory 135
Clausen, Thomas 192
Cohen, Lawrence 191
Cohler, Anne M. 136
Comandante, John David 144
Condorcet, Antoine Nicolas de 127, 129, 133, 134, 246
Connolly, Eric J. 191
Constant, Benjamin 126, 135
Cook, Bryan G. 191
Cook, Lysandra 191
Cotterill, Sarah 105, 112
Cowls, Josh 64
Crewe, Ben 191
Cruthirds, Danette 144
Csekey, Stefan 34, 35, 62
Cuny, Frederick C. 140, 142, 144
Daae, Elja 57, 62
De Jong, Martin 112
De Jong, Mirjam 144
Dell'Acqua, Fabrizio 57, 62
Dido, Andres 127, 135
Dirkzwager, Anja 192
Dobson, Robert 144
Donaghue, Ngaire 155
Drechsler, Wolfgang 31, 41, 62
Drury, John 170, 175, 177, 179
Dryzek, John S. 70, 80
Duda, Andrzej 220
Dukanović, Milo 219
Durning, Steven 144
Eenpalu, Kaarel 129, 130
Einbund, Karl (August) vt Eenpalu, Kaarel
Elbrecht, Gerly 6, 81, 83, 85, 86, 88, 94, 227, 238, 243
Erickson, Peter 138, 144
Ernits, Madis 124, 135
Ester, Peter 147, 155
Ezzy, Douglas 177
Eveleens, Barbara 166
Faeser, Nancy 222
Farrall, Stephen 191, 192
Farrell, David M. 135
Fawcett, Paul 80
Fellmer, Felix 143
Felson, Marcus 191
Ferguson, Neil 178
Fico, Robert 223
Finer, Hermann 65
Flick, Uwe 177
Flinders, Matthew 80
Floridi, Luciano 64
Forester, John 76, 80
Franks, Bradley 156
Freud, Sigmund 170
Fuchs, Dieter 156
Gad, Mohamed 144
Gambetta, Léon 129, 135
Gayo-Avello, Daniel 80

Gheorghe, Adrian 144
Giedraityte, Vidmante 144
Gil de Zúñiga, Homero 177
Goforth, Carl W. 140, 144
Goniewicz, Krzysztof 139, 140, 142, 144
Goniewicz, Mariusz 139, 140, 142, 144
Gorbatšov, Mihhail 96
Grosu, Igor 219
Grotius, Hugo 129
Grounds, Adrian 191
Gärdenäs, Annemieke I. 166
Haji, Reeshma 178
Hall, David 191
Hall, Irene 191
Hamilton, Alexander 124, 135
Hamwey, Meghan 144
Hançerlioğulları, Oğuz 144
Hanley, Sean L. 177
Harbuzova, Nastassia 112
Harrington, James 125, 135
Harrinvirta, Markku 94
Hartman, Jennifer L. 191
Hassan, Rasha 170, 177
Haveri, Arto 43, 63
Hay, Colin 80
Heidmets, Mati 156
Heikkinen, Jakko 166
Heinsoo, Priit 179
Heldeweg, Michiel A. 104, 106, 107, 110, 112
Helend-Aaviku, Katrin 151, 156
Herriot, Édouard 129, 135
Heymann, David L. 144
Hillermaa, Rita 136
Hirschi, Travis 191
Hitler, Adolf 170
Høegh-Dam, Aki-Matilda 224
Hofstede, Geert 145, 146, 154, 156
Hofstede, Gert Jan 145, 146, 154, 156
Hofverberg, Elin 220, 222
Homan, Zenobia 144
Hook, Derek 156
Hossain, Iftekhar 191
Howard, John 183
Howarth, Caroline 145, 156
Howe, Neil 151, 156
Howlett, Michael 104, 106, 107, 110, 112
Hreckovski, Boris 144
Hughes, Sara 107, 112
Huitema, Dave 103, 112
Humboldt, Wilhelm von 126
Hume, David 126, 135
