

Nr 1
2004

Acta Politica

Euroopalik valitsemine:
Eesti väljakutsed ja valikud

TPÜ Riigiteaduste osakonna väljaanne

Toimetis
prof. Georg Sootla Katri Tammekand, Oudekki Loone

Narva mnt. 25, EE-10120 Tallinn
tel: 6 409 450
e-post: katrit@tpu.ee

Veebiväljaanne saadaval
www.lhj.tpu.ee

Retseensendid ja konsultandid
Eero Loone, Heigo Kadakmaa, Tanel Vallimäe, Raivo Vetik

Kaane kujundus ja -foto
Martin Gorris

Küljendus
Arte Allegra
www.arte-allegra.ee

Väljaandja
Tallinna Pedagoogikaülikooli Riigiteaduste osakond
Tallinna Pedagoogikaülikooli kirjastus
Narva mnt 29, 10120 Tallinn
Tel.: (+372) 6409 123

E-post: kirjastus@tpu.ee

Eriline tänu
TPÜ Sotsiaalteaduskonna uuringu- ja arengufondile

Ilmumisaeg
November 2004

ISSN 1736-2229

© 2004 autoriid

© 2004 kaanefoto Martin Gorris

© 2004 kogumik TPÜ Riigiteaduste osakond

Varanduslikke õigusi võib kuuluda ka teistele füüsilistele ja juriidilistele isikutele

SISUKORD

Rein Ruutsoo	“Balti tiiger” nõukogude perioodi ja modernsuse vahel	5-19
Heigo Kadakmaa	Jutu ja tegude vastuolu põhjusi poliitilises protsessis	20-29
Renna Unt	Euroopa Liidu poliitikate siseriiklik koordineerimine valitsuse tasandil	30-41
Raivo Palmaru	Poliitikud ja meediatander: avalikkuse tekitamisest valimiskampaanias	42-53
Georg Sootla	Poliitika jätkusuutlikkuse mehhanismid. Teoreetilise raamistiku rakendus Eesti metsapoliitika kujundamise analüüsil	54-75
Raivo Vetik	Eesti ühiskonna integratsioonipoliitika kujunemine	76-88
Leif Kalev	Minimaalriik, rahvastervik või kaasatud kodanik? Kodakondsuse põhimõtted taasiseseisvunud Eesti poliitikas	89-110
Anu Toots	Turud, tarbijad ja poliitika: Eesti sotsiaalkindlustus reformide analüüs tarbijakäitumise perspektiivist	111-119
Olev Raju	Eesti maksusüsteemi vastavus Euroopa maksusüsteemide kujundamise pxihiprintsiipidele	120-130
Annika Velthut	Osalejate mustrid määruste koostamise protsessis: J.Q. Wilsoni poliitikate tüpoloogia rakendamine	131-146
Harry Roots	Õppiv organisatsioon ja juhtimise uus paradigma	147-162
Iivi Zajedova	Euroopa väikeriikide regionaalse koostöö mehhanismid	163-173
	Avaldatud Publikatsioone	174-177
	Autoritest	178-180

TOIMETUSELT

Tänaeni puudus Eestis omakeelne väljaanne, mis oleks suunatud inimestele, kelle aktiivset uurimis- ja tegevusvaldkonda ühendab sõna 'riik'. Nüüd on see olemas – Acta Politica panustab just selle tühemiku täitmisele. Me soovime hoida lugejat kursis kaasaegse Eesti teadusliku mõttega. Me loodame luua olulise ja mugava keskkonna riigiteadustealase teadusliku diskussiooni tekkeks.

Acta Politica on Riigiteaduste osakonna kui avalik-õigusliku toimija üks viise mõelda Eesti ühiskonna üldistest huvidest. Demokraatlike väärtuste ja rahvuskultuuri arendamine – need on meie kindlad prioriteedid. Avardades eestikeelset tähendusvälja, soodustame me kultuurikeskkonna arengut omast suunast.

Igal täisväärtuslikul ühiskonnal ja kultuurikeskkonnal on vähemalt teatud tasemeni välja kujunenud mõistete ja väljendite süsteem. Et Eesti isolatsiooniaastail külmus kinni demokraatlikku ühiskonnakorraldust puudutava mõistestiku areng, tardusid sellel alal ka meie argimõtlemine ja -keel. Ometi loodab Acta Politica enda järgnevate numbrite vältel seda muu maailmaga jäänud terminoloogilist vahemaad lühemaks joosta.

Igat Acta Politica tüüpnumbrit kannab teema, mille alla mahub viis-kuus teadusartiklit. Kõik meie autorid on Eesti vastava valdkonna teadlased – professoreist magistrantideni. Avaldatavaid artikleid eelretsenseerivad vastavate valdkondade spetsialistid. Acta Politica praegusesse toimetusse kuuluvad TPÜ Riigiteaduste osakonna õppejõud ja kraadiõppe üliõpilased.

Acta Politica on enda esimese numbri fookusesse haaranud avaliku poliitika kujundamise ja selle institutsionaalse konteksti Eestis. Meie praegune poliitikasekund – aasta 2004 – on Eesti senises arengus üks murrangulisemaid: Eestist on saanud Euroopa koosluse täisväärtuslik liige. Euroopa ootab Eestilt panust enda institutsioonide poliitika kujundamisse. Ja meie ootame Eestilt demokraatliku valitsemise arendamist stabiilsete institutsioonide kaudu.

Enda esinumbri pühendab Acta Politica riigiteaduste õpetamise 10. aastapäeva tähistamisele TPÜs. Oma artiklitega annavad Riigiteaduste osakonna professorid, kraadiüliõpilased ja vilistlased läbilõike viimase kümne aasta vältel väljakujunenud uurimisvaldkondadest ja -stiilidest.

“BALTI TIIGER” NÕUKOGUDE PERIOODI JA MODERNSUSE VAHEL

Rein Ruutsoo

Sissejuhatuseks

Viisteist aastat taastatud iseseisvust on vaid natuke vähem, kui esimene Eesti iseseisvus üldse kesta sai. Kindel teadmine, et meil on olnud kord kaotatud iseseisev riik ja ka ametlik tunnustus kuulumisele Euroopasse (Rahvaste Liidu liikmelisus), on olnud selleks ressursiks, mis on eestlastel võimaldanud vältida teravaid lahknevusi identiteedi pinnal. Eesti poliitilises retoorikas on domineerinud kaks põhilist kujundit – Eesti Vabariigi taastamine ja tagasipöördumine Lääne maailma (Pealkirja “*Return to the Western World*” kannab ka Marju Lauristini ja Peeter Vihalemma toimetatud keskne koguteos, mis sõnastab selle diskursuse). Need kaks kujundit ehk interpreteerivat skeemi (*interpretive frames*), mis märgistavad ja tihendavad välismaailma selle objektide, sündmuste, kogemuste ja sündmuste ahelate selektiivse punktuatsiooni ja kodeerimise teel (vt Steinberg 1998: 845); need sümbolse poliitika kesksed virvatuled – nii minevikuline (taastatav Eesti Vabariik) kui tulevikuline (tagasi Euroopasse) – on otsustavalt suunanud meie poliitilist tahet, aidanud sõnastada üldsuundumusi ja andnud viipeid identiteetide loomises suunas.

Nende suunamärkide mõju Eesti poliitilisele arengule on olnud mitmene. Kõige üldisemalt siirdeks (*transition*) nimetatud protsessis on mõlemaid ideaaltüüpe omavahel sidunud üsnagi hõre, teooriale mitte pretendeeriv konstruktide rida. Neid ideaaltüüpe on esindanud täiesti erinevad diskursiivsed kognitiivsed stiilid, alates turumajanduse teoreetilistest huvidest ja lõpetades esimese Eesti Vabariigi (1920–1934) kui demokraatia nostalgiaga, mille sümbolid aga on laenatud peamiselt teisest vabariigist – kolmekümnendate aastate teise poole autoritaarselt režiimilt. Kuidas käivitada tõhusat turumajandust, mille eesmärk on siduda algatusvõimeliste ja rahakate inimeste pisike rühm (neid on igas populatsioonis vaid paar protsenti), omandiõiguse tekitamisega restitutsiooni vahendusel? Kuidas kujundada postkoloniaalses keskkonnas taastatud rahvusriigist nüüdisaegne tsiviilühiskond? Sedalaadi küsimusi keegi peale Balti riikide 80ndate aastate lõpul Kesk- ja Ida-Euroopas toimunud revolutsioonis ei seadnud. Postkoloniaalne staatus tekitas rida probleeme, mis olid mujal Euroopas tundmatud (Kuzio 2002). Kui palju me oma eesmärgi vähegi täpsemalt esimese Eesti Vabariigi ja Euroopa kontekstis tegelikult üldse sõnastasime? Kui palju on meil tegelikult olnud tuge iseseisvuse kogemusest ja mida on tegelikult tähendanud Euroopa?

Usk ideedesse, ajaloo retooriline kõnetamine on kindlasti oluline tingimus ennast täide viivate ideede eduks. Kuid Eesti majandusnäitajad on juba mitmendat aastat viletsamad kui seni kehvamateks arvatud Balti naabritel. Kolmandik elanikkonnast

elab allpool vaesuse piiri; see näitaja jääb keskmiselt kaks korda suuremaks kui Visegradi riikides, mis on Baltimaade tavalised võrdlusobjektid ja konkurendid teel Euroopasse. Nähtavasti just seetõttu näib poliitikute ringkondades valitsevat sügav vastumeelsus koostööks teadlastega, et avaliku arutelu objektiks ei saaks kogu reaalsus: majanduselu ja poliitika tõsiasi, mida ei saa käsitleda teisiti kui alarmeerivatena.

Selle taustal võiks olla isegi ootuspärane, et viimased paar aastat on kõikide Balti riikide poliitilist elu hoopis sügavamalt ja häbistavamalt raputanud, kui seda on kogenud Visegradi maad. Kolme Balti riiki on kahjustanud poliitilise ebastabiilsuse järsk kasv: poliitiliste skandaalide sagenemine, oligarhide (Einars Repše, Olari Taali, Juri Borissovi, Viktor Uspaskichi jt) jõuline lülitumine valimisvõitlusse, meedia müüdavus, saadikute häälte avalik kokkuostmine etc. Eesti Riigikogu viimastel valimistel 2003. aasta kevadel parteistus mitte ainult kommertsajakirjandus (Kook, Tammer 2004: 38–29), vaid silmnähtavalt ka end selle tuules hoidnud Eesti avalik-õiguslik meedia (Eesti TV). Märkimisväärseid vahendeid kasutanud mainemeistrid muutsid valimised ameerikalikuks show'ks ja mänguks, keskendudes emotsionaalse kaasahaaramise ja tähelepanu äratamise välistele võtetele ning jättes sisulised ja eetilised küsimused üsnagi tagaplaanile (Vihalemm ja Lauristin 2004: 22). Poliitilise süsteemi killunemise ja poliitilise kultuuri muutumise kohta viimaste aastate Balti riikides akadeemilistele uuringule toetuvat kaalukamat võrdlevat analüüsi pole. Kodanikuühiskonda iseloomustavad andmed kinnitavad aga, et ühiskonna sidusus langeb ja modernsete võrgustike (formaalsed ühendused, sotsiaalne kapital) oodatavat kasvu pole toimunud. Postkommunistliku Visegradi-Euroopa kontekstis on Balti riikide kodanikuühiskond kõige nõrgem, kusjuures Leedu jääb organisatsioonilise kapitali poolest pingereas ehk viimaseks (Ruutsoo 2002: 370 jj). Esmaneagi mulje reastaks Balti riigid ebastabiilsuse kasvu sügavuselt ja poliitilise kultuuri lamesummiselt (ideoloogiate klišeestumine, parteide käitumise ennustatavuse langus, volatiivsuse hüppeline suurenemine, parteide suhete taandumine tippjuhtide salalepeteks jms) peaaegu samas järjekorras kui sõdadevahelistel aastatel. Poliitiline kriis Leedus on ka nüüd ilmselt sügavam.

Midagi on meil läinud nähtavasti teisiti kui Kesk- ja Ida-Euroopa saatusekaaslastel. Küsimuse, millise ühiskonnakorralduse poole Eesti oma praktikates pürgis, on esitanud eelkõige Lääne normatiivselt arutlevad politoloogid, ehkki nende algeks probleemiks oli, kas vene vähemuse küsimuse lahendamise pole sümptom avaramast demokraatia defitsiidist. Oli ju põhjust karta, et eksklusiivne hoiak kujuneb üldisemaks standardiks. Taasiseseisvunud Eesti poliitilist arengut käsitlevate uurimuste aluseks jäi ka neile, kes on Eesti poliitiliste praktikate suhtes olnud teravalt kriitilised (nagu Linz ja Stephan), siiski lähtumine modernismi paradigmat, st eeldusest, et Eesti ja Baltimaad liiguvad liberaalse demokraatia suunas, et esialgsele uue ühiselulise korralduse institutsionaliseerimisele järgneb – vahelduva eduga, aga ikkagi – konsolideerumine (Raik 1998; Hellén Berglund, Aarebrot 2002), ja et Eesti – nagu ka teised Baltimaad – hakkab üha enam meenutama arenenud demokraatiad. Nüüdseks on saamas sama rutiinseks konstateeringuks tähelepanek, et endised riigisotsialismi vangis olnud rahvad järgivad Lääne sissetallatud arenguteed poolikult, vastu tahtmist ja erinevas tempos (Alapuro etc. 2004). Meie probleem aga näib asuvat mujal – kolmikaluselise (*triple*) siirde, nagu seda on iseloomustanud Claus Offe, erinevate sektorite (avalik sektor, majandus, kodanikuühiskond) vahelised pinged ja võõrandumine on kasvanud liiga suureks, ohustades koguarengut ja jätkusuutlikust.

Postkommunistlik siire, vaatamata suurtele erimeelsutele selle tõlgendamises (Kopecky, Mudde 2000: 517–539; Kubicek 2000: 295–309), annab ühe võimaluse Eesti probleeme mõtestada n-ö sümboolse, reformi- ja distributiivse poliitika etappide (nägemine/eristamine) siirdes nende uurijate poolt, kes toetuvad eelkõige Visegradi maades tehtud uuringutele. Neid etappe iseloomustavad muuhulgas erinevused probleemiseades, peamistes ülesannetes ja – olulise tunnusena – eliidi uusi funktsioone täitvate ning uute rühmade esiletõus (Bazoki 2002: 54). Eesti areng sellesse loogikasse hästi ei mahu.

Klassikalise parteisüsteemi kujunemine, mille peatse väljaarenemise suhtes veel paar aasta tagasi ei puudunud optimism (Toomla 1999: 323–224), on Balti riikides peatunud. Igatahes pidasid Lagerspetz ja Vogt juba aastatuhande künnisel võimalikuks iseloomustada nii Eesti kui Läti identiteedipõhist poliitikat kui mitteparteiõhjalist (Lagerspetz ja Vogt 1998). Eesti poliitika on esindatud eelkõige lausneoliberalistlike või populistlike parteidega ja just viimaseid on saatnud suur edu möödunud valimistel. Tähelepanuväärne on, et Eesti areng ei haaku hästi empiiriliste tähepanekutega Visegradi riikide arengu kohta, kus aastatuhandevahetus andis tõuke jätkuvale poliitilisele moderniseerimisele uute eliidirühmade toel, mida iseloomustab poliitika siirdamine distributiivsesse faasi (Bazoki 2002: 57).

Veelgi tähelepanuväärsem erinevus on aga, et okupatsioonija poliitilise eliidi kohatine asendumine euroopalikuga (tihti ka Lääne ülikoolides õppinud, rahvusvahelist äri- ja kultuurikogemust hankinud jne noortega) ja mõne professori ennastsalgav parteitöö pole toonud poliitilist kultuuri Euroopale lähemale. Enamasti juba taastatud Eesti Vabariigis poliitikuiks arenenud ja iseseisvusaastail küpsenud vanuserühmade (25–35-aastaste) toetus saavutanud uued poliitikud ehitasid Riigikogu valimised künnilisele (negatiivsele) meediakampaaniale ning populistlikele lubadustele. Eesti laulva revolutsiooni kaotajate ridadesse lisanduvad samas uued ja uued sotsiaalsed rühmad, kellele on langenud siirde hinna maksmine. Lisaks hääle kaotamisele on nad kaotamas üha enam ka lootust väerika esinduse saamiseks parlamendis. Miks see on nii juhtunud, et sotsiaalselt tasakaalustatumat arengut toetavad parteid kõiguvad samas olemasolu piiril? Miks ei kanaliseeru liikumistesse sotsiaalne rahuolemat, milleks on piisavalt põhjust?

Sümboolse poliitika perioodi jälg ja vari

Eesti siirde uurijad on huvitunud eelkõige reformiperiood ja selle valikud. Üheks probleemiks on aga jäänud selgituste leidmine erakordselt sirgjoonelise ja dogmaatilise neoliberalistliku tee valimisele Eesti poolt. Eesti tee radikaalsuse saladus seisneb nähtavasti sümboolse poliitika perioodi sügavas läbipõimumises järgmise perioodiga – reformide ajajärguga. Sümboolne poliitika on võimas hegemooniline ressurss ja selle retoorika suutis kollektiivsed identiteedid allutada pikemaks ajaks liberaalsele ideoloogiale. Tulemus tähendab Läände põgenemise (*escape to freedom*) kollektiivse alusideoloogia liimiva jõu jõulisemat püsimit Venemaa varju kõrval.

Retooriline küsimus „Kas sellist Eesti me tahtsime?“ oli märk sümboolse perioodi poliitika ammendumisest ja see kulutati retooriliselt ära juba aastaid tagasi. Selle asemel ja kõrval on õigem küsida: Mida me teadsime Eestist, mida meid väideti tagasi tahtvat? Ees võib seista aga periood, kui küsitakse: Kas me tahtsime sellist

Euroopat, mida meid väideti tahtvat? Kuid miks mitte küsida: Kas me tundsiime Euroopat, mida me tahtsiime? Kumbki neist küsimustest ei peaks seadma kahtluse alla alusvalikuid Ida ja Lääne vahel – neid ju iseenesest polnudki. See alusvaliku n-õ tagatus aitas kindlustada hegemoonilise kontrolli tegelikult erinevate poliitikate üle.

