

Kuidas mõõta võitu kohalikel valimistel?



Meelis Atonen
Reformierakond



Mart Nutt
Isamaaliit



Evelyn Sepp
Keskerakond



Allan Sikk
Tartu Ülikool



Anu Toots
Tallinna Ülikool

Riigikogu Toimetised kutsus 14. novembri õhtupoolikul ühe laua äärde poliitikud ja politoloogid, et kohalike omavalitsuste volikogude valimise tulemuste taustal rääkida inimeste valimiskäitumisest ja parteide kohast poliitikas.

Vestlusingis osalesid poliitikud Meelis Atonen (Reformierakond), Mart Nutt (Isamaaliit) ja Evelyn Sepp (Keskerakond) ning politoloogid Allan Sikk (Tartu Ülikool) ja Anu Toots (Tallinna Ülikool). Küsimusi esitas Riigikogu Kantselei pressitalituse juhataja Aivar Jarne. Valiku pooleteisetunnisest vestlusest tegi RiTo peatoimetaja Helle Ruusing.

Kuidas hinnata valimisaktiivsust?

A. Jarne: Alustades kohalike valimiste ümarlauda, pakun esimeseks küsimuseks valimisaktiivsuse. Kuidas hinnata valijate 47%-list osalust?

A. Sikk: Ühest küljest on 47% kaunis vähe, aga samas on küsimus selles, millega võrrelda. Kindlasti on riike, kus kohalikel valimistel on osalusprotsent veel väiksem. Tähtsam on see, et 2002. aastaga võrreldes on osalus 5,5 protsendipunkti langenud. Järelikult iga kümnes inimene, kes 2002. aastal hääletamas käis, tänava seda ei teinud. Seega

on mittehääletajate erakond – kui seda nii võib populaarse terminiga nimetada – Eestis juba ammu kõige suurem ja suurenes nendel kohalikel valimistel veelgi. Osalusprotsendi küllaltki järsk langus on minu arust praegu Eesti riigi ja demokraatia seisukohalt päris oluline küsimus. Kui vaadata Tallinna, siis Tallinnas tuli kohalikel valimistel välja 16 000 valijat vähem. Ma arvan, et 16 000 tallinlast, kes jätsid oma hääleõiguse kasutamata, on päris tõsine hulk. Sealjuures oli langus drastilisem pigem sellistes linnaosades nagu Põhja-Tallinn, Lasnamäe ja Mustamäe, kus ei saa rääkida sellest, et inimesed oleksid eluga niikuinii rahul. Tallinnast eemale minnes on samuti üldine langustendents, ja pigem jälle linnades. Väikestes valdades ja maakondades, kus ei ole väga suuri linnu, on langus natuke madalam. Jõgevamaa oli vist isegi ainuke, kus osavõtuprotsent veidi tõusis. Ja kui vaadata küsitlust, mille Tartu Ülikooli politoloogiaosakond Turu-uuringute Aktsiaseltsi abiga vahetult pärast kohalikke valimisi tegi, siis Jõgeva ja mõned Kesk-Eesti maakonnad paistavad silma sellega, et seal ollakse kohaliku omavalitsuse demokraatia toimimisega suhteliselt rohkem rahul kui suuremates linnades. Valimistel osalemise mõttes on suuremad linnad kõige probleematisemad.

A. Jarne: Kas erakonnad peaksid madala osalemisprotsendi pärast häirekella lööma?

M. Atonen: Kõigepealt peab arvestama sellega, et kui spetsialistidelt oleks küsitud enne valimisi, siis nad oleksid arvanud, et protsent tuleb veelgi madalam. Nii et selle koha pealt väga hull ei ole. Madal osalus on vaieldamatu tendents suurtes linnades ehk seal, kus võim on inimesest kaugemal. Väikestes valdades, kus inimene tunneb vallajuhte ja teab, mis toimub, suudetakse inimesi ka väga hästi mobiliseerida. Selles mõttes ma arvan, et see on Tallinna, Tartu ja teiste suuremate linnade probleem, et inimesed ei tunne kohalikku võimu ega pea seda nii tähtsaks. Teine probleem – seda võib öelda ilma poliitikata – on selles, et mida suurem omavalitsus, seda tähtsam on igasugune reklaam. Et inimesed teaksid, et valimised tildse toimuvad. Vaikses külakohas, kus on 600 valijat, jõuab peaaegu iga valijani keegi personaalselt. Suures kohas ei jõua, seetõttu ma arvan, et välireklaami puudumine, selle keelustamine võis ka osalust kuigi palju mõjutada.

M. Nutt: Minu arust selle taustal, et valimisaktiivsus on 47%, ei ole paanikaks küll põhjust. Suurusjärgu võrra suuremat valimisaktiivsust, nagu näiteks Põhjamaades, ei ole võimalik praegu saavutada, seal on teistsugune poliitilise kultuuri keskkond. Kõrge valimisaktiivsus võib kujuneda pika poliitilise protsessi tulemusena, mitte ühtedekahedede valimisest. Meie valimisaktiivsus on kusagil 50% kandis. Ma kujutan ette, et problemaatiliseks võiks kujuneda olukord, kui valimisaktiivsus hakkaks langema alla kolmandiku või alla veerandi. Mis on need tegurid, mis mõjutavad valimisaktiivsust? Siin olen ma Meelis Atoneniga ühes asjas kindlasti nõus: suuremates omavalitsustes inimesed võib-olla ei tunnetata, et nad võiksid seda protsessi realselt mõjutada ja et nende valimistel osalemine tähendab midagi. Eriti kui kandidaatide hulgas on väga palju tundmatuid nägusid, kui nendega ei ole silmsidet. Välireklaami keelustamine kahtlemata teatava tagasilöögi andis, ehkki ma ei usu, et sellel oleks olnud väga suur valimis-

aktiivsust mõjutav roll. Kujutan ette, et me oleme just sellises poliitilise kultuuri keskkonnas, nagu me oleme.

E. Sepp: Seni kõlanu valguses kirjutasin üles kolm märksõna. Need on identiteet, valijate struktuuri muutus ja välireklaami keeld. Ma ei ütle, et üks nendest on kuidagi olulisem kui teine. Olen kaugel ka sellest, et sattuda 47-protsendilise valimisaktiivsusest paanikasse. Loomulikult pole see mingi märkimisväärselt suur osalus, aga ka mitte midagi sellist, mis peaks väga murelikuks tegema.

Märksõna on üldine identiteedi kadu, mis on minu meelest hoopis laiem küsimus ja pole seotud ainult valimisega. See on iseenda määratlematus mitte ainult poliitiliselt, vaid igas mõttes. Loomulikult on see ka erakondade identiteedi laialivalgumine või pihustumine, et erakonnad on muutunud ühte nägu. Teisalt tundub mulle, et nendel valimistel, vaatamata isegi e-hääletusele, muutus valijate struktuur, ja ma kardan, et mitte aktiivsema ja noorema valijaskonna kasuks. Võitsid pigem need erakonnad, kellel on laiem toetuspind kas regiooniti või sihtgruppides selgelt välja joonistunud toetuspind. Mis puutub välireklaami kaotamisse, siis pole mingit kahtlust, et mida suurem keskkond, seda selgemini on vaja märke, mis aitavad sõnumit teavitada ja kohale viia. Seda kannab endas ka välireklaam – see ei tutvusta ainult nägusid.

A. Toots: Mis puudutab tildist osalusprotsenti, siis minu jaoks on see siiski muret tekitav, kuigi kindlasti ei ole mõtet rääkida paanikast. Kui võrrelda Eestit teiste Euroopa maadega, siis jääb meist tahapoole veel Poola, kus valimisosalus on kusagil 20–30% piires. Alla 50-protsendiline osalus tekitab vaieldamatult muret. Ma olen nõus Mart Nutiga, et osalemine, valimas käimine on osa poliitilisest kultuurist – ja see ei teki üleöö. Kui jällegi vaadata Euroopa riike, siis kõrgel või keskmisel või madalamal valimisprotsendil on mingi seletus. Praegu on meie valimisprotsent sarnane Šveitsiga, aga me teame väga hästi, kuidas Šveitsis rahva hääli poliitikasse

jõuab. Eestis sellist mehhanismi ei ole. Ka Ameerikaga on meil vist enam-vähem sarnane osalusprotsent, aga meil ei ole neid mehhanisme, mis on USA-s, ma pean silmas vitsalset ja hästi toimivat kodanikuühiskonda. Niisugustes perspektiivides vaadates arvan, et meie 47% on madal. Kuid ma ei arva, et me võiksime rahulduda sellega, et poliitiline kultuur kujunebki ajapikku. See ei kujune iseendast, kui sellega tööd ei tehta. Eestis on osalusprotsent 1990-ndatest kuni 2005. aastani kogu aeg kahanenud. Lootus, et langus peatub, on viimaste valimistega purunenud. Kas valimisaktiivsus läheb veel palju allapoole, selle kohta mul vastust ei ole. Küll aga tundub, et nende valimistega ei õnnestunud mobiliseerida kahte olulist elektoraadigruppi. Ühed on noored, kelle jaoks tehti e-valimised või kellele kõige rohkem loodeti. Aga ei ole mingit märki, et noored oleksid rohkem valinud. Teine rühm on mitte-eestlased. Kui me vaatame ringkondi, kus nad on suures enamuses, näiteks Lasnamäel, siis näeme, et seal oli osalus isegi alla 40%. Nii et olenemata sellest, et seal kandideeris Savisaar, oli osalus ikkagi väga madal. Tervikuna ei oleks ma vene valija suhtes väga paaniline, sest nad käituvad väga erinevalt. Kui vaadata Kirde-Eestit, siis seal on nii osalust kui ka toetust seinast seinast. Üldse vene valijast kui sellisest rääkida on natuke eksitav. Meil ei ole niisugust etaloni nagu vene valija.

A. Sikk: Seoses osalusprotsendiga kerkib küsimus 53%-st, kes ei käinud valimas. Miks nad ei moodusta erakonda? Kas nad ei ole suutelised end mobiliseerima sellepärast, et neil puuduvad vastavad oskused ja raha või on mängus mingid muud põhjused?

M. Atonen: Ma ei ole nõus, et kõiki neid, kes ei hääletanud, saab üldse koos vaadata või neist kui mittehääletanute parteist rääkida. Väga huvitavad oleksid tulemused, kui valimine oleks kohustuslik. Ma arvan, et nende hääled jaguneksid ikkagi, kas just täpselt samas võttes nagu praegu hääletanute hääled, aga suures osas jaguneksid need ka siis praeguste erakondade vahel laiali.

M. Nutt: Lisan võib-olla nii palju, et demokraatia tähendab ka õigust olla esindamata. See ei tähenda veel kohustust olla esindatud.

A. Sikk: Minu küsimus ongi see, miks erakonnad ei vaata seda 50% kui potentsiaalset valijaskonda. Ma arvan, et see on järgmiste kahtede valimiste võti. Siis muutub atraktiivseks just see järelejäänud 50%, kes ei käi valimas. Ja milles seisneb oht? Et nad ei ole praegu kaasa läinud olemasolevate parteidega, siis kujutavad nad endast mõnes mõttes populismi taimelava, kust on hääli kõige lihtsam noppida kas või populismiga.

M. Atonen: Kõik need parteid, mis täna eksisteerivad, üritavad tegelikult seda turgu hõivata või neid hääli endale saada, inimesi aktiveerida. Ma arvan, et absoluutselt iga erakond näeb seal potentsiaali. Aga ju ei ole selle kasutamine, tuleb enesekriitiliselt tunnistada, olnud liiga edukas.

A. Toots: Arvan siiski, et populismil ei ole õnneks väga suurt perspektiivi. Ma kaldun arvama, et need mittehääletajad ei ole selline koherentne seltskond. Nad ei ole kõik vaesed, harimatud ja ustavad, et kummardavad iga kumiiri. Sest miks ikkagi Tartus on osalus 42%, kuigi Tartu on ilmselt Eesti oludes üle keskmise haritud linn? Pigem ongi erakondadele trikiküsimus, kes on need, kes ei hääletanud, milline on nende portree ja kui palju erinevaid kategooriaid nende hulgast välja koorub.

E- ja i-hääletamine

A. Jarne: Rääkisime palju neist, kes ei käinud hääletamas, aga nendel valimistel oli huvitav ka e-hääletajate protsent. Kas see oli suur, väike või ettearvatav?

A. Toots: Mul ei olnudki erilist ootust, milline see protsent tuleb, olin ainult kindel, et see ei tõsta üldist osalust. Samas ma ei arvanud, et üldine osalus veelgi langeb. Nagu näha võis, oli e-valijaid 1,8% kõigist valijaist, sealjuures kolmandik neist oli Tallinnast. Mingi leht tõi ära ka need kandidaadid, kes rohkem e-hääli

kogusid. Nii et kogu ettevõtmine oli äärmiselt kitsale elektroaadile. Ma ei ütleks isegi, et see on segment. Need on tõesti üksikud inimesed, mingid e-fännid, kelle jaoks ei ole isegi tähtis, kas on e-valimine, e-pangandus, e-kool, e-polikliinik või mis iganes, peaasi, et see on e-asi. Ja suhteliselt selgelt valiti neid kandidaate, kes passisid selle e-asja kuvandisse. Ma kardan, et kulud, mis pandi e-hääletamise juurutamisse, ei õigustanud ennast.

M. Atonen: Tegelikult saab seda protsessi hinnata, ma arvan, 15–20 aasta pärast. Teatud aegruumis tagasi minnes ja panganduse arengule mõeldes, kas keegi oleks 1997. ja 1998. aastal ennustanud tänast Interneti-panganduse ulatust. Selles mõttes on e-valimistele hinnangu andmine minu arvates täna väga ennatlik. Vaatame, hindame seda protsessi näiteks 4–5 valimise järel, siis, kui me näeme, mis tendentsid on olnud.

M. Nutt: Olen selles küsimuses Meelis Atoneniga täiesti päri. Minu hinnangul ei saa e-valimisi vaadelda muud moodi kui ikkagi eksperimenti. Kui vaadata kontekstis, kas kulutused olid proportsionaalsed või ei, siis ma paneks need ühele pulgale üldise tehnoloogiassa investeerimisega. Ka digitaaltelevisioonile üleminek ei anna esimesel kolmel aastal kindlasti kasumit, ainult et mingil hetkel on üleminek lihtsalt paratamatu ja kulutused tuleb ära teha. Selles mõttes on see suund, tegevus, mille aeg meile nii või teisiti peale surub.

A. Sikk: Mina arvan ka, et mingeid järeldusi teha on natuke vara, kuna umbes 2% valijatest hääletas Interneti teel. Ma soovitaks üldse kasutada nimetust i-hääletamine, sest elektrooniline (e)-hääletamine tähendab seda, et valimisjaoskonnas on masin, elektrooniline aparaat, millega hääletatakse. Aga ma kardan, et kui i-hääle osakaal tõuseb, siis me puutume kokku hoopis teist laadi probleemidega. Esiteks, kuna seekord oli i-hääli väga vähe, siis ei tulnud ka mingeid tõsiselt võetavaid süüdistusi, et hääli oleks ostetud või et keegi oleks midagi rikkunud. Aga kui i-hääle osakaal on 15–25%, siis tekib erakondadel suurem motiiv, et tulemustega rahulolematu

olla või realselt hääle ostmist tõestada. Sest ostmist tuleb, selles ei ole mingit kahtlust. Me küsisime oma küsitluses ka seda, kui kõrgelt neid riske hinnatakse. Nende hulgas, kes plaanivad tulevikus hääletada Interneti teel, näeb kolmandik riski, et hääleostmine on suur või pigem suur risk. Kui i-hääled hakkavad järjest rohkem realselt lõpptulemust mõjutama, siis tekib ka rohkem motiive või objektiivseid põhjusi kogu protsess kahtluse alla seada. Teine asi, millest Eestis on väga vähe räägitud, on see, et kui i-hääletamine laieneb, siis hakkab järjest enam välja lööma digitaalne lõhe, mis meie ühiskonnas ikkagi olemas on ning mis tuleneb eeskätt valijate sissetulekust, vanusest ja haridusest. Siis tekib küsimus, miks me peame looma riigi raha eest mugavusi neile, kelle elu on objektiivsetel põhjustel niigi juba natuke parem. Ja veel üks huvitav asi, mis küsitlusest välja tuleb: veerand neist, kes meie valimisse sattusid, tunnistasid, et nad ei olnud hääletamishetkel arvuti taga üksi.

E. Sepp: Olen eespool kõnelduga 100% nõus. Nii kaua, kui inimestel on kohud tühjad, kui nad on tänaval või neil ei ole tööd, nii kaua ei peaks üks seltskond rääkima sellest, et vaja on lahendada laiskade või mugavate inimeste probleeme, kes ei viitsi muidu valimistel käia. Kui aga aja jooksul peaks selliste inimeste osakaal oluliselt suurenema, siis need õiguslikud, regionaalsed probleemid, mis sellest tekivad, seesama digitaalse lõhe suurenemine, kõik see ei integreeri ühiskonda, vaid teravdab selle lõhestumist erinevatesse gruppidesse veelgi.

A. Toots: Tahaksin ainult lisada, et kui räägitakse digitaalsest lõhest ja kellestki, kellel ei ole võimalik i-hääle anda, siis mulle tundub, et peetakse silmas seda vaest venelast Lasnamäel. Aga meil on praegu töötluses üks koolinoorte andmebaas, kust on näha, et vene koolinoored ületavad eestlasi Interneti kasutamisel. Nii et kui i-hääletus tegelikult jääb, siis on see üks moodus vene valijaid võita.

M. Atonen: I-hääletamise vastu võitlemine oleks progressi vastu võitlemine. Võime muidugi rääkida, et inimesed istusid hääletamise

ajal mitmekesi laua taga, aga progressi vastu ei ole võimalik võidelda.

A. Jarne: Teeme väikese ennustuse järgmisteks valimisteks: kas i-hääletamist kasutatakse ka 2007. aasta Riigikogu valimistel?

M. Nutt: Seadused näevad selle võimaluse ette ja ma ei usu, et keegi neid seadusi tühistama hakkab. Samuti ma ei usu, et i-hääletamise võimalust kasutab märkimisväärselt suurem protsent valijaid kui praegu. Kordades suurem. See on tõenäoliselt pikaajalisem protsess, kui i-hääletamise osakaal hakkab suurenema, ja ma ei taha ennustada midagi 50 aasta peale ette. Aga käega katsutavas tulevikus jääb see siiski tõesti täiendavaks võimaluseks.