Hutov, Iliyan 144
Hämäläinen, Kari 105, 112
Hänni, Liia 36
Hyvönen, Riitta 162, 166
Ibrahim, Yasser 170, 177
Inglehart, Ronald F. 147, 148, 150, 156
Inguanzo, Isabel 170, 172, 177
Ishchenko, Volodymyr 175, 178
Isin, Engin 80
Isotamm, Jaan 97
Jaakson, Krista 94
Jabbar, Rabeea 138, 144
Janukovitš, Viktor 175
Jaworski, Piotr 171, 178
Jay, James 124, 135
Jennings, Jeremy 135
Jewkes, Yvonne 183, 191
Jinks, Clare 179
John, Peter 103, 104, 112
Johnson, Bev 87, 94
Johnson Listwan, Shelley 191
Jones, Rhys 104, 112
Jungherr, Andreas 79, 80
Juuse, Egert 103, 112, 227, 244
Jõks, Allar 25
Järvelaid, Peeter 6, 95, 99, 102, 228, 238, 244
Jäätma, Janar 124, 135, 178
Jürgenson, Kalle 36
Kagitcibasi, Cigdem 156
Kaimre, Paavo 166
Kaiser, Daniel 143
Kaldmäe, Madis 36
Kalev, Leif 6, 65–68, 71, 72, 77, 80, 228, 238, 242
Kaljula, Diana 178
Kaljulaid, Raimond 7, 12, 14–16, 18, 239, 240
Kalkman, Jori Pascal 139, 140, 143, 144
Kallas, Siim 16
Kalmo, Hent 129–131, 134, 135
Kamradt-Scott, Adam 138, 144
Kangro, Kadri 58, 63

Kanninen, Ohto 112
Kant, Edgar 34
Kant, Immanuel 124, 135
Kaprāns, Mārtiņš 148, 156
Karakaneva, Juliana 144
Karhu, Kristiina 162, 166
Karlson, Ferdinand 97, 102
Karlsson, Bengt 191
Karu, Helen 166
Kasselmann, Nils 143
Kazibwe, Joseph 144
Kattai, Kersten 6, 52, 53, 63, 65, 80, 93, 94, 228, 238, 242
Kauer, Karin 166
Kaymak, Şahin 144
Kekkonen, Sirpa 87, 94
Kellogg, Katherine 62
Kennedy, Gavin W. 166
Keogan, Justin F. 94
Keyes, Jack 87, 94
Keynes, John Maynard 123
Khorram-Manesh, Amir 138, 139, 144
Khromeychuk, Olesya 178
Kiisler, Siim Valmar 40
Kilp, Alar 135
Kingstone, Tom 179
Kirss, Tiit 63
Kivi, Laura 156
Klandermans, Bert 175, 179
Kliimann, Artur-Tõeleid 35
Klingemann, Hans-Dieter 156
Kljajić, Marko 144
Kobin, Riin 81, 83, 85, 86, 88, 94
Koetzle, Deborah 191
Koffeld-Hamidane, Sylvia 191
Konstabel, Kenn 156
Kooiman, Jan 71, 80
Kook, Urmet 63
Koort, Erkki 179
Koppel, Helleka 112
Koppel, Katre 112
Korb, Mihhail 41
Kouteva-Guentcheva, Mihaela 144
Krayer, Lisa 62
Kriit, Kadi 63
Krushelnycky, Askold 178
Kruus, Hans 128
Kruusmaa, Kätlin-Chris 192
Kull, Ain 157, 229, 248
Kumar, Sujeet 191
Kutsar, Dagmar 156
Kvit, Serhiy 178
Kõve, Villu 98, 99, 102
Käo, Jüri 22
Külm, Meri L. 156
Künnap, Jaan 101
Küttim, Martin 157, 229, 248
Kydd, Andrew H. 173, 178
Laamanen, Elina 43, 63
Laane, Karl Lembit 6, 123, 229, 238, 245
Laar, Mart 37
Laaring, Mait 178
Labanauskas, Liutauras 156
Labayen Herrera, Pedro 214
Laclau, Ernesto 170, 178
LaCourse, Ashleigh 191
Ladõnskaja-Kubits, Viktoria 23, 24
Laesterä, Eero 43