Pigem on need küsimused selle kohta, kuidas Eestis poliitikat teostati ja praegugi tehakse. Kas ei juhita ja pole meid juhitud nende siltide vahendusel toetama poliitikat, millel on peamiselt retooriline seos tollase Eesti ja praeguse Euroopaga? Neid küsimusi saab sügavamalt mõista ehk siis, kui saab osutada, et paljusid olemuslikke küsimusi ei esitatud küllal selgelt ja arusaadavalt siis, kui tehti peamised valikud. Kõrvuti retoorilise väärtusega (õigest ja valest) ja identiteedi kujundajatena (meie-pildi kujundajatena) omasid mõlemad orientiirid (nii Eesti Vabariik kui Euroopa) tõsist epistemoloogilist väärtust. Mineviku tunnetusliku väärtuse jäämine siltide kõnetusliku kasutuse varju on Eesti lähiajaloo üks iseloomulikumaid jooni.

Ka kõige rahvuslikumate Eesti poliitikute tegelik suhe aegade hämarusse kadunud esimese Eesti Vabariigiga ei ulatunud nähtavasti kunagi kaugemale sildist (mütoloogiast) ja retoorikast. Eesti Vabariik oli osa sümboolsest kapitalist, sümboolite maailmast, aga ka kvaasiõiguslikku laadi argumentatsioonist, mida võis sobivalt rakendada, valides sellest perioode ja detaile, mida sai heita võimuvõitluse kaalukausile. Et võimu saada, siis unustati Pätsu režiimi tagajärjed, jutud talupojarahva omavalitsuslikest demokraatlikest traditsioonidest jms. Nii tehti 1991. aastal Põhiseaduslikus Assamblees ikka järjepidevuse nimel katseid kehtestada Pätsu poolt seadustatud 1937. aasta autoritaarset valitsemist seadustanud põhiseadus, mis oleks võimaldanud Eesti Komitee ühel rühmal kehtestada oma grupi dekreedivõim. Mitte ainult assamblee demokraatliku enamuse vastuseis, vaid peamiselt tehnilised keerukused esindajate leidmisel Pätsu parlamendi ülemkotta, osutusid lühikese ajavaru ja sügavalt muutunud olude tõttu ületamatuks takistuseks autoritaarse valitsemiskorra taastamisele (Põhiseadus 1997: 99 jj). Nähtavasti aga just esimese vabariigi algusaastate valimisseaduste ultraproportsionaalsete reeglite vastukaaluks hakati 1992. aastast alates rakendada 1938. aastat pärit lihthääleenamuse põhimõtet ühemandaadilistes ringkondades (Taagepera 2001: 70). Demokraatiat see küll otseselt ei ohusta, küll aga võimu legitiimsust, eriti kui terendab mõni tõsisem majanduskriis.

Tänapäeva Eesti poliitika taustal võib öelda, et esimese Eesti vabariigi taastamine (või ka taastulek), selle mõningate joonte taassünd, on toimunud jõudsamalt, kui kunagi aimati. Tänapäeva Eesti pole kindlasti see Eesti Vabariik, mille tulekust räägiti aastail 1988–1990. Poliitikud, kes lubasid, et talud tulevad tagasi, valetasid üsna teadlikult: igasugused majanduslikud eeldused selleks puudusid, kõnelemata väikepõllunduse taastamise mõttekusest, sest juba 30ndail aastail kaheldi selle järkusuutlikkuses. Ulmanise riigipööre 1934. aastal oli suuresti talupoegkonna soov saada riigi toetus kiiresti arenevas Euroopas konkurentsivõimet kaotavale agraarsektorile ja kaitsta oma siseturgu. Eesti Vabariigi taastamise kõige olulisem õppetund on keeldumine möödanikust õppimast. Aga kas pole ehk nii, et need ajaloolastest poliitikud, kel oli võimalus minevikust õppida, keeldusid seda teistega jagamast?

Nähtavasti on vähe Euroopa riike ja rahvaid, kes nii vähe on tegelikult oma kunagisest demokraatiast ja iseseisvuse kogemusest ning selle kaotamise õppetunnist hoolinud. Me ei tea praeguseni kuigi palju sellest, kuidas arenes Eesti omavalitsus, milline

oli kodanikuühiskonna ülesehitus, millist osa maa arengus etendasid ametiühingud, milline oli Eesti Vabariigi eliidi maailmavaateline areng jne. Seega me ei ole huvi tundnud selle vastu, kuidas Eesti Vabariigis teostati demokraatiat. Pilti hävinud sõdadevahelisest Eesti Vabariigist on meile vahendanud eelkõige ajaloolased, kes aga Eestis täidavad pigem ajalooliste ideoloogide rolli, kui soovivad ja ka oskavad esitada küsimusi, mis on ka tunnetuslikult olulised.

On väga suur kontrast mõnede meile ehk arengukõvera mõttes kõige lähemal seisnud riikide enesevaatluse sügavusega, eelkõige Tšehhiga (aga ka Ungari ja Sloveeniaga või isegi Leeduga, Soomest kõnelemata), mille idealistlike juhtide ja poliitilise mõtte traditsioonide juurde on seal ikka jälle tagasi pöördutud. Muidugi, Eestil polnud näiteks president Thomas G. Masariki taolist suurkuju, kellest sai sõdadevahelise demokraatia ja Euroopa koostöö sümbol, mis võimaldab jätkuvalt kirjutada väitekirju demokraatliku valitsemise ja vasakliberaalse mõtte rollist rahva ajaloos (sõdadevahelises Eestiski oli Thomas G. Masarik erakordselt populaarne). Eesti samuti vasakliberaalne või sotsiaaldemokraatlik traditsioon on kuulunud unustamisele. Seetõttu ongi pastorid Hurt ja Reiman jäänud seniseks poolametliku poliitilise ideoloogia põhijoone kandjaks.

Erinevalt Euroopa saatuse kaaslastest pole sõdadevahelise Eesti demokraatia kogemus ja ideoloogiad jõuliselt edasi elanud ideedes, tegevuskavades ja identiteedis, mille kandjaks oli tollane sotsialistide ja rahvuskonservatiivide koostöös loodud vabariik. Kui kõrvale jätta vanade põhiseaduste osa uue põhiseaduse ettevalmistamises, siis sõdadevahelist Eesti Vabariiki polnud edasiminekuks praktiliselt tarvis. Üheks näiliselt suureks erandiks on vähemusrahvuste kultuurautonoomia, mille probleemistiku on ka ajaloolises plaanis lahti kirjutanud peamiselt saksa teadlased. Selle autonoomia kohta levitame aga meelsasti müüti, nagu oleksime seda ka ise kangesti tahtnud. See väga oluline element kahe sõja vahelise Eesti Vabariigi poliitilisest süsteemist on tegelikult võõras sulg, millega Eesti end ehib. Algatuse ja vormistuse sai see sakslastest juristidelt ja Rahvaste Liit surus selle läbi. Ilma vähemuste kaitseks õiguslike tagatise loomata poleks Balti riiki Rahvaste Liidu liikmeks võetud. Kuid müütilisel kujul on rahvusvähemuste autonoomia idee, ka siis, kui me tänapäeva Eestis pole seda kunagi päriselt omaks võtnud (kava pole kunagi rakendatud), etendanud olulist osa vähemuste poliitika retoorikas.

Nähtavasti just see, et esimese Eesti Vabariigi mitmed õppetunnid ei sobinud konstrueeritavasse sümboolsesse kapitali, seletab, miks nii mõndagi tuleb nüüd uuesti läbi teha. Uuel aastatuhandel väljajoonistuv Eesti meenutab kohati äravahetamiseni neid arenguid, poliitilise elu grimasse, millest kirjutamist esimese vabariigi ikonograafia käsitles peaaegu kui diversiooni. Ma ei usu, et ajalooast vahetult õppida saab, kuid mõõdanikus on probleeme, millele olnuks ja on mõtet pöörata püsivamat diagnostilist tähelepanu. Mõnes mõttes ei saa ajalugu mitte kunagi ajalooks. Oli välistatud avalik diskussioon Eesti Vabariigi moraalsest defitsiidist, parteide oportunistmist, klasside huvide osast poliitikas ja teistest mineviku õppetundidest. Üks vähestest, kes esimese Eesti Vabariigi ja kujuneva uue riigi järjepidevust vaagis, oli David Arter. Arter nägi ilmset seost mineviku riigi ja areneva poliitilises süsteemi vahel nähtuses, mida ta nimetas parteivastasuse fenomeniks (Arter 1996). Arteri arvates oli tegemist sarnaste, sügavale ühiskonna lõimesse juurdunud hoiakutega, mentaliteediga, mida ka hiljem on iseloomustatud eestlaste riigivastase (antietatistliku) hoiaku traditsioonina.

Rahva võõrandumist autoritaarsest võimust, parteide lehmakauplemist, Centrumi klubi ümber koondunud eesti oligarhide küünulist võimujagamist, pangakraatia karistamatult kuritegelikku spekulereimist jne – nende probleemide olemasolugi 20–30ndate aastate Eestis sai 90ndail aastail riiklikuks saladuseks. Lõppkokkuvõttes valmistasid aga just korruptsioon, sügav kihistumine, autoritaarne võim jms ette iseseisvuse kaotuse. Eesti juhid olid piisavalt demoraliseerunud ja rahvas kaotanud orientiirid, et mingit vastupanu organiseerida. Viisteist aastat tollalgi paljuski Euroopa seatud tingimustel (Rahvaste Liidu nõuded) parlamentaarset demokraatiat olid nii Eesti kui Läti eliidile piisavad, et selle otstarbekuses või tõhususes kahtlema hakata. Nende mehhanismide uurimine, mis viisid noore demokraatia allakäiguni, jäi põhiliselt Läänes tegutsenud teadlaste (nt Andres Kasekamp) uurida. Lääne traditsiooni kohaselt on lähiajalool nüüdisaegseis demokraatiauuringuis kindel kognitiivne roll (Berg-Schlosser, Mitchell 2000).

Ajaloo ringkäigu uued ringid

Eesti arengute paralleelid 20–30ndate aastate poliitilise kultuuriga on tähelepanuväärsed. Avalikkuse sfääri (public sphere) kitsendamiseks, n-ö võimuparteidele valimiste korraldamiseks jne pole meediaküllastunud ühiskonnas avalikku vägivalda vaja. Võimu keskseile mehhanismidele, st klassistruktuurile, kasvavale sotsiaalsele ebaõiglusele ja meedia sõltuvusele suurest rahast viitavad diskursused on jälle tabustatud (nagu Pätsu ajalgi, siis aga keelustati need “rahvusühiskonda lõhestavad” mõtted riigivanema dekreediga otsesõnu). Kuid kahe Eesti vahelised lõhed süvenevad, eliidi võõrandumise metafooriga iseloomustatav poliitilise režiimi legitiimsuse vähenemine haarab üha uusi avalikku huvi, ühistegevust ja solidaarsust eeldavaid valdkondi. Kõrvuti veel paar aastat tagasi mõnede halva unenäona tundunud streikiliikumiste (raudteelaste, meditsiinitöötajate, õpetajate) hoogustuva protestiga, hääletavad “hääle” kaotanud valijad süsteemi vastu, mis neist ei hooli, ka jalgadega, st rändavad välja (arstid, insenerid jms haritumad rühmad).

Uue Eesti eliidi reaktsioon süvenevale süsteemi kriisile (poliitiline kriisi on osa sellest) on aga vastupidine demokraatliku eliidi ootuspäraselt ratsionaalsele käitumisele. Tänapäeva Euroopa poliitiline kontekst on küll hoopis teine kui kolmekümnendail aastail. Antikommunism, mis legitimeeris tollal paremäärmuslaste tõusus, on kaotanud teravuse (natsid tulid võimule suuresti antibolševistliku liikumisena, lähedast joont ajas Soome Lapua liikumine). Neoliberaalset võimuhaaret legitimeerib räige vasakpoolsusevastane retoorika, mis sama märgi alla liidab nii sotsiaaldemokraadid kui kommunistid ja mis tabab vähegi kommunitaarseta mõttelaadi esindajaid. Vahepeal Euroopas põlustatud rahvuslus on aga saanud taas enam eluõigust kui ühiseväärtus ja funktsionaalselt oluline nähtus (Schöpflin 2000). Võimu korporatiivsus on kasvanud peadpööritava kiirusega. Loosung *vähem riiki* tähendab tegelikult avaliku võimu funktsioonide delegerimist korporatsioonidele ja koos sellega korporatsioonide võimu kasvu. Seega ei tähenda *vähem riiki* alati rahva võimu, demokraatia avardamist, vaid pigem vastupidist.

Ilmselt just vastukaaluks püüetele elustada osalusdemokraatiat (kasvõi streikides), katsetele luua sotsiaalset dialoogi ja poliitilise kodanikuühiskonna (*civil polity*) kohatisele elavnemisele püüavad vaenlast otsivad ning korra kehtestamist lubavad oligarhide poolt rahastatud meediakampaaniate toel võimu saanud parteid oma positsioone tsemendeerida õiguslike manipulatsioonide ja õukondlike reformidega.

Kui poliitikud valivad poliitkuid, süsteem ei muutu (st hääli jaotakse ümber partei juhtkonna koostatud nimekirjade kaudu) ja kui rahastada näiteks vaid parlamendiparteisid, siis sellega on uute parteide teke ja alternatiivse eliidi esiletung praktiliselt välistatud.

Poliitilise kultuuri kiire lagemine (diskussiooni asendumine sildistamisega, klientistlike suhte levik) on sünnitanud massiühiskonna. Meediakampaaniad tõrjuvad välja diskussiooni, süvenev populism viib alla valimistel osalemise soovi. Lääne taustaga mainekate politoloogide osalemine hoolivalt konservatiivse võimu küpsetamises kinnitab tõsiasja, et ka professionaalsed teadlased pole olnud võimelised prognoosima oma lähikeskkonna poliitilisi arenguid ja enda poolt poliitilisse elu aidatud parteide käitumist. Ka parteiliidritena pole nad olnud võimelised mõjutama neid täitma valimislubadusi.

Tulemuseks on jätkuvalt langev trend kõigil poliitilise siirde edukuse peamiste rahvusvaheliselt võrreldavatel tunnustel nagu rahva valimisaktiivsus (langemas alla 50%), poliitilise eliidi usaldusvärsus, usaldus meedia vastu jms. Sotsioloogilised uuringud osutavad, et peamiste poliitilist avalikust kujundavate institutsioonide seas on usaldus poliitiliste parteide vastu langenud taasiseseisvumisjärgse aja madalaimale tasemele: vaid viiendik vastanutest pidas parteisid üldse usaldusväärseiks. Meedia usaldusvärsus on langenud kõige aegade madalaimale tasemele (http://www.saarpoll.ee/riik_ja_rahvas/sept2003kokkuv.doc)

Kuid just usaldusväärse avalikkuse demokraatliku arvamustevahetuse keskkonna loomine ja poliitilise elu demokratiseerimine olid need väärtused, mille nimel toimus antikommunistlik ja antiimperiaalne laulev revolutsioon. Eesti ühiskonna sügav eetiline kriis ohustaks kindlasti hoopis tõsisemalt meie poliitilist stabiilsust, kui seda poleks julgestamas kuulumine EL ja NATO liikmete perre. See kuulumine ei takista režiimi muutumist kohati naeruväärseks. Paradoksaalsel kombel annab just Euroopa Liidu turvatsooni jõudmine erakordse võimaluse näiliselt karistamatult hävitada Eesti riigi alustugesid (kui selleks pidada kodanike usaldust oma riigi vastu). Poliitilise vihmavarju kõrval kaubeldakse nüüd välja oligarhilisele majanduspoliitikale ka majanduslikku katet.

Tagasiteel Euroopasse?

Eksogeensete (Euroopa naabrusest ja eeskujust tulenevate) ja endogeensete (aegade hämarusse kaduvate) tegurite eristamine poliitilises arengus on alati tinglik. Meie enda sümbolne poliitika põimus mitmete teiste sümbolsete poliitikatega, ilma milleta esimesel polnuks ka piisavalt kandepinda. Eesti siire on olnud lahutamatu osa suurest postkommunistlikust siirdest ja selle sümbolsest poliitikast, mille kujutusvõimet ja aktiivsust vallandanud rolli on raske üle hinnata (Halas 2000: 311).

Kujutus postkommunistliku siirde enam-vähem lineaarsest kulgemisest, siirdelisest determinismist, rajasõltuvusest (*path dependency*), kus turumajandus ja poliitilised reformid toovad kaasa üldise heaolu kasvu ja sotsiaalse sidususe suurenemise, on osutunud probleemsemaks, kui arvati. IMFi, Maailmapanga jt majandusorganisatsioonide diktaat siirderiikidele ning samas nende asjatundmatu tegeliku olukorra hindamisel (kohati aga ka teadlik keeldumine tõsiasjade nägemisest) on põhjanaabritest uurijate juures juba langemas väga tõsise ja isegi hävitava kriitika all. Kohati on dikteeritud reformid kaasa toonud sotsiaalse kollapsi (Alanen 2004).

Neile, kes armastavad korrata, et tasuta lõunaid ei ole, jäi meenutamata, et ka tasuta reforme ei ole. Keegi peab reformide kulud kinni maksma. Kirjeldatud, ilmselgelt alarmeerivad arengud muudab paradoksaalseks tõsiasi, et kriisinähtuste süvenemine on toimunud paralleelselt erakordse välise/vormilise eduga – Eesti saamisega EL ja NATO täisliikmeks, mille osaks/tingimuseks on olnud Lääne standardite jõuline ülekanne ka Eestisse.

Universaalset siirdeteooriat, mille alla mahuks ka Eesti, pole ja nähtavasti pole see ka võimalik (McFaul 2002). Kommunismi kokkuvarisemisele järgnenud olemuse võtsid ka Eestis kõige olemuslikumalt kokku vaatenurgad, mis esitasid reforme järelelätava (ehk tasategeva – *Nachholende*) revolutsioonina, nii nagu neid on käsitlenud Habermas (Habermas 1991, vrd Fukujama utopia ajaloo lõpust vähemalt Euroopas). Siirde lõpptulemus – parlamentaarse esindusdemokraatia, turumajanduse, toimiva kodanikuühiskonna jms tekkimine olid aksioomiks. Selle tekkimise põhimehhanisme nähti Lääne modernseid ühiskondi iseloomustavate institutsioonide nagu eraomandi, põhiseaduse, mitmeparteiliste valimiste ja demokraatliku avalikkuse eduka toimimise endastmõistetavuses ka siirdemaades. Siirde lõpptulemusena nähakse süsteemset transformatsiooni, mis muudab uued ühiskonnad eluvõimeliseks ka uues toimimisrežiimis.