E. Sepp: Asi, mis aja jooksul nendesamad i-valimiste kontekstis veelgi aktualiseerub, on Internet ja selle turve nn terrorismivastase võitluse eesmärkidel. Ehk siis isiku privaatsuse tagamine massilise avaliku võimu jälgimise eest. Meie liigume siin pigem selles suunas, et suuname inimesi oma poliitilisi valikuid tegema keskkonda, mis on erinevatel põhjustel avatud nende jälgimiseks nn terrorismivastase võitluse põhjendusel. See on vägagi küsitav.

Kuidas mõõta valimisedu?

A. Jarne: Kuidas mõõta võitu kohalikel valimistel? Anu Toots, kas oskate öelda, millist mõõdupuud kasutada, kui meil on nii palju valimiste võitjaid ja ainult üks erakond ehk Res Publica on tunnistanud väikest kaotust?

A. Toots: Olen sellele tõesti mõelnud, kuidas valimisedu mõõta. Üks tõde, mis on politoloogia aabitsatõde, ütleb, et kogutud hääle protsent, mandaatide hulk ja tegelik võim on erinevad asjad. Siit tulebki mõttekäik: selleks et öelda, kes võitis kohalikud valimised Eestis, peab vaatama päris mitmeid parameetreid. Mina vaatasin selle järgi, kui suur osa mandaatidest on ühe erakonna käes, ja vaatasin ka erakonna kandideerimise tõhusust. Ehk siis seda, mitu protsenti kandidaatidest osutus valituks, sest see näitab pika pingi või lühikese pingi fenomeni. Kolmas mõõdik, mida ma pole jõudnud läbi analüüsida, on see,

kes ja kui paljud moodustasid koalitsioone või kui palju valiti ühest parteist vallavanemaid ja linnapäid. Kahe esimese mõõdiku järgi – kellel on kõige rohkem mandaate ja kelle kandidaadid olid kõige tõhusamad – tuli minu arvates valimiste võitjaks Rahvaliit ja teiseks platseerus Keskerakond. Keskerakond ja Reformierakond kõikusid, nii et kord oli üks parem ühes ja teine teises kohas. Ühesõnaga on see kolmik ikka esikolmik, ükskõik mis nurga alt asja analüüsida.

M. Nutt: Minu arvates saabki kohalike valimiste võitjat vaadelda üleriigilisel tasandil ainult läbi politoloogilise, mitte praktilise poliitika prisma, sest praktilises poliitikas saab võitjat vaadelda konkreetse omavalitsuse kaudu. Kes on Tallinnas võitja, ei pruugi olla võitja Tartus, ja vastupidi, väiksematest omavalitsustest rääkimata. Seetõttu lähen ma ka ise pisut sellele politoloogilisele teele, sest üks asi on käsitleda võiduna seda, kui erakond on saavutanud paremad tulemused kui eelmistel valimistel. Samas võib võiduna käsitleda ka seda, kui erakond on saanud tulemuse, mis annab talle võimaluse kas üksinda või koalitsioonis tugeval positsioonil olles teostada kohalikku võimu. Seda isegi juhul, kui tema konkreetsed tulemused on halvemad kui eelmistel valimistel. Praktilise poliitika seisukohalt on minu arvates konkreetse omavalitsuse tasandil toimuv ikkagi kõige olulisem.

M. Atonen: Ka mina arvan, et võimu jagatakse kohapeal. Mandaatide kokkulugemine on subjektiivne tegevus. Ma isegi ei oska öelda, kes valimised võitis. Kujutage ette, kui tore olukord on pärast neid valimisi: see on ju fantastiline, et kõik me oleme võitjad, nii võiks igavesti jätkata. Ehkki ma olen päris kindel, et oma kõõgis tunnevad erakonnad suurt muret ja tegelikult vaatavad just nimelt üleriigilise toetuse peale ning teevad järeldusi. Ma arvan, et Keskerakond pani tähele, et neil oli eelmiste valimistega võrreldes vist pool protsenti langust. Arvan samuti, et Rahvaliit, kes on maapiirkondades väga populaarne, ootas sealt tegelikult veel suuremat kasvu, samuti ootasid nad väga suurt läbimurret Tallinnas.

Tegelikult murdsid läbi sotsid, Rahvaliidul jäi see saavutamata. Rahvaliit murdis Tartus nüüd läbi sellega, et tuli keegi, kes kelkis oma rahandus- ja keskkonnaministriga ja sai koalitsiooni, eks ju? Tegelikult peab tunnustama, et suur läbimurre jäi ka seal teoks tegemata. Isamaaliit võib vist küll öelda, et neil läks väga hästi, kuigi tegelikult kindlasti eeldati, et toetus võiks olla veelgi suurem. Samas ei saa nii tõsiselt võtta Res Publica juttu, et nad on väga rahul, et neil on kolm korda vähem hääli kui kaks ja pool aastat tagasi. Sotside kohta arvan ma siiralt, et nemad ei saa end võitjaks nimetada, vähemalt mitte oma köögis. Reformierakonna toetus tõusis üle Eesti ligi 5 protsendipunkti, kusjuures valdav osa toetuse tõusust tuli selle arvelt, et varem valimisliitudes kandideerinud inimesed kandideerisid seekord erakonna nime all. Tegelikult lootsime ka meie rohkem.

A. Sikk: Võidu definitsioon on niivõrd segane ühest küljest sellepärast, et me räägime tegelikult kohalikest valimistest, mis on igas omavalitsuses täiesti erinev asi, teisest küljest üle-eestilisest tulemusest. Meil ei ole väga häid analüütikuid, kes kõik need rohkem kui 200 omavalitsust suudaks läbi lahata ja vaadata, mis on kusagil võit ja mis kaotus. Ma arvan, et üks võitja nendel valimistel oli kindlasti Eesti parteisüsteem kui selline, ja nimelt selles mõttes, et kõik parteid jäid pildile.

Valimisliidud endiselt pildil

A. Jarne: Nüüd jõudsime otsaga juba ühe teise teema juurde: n-õ pildile jäid vaid erakonnad. Kas see tähendab seda, et valimisliidud jäid eelmiste kohalike valimistega võrreldes veidi varju?

A. Toots: Vaatasin jälle arve ja need ütlevad, et valimisliidud on äärmiselt elujõulised. Valimisliitude osakaal nimekirjades langes väga vähe, paar kuni viis protsenti kõige rohkem. Ja samamoodi olid nad edukad mandaatide hankimisel. Nii et 2/3 mandaatidest on jätkuvalt erakondade ning 1/3 valimisliitude ja

üksikkandidaatide käes. Miskipärast ei taha aga meie Vabariigi Valimiskomisjon valimisliitudest midagi kuulda. Statistikas nad seda kokku ei võta ja seetõttu on vaestel politoloogidel jälle mitu unetut ööd, et igas omavalitsuses ja vallas kõiki neid üksikuid hääli kokku arvutada. Üldjoontes on valimisliite jäänud alles üllatavalt palju. Iseküsimus on muidugi see, mida ka statistika ei näita, kellest valimisliidud koosnevad ning kui palju on seal tegelikult erakondade liikmeid ja kui paljud nendest on erakondade suitsukatted või käepikendused. Selle kohta minul andmeid ei ole.

M. Atonen: Kõige suurem mure valimisliitudega ongi see, millele Anu Toots vihjas. Minul ei olekski probleeme valimisliiduga, mis on tõesti koostatud n-õ vabadest meestest. Kahjuks selliseid valimisliite, milles poleks erakondade liikmeid või erakondadest sõltuvaid inimesi, on praegu tublisti alla poole või on nende arv isegi veel väiksem. See ongi valimisliitude suur nõrkus, et nad ei ole nn kohalikud erakonnad. Senikaua, kuni valimisliitudes on inimesi, kes millegipärast tahavad kohapeal oma erakondlikku kuuluvust varjata, diskrediteerib kogu see tegevus valimisliite. Seda enam, et minu arvates teatakse igal pool nagunii, kes sellesse või teise erakonda kuulub.

M. Nutt: Mina ei saa ka öelda, et ma oleksin valimisliitude tuline pooldaja või nende hirmus vastane, aga kuni Eestis on hulk väikesi omavalitsusi, kus kohapealsed erakondade organisatsioonid ei esinda kogu erakondade spektrit, piirab valimisliitude keelamine tegelikult kohaliku demokraatia võimalusi. Üks põhjus, mille Meelis Atonen välja tõi, on kahtlemata see, et erakondade populaarsus on ühes või teises omavalitsuses lihtsalt madal ja sellega väga kaugele ei purjeta. Aga on ka teine ja minu arvates palju neutraalsem põhjus, nimelt see, et erakonnad ei saa väikeses omavalitsuses lihtsalt oma nimekirju kokku.

A. Sikk: Valimisliidu edukust näitab see, et ehkki inimesed teavad, et sellised lõdvad

koalitsioonid on ebapüsivad, hääletatakse ikkagi nende poolt. Kui on valijaid, kes soovivad valida valimisliite, ja nad ei tegele millegi põhiseadusevastasega, siis ma ei näe mingit põhjust, miks peaks sellist ühenduste loomist takistama. Seda enam, et Eesti erakonnaseadus on ikkagi päris range ja erakonna moodustamine lääneriikidega võrreldes päris raske. Arvamuses, et erakonnad on tunduvalt vastutusvõimelisemad, ma kahtleks.

E. Sepp: Mind siiski üllatas mõnevõrra, et valimisliitudel, kellest iganes nad koosnesid, oli nendel valimistel suhteliselt suur toetus. Formaalselt on nad valimisliidud ja nii tuleb neid ka võtta. Kui esitada küsimus, kas valimisliitude keelustamisega on aeg edasi liikuda, siis kaldun arvama, et erakonnad lasksid võimaluse käest kuskil aasta-poolteist tagasi. Avada täna uuesti debatt nende keelustamiseks, eriti äsjaste valimistulemuste valguses, ei ole tegelikult erilist alust. Võimalik, et see võimalus avaneb uuesti nelja või kaheksa aasta ehk ühe või kahe valimistsükli pärast, kes teab. Üks asi veel, mille suhtes erakonnad peaksid võib-olla ise olema märksa enesekriitilisemad, on küsimus, millest siiski tuleb valimisliitude edu ning see, et nendes usutakse justkui rohkem kui erakondadesse. Vastus sellele küsimusele oleks ühtaegu nii huvitav kui ka kasulik.

Kahel toolil istumisest

A. Jarne: Selle teema sissejuhatuses lubage kõigepealt Riigikogu liikmeid õnnitleda, sest 91-st kohalikesse omavalitsustesse kandideerinust osutus valituks 58. Teisalt tuleks aga kaasa tunda, sest ükski parlamendiliige ei saa volikogu tööst osa võtta. Kas järgmiste üldvalimiste või kohalike valimiste järel saaks endise olukorra taastada või las jääda sellega nii, nagu Riigikohus praegu otsustas?

M. Atonen: Minu arvates on kahel toolil istumise teema üle müstifitseeritud, siin on õiguskantsler rääkinud mingisugusest põhiseaduse vaimust ja põhiseaduse iseloomust. See on poliitiline otsus. See on otstarbe küsi-

mus. Soomes – võib-olla oma nime pärast meeldib mulle väga-väga Soomest eeskju võtta – toetatakse väga, et nii Eduskunna liikmed kui ka ministrid oleksid kohalikes omavalitsustes aktiivsed. Uskuge, kui inimesel ei ole kohustust seal käia või sellist otsust sidet, mida kohalikus võimuses osalemine juurde annab, siis side kohapealsete oludega väheneb.

M. Nutt: Arvan samuti, et see on poliitiline ja mitte õiguslik küsimus ja võib-olla on perspektiivis isegi kahetsusväärne, et küsimust hakati lahendama õiguslike argumentidega. Rõhutaksin ka seda, et kahel toolil istumise teemaga on avalikkusele mõneti jäetud mulje, nagu oleks kohaliku omavalitsuse volikogu liikmeks olemine põhitöö. See ei ole mitte üheski omavalitsuses nii, kohaliku omavalitsuse liige on omavalitsuse liige ühiskondlikult ja oma põhitöö kõrvalt. Heita sellepärast Riigikogu liikmele ette, et näete, kandideerisite ja nüüd te omavalitsusse ei lähe, on mingis mõttes tegelikult tööpuuduse suurendamise dilemma. Näiteks kui mina, kes ma osutusin valituks Tallinna linna volikokku, loobuksin Riigikogu mandaadist ja lähaksin linnavolikokku, siis ma ei hakkaks seal palka saada ja ma peaksin kõigepealt hakkama tööd otsima.

E. Sepp: See ei ole põhiseaduslik küsimus. Riigikohtu otsuse tegemise aeg ja ajastatus ja selle sisutus on paras häbiplekk, mistõttu ma arvan, et Riigikohus ei käitunud institutsiooni vääriliselt. Aga see selleks. Ühelt poolt olen nõus, et loomulikult annab nn kahel toolil istumine valitule võimaluse säilitada valijatega tihedam side, milles ei ole midagi halba. Teiselt poolt fokuseerisid presidendi kantselei ja ka õiguskantsler pigem tähelepanu sellele, et see on võimu kontsentreerimise võimalus nn parlamendis esindatud erakondade kätte – sellest justkui ka võimude lahususe väidetava rikkumise argumendid. Nad pidasid silmas seda, et n-õ riigi tasandi võim või need võimusuhted kantakse üle kohalikele omavalitsusele. Praktikast on võib-olla palju suurem probleem see, et hoopis erakonnasise

võimukontsentratsioon muutub ebamõistlikult suureks – tekitatakse näiliselt asendamatud inimesed. See aga ei soodusta erakonna sisedemokraatiat, erakonna kui institutsiooni arengut ega ka selliste ühenduste avanemist ühiskonna jaoks tervikuna. Paljud tänased probleemid ilmselt neist probleemidest tulenevadki.

A. Sikk: Ühest küljest valmistab muret muidugi see, et Eestis on saanud tavaks pöörata vahetult enne valimisi valimisseaduses midagi totaalselt pea peale. Ükskõik kas Riigikogu või Riigikohtu või õiguskantsleri või iganes kelle tõttu. Nad on kõik aeg-ajalt süüdi olnud, mis on hästi häiriv. Praegu on probleem selles, et Riigikogu liikmed ja ministrid püüdsid hääled kinni. Seetõttu ei ole Tallinna volikogul minu arvates sisuliselt valijate toetust, sest valijad valisid sinna tegelikult hoopis teised inimesed. Mulle meeldib väga Soome variant, mis ideaalis näeb nii ilus välja, et rahvasaadikud käivad kõik nendel päevadel, kui on volikogu istungid, kohapeal, tutvuvad kohaliku eluga ja on sellega kursis. Eestis peaks selle juures kehtima klausel, et osaleda võib selle volikogu töös, mis asub Riigikogu valimisringkonnas, kust kandideeriti. Praegu kandideeris enamik Riigikogu liikmeid minu teada siiski Tallinnas ja mitte seal, kust nad on Riigikokku valitud. Minu arust on Eesti poliitikas kõige inetum ja kõige levinum komme – mis seondub europarlamenti valimiste ning ka viimaste Riigikogu valimistega – see, et inimene valitakse kuhugi ja seejärel ta loobub mandaadist. See on eriti taunimisväärne inimeste puhul, kes saavad väga palju hääli. Viimaste valimiste kohta võib tõesti rääkida, et midagi ei olnud ette teada ja nad ei saanud kandidatuuri viimasel nädalal lihtsalt maha võtta. Aga europarlamenti valimistel oli meil üks loobuja, kes tuli, jooksis n-ö sabas, seal oli ka spekulatsioone teiste osas, et kui nad valitakse, siis ilmselt ei plaani nad minna. Viimastel Riigikogu valimistel minu kodulinnast Tartust üks kandidaat kogus hirmsa koguse hääli, aga siis otsustas, et ei, te tahtsite küll, et ma sinna läheksin, aga ma ei soovi. See on Eesti poliitikas minu arust kõige inetum traditsioon.

Suured ja väikesed poliitikas

A. Jarne: Kas parteisüsteemi polariseerumise tendents jätkub? Kas parteidevaheline distants on muutunud eelmiste valimistega võrreldes? Kas väikeerakondade allakäik on pöördumatu ja nad on määngust täiesti väljas?

A. Toots: Eesti parteisüsteem omandab mingi saksalaadse ilme. On suured parteid ja väikeerakonnad. Viimased on need, kes ei saa järjest üle 1% toetust. Kas need väikeerakonnad nüüd jätkavad formaalselt oma eksistentsi või mitte, on nende asi, see on hoopis teine poliitika. Nii on see igal pool ja neil ei maksaks solvuda, nemad kuuluvad sinna kodanikuühiskonna hulka, kus nende ülesanne on algatada mingeid debatte, tõstatada ja esindada kellegi huvisid, artikuleerida. Samas ei hakka nad tõenäoliselt mitte kunagi osalema võimu jagamises ja isegi ei saa pretendeerida võimule. See on reaalsus, kus emotsioonidega ei ole midagi peale hakata. Mis puudutab suuri erakondi või parlamendierakondi, neid, kes on 5% toetuse peal või kõrgemal, siis siin on üpris selgelt välja kujunenud kolm liidrit ja ma ei näe, et nemad kuidagi liituksid või et ühel neist õnnestuks teine auti lükata või midagi niisugust. Nendele kolmele sekundeerib veel kaks kuni kolm erakonda, kes on väiksema toetusega, aga kellel on ka oma nišš olemas. Ma arvan, et selline pilt on üpris terve ja okei. Kui aga vaadata kohalike valimiste tulemusi, siis on mõned üksikud maakonnad, kus on väga tugev liider, nagu Rahvaliit mõnes kohas. Keskerakonna Tallinna võidu jätkaks praegu kõrvale, sest Savisaar ja 16 000 häält, see rikub pilti. Me ei oska öelda selle erakonna toetust, kui ei oleks ühte suurt häältekorjajat. Tervikuna on enamikus maakondades erakondade toetus suhteliselt võrdne, mõnes isegi väga võrdne. Mõnes on liidererakond kuskil 5%-lise edumaaga, nagu traditsiooniliselt Tartus või Haapsalus.