Lafaille, Franck 129, 135
Lakhani, Karim R. 62
La Macchia, Stephen T. 168, 178
Lamesoo, Katri 151, 156
Lang, Rein 16
Laski, Harold Joseph 65
Lasso, Guillermo 214
Latessa, Edward J. 184, 191
Lauri, Maris 7, 10, 12, 13, 15, 19, 239, 240
LeBel, Thomas P. 191
Le Bon, Gustave 169, 170, 178
Lee, Celia 103, 107, 112
Leibak, Eerik 157, 166
Leimann, Jaak 22
Leino, Helena 103, 112
Lember, Veiko 59, 63
Lembke, Vanessa 143
Lemert, Edwin M. 191
Lepik, Katri-Liis 29, 58, 63, 94, 229, 241
Lepore, Jill 178
Levits, Egils 102
Lewis, Christopher 182, 191
Lewis, Jenny M. 112
Lewis, Richard H. 191

Licina, Derek 144
Lifshitz-Assaf, Hila 62
Lightowler, Claire 192
Ligi, Katre 135, 136
Liiv, Innar 29, 229, 241
Lillywhite, Louis 144
Lim, Matthew 144
Liski, Jari 166
Listhaug, Ola 148, 156
Locke, John 125, 129, 132, 134, 135, 246
Loodus, Tarmo 38, 39
Louis, Winnifred R. 168, 178
Ludvig, Sirje 31, 32, 46, 63
Lusch, Robert 57, 64
Luther, Martin 148
Luts-Sootak, Marju 134, 135
Lõhmus, Mikk 29, 63, 94, 230, 242
Lääne, Sulev 6, 29, 32, 35–38, 61, 63, 64, 93, 94, 230, 238, 241
Löfflmann, Georg 178
Ma, Liang 103, 107, 112
Maasik, Martti 166
Macron, Emmanuel 221
Madise, Lauri 191
Madison, James 124, 126, 135
Makki, Muhammad 138, 144
Marandi, Rein 97, 102
Marková, Ivana 147, 156
Marnot, Diana 167, 178
Marzaleh, Milad Ahmadi 144
Maruna, Shadd 191, 192
Masso, Märt 152, 156
Mazurkiewicz, Agata 138
Mateos, Araceli 177
Matsuda, Mari J. 123, 135
Mattson, Greggor 192
Mavor, Kenneth I. 179
McCarthy, Kevin 212
McFadgen, Belinda 103, 107, 112
McFowland, Edward 62
McGann, Michael 104, 112
McGarty, Craig 179
McKeown, Shelley 178
McNeill, Fergus 192
McPhail, Clark 170, 178
Melesk, Kristi 152, 156
Mendelson, Toomas 36
Meri, Lennart 98–101, 244
Merton, Robert K. 192
Merusk, Kalle 63
Metsoja, Andres 7–9, 17, 19, 23, 24, 239
Meyer, Holly 144
Michaud, Joshua 138–140, 144
Mikli, Airi 41, 63
Milatović, Jakov 219
Milkov, Milen 144
Mill, John Stuart 126, 129, 136
Miller, Arthur 148, 156
Miller, Basia Carolyn 136
Minkov, Michael 156
Mitsotákis, Kyriákos 216
Mohler, Peter 155
Mollick, Ethan R. 62
Moloney, Gail 156
Montesquieu, Charles de Secondat de La Brède et de, parun 97, 102, 123–127, 130, 132, 133, 136, 245
Moore, Kelly E. 192
Morley, Jessica 64
Mortelmans, Luc J. 144
Mortler, Marlene 158, 159, 166
Moser, Tami 144
Moss, Kellie 144
Muncie, John 192
Munn, Luke 178
Murakas, Rein 156
Murphy, Tony 192
Mussolini, Benito 170
Mäeltsemees, Sulev 29, 32, 36, 37, 63, 94, 230, 241
Mägi, Artur 97, 127, 129–132, 134, 136
Mäntysaari, Matti 144