80ndate aastate lõpu arengud andsid Eestile võimaluse olla algatav osaline suure poliitikas valikuga, kas lasta end kaasa vedada või võtta endale ajaloolise rahva roll. Seistes valiku ees, kas olla või mitte olla, suutsid nii Eesti kui ka teised Balti riigid näidata erakordset loomingulisust. Isemajandamise ideed ja liiduvabariikide tegeliku suveräänsuse tekitamise mehhanismi loomine osutasid viisile, kuidas NSV Liitu saab lagundada ka ilma suure pauguta. Ettepanekute paradoksaalne jõud seisnes selles, et need kasvasid välja juba tuttavaist mängureeglist, kultuurilisest järjepidevusest, mis uutes, oluliselt muutunud tingimustes omandasid õdnestavalt purustava jõu. NSV Liidu kui süsteemi siire toetus *ancien regime*'i transformatsioonile, mida kujundlikult nimetati perestroikaks. Mitte keegi ei kavandanud seda nii, nagu välja tuli, see arenes oma loomulikest ressurssidest.

Ajaloo tegijate areenilt lahkuda on aga raske, eriti kui tegijaks on olnud need, keda tahetakse sealt üldse kustutada. Ajaloo looja rolli võis saada terendava Balti majandusimega, milleks tuli esile tõusta ka Euroopas, nt kasvades Balti tiigriks. Balti tiigriks saamiseks arvati, et tuleb teha midagi teisiti, kui siiani põhiliselt tehti, ja millega näiteks lähedaste ajalooliste traditsioonide edukad soveldajad Põhjala naabrid maailmas esirinnas on. Nõukogude ajast võeti pärandina kaasa näidisvabariik Nõukogude ajast on pärandina kaasa võetud eksperimenteerimiskihk näidisvabariigist, Eesti NSVst, mis on olnud aastakümneid mitmesuguste eksperimenteerijate lemmikpaik. Eesti ühiskond oli mudeliks piisavalt hõlmav, kulud polnud väga suured ja kaotused võisid tabada peamiselt rahvast, kes imperiaalsest vaatenurgast võttes oli niigi määratud hääbumisele. Vana nõukogude nomenklatuuri (märgatav osa reformiparteile aluse pannud juhtkonnast) ja järelkomsomoli eliidi (isamaalaste – Laar, Lukas, Endre, Kiin jt olid silmapaistvad komsomolialtivistid) järjepidevus Eesti NSV edukaks nõukogude vabariigiks muutnud innovaatilise mentaliteediga on märgatav. Intellektuaalseid ressursse väikesel rahval tehtava valiku põhjalikeks tausturinguiks (mis on igasuguse normaalse poliitika tegemise tingimus) ei piisanud. Keegi neid meie eest tegema ei hakanud. Poliitiliselt ajendatud visionäärsus (kas ka avantüür, seda hindab ajalugu) on eksperiment ühe rahvaga.

Siirde suunamist mitte ainult neoliberaalse majanduspoliitika, vaid ka neoliberaalse ühiskonnamudeli kasuks avalikult kunagi ei sõnastatud. Iseloomulik on aga sümbolise poliitika seiskohalt avaliku retoorika areng. Kui 90ndate aastate algul oli iseloomulik niisugune selgitus, et legitimeerida ebavõrduse kiiret kasvu, et enne kui jagada, tuleb koguda (st mingigi solidaarsus on aktsepteeritav idee), on asendunud avameelsema arutlusega. Selle kohaselt on igasugune solidaarsus ümberjagamise ja kommunism ning sellisena ebamoraalne ja õigustamatu. Et vabadus ja võrdsus pole hästi ühendatavad ideed – mis on poliitika filosoofias triviaalkäsitlus –, oli Eestis veel tundmatu. Kehastunud oli kujutus selliste ideaalide harmoonilisest ühendatavusest, nii Euroopa kui Eesti tagasitulekust. Samas olid neoliberaalide peaideoloogid juba ammu seiskohal, et sotsiaalne õiglus pole relevantne turumajanduse kontekstis. Siire kui eliidi projekt kinnistus elitaarse projektina.

Euroopa diskursus ja Ameerika tee (või ka angloameerika tee) – nii võiks pealkirjastada rahvuslik-kommunitaarse retoorika varjus toimunud pöörde. See ei olnud enam tee tagasi Europasse, Eesti suunati rajale, mis ilmselt erines kontinentaalse Euroopa ja täielikult Põhjala traditsioonidest. Sedalaadi valikuid ei toetanud paternalistlike joontega teise Eesti Vabariigi ega ka Euroopa ühiskondade põhihoovus (*mainstream*), kultuurilised traditsioonid ega lähiminekiviku taak. Lootus jätkusuutlikule edule võis põhineda vääräl eeldusel, et majandustüübil ja elukorraldusel pole püsivama kultuuritraditsiooniga just palju ühist. Moderniseerimise teooria seisabki kohati lähedal vulgaarmarksistlikule teesile baasist ja pealisehitusest – jõuga kehtestatavad tootmissuhted (tootmisviis, majanduslaad) kujundavad ka vastava pealisehituse, mis omakorda hakkab toetama toomissuhteid. Eesti siirde alusjoonis on Sachsi ja Maaailmapanga poolt soositud olnud šokiteraapia. Erinevalt nn Lõuna riikide (Ladina-Ameerika) demokraatiavaegsete režiimide siirdega liituvast soovitustest, et majandusreformidele peaksid eelnema poliitilised ja sotsiaal-poliitilised ümberkorraldused (Linz, Stephan 1996), jäid postkommunistlike riikide siiret käsitlevad sotsiaalteadlased oma soovitustes reformide järjekorra suhtes ettevaatlikumaks. Ei saanud olla kahtlust selles, et minimaalriigi elluviimise tulemusena ühiskonna sidusus järsult langeb ja konkurentsituatsioonid hakkavad domineerima muude, sotsiaalse koosluse koospüsimiseks oluliste suhete üle.

Korraldusliku siirdeteooria saab ehitada vaid lähteühiskonna (süsteemi), st riigisotsialismi pädevale kirjeldusele. Neid teatavasti polnud liiast. Rahvusvahelises mastaabis soovitatud (et mitte ütelda ette kirjutatud) valikute põhjuseks/taustaks olid ilmselt nii praktilised kaalutlused kui asjatundmatus postkommunistlike riikide probleemides, mis kord juba oli ennast ilmutanud võimetuses aimata riigisotsialismi kriisi ja ette näha nende ühiskondade kokkuvarisemist (vt Alanen 2004). Sama kordus nüüd postkommunistliku siirde olemuse ja kesksete probleemide tabamises. Kõikide ühiskondade keskesed arenguprobleemid on aga eelkõige sotsiaalsed ja nendega edukaks toimetulekuks peab neid probleeme käsitlema niisiis ka kultuurilistena (Grondona 2000).

Rahvusvahelises kontekstis moodustasid kalkulatatsioonide tausta kujutlused, mis jõulisest antikommunistlikust totalitarismivastasest retoorikast hoolimata vaatlesid mõlemaid ühiskonnatüüpe – riigisotsialistlikku ja turumajanduslikku – mingis olemuslikus mõõtmes ikkagi sarnastena, st modernsuse ühisnimetaja alla mahtuvate ühiskondadena. Veel 60ndail aastail nähti riigisotsialistlike maade ühiskondlikku

arengut Läänega kokkukasvamisena. Sellest lähtepunktist kujutleti, et käsumajandusest (industriaalse suurtootmisest) ja ühe partei võimust (ülikorporatsiooni ühest vormist) võib selle oskusliku ratsionaliseerimise vahendusel välja kasvada tõeliselt modernne ühiskonnakorraldus. Ülemnõukogu kutsuti meelsasti parlamendiks, sm Brežnevit aga nimetati ka soliidses kirjanduses presidendiks. Sedalaadi tahtelise mõtlemise taustaks oli kord populaarne konvergensti teooria, mis nägi riigisotsialismis mingit keynesiaanlikule reguleerimisviisile paralleelset arenguvormi, moderniseerumise patoloogiseerunud erikuju. Kuid erinevuses nüüdisaegseist Lääne ühiskondadest elukorraldusliku, õigusliku ja haldusliku modernsuse mõtmes avanes reaalsotsialismi peamine defitsiit (õigusriiklus, arenenud bürokraatia, toimimisviis jne) (Srubar 1991: 415–432).

Siirdeühiskondade tervikareng jäeti tasategevate rahvaste eliidi probleemiks. Kõigist Lääne abiprogrammidest moodustasid kodanikuühiskonna toetamisele suunatud programmid tühise vähemuse, hõlmates sellest vaid paar protsenti (Raik 2004). Initsiatiivi haarasid transnatsionaalsed majandusühendused ja potentsiaalsed doonorriigid, kelle peamine probleem olid uued turud, odav tööjõud ja samas soov vältida sattumist kardetavalt jäneist sõita üritavate postkommunistlike riikide majanduslikult kuluka siirde lõksu. Šokiteraapia, mida Eesti juhtpoliitikud (Mart Laar, Siim Kallas jt) hakkasid käsitlema peamise ja tõhusaima ravivahendina, toetus müüdile liigi homo sovieticus laiast levikust Eestis. See on jutustus omalaadsest degenerandist, kellel on peamised turumajandusühiskonnaga kohanemise antropoidsed eeldused (huvi maailma vastu, ettevõtlikkus etc.) sedavõrd atrofeerunud, et traditsiooniline uuestikoolitus polnuks tõhus. Et tegemist on müüdiga, sellele on osutanud Anu Realo ja Jüri Allik (Realo, Allik 1996).

Praktikas osutus see müüt ettekäändeks, millele toetudes sai loobuda tegelemast ühiskonnaga, vastutusest inimeste kohanemise eest; sai kokku hoida investeeringutelt sotsiaal- ja koolitusvaldkonda, mis praegu on kümneid kordi madalamad kui arenenud naabritel. Loobumist võimendas osa nooreliidi elitaristlik hoiak, mis põimus omalaadse antikommunismi ideoloogilise vormiga ja võrdsustas hõive ohvrid kommunistliku süsteemi tugisammastega. Tulevane kahe Eesti tekkimine oli sellesse hoiakusse programmeeritud. Kiire areng saab toimuda alati vaid millegi arvel, Aasiaga konkurentsivõimelise majanduskeskkonna loomine tähendas eruroopaliku investeerimisstrateegia kõrvalelukkamist. Viimane tähendab pikaajalist jätkusuutlikkusele orienteeritud arengustrateegiat investeeringute näol eelkõige sotsiaalse ja inimkapitali kasvu.

Seletusi otsimas

Eesti postkommunistliku siirde uurimisel, kui seda käsitleda süsteemse ümberkujundusena (systemic transformation) või püüda seletada selle tulemusi, ei saa ilmselt piirduda vaid tuletustega lähiminekust. Milline on institutsioonide ja kultuuriliste süvastruktuuride, mitteformaalsete võrgustike (käitumismustrite, nn habituste) vahekorrd, jääb veel kauaks arutusobjektiks (Stark ja Bruszt 1998 ja raamatu ümber toimunud diskusioon). Probleemidele seletuse otsimisel jätab teadusuuringute nappus mitmeid võimalusi, üsna vastavalt kellegi maailmavaatelistele hoiakutele. Nii on Eestile ennustatud autoritaarset tulevikku ja poliitilise kultuuri arenematus põhjust nähtud Eesti Vabariigi lõpuperioodi pooltosina aasta järeldõjus, mis ulatunud üle anneksioonistaastakümnete (Järve 1992). Nähtavasti on demokraatliku mõttelaadi vaeguse juuri loomulikult otsida NLKP 50 aastat kestnud diktatuuris, mis

on kujundatud mentaliteedi, mis nakatas ka selle ideoloogilisi antipoo – dissidente. Just niisuguses valguses paistab paremini näiteks Eesti Kongressi otsus (22.03.1992), mille kohaselt kommunistliku partei endiste kõrgemate ametnike kodanikeõigusi sooviti rahvahääletuse toel “ajutiselt piirata” (Eesti Kongressi otsus 1997: 11). 20ndail aastatail rakendati NSV Liidus sama “ajutist” poliitikat kodanluse suhtes. Euroopasse tagasipöördumise kontekstis oleks “võitlussalkadel” ehk isegi olnud valijaid, aga Euroopa poliitilises kultuuris polnud neil kohta.

Ühiskondade suhtes, mis on veel transformatsioonifaasis nagu Eesti, aga ka kogu Euroopa, mis muutuvad struktuurselt väga kiiresti, kahaneb järsult muutuste ennustatavus. 1990ndate algul ei ennustanud miski multikultuurilise eeskujudena viidatud Põhjamaade sallivuses taluvuse piiri. Viimastel kümnenditel populaarse võrdleva metoodika kasutamine (*World Values Survey*) annab huvitavaid, aga tihti üsna kontekstuaalseid tulemusi. Nii sopistusid 90ndate aastate algul postkommunistlikest riikidest vabaduse kui peamise väärtuste hindajatena välja Poola, Leedu ja Rumeenia (!), kes defineerisid seda poliitilistes mõistetes. Antikommunismi laines Eesti oli veel kommunistliku partei järeltulija haardes olnud Bulgaariaga pea ühel pulgal ja aetas vabadused täiesti tagaplaanile (Siemienska 1997: 461 jj).

Mitmesuguste kontekstide ja tasandite mõju ning mineviku retsessiivne avaldumine tekitab veel palju probleeme ühiskondade erinevuste ja sarnasuste tõlgendamisel. Need uuringud, mis rajanevad võrdleval väärtushinnangute analüüsil (*World Values Survey*), on osutanud, et uute ja vanade demokraatiate asukate/elanike väärtushinnanguliste komplektide vahel esineb olulisi erinevusi. Rein Taageperale on need andnud alust väita, et Eesti on sügavamalt sovjetiseerunud, kui me seda ise tunnistada tahame, ning tõsisem nihe demokraatliku mõtlemise suunas võiks toimuda alles põlvkondade vahetumisel – mitme sugupõlve kuludes (Taagepera 2003: 605).

Süvamuutused nõuavad nähtavasti tõesti pikemat aega, muutused mentaliteedis ja väärtusmaailmas on väga pika vinnaga. Nõukogude ajas jõudis sirguda kolm täielikuks moondeks tarvilikku põlvkonda. Kuid Eesti pole ju siiski Valgevene. Mis üldse oli nõukogude aja ühiskond? Kas nõukogude tsivilisatsioon, millest vahel räägitakse, on ühest terasetükist valatud monoliit?

Kuivõrd aga praegused hoiakud on pärit nõukogude ajast, millised kihistused on ladestunud *homo sovieticuse* kujunemisel – sellest nõukogude režiimi ja tsivilisatsiooni uurijatel Läänes sügavamad teadmised puuduvad või kirjutatakse lausa naljakaid asju (Gulens 1995). Mõningasele skeptitsismile vaatamata on seda pilti tollaste sotsioloogiliste uuringute jms andmete põhjal võimalik paremini taastada, kui seda täna lubavad aimata vaid väljast vaatajate politiseeritud hoiakud. Sellega on juba algust tehtud (Peeter Vihalemm 2004). Nõukogude tsivilisatsiooni poolt Eesti ühiskonda jäetud jälg on ilmselt juba väga oluliselt üleminekupeeriõõdi erakordselt dramaatilise ja traumaatilise, vähemalt 15 aasta pikkuse periõõdi poolt juba üle vermitud.

Nõukogude modernsus, nii moonõõdunud kui ta ka oli, subkultuuristus ajuti tugevalt ja kujundas sopistusi väärtusmaailmas, mis asus mitmeti lähemal tollasele ja nähtavasti praegusele läänelike väärtuste komplektile, kui seda on praegune ilmselt veel transformatsiooni järgus Eesti väärtusmaailm (Salupere 2003). Igatahes ei saa Eesti siirde esimeste etappide (1986–1990) demokraatlikkuse ja solidaarsuse

juured peituda mujal kui suuresti tollase Eesti ühiskonna sisemistes, nõukogude aasatail kondenseerunud väärtusressurssides. Aastakümnete jooksul vormunud väärtusmaailmast kogutud sotsiaalset usalduse ja koostöövalmiduse kapitali jätkus veel ka siirde käivitamiseks ja selle algaastaiks. Nende väärtusekomplektide kujunemine, mida Lääne uurijad täheldavad, on aga juba järgnevate aastate mullistuste tulemus, selle siirde mudeli mõjude tulemus, mille arvas meile kõige tervislikumaks Lääs.

Nüüdisaegse ühiskonna tekke sotsiokultuurilised eeldused, mille üheks olulisemaks mõõtmeks on nn tsivilisatsioonilised kompetentsused (Stzomka 1994), vajavad eraldi tähelepanu. Tsivilisatsioonilised kompetentsused osutavad aga just mitte isiksuslikele, vaid kultuurilistele barjääridele (uued oskused, tundmatud reeglid, tavad, seadused), mille ületamine nõuab nendega toime tulemiseks (õppimiseks) ka ühiskonna teadlikku tuge.

Lõpparutlusi

Ligi tosin aastat kestnud kiire arengu paradoksaalseks eelduseks Eestis on siirdeaja erakorralise poliitika faasi ebatavaliselt pikaks venitamine, mille tekkimist lühikeseks ajaks peetakse endastmõistetavalt õigustatuks (Nurgaard, Johannsen with Skak and Sørensen 1999) ning mille peamisteks osapoolteks on juhtiv eliit ja veel halvasti struktureeritud mass. Baltikumi postkoloniaalsed väljakutsed nagu võõrvägede väljaviimise, tsiviilgarnisonineutraliseerimise vajaduse, forsseeritud tagasipöördumise Läände jms legitimeerisid tahtelise mõtlemise ja konserveerisid avalikkuse sfääri (*public sphere*) nii, et poliitiline elitism ja poliitilise kommunikatsiooni retoorilised kihistused säilitasid selles ebaproportsionaalselt suure osakaalu.

Leedu ja Lätiga võrreldes tõstsid siirdeaja alguse Eestit esile teravamalt välja joonistunud ning ühiskonnas normaalset keskustelu pidurdavad repressiivsed raamistikud (antikommunism, neoliberalistlik individualism), mille ümber tekitati rahvasterviku nimel esinevate parteide hegemoonia toel suurem või väiksem rahvuslik konsensus. Erakorralise poliitikafaasi muutis tõhusaks siirdekeskkonnaks sümboolse (rahvusliku) ja revolutsioonilise (neoliberaalse) poliitika valikuline põimumine. Ühiskonna kiire sotsiaalse polariseerumise paratamatuks tulemuseks on poliitika elitistlike joonte süvenemine, st esindusdemokraatia (mis on niigi elitismi legitiimne vorm) nihkumine üha varjamatuma elitaardemokraatia suunas.