M. Nutt: Kõigepealt parlamendierakondadest. Arvan samuti, et laias laastus on see spekter välja kujunenud. Jah, valimistel võib juhtuda, et üks, võib-olla isegi kaks jäävad ukse taha, võib-olla tulevad hiljem tagasi, aga ma ei näe

uut poliitilist jõudu, kes järgmistel valimistel tuleks ja saaks parlamenti sisse. Spekuleeritud on roheliste ümber, aga ma ei usu seda. Res Publica efekti enam ei teki. Kaugemas perspektiivis, kes teab, sellised Le Peni äärmusvaateid propageerivad populistlikud jõud on vahepeal ühekordseid üllatavaid võite saavutanud, aga see ei muuda pidevat stabiilset poliitilist kaarti. Mis puutub aga küsimusse, miks prognoosid ja lootused ei lähe tihtipeale kokku sellega, mis praktikas toimub, siis selle eest viskaks ma kivi politoloogide kapsaaeda, kes liialt palju võrdlevad erakondlike programme. Nendel ei ole Eesti poliitikas sellist tähtsust, programmilised erinevused on erakondadel üpris väikesed. Võrrelda sarnasusi ja siis öelda, et kuigi sotsiaaldemokraatidel ja Keskerakonnal on sarnasusi väga palju, millegipärast leibu ühte kappi ikkagi ei panda. Ei pandud 1992, 1995, 1999, 2003, ei panda ka 2007. Sama võib öelda Isamaaliidu ja Res Publica kohta. Ega me Reformierakonnast ka väga kaugel ole. Ehkki programmilised erinevused on suhteliselt minimaalsed, siis seda, et need erakonnad reaalselt ühineksid, ma ei usu. Milles on asi? Asi on tegelikult kinni ikkagi isikutes, selles grupis, kes seda poliitilist jõudu tegelikult kannab. Ja selles, kuidas nad omavahel läbi saavad, mida ei maksa üldsegi alahinnata. Isiklikud suhted on Eesti erakondade tipus äärmiselt olulised. Mõneti võib öelda, meie erakonnad on liiga hierarhilised ja võib-olla liiga suletud, teisest või kolmandast ešelonist sinna tippu pääsemine on tegelikult üle mõistuse raske. See on juhtkonnale mõneti mugav, mõneti selle juhtkonna süü ka, kes ei taha oma positsioone loovutada. Kui tulla uuesti tagasi pingi pikkuse juurde, siis on Eestis tegelikult tõeline probleem, et ei ole motivatsiooni olla teises ja kolmandas ešelonis ning teha mingit tavalist poliitilist karjääri. Meil ei ole erakonnad kujunenud välja nii, nagu näiteks Soomes või Rootsis või Saksamaal. Alustad noorteorganisatsioonist, läbid selle kadalipu ja siis jõuad parlamenti, jõuad ministriks, jõuad peaministriks. Eestis hüppad parlamenti või ministrikohale ja musta töö tulemusena sa

sinna praktiliselt ei jõua.

E. Sepp: Üks võimalik seletus sellele, miks erakondade koostöö ühel või teisel puhul näib napiks jäävat, vaatamata sellele, et programmilised sarnasused on suhteliselt suured. Küsimus on pigem selles, et valijaskond on kõigele vaatamata väga hästi segmenteeritud. On väga kindlad grupid, kellele toetutakse, olenemata sellest, mis programmis kirjas on. Ja nüüd tekib probleem, et programmilistel põhjustel võiks ühineda, aga samas need grupid, kellele toetutakse, neid ühe katuse alla panna, ma kardan, nõuaks liiga pikka kohanemisaega. Need inimesed ise ei oleks selleks valmis.

A. Jarne: Nii et erakondlik maastik on üldiselt selgelt välja kujunenud ning selline 3 + 3 või kuue erakonna süsteem, kuhu keegi enam juurde ei tule, aga kust keegi enam välja ka ei kuku, on kinnistunud.

M. Nutt: Ära võib kukkuda. Ära võib tegelikult üks partei kukkuda. See ajustrust iseenesest ei kao. Kui ta selle erakonnaga välja kukub, siis inimestering, kes on tipp-poliitikas olnud, ei kao kuhugi.

A. Sikk: Võib muidugi olla, et nüüd on erakondlik süsteem lõpuks paigas ja edaspidi nii suuri kõikumisi ei tule. Aga samas on mul tunne, et mida rohkem olemasolevad erakonnad arvavad, et uut erakonda ei teki, seda rohkem uue erakonna tekkimise tõenäosus kasvab. Sest mulle tuleb väga selgelt meelde aeg mõni kuu või isegi ainult kuu enne eelviimaseid kohalikke valimisi ja Res Publica esiletõus. Erinevate parlamendierakondade esindajad rääkisid enne seda kogu aeg, et meil ei juhtu seda, mis juhtus Lätis, sellepärast et Eesti parteisüsteem on rohkem paigas. Minu arvates on Eesti erakonnasüsteemis paigas ainult üks asi: suhteliselt selgelt on paigas Keskerakond, nendega seostab end 20% inimestest. Teiste puhul on seostajate hulk palju väiksem.

E. Sepp: Mulle tundub, et uue partei loomiseks puudub vajalik ressurs, ma ei näe huvilist, kes oleks uue partei loomise nimel valmis kulutama. Ja milline eriline huvi see ikkagi peaks olema, millesse mitukümmend miljonit investeerida?

M. Nutt: Peale selle arvan, et kui kodanikuühiskond süveneb ja edasi areneb, siis pigem kihu igal väiksel grupil parteid moodustada väheneb. Sellepärast et sellisel juhul tekivad teised mehhanismid, kuidas poliitikas või avalikus elus kaasa rääkida ja seda võib väga edukalt teha tegelikult olemasolevate, juba sissetöötatud erakondade kaudu.

Valijate piirkondlikud eelistused

A. Jarne: Räägiks lõpuks ka regionaalsetest erisustest ehk kas nüüd on paigas ka valijate piirkondlikud eelistused. Kas jääbki nii, et maal valitakse Rahvaliitu ja Tallinnas Keskerakonda?

A. Toots: Tallinna puhul ma ei ole kindel, arvan, et Keskerakond ja Reformierakond jäävad jagama esimest ja teist kohta. Kumb hetkel on esikohal, on situatsiooni küsimus. Ma ei usu, et siin kaalukeeled põhjalikult pöörduvad ühe või teise kasuks. Järvamaal, ma usun, Rahvaliidu mõju jääb ja siin paistab, mängib rolli majanduskliima. Kuivõrd Rahvaliit on ennast defineerinud ka kui põllumees- te huvide kaitsja, siis on üpris loogiline, et põllumajanduslikud piirkonnad seisavad tema taga ja ilmselt teeb ta seal tugevamat tööd. Ja tõenäoliselt on põllumajanduse väljatulemine vahepealsest äärmisest madalseisust üks põhjus, miks Rahvaliit nendel valimistel paremini esines kui eelmistel. Nii et võib-olla ei olnudki Rahvaliidu edu taga mitte niivõrd erakonna lobitöö või hea kampaania, kuivõrd hoopis üldiste majandusolude paranemine. Mõnes regioonis paistab olemas olevat selge liider, samas kui Ida-Virumaa on jälle koht, kus asjad vajavad veel settimist. Parteilist identifitseerimist ei ole toimunud ka Eestimaa teises servas – Saare- ja Läänemaal. Isegi kui võrrelda 2002. ja 2005. aasta valimistulemusi, oleks vaja fotofinišit, et öelda, kes on tugevam.

M. Nutt: Natukene jätkuks Anu Tootsi väljatoodud aspektidele. Mulle tundub, et kaks konservatiivset aspekti valijate käitumises avaldavad päris palju mõju, mis võivad sellises regionaalses plaanis jääda mõneks

ajaks ja võib-olla isegi päris pikaks ajaks poliitikat mõjutama. Mõlemad on tõesti seotud nende kahe erakonnaga, keda on välja toodud, Rahvaliidu ja Keskerakonnaga. Milles siis on asi? Tegelikult ei valita Rahvaliitu, vaid valitakse kohalikku liidrit. Kohalik liider on endine kohalik kolhoosi esimees või sovhoosi direktor, rajoonikomitee sekretär või kes iganes, igal juhul päris pikka aega kohapealset elu korraldanud isik. Needsamad külamehed võivad teda maapõhja sõimata, aga kui nad lähevad valimistele, valivad nad ikka teda. See tagab Rahvaliidu edu, mis nime all ta ka ei eksisteeriks. Erakond on ju tegelikult mitu korda modifitseerunud, kusjuures samad inimesed tulevad tagasi. Ja mulle tundub, et see erakond, nimetame teda siis ka tulevikus tinglikult Rahvaliiduks, jääb oma sellisesse 10–15%-lisse nišši päris pikaks ajaks. Mis puutub Keskerakonda, siis viimane on suutnud oma valijaskonna küllaltki tugevalt kinnistada kahes rühmas, kelleks on kõigepealt suhteliselt eakad inimesed ja teiseks mitte-estlased ehk vene keelt kõnelevad inimesed. Lisaks sellele kahele rühmale on Keskerakonna ülejäänud valijaskond, nagu mulle tundub, tunduvalt kõikumavam. Ja kui Anu Toots tõi välja, et vene valijaskond sedavõrd selgelt rahvustunnuse järgi ei käitu, siis teisalt ma julgeksin ikkagi välja tuua selle, et Keskerakond tõrjus tegelikult vene erakonnad riigi poliitikast välja. Lähitulevikus ei suuda ükski teine erakond neilt vene valijaskonda ära võtta. Kaugemas perspektiivis maailmavaate põhjal võib olla, et Reformierakond tuleb välja mõne sellise liberaalse programmiga, millega peibutab ära vene ärimehed.

A. Sikk: Ma lisaksin siia nimekirja ka Reformierakonna, sest ka Reformierakonnal on oma tuumikvalijaskond, kes on eelnimetatutega võrreldes võib-olla vähem silmatorkav ja ilmselt kirjum seltskond. Aga nad on selles mõttes pragmaatilised inimesed, et loodavad saada kasu, kui maksavad vähem makse.

E. Sepp: Üks asi, millele ma veel tahan tähelepanu osundada: ka siin on diskuteerijad läinud libedale teele, rääkides Keskerakonna valijatest kui venelastest ja pensionäridest.

Ega seda keegi eitagi, et nendele gruppidele on poliitiliselt panustatud, kuid avaliku arvamuse uuringud näitavad ka seda, et me figureerime esimesel-teisel kohal kõigis gruppides – nii kõrgema sissetuleku kui ka haridustasemega valijate hulgas, olles seega ka noorte, rikaste, ilusate ja edukate silmis suhteliselt heal positsioonil.

A. Sikk: Kas Eesti erakonnad monitoorivad enda toetajaid? Kas põhimõtteliselt tellitakse

näiteks küsitlusi, mille abil üritatakse aru saada, kes on erakondade toetajad?

M. Nutt: Ma ei tea, kui üldine see on, aga tehakse küll. Üldiselt profiiliuuringud, tuntuse uuringud enne valimisi, Isamaaliit teeb seda kindlalt. Need on muidugi võrdlemisi kallid, samas aitavad välja selgitada, kellele ei tasu üldse panustada ja kellega ei tasu enam tööd teha, sest see on juba meie kindel valijaskond.

Eesti õiguskorra arengust



Rein Lang
justiitsminister,
Reformierakond

Eesti õigusloomes on tormi ja tungi ajad möödas – meie õigusvaldkonnad on üldiselt hästi reguleeritud. Nüüd peaksime keskenduma õigusloome kvaliteedile, mis tähendab võimet näha probleeme süvitsi ja lahendada neid kiiresti.

Eesti õiguskord ei vaja enam radikaalseid ümberkorraldusi. Õigusvaldkonnad on üldiselt hästi reguleeritud – mõni rohkem, mõni vähem, kuid kindlasti on õigusloome tormi ja tungi ajad möödas. Riigi ja kodanikuühiskonna toimimiseks vajalikud õigusaktid on olemas ja enamasti ka Euroopa Liidu õigusega kooskõlas. Nüüd peame hoolikalt jälgima, et riik ei hakkaks pärssima kodanike võimet vabalt oma elu korraldada, s.t ei sekkuks oma võimuga sinna, kus kodanikud saavad oma huvid ja õigused temata suurepäraselt rahuldatud.

Õiguskorrast kõneldes oleks lühinägelik piirduda pelgalt õigusloomega. Õiguskord ei tähenda ainult sätestatud õigust, vaid ka elu selles õigusruumis – inimeste, nende ühenduste ja omavalitsuste ning riigivõimu ühisasja.

Meie õiguskorra arengut ja olukorda jälgides tekib tahes-tahtmata elementaarne paralleel riigihaldusega. Nii nagu riik on jõudnud arengujärku, kus uute asutuste loomise asemel tuleb asetada rõhk nende töö sisule, nii tuleb ka õigusloomes keskenduda kvaliteedile. Viimane ei ole kantseililik tühisõna, vaid tähendab süvitsiminekut ja võimet tekkivatele,

ka Eestist väljapoole jäävatele probleemidele kiiresti reageerida.

Turvatus kui õiguskorra lakmuspaber

Ühiskonna kvaliteeti iseloomustab kodanike turvatunne. Siin ei ole palju universaalseid ja edukaid lahendusi, sest kuritegevus on dünaamiline nähtus, mis reageerib kameeleonina ühiskonna ja õiguskorra muutustele. Teisalt eeldab turvatunde tagamine põhimõtteid, millest on alati ja kõikjal mõistlik lähtuda. Selleks on esmajoones ennetustegevus. Nii õigusloomes kui ka õiguskaitseasutuste töös tuleb lähtuda arusaamast, et ühiskonna kui terviku ja iga inimese turvalisust ei looda mitte karmide karistuste, vaid õigusrikkumiste ärahoidmisele suunatud meetmete abil.

Ennetuses ja ka muus kuritegevusvastases võitluses tuleb keskenduda eeskätt lastele ja noortele. Eesti arengu kontekstis tähendab see tähelepanu suunamist alaealiste poolt ja alaealiste suhtes toimepandud kuritegevusele. Selline rõhuasetus on lähiaastaiks sätestatud ka justiits- ja siseministri sõlmitud nn Laulasmaa deklaratsioonis, mis koostati vajadusest määrata kindlaks õiguskaitseasutuste ühised selged eesmärgid. Prioriteediks jääb ka võitlus organiseeritud, esmajärjekorras narko- kuritegevusega ja inimkaubandusega ning kriminaaltulu (sealhulgas korruptiivse tulu) ja rahapesuga seotud kuritegevusega.

Eraldi probleemipesa turvalisuse vallas on vangid ja vanglad. On selge, et Eesti ei kannata enam kaua välja praegust vangiderohkust. Küsimus pole niivõrd nende ülalpidamiskulus – mis on muidugi häirivalt suur –, kuivõrd rohke vangikontingendi mõjus üldisele turvalisusele. Paljudel on raske tunnistada pealtnäha võib-olla paradoksaalset tõsiasja, et suur vangide arv ja pikad karistused ei too kaasa suuremat turvatunnet, vaid vastupidi:

praegustes vanglatingimustes hoolitsevad kurjategijad tõhusalt oma järelkasvu eest. Olukorda leevendaksid senisest efektiivsem kriminaalhooldus ja alternatiivkaristused, mille rakendamiseks on loodud kõik eeldused, ning ka karistuste ülevaatamine – mõne karistuse lühendamine ja mõne kuriteo (näiteks pisivarguste) dekriminaliseerimine. On hästi teada, et ühiskonna turva-, eriti aga õiglustunnet vähendab kurjategijate karistamatus. Praegu soosib seda õiguskaitseasutuste ebaoproportsionaalselt suur ressursikulu suhteliselt vähetähtsatele kuritegudele, näiteks väiksematele vargustele ja huligaansustele. Selle tulemusel muutuvad kurjategijad riigi suhtes ülbeaks ja kodanikud ükskõikseks, sest ei nähta riigi reaktsiooni kuriteole. Sellist õigustuimust peaks leevendama uut tüüpi kiirmenetlus. Asjaosaliste seas turbo- menetluseks ristitud kord tagab, et teole järgneb kohe adekvaatne tagajärg. Rikkujat ei lasta ülekuulamise järel teadmata ajaks vabadesse, vaid ta viiakse samal või järgmisel päeval kohtuniku ette, kes talle kohe karistuse määrab. Mõistagi saab seda kohaldada ainult juhul, kui tegu on teise astme kuriteoga ning selle toimepanemise asjaolud on selged, näiteks poevargus või huligaansus, mille puhul juriidilisi vaidlusi pole ette näha.

“Järeleaitamistunnid”

Nagu eespool öeldud, on Eesti eluvaldkonnad õigusaktidega üsna adekvaatselt kaetud. Kuid tuleb mõnda, et mõned seadust välja töötades on tormakusest eiratud seaduse reguleerimisala sisemist loogikat. Pean silmas seadusi, mis võeti vastu lootuses, et mõned õiguskorda põhjanevalt muutuvad seadused – näiteks võlaõigusseadus – asjad paika raputavad. Esmajoones on jutt tsiviilõiguslikult suure mõjuga seadustest – perekonnaseadusest ja pärimisseadusest. Mõlemat iseloomustab pärinemine eelmisest õiguskorrast. Nende seaduste muutmisel pole tegu õigusaktide formaalse ajakohastamisega. Näiteks

pärimisõigusel on Eesti arengut arvestades märksa kaalukam roll, kui esmapilgul võib näida. Kuna meil on praegu rahvuslikku rikkust rohkem kui eales varem, hakkavad inimesed mõtlema oma maise vara saatusele. Seetõttu kasvab kindlasti ka üldsuse huvi selle teema vastu.

Peresuhted on alalhoidlik valdkond, kus riik peab vältima ülereguleerimist, kuid ühiskonna arengut eiravad jäänukid tuleb siingi kõrvaldada. Praegune perekonnaõigus on ebaõiglane majanduslikult nõrgema poole suhtes ning teisalt on pärssivalt palju bürokraatiat, mis muudab keerukaks nii abikaasade varalised vaidlused kui ka ettevõtjast abikaasa tegevuse.

Ettevõtlikkuse soosimine

Laias laastus piisab järeleaitamisest ka äriõiguse vallas, mis on üldiselt heas korras. Sellele aitas kaasa hiljutine mahukam äriseadustiku ajakohastamine. Siiski on ärikeskkonda võimalik ja vajalik kujundada nii, et see oleks veelgi läbipaistvam ja arusaadavam ka väljastpoolt Eestit tulevaile ettevõtjatele. Peale praktiliste probleemide lahendamise – näiteks pikad notarijärjekorrad – võib enam rakendada tänapäevaseid tehnoloogiaid: muuta äriregistri avalikud andmed Internetis vabalt kättesaadavaks, lubada äriühingu üldkoosolekut korraldada ja teateid elektrooniliselt edastada jms. Need on väikesed asjad, kuid koos muudavad ärikeskkonna paindlikumaks ja konkurentsivõimelisemaks.