Mölder, Martin 98
Nadler, David A. 68, 80
Nair, Sreeja 104, 106, 107, 110, 112
Narits, Taavi 167, 168, 178
Nauseda, Gitanas 217
Netanyahu, Benjamin 215
Nieuwbeerta, Paul 192
Nikolov, Orlin 144
Nikolova, Irena 144
Nolan, Amanda 192

Nolla, Eduardo 135
Noodla, Andres 199, 231, 249
Noordegraaf, Mirko 84, 94
Noor-Feldmann, Eve 167, 231, 247
Noorkõiv, Rivo 63, 94
Norris, Pippa 156
Nouioua, Farid 179
Novák, Katalin 225
Núñez Feijóo, Alberto 215
Nõmm, Kuido 144
Närska, Robert 36
Oidermaa, Hele 36
Olesk, Margot 192
Olev, Aivo 144
Oligui Nguema, Brice 214
Olle, Vallo 32, 63, 94
Ombler, Siiri 135
Onno, Kerli 103, 112, 231, 244
Opmann, Mart 22
Orru, Mall 157, 166
Ortega, Daniel 219
Osborne, Stephen P. 58, 63, 92, 94
Ossa, Ondo 214
Paal, Jaanus 157, 166
Paas, Kadri 179
Pajur, Ago 102
Panjuškin, Nikita 137, 232, 246
Pape, Robert 174
Papelis, Yiannis 178
Park, Joung Ho 174, 175, 179
Pashova, Lyubka 144
Passos, Anais M. 143
Patel, Nrupathunga 183, 192
Paternoster, Ray 192
Paulus, Alari 112
Pavel, Petr 225
Pearce, Warren 105, 112
Peck, Laura R. 105, 112
Peinar, Erik 8, 11, 12, 15, 16, 19, 20
Peters, B. Guy 94
Petre, Alexandru 192
Phattharapornjaroen, Phatthranit 144
Philippides, Andrew 179
Philipsen, Stefan 103, 106, 112
Pihlamägi, Maie 102
Piip, Ants 125, 127, 136
Pikamäe, Priit 191
Pinto, Elina 218
Pion-Berlin, David 143
Pitera, Marcin 171, 177
Platon 124
Pocock, John G.A. 135
Pollitt, Christopher 83, 84, 94
Polyak, Christina S. 144
Polybios 124
Postmes, Tom 179
Power, Jenelle 192
Prahalad, C. K. 57, 63
Prouse, Carolyn 105, 112
Putin, Vladimir 212, 226
Puusalu, Jaanika 167, 178
Pärna, Kersti 156
Pärna, Priidu 136
Pärt, Enn 166
Päts, Konstantin 96, 97, 100, 129, 131
Quirk, Emily 144
Raidla, Jüri 6, 21, 25, 232, 238, 241
Rajendran, Saran 62
Rama, Edi 211
Ramakers, Anke 192
Raman, Sujatha 105, 112
Ramaswamy, Venkat 57, 63
Ranchordas, Sofia 106, 112
Randjärv, Gerli 136
Rangoni, Bernardo 104, 106, 112
Rasnaca, Liga 156
Ratas, Jüri 6, 29, 40, 232, 238, 241
Ratchev, Valeri 137, 138, 141, 144
Raudla, Ringa 6, 103, 105, 112, 233, 238, 244
Raudsaar, Madis 166
Raudsaar, Mart 5, 10, 12, 13, 19, 233, 238
Raun, Merle 94
Realo, Anu 145, 148, 152, 156
Rei, August 6, 238
Reicher, Steve 170, 175, 177
Reicher, Stephen 169–172, 179
Reimaa, Vallo 39, 64
Reimann, Katri-Liis 59, 64
Reinhard, Veronika 144
Reiss, Hans Siegbert 135
Reznik, Oleksandr 175, 179
Rezsohazy, Rudolf 146, 156

Rhodes, R. A. W. 136
Rich, Ben 170, 172, 173, 179
Richardson, Liz 105, 112
Riisalo, Tiit 9
Rinkēvičs, Edgars 218
Ristikivi, Merike 102