Siirde (*transition*) kinnistamiseks ja ühiskonna stabiliseerimiseks vältimatu konsolideerimise faasi, mis Visegradi riikides algas 90ndate aastate keskel, sisuks poliitika sfääris on aktiivsele kodakondsusele toetuva hõlmava (*substantive*) poliitika keskkonna vormumine koos uute eliidirühmade esilekerkimisega. Eestis suudeti pidurdada tänapäeva parteisüsteemi väljakujunemist ja osalusdemokraatia tugevnemist, mis ähvardas valitsevat eliiti positsioonide kaotusega, kuid mis on üheks peamiseks sotsiaalse dialoogi keskkonnaks. Tegelikku sotsiaalpartnerlust, ametiühingute jt tasakaalustatud arenguks oluliste subjektide teket on teadlikult pidurdatud. Jõuka eliidi poolt sponsoreeritud tühisekeldamine ühiskondliku leppe ja EKAKi ümber kinnitab valitseva eliidi korraldamisvõimekust (kolmanda sektori arendamine on mõeldud täitma kodanikuühiskonna funktsiooni). Olulisel määral on nendes ettevõtmistes tegemist konsolideerimisfaasi simulaakrumiga, võõrandunud poliitilise süsteemi dekoratsioonidega kui sammudega hõlmava demokraatia arendamise suunas.

Poliitiliste subjektide maastiku ebaühtluse, sotsiaalse dialoogi nõrkuse ja poliitilise kodanikuühiskonna arengupeatuse paratamatuks kaasnähtuseks on Eesti ühiskonna “massistumine”, identiteedipoliitika vahendite ja võtete kantimine ideoloogilise kontrolli teenistusse. Ühiskonna ajutine stabiliseerimine saavutati konsolideerimise faasi sisenemise patoloogiseerumise hinnaga. Parteidest on kujundatud huvirühmade klientistlikud korporatsioonid, mille värbamispoliitika ei põhine maailmavaatelisel veendumusel, vaid hüvede jaotumisel grupilojaalsuse alusel.

Euroopa Liiduga liitumise mõju Eesti poliitilisele arengule on paradoksaalne. Ühelt poolt stabiliseerib valitseva eliidi integreerumine Euroopa Liidu eliidiga riiki, annab sellele täiendava moraalse ja poliitilise ressursi uue kõrgema staatuse näol Euroopa struktuurides (aga ka ideid, vahendeid). Teiselt poolt süveneb võrgustuva eliidi võõrandumine kohalikest oludest. Kodanike-Euroopa ja Euroopa kodakondsus, mis võimaldavad avaraid individuaalseid valikuid, võivad vähendada huvi koduseid olusid reformida. Euroopa Liidul puuduvad mehhanismid ja selged poliitikad liikmeriikide poliitilise kultuuri mõjutamiseks. Teiselt poolt – Eesti parteide lülitumine Euroopa parteide süsteemi, nende huvi partnerriikide vennasparteide tugevnemise vastu, millel on nüüd otsene mõju nende fraktsiooni edukusele Euroopa Liidu poliitikas, võib anda tõuke parteisüsteemi kristalliseerumisele ka Eestis. Eesti Euroopaga liitumise aktiivse mõju institutsionaalne faas (*transfer*) meie ühiskondlikule arengule ja poliitilisele kultuurile on suuresti lõppenud. Uus, ühiseluline faas hakkab toimima eelkõige regionaalse arengu ja Balto-Skandia koostöö kaudu.

Viiteallikad

- ALANEN, I. 2004. The Transformation of Agricultural Systems in the Baltic Countries – A Critique of the World Bank’s Concept. – I. Alanen (ed.). *Mapping the Rural Problem in the Baltic Countryside. Transition Process in the Rural Areas in Estonia, Latvia and Lithuania*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 59–108.
- ALAPURO, R., LIIKANEN, I., LONKILA, M. 2004. Introduction: Studying Post-Soviet Transition. – R. Alapuro, I. Liikanen, M. Lonkila (eds.). *Beyond Post-Soviet Transition: Micro Perspectives on Challenge and Survival in Russia and Estonia*. Helsinki: Aleksanteri Institute; Kikimora publications. Series B, 11–20.
- ALLIK, J., REALO, A. 1996. On the Relationship Between Personality and Totalitarian Regimes: A Critique of Western Stereotypes. – *Journal of Baltic Studies*, Vol. XXVII, 4, 331–336.
- ARTER, D. 1996. *Parties and Democracy in the Post-Soviet Republics. The Case of Estonia*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company Ltd.
- BAZOKI, A. 2002. Research on Political Elites in East Central Europe. – *European Political Science*, Summer, 54–63.
- BERG-SCHLOSSER, D., MITCHELL, J. 2000. Introduction. – D. Berg-Schlosser, J. Mitchell (eds.). *Conditions of Democracy in Europe, 1919–39. Systematic Case Studies*. Houndmills; Basingstoke; Hampshire: Macmillan, 3–34.
- EESTI Kongressi otsus. 22. 03. 1992. 1997. Eesti Vabariigi uues põhiseaduse eelnõu ja selle rakendamise seaduse eelnõu rahvahääletusele paneku ning Eesti Vabariigi Riigikogu valimiste kohta. – *Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos*. 1997. Tallinn: Juura. Õigusteabe AS, 11.
- GRONDONA, M. 2000. Majandusarengu kultuuritüpoloogia. – L. E. Harrison, S. P. Huntington. *Kultuur on tähtis*. Tallinn: Pegasus, 42–57.
- GULENS, V. 1995. Distortions in Personality Development in Individuals Emerging From A Long-Term Totalitarian Regime. – *JBS*, Vol. XXVI, 3, Fall, 267–282.

- HABERMAS, J. 1990. What does Socialism Mean Today? The Rectifying Revolution and the Need for New Thinking on the Left. – *New Left Review*, 183, 3–21.
- HALAS, E. 2000. Transformation in Collective Imagination, Polish Sociological. – *Review*, 31 (131), 311–323.
- HELLÉN, T., BERGLUND, S., AAREBROT, F. 1998 From Transition to Consolidation. – S. Berglund, T. Hellén, F. Aarebrot (eds.). *The Handbook of Political Change in Eastern Europe*. Cheltenham: Edgar Elgar, 365–378.
- JÄRVE, P. 1992. The Baltics of the Early 1990. Between Democracy and Authoritarianism. – *Poliitika*, 308–315.
- KOOK, U., TAMMER, E. 2004. Valimised. – *Kes. Mis. Kus*. Tartu: Tänapäev, 35–50.
- KOPECKY, P., MUDDE, C. 2000. What has Eastern Europe taught us about the democratisation literature and (vice versa)? – *European Journal of Political Research*, Vol. 37, 4, 517–539.
- KUBICEK, P. 2000. Post-communist political studies: ten years later, twenty years behind. – *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 33, 3, 295–309.
- KUZIO, T. 2002. History, Memory and Nation Building in the Post-Soviet Colonial Space. – *Nationalities Papers*, Vol. 30, 2, 241–262.
- LAGERSPETZ, M., VOGT, H. 1998. Estonia. – S. Berglund, T. Hellén, F. H. Aarebrot (eds.). *The Handbook of Political Change in Eastern Europe*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 55–88.
- LINZ, J. J., STEPHAN, A. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore; London: The John Hopkins University Press.
- McFAUL, M. 2002. The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship in the Post-Communist World. – *World Politics* Vol. 54, 212–244.
- NURGAARD, O., JOHANNSEN, L. with Skak, M. and Sørensen, R. H. 1999. *The Baltic States after Independence*. Second Edition. Cheltenham, UK; Brookfield, US: Edward Elgar.
- PÕHISEADUS 1997 = Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. 1997. Tallinn Juura. Õigusteabe AS.
- RAIK, K. 1998. *Towards substantive democracy? The role of the European Union in the democratisation of Estonia and the other Eastern member candidates*. Research report. Tampere: Tampere Peace Research Institute, 84.
- RAIK, K. 2004. Civil Society and EU Integration of Estonia. – R. Alapuro, I. Liikanen, M. Lonkila (eds.). *Beyond Post-Soviet Transition: Micro Perspectives on Challenge and Survival in Russia and Estonia*. Helsinki: Aleksanteri Institute, Kikimora publications. Series B, 208–236.
- RUUTSOO, R. 2002. *Civil Society and Nation Building in Estonia and the Baltic States. Impact of traditions on Mobilization and Transition 1986–2000. Historical and sociological study*. *Acta Universitatis Lapponensis*, 49. Rovaniemi: University of Lapland, 434.
- SALUPERE, R. 2003. Väitlus: Nõukogude režiimi jäljed eestlaste väärtusteadvuses. – *Akadeemia*, 7, 1521–1524.
- SCHÖPFLIN, G. 2000. *Nations, Identity, Power. The New Politics of Europe*. London: Hurst & Company.
- SRUBAR, I. 1991. War der reale Sozialismus modern? Versuch einer strukturellen Bestimmung. – *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Jg. 43, Heft 3, 415–432.
- SZTOMPKA, P. 1994. Civilizational Incompetence: The Trap of Post-Communist Societies. – *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 22, Heft 2, April, 85–95.
- STARK, D., BRUSZT, L. 1998. *Postsocialist Pathways: Transforming Politics and Property in East-Central Europe*. Cambridge: Cambridge University Press. [Vt. Diskussioon ajakirjas East European Constitutional Review, Spring 2000.]
- STEINBERG, M. W. 1998. Tilting the Frame: Considerations on Collective Action

- Framing From a Discursive Turn. – *Theory and Society*, Vol. 27, 4, 845–872.
- TAAGEPERA, R. 2001. Kuidas valimissüsteemid mõjutavad demokratiseerimist? – R. Taagepera. *Võta võim!* Tallinn: K-Kirjastus, 67–77.
- TAAGEPERA, R. 2003. Baltimaades valitsevad hoiakud ja korrupsioon maailma kontekstis. – *Akadeemia*, 3, 601–620.
- TOOMLA, R. 1999. *Eesti erakonnad*. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus
- VIHALEMME, P. (toim). 2004. *Meedia süsteem ja meediakasutus Eestis 1965–2004*. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus.
- VIHALEMME, P., LAURISTIN, M. 2004. Eesti ühiskonna ja meedia muutumine 1965–2004. – P. Vihalemm (toim). *Meedia süsteem ja meediakasutus Eestis 1965–2004*. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus, 1–24.

JUTU JA TEGUDE VASTUOLU PÕHJUSI POLIITILISES PROTSESSIS

Heigo Kadakmaa

Paljud neist probleemidest, mida me peame poliitilise otsustamisprotsessi haiguslikeks nähtusteks, tulenevad poliitiliste jõudude taotlusest tagada poliitikatele legitiimsus, samuti riiklikusse organisatsiooni sisseehitatud normatiivsetest ideaalidest, mis on oma olemuselt üksteist välistavad. Legitiimsuse funktsionaalne roll poliitilises elus ning normatiivsete väärtuste pingestatus hoiavad elus poliitilise debati alusväärtuste keskselt (Olsen 1988). Õigustamisel ja silmakirjalikkusel (Brunsson 1989, 1995) ning poliitilises jutus ja otsustamises avalduvatel tsüklistel reformi-ideedel (Brunsson 1993) on nii mitmedki süsteemsed põhjused (Jacobsen 1960). Juhtimise seisukohast ei ole need otseselt vahendid sisemise kontrolli kehtestamiseks organisatsiooni tegevuse üle, vaid (sümboolne) võimalus keskkonnale demonstreerida, et juhtkond omab kindlat ülevaadet toimuvast (Brunsson 1995). Niisuguselt platvormilt saavad juhid võimaluse anda poliitilistele otsustele ning elluviimisprotsessidele tähendus ning näidata, et vastutus ja kontroll on poliitikute käes.

Siinne arutelu põhineb suures osas Põhjalas levinud riigivalitsemise analüüsi perspektiividel, mis on osalt laiemale avalikkusele tuntud normatiivse institutsionalismina (March, Olsen 1989, 1995) või ka uus-institutsionalismina politoloogias (Peters 1999). Silmakirjalikkuse ja õigustamise mõisted pärinevad Rootsi politoloogilt ja organisatsiooniteoreetikult Nils Brunssonilt (1989, 1993, 1995). Institutsionalistlik perspektiiv on siin täiendavalt läbi põimunud otsustusperspektiiviga (March, Simon 1958, March 1994, March, Olsen 1976, Hickson 1987, Thompson 1977) organisatsiooniteoorias ning neid ühendavaks lüliks on ka Eestis tuntud prügikastimudel (Cohen, March, Olsen 1972, Kingdon 1995, Heimer, Stinchcombe 1999, Hood 1999). Prügikastimudel näitab, et tulemuslikkust ja tähelepanu on võimalik organiseerimise abil mõjutada. See on oluline moment, sest poliitiline organisatsioon ei ole tulemuse mõttes kunagi eriti efektiivne, kuna nii otsustajaring, probleemid kui lahendused on kiiresti muutuvad ning üksteisest osaliselt sõltumatud (March 1994).

Otsustamisprotsessi käsitlemisel osalejate, probleemide ja lahenduste osalise sõltumatuse eeldusest lähtuvalt on võimalik anda süsteemne seletus mitmete poliitilises otsustamisprotsessis ning suurte organisatsioonide tiptasandi juhtimises (Perrow 1986) avalduvatele nähtustele, mida peetakse anomaaliateks ning kõrvalekaldeks ratsionaalsest organiseerimisest (Thompson 1977, March 1994). Kui otsustamisprotsessis osalejate ring vaheldub, probleemimääratlused aga ka lahendusvariandid elavad suhteliselt iseseisvat elu, siis peaks poliitikas nii

tavaline jutu, otsuste ja tegude vastuolu (Brunsson 1989) vähemalt mingis osas tuleneb otsustusprotsessi komponentide sõltumusest. Probleemide ja lahenduste eraldatus, võimaldab legitiimsuse otsingutel liikuda kaasa organisatsioonikujunduse moodidega (Røvik 1992a, 1992b), ilma et põhitegevus satuks ohtu, samas kui moodsa organisatsiooni prestiiži abil on võimalik suurendada organiseeritud tegevuse legitiimsust (Meyer, Rowan 1977). Poliitiline süsteem on keerulisem suurtest organisatsioonidest demokraatliku esindusvõimu täiendava dimensiooni tõttu. Süsteemiehituslikud alusväärtused dikteerivad riikliku organisatsiooni eri tasanditele eri organiseerimise lähtekohad (Jacobsen 1960), luues sellega ka süsteemse eelsoodumuse jutu otsustuste ja tegude vastuoluks (vt ka Wahlke *et al* 1962 poliitikute rollikonflikti allikad). Täiendavalt tekib alusväärtuste sisemise konfliktisuse, legitiimsusnõude ning ratsionaalse organiseerimise taotlusega olukord, kus jutu-otsuste-elluviimise ahelas saab mõnedest probleemidest ja lahendustest rääkida ning isegi (deklaratiivseid) otsuseid vastu võtta, kuid ei saa defineerida programmi elluviimiseks, sest ideaalidest lähtuvad tulevikusihid võivad näiteks majanduslikus mõttes olla ebarealistlikud. Võib esineda ka vastupidine olukord: organisatsioonisiselt saab küll muudatusi ellu viia, kuid avaliku arutelu (jutu) tekkides tuleb vastuolude tõttu, elluviimine peatada, sest tegevuse õigustamine ei tarvitse leida avalikku toetust (Brunsson 1995). Niisuguses süsteemi- ja organisatsioonikujundusliku ratsionaalsuse taotluses ning otsustamisprotsessi komponentide osalise sõltumuse tingimustes tekkivas määramatuses on lihtne kujundada demokraatlikust riigivalitsemisest küüniline pilt. Kuid kas asjade seis on ikka nii must-valge? Püüan siinkohal Eesti kontekstist lähtuvalt esitada detailsemalt mõned demokraatliku riigi organisatsioonile ja otsustamisprotsessile omased nähtused ning näidata, millistest süsteemsetest ning organisatsiooni-kujunduslikest tingimustest need lähtuda võivad.

Silmakirjalikkus ja õigustamine

Eesti poliitikale on juba mitmedki aastad olnud iseloomulik erakondlike ideoloogiate ebakindlus. Kõik valitsused lubavad järjest fundamentaalseid muudatusi: ühed populistlikult rahva murede lahendamisi, teised otsustavaid muudatusi, mis lahendavad need mured iseregulatsiooni kaudu. Laias laastus võib ehk öelda, et (rahvus)romantilised illusioonid on eemaldumas kesksete väärtushinnangute väljalt ning hetkelisele integreeriva maailmavaate puudumise viljakale pinnale on astunud teatav küünilisus, sest ükski ideoloogiline suundumus pole võimaldanud defineerida üldist tegevusplaani ühiskonna kui terviku arendamiseks. Võiks ju järeldada, et poliitikut aina räägivad, aga suurt midagi ei juhtu. Argipäeva mured on samad ning kohati teravamad kui varem. Ei uus poliitika ega kauaoodatud liitumised EÜ ja NATO-ga pole suutnud anda tugevat sellisele protsessile vastuseismiseks. Mantra ”makromajanduslik stabiilsus, tasakaalus eelarve ja avatud turumajandus” jääb justkui kaugeks leibkondade igapäevamuredest, kuigi võib-olla just need riikliku poliitika alustalad läbi kõigi valitsuste on andnud selle arenguhüppe, mis on toimunud tosina aasta jooksul. Erakonnad kalduvad rääkima oma meedianööst ning vajadusest avalikku profiili kohendada. Laiadele rahvahulkadele omistatakse süvenevat passiivsust ning võõrandumist riigist või vastupidi – riigi üha suuremat kaugenemist rahvast. Kas diagnoosiks on rahva rumalus ja erakondade suutmatus või on tegemist demokraatliku otsustamisprotsessi mõnevõrra paratamatute kaasnähtustega. Kas ei teki tüdimus, eemaldumine ja küünilisus olukordades, kus kõikvõimalikud arengud meie ümber muutuvad vähemalt näiliselt kontrollimatuteks

või ei haaku igapäevaeluga.