Samal ajal tuleb hoiduda äriõiguse karmistamisest. Arvestada tuleb karistuste sotsiaalse väärtusega ühiskonnas. Kui kriminaliseerida mõni tegevus, mis on küll teatud määral kahjulik, kuid mingitel põhjustel ühiskonna õigusteadvuses mitte eriti taunitav, siis karistuse väärtus devalveerub. Karistusseadustikus on kuriteokoosseise, mis on ebamäärased või liiga laiad, ning kriminaalkaristus, mis peaks olema viimane abinõu, on ette nähtud ka pisirikkumiste puhul.

Pilk väljapoole

Need olid kokkuvõtlikult meie õiguskorra sõlmpunktid, millele tuleb lähiaastail keskenduda. Juba poolteist-kaks aastat, tegelikult kauemgi, pole Eestil õigustust end oma probleemidesse unustada. Nii nagu vajame pärast NATO ja Euroopa Liiduga ühinemist iseolemise uut mõtestamist, peame ka oma õiguskorda nägema laiemas kontekstis. See tähendab muu maailma, eelkõige Euroopa arengu põhjalikku jälgimist ja analüüsimist, mis eeldab head kohanemisvõimet. Sellest

pole taasiseseisvunud Eestil puudust olnud. Kohanemine üksi tähendaks passiivset kaasaminekut. Vaja on ka aktiivset reageerimisvõimet: mitte lihtsalt kaasa sörkida, vaid sekkuda. Liiga visalt levib arusaam, et Euroopa Liidu õigus pole enam meie välisasi.

Pilk väljapoole kinnitab, et meil pole põhjust oma riiki ja õiguskorda kiruda ega ka stagneeruva rahulolu paistele puhkama jääda. Üldjoontes on meil normaalselt toimiv ja kiiresti arenev riik, mille õiguskorras tuleb keskenduda kvaliteedile.

Märkmeid Eesti õigussüsteemi tulevikust



*Urmas Reinsalu
Riigikogu põhiseadus-
komisjoni esimees,
Res Publica*

Viimasel ajal ei räägita palju meie õigussüsteemi üldisest arengust ja probleemidest. Seda ei saa pidada õigeks, sest üleminekuperiood rahvusliku õiguskorra kujundamisel ei ole lõppenud, vaid on üle läinud keerulisemasse arengujärku.

Euroopa Liidu õiguskorra subjektiks olemine ei tohi meid mingil juhul mõtteloiuks muuta. Alljärgnevalt lühidalt omapoolseid probleemipüstitusi. Minu lähtetees on, et pärast Euroopa õiguse inkorporeerimise esimese ringi lõppu on mitte ainult võimalik, vaid hädavajalik rahulikult ja analüütiliselt hinnata, mida meie rahvuslik õiguskord vajab, millised on ühiskonna ootused, mida peab õigussüsteem lahendama, millele kaasa aitama ja mille takistamisest hoiduma.

Oleksin rõõmus, kui mulle sekundeeriksid oma tähelepanekutega justiitsminister, õiguskomisjoni esimees ja õiguskantsler. Olen kindel, et need teemad teevad muret ka lugupeetud juristidele. Võib-olla oleks asjakohane korraldada laiem parlamentaarne kuulamine, paludes osalema kõrgetele õigusametnikele lisaks õigusteadlasi.

Järgnevalt esitan kokkuvõtlikult mõned tähelepanekud, millised võiksid olla ja peaksid olema meie õigussüsteemi ees seisvad strateegilised probleemid ja ülesanded.

Kaugema tuleviku teema

Kolme suure õigusvaldkonna – haldusõiguse, eraõiguse ja karistusõiguse – seisuga vaadates võib öelda, et kitsamast reguleerimisalast johtuvalt on kõige paremini korras karistusõigus.

Paigas on nii karistusmenetlus kui ka karistusseadustik. Karistusõiguse alal vajaksid revisjoni kaks valdkonda – korruptsiooni ja majanduskuritegude valdkond. Majanduskuritegude vallas vajame nii subjektide kui ka tegude kindlaid määratlusi. Praegu saaks mitmeid tegelikkuses eraõiguslikku sfääri puutuvaid suhteid tõlgendada kui karistusseadustiku järgi karistatavaid. Jabur on olukord, kui isik mõistetakse süüdi kuriteos, sest on tekitanud juriidilise isikule äri vaidluses moraalselt kahju.

Teine teema on korruptsioonivastane seadus, millel on kitsas puutumus karistusõigusega. Sellest on olnud mitu korda juttu ka põhiseaduskomisjonis. Olemasolev seadus ei kaitse riiki tõhusalt riigivaraste vastu ja toodab praegusel kujul mõttetut bürokraatiat. Näiteks paberil täidetavad majanduslike huvide deklaratsioonid, mille alusel ei tekigi võimalust ristpäringuid teha. Probleem on ka see, et korruptsioonivastase seaduse mõistete ja normide filosoofia ei ühildu teiste õigusharudega. Võimalik, et korruptsiooni ennetaks õiguslikult efektiivsemalt n-ö baasseaduse lammutamine ja selle teemadena paigutamine asjaomaste valdkondade seadustesse. Kõige olulisemad on karistusseadustiku vastavad sätted.

Eraõigust lahates ei pääse üle ega ümber moodsa töösuhete regulatsiooni puudumisest. Isegi mõningas üksikjuhtumist vilet, kuid nüüdisaegne seadus on süsteemi seisukohalt parem kui ajale jalgu jäänud.

Kaugema tuleviku teema on tsiviilseadustiku koostamine. Detsembris külastab Eestit Euroo-

pa tsiviilõiguse kodifitseerimisega tegelev komisjon. Olen tsiviilseadustiku kohta küsinud arvamust mitmelt eraõiguse raamseaduste loojalt. Kõlama on jäänud arvamus, et see ei tohiks olla lähiaja küsimus. Kui seda tehtaks praegu, tähendaks see tõenäoliselt eelkõige paragrahvide ümbernummerdamise tööd. Mõne aja pärast võiks sellel olla sisukam kaal, eriti Euroopa Liidu eraõiguse alase koostöö arengut silmas pidades.

Valdkonnaseadusi pidi laiali

Meie üldises haldusõiguses oli fundamentaalne samm haldusmenetluse seaduse vastuvõtmine. Järgmine nurgakivi on uus avaliku teenistuse seadus. Olemasolev avaliku teenistuse seadus on oma aja ära elanud, tegelikkuses otsivad riigiasutused mitmel juhul teed, kuidas sellest mööda hiilida. See seadus on asjade mõistuspärasel ajamisel vahel lihtsalt takistuseks. Tuleks teha kaks järgmist sammu. Esiteks peaks valitsus esitama eelnõu, millega tunnistatakse kehtetuks osa avaliku teenistuse seaduse sätteid, mis on bürookraatlikud ja puised, et seadus ei pidurdaks elu praktilist toimimist. Teine samm peaks olema uue avaliku teenistuse seaduse väljatöötamine. Pean oluliseks, et uus avaliku teenistuse seadus kodifitseeriks teatud määral ka meie ametkondade teenistusõigust. Meil on piirivalve, politsei, julgeolekuasutuste, kaitseväge, kohtunike, prokuröride ja diplomaatide teenistusõigus eraldi valdkonnaseadusi pidi laiali pillutatud. Nii tekib olukord, kus mingil teenistujate rühmal on soodustus, mis peaks olema ka ülejäänuil, või piirang, mis üldises avaliku teenistuse kontekstis on ebapraktiline. Kui küsida, kas me üldse vajame avaliku teenistuse seadust, siis minu vastus on selgelt jaatav, kuid see seadus peab arvestama praeguse tööjõuturu olemust.

Üldise haldusõiguse teine teema on meie halduskorraldust ehk haldusorganisatsiooni puudutav raamseadus. Praegu on need õigusühendid kokku võetud vabariigi valitsuse seadusse. Otstarbekas on valitsuse seadus kui valitsuskabinetti ja valitsuse poliitika kaju-

nemist kirjeldav seadus jätta eriseaduseks haldusorganisatsioonis, halduskorralduse seadus peaks aga eraldi seadusena kirjeldama haldussüsteemi.

Viimane raamseadus üldises haldusõiguses on sunni teostamine riigivõimu rakendamisel. Selles vallas on meil reguleeritud mitu üksikvaldkonda (nt sunniraha seadusega). Otstarbekas oleks kõike reguleerida ühes raamseaduses. Kas nimetame seda korrakaitse seaduseks, on maitseküsimus. Tähtis on, et sunni rakendamine oleks seaduse tasemel paika pandud. Seda nõuab ka põhiseaduse loogika nii ulatusliku potentsiaalse põhiõiguste riive korral.

Tõsine küsimus on kitsamate erihaldusharude kodifitseerimine. Näiteks Saksamaal on asutud koostama sotsiaalõiguse kodifikatsiooni. Ka Eestis tundub olevat otstarbekas mõelda nii õiguslünkade vältimiseks kui ka tarbijasõbralikkuse koha pealt ühe sotsiaalabi seadustiku tegemisele. Tarvis oleks välja töötada selle seaduse üldosa, kus on sätestatud isikud, menetluse kord ja protseduurid. Kui kõneleme sotsiaaltoetuste puhul n-õ testiva aluse rakendamisest, siis selle testiva aluse menetluse tarbeks oleks üks kodifikatsioon normitehnilise võttena otstarbekas.

Teine teema on keskkonnaõigus. Meil on vastu võetud keskkonnahalduse valdkondi puudutavaid seadusi, mille reguleerimisvõime on väga erinev. Ühtse keskkonnakaitse seadustiku loomine oleks seetõttu taas selgust loov samm. Erihalduse valdkondadest kõneldes on tähelepanuväärne, et meie haridusõigus on üles ehitatud haridusinstituutide, mitte haridusliikide loogika järgi. Nii saavadki tekkida kurioosumid, et erakõrgkooli reguleerib nt erakooli seadus.

Kolm võimalikku lähenemist

Omaette küsimus on meie põhiseaduse muutmine. Teema on tõsiselt päevakorral ka Euroopa põhiseaduse lepingu tööühmas. Meie õigusteadlased jagunevad n-õ kolme koolkonda. Esimene koolkond soovib hoida põhiseaduse teksti muutumatuna, kinnitades,

et probleemid, mis on esile kerkinud seoses Eesti ühinemisega euroliiduga, on põhiseaduse kolmanda akti tõlgendamise teel ületatavad. Teine koolkond leiab, et põhiseaduse tekst ja ajas muutuv eesmärgipärane tõlgendamine ei saa olla vastuolus. Nende hinnangul on lubatavuse piir juba ületatud ning lahenduseks on põhiseaduse muudatuste paketi koostamine. Kui võtta eesmärgiks kõike Euroopa Liiduga seonduvat põhiseaduses läbivalt kirjeldada, siis ei pääse üle ega ümber põhiseaduse uuest tekstist, sest normitehniliselt kõneleme kümnetest ja kümnetest muudatustest. Kolmas koolkond väidab, et Euroopa Liidu liikmesus loob elulise vajaduse põhiseaduse muutmiseks. Kuid uue teksti koostamine ei saa olla pelgalt põhiseadusesse euroklauslite lisamine. Uus põhiseaduse tekst peaks määrama kindlaks meie riigiorganite vahelised suhted ning revideerima põhiõiguste ja -vabaduste kataloogi.

Eksperitiisikomisjon tõdes, et töö põhiseaduse analüüsiga peab jätkuma. Lähtekohaks oleks minu hinnangu järgi kataloogi koostamine nendest põhiseaduse sätetest, mille tõlgendus on Euroopa Liidu liikmesust aluseks võttes põhiseaduse konkreetse sätte ja täiendamise seaduse koosmõjus kohaldamisel muutunud.

Uus põhiseaduse järelevalve süsteem

Kardinaalne samm on põhiseaduskomisjonis arutatav põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise eelnõu. Nimelt on meie põhiseaduse järelevalvesüsteem üles ehitatud jõustunud või jõustumata, aga vastu võetud seaduste vaidlustamisele Riigikohtus väitel, et need on põhiseadusega vastuolus. Samas ei ole võimalik pöörduda Riigikohtusse, et saada hinnang, kas kavatsetav õiguslik regulatsioon on põhiseadusega kooskõlas või ei ole. Mitmes Euroopa Liidu liikmesriigis on see võimalus olemas: põhiseadusliku järelevalve kohus annab oma seisukoha, kas põhiseadust on võimalik tõlgendada nii, nagu seda plaanitav riigisisene seadus või rahvusvaheline leping teeb.

Et tagada paremat õigusturvalisust ja maandada n-ö võimalikke konstitutsioonilisi riske, algatas põhiseaduskomisjon eelnõu, mille järgi parlament saaks koosseisu enamuse tahtel teha Riigikohtule ettepaneku anda oma tõlgendus seaduseelnõule, millega täidetakse Euroopa Liidu liikmesusest tulenevaid kohustusi. Siin on põhimõttelise kaaluga probleem, mis vajavad läbivaidlemist: kas Riigikohtu arvamus on hiljem Riigikogule siduv? kas pöördujate ring peaks olema laiem? kas pöördutakse eelnõu või konkreetse tõlgenduskäsitluse poole?

Üks on igal juhul selge: parlament peab võimalikuks ja põhiseaduspäraseks põhiseaduses määratlemata põhiseaduslikkuse järelevalve subjekti, s.o parlamendi enese toomist seadusse. Esimene kaesus, kus sellist tõlgendust vaja oleks, on meie rahaseaduse muutmine. Kas kehtiv põhiseadus võimaldab euro seadustada või ei? Eesti põhiseaduse tõlgendamise monopol on Riigikohtul ja tema arvamus väljaütlemise järel on diskussioonid sellega õiguslikus tähenduses lõpetatud nii Eestis kui ka väljaspool Eestit.

See lahendaks osaliselt õigusteoreetilise vaidluse, mis on esile kerkinud põhiseaduse täiendamise seaduse pinnalt: kuidas toimub menetlus asjades, kui Euroopa Liidu õigus on vastuolus Eesti põhiseaduse aluspõhimõtetega? Selle eelnõu valguses saab just parlament kontrollimenetlust läbi viia.

Näitena on huvitav viidata Saksa põhiseaduskohtu lahendile, millega tunnistati Saksa põhiseaduse vastaseks Euroopa Liidu õigusakt, millega määrati kindlaks Euroopa riikide koostöö vahistamiskäsu vallas. Nimelt keelab Saksa põhiseadus Saksa riigi kodaniku väljaandmise.

Üks meie õigussüsteemis üha rohkem tähelepanu pälviv probleem seisneb selles, et meil ei ole organisatsioonilises tähenduses eraldi põhiseaduslikkuse järelevalve kohut. Põhiseaduse järelevalves on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumile samm-sammult pädevusi juurde antud: teatud kujul individuaalne konstitutsiooniline kaebus, omavalitsuste õigus pöörduda, valimis-

kaebuste menetlused jne. Kuigi mitmed Eesti riigiõiguslased on lausa põhimõtteliselt selle vastu, ennustan siiski, et kõnealuse institutsiooni loomine Eestis on aja küsimus. Enesestmõistetavalt tuleks selleks muuta põhiseadust.

Raamatupidamislik mustkunst

Eesti õiguskorras tuleb astuda kolm õiguspoliitilist sammu. Esiteks tuleb langetada otsus kodifikatsioonide koostamise vajaduse kohta erinevates õigusvaldkondades. Teiseks dereguleerimise küsimused. Eestis ei ole ülereguleerimine sellises mõõtkavas probleem, millega seisavad silmitsi sajandeid oma iseseisvust rakendanud riigid. Samas peame arvestama üht asjaolu: me oleme rahvatulult Euroopa Liidu kõige väiksem liikmesriik. Konkurentsivõime aspektist tähendab see seda, et väike riik tuleb kodanikule suhteliselt kallim kätte.

Euroopa Liidu õigus on paratamatult loonud ulatusliku täiendavate regulatsioonide süsteemi. Konkurentsivõimet kasvatab iga protseduuri või reeglistiku tühistamine, mille puhul nende normide puudumine ei too teoreetiliselt kaasa suuremat kulu kui kehtimisega kaasnev maksumus. Selles vallas on positiivseks näiteks üleminek Interneti-põhisele Riigi Teatajale. Dereguleerimise teine aspekt on protseduuride ratsionaliseerimine. On mitmeid menetlusi, mis vajaksid mitte õiguslast, vaid just juhtimisloogikaalast hinnangut, kui mõistuspärased mingid protseduurid on, näiteks planeeringutega seonduv või maja sisemine ümberehitamine või mittetulundusühingu põhikirja muutmine. Kuulen alatasa kurtmist, et selliste valdkondade asjaajamised on juriidiliselt jaburad ega ühildu omavahel. Need on valdkonnad, kus Riigikontroll peaks koostama tulemusauditeid.

Dereguleerimise kõrval on oluline ülesanne detsentraliseerimine. Ma ei kõnele äriühingute erastamisest, vaid avaliku võimu ülesannete tegelikust loovutamises äri- või kolmandale sektorile. Olen pahatühti tähele pannud suhtumist, et kolmas sektor otsekui ei suuda nime-

tatud ülesannetega toime tulla. Arvan, et see on ebaõiglane lähenemisnurk. Õiglane on, et teenus antakse korraldamiseks sellele institutsioonile, kes seda kõige paremini osutab. Meil on paljuski leidnud aset riigi mimikri: mingi riigi varem tsentraalselt teostatud funktsioon antakse üle riigi asutatud sihtasutusele. See on avaliku sektori vähendamine raamatupidamisliku mustkunstiga, aga mitte tegelikult. Asi, mida hädasti vajame ja mis seni puudub, on raport selle kohta, milliseid avaliku võimu funktsioone on võimalik erasektorile või kodanikeühendustele üle anda.

Möödunud linnavolikogu valimiste eel vaatasin Tallinna linna ülesannete kataloogi ja leidsin sealt ainult kaks ülesannet, mida ei saa detsentraliseerida. Need olid õiguse loomine ja järelevalve. Kooli saab pidada mittetulundusühing, eakate avahooldusega tegelda kirik ja nii edasi. Omaette küsimus on muidugi see, et detsentraliseerida tuleb nii, et avalikku võimu päris ära ei pügataks (nagu meil on mitmeid kaasusi kommunaalteenustete erastamise vallas). Teine küsimus on riigi eemaletõmbumine riigi osalusega sihtasutustest.

Kolmas õiguspoliitiline küsimus on Eesti Vabariigi nägemus Euroopa Liidu õiguspoliitilistest tendentsidest. Eesti õiguskorras on selge sisemine loogika. Euroopa Liidu õigussüsteem on mitmesuguste õiguskultuuride ja poliitiliste mõjutuste tulemusena äärmiselt raskesti hõlmatav. Sellel on palju põhjust, alates liikmesriikide huvidest ning lõpetades kahe euroinstitutsiooni, komisjoni ja nõukogu õigusteenistuste suhetest tulenevaga.