Ritchie, Jane 179
Rivero, Gonzalo 80
Roberts, Huw 64
Robinson, Yohan 144
Robson, James M. 136
Rockman, Bert 136
Rocque, Michael 192
Roosevelt, Theodore 170
Roots, Ave 190
Rousseau, Jean-Jacques 124, 125, 129, 132, 133, 156, 246
Roussinov, Vassil 144
Rumm, Andrus 193, 233, 249
Runnel, Hando 135
Ruppert, Evelyn 80
Ruschinzik, Lea Marie 223
Ruseva, Rositsa 144
Ruubel, Peeter 127, 136
Rämmer, Andu 145, 147, 149, 151, 152, 154, 156, 233, 246
Rüütel, Erik 192
Saar, Indrek 63, 94
Saarniit, Jüri 146, 151, 152, 156
Saarts, Tõnis 72, 80
Saatpalu, Vello 36
Saifi, Lynda 179
Salla, Jako 192
Sánchez, Pedro 215
Santamaria, Emelia 144
Sarapuu, Külli 103, 112, 234, 244
Sassi, Väino 36
Sazonov, Vladimir 167, 179
Saunders, Benjamin 179
Scarrow, Susan E. 135
Scharpf, Fritz 73, 80
Scherer, Jennifer 191, 192
Schmalleger, Frank 191
Schneider, Heinrich 102
Schumacher, Sören 64
Schwartz, Shalom H. 145, 156
Schöber, Peter 31, 64
Scott, K. J. 184, 192
Segall, Marshall H. 156
Sein, Karin 102
Selinger, William 124, 126, 127, 136
Seljamaa, Julius 124
Sellin, Thorsten 192
Sepp, Veiko 63, 94
Seppo, Indrek 156
Shelef, Nadav 144
Shugart, Matthew S. 126, 136
Shveda, Yuriy 174, 175, 179
Sibeko, Artur 144
Sidis, Boris 169, 170, 179
Sieyès, Emmanuel 126, 128
Silvestri, Peter J. 144
Sim, Julius 179
Simons, Arno 106, 112
Sims, Allan 166
Sinisalu, Arnold 179
Sipilä, Juha 104
Sisask, Merike 156
Skjærvø, Ingeborg 192
Skurtveit, Svetlana 192
Smaliukiene, Rasa 137, 138, 144
Smelser, Neil J. 156
Smith, Frank 138, 144
Smith, Peter B. 145, 156
Snyder, Timothy 179
Soe, Ralf-Martin 6, 113, 234, 238, 245
Solomon, Amy L. 191, 192
Sootak, Jaan 191
Sootla, Georg 6, 37, 61, 63–65, 80, 94, 234, 238, 242
Sooväli-Sepping, Helen 156
Sørensen, Eva 71, 80
Spajić, Milojko 219
Spears, Russell 179
Spigel, Ben 64
Szpunar, Piotr M. 172, 179
Stamhuis, Evert F. 112
Stampnitzky, Lisa 192
Stedman Jones, Gareth 135
Stekelenburg, Jacquelien van 175
Stelmakh, Iryna 179
Stepnisky, Jeff 175, 179

Stoker, Gerry 71, 80, 104, 112
Stone, Harold Samuel 136
Stott, Clifford 170, 179
Strandman, Otto 132
Strauss, William 151, 156
Strokosch, Kirsty 58, 63
Strömberg, Daniel 138, 144
Stuewig, Jeffrey B. 192
Suiter, Jane 135
Sultan, Mohammed Al 144
Susskind, Jamie 79, 80
Sutrop, Margit 156
Suursild, Eve 166
Sööt, Mari-Liis 190
Zeitlin, Jonathan 104, 106, 112
Zeybek, Nazif 144
Zhurzhenko, Tatiana 179
Zielonka, Jan 156
Tabov, Jordan 144
Taddeo, Mariarosaria 64
Tael, Kaja 126, 136
Tagarev, Todor 137, 138, 141, 144
Tajfel, Henri 147, 156
Tammiste, Brit 192
Tammsaar, Helelyn 112