Ühes oma ettekandes, arutledes ühiskonnakorralduse moraalsete ja eetiliste aluste üle, väitis Nils Brunsson, et Lääne tsivilisatsiooni kaldumine küünilisusse tuleneb paljuski sellest, et sekulariseeritud maailmavaates ei saa me enam toetuda lootusele, et tasuks ja tulemuseks on Taevariik. Me peame lahendama oma probleemid siinsamas ning meie igapäev ongi Töötatud Maa. Kuna Taevariiki enam ei ole, siis peame lootma tahes või tahtmata paremale homsele.

Demokraatlik riigikorraldus ei defineeri üheselt tulemust. Pigem määravad mitmekülgsed reeglid, *kuidas* otsustada (ja mitte *mida* otsustada). Eesti riigi ja demokraatia ehitamise protsessides on ilmsesti midagi, millest ei ole veel kujunenud üldlevinud seisukohta. Sellepärast ka mõningane küünilisus. Märkame sümptome, kuid ei oska neid veel haigusega seostada. Võib-olla ei olegi tegemist haigusega, vaid hoopis teatavate süsteemsete tunnuste ja iseärasustega. Paradoksi saab ehk iseloomustada veel kord refereerides Brunssoni Taevariigi metafoori. Usklikule on Taevariik objektiivne reaalsus ning selle saab ära teenida väarika eluga, isegi kui see on raske. Sekulariseeritud maailmavaate korral liigume lootuses parema homse poole, kuid homme on alati homme ja see ei tule kunagi kätte. Sellepärast võib sagedasti "õiglases" ühiskonnas tähtsamaks osutada see, kuidas me teeme, selle asemel, mida me teeme, et mingilgi viisil ühendada omavahel moraalne ja materiaalne. Demokraatlik ühiskonnakorraldus on selles mõttes protseduuriline (Dahl 1989).

Vaadete ja ideaalide institutsionaalne tasakaalustamine demokraatlikus riigikorralduses võib paratamatult viia teatavale keskpärasusele. Samas keskpärasusele ei ole kohta idealistlikes taotlustes (*à la* Taevariik või parem homme). Kauni sihi bravuurika saavutamise asemele astuvad normatiivsed raamistud, mis reguleerivad, kuidas otsuseni jõuda. Kuna need protsessi reguleerivad raamid nõuavad paratamatult diskussiooni ning laiemate huvidega arvestamist, tuhmub kauni sihi ühene väärtus kokkuleppele jõudmise protsessis. Ideaalse sihi asemele on astunud erinevaid osapooli rahuldav lahendus. Siht on homme, lahendus on täna ning paraku eesmärk ei pühitse abinõud, vaid abinõu vormib, millised eesmärgid on lubatavad ehk kokkuleppe alusel määratletavad. Tagajärje arvestusi hakkavad kujundama suurel määral asjakohasuse või sobivuse nõuded (March 1984).

Poliitilised sihid on seatud homsesse, poliitika kui selline toimib aga täna ning tasakaalumehhanismide tõttu suuremas osas jutuna ja väiksemas osas otsustena. Poliitika on esmajoonel arvamuste, ideede, visioonide ühtlustamise protsess. Liidrid õigustavad olemasolevaid lahendusi ning püüavad näidata võimalusi edendamiseks tulevikus. Otsused sünnivad probleemidele, mida on võimalik seostada lahendustega. Samas vajavad otsused toetust ehk siis legitiimsust. Lisaks tehniliste lahenduste olemasolule peavad need olema ka vähemalt poliitiliselt vastuvõetavad. Ükski valitsus ei saa ennast kehtestada jõupositsioonilt pikka aega ning otsused ei ole automaatselt elluviidavad. Iseseisva Eesti esimesed valitsused olid selles mõttes suures mures: radikaalseid otsuseid vormiti suurel hool, aga midagi ei juhtunud. Seadusi pidi toetama määruste ja käskkirjadega ning sellega uppusid valitsuse ministrid iseenda seadusalgatuste tagajärgedesse.

Eesti uue iseseisvusaja jooksul on toimunud suured muudatused. Samas on uued mõtted saanud kohati kiiremini, kui eelmised uued mõtted rakendustena meie

“Jutu ja tegude vastuolo põhjusi poliitilises protsessis”

Heigo Kadakmaa

elukorraldust mõjutama on hakanud. Sagedasti on juhtunud ka nii, et uued ideed on saanud enne, kui üldse midagi ellu rakendada on hakatud – selle tulemuseks on, et muutub vaid päevakord või jutt ning otsused kipuvad sumbuma. Osaliseks näiteks niisugusele nähtusele on kindlasti Eesti avaliku teenistuse arendamise lugu, mida iseloomustab karjäärisüsteemi ja positsioonisüsteemi ussikäik.

Poliitikas ja riigivalitsemises on asju, mida saab teha, aga millest ei saa rääkida. Samaväärselt esineb poliitikas ja riigivalitsemises asju, millest saab rääkida, aga mille elluviimine, isegi kui arutelud fikseeruvad otsustena, on tõsiselt raskendatud. Need kaks nähtust avalduvad eriti selgelt poliitilistes protsessides, mis seonduvad reformidega. Siinkohal võin tuua mõned üldisemad näited. Haldusterritoriaalne reform, mis on taasiseseisvuse aja praktiliselt kõikide valitsuste päevakorras olnud, pole siiani teostunud. Juttu on kindlasti palju olnud, tunduvalt vähem on tehtud või isegi otsustesse talletatud ning probleemid on pigem homsesse kantud, kuna alternatiivsed lahendused on poliitiliselt probleemsed. Vastupidine näide – palju tegevust ja suhteliselt vähe juttu – võiks olla läbi üheksakümnendate jooksnud erastamise kampaania. Eriti puudutab see suurettevõtete erastamist, mis Eesti väiksust arvestades on, näiteks infrastruktuuri valdkonnas, monopoolses seisus. Elektriijaamade näide sobib hästi – teha sai senikaua, kuni ei olnud tekkinud arvestatavat avalikku arutelu.

Niisugune jutu ja tegude pingestamine heuristilise vahendina aitab ehk paremini mõista kahte poliitikas nii tavalist nähtust nagu õigustamine ja silmakirjalikkus. Silmakirjalikkusena võib käsitleda haldusregionaalse reformi juttu, mis sugugi otsuste ja tegude ei jõua. Elektriijaamade erastamise näide seondub õigustamisega: kui tekkis diskussioon, sattus valitsus olukorda, kus tuli selgitada, miks valitud tegevussuund on ainuõige ning see osutus raskeks. Õigustamise ja silmakirjalikkuse fenomenid ei ole automaatselt negatiivsed. Need on arvestataval määral sissekodeeritud demokraatlikku otsustamisprotsessi. Eriti just silmakirjalikkuse metafoori kasutamine on värskendav, kuna see toidab ühelt poolt Eestis nii tavalist hoiakut, et poliitiliste suurmanöövrite taga on läbinisti konspiratiivsed kokkulepped. Silmakirjalikkus poliitilise nähtusena võib aga olla poliitiliste protsesside korraldamisest tekkiv jutu, otsuste ja tegude vastuolo, millel on süsteemne iseloom. Kuigi selline poliitiline selgrootus paistab silmakirjalikkusena, ei tarvitse see läbinisti kaalutletud ja arvestuslik tegevus olla, pigem paljusid osapooli ja erinevaid rolle põimiva poliitilise otsustamisprotsessi tagajärg. Konspiratsioonieeldustele rajatud anekdoodid ja süvenenud künnilisus üldises plaanis viitavad aga sellele, et poliitilisi protsesse ning poliitilist konteksti on raske hoomata. Järeldustele hüppamise asemel võib aga proovida leida süsteemseid seletusi.

Alusväärtused ja süsteemsed pinged

Kõige lihtsamini hoomatavad on ehk demokraatlikku riigistruktuuri sisse ehitatud normatiivsed nõuded. Need on ideaalid institutsionaalsest tööjaotusest, vastastikusest kontrollist ja tasakaalustamisest. Riigivõimu kõrgeimal tasandil leiame konstitutsionalismi ideaalid: esindusvõimu, täitevvõimu ja kohtuvõimu lahutatuse ning vastastikuse tasakaalustatuse. Siin on funktsioonid, rollid ja pädevused horisontaalselt eraldatud ning peavad vältima võimu kuritarvitamist. Niisugune lahendus peaks vähemalt ideaalis muutma võimatuks äärmuste esilekerkimise, mis võiks ohustada põhiseaduslikku korda.

Riiklikule organisatsioonile on iseloomulik ka vertikaalne dimensioon (Jacobsen 1960). See on tihtipeale tähelepanu alt välja jäänud, kuid toimib põhiseaduslikule võimude eraldamisele sarnaselt. Eri tasandite toimimise ideaalid rajanevad eri alustele. Parlamentaarne tava ning poliitiline valitsus, mis rõhutab vaadete konflikti ning osapoolte sisemise koostöö vajadust, seab keskele positsioonile poliitilise lojaalsuse nõude. Erakonnad peavad suutma kujundada ühise platvormi, selleks et suuta võistelda või võidelda teiste erakondade seisukohtadega, ning erakonna liikmed peavad vähemalt üldistele seisukohtadele lojaalsed olema, selleks et koordineeritult tegutseda. Sellega kaasneb muidugi ka lojaalsuse isikustatud variant – lojaalsus ja toetus erakonna juhtkonna otsustele.

Poliitilisi otsuseid viiakse ellu haldusstruktuuri abil sõltumata sellest, kelle osalusel otsuste päevakord kujundati. Haldusstruktuuri keskseks normatiivseks ideaaliks on administratiivne neutraalsus. Haldusaparaat peaks selle eelduse järgi olema neutraalseks instrumendiks ükskõik millisele valitsusele. Neutraalsuse ideaalist lähtuvalt on haldusaparaat riigi järjepidevuse kandja – valitsused tulevad ja lähevad, avalikud teenistujad vahelduvad aga aeglasemas tempos ning sellega kaasneb ka kogemuste talletumine, mis on aluseks poliitiliste otsuste elluviimise korraldamise oskusteabe kujunemisele. Neutraalsuse ideaali selgeimaks väljenduseks on haldusaparaadi tööjaotuse ning funktsioonide kujundamine selgelt määratletud reeglite alusel.

Kuid vertikaalses liinis võib riigivõimu organiseerimisel leida veel kolmandagi momendi: väga paljud eluvaldkonnad on kitsalt spetsialiseerunud ning nõuavad sihistatud erialateadmisi. Neid on raske, aga ka kohati lausa võimatu allutada poliitilistele sihtidele või täpsetele administratiivsetele reeglitele. Erialateadmiste parimaks rakendamiseks tuleb seetõttu spetsialistidele tagada vähemalt mõningane autonoomia. Kõige parem on erialase autonoomia olulisust ehk näitlikustada kirurgilise sekkumise või insenerikalkulatsioonide pinnal. Poliitiline või administratiivne sekkumine võib antud juhtudel olla vägagi dramaatiliste tagajärgedega. Ülereguleerimine ja spetsialistide ettevalmistamise dogmatiseerimine võib viia oskusteabe stagneerumiseni.

Neid kolme ideaali riikliku organisatsiooni vertikaalses liinis – poliitiline lojaalsus, administratiivne neutraalsus ning erialane sõltumatus – võib nimetada ka rollikonflikti allikateks (Jacobsen 1960), sest riigivalitsemine on jaotatud tasanditeks ja sektoriteks ning paljudes olukordades tekitab nende ideaalide ülekate. Kõrgema taseme ametnikud võivad kergesti sattuda olukorda, kus neile esitatakse nii poliitilise lojaalsuse kui ka administratiivse neutraalsuse nõudeid. Samamoodi võib ministeeriumiametnik sattuda olukorda, kus neutraalsuse ja erialase sõltumatuse nõudeid tuleb jälgida samaaegselt. Niisiis, riigikorralduslikus tööjaotuses esineb kolm tüüpilist rollikonflikti, mida võib proovida vastastikku tasakaalustada, aga andes rohkem rõhku ühele, tekivad probleemid teistes. Ning kui üritada neid lahendada, võivad tekkida vastastikku taandavad reformide tsüklid, st lahendused, mis lähtuvad ühest alusväärtusest on juba olemuslikult probleemid teiste alusväärtuste suhtes.

Erakonnad rajavad oma tegevuse ühisele kokkuleppele, nad püüavad ellu viia oma programmilisi seisukohti. Need seisukohad on tihti põhimõttelist laadi, defineerides ideaali või väärtushoiaku, kuid ei seondu üheselt kindla organisatsioonilise

“Jutu ja tegude vastuolu põhjusi poliitilises protsessis”

Heigo Kadakmaa

lahendusega. Valitsuspositsioonil olles on tihti probleemiks, et haldusstruktuur ei tarvitse lähtuda oma tegevuses nendest põhimõtelistest seisukohtadest. Selle tõttu on tarvis leida juhtimisinstrument, mis soodustab haldusaparaadi joendumist poliitilistele sihtidele. Niisugused sammud aga seavad löögi alla teise vaieldamatu põhiväärtuse, mida omistatakse haldusaparaadile – see peab toimima neutraalselt, juhinduma eelkõige reeglitest. Kui üks valitsus on leidnud võimaluse näiteks ministeeriumi ohjata poliitilistele sihtidele paremini vastavalt, võib sellega kaasneda tippametnike politiseerumise *süüdistus*. Järgmisele valitsusele, kes ametisse astub, tundub, et tippametnikkond on taandanud administratiivse neutraalsuse põhinõudest ja tulemuseks on poliitiline surve kantslerite väljavahetamiseks. Kui nüüd uuel valitsusel õnnestub neutraalsuse nõue taaskehtestada, ilma et järgnev valitsus tuleks taaskord välja süüdistustega ametnike politiseerimises, siis mõneks ajaks probleem taandub. Kuid mitte kauaks, sest neutraalsuse nõude järgi käituv ametnikkond on poliitiliselt raskesti juhitav ning esile kerkib mure haldusriigi tekkimise ohust.

Eesti viimase kümnendi arengus on selline loogika selgesti avaldunud. Üheksakümnendate alguses, juhindudes tippametnikkonna kujundamise ideaalist kui riigi järjepidevuse kandjast, kaotati aseministrite positsioon ning rõhuasetus tehti kantslerite positsiooni väljakujundamisele. Valitsuse vahetumistega aga kantslerid poliitilises mõttes iseseisvusid. Kuna enamik kantslereid pandi ametisse ühe valitsuse ajal, siis järgnevad valitsused kahtlustasid, et personalivalik oli poliitiliselt motiveeritud ning püüdsid kantslereid välja vahetada. Selline tasakaalutus kulmineerus mõnes mõttes võitlusega riigisekretäri väljavahetamise ümber. Kantslerite iseseisvust õpiti hilisemal perioodil tasakaalustama ministrite poliitiliste nõunike institutsiooni laiendamisega. Uuemal ajal on ka aseministrite idee lahendusena tagasi tulnud, kuid uue nimetuse all – nüüd me kutsume neid abiministriteks. Tsükkel on täis, tegelikku tasakaalu pole aga tõenäoliselt tekkinud. Ühel hetkel võivad jõuda päevakorda personalikulud ja siis kujuneb valikuvõimalus algselt kirjeldatud olukorda naasmiseks.

Sarnaselt võib esitada valdkondlikku sõltumatuse probleemi tsüklilises valguses. Üheks näiteks on ehk haiglate juriidilise staatuse muutumine tasakaalu otsimise spiraalis. Üheksakümnendate alguses olid haiglad sisuliselt teenust osutava riigiameti staatuses – nii eelarve kui ka juhtimisahela abil kindlalt käsuliini pidi ministeeriumi külge seotud. Hilisemal ajal oleme näinud haiglate organiseerimist sihtasutusena – kuigi riiklikult finantseeritud, haldab haigla niisuguses vormis talle usaldatud vahendeid ise ning on omanikust, st riigist halduslikes ja majanduslikes otsustes sõltumatu. Sihtasutuse finantseerimine mitte-turumajandusliku mehhanismi kaudu, kuid haldamine äriseaduste alusel võib tekitada n-ö kasumioase neile, kes haiglaid haldavad ning sellega võivad kaasneda eesmärginihked. Uuemal ajal võib märgata haiglate ümberkujundamist aktsiaseltsideks. Kaotanud administratiivse juhtimishoova, on riigil või omavalitsusel võimalus taaskehtestada kontroll haiglate üle, kuid nüüd juba administratiivse käsuaahela asemel omanikupositsioonilt. Omanikupositsioonilt ei saa küll jooksvaid otsuseid mõjutada, küll aga saab sihte seades anda piirid ja eesmärgid haigla juhtkonna tegevusele. Sellise valdkondlikult keerulise ala nagu meditsiini sobiva organisatsioonilise vormi otsing on suures osas avatav erialase sõltumatuse dimensiooni kaudu. Kuna meditsiini valdkonda on suhteliselt raske reguleerida administratiivsete hoobade kaudu, on igati õigustatav motiiv viia halduslikud otsused haiglate tasandile, et ühendada halduslikud ja meditsiinilised küsimused teenuste osutamise tasandil. Kui aga meditsiinilised otsused

satuvad majanduslike otsuste surve alla ja ühiskondlikud sihid poliitilise päevakorra näol enam otsustuspäevakorda vahetat juurdepääsu ei oma, tekib ühelt poolt haiglatel motiiv viia osaline erastamine lõpuni sihtasutuse ümberdefineerimisega aktsiaseltsiks või mõneks teiseks äriorganisatsiooni vormiks, et parandada läbirääkimiste positsiooni haigekassaga ning vabaneda põhimäärusega seatud piirangutest sihtasutusele. Aga nüüd võivad riik ja omavalitsused püüda üldiste sihtide seadmise taotlusega otsustamisareenile naasta omanikupositsioonilt. Kui alguses vormis oli riigi kontroll eelkõige administratiivse iseloomuga, siis omanikupositsioonilt võimendub poliitiline dimensioon, kus ilmselt aktsionäride koosolekul omavad suuremat kaalu poliitikud. Kas see lahendab fundamentaalse vastuolu, jääb muidugi lahtiseks, sest haigla rahavood on ikkagi sõltuvad haigekassapoolsest finantseerimisest. Võib arvata et DRG¹ süsteemi rakendumisega, suureneb uuesti vajadus administratiivse standardiseerimise järele ning sellega oleks muutuste tsükkel täis.