Õigusaktide süsteemitu paabel

Euroopa põhiseaduse lepingu eelnõu loob uue (mõningas ulatuses) ja lihtsama Euroopa Liidu õigusaktide süsteemi. Leppe eesmärk Laekeni deklaratsioonis oli muuta Euroopa Liit tõhusamaks ja n-ö tarbijasõbralikumaks. See puudutab kogu liidu õigussüsteemi. Euroopa justiitsministrite nõukogus võiks Eesti seda teemat mitteametliku diskussiooniküsimusena pidevalt ülal hoida. Sellega on olemuslikult

seotud Euroopa Liidu konkurentsivõime küsimus.

Õigusaktide süsteemitu paabel pidurdab ka Ühtse Euroopa Aktis sätestatud põhivabaduste tõhusat realiseerimist. Justiitsküsimuste vallas peaks Eesti just efektiivsuse argumenti silmas pidades toetama ühtsete menetluste paikapannemist. Trahvide sissenõudmisel või tsiviilkohtupidamise kiiremal korraldamisel ei kärbi Euroopa õiguse olemasolu küll kuidagi Eesti iseotsustamise pädevust ega konkurentsivõimet.

Euroopa õigusel on Eestis ka teine aspekt. Me harmoneerisime kiiresti Euroopa õiguse üksikud valdkonnapõhised aktid. Nüüd on võimalik hinnata, kas üksikvaldkondi puudutavad seadused (nt liftiseadus) on mõtet jätta toimima eraldi seadusena või oleks mõeldav teatud süsteemi loomine.

Minu jaoks vajalik teema on meie õiguskeel ning õigusterminoloogia ja õigusloome metoodika probleemid. Mulle meeldis omal ajal akadeemik Uno Mereste ettepanek, et seaduse muutmise seadus peaks pealkirjas puudutama reguleeritavat probleemi. Teema tundub esmapilgul ebaoluline, aga raevuka vastuseisu tõttu, mida Mereste ettepanek kohtas, näib selle taga olevat midagi hoopis ulatuslikumat. Laiemalt vaadates on küsimus selles, kas õigust, seadust tajutakse kui tööriista ühe ülesande elluviimiseks või fetišeeritakse regulatsiooni ja paragrahve kui asju iseeneses. Mulle tundub, et seekord jäi võitjaks viimane käsitlus.

Aeg-ajalt oleme kolleeg Tulvistega Riigikogus vaadanud eelnõude sõnastust ja jäänud nõutuks – kas nutta või naerda. Soome filosoof ja loogik Georg Henrik von Wright kirjutas kunagi, et umbisikulisus ning keele hägusaks ja eufemismidega pikituks muutumine andis tunnistust mingi impeeriumi lõppemisest. Ta tõi näiteid Austria-Ungarist. Meile meenub muidugi Nõukogude Liit. Seega on keele lagundamine võrratult lihtsam keele puhastamisest.

Tartu Ülikooli õigusteaduskond on käivitanud välistudengitele põneva programmi – üleminekuühiskondade õigussüsteem. Sel aastal õpib õigusteaduskonnas selle huvitava programmi järgi esimest korda mitu välisüliõpilast. Ma ei tea, kuhu täpselt ja kas üldse õppejõud tõmbavad piiri, millal üleminekuperiood algas ja kas see on lõppenud. Periodiseerimine on õigusajaloos sama tänamatu ja keeruline kui muudes valdkondades.

Mina arvan, et nn üleminekuperiood rahvusliku õiguskorra kujundamisel ei ole lõppenud, see on läinud üle keerulisemasse, latentsemasse faasi: üleminekuperioodi tunnus on põhimõttelise tähendusega valikute tegemine.

Eelnevate tähelepanekutega tahtsin näidata, et meie rahvuslik juristkond peab lähiaastail langetama äärmiselt tähtsaid otsuseid. Tähtis on, et asjad ei sünniks nurga taga, vaid mõtestatud teadusliku diskussiooni käigus, kus asjaosalistel on argumenteerimise kohustus ja arvamuste vabadus.

Tööjõumaksude vähendamine tasakaalustab keskkonnatasude ja -maksude tõusu



Aivar Sõerd
rahandusminister,
Eestimaa Rahvaliid

Kui tahame olla jätkusuutlikud, peame turuosalistele andma maksupoliitiliste meetmetega signaali, et tarbimise ja loodusvarade kasutamise ning keskkonna saastamise eest tuleb maksta õiglast tasu.

Kolme ministeeriumi ja mitme valitsusvälise organisatsiooni koostöös valminud dokumendi "Ökoloogilise maksureformi lähtealused" kiitis valitsuskabinet heaks 7. juuli nõupidamisel. Selle sammuga nõustus valitsus dokumendis sätestatud põhimõtetega, mida me peame järgima maksupoliitika kujundamisel. Järjest teravamalt esile kerkivad üleilmse ulatusega keskkonnaprobleemid sunnivad meid arvestama maksupoliitiliste meetmete mõju keskkonnale, s.t nii energiatoodete maksustamine ja transpordimaksud kui ka keskkonna saastamise ja loodusvarade kasutamise maksustamine tuleb kriitilise pilguga üle vaadata.

Juulis toimunud valitsuskabineti nõupidamisel otsustati, et rahandusministeerium korraldab koos keskkonnaministeeriumi ning majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumiga lähtealuste avaliku arutelu ning esitab valitsusele ettepanekud ökoloogilise maksureformi raames rakendatavate meetmete mõjude uuringute elluviimise, sealhulgas planeeritava uuringute maksumuse, tähtaegade ja finantseerimisallikate kohta. Ettepanekud uuringute vajaduse kohta esitatakse veel sel aastal ning keskkonnatasude seaduseelnõu vastuvõtmisel

korraldatakse kolme ministeeriumi koostöös ökoloogilist maksureformi tutvustav üritus. Ökoloogilise maksureformi edasiarendamiseks kavandatakse vajaduse järgi dialoog erinevate huvirühmadega, kelle ettepanekud reformi elluviimise ja tuleviku kohta on meile väga tähtsad.

Oluline samm juba astunud

Eesti maksupoliitika lähiaastate üks põhisuundi on vähendada tööhõive kasvu toetamiseks tööjõumakse ning maksustada selle asemel rohkem tarbimist ja loodusvarade kasutamist ning keskkonna saastamist. Rõhutan veel kord: ökoloogiline maksureform ei too kaasa maksukoormuse tõusu, sest valitsusliidus on kokku lepitud, et maksukoormus säilitatakse 2003. aasta tasemel. Tulumaksu vähendamine on juba käivitunud ning keskkonnatasude seaduseelnõu vastuvõtmise järel realiseerub ökoloogilise maksureformi teine pool, mis toob kaasa keskkonnatasude tõusu.

Prognoosi kohaselt laekub Eesti riigile keskkonnamaksudest ja -tasudest 2005. aastal kokku 3,8 miljardit krooni ehk 2,5% SKT-st. Euroopa Liidu keskmisega võrreldes on Eestis keskkonnaga seotud maksude ja tasude osakaal riigieelarves väiksem, sellest hoolimata, et meie energetikasektor on väga keskkonnamahukas.

Tänapäeval ei ole pikaajaliselt edukas see poliitika, mida tehakse keskkonna arvel, vaid see, mis arvestab keskkonda. Põhimõtet saastaja maksab, mille kohaselt loodusvarade tarbimise ja jäätmete tekitamise eest maksab nende tarbija ja tekitaja, tuleb senisest palju rohkem arvestada. Ökoloogilise maksureformiga peab kaasnema nn keskkonnaaenulikest subsiidiumidest ja soodustustest loobumine või vähemalt nende oluline vähendamine. Loomulikult ei toimu see üleöö, vaid etapi viisi, iga uue etapi kavandamisel eelmisel

perioodil rakendatud meetmete tulemuslikkust arvestades.

Praegused tehnoloogiad ja riigi arengutase ei võimalda meil kohe üle minna taastuvate energiaallikate ja biokütuste kasutamisele, kuid taastuvatest energiaallikatest toodetud elektri- ja soojusenergia tootmiseks ning biokütuste laialdasemaks kasutuselevõtmiseks tuleb luua

soodsad tingimused. Üks oluline samm on juba astunud, nimelt on Eesti saanud Euroopa Komisjonilt loa vabastada mootorikütuse ja kütteainena kasutatavad biokütused aktsiisist. See on üks maksupoliitiline meede, mis aitab biokütuseid laiemalt kasutusele võtta ja fossiilsete kütuste kasutamise asemel taastuvate energiaallikate kasutamisele üle minna.

Keskkonnakaitse ja eelarveaugud



Taavi Veskimägi
Riigikogu aseesimees, Res
Publica

Septembri lõpus Riigikogusse jõudnud uue keskkonnatasude seaduse eelnõu tegelik sisu ei ole ökoloogiline maksureform, vaid lihtlabane keskkonnatasude tõstmine, et lappida riigieelarve auke.

Eestis on viimasel ajal tehtud palju suuri sõnu ökoloogilise maksureformi teemal. Püstitatud on ambitsioonikaid sihte, räägitud keskkonnakaitsest, töökohtade loomisest ja innovatsioonist. Vähem on olnud juttu tootjaille ja tarbijatele uute maksude kehtestamisest ja maksumäärade tõstmisest ressursikasutuse eest, mis on reformi tegelik eesmärk.

Eesti ei mõjuta oma reostusmahtudega üleilmseid trende. Seega on meie ühene eesmärk – meile ja meie lastele täna ja tulevikus reostamata Eestimaa. Ökoloogilise maksureformi alusdokument ütleb: “Ökoloogiline maksureform tähendab maksusüsteemi ümberkorraldamist eesmärgiga maksustada enam keskkonnakahjulikke tegevusi, mis kaasnevad loodusvarade tarbimisega. Samaaegselt vähendatakse tööjõu maksustamist.”

Keskkonnaminister Villu Reiljan kirjutas käesoleva aasta 24. mail Sakalas: ökoloogilise maksureformiga püütakse saavutada kolme eesmärgi – esiteks suurendada majanduse konkurentsivõimet, tekitades soodsat keskkonna tehnoloogilisteks innovatsioonideks, teiseks luua tööjõu maksustamise vähendamise teel uusi töökohti ning kolmandaks motiveerida keskkonnasõbralikult tootma, tarbima ja käituma. Lahendusi on võimalik leida keskkon-

nakaitseliste majandushoobade abil. Nendega suurendatakse keskkonna ja loodusvaradega seotud makse ning sellest saadava tulu arvel vähendatakse tööjõuga seotud makse.

Ilmselt käib kolme probleemi korraga lahendamine ministrile siiski üle jõu. Igatahes jääb mulje, et plaane tehes ei ole ta eesmärkidevahelisi seoseid ja tasakaalu eriti läbi mõelnud. Seda kinnitab veenvalt septembri lõpus Riigikokku jõudnud uus keskkonnatasude seaduse eelnõu, mis annab pildi valitsuse tegelikest plaanidest.

Paikapidamatu eesmärk

Esiteks ütleb uus keskkonnatasude seaduse eelnõu selgelt, et tööjõumaksude alandamise kompenseerimine keskkonnatasude tõstmise kaudu on olnud tühi jutt. Eelnõu seletuskiri rõhutab igati täiendavate, ligikaudu paari-kümne miljardi kroonini ulatuvate keskkonnainvesteeringute tegemise vajadust nii vee- kui ka jäätmemajandusse ning põhjendab sellega mitmete saastetasumäärade olulist tõusu. Eesmärki saada lisaraha keskkonnasektoris kinnitab ka see, et suurem osa laekuvatest keskkonnatasudest läheb jätkuvalt otse Keskkonnainvesteeringute Keskusse.

Kui üldine maksukoormus ei tõuse (seda on koalitsioon lubanud) ning samal ajal kasvavad keskkonnatasud lähevad põhiosas täiendavateks tuludeks-kuludeks keskkonnasektoris (samuti kui kasvav kütuseaktsiis läheb peamiselt tee-ehitusse), tuleb valitsusel tööjõumaksude vähendamiseks katteallikaid mujalt leida. Arvestades, et järgmise nelja aastaga kasvab keskkonnatasude maht 700 miljonilt 2005. aastal 1212 miljonile 2008. aastal ehk ainult 170 miljoni võrra aastas (ja sedagi juhul, kui Eesti Energia oma tootmisprotsessi muutmisel ei investeeriks), siis poleks mingist tööjõumaksude alandamisest nende vahendite arvel ikkagi mõtet rääkida. Maksupoliitika

suurtes arvudes vähegi orienteeruval inimesele oli selle eesmärgi paikapidamatus varemgi selge.

Keskkonnaga kõige otsesemalt seotud maksud võib Eurostati klassifikaatorit kasutades jagada kolme rühma:

- energiamaksud (kütuseaktsiis, elektriaktsiis, energia tootmisega seotud süsinikupõhised maksud);
- transpordimaksud (mootorsõidukitele, raskeveokitele, teekasutusele);
- saastamise ja loodusvara kasutamise seotud maksud (õhu-, vee-, pinnasesaaste, maavarade ja muude ressursside kasutamine, jäätmekäitlus, pakendid).

Need maksud toovad 2005. aastal riigieelarvesse 3,8 miljardit krooni, millest omakorda 3,2 miljardit moodustab kütuseaktsiis. Tööjõult võetavate maksude, s.o sotsiaal- ja tulumaksu maht riigieelarves ja kohalikes eelarvetes on ligikaudu 25 miljardit krooni. Planeeritava, keskkonnatasudest laekuva täiendava 150 miljoni abil saaks tööjõult makstavaid makse alandada üksnes 0,6% aastas. Isegi kui kõiki keskkonnamakse, sealhulgas kütuseaktsiisi kahekordistada, saaks tööjõult makstavaid makse vähendada ainult 15%.

Kui võrdleme Eestit enamiku Euroopa riikidega, siis näeme, et tavapärasest tasemest eristab meid napp 1% SKT-st ehk meie eelarve kontekstis ca 1,5 miljardit krooni. See on tõenäoliselt ka lagi, millist lisatulu võiks ökoloogiline maksureform tuua, kui rakendada kõiki meetmeid, mida reformi kontseptsioon kas või põgusalt puudutab. Selle arvel saaks tööjõu maksukoormust alandada kõigest 6%.

Siinkohal tuleb arvestada, et valitsuse tegevusvabadust uute tarbimismaksude kehtestamisel piirab niigi äärmise piiri peal olev inflatsioon, mille tõttu on ohus Eesti liitumine Euroopa ühisraha euroga. Lisaks ei saa unustada ka praeguse vasakpoolse valitsuse allergiat igasuguse hinnatõusu vastu, tuleneagu need keskkonnakaitsemise huvidest või muust. Seega on selge, et valitsus ei taha suuri muudatusi teha. Pigem piirduakse mõnesaja miljoni krooni väärtuses otsustega, mida näitab ka Riigikogule esitatud eelnõu.

Kokkuvõttes on tegelik seos ökoloogilise maksureformi ja tööjõu maksukoormuse vähendamise eesmärgi saavutamise vahel minimaalne. Kui tööjõu maksukoormuse alandamine sõltuks keskkonnamaksude tõusust, jääks see olemata.

Ökoloogilise maksureformi tegelik sisu

2004. aastal maksid Eesti Energia kontserni kuuluvad Narva Elektri jaamad ja Eesti Põlevkivi elektritootmisega seotult kokku ligikaudu 340 miljonit krooni keskkonnatasusid. Eelnõu koostajad on hinnanud, et kui põlevkivienergeetikas olulist nihet keskkonnakaitse ja ressursikasutuse osas ei toimu, võivad nende keskkonnatasud 2009. aastal läheneda miljardile kroonile. Samas seletuskirjas märgitakse, et eelnõus kavandatud tasumäärade juures võivad Narva Elektri jaamad keskkonnakaitsemeetmete rakendamise tagajärjel maksta aastail 2006–2009 kuni 600 miljonit krooni vähem. Kahjuks ei ole eelnõu koostajad hinnanud seda, kas, kuidas ja millise perspektiiviga elektritootja oma tehnoloogilist protsessi korrigeerib ja milline on sellisel juhul eelarvesse laekuvate tasude maht.

Keskkonnatasude kogulaekumiseks on 2008. aastal plaanitud kuni 1212 miljonit krooni, ca 70–80% keskkonnatasudest elektritootjalt, kellelt samal ajal eeldatakse oluliselt keskkonnasäästlikumat käitumist, mis loomulikult eeldab investeeringuid. Igatahes võib neist numbrest järeldada, et ökoloogilise maksureformi lähiaastate eesmärk on Eesti Energia kontsernist raha välja pumbata ja samal ajal temalt täiendavaid keskkonnainvesteeringuid nõuda.

Igatahes kaasneb sellega risk, et eelnõus planeeritud laekumised tulevikus ei kasva, vaid hoopis kahanevad. Ja siis peab ka valitsus kulusid vähendama (või hoopis tööjõumakse tõstma). Iseenesest on loomulikult tore, kui keskkonda vähem reostatakse. Samas ei saa sellistele ebamäärastele eeldustele ehitada üles riigi pikaajalisi finantsplaanid.

Vaadates keskkonnatasude ülemmäärasid, mis keskkonnatasude seaduses on välja pakutud, ja võrreldes neid määradega eelnõu lisaks olevas valitsuse määruse projektis, on selge, et valitsusele on jäetud määrade kehtestamisel väga suur tegevusvabadus. Eelnõu koostajad on avameelselt tunnistanud, et "...samuti pole praegu teada, millised tasumäärad eelnõus esitatud piirmäärade raames Vabariigi Valitsus kehtestab". Pole ka ime, sest seadus ei anna valitsusele mingeid juhiseid, millest määrade kehtestamisel lähtuda. Ilmselt on enamiku valitsuskabineti liikmete ja nende ministriumide suutlikkus keskkonnatasude küsimuses sõna võtta lihtsalt olematu.

Andes otsustamise valitsuse kätte selgete kriteeriumideta, millest otsustamisel lähtuda, võib igal aastal tekkida soov mõnesajamiljonise eelarveaugu – sellise augu teke eelarvestamise lõppfaasis on sama kindel kui maksud ja surm – katmiseks tasumäärasid suurendada. Ja arvestades, et peamine maksja on riigile kuuluv äriühing, kellel on lootust teenida lisatulu saastekvootide müügist, võib see kiusatus veelgi suurem olla. Seda selgem peaks neis küsimustes olema seadus või pikaajaline strateegia. Visandan mõned põhimõtted, millest tuleks keskkonnatasude ja laiemale keskkonnaga seotud maksude määramisel lähtuda.