Tamsar, Toomas 22
Tangney, June P. 192
Tarde, Gabriel 170
Taro, Igor 7, 9, 10, 11, 18, 19, 239, 240
Tarros, Mikk 50–52
Teddlie, Charles 179
Telakivi, Heikki 37
Telve, Keiu 112
Templeton, Anne 170, 179
Thomas, Baiju 192
Thomas, Emma F. 175, 179
Thomson, Nicholas 144
Thorpe, Lidia 213
Tiidenberg, Katrin 156
Titma, Mikk 151, 154, 156
Tiwari, Suryansh 192
Tocqueville, Alexis de 126, 135
Tomita, Mihaela 192
Tomov, Nikolay 144
Toomistu, Terje 156
Torfing, Jacob 59, 60, 62, 71, 80
Torgersen, Glenn-Egil 144
Toyotomi Hideyoshi 146
Tranberg, John W. 144
Trei, Jan 29, 234, 242
Trump, Donald 169, 172–174
Truuväli, Eerik-Juhan 31, 36, 63
Tsamados, Andreas 55, 64
Tsípras, Aléxis 216
Tuck, Richard 124, 125, 127, 136
Tummers, Lars 64
Tuomi, Mikko 166
Turanovic, Jillian J. 182, 192
Turner, Michael 191
Tushman, Michael L. 80
Tusk, Donald 220, 221
Tõnisson, Jaan 128, 130, 131
Tõnurist, Piret 63
Täht, Karin 151, 156
Tüllinen, Krister 192
Tyushka, Andriy 174, 179
Uggen, Christopher 182, 192
Uibopuu, Henn-Jüri 102
Uluots, Jüri 32, 96, 100, 129–131, 133
Umeda, Sayuri 216
Urbinati, Nadia 127, 136
Urkan, Murat 144
Uusberg, Andero 112
Vaasa, Airiin 166
Vadi, Maaja 88, 94
Vainre, Maris 105, 112
Valge, Jaak 7, 20, 131, 136, 239, 241
Valgepea, Mati 159, 166
Valk, Pille 156
Vallikivi, Hannes 97, 128, 136
Vallistu, Johanna 103, 112, 235, 244
Valner, Sulev 38, 64
Van Dijck, Gijs 106, 112
Van Gestel, Rob 106, 112
Van Wilsem, Johan 192
Van Winkel, A. 166
Vanhala, Pekka 166
Varblane, Ahti 139, 144
Vare, Raivo 22, 36
Vargo, Stephen L. 57, 64
Varpio, Lara 139, 144
Velbaum, Katrin 156

Venumadhava, G. S. 183, 192
Verenitš, Vadim 99, 102
Verho, Jouko 105, 112
Verhoest, Koen 94
Viks, Ave 63, 94
Viljamaa, Piret 211, 235
Villavicencio, Fernando 214
Vilosius, Toomas 36
Vinken, Henk 155
Virks, Karel 179
Voorberg, William 58, 59, 64
Voß, Jan-Peter 106, 112
Waddington, James Michael 162, 166
Waldman, Ron 144
Walker, Iain 155, 156
Warner, K. D. 166
Waterfield, Jackie 179
Weaver, Beth 192
Webber, Sophie 105, 112
Weisel, Eric W. 178
Wenger, Michael 225
Whitehead, Mark 104, 112
Williams, Kristen A. 192
Williams, Michael 144
Williamson, Jamie 144
Willy, Christian 143
Wilson, David 191
Wilson, Woodrow 132
Winner, Langdon 55, 64
Wojczewski, Thorsten 180
Wollman, Howard 177
Wood, Matthew 80
Wu, Nicholas 180
Õunapuu, Jaan 39, 64
Õunapuu, Lembit 192
Õunapuu, Tauno 94
Örtenwall, Per 144
Özmen, Pelin 144
Ünlü, Aytekin 139, 144
Yin, Robert K. 180
Yohros, Alexis 192
Yordi, Samer 112
Young, Brae 182, 192
Yu, Fen 179

ISSN 1406-5665