Jutt ja organiseerimine

Kuidas poliitilise lojaalsuse, administratiivse neutraalsuse nõuded haakuvad silmakirjalikkuse kui poliitiliste nähtustega? Silmakirjalikkus oma kõige ehedamas vormis avaldub riigi palgal olevate inimeste liikumisel erinevatele ametipostidele. Spetsialistidest võivad saada ametnikud või poliitikud. Erialase haridusega poliitikute järelgi peale poliitikast lahkumist uuesti spetsialistid. Mitmedki tippametnikud on teinud hüppe tipp-poliitikasse jne. Iga formaalne positsioon on neile inimestele ette seadnud teistsugused normid, mille järgi käituda, mida ja kuidas esitada ning kellele oma otsustes toetuda. Kui nad on ausad inimesed, siis formaalse rolliga kaasnevat vastutust järgides ning oma esindusfunktsiooni teadvustades on tagajärjeks silmakirjalikkus – eilne tippametnik räägib täna risti vastu iseenda eilse päeva seisukohavõttudele (teises ametis) ning võib-olla proovib ka ellu viia asju, millele ta ametnikuna püüdis vastu seista. See võiks kõige vahetumalt olla silmakirjalikkuse väljenduseks, sest sama inimene räägib poliitiku, ametniku ja spetsialisti rollis erinevaid asju. Et mudel oleks täielik, võiks seda sõnastada ka nii: jutt (poliitika), korralduslikud otsused (valitsemine) ja teod (elluviimine) satuvad otsesse vastuollu (Brunsson 1989).

Inimesel, kes usub siiralt organiseerimisse kui ratsionaalsesse viisi tegevusi korraldada, on raske niisuguse esituse ning järeldustega nõus olla. Organiseerimine ning organisaatsioonistruktuuri kujundamine on muidugi kantud ratsionaalsuse taotlusest, kuid nagu eelpool üsna detailselt sai välja toodud, tekkivad ka struktuurikujundamisel vastuolud, sest erinevatele normatiivsetele ideaalidele ei ole võimalik täies ulatuses samaaegselt tugineda. Normatiivsetele ideaalidele lisandub ka tehnoloogiavaliku ebamäärasuse probleem (Cohen, March, Olsen 1972, March, Olsen 1976, Thompson 1977). Eriti just riikliku organisatsiooni kesktasandil, poliitiliste ja administratiivsete ideede, probleemide ja lahenduste tõmbetuules, võib alati leida võimalusi sama küsimuse lahendamiseks eri inimesi kaasata, eri lahenduskäike aktiveerida jne. Sellega muutub problemaatiliseks ka organiseerimine kui tehnoloogia. Struktuuri abil ei saa alati ühest ja lõplikku lahendust leida. Oletame, et üks ministeeriumi osakond

¹ *diagnosis related groups* – diagnooside registreerimise süsteem suurema ökonoomia saavutamiseks (oodatud kulu, voodipäevade arv). Kui haigekassa määrab klassifikatsiooni seotuna oodatud ressursikulu ning eelarvelaega, siis on näiteks ravijärjekorra pikkus definitsiooni järgi haigekassa halduslik otsus mitte haigla suutlikkuse näitaja (sõltumata haigla juriidilisest staatusest või organiseerimise vormist).

saab endale vastutuse jälgida ja registreerida teatud suurte objektide ehituslubasid ning taotluste vastavust eri reeglitele. Võib arvata, et kui selline osakond satub majandusministeeriumi ning tähelepanu on eelkõige riiklikel ehitusobjektidel, siis asetub tähelepanu just majanduslikele arvestustele. Kui nüüd aga see osakond paigutata keskkonnaministeeriumisse, siis arvatavasti kujunevad tähtsamaks probleemid keskkonnanõudmistele vastavuse osas. Mõlemad momendid on olulised ning arvatavasti selline osakond sattub nii-öelda alalise kolimise olukorda keskkonna- ja majandusministeeriumi vahel. Mingil hetkel võidakse muidugi majandusarvestuse ja järelevalve funktsioonid eraldada ning üks neist paigutada sobivasse ametisse ning teine sobivasse inspeksiooni, kuid siis kerkib uus probleem – asjatu dubleerimine. Iga järgmine valitsus, kes püüab riiklikku tegevust ratsionaliseerida, leiab ükskõik millisele lahendusele veenva muutmiskava ning taaskord on võimalik sattuda organisatsiooniliste lahenduste rotatsiooni. Probleem antud juhul on organiseerimise tehnoloogias – sama probleemi saab lahendada mitmel viisil ning lähtudes eri normatiivsetest väärtustest. Absoluutset instrumentide hierarhiat ei ole võimalik moodustada.

Selline tehnoloogia ebamäärasus lisab veelgi vürtsi eelnevalt käsitletud õigustamise ja silmakirjalikkuse nähtustele. Lisaks eelpool arutletud süsteemsete alusväärtuste tõttu tekkivatele pingetele avaldub ka, et sama valdkonda saab mitmel erineval viisil organiseerida, isegi kui alusväärtuste suhteline tähtsus tähelepanu alt välja jätta. Kas siis ratsionaliseerimine on sisutu tegevus? Tehnoloogiline ebamäärasus ning eri normatiivsete ideaalide samaaegse toetamise küsitavus muudab organisatsioonilised lahendused sõltuvaks legitiimsusest (Meyer, Rowan 1977) ning selle saavutamise vahendeist – debatist ning arutelust. Järelikult muutuvad poliitilised päevakorrad sõltuvaks ühiskonnas üldiselt levinud hoiakutest ning ühiskonna hetkeseisundist. Eri aegadel on eri lahendused legitiimsed. Ühelt poolt peaks see näitama, et demokraatlik ühiskond toimib, teisest küljest aga leidub hulganisti materjali ka skeptikule, sest ükski lahendus pole ühene ega lõplik. Sellega kaasneb muidugi ka lahendamatu demokraatliku süsteemi efektiivsuse paradoks: efektiivne, mis mõttes? Kas vaadelda seda demokraatlikkuse prisma läbi või hoopis majandusliku, haldusliku või parima valdkondliku arvestuse alusel.

Poliitilise tähelepanu varieerumine alusväärtuste ning alternatiivsete organiseerimisvõimaluste suhtes muudab reformitaotlused ja reformitegevused rutiinseteks (Brunsson 1993). Samadele probleemidele lähenetakse eri perioodidel eri nurga alt, väljapakutud lahendus on teiste alusväärtuste valguses juba definitsiooni järgi probleem ning järelikult säilib tõenäosus, et organisatsiooniline lahendus satub varsti uue probleemina päevakorda. Selles mõttes avaldub omamoodi muudatuste ilutulestik näiteks Eesti valitsuste koalitsioonilepingutes. Uue iseseisvusaja jooksul on meil olnud palju valitsusi ning kõigil neil on olnud otsustavaid utmiskavasid. Vaatamata mitmekesisusele ning fundamentaalsete muutuste retoorikale nendes dokumentides, tundub, et reformid ei ole mitte erakorralised ega fundamentaalsed kursimuutused, vaid alaline kohanemise ja kohendamise avaldusvorm.

Kui nüüd mõelda selle peale, et reformidega kaasneb ka personalivoolavus, siis võiks arvata, et reformid töötavad süstemaatiliselt vastu organisatsioonide õppimisvõimele ning häirivad sooritust igapäevategevuses, sest töö tuleb ära teha ka täna. Kui reformid on pigem rutiin, siis on arvatavasti nii, et need ei häiri oluliselt organisatsioonide igapäevast tööd (Brunsson 1993). Reformimine moderniseerimise

ning organisatsioonilise moe tõlkimise kaudu tänapäeva lahendusteks (Czarniawska, Joerges 1996) võib olla suures osas mitte organisatsiooniliste tegevuste pidev ümberkorraldamine, vaid on organisatsiooni avaliku näo kujundamine formaalse struktuuri esitamisenä oma keskkonnale (Meyer, Rowan 1977).

Organisatsiooni igapäevane tegevus ning tippjuhtkonnas vormitavate reformiideede kujundamine on teineteisest vähemalt mingis osas eraldatud (*ibid.*). Reformijutt võib moonduda strateegilisteks kavadeks ning arendusdokumentideks. Moodustatakse ka arendusosakonnad, kes valmistavad ette päevakordasid muutmisettepanekuteks. Kuid väga vaike osa neist jõuab muudatusotsusteni. Isegi kui otsus tehakse, on elluviimine sõltuvuses väga eri tasanditel tehtavate täiendavate elluviimisotsustega. Nii võivad tekkida retoorilised reformid: subsiidiumid muutuvad strateegilisteks investeeringuteks, bilansiline raamatupidamine finantsjuhtimiseks, lepingulised töötajad kontraktoriteks, eelarve kujundamine strateegiliseks planeerimiseks jne. Vähemalt esialgu muutuvad ainult mõisted käibekasutuses ja ametinimetused nimede all kontori ustel (Wærnes 1990, 1993, Røvik 1992a, 1992b). Tegevused ja nende iseloom muutub aga lühiajalises perspektiivis vähe.

Niisugune jutu ja tegevuse eraldumine näitab ühelt poolt, et reforme on väga raske ellu viia. Teisest küljest näitab eraldamine, et reforme ideena on väga lihtne päevakorda viia (Brunsson 1993). Organiseerimise tehnoloogia ebamäärasus ja alusväärtuste süsteemne vastuolu võimaldavad jutu tasandil alati uusi ideesid välja tuua, et samu probleeme lahendada (*ibid.*). Sarnaselt, eriti kui arvestada, et moodsad lahendused on just lahendused moodsa organiseerimise vormina ja mitte lahendused organisatsiooni ees seisvatele sisulistele probleemidele, tekib võimalus, et vormilised lahendused on strateegiliselt olulised moega kaasaskäimiseks, mitte aga sisuliste probleemide lahendamiseks (Røvik 1992a, 1992b). Tulemuseks on nähtus, kus formaalne struktuur kaubamärgina elab organisatsiooni siseprotsessidest vähemalt osaliselt sõltumatut elu. Probleemid tekivad alles siis kui muudatusi püütakse tõemeeli täies ulatuses ka ellu viia (Wærnes 1990, 1993).

Organisatsioonide juhid ja poliitikud satuvad sellises olukorras ristsurve alla – organisatsiooni siseselt ja väliselt peab info levima erinevalt, sest nii sisevastuolud kui vastuolud keskkonnaga kujutavad ennast ohtu liidrite või isegi terve organisatsiooni legitiimsusele (Meyer, Rowan 1977). Osalt paratamatuks tagajärjeks on jällegi silmakirjalikkus ja õigustamine (Brunsson 1995). Õigustamine avaldub antud juhul olemasolevate lahenduste tõlkimises moodsasse keelde (Czarniawska, Joerges 1996). Silmakirjalikkus avaldub sellega, et tõelisi uuendusi lubatakse pikemas perspektiivis (Brunsson 1993). See tähendab, et uued lahendused viiakse ellu tulevikus. Homme aga köidavad meeli juba uued moodsad ideed.

Legitiimsuse tagamise vajadusel võib eriti just silmakirjalikkus muutuda juhtimise strateegiliseks vahendiks ning sellega omandada ka manipuleerimise negatiivse tähenduse. Mõistes aga normatiivsete vastuolude ning rollikonfliktide allikaid ning hoomates formaalse struktuuri ning tegevuse osalise kattumataste põhjuseid, kujuneb võimalus kriitiliseks aruteluks. See aga annab lootust, et struktuurimängud on lõppkokkuvõttes suure tõenäosusega tundlikud avalikule arvamusele. Eri normatiivsete ideaalide süsteemiline konflikt on sisse kodeeritud riiklike organisatsioonide kujundusse. See viib küll alalisele reformimisele, kuid hoiab elus kriitilist arutelu normatiivsetest ideaalidest lähtuvalt.

Viiteallikad

- BRUNSSON, N. 1989. *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. NY: John Wiley & Sons.
- BRUNSSON, N. 1993. Reform as Routine. – N. Brunson, J. P. Olsen (eds.). *The Reforming Organization*. Norway: Fagbokforlaget.
- BRUNSSON, N. 1995. Ideas and Actions: Justification and Hypocrisy as Alternatives to Control. – *Research in the Sociology of Organizations*, vol. 13, 211–235.
- COHEN, D. M., MARCH, G. J., OLSEN, J. P. 1972. A Garbage Can Model of Organizational Choice. – *Administrative Science Quarterly*, Vol 17. No.1, 1–25.
- CZARIAWSKA, B., JOERGES, B. 1996. Travels of Ideas. – Czarniawska, Sevon (eds.). *Translating Organizational Change*. New York: Walter de Gruyter.
- JACOBSEN, K. D. 1960. Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen. – *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 1, 231–248.
- DAHL, R. A. 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- HEIMER, C. A., STINCHCOMBE, A. L. 1999. Remodelling the Garbage Can: Implications of the Origins of Items in Decision Streams. – Egeberg, M., Læg Reid, P. (eds.). *Organizing Political Institutions*. Oslo: Scandinavian University Press.
- HICKSON, D. J. 1987. Decision-Making at the Top of Organizations. – *Annual Review of Sociology*, Vol 13, 165–192.
- HOOD, CH. 1999. The Garbage Can Model of Organization: Describing a Condition or a Perspective Design Principle?. – Egeberg, M., Læg Reid, P. (eds.). *Organizing Political Institutions*. Oslo: Scandinavian University Press.
- KINGDON, J. W. 1995. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. NY: Longman.
- MARCH, J. 1984. How We Talk and How We Act: Administrative Theory and Administrative Life. – T. J. Sergiovanni, J. E. Corbally (eds.). *Leadership and Organization Cultures*. Urbana: University of Illinois Press.
- MARCH, J. G. 1994. *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*. NY: The Free Press.
- MARCH, J. G., OLSEN, J. P. 1976. *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Scandinavian University Press.
- MARCH, J. G., OLSEN, J. P. 1989: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. NY: The Free Press.
- MARCH, J. G., OLSEN, J. P. 1995. *Democratic Governance*. NY: The Free Press.
- MARCH, J. G., SIMON, H. A. 1958/1993. *Organizations*. Oxford: Basil Blackwell Ltd.
- MEYER & ROWAN. 1977/1991. Institutionalized Organizations: Fromal Structure as Myth and Ceremony. – DiMaggio, Powell (eds.). 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. London: The University of Chicago Press.
- OLSEN, J. P. 1988. *Statsstyre og institutionsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- PERROW, C. 1986. *Complex Organizations, a Critical Essay*. NY: McGraw-Hill.
- PETERS, G. B. 1999. *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*. London: Pinter.
- RØVIK, K. A. 1992a. Institusjonaliserte standarder og multistandardorganisasjoner. – *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 8, 4, 261–284.
- RØVIK, K. A. 1992b. Den „syke“ stat. Myter og moter i omstillingsarbeidet. Oslo: Universitetsforlaget.
- THOMPSON. 1977. *Hur organisationer fungerer?* Lund: Berling.
- WAHLKE et al. 1962. *The Legislative System. Explorations in Legislative Behavior*. New York; London: John Wiley and Sons, Inc.
- WÆRNESS, M. 1990. Treårsbudgetering som rationalisering. – N. Brunsson, J. P. Olsen (eds.). *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.
- WÆRNESS, M. 1993. Implementation and Institutional Identity. – N. Brunsson, J. P. Olsen (eds.). *The Reforming Organization*. Norway: Fagbokforlaget.

EUROOPA LIIDU POLIITIKATE SISERIIKLIK KOORDINEERIMINE VALITSUSE TASANDIL

Renna Unt

Euroopa Liiduga liitumine tõi Eesti senisele valitsemiskorraldusele uue valitsemistasandi lisandumisega mitmeid uusi väljakutseid. Liidu otsustusprotsessiga kohanemiseks on vajalikud institutsionaalsed muutused – on vaja kujundada riigisisene Euroopa Liidu poliitikatega tegelemise süsteem. Teisalt suurenevad nõudmised ametnikele ja poliitikutele, eeldades valmisolekut ja suutlikkust aktiivselt osaleda liidu institutsioonide töös. Kuna enamik avaliku poliitika valdkondi on praeguseks kas osaliselt või täielikult liidu pädevuses, on ka riiklikul tasandil Euroopa Liidu küsimustega tegelevate osalejate ring järjest laienenud. Seega ei saa enam Euroopa Liiduga seonduvaid teemasid pidada siseriiklikest poliitikatest eraldiseisvaiks ning ainult välispoliitikana käsitledavateks. Eelnevalt tulenevalt on tähtsustunud Euroopa Liidu poliitikate siseriikliku koordineerimise suutlikkus, mis on üheks peamiseks eelduseks riigi jaoks tähtsates küsimustes liidu tasandil edu saavutamisel. Koordineerimine peaks eelkõige tagama, et riigi positsioonid erinevates küsimustes ei oleks omavahel vastuolulised, vastaksid võimalikult suurel määral riigi seatud prioriteetidele ning siseriiklikud konfliktid ei peegelduks liidu tasandil läbi rääkides. Väikeriikide ressursside piiratusest tulenevalt on nendele edukas koordineerimine suurriikidest veelgi olulisem.

Euroopa Liidu poliitikate siseriiklike koordineerimissüsteemide on ühelt poolt küll mitmed autorid käsitlenud, kuid samas on teoreetiliste mudelite kujunemine, mis võiksid olla aluseks koordineerimissüsteemide võrdlevateks uuringuteks, alles algusjärgus. Euroopa Liidu poliitikate siseriiklike koordineerimissüsteemide temaatikat on seni peamiselt vaadeldud üksikute riikide juhtumanalüüside kaudu (nt Hanf, Soetendorp 1998; Kassim *et al.* 2000) või uuritud euroopastumise (*europeanization*) mõjudest tulenevat institutsionaalse kohandamise temaatikat (nt Knill, Lehmkühl 1999; Radaelli, Featherstone 2003). Kuigi liikmesriikide koordineerimissüsteemides on mitmeid sarnaseid jooni, pole Euroopa Liidu poliitikate koordineerimise korralduses toimunud seni liikumist ühtse koordineerimismudeli suunas (Harmsen 1999: 82; Kassim *et al.* 2000:237). Koordineerimissüsteemide kujunemine on olnud liikmesriikides üldjuhul inkrementaalne protsess (Dosenrode 1998: 59; Harmsen 1999: 87) ning toimunud riigis eksisteerivat administratiivpoliitilist korda ja traditsiooni järgides. Nii põhjustavad riigiti koordineerimiskorralduse varieeruvust eksisteerivat institutsionaalset struktuuri, poliitika kujundamise stiili ning riigi ambitsioonide ulatust ja olemust Euroopa Liidu tasandil tegutsemisel (Wright 1996: 156). Seega ei ole võimalik kujundada ideaalset, kõigile sobivat

“Euroopa Liidu poliitikate siseriiklik koordineerimine valitsuse tasandil”

Renna Unt

koordinatsioonisüsteemi (nt vastus küsimusele, kas EL poliitikate koordineerimine peaks toimuma tsentraliseerituse või detsentraliseerituse põhimõttel), sest riikidele sobivad sõltuvalt nende administratiiv-poliitilisest kultuurist ja ülesehitusest erinevatel alustel toimivad koordinatsioonisüsteemid.