Et reostus ei koliks Eestisse

Eesti maksumäärad, sealhulgas keskkonnamaksud, konkureerivad meid ümbritsevate riikide omadega. Mida väiksem on tooraine või kauba transpordikulu, seda kaugemale peame määrade kehtestamisel vaatama. Kui meie määrad on liiga madalad, kolib siia või laieneb Eestis tootmine, mida me ei soovi, või hakkame eksportima loodusvara, mida meil on tulevikus endil vaja. Kui meie määrad on liiga kõrged, ei ole kohalikel ettevõtjail piisavalt võimalusi tootmist kohandada ning peame hakkama kasutama sisseveetavat toorainet, jättes niimoodi reostuse piiri taha, kuid seades ohtu meie kaubandusbilansi, sest impordi eest tuleb maksta täiendava ekspordiga.

Keskkonnatasude määrade kehtestamise lähtekohaks peaks olema lihtne põhimõte: peame tegutsema nii, et reostus ei koliks Eestisse. Meie keskkonnatasude määrad tuleb hoida tasemel, kus Eestis reostada poleks kasulik. Seega peaksid meie ressursimaksud olema kõrgemad kui meiega sarnase või meist madalama tööjõuhinnaga maades.

Mis puutub elektri hinda, siis tulevikus ei peaks looduse reostamise arvel toodetav odav elekter olema siinse majanduse vedur. Kuid sellisel juhul peab hinnatõusu pikalt ette teadma, et ettevõtted saaksid oma tegevust planeerida. Vastasel juhul läheb nagu põlevkiviõliga, mille ootamatu oksjonilepanek – mis oli õige samm – lõi hoobilt sassi kümnete ettevõtjate ja tuhandete perede eelarve. Et energiatarbimises siiski midagi ei muutu, näitab see, et maksumäärade muutuse mõjuks kujuneb elektri hinna ca 1% suurune tõus ehk üks sent kW/h kohta, kui sedagi. Palkade kasvades selline hinnamuutus kedagi keskkonnateadlikumalt käituma ei suuna. Pigem vastupidi.

Ka maavarade puhul ei tohiks Eesti olla odava tooraine ekspordi koht. Eriti sellise tooraine puhul, mida meil tulevikus endal võib vaja minna. Seega tuleb ka siin hoida turuhind keskkonnamaksude abil naabritest pisut või oluliselt kõrgem, et Eestis oleks kasulik kohalikku tooret kasutada või tooret importida, mitte aga kohalikku tooret eksportida.

Loomulikult on kõik teoorias lihtsam kui praktikas. Loodusvara kasutamise kõrgem määr on kasulik importijaile, madalam määr seevastu kohalikele eksportijaist tootjaile. Seega on ees pikad ja erihuvidest tiined vaidlused (meenutagem kas või pidevaid lahinguid õlle- ja viinaaktsiisi õiglase proportsiooni teemal). Ilmselt on see valdkond, kus lisaks eelarveaukude täitmise soovile võib tekkida tavapärasest suurem korrupsioonioht. Seetõttu peavad määrade kehtestamise alused olema selged ja üheselt mõistetavad.

Kindlasti tuleb võtta põhimõtteks, et maksumuudatusi ei tehta mõni kuu enne eelarveaasta algust eelarveaukude lappimiseks, vaid need peavad olema ettevõtjaile teada

vähemalt aasta või isegi rohkem. Ökoloogilise maksureformi dokumendist võiks olla ettevõtjaile täiendava kindlustunde andmisel tegelikku kasu. Kahjuks on Riigikokku jõudnud eelnõu ja selle seletuskiri konkreetsete määrade põhjendamisel enam kui nõrk, annab valitsusele ilmselgelt liiga suured volitused ning paneb ettevõtjad oma tegevuse planeerimisel keerulisse olukorda.

Ärgem devalveerige mõisteid

Eespool toodud Eesti Energia näide selgitab, miks keskkonnatasud toovad eelarvesse lisaraha üksnes piiratud hulgal. Keskkonnatasude puhul tuleb silmas pidada nende kaht vastukäivat eesmärki: teenida tulu ja vähendada ebasoovitavat käitumist. Loogika on lihtne: kui väheneb ebasoovitav käitumine, väheneb ka tulu. Samamoodi toimib iga maks. Kui tõsta maksumäär kõrgele, kaob igasugune maksutulud, sest maksustamise aluseks olev tegevus lakkab, kolib naaberriikidesse või pöranda alla. Hea näide on pakendiaksiis, kus aktsiis on, aga raha ei laeku, sest pakendid jõuavad taaskasutusse. Mis ongi selle aktsiisi tegelik eesmärk.

Kõigepealt tuleks selgelt välja öelda, mis on ökoloogilise maksureformi eesmärk. See peaks olema ühemõtteline reostuse piiramine ja vähendamine, lähtudes meid ümbritsevast majandusruumist, mitte sihtotstarbeliste vahendite kogumine keskkonnainvesteeringuiks. Vastasel juhul tekib huvide konflikt. Teiseks tuleb otsustada, mida tehakse keskkonnatasudest laekuva tuluga. Kui tööpoolest minnakse mahukate tarbimist maksustavate otsuste teed, tuleks seda loomulikult kasutada tööjõumaksude alandamiseks, sest kui kogu lisatulu läheb keskkonnasektorisse, siis tuleb teiste ministereeriumide kulude katteks ikkagi muid makse ja seega kogu maksukoormust suurendada.

Arvestades seda, et ettevõtted püüavad kõrgete maksumäärade puhul oma tootmist kohandada nii, et reostus ja seega ka maksud oleksid väiksemad, on üleminekuperioodil puhtama tootmise poole vähemalt ressursi- ja reostusmaksude puhul tegemist lühiajalise tuluga. Kuna majandusministri tee-ehituse eelarvesse läheb 75% kütuseaktsiisi tõusust ning et suur osa keskkonnatasude tõusust jõuab keskkonnaministri juhitavasse Keskkonnainvesteeringute Keskusse, on selge, miks just need ministrid on maksumäärade tõusust enim huvitatud. Eriti keskkonnaminister, kes laiemal majandusarengu eest ei vastuta. Huvide konflikti vältimiseks tuleks kaotada olukord, kus keskkonnatasud täidavad neid tasusid planeeriva ja propageeriva ministri valitsemisala eelarvet, ning lülitada nimetatud tasud suuremas ulatuses üldisesse eelarvesse.

Kokkuvõttes on raske vastu vaielda ökoloogilise maksureformi õilsale põhimõttele – maksukoormuse nihutamisele tööjõu maksustamiselt loodusvarade kasutamise maksustamisele. Mina toetan seda põhimõtet. Eestis toimuvat vaadates ei saa seda nimetada ökoloogiliseks maksureformiks, vaid lihtlabaseks keskkonnatasude tõstmiseks. Hea, et Rahvaliidu poliitikud ütlesid kevadel enne uue suvise majandusprognoosi avalikustamist otse välja, et makse on vaja tõsta riigieelarve aukude lappimiseks. Nii tulebki öelda. Ei maksa keskkonnatasude suurendamist nimetada ökoloogiliseks maksureformiks ja pensionide paarisajakroonist tõstmist pensionireformiks jne. Ärgem devalveerige mõisteid!

Enne, kui hakata ökoloogilist maksureformi tegema, tuleb suunata pilk tulevikku ja kaaluda, mida ja mis määral maksustada, et olla kindel, et õiget asja õigesti tehakse. Maksupoliitika on eraldiseisev väärtus maksukeskkonna stabiilsus ja ennustatavus. Riigi pikaajaline maksustrateegia on maksupoliitika põhimõtteliste muudatuste eeldus.

Eesti kultuuripoliitika teelahkmed



Raivo Palmaru
kultuuriminister,
Keskerakond

Eesti säilitav-elitaarne kultuuripoliitika, kus kultuuri hindamisel domineerivad kõrgkultuuri normid, ei vasta enam dünaamiliselt areneva ühiskonna vajadustele. Seetõttu on kultuuripoliitika suund muutumas.

Sõna kultuur äratav arvatakse sedavõrd erinevaid kujutelmis, et on vabandatav, kui ma kõigepealt seletan, mida mina selle all mõtlen.

Ühed peavad kultuuriks ennekõike koorilaulu ja rahvatantsu, teised teatrit, kirjandust ja kujutatavat kunsti, kolmandad kõike seda, mida tehakse kultuuriministeeriumi allasutustes. Traditsiooniliselt mõistetakse kultuuri kui kõrgkunsti või kui vaimu, kunsti ja intellektuaalse elu valdkonda, mis inglise poeedi ja kriitiku Matthew Arnoldi sõnul on "parim, mida maailmas on mõeldud ja öeldud".

1960. aastail toimus kultuuri mõistmises pööre, seejärel määratletakse kultuuri enamasti kui kollektiivsete teadmiste süsteemi, kui kollektiivset konstruktsiooni, mille abil inimesed annavad tähenduse ümbritsevale tegelikkusele. Oluline seik: kultuur ei ole looduslik produkt.

See arusaam pärineb muu hulgas meie kaasmaalasel Juri Lotmanilt, kelle käsituses on kultuur inimühiskonna eri rühmade omandatud, säilitatud ja vahendatud mittepäriliku informatsiooni terviklik kogum. Seejuures ei ole kultuur pelgalt varamu. Lotmanile oli kultuur

ka "sekundaarne modelleeriv süsteem". "Pimaarseks modelleerivaks süsteemiks" nimetas ta keelevõimet, täpsemalt lihtsamaid semiootilisi struktuure, "sekundaarseteks modelleerivateks süsteemideks" keerukamaid semiootilisi struktuure: kunstide keelt, rituaalide keelt, kõike seda, mida kutsutakse kultuuriks (Lotman 1990, 4).

Lotmani (ent ka Heinz von Foersteri, Humberto Maturana ja Niklas Luhmanni) ideid on edasi arendanud süsteemiteooriat, Siegeni ülikooli germanistika ja kirjandusteaduse professor Siegfried Schmidt. Tema on nimetanud kultuuri programmiks, mille abil nii psüühilised kui ka sotsiaalsüsteemid keskkonnaga kohanevad.

Kuidas mõista kultuuri?

Sotsiaalsel ühendusel – ühiskonnal, kogukonnal jms, lühidalt sotsiaalsel süsteemil – peab Schmidti järgi olema kollektiivsete teadmiste süsteem, mis toimib sotsiaalse tegevuse perspektiivpunktina. Neist teadmistest tulenevad ootused, neile orienteerub inimene oma tegevuses.

Sellist kollektiivsete teadmiste süsteemi on mugav nimetada tegelikkuse mudeliks, mis tekib ühiskonna arengu käigus sel moel, et määratakse kindlaks ja tematiseeritakse oluliseks peetavad erinevused ning sõnastatakse need dihhotoomiatena. Abstraktselt võib need vastandpaarid jagada nelja dimensiooni:

- maailma tunnetamine ja tehnikaprogrammid (kuidas ümber käia keskkonnaga, mitte niivõrd looduskeskkonnaga, kui võrd inimest kui elussüsteemi ümbritseva keskkonnaga);
- inimesepilt (kuidas reguleerida isikutevahelisi ja sotsiaalseid suhteid);
- väärtuse ja normi küsimused (kuidas eristada head ja halba, väärtuslikku ja profaanset jne);

- emotsioonid (kuidas sotsiaalselt ja personaalselt väljendada ja väärtustada emotsioone).

Need on ainult kesksed dimensioonid, milles asub suur hulk inimtegevuseks olulisi dihhotoomseid mudeleid. Kõik need moodustavad keeruka kollektiivsete teadmiste süsteemi. Neid dihhotoomiaid tematiseeritakse ühiskonna lävimises pidevalt. Seejuures ei ole tematiseerimine juhuslik, vaid kulgeb nii, et sotsiaalne süsteem säilitaks oma identiteedi. Sotsiaalsed süsteemid ei ole ilma sellise programmiga mõeldavad ja kultuur pole mõeldav ilma sotsiaalsüsteemita. Mõlemad saavad toimida ainult käsikäes. Seejuures täidab kultuur kahte olulist ülesannet:

- ühiskonna liikmete (koos)oriendamine sotsiaalses süsteemis;
- ühiskonna pidev taasloomine.

Kultuuriteadmised on vaadeldavad ja kirjeldatavad sümboliliste struktuuride vormis (skeemid, grammatika(d), jutustamismuster, diskursus, stiil), sündmustena (tseremooniad, riitused), objektidena (kunstiteosed, majakraam, tööriistad), müütidena, religioonina, teooriatena jms. Kultuur kui programm diferentseerub ühiskonna liigendumise järgi allprogrammideks. Mida arenenum on ühiskond, seda keerukam on tema kultuur.

Kultuuri oluline vahend on keel, mida ühiskonna liikmed vabalt ei vali ega õpi. Nad saavad selle päranduseks ja omandavad sotsialiseerumise käigus. Oluliseks peetavate erinevuste tematiseerimine ja kultuuri levi kulgeb kommunikatsiooni, eriti meediakommunikatsiooni kaudu. Nüüdisaegses suures ühiskonnas toimuvad kultuurisündmused enamasti

väljaspool meie eluilmast, seetõttu on kultuur põhiliselt meedia vahendatud. Schmidt teeb siit järelduse, et üksikisikud tegutsevad meediakultuuri kontekstis (Schmidt 1994, 600 jj).

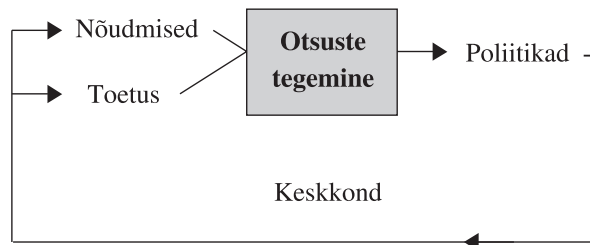
Mis on kultuuripoliitika?

Teine määratlemist vajav mõiste on kultuuripoliitika. Inglise keeles on sõnal poliitika koguni kolm vastet: *polity*, *politics* ja *policy*. Esimene osutab poliitika formaalsele struktuurile, s.t institutsioonidele, menetlustele ja normidele. *Politics* kirjeldab poliitikat kui huvide vahendamise ja läbisurumise, konfliktide reguleerimise ja poliitiliste otsuste tegemise protsessi. *Policy* aga tähistab poliitikat kui väärtustele ja eesmärkidele suunatud riiklikku tegevust. Siin on jutt konkreetsetest poliitikatest, näiteks majanduspoliitika, hariduspoliitika, tervishoiupoliitika, kultuuripoliitika jne.

Ameerika poliitikateadlane David Easton peab poliitilise süsteemi põhifunktsiooniks defitsiitsete ressursside paigutamist. Seeläbi muutuvad võimalikuks kollektiivselt siduvad otsused ja ühiskond saab sihipäraselt areneda. Eastoni jaoks on ühiskond laiem sotsiaalsüsteem, mille sees poliitiline süsteem kui osasüsteem täidab kindlaid funktsioone. Poliitiline süsteem on selles käsituses interaktsioonide kogum, vastastoidmed kulgevad lõputus ringis (vt joonis 1).

Eastoni mudel osutab, et poliitilise süsteemi tegevuses kajastuvad ühiskonna mõjud. Joonisel vasakul on nn mõjutamise sfäär, milles eri ühiskonnarühmade huve ja eelistusi esindavad erakonnad ja huvirühmad esitavad

Joonis 1. David Eastoni poliitilise süsteemi mudel



otsuste tegijaile oma nõudmisi ja väljendavad toetust. Viimase all mõistis Easton positiivset või negatiivset suhtumist.

Nn mustas kastis (joonisel “otsuste tegemine”) toimub konversioon, mille käigus nõudmised ja toetus muudetakse poliitilisteks otsusteks. Süsteemi väljundiks on poliitikad, mille ühiskonnarühmad võtavad erinevalt vastu. Kuna poliitika on Eastoni käsituses väärtuste jaotamine, nende hulk aga on piiratud, võidavad ühed ühiskonnarühmad poliitikast rohkem kui teised. Sestap on ühed rühmad poliitikaga rahul ja teised mitte, millest omakorda tulenevad uued nõudmised ja toetus. Nii on poliitilisele süsteemile omased pidev pingeseisund ja ringlus.

Ka kultuuripoliitika puhul võime kõnelda sisendist ehk nõudmistest ja toetusest ning konversioonist, mille käigus nõudmised ja

toetus muudetakse poliitilisteks otsusteks. See toimub erinevates institutsioonides. Süsteemi väljundiks on konkreetsed poliitikad, mille abil poliitikas toimijad püüavad lahendada ühiskondlikke ja kultuuriprobleeme.

Igal riigil on kultuuripoliitika – isegi kui taotluseks on kultuuripoliitika puudumine. Selle tõdemuse mõistmiseks võtame kaks ideaaltüüpi – ühelt poolt ühiskonnad, kus kultuur areneb ainult riigi toel, ning teiselt poolt riigid, kes ei pea kultuuripoliitikat oluliseks ja kus kultuur areneb ainult vabaturu loogika põhjal (vt joonis 2). Ehkki tegelikkuses eksistevad riigid ei saavuta kumbagi poolust, on üldreegel selline, et kultuuripoliitika (loe: väärtuste ümberjagamine eesmärgiga toetada kultuuri arengut) on oluline väikestes riikides, kus puudub märkimisväärne majanduslik või sõjaline jõud (Gordon, Mundy 2001, 61).

Joonis 2. Kultuuripoliitikate kontinuum



Selliste hulka kuulub ka Eesti. Majanduslikult ja poliitiliselt võimsad riigid piirduvad seevastu üksnes vaba turumajanduse põhimõtete toetamisega. Selline riik on näiteks Ameerika Ühendriigid, kus pole ka kultuuriministeeriumi.

Vaadeldavad vastandpaarid aitavad mõista, et kultuur areneb ühiskonnas iseseisvalt ja suuresti turu toimel. Kultuuripoliitika roll on üksnes kompenseerida turu väiksusest ja tagasihoidlikest majandusressurssidest tulenevaid probleeme. Samas sõltuvad poliitika eduvõimalused poliitikute koostööst erinevate kultuuriinstitutsioonide ja huviesindustega. Selles interaktsioonis puutub poliitiline süsteem kokku rea funktsionaalsete probleemidega, mille seas on kõige olulisem huvide arvestamine ja ühendamine.

Erinevaid huve arvestades, probleeme lahendades ja teenuseid osutades toimib riik para-

tamatult selektiivselt. Tema otsused peavad silmas mingeid ühtesid asjaolusid, probleeme ja ühiskondlikke huve ning pööravad vähem tähelepanu teistele. Selline selektiivsus on paratamatu ja ratsionaalne, sest riigi ressursid on piiratud ja erinevad huvid on sageli ühildamatud. Seetõttu ei ole kõiki probleeme võimalik lahendada ja otsustajatel tuleb paratamatult teha oma eelistused.

Huvide arvestamise puhul on probleemiks seegi, et eri huvid on ebavõrdselt organiseeritud ja nende läbilõõgivõime on erinev. Ka ei konkureeri huvid üksteisega süsteemikindlalt ega saa seepärast üksteist oluliselt kontrollida ning piirata (erinevalt sellest, mida väidab traditsiooniline pluralistlik lähenemisviis). Järelikult ei ole pluralistlik huvide vahendamine võrdse kaaluga ega too endaga kaasa poliitika stabiilset juhtimist. Vastupidi, see loob selektiivsuse ja huvide puuduliku arves-

tamise tõttu märgatavaid legitiimsuse ja ratsionaalsuse probleeme.

Samas on oluline mõista, et parlamendi, täitevõimu ja parteide struktuurid ei tegele pelgalt huvide vahendamise, vaid on eeskätt nende ühendajad ja sageli ka juhtijad. Praktikas tähendab ühendamine seda, et mitmekesised huvid redutseeritakse enamusvõimeliseks programmiks. Selle funktsiooni tähtsust on raske ülehinnata.

Institutsionaalne struktuur

Kultuuripoliitilisi otsuseid tehakse mitmesugustes institutsionaalsetes struktuurides. Eesti kultuuripoliitikat kujundavate institutsioonide hulka kuuluvad Euroopa Liidu asutused, Riigikogu ja tema kultuurikomisjon, kultuuriministeerium ja kohalikud omavalitsused.

Euroopa Liit ei püüa liikmesriike kultuuripoliitika väljatöötamisel ja ellurakendamisel asendada. Ta viib ühenduse asutamislepingus sätestatud eesmärgi kultuurivallas ellu peamiselt üleeuroopaliste koostööprogrammide kaudu. Siit tehakse mõnikord järeldus, et kultuuri vallas on ühenduse riigid iseseisvad. Kuid see ei ole nii. Pärast Euroopa Liitu astumist on olukord meie jaoks kardinaalselt muutunud: me asume piltlikult öeldes toitumisahela lõpus. Paljud meile tähtsad otsused tehakse Brüsselis või eesistujamaade pealinnades. Need ei puuduta ainult kultuuriprogramme ja nende rahastamist, vaid ka näiteks direktiivide rakendamist või Euroopa Ühenduse asutamislepinguga tagatud põhivabaduste tõlgendamist (näiteks kuivõrd on piiriülene televisioon tõlgendatav kaupade ja teenuste vaba liikumisena).

Et tagada meie rahvuslike huvide kaitse kultuurivallas, tuleb Euroopa Liidu institutsioonides aktiivselt tegutseda ja osaleda nii Euroopa Liidu poliitikate väljatöötamises kui ka nende rakendamises. See hõlbustab rahvusvahelist kultuurisuhtlust ja aitab rikastada meie kultuurielu. Samas on Euroopa Liit kultuurilise mitmekesisuse väärtustajana väikerahva jaoks tõhus kaitse üleilmastumise ohtude vastu.

Riigikogu otsustab riigieelarve ning koos sellega ka kultuuriministeeriumi eelarve üle. Seadusandliku organina võtab ta vastu õigusakte, mis mõjutavad kultuurielu. Riigikogu kultuurikomisjon valmistab ette kultuurialast õigusloomet.

Kultuuriministeerium on Eesti kõige väiksem ministeerium, kus nende ridade kirjutamise ajal on ametis 53 inimest. Ministeeriumi valitsemisalas on riigi kultuuri-, kehakultuuri- ja spordi- ning muinsuskaitsetöö korraldamine ja kunstide edendamine, osalemine riigi meediatöö kavandamises ning asjaomaste õigusaktide eelnõude koostamine.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohaselt on valla- ja linnajuhtide ülesanne korraldada nende haldusalas olevate kultuuriasutuste ülalpidamist. Traditsiooniliselt peetakse omavalitsuse ülesanneteks kultuuri vallas kultuuriteenuste osutamist, kultuuriasutuste hoonete ülalpidamist ja ehitamist ning kultuuritöötajatele palga maksmist. Seega on omavalitsuste kultuurfunktsioonid seotud rahaga. Samas aga sõltuvad omavalitsused majanduslikult riigist ja sageli puuduvad neil raha ja inimesed, et iseseisvat kultuuripoliitikat teha.

Pisut ajalugu

Ajalooliselt põhineb Eesti tänapäeva ametlik või riiklik kultuurikäsitus ühelt poolt president Konstantin Pätsi üsna jõuliselt rahvalikul ja rahvuslikul kultuuripoliitikal ning teiselt poolt sellele järgnenud nõukogudeaegsel hierarhilisel ja institutsioone põlistaval kultuuripoliitikal. Mõlemad olid ülalt suunatud ja juhitud.

Pätsi kultuuripoliitika ideoloogiline sisu – rahvuslus – oli mõistetav: eestlastel oli õnnestunud saavutada oma riik, mis tuli nii majanduslikult kui ka kultuuriliselt üles ehitada. Enne rahvusriiki oli eestlaste staatus pärast baltisakslasi ja venelasi kolmandajärguline. Sellel taustal tuli kujundada ja toetada rahvuslikku identiteeti, mis väljendus riigi toetustes kõigile professionaalse ja rahvakultuuri valdkondadele. Toona rajati kultuuri toeta-

miseks enamik tänaseni toimivatest institutsioonidest. Pätsi eesmärk oli homogeenne rahvus ja tugev rahvusriik, mis ideoloogiliselt tugines ärkamisajal nii maal kui ka linnas tuule tiibadesse saanud ühtsele rahvustundele.

Pätsi ajal sisse seatud kultuuripoliitika mudel ja institutsioonide võrgustik sobis paljuski punavõimule ja võeti suures osas üle. Süsteem töötas eesmärgipäraselt edasi, muutudes veel tsentraliseeritumaks. Vahetus eeskätt kultuuripoliitika ideoloogiline sisu.

Okupeeritud ala poliitiline režiim oli totalitaarne. Selle institutsionaalse struktuuri keskmes oli kõikvõimas kompartei, mis monopoliseeris kogu võimu. Monoliitsus saavutati mitte ainult kõikjale ulatuva partei, vaid ka teiste organisatsioonide abil, mida Juan Linz ja Alfred Stepan on nimetanud nn abistavateks institutsioonideks (Linz, Stepan 1992, 132). Need olid noorsoo-, naiste-, ameti-, spordi- jm ühingud, samuti kultuuriinstitutsioonid. Neist poolsotsiaalsetest organisatsioonidest ei saa kõnelda kui poliitilise võimu välistest huvirühmadest. Kultuuriinstitutsioonid olid parteiriigi poolt tunnustatud või loodud. Režiim kontrollis institutsioone ja nende liidrite valikut täielikult ning tagas neile esindusmonopoli oma ühiskonnarühma sees. Vastutasuks kontrollis institutsioon ühiskonnagruppi, kindlustades distsipliini rühma sees ja toetades režiimi. Kultuuripoliitika ideoloogiline sisu oli totalitaarriigi manipuleeriv retoorika, mille deklareeritud eesmärk oli nõukogude inimese kujundamine, tegelik eesmärk aga totaalne kontroll.

Samas ei ole üheski kultuuris üldkehtivaid käsitusi. Rööbiti valitseva käsitusega on alati olemas vastandkäsitused, mis väljendavad ühiskonna eri rühmade vastuseisu valitsevatele müütidele. Nõukogude kultuuriideoloogia vastandkäsituseks ja varjatud vastupanuna säilis rahvuslik mentaliteet, mis oli ka taasiseseisvumise üks võtmetegureid.

Teiseks on oluline mõista, et ükski poliitiline režiim ei suuda pikka aega püsida totalitaarsena. Ka Eesti NSV-s hakkasid juba kuuekümnendatel aastatel kujunema huvirühmad, kes esindasid piirkondlikke, sekto-

raalseid jm rühmahuve. Nende lobikanalid olid kompartei organisatsioonid ja harukondlikud ministeeriumid, kust isiklike kontaktide, kingituste, toetuse lubamise või altkäemaksu abil võluti välja raha, kvoote ja limiite. Sellisteks huvirühmadeks kujunesid ka kultuuriinstitutsioonid.

Koos taasiseseisvuse ja uue ilmakorra tulekuga säilisid üldjoontes nii kultuuri senine institutsionaalne struktuur kui ka selle rahastamise põhimõtted. Taasiseseisvunud riigi kultuuripoliitika sisu oli kultuuri senise institutsionaalse struktuuri säilitamine. Riigi vastutus kultuuri arendamise eest väljendus kultuuriinstitutsioonide ülalpidamises, kultuuriloojatele töö- ja loometingimuste tagamises, kultuuripärandi säilitamises ja rohkendamises ning kunstnike, muusikute ja teiste kultuuri-tegijate ettevalmistamises.

Kultuuri hindamine lähtus mitte niivõrd rahva igapäevaste kultuurivajaduste rahuldamisest, kuivõrd välistest esteetilisest standarditest. Seejuures jäi kultuuri eri harude ja institutsioonide rahastamisel suuresti kehtima Nõukogude aja lõpu pruuk, kus see sõltus isiklikest kontaktidest ja lobistide võimest ulatuda poliitilise otsustamise keskusteni. Selline juurdepääs on aga paratamatult kasin ressurss ja alati ebavõrdselt jaotunud ning ei sobi seetõttu pluralistlikku ühiskonda. “Survepoliitika on valikuline protsess, mis on halvasti kavandatud hajali huvide rahuldamise tarvis,” kirjutab Mark N. Hagopian oma raamatus “Režiimid, liikumised, ideoloogiad” (1993, 282). “See süsteem on moonutatud, ülekoormatud ja mõne vähemusekillu kasuks tasakaalust väljas.” Nii on olnud lood ka taasiseseisvunud Eesti kultuuri rahastamisega.

Säärase säilitav-elitaarse kultuuripoliitikaga suutis Jaak Allik, kes oli kultuuriminister aastail 1995–1999, luua siirdühiskonna segaduses mõningase ratsionaalse korra ja sõnastada 1998. aastal Riigikogus vastu võetud “Kultuuripoliitika põhialustes” ka kultuuri arengu programmi.

Sama poliitikat üritasid aastail 1999–2005 jätkata kultuuriministeeriumi juhtinud Signe Kivi (1999–2002), Margus Allikmaa (2002–

2003) ja Urmas Paet (2003–2005), kuid see ei olnud enam võimalik. Senise institutsionaalse struktuuri säilitamine ja rahastamine oleks tulnud kõne alla ainult ühel juhul – kui see ei oleks arenenud. Süsteemiteoreetiliselt tähendab areng alati struktuuri, antud juhul siis kultuuri institutsionaalse struktuuri keerukamaks muutumist, mis kultuurielarves ilmneb rahastamist vajavate eelarveridade rohkenemises.

Asjade nii olles ei olnud kiiresti arenevad ja keerukamaks muutuvat institutsionaalset struktuuri enam võimalik vanaviisi rahastada. Pealegi süvenesid olukorras, kus rahastamine sõltus eeskätt juurdepääsust otsustajatele ja lobitöö intensiivsusest, eri kultuurialade rahastamise disproportsioonid veelgi. Nii näiteks moodustasid kultuuriministeeriumi eelarvest kujutavale kunstile eraldatud summad 2005. aastal vaid 0,5, sõnateatritele 16 ja muusikale (koos rahvusoperiga Estonia) 15,9 protsenti. Kuna kogu institutsionaalset struktuuri vanaviisi rahastada enam ei saanud, tegid Reformierakonna ministrid panuse elitaarsele kultuurile ning kultuuri ja spordi infrastruktuuri väljehitamisele. Sellega tugevnes kultuuripoliitika elitaarne suundumus veelgi, ehitusvõlad aga küündisid 2005. aasta kevadeks 994 miljoni kroonini – ja seda 1,6 miljardi krooni suuruse kultuurielarve juures. 2005. aasta aprillis toimunud valitsusevahetuse ajaks oli selge, et vanaviisi jätkata ei ole võimalik.

Lahendamist vajavad probleemid

Enne kui edasi minna, heidame kiirpilgu olulistele lahendamist vajavatele probleemidele. Neist suurim on kahtlemata see, et elitaarse suundumusega kultuuripoliitika ei rahulda enam elanikkonna igapäevaseid kultuurivajadusi. See probleem on Euroopas hästi tuntud, sest kõik Lääne- ja Põhja-Euroopa riigid on pärast Teist maailmasõda läinud koos heaoluriigi kontseptsiooni arenguga elitaarselt kultuuri- ja kultuuripoliitika käsitluselt üle demokraatlikule. Ka Eestis kipub üldsus tajuma kultuurielu laiemalt kui professionaalide rühmade privilegeeritud tegevust,

milles ülejäänule on ette nähtud passiivse tarbija osa.

Samas on professionaalse kunsti asutustel riigieelarves oluline koht ja nende institutsioonide juhid lähtuvad sageli arusaamast, et nemad otsustavad, missugust kunsti on inimestel vaja, käitudes nagu vürstid oma väikestes vürstiriikides.

Tähtis on märkida, et mõlemad printsiibid – nii säilitamine kui ka elitism – olid kitsastes oludes õigustatud. Loomulikult tuleb hoolitseda rahvuslikku identiteeti loovate institutsioonide eest ja professionaalkultuur on vaieldamatult oluline. Nii on mõlemad suunad endistiivi vajalikud ja väärtuslikud. Kuid kui kultuurikäsitlus näebki olulise ja nimetamisväärsena üksnes neid kahte suunda ja kõik neist väljaspool asetsev ei kvalifitseeru kultuurina, on meie arusaam kultuurist ja selle mõju ahtake.

Paljud kunstilmingud (näiteks disain, fotograafia, rockmuusika) ootavad Eesti kultuuripoliitika silmis alles rehabiliteerimist ja tunnustamist. Ühtlasi tajuvad traditsioonilised kultuuriinstitutsioonid, s.o teatrid, muuseumid ja isegi kinod (DVD ajastul) üha enam survet nii uute meediate kui ka erinevate pop- ja massikultuuri ilmingute poolt. Nende ja uute innovaatiliste kultuuriilmingute võitluse objektiks on inimese vaba aeg, tähelepanu ja lõpuks ka raha. Selles olukorras vajab Eesti rohkemaid ühiskonnarühmi kaasavat ja avatumat kultuurikäsitlust.

Viimane ei tähenda kultuuri seniste väljendajate ja institutsioonide unustamist. Me armastame jätkuvalt oma suuri kunstnikke, oleme uhked nende saavutuste üle ja saame osa laulupeost. Avatusega kaasneb lihtsalt laiem osalus tegutsemises, samuti arusaam, et igatüüpi, kel soovi ja piisavalt sõnumit, on õigus end väljendada.

Teiseks on vaja muuta nii kultuuripoliitiliste otsuste tegemise kui ka kultuuri finantseerimise süsteemi. Praegune otsustamine on liialt tsentraliseeritud, see on koondatud kultuuriministeeriumisse ja selle allasutustesse. Niisugune süsteem on ebaefektiivne ning süvendab perifeeria ja keskuse vahelist lõhet.

Nõukogude aja pärand

Kultuuriinstitutsioonide rahastamine lähtub senisest tasemest, millele vahendid lisanduvad eeskätt reaktsioonina eri huvirühmade survele. Sisuliselt on raha väljavõlumise süsteem jäänud nõukogudeaegseks, kus otsustavat rolli mängivad isiklikud kontaktid ja tutvus. Samas on huvirühmade ressursid väga erinevad, millest omakorda sõltub nende juurdepääs kõikvõimalikele otsustustasanditele. Seetõttu on paljude huvirühmade mõju tagasihoidlik, üksikute institutsioonide, eeskätt avalikõiguslike asutuste mõju aga ebaproportsionaalselt suur. See on kallutanud tasakaalu ühiskonnas, mis omakorda tingib vajaduse avardada toetuste süsteemi laiemale ringile. Oluline probleem on ka see, et Eesti kultuuripoliitika (nagu enamik muid poliitikaid ja kogu valitsemisüsteem tervikuna) on liialt tsentraliseeritud. Siingi on tegu Nõukogude aja pärandiga. Nüüdisaegses demokraatias on huvid diferentseerunud ja sellega koos poliitika spekter laienuud. Selles olukorras on detsentraliseeritud poliitika efektiivsem kui tsentraliseeritud. Detsentraliseeritud süsteemid suudavad erinevaid huve paremini arvestada ja lõimida ning on seejuures võimelised paremini silmas pidama kohalikke huve. Kuna ühiskonna huvid jagunevad regionaalselt enamasti erinevalt, vähendab detsentraliseerimine poliitiliste otsuste keerukust. Probleeme saab kohalikul tasandil diferentseeritumalt ja täpsemalt käsitleda. Ka on probleemid ja huvid regiooni tasandil homogeensemad kui kogu riigi alal. See muudab probleemide käsitlemise ja otsustamise odavamaks, sest vähenevad nn konfliktikulutused. Ühtlasi väheneb probleemide konfliktipotentsiaal. Detsentraliseerimine vähendab ka riigiparaadi keerukust, sest vähenevad kulutused infole ja kontrollile. Samas võimaldab riigi mitmeastmeline ülesehitus kergemini leida optimaalset "tootmissuurust" kultuuriteenuste pakkumiseks. Paraku takistab detsentraliseerimist 1993. aasta ebaõnnestunud reformiga loodud süsteem, mis koosneb rohkem kui kahesajast

omavalitsusest. Vähem kui kümnendik neist ei ole riigi dotatsioonil ja riigi toetuste kogumaht omavalitsustele on suurem kui nende omatulud. Seetõttu ei ole omavalitsuste süsteem tervikuna kuigi kandevõimeline ega suuda täita detsentraliseerimisest tulenevaid ülesandeid. Olukorda ei ole parandanud ka 1997. aastast alates aetud omavalitsuste liitmise poliitika. Üha selgemaks saab, et lahendus oleks teise tasandi omavalitsuste taastamises. Et aga teise tasandi omavalitsuste taastamine võtab aega, on kultuuriministeerium läinud dekontsentratsiooni teed.