Käesoleval artiklil on seetõttu kaks peamist eesmärki. Esiteks: tuua välja Euroopa Liidu poliitikate siseriikliku koordineerimise vajadus ning liidu otsustusprotsessist tulenevad mõjud ja nõudmised koordinatsioonisüsteemi toimimisele. Teiseks: määratleda Euroopa Liidu poliitikate siseriiklikku koordineerimist mõjutavad muutujad, vaadeldes neid Eesti näitel. Eesti koordinatsioonisüsteemi analüüsi aluseks on lisaks Euroopa Liidu poliitikate koordineerimist reguleerivatele dokumentidele autori poolt bakalaureusetöö raames läbi viidud intervjuud Euroopa Liidu küsimustega tegelevate ametnikega. Intervjuueritavate valik lähtus põhimõttest, et esindatud oleksid koordinatsioonisüsteemis erinevat rolli täitvate institutsioonide ametnikud – koordineerivad üksused (Euroopa Liidu sekretariaat), koordineerivad ministeeriumid (välisministeerium, rahandusministeerium) ja liiniministeeriumid (majandus- ja kommunikatsiooniministeerium, sotsiaalministeerium).

Euroopa Liidu poliitikate siseriikliku koordineerimise vajalikkus ja eesmärgid
Vajadusi liidu poliitikate koordineerimiseks on Euroopa Liidust kui liikmesriikidest tulenevalt mitmeid. Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse ja vahetu kohaldatavuse põhimõtted ning liidu ajaloo jooksul toimunud pädevuste laienemine on muutnud liikmesriikide jaoks Euroopa Liidu küsimused välispoliitikast integreeritud sisepoliitika osaks. Nüüdseks on enamik ministeeriume seotud Euroopa Liidu küsimustega, kuid sageli puudutavad need korraka mitme ministeeriumi haldusala, mis siseriiklikul tasandil on omavahel eraldatud. Sel viisil on tekkinud vajadus läbi rääkida mitmed üksteisega seotud teemad, mida varem käsitleti sõltumatute ja iseseisvatena.

Euroopa Liidu määrused ja direktiivid esitavad riikidele siduvaid kohustusi, mille mittejärgimine võib kaasa tuua riigile kahjulikke sanktsioone. Taoliste tagajärgede ennetamiseks peab juba liidu poliitikate koordineerimise faasis tagama küsimustega seotud erinevate osapoolte kaasamisega piisava toetuse otsuste hilisemaks elluviimiseks. Kuna liidu tasandil vastu võetavad otsused omavad liikmesriikide kodanikele üha suuremat mõju, on valitsuste tegevus riigi huvide esindamisel avalikkuse kasvava tähelepanu all. Kodanike toetust valitsusele ja parteidele võib hakata mõjutama seega ka riigi huvide esindamise suutlikkus Brüsselis.

Euroopa Liidu poliitikate siseriiklik koordineerimine võimaldab saavutada mitmeid üksteisega seotud eesmärgi. Koordineerimise kõige laiemaks eesmärgiks on, et selle tulemusel omaksid valitsused ülevaadet ja kontrolli liidu tasandil toimuvast, mis võimaldaks neil mõjutada sealseid arenguid. Siseriikliku koordinatsiooni toimimine aitab valida adekvaatset läbirääkimistaktikat (Spence 1995: 359). See tagab, et läbirääkimistel ei oleks riigi positsioonid eri küsimustes üksteisele vastukäivad, ja annab maksimaalse võimaluse mõjutada otsuseid või saavutada parim lahendus isegi taoliste väikeriikidele nagu Eesti. On vägagi tõenäoline, et lahendamata erimeelsused võivad esile kerkida ja probleeme põhjustada, kui on aeg riikidevahelisteks kokkulepeteks ja nende täideviimiseks (Metcalfe 1998: 48). Samuti aitab koordineerimine määratleda riigi jaoks olulisi prioriteete, sest kõigis valdkondades pole korraka võimalik edu saavutada ja on vaja valida, kus teha teiste

riikidega läbirääkides järeleandmisi ja kus mitte. Eriti on see kasulik väikeriikide jaoks, kes osalevad Euroopa Liidu poliitikates valikuliselt. Kõigis valdkondades selge ülevaade Euroopa Liidu tasandil toimuvast kergendab läbirääkimistel ka partnerite leidmist teiste liikmesriikide seast. Siseriikliku koordineerimise toimimisel peaks Wrighti (1996: 162–3) järgi riigil olema võimalik: kujundada Euroopa Liidu poliitilist agendat; leida stabiilseid liitlasi valdkonna otsustusvõrgustikus; kindlustada liidupoolsete ressursside saamist; hinnata seaduste tulevase võimalikke mõjusid riigile ja soodustada Euroopa Liidu seaduste ülevõtmist ja rakendamist.

Liidu poliitika kujundamise protsessi eripärast tulenevad mitmed täiendavad nõudmised, millega koordineerimisüsteemid peaksid arvestama. Üheks oluliseks teguriks siinkohal on liidu institutsioonide ja liikmesriikide valitsuste erinevad eesmärgid.

1. Liikmesriikide valitsused on huvitatud eelkõige poliitikatest, mis on kooskõlas nende riiklike valimislubadustega. Seetõttu on nad mõnigi kord orienteeritud lühemaajalistele eesmärkidele ja tulemuste saavutamisele kui pikemaajalisele poliitika planeerimisele, samas pole Euroopa Komisjonile taoliste lühiajaliste tulemuste saavutamine primaarne (Hix 1999: 360).
2. Küsimuste jaotamine tehnilisteks ja poliitiliseks tundlikeks teemadeks võib olla nii riigiti kui institutsiooniti erinev, mis muudab otsustusprotsessi pikemaks ja kõiki osapooli rahuldavate kokkulepete leidmise raskemaks (Nugent 1999: 355).
3. Euroopa Liidu Nõukogu ei ole erinevalt riikide valitsustest kollegiaalne – puudub kohustus püüda toimimise jätkamiseks (riikide valitsuste puhul võimul püsimiseks) säilitada ühtsust.
4. Muutuv on ka koordineerimise vajaduse intensiivsus, tõustes Euroopa Liidu Nõukogus eesistumisperioodi ajaks ning enne Euroopa Ülemkogude toimimist (Kassim *et al.* 2000: 4).

Euroopa Liidu poliitika siseriiklik koordineerimine peab tagama suutlikkuse liidu agenda kujunemise jälgimiseks ja selles osalemiseks. Kuigi Euroopa Komisjonil on formaalselt suured õigused poliitika algatamisel ja muutmisel, sõltub ta vähese töötajaskonna tõttu oma tegevuses info ja eksperteabe saamiseks suurel määral liikmesriikide ametnikest ja huvigruppide esindajatest (Hix 1999: 281). Seetõttu on riigile oluline oma komisjoniga tihedaid ja häid suhteid, seda eriti väikeriikidel, kelle arvamus võib olla vähem mõjukas. Agenda kujundamine on Euroopa Liidu tasandil avatud ja võitluslik protsess (Meny *et al.* 1996: 11; Nugent 1999: 471), kus on mitmeid üksteisega konkureerivaid osalejaid ja puuduvad omakorda stabiilsed väljakujunenud kanalid agenda mõjutamiseks. Osalemine agenda seadmisel on riikidele oluline, sest poliitika kujundamisest veel keerulisem on nende hilisem muutmine (Peterson, Bomberg 1999: 19). Seetõttu on valitsustel vajalik tagada liidu tasandil selliste otsuste vastuvõtmine, millele oleks riigis piisav legitiimsus, et kindlustada nende hilisem elluviimine, kuna erinevalt siseriiklikust poliitika kujundamise protsessist puudub võimalus pärastiseks koordineerimiseks ja kompromissideks (Euroopa Liidu otsuste muutmiseks) poliitika elluviimisel. Agenda kujundamise vajadust võib suurendada riiklike poliitikaeesmärkide ning traditsioonide lahknevus Euroopa Liidu vastavatest arenguprioriteetidest (Wright 1996: 163–4).

Kuigi liidu otsustusprotsess on sageli küllalt aeglane, puudub valitsustel kontroll selle üle nii, nagu see on siseriikliku otsustusprotsessi puhul. Valitsustel pole võimalik muuta ajalisi piiranguid samadel meetoditel nagu siseriiklike poliitikate kujundamisel, kus saab paremini mõjutada nii agendas olevate teemade ringi kui kokkulepete saavutamise ja otsuste vastuvõtmise aega. Kvalifitseeritud häälteenamuse kasutamise laienemisega on muutunud otsuste vastu võtmine kiiremaks (Nugent 1999: 477) ja seega ei ole hoolimata üldisest konsensusele jõudmise põhimõttest garantiid, et saavutatakse riigile sobiv lahendus.

Eelnevalt väljatoodud Euroopa Liidu poliitikate siseriikliku koordineerimise vajadused ja liidu poliitilisest süsteemist tulenevad mõjud on aluseks muutujate väljatöötamisel koordineerimisüsteemi analüüsiks.

Koordineerimise analüüsi võimalused

Koordineerimise all on silmas peetud nii üldist laadi suuremate erimeelsuste vältimist kui ka eesmärgistatud ja pidevat tegevuse juhtimist konkreetsete sihtide saavutamiseks (Wright 1996: 148). Valitsuse koordineeriva rolli tähtsust suurendab valitsemisalastes uurimustes toimunud suundumus, kus riiki ja valitsust ei vaadelda ainsate ja peamiste ühiskonnas toimuvate protsesside määrajate ja juhtijatena (Börzel 1997; Kickert *et al.* 1999; Peters, Pierre 2000). Siiski ei ole valitsus oma positsiooni täielikult kaotanud. Pigem on toimunud muutus valitsuse rollis ning esiplaanile on tõusnud riik ja valitsus kui ühiskonnas toimuva suunaja ja reguleerija (Peters, Pierre 2000: 12–3).

Koordineerimist võib selles kontekstis kõige paremini määratleda kui indiviidide ja/või institutsioonide otsuste ning tegevuste suunamist ja jälgimist, et need oleksid kooskõlas ühiselt määratletud eesmärkide ja sihtide saavutamiseks (Stanyer, Smith 1976 viidatud Greenwood, Wilson 1989: 44). Kuna antud hetkel on vaatluse all Euroopa Liidu poliitikate siseriiklik kujundamine, on rõhk poliitika kujundamise ehk otsuste koordineerimisel, kuigi erinevad uurijad poliitika kujundamist ja elluviimist eriti selgepiirilisel enam ei erista. Poliitika kujundamise koordineerimise raames on Sootla ja Velthut (2002) eristanud nelja koordineerimistüüpi, kus kaks peamist suunda on: 1) koordineerimine kui ühtsuse tagamine – poliitikate legitimeerimine, konfliktide ennetamine protsessis osalejate vahel ning valitsusesisese ühtsuse säilitamine; 2) koordineerimine kui omavahel kooskõlas olevate poliitikate väljatöötamine. Euroopa Liidu poliitikate siseriiklikul koordineerimisel on valitsustele vajalik mõlema suuna saavutamine. Esitatud koordineerimistüüpide täienduseks võib tuua Scharpfi (1994: 38–9) poolt koordineerimise tasemeid väljendavad mõisted: positiivne ja negatiivne koordineerimine. Positiivne koordineerimine on püüe saavutada osalejate vahel konsensus, tagada kõigi koordineerimisprotsessis osalejate rahulolu ja saavutada parima otsuse vastuvõtmine. Negatiivse koordineerimise eesmärk on tagada vastandlike seisukohtade domineerimise vältimine (avalikkuse ees) (*ibid.*). Positiivset ja negatiivset koordineerimist poliitika kujundamise koordineerimise suundadega seostades saab positiivset koordineerimist vaadelda kui kooskõlas olevate poliitikate väljatöötamist ja negatiivset koordineerimist kui ühtsuse tagamist (Kassim *et al.* 2000: 14–5).

Antud artiklis on koordineerimisüsteemi puhul vaatluse all valitsuse institutsioonide vaheline koordineerimine¹. Koordineerimisüsteemi mõjutavate muutujate väljatöötamisel on piirdutud siseriikliku tasandiga ja ei ole vaadeldud liidu tasandil

positsioonide esitamise ja kaitsmise suutlikkust.

Koordineerimise analüüsi teoreetiliseks kontekstiks on võetud võrgustike teooria (*policy networks*) organisatsioonide vaheliste suhete perspektiiv (võrgustikud kui valitsemise vorm – *policy networks as specific form of governance* (Börzel 1997: 2)). Selle koolkonna autorite peamine uurimisobjekt on võrgustikes osalejate omavaheliste suhete struktuur ja protsess, mille kaudu toimub poliitika kujundamine. Võrgustikud on poliitika kujundamisel üksteisest sõltuvate osalejate stabiilne omavaheliste suhete süsteem, mis koondub erinevate poliitikaprobleemide ja programmide ümber (Kickert *et al.* 1999: 6). Võrgustike toimimiseks on vajalik nende juhtimine, mille eesmärgiks on koordineerida eri eesmärkidega osalejate strateegiaid ja tegevust konkreetsete küsimuste lahendamisel võrgustiku raames, et saavutada ühtsete eesmärkide suunas tegutsemine, probleemide lahendamine või poliitikate kujundamine (*ibid.*: 10, 33, 43). Seega on võrgustike juhtimise eesmärk vastav eelnevalt toodud koordineerimise mõistele. Võrgustike kontseptsiooni kasutamine annab analüüsi teostamiseks laiemad võimalused, sest võimaldab uurida nii poliitika kujundamise protsessi interaktiivset ja informaalset külge kui ka institutsionaalset konteksti (Kickert *et al.* 1999: 30–3). Teiseks põhjuseks on, et ka Euroopa Liidu poliitika kujundamisprotsessi nähakse järjest enam toimivat nii organisatsioonide kui valitsustevahelise võrgustikuna ja seda teooriat peetakse sobivaks Euroopa Liidu poliitilise süsteemi vaatlemiseks (Börzel 1997: 9; Peterson, Bomberg 1999: 269).

Koordineerimisüsteemide toimimist mõjutavate muutujate kaardistamisel on olulised kaks aspekti: tsentraliseerimise ja detsentraliseerimise mõjud Euroopa Liidu poliitikate koordineerimisüsteemide korraldamisele ning konfliktide lahendamise ja kompromisside leidmise võimalused. Esimene kui koordineerimisüsteemi institutsionaalsed lahendused ja teine kui koordineerimisüsteemi institutsionaalse korralduse kasutamise suutlikkus.

Esimese teema analüüsil on aluseks Metcalfe'i (1994, 1996) kujundatud koordineerimisüsteemide skaala, mis on koostatud just Euroopa Liidu poliitikate siseriikliku koordineerimise analüüsiks.

9. Ühtne valitsuse strateegia
8. Kesksete prioriteetide määratlemine
7. Ministeeriumide otsustusõiguse piiramine
6. Erimeelsuste lahendamine
5. Ministeeriumidevahelise konsensuse otsimine
4. Ministeeriumidevaheliste erimeelsuste vältimine
3. Ministeeriumidevaheline tagasiside ja konsulteerimine
2. Ministeeriumidevaheline teavitamine
1. Ministeeriumidesisene otsustamine

Joonis 1. Koordineerimise suutlikkuse skaala. *Allikas:* Metcalfe (1996) Sigma papers, 6. lk 40.

Koordineerimine on jaotatud etappideks põhimõttel, et alumistelt astmetelt ülemistele on võimalik liikuda ainult sammhaaval. Koordineerimisel ei pea alati kasutama terve skaala ulatust, vaid määral, mis on vajalik konkreetse küsimuse

¹Alternatiivina on Euroopa Liidu küsimuste puhul võimalik analüüsida ka institutsioonidesisest koordineerimist ja erinevate valitsemistasanditevahelist koordineerimist.

lahendamiseks – kui ei teki konfliktolukordi või küsimused ei ole poliitiliselt väga tundlikud, piisab ka esimestest astmetest.

Kokkuvõtlikult on skaala astmete tähendused järgmised (Metcalf 1994: 282–4; 1996: 40–3):

1. Ministeeriumidesisene otsustamine – Euroopa Liidu küsimuses kujundatakse seisukoht ministeeriumisiselt.
2. Ministeeriumidevaheline teavitamine – ministeeriumid annavad üksteisele teada aktuaalsetest küsimustest ja meetmetest, mida nad nende osas soovivad ette võtta. See aste eeldab väljatöötatud infovahetuskanalite olemasolu ja teatud reegleid nende kasutamiseks.
3. Ministeeriumidevaheline tagasiside ja konsulteerimine – tagasiside ja arvamuste esitamine teistelt ministeeriumidelt saadud info kohta.
4. Ministeeriumidevaheliste erimeelsuste vältimine – püütakse vältida vastandlike seisukohtade domineerimist ja kooskõlastada lõplikud positsioonid. Tegemist on negatiivse koordineerimisega, kus ei püüta saavutada veel parimat lahendust ja ministeeriumidevahelist koostööd erimeelsuste lahendamiseks.
5. Ministeeriumidevahelise konsensuse otsimine – vabatahtlik kooskõlastamine, mille käigus püütakse leida konsensus ja kujundada ühine seisukoht. Tegemist on positiivse koordineerimisega, kus soovatakse saavutada parim lahendus kõigile osapooltele.
6. Erimeelsuste lahendamine – kui ministeeriumid ei suuda saavutada konsensust ja erimeelsuste vältimist ning on vaja kolmanda, vaidlusküsimusega mitte otseselt seotud osapoolte sekkumist.
7. Ministeeriumide otsustusõiguse piiramine – suuremate konfliktide korral kasutatakse tsentraalset otsustamist, kus lahenduse otsustab kõrgem koordineeriv üksus.
8. Kesksete prioriteetide määratlemine – tugevam tsentraalne juhtimine, kus ministeeriumidele seatakse teatud küsimuste lahendamiseks selge tegevusraamistik ja suurem järelevalve nende tegevuse üle.
9. Ühtne valitsuse strateegia – koordineerimise eesmärkidel koordineerimisüsteemi tipust kindlate prioriteetide määratlemine.

Koordineerimisprobleeme põhjustab ainult ühe aspekti – kas detsentraalse või tsentraalse koordineerimise – liigne rõhutamine ning teise koordineerimismooduse tähelepanuta jätmine või suutmatus seda vajadusel kasutada. Koordineerimisüsteem on detsentraliseeritud, kui koordineerimine toimub tinglikult peamiselt skaala esimesel viiel astmel. Koordineerimisüsteem on tsentraliseeritud, kui põhirõhk on koordineerimisel astmetel kuus kuni üheksa. Detsentraliseeritud süsteemi puhul tekivad probleemid eelkõige siis, kui ei toimi konsensuse leidmise mehhanismid ministeeriumide vahel (aste 5) ja ei kasutata peaaegu üldse või ebaõnnestub koordineerimine skaala ülemistel astmetel (koordineerimisüsteem on liiga detsentraliseeritud). Tsentraliseeritud süsteemi puhul tekivad probleemid, kui ei tähtsustata alumiste astmete koordineerivaid tegevusi ja kogu rõhk asetub koordineerimise reguleerimisele ülevalt-alla suunal (koordineerimisüsteem on liiga tsentraliseeritud).

Kuna Euroopa Liidu poliitikate siseriiklikul koordineerimisel omavad enamasti otsused ühes poliitikavaldkonnas mõju ka teistele valdkondadele, võivad erinevatel osapooltel riigi positsioonide määratlemisel olla üksteisele vastukäivad ning

konfliktsete arvamused. Koordineerimise üheks olulisemaks eesmärgiks on seega lahendada koordineerimisprotsessis osalejate vahelisi konfliktsete olukordi ja saavutada kompromisse. Kuna koordineerimist käsitlen kui organisatsioonidevahelise võrgustiku juhtimise suutlikkust, on konfliktsete lahendamise võimekuse määratlemise aluseks Kickert *et al.* (1999) võrgustike juhtimise strateegiad.

Tabel 1. Võrgustike juhtimise strateegiad konfliktsete lahendamiseks

STRATEEGIA EESMÄRK	STRATEEGIA
Kordineerimisprotsessis osalejatele ja nende suhetele suunatud strateegiad	Küsimusega seotud oluliste osalejate kaasamine
	Konfliktsete lahendamiseks spetsiaalsete <i>ad hoc</i> mehhanismide sisseadmine.
	Otsustusprotsessis koordineerimisel tugiteenuste pakkumine
	Konfliktsete korral erinevate osalejate arvamuste ja ideede kokkutoomine ja vahendamine
	Konfliktsete korral, mida ei suuda sellega seotud osapooled lahendada, kasutatakse küsimusega mitte seotud üksust vahekohtunikuna
Kordineerimisprotsessis osalejate huvidele ja ootustele suunatud strateegiad.	Ühiste eesmärkide seadmise kaudu osalejate ettekujutuste ja ootuste lähendamine
	Seisukoha kujundamiseks (valitsus)välise info ja osalejate kaasamine

Allikas: autori koostatud; Kickert *et al.* (1999) Managing complex networks: strategies for the public sector. lk 53; 170.

Juba eelpool väljatoodu põhjal sobivad erinevatele riikidele isemoodi korraldatud koordineerimisüsteemid ja edukus poliitika kujundamisel suudetakse tagada eelkõige toimivale süsteemile omaseid ohte vältides. Nii tsentraliseeritud kui detsentraliseeritud koordineerimise suutlikkuse vajadust näitab ka Euroopa Liidu poliitilise süsteemi olemus, kus osalemiseks on vaja ühtaegu nii riigi positsioonide koordineeritust kui ka paindlikkust läbirääkimisprotsessis.

Tsentraliseeritud süsteemid on efektiivsed, kuna aitavad tagada vastuvõetud otsuste kohustuslikkust kõigi jaoks ja on seega ühtsed ning omavahel kooskõlas. See võimaldab ka paremini erinevates valdkondades läbi viia strateegilist planeerimist (Kassim 2001: 330). Keskse juhtimise võimekus aitab vältida olukordi, kus liiga suur otsustusvabaduse andmine liidu tasandil töögruppides osalemisel võib valedes otsustes korral muuta keerulisemaks hilisema poliitilisel tasandil kompromisside saavutamise (Nugent 1999: 475). Tsentraliseeritus iseenesest ei taga aga poliitiliste kvaliteeti ja nende läbiräägitavust liidu tasandil. Samuti eeldab see väga hästi toimivat

“Euroopa Liidu poliitikate siseriiklik koordineerimine valitsuse tasandil”

Renna Unt

koordinatsioonisüsteemi ja tugevat keskse koordineeriva üksuse tööd, mis on aga tänapäeva valitsuste jaoks üsna raskesti saavutatav. Liigse tsentraalse koordineerimise miinuseks on vähene paindlikkus ja peamiselt *ex-ante* koordineerimisel madal suutlikkus kujundada poliitikaid ümber liidu tasandil toimuva tööprotsessi ajal.

Detsentraliseeritud süsteemid on paindlikumad ja võimaldavad paremat koordineerimist ka Euroopa Liidu institutsioonides toimuvate läbirääkimiste käigus, kui need peaksid nõudma siseriiklike positsioonide ümberaatamist ning koalitsioonide sõlmimist teiste liikmeriikidega. Detsentraalse koordineerimise domineerimise miinuseks võib lugeda väiksemaid võimalusi liidu tasandil pakett-tehingute tegemiseks ja puudusi ajaliste piirangutega toimetulekuks, kuna puudub riigi seisukohtadest tervikuna nii selge ülevaade, kui seda on tsentraliseeritud koordineerimise võimekuste puhul.

Euroopa Liidu poliitikate siseriiklikku koordineerimist mõjutavad muutujad Koordinatsioonisüsteemi tsentraliseerituse-detsentraliseerituse astmest tulenevate mõjude ning konfliktide lahendamise suutlikkuse määratlemiseks on Euroopa Liidu poliitikate kujundamise uurimisel vajalik järgnevate tegurite analüüs:

Koordineerimisel osalejate kaasamise printsiibid. Riigi seisukohtade kujundamise algfaasis peaks olema tagatud probleemiga seotud osapoolte kaasamine ning otsuste hilisemaks elluviimiseks piisava toetusbaasi saavutamine. Seega on olulised küsimused, millisel alusel on korraldatud ministereeriumidevaheliste töögruppide tegevus ning kes otsustab ja kas kaasatakse töögruppide tegevusse huvigruppide esindajaid.

Eestis on ministereeriumides väljatöötatud seisukohtade kooskõla tagamiseks ja erinevate huvidega arvestamiseks loodud ministereeriumidevahelised alalised töögrupid, mis peegeldavad Euroopa Liidu Nõukogu struktuuri. Töögruppide ülesandeks on tagada kujundatavate positsioonide sidusus ja vastavus riigi prioriteetidele ning võimalustele. Valitsusväliste organisatsioonide liikmeid kaasatakse töögruppide tegevusse töögrupi juhi otsusel. Kuid mitmetes valdkondades hindavad ministereeriumid huvigruppide suutlikkust osaleda Euroopa Liidu küsimuste kujundamisel mitte väga tugevaks, mistõttu pole ka sageli tekkinud ministereeriumi ja huvigruppide vahel püsivat dialoogi. Suure töökoormuse tõttu keskendutakse paremal juhul oma tuumikprobleemidele ning ei võeta tõsiselt osalust komisjonides, mis keskendub koduminstereeriumi jaoks sekundaarsetele probleemidele (Sootla, Sootla 2004: 17). Üheks probleemiks on töögruppide puhul ka kaadri voolavusest tuleneva järjepidevuse tagamine.

Ministereeriumisese koordineerija roll. Poliitika valdkondade sisest ja vahelist sidusust ning otsustusprotsessi kiirust mõjutavad ministereeriumide koordineerivate osakondade positsioon ja volitused.

Kõigis ministereeriumides on Euroopa integratsiooni või välissuhete osakond, kelle ülesandeks on olla ametlikul suhtlemisel vahendajaks liiniosakondade ja ministereeriumi juhtkonna ning teiste ministereeriumide, Eesti alalise esinduse ja koordineerivate struktuuride vahel. Euroopa integratsiooni osakondadel on koordinatsioonisüsteemis vastutusrikas roll, kuna nad peaksid lisaks ametliku suhtlemise korraldamisele olema osakondadele nõuandvas ja järelevaatavas funktsioonis ning andma peamise sisendi teistele koordineerivatele üksustele. Euroopa integratsiooni osakondade tegevuse suutlikkust piirab ressursside nappus, kuna liitumise eel suurendati ministereeriumides

eelkõige liiniosakondi. Töögruppide jälgimise ja neis osalemise võimalused on ministeeriumiti erinevad, sõltudes osakonna inimressursist ja ministeeriumi seotusest liidu poliitikatega. Seetõttu on liiniosakondadele sisulise toe pakkumiseks võimalused sageli väikesed. Euroopa integratsiooni osakondade madal suutlikkus täita sisulisi koordineerivaid ülesandeid võib pikas perspektiivis muutuda Eesti koordineerimisüsteemi üheks olulisemaks kitsaskohaks.

Administratiivse ja poliitilise vahetasandi roll. Ministeeriumide vahel püsima jäänud erimeelsuste lahendamiseks ning valitsuskabineti tehniliste küsimustega mittekoormamiseks on koordineerimiseks vajalik filtrina tegutseva koordineeriva vahetasandi olemasolu, mille mõjukus sõltub nii vastava üksuse koosseisust kui langetatavate otsuste kohustuslikkusest.

Eestis on selliseks vahetasandiks kõrgematest ametnikest koosnev ELi koordineerimiskogu, mis on välja kasvanud juba liitumisläbirääkimiste ajal tegutsenud Kõrgemate Ametnike Nõukogust. Koordineerimiskogu ülesandeks on vaidluste lahendamine töögruppides kokkuleppeta jäänud küsimuste osas, infovahetus, liidu otsustusprotsessis osalemise korralduslike teemade otsustamine ning valitsusele esitatavate küsimuste ettevalmistamine. Koordineerimiskogu tööd teenindab Euroopa Liidu sekretariaat. Koordineerimiskogu stabiilse liikmeskonna tõttu kujunenud tihedad koostöösidemed võimaldavad kiiremini ja vajadusel mitteformaalselt küsimusi lahendada ning tagada teadlikkus erinevates valitsemisalades toimuvast. Koordineerimiskogu puhul on peamiseks probleemiks õiguslike hoobade puudumine vastuvõetavate otsuste rakendamiseks (Särekanno 2004: 57). Koordineerimiskogu suurem institutsionaliseeritus võimaldaks oluliselt paremini kasutada nõukogu potentsiaali.

Euroopa Liidu juures riigi alalise esinduse kaasatus koordineerimisprotsessi. Alalise esinduse olulisima riiklikule tasandile suunatud funktsioonina nähakse piisavat ja kiiret info liikumist Brüsselis ja riigi pealinna vahel. Koostööd Eesti alalise esindusega koordineerib välisministeerium. Esinduses töötavad atašeed on seni kandnud põhilist raskust nõukogu töögruppides osalemisel, võttes osa ligi kolmveerandist nõukogu töögruppide koostumistest, kus Eesti esindaja on osalenud (Kasemets 2004: 79). See piirab läbirääkimise võimalusi töögruppides, kuna alalise esinduse töötajatel puudub detailsetes küsimustes kaasaraääkimise võimalus. Teisalt on ministeeriumide ametnike poolt kritiseeritud atašeedele ettevalmistatavate juhiste kvaliteeti (*ibid*), mis määratlevad läbirääkimise võimalused ning nende esitamise kiiruse.

Koordineerimisüsteemi tipu roll ja ülesanded. Koordineerimisüsteemi tipu puhul on oluline, kas keskse koordineeriva üksuse funktsioonide täitmise osas esineb konkurents või pädevuste jaotus mitme institutsiooni vahel. Teisalt on vajalik vaadelda kogu otsustusprotsessi vältel poliitilise tasandi kaasatust.

Keskne administratiivne koordineeriv üksus on peaministrit ja valitsust teenindav Euroopa Liidu sekretariaat, kelle ülesannete hulgas on eurointegratsiooni korralduse reformikava järgi jälgida riiklike positsioonide vastavust riigi pikaajalistele arengusuundadele, koordineerida Ülemkogu tippkohtumiste siseriiklikku ettevalmistamist, jälgida Euroopa Liidu õigusaktide korrektset ja õigeaegset rakendamist jms. Üleminekul liitumisläbirääkimisteaegsest koordineerimis- korraldusest praegusele süsteemile esines rollide ja vastutuse jaotuse teatud vastuolusid

“Euroopa Liidu poliitikate siseriiklik koordineerimine valitsuse tasandil”

Renna Unt

sekretariaadi ning välisministeeriumi vahel, kes oli olulisimaks koordineerivaks üksuseks läbirääkimiste ajal. Üheks taoliseks küsimuseks oli Euroopa Ülemkogu ettevalmistamine, kus Eestit esindava peaministri tugistruktuuriks on Euroopa Liidu sekretariaat, Ülemkogu ettevalmistamisega liidu tasandil tegeleb aga välisministreid hõlmav välis- ja üldasjade nõukogu. Sekretariaat peab ühe olulise küsimusena korraldama ministeeriumidevaheliste erimeelsuste lahendamiseks koordineerivaid kohtumisi. Esialgu on aga ministeeriumidelt sekretariaadile positsioonide edastamise viivituste tõttu (Särekanno 2004: 56) ja sekretariaadi ülesanneterohkusest tulenevalt jäänud selliste kohtumiste korraldamise kaudu vastuolude ennetamise suutlikkus madalaks. Euroopa Liidu sekretariaadi koordineerimissuutlikkus vastavalt talle seatud kohustustele tuleneb suurel määral ametis oleva peaministri mandaadi tugevust valitsuse juhtimisel (Sootla, Sootla 2004: 18). Poliitilisel tasandil on Euroopa Liidu küsimustes kõrgemaks koordineerivaks üksuseks valitsus. Kuigi ministrid esitavad Euroopa Liidu Nõukogu kohtumisi puudutavad oma valdkonna küsimused valitsuse istungile arutamiseks, on valitsuse istungitel toimuv vastavate päevakorrapunktide menetlemise roll olnud seni informatiivne. Nõukogu madalamal tasandil käsitletavaid küsimusi esitatakse sisuliseks arutamiseks valitsuse päevakorda äärmiselt harva (Särekanno 2004: 61). Samas on valitsuse kaasatus Eestile olulistest küsimustes äärmiselt vajalik, kuna valdav osa küsimusi leiab lahenduse just nõukogu töögruppide ja COREPER'i faasis. Sisepoliitikaga võrreldes võib liidu liikmeks oleku alguses täheldada seega valitsuse mõju langust Euroopa Liidu poliitikate kujundamisel.

Riigile prioriteetsete teemade määratlemiskord. Riiklike prioriteetide määratlemine Euroopa Liidu asjade käsitlemiseks on vajalik, arvestades liidu poliitikate laiahaardelisust ja institutsionaalse raamistiku keerukust, mis nõuab suurt inim- (ja ka finants)ressursi olemasolu eriti väikeriikide jaoks. Prioriteetide kujundamisel on ühtaegu oluline nii pika- kui lühiajaliste eesmärkide olemasolu, ning et nende kujundamisse oleks kaasatud koordinatsioonisüsteemi kõigi tasandite esindajad.

Liitumisläbirääkimiste ajal, kus Euroopa Liidu küsimustega seotud ametnike ring oli piiritletum ning Eesti ülesandeks oli eelkõige seadusandluse ülevõtmine ja rakendamine, polnud liidu küsimustes riiklike prioriteetide seadmine nii vajalik kui praegu, kus peame igapäevaselt liidu institutsioonide töös osalema. Vabariigi valitsus on koostanud riiklike eesmärgi määratleva “Valitsuse Euroopa Liidu poliitika 2004–2006” ning selle rakenduskavana “Valitsuse eesmärgid Euroopa Liidus Hollandi eesistumisperioodil”. Samas on ministeeriumides erinevaid seisukohti, kas valdkonnas peaks eksisteerima ainult valitsuse poolt koostatav koondokument või ka ministeeriumidesisesed pikemaajajalised administratiivsed arengukavad. Igapäevane küsimuste selekteerimine on paljuski toimunud vastavalt vajadusele ja on konkreetsete valdkonnaga seotud ametnike pädevuses. Kuigi Eesti on suundumas sinnapoole, et kujundada liidu asjades pika- ja lühiajalised eesmärgid, oleks vajalik siduda liidu tasandil otsustusprotsessis osalemise prioriteetid riigisiseste arengukavadega ja riigieelarvestrateegiaga. Vastasel juhul võivad eesistumisperioodideks koostatavad eesmärgid sätestavad kavad jääda üksteisega ja siseriiklikult toimuva otsustusprotsessiga vähe seostatuks.

Eesti Euroopa Liidu poliitikate koordinatsioonisüsteemi analüüs näitas, et kuigi on loodud vajalik institutsionaalne ja õiguslik raamistik, on koordineerimisel siiski veel mitmeid kitsaskohti. Eestis on püütud luua nii detsentraalset otsustamist kui ka keskselt kujundatud juhtimist võimaldavat tasakaalustatud koordinatsioonisüsteemi.

Samas on vaja oluliselt parandada erinevate koordineerimisevahelist sidusust ning tagada suutlikkus otsuste mõjutamiseks juba Euroopa Liidu Nõukogu algsetes tööfaasides ning Euroopa Komisjoni algatuste jälgimiseks. Siiski tuleb arvestada liidu otsustusprotsessis osalemiseks vajaliku kohandamise ajaga ning tegelikku Euroopa Liidu poliitikate siseriiklikku koordineerimise võimekust saab hinnata alles paari aasta möödudes.

Väiteallikad

- BÖRZEL, T. 1997. What's So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. – *European Integration online Papers* Vol. 1, No. 16. Elektrooniliselt <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>
- DOSENRODE, S. Z. VON. 1998 Denmark: The Testing of a Hesitant Membership. – K. Hanf, B. Soetendorp (eds). *Adapting to European Integration*. London; New York: Longman, 52–67.
- GREENWOOD, J., WILSON, D. 1989. *Public Administration in Britain Today*. London; New York: Routledge.
- HANF