Põhiraskus riigilt turule

Tänavu 23. augustil sõlmisid kultuuriminister ja regionaalminister koostöölepingu, mille eesmärk on tagada ühine ladus tegutsemine kultuuriministeeriumi valitsemisalaga seotud maakondlike ülesannete täitmisel. See samm võimaldab viia küll otsustamise mõnevõrra "allapoole", kuid ei lahenda põhiprobleemi, milleks on kultuuri rahastamise struktuur. Üle üheksa kümnendiku kultuuri-eelarve vahendeist tuleb riigilt, omateenitud vahendite osakaal moodustab kõigest 6,15 protsenti ja välisvahendid 0,14 protsenti. Samas on kultuuri eri valdkondade rahastamise proportsioonid tasakaalust väljas. Selles olukorras on kultuuriinstitutsioonide nõuded seotud põhiliselt raha jagamisega. Olgu lisatud, et Põhjamaades moodustab riigi toetus umbes kolmandiku kultuuriinstitutsioonide eelarvest, teine kolmandik tuleb omavalitsustelt ja kolmanda kolmandiku moodustab "muu", milleks on põhiliselt omateenitud vahendid ja sponsorite toetus. Juhul kui Eestis tekiks teise tasandi omavalitsus koos oma maksubaasiga, tuleks suur osa kultuuriinstitutsioone (näiteks teatrid) viia nende alluvusse. Sel juhul jääks riik neid ainult osaliselt toetama. Väga tähtis on ka omateenitud vahendite osa suurendamine ja sponsorluse soodustamine. Sestap on kultuuri arengu seisukohalt tähtsad sellised muudatused maksuseadustes, mis loovad erasektorile soodustusi kultuuri toetamise korral. Samuti

on oluline, et käibemaks kultuuriürituste piletitelt oleks ühtlaselt 5 protsenti. Meie üldine taotlus on, et kultuurilise aktiivsuse põhiraskus kanduks riigilt kolmandale sektorile ja turule. Olukorda raskendab seegi, et Eestis puudub avalik arutelu kultuuripoliitika üle. Kultuuri teema jõuab päevalehtedesse, raadiosse ja televisiooni pahatihti ainult seoses skandaalidega, kultuuripoleemika ilmub üksnes erialajakirjanduses. Asjade nii olles ei saa inimesed riigi kultuuripoliitikat kuigivõrd mõjutada. Teisalt ei jõua ka poliitikut pidevalt jälgida, missugused huvid ühiskonnas tekiavad. Seetõttu on massikommunikatsioon avaliku arvamuse vahendajana ning ühtedelt institutsioonidelt teistele suunatud ootuste ja nõudmistega väljendajana tähtis. Kui see tagasiside kanal ei toimi, ei ole ühiskonna institutsioonide ja sotsiaalsete rühmade tegevus vastastikusel kooskõlas. Sellise integratsiooni puudumine seab ohtu ühiskonna arengu. Kultuuri toetamise oluline probleem on seegi, et suur osa toetustest kulub institutsioonide finantseerimisele, üksiklooja saab sellest katlast liiga vähe. Seejuures on kultuuriasutuste juhtide ja tippartistide sissetulekute erinevus kärinenud koguni neljakordseks – mõistagi esimeste kasuks.

Kultuuripoliitika väljatöötamine

Eesti kultuuripoliitika lähtub rahva poolt põhiseaduse vastuvõtmisega riigile pandud kohusest tagada eesti rahvuse ja kultuuri säilimine läbi aegade. Meie kultuuripoliitika põhieesmärk on luua tingimused inimeste vabaks vaimseks ja füüsiliseks arenguks ja loominguks eneseväljenduseks.

Kultuuriministeriumis on asutamisel kultuuripoliitika analüüsi ja strateegilise planeerimise osakond. Selle eesmärk on viia kokku akadeemiline uurimus, seni kehtivate kultuuripoliitiliste dokumentide analüüs ja praktika, et panna kultuuripoliitika kujundamisel alus senisest strateegilisemale lähenemisele.

Käivitatud on 1998. aastal Riigikogus kinnitatud kultuuripoliitika põhialuste analüüs ning kultuuriministeriumi 2003.–2006. aasta

tegevuskava analüüs, et kaardistada hetkeolukord. Need tegevused on eeltöö, et asuda välja töötama pikema ajahorisondiga strateegiadokumente.

Rööbiti sellega on käimas loomemajanduse uuring, mis peaks valmima selle aasta lõpus. Sellele järgneb riikliku loomemajanduse arendamise strateegia väljatöötamine ja arendamine. Nimetatud strateegia sätestab loomemajanduse edendamise eesmärgid, meetmed ja tegevused riiklikul tasandil loomemajanduse eri sektorite lõikes. Vajadusel võib sellele järgneda loomemajanduse sektorite spetsiifiliste arengustrateegiatega väljatöötamine.

On selge, et ühe artikli raames on võimatu kirjeldada kõigi kultuurialade probleeme ja ministeeriumi vastavaid kavu. Sestap olgu vaid märgitud, et nende ridade kirjutamise ajal on kultuuriministeriumis käsil kolme programmi ettevalmistamine. Need on riiklik liikumisharrastuse sihtprogramm, mida on juba tutvustatud Eesti Spordi Nõukogule ja mis jõuab lähiajal vabariigi valitsusse. Selle üle-eestilise programmi mõte on rahva tervisliku seisuga parandamine ja liikumisharrastuse propageerimine.

Valitsusele on esitatud ka Setomaa kultuuriprogramm aastaiks 2006–2010. Selle eesmärk on setode kultuuri ja keele eripära säilitamine ning Setomaa jätkusuutliku arengu tagamine. Samuti on välja töötatud muuseumide arengukava, mille kohaselt muutuvad sisukriteeriumide kõrval muuseumide tegevuse keskseteks näitajateks ka käive, külastajate arv ja ekspositsiooni atraktiivsus. Olgu lisatud, et muuseumid on oma projektidega aktiivselt lülitunud Euroopa Liidu tõukefondidesse.

Möödapääsmatud muutused

Edasises tegevuses on kavas osutada suuremat tähelepanu kujutatavale kunstile ja arhitektuurile. Eesti riik tunnustab kunstnike ja arhitektide rolli esteetilise ja ruumilise keskkonna kujundajana ja rahvusliku identiteedi säilitajana. Ehitatud keskkond on Eesti rahvusliku rikkuse osa, mida tuleb säilitada

ja mille väärtust tuleb kasvatada. Selleks tuleb senisest tugevamini toetada kunsti- ja arhitektuuriinstitutsioone.

Ebapiisav on olnud ka tähelepanu Eesti rahvuslikule filmikultuurile. See avaldub muu hulgas tõsiasjas, et filmikunstile eraldatud vahendid moodustavad praegu alla 4 protsendi kultuurieelarvest. Meie naaberriikides on see protsent vähemalt 7, kusjuures rahaliste vahendite maht on meiega võrreldes mitu korda suurem. Meil on vaja suurendada toetusi filmide tootmiseks ja levitamiseks. Luua tuleb nüüdisaja tingimustele vastav kinovõrk ja filmide levisüsteem, mis garanteeriks inimestele juurdepääsu maailma filmikunsti teostele. Säilitamist, restaureerimist ja taaskasutusele võtmist vajab rahvuslik filmipärand.

Suuremat tähelepanu ja rohkem vahendeid vajab ka kirjandus. Põhja-Euroopa kultuuri finantseerimise mudel on nüüdseks laienemas ka Eestile ja selle raames on kultuuriministerium rakendanud kirjanike ja tõlkijate tarvis raamatukogulaenukse kompensatsiooni süsteemi. Sõlmitud on kokkulepe, et nende vahendite hulk kasvab lähiaastail jõudsalt.

Muutumas on suhtumine rahvakultuuri. Selle esimene avaldus on laulu- ja tantsupidude toetussüsteemi väljatöötamine ja rakendamine, et säilitada nende pidude traditsioon tulevastele põlvetele.

Kultuuripoliitika olulisi eesmärke on tagada eesti kunsti ja kultuuri katkematu kohalolek rahvusvahelises kultuuri- ja kunstiteadvuses, nähes kultuuri kui arvestatavat saadikut rahvusvahelises suhtluses.

Kokkuvõttes võime tõdeda, et Eesti riiki ei saa süüdistada kultuuripoliitika puudumises. Probleem on eeskätt selles, et senine säilitav-elitaarne kultuuripoliitika ei vasta enam dünaamiliselt areneva ühiskonna vajadustele, seetõttu on muutumas kultuuripoliitika suund. Nõrgenemas on kõrgkultuuri normide domineerimine kultuuri hindamisel. Neid on asendamas demokraatlik kultuurikäsitlus, mis lähtub kultuuripoliitika kujundamisel ja hindamisel kättesaadavuse, osalemise, mitmekesisuse ja inimeste kultuurivajaduste rahuldamise kriteeriumidest. Koos sellega on taandumas riigi (loe: poliitikute ja ametnike) määrav roll kultuuriaktiivsuse suunamisel, neid asendavad üha rohkem tsiviilühiskonna assotsiatsioonid ja turg.

Mõistagi ei kulge need ümberkorraldused valutult, sest senise kultuuripoliitika inertts on suur ja sellega on seotud paljude inimeste huvid. Kuid need muutused on mitte ainult vajalikud, vaid ka mõõdapääsmatud, kui soovime, et meie kultuur areneks dünaamiliselt ja sellesse oleks kaasatud võimalikult palju inimesi.

Kasutatud kirjandus

- Gordon, C., Mundy, S. (2001).** European Perspectives on Cultural Policy: Cultural Policy Reviews: Requirements for a Sustainable Cultural Policy. Paris: UNESCO Publishing.
- Hagopian, M. N. (1993).** Režiimid, liikumised, ideoloogiad. Tallinn: Olion.
- Linz, J., Stepan, A. (1992).** Political Identities and Electoral Sequences: Spain, the Soviet Union, and Yugoslavia. – Daedalus, Vol 121, No 2, pp 123–139.
- Lotman, J. (1990).** Kultuurisemiootika: tekst-kirjandus-kultuur. Tallinn: Olion.
- Schmidt, S. J. (1994).** Konstruktivismus in der Medienforschung: Konzepte, Kritiken, Konsequenzen. – K. Merten, S. J. Schmidt und S. Weischenberg (Hrsg.). Die Wirklichkeit der Medien. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 592–623.

Kultuurist ja kultuuripoliitikast



Signe Kivi
Eesti Kunstiakadeemia
rektor

Loomeinimesed hindavad niisugust kultuuripoliitikat, mida nad oma töös õieti ei märkagi, aga mis neid siiski tunnustab ja toetab.

Pean tunnistama, et sõna kultuuripoliitika oli kunagi mulle kui noorele kunstnikule ärritav ja arusaamatu ning tollane reageering sellele oli pigem “ärgu tulda meid segama”.

Seda üllatavam oli väljakutse tulla kunstimaailmast pärispoliitikasse ning olla ise haridus- ja kultuuripoliitiliste otsustuste keskel. Just sellest isiklikust kogemusest tahangi kirjutada.

Kallis kultuur... Pidasin aastaid tagasi Tartu noorpoliitikuile selleteemalise loengu, muidugi tagamõttega. Olin tüdinenud näägutustest, et meile pole vaja nii kallist kunstimuseumi, jagame selle raha pigem loojatele, meil ongi liiga palju riigi toel tegutsevaid teatreid ja muuseume, rahva edasipüsimiseks peaksime kohe muutma prioriteete ja suunama kultuurivaldkonna summad spordi toetuseks, filmisektor on samuti alarahastatud (tõsi!) ning ringhääling ja televisioon jätkuvalt raharaiskajad (kindlasti mitte).

Meie lühikese iseseisvusaja suurim vastamata küsimus mulle endale on: kas me ise ka oma kultuuri südames ja tegudes kalliks peame ja kui peame, miks on siis selles valdkonnas nii palju kokkuleppimatust ja nii vähe kaugeleulatuvaid otsuseid ning sirget selga? Miks me ei suhtu haridusse ja kultuuri kui oma riigi kaitsevõimesse ja stabilisatsioonireservi?

Nüüd on Eesti Kunstimuseumi uus hoone valmis. Aastal 1999, kui seda suurprojekti käima lükati, oleks võib-olla leidunud atraktiivsemaid ja odavamaid lahendusi kui 1994. aastal, kui kuulutati välja rahvusvaheline arhitektuurikonkurss. Kuid nagu tõestas ministerriumi tellitud ekspertiis, poleks lähima kahekümne viie aasta jooksul uut poliitilist kokkulepet leitud. Võimalus, et sada aastat kestnud oma kunstimuseumi otsingud vajuvad ka seekord sohu, oleks olnud liigagi tõene.

Kultuuri tasub investeerida

Kindlasti ei saa olemasolevatele kultuuri rahastamise skeemidele ette heita, et nad pole taganud kultuurivaldkonna toimimist ja püsimist, ka nn serval kõndijaile. Vaadake kuulakem ükskõik millist kultuurisündmuse infot ja teile saab selgeks, et festivalide-näituste-projektide-etenduste arv ja mitmekesisus on suurem kui kunagi varem ning kõigile jätkub külastajaid. Olen päris kindel, et hea idee leiab toetust ja teostatakse.

Kuid siiani on jäänud juhuslikuks kunsti, eriti nüüdisaegse kunsti juurde sponsorite tulek. Vaadates kultuuri- ja spordiürituste reklaame, mida katab aukartustäratav hulk toetajate logosid, jääb mulje, et tegemist on hästi välja kujunenud ja jõuliselt areneva süsteemiga. Sporditippude ja suurürituste toetamisel võib-olla see nii ongi, kuid igapäevane kultuurielu jääb tihti tähelepanuta.

Ehkki ka siin on kultuur oma aja jõudnud ära oodata – Eesti ärimees hakkab aru saama, et kultuuri tasub investeerida.

Kultuur, see on tulemus! Tulemus on elamus... Nii kõlab reklaam, mis kutsub ostmatellima kultuuriajakirju. Meenub, kui kultuuriministerriumi pikaajalist arengukava koostades analüüsisime tulemuse kriteeriume valdkondade kaupa, arvestades kultuuri- ja spordisündmustest osasaavate inimeste, loome-

inimeste ja toimuvate sündmuste arvu. Jõudsimise üksmeelele, et tippkultuuri puhul on tähtsaim indikaator külastaja, rahvaloomingu puhul tegija. Aga külastajate suurt arvu taga ajades oleme jõudnud seisu, kus teatril on kasulik produtseerida “laadatükke” ja mõnda muuseumi süüdistatakse tsirkusele lähenemises. Muidugi on olemas kõik teatrijuhist ja muuseumipidajast, aga sund on kindlasti suur. See paneb tunnistama, et tähtsate kultuuripoliitiliste otsuste taga peab alati olema elamuse tunnustus ja rahaline tugi. See võib osutada kulukaks, kuid pika aja peale tehtud kultuuripoliitikaks.

Tunnistan, et näen kultuuri või kultuuritust igal pool. Ehk – kultuur on kõik. Kõik on kultuur. Ka poliitika ise.

Ei ole paremat kultuuripoliitikat kui looja enda ambitsioonist sündinu. Nii pean Eesti viimaste aastate jõulisemaks kultuuripoliitikuks Aivar Mäed, kes on lubanud ja ka ehitanud kontserdimaja-kultuurikeskuse Pärnusse ja Jõhvi ning küllap puhub elu sisse ka Peterburi Jaani kirikule, olgu koalitsioon Toompeal milline tahes ja kultuuriminister kes tahes.

Unustamine pole odavam

Kui kultuuri toetamine on kallid, kas unustamine on siis odavam? Olen sellele viimasel ajal tihti mõelnud, eriti seoses kunstiprojektiga, mida koos graafikust kolleegi Eve Kasega 2004. aastal alustasime. Meil tekkis hullumeelne mõte portreerida/pildistada maantee ääres seisvaid bussiootepaviljone just selles seisukorras ja järjekorras, nagu nad on ehitatud. On kümneid eri stiile ja kujundusi, mida ootajad on oma käega täiendanud ja kaunistanud. Sõnumid ja spontaansed kunstiteosed bussiootepaviljonide seintel näitavad ootust ja igatsust, raeu ja viha, ängi ja vägivalda, ka kohalikku kultuuritausta ja kombeid. Ning seda, kas konkreetsetes külas on tulevikus elu ja kuidas elavad seal inimesed täna. Euroopa Liit on toonud Eestisse palju raha tee-ehituse jaoks. Kahjuks tähendab see

ka seda, et omanäolised ja tihti erinevate arhitektuurikonkursside tulemusel rajatud ehitised lükatakse uusi teid ehitades buldooseriga kokku ja asemele tulevad – imelik küll – kogu Euroopas ühtlaselt igavad, plastikust-metallist standardsed, iseloomutud objektid, mis ei paku ootajale kaitset ega varju, elamusest rääkimata. Võimalik, et see on maksumaksjale odavam ... aga?

Kas see on üldse tähtis? Kas seda saab kirjeldada “kohaliku kultuuri-, sotsiaalse ja ökoloogilise ning rahvusliku mälu” kontekstis? Meil on paljudes külates bussiootepaviljon koht, kus õhtuti noorem rahvas ka niisama koguneb, päevastest õllejoojatest ja külajuttu ajavatest mutikestest rääkimata. Seega on need samuti avalikud paigad, mida kujundatakse ja märgistatakse igal ajal ja igas kohas oma-moodi. See on kultuurilugu, homme võib-olla unustatud ajalugu.

Minu jaoks on ka see valdkond kultuuripoliitika, mida igaüks saab mõjutada, kui see talle tähtis on, sest see on looming ja mõeldud kõigile ... ehkki jah, otsustajad sõidavad meil enamasti autoga.

Selle artikli tellimise aegu püüti kodusel kultuuririndel vaikselt hiilides tuua reklaam osaliselt Eesti Televisiooni ja raadiosse tagasi. Võib-olla oli tegu kavalalt käiguga, mis pidi poliitikuid mobiliseerima, et ringhäälingu-toetust hüppeliselt suurendada. Sest vaja seda ju oleks: kui me räägime keele ja kultuuri säilitamisest ja arendamisest, siis on selle valdkonna kõige võimsam vahendaja ja mõjutaja meedia. Siiski arvan, et reklaami tagasitoomine on ajendatud teistest huvidest ja see on jõuline kultuuripoliitika, mida ma kindlasti ei toeta.

Hindan kultuuripoliitikat, kus looja saab vabalt tegutseda ega ole häiritud kiiretest suunamuutustest, kus temaga arvestatakse, aga ei segata. Minu küsimuse – millist kultuuripoliitikat ta ootab? – peale tuli kunstnikust kolleegilt vastus: “Sellist, mida oma töös nagu õieti ei märka, aga mis mind siiski informeerib ja toetab ning meie loomingut tunnustab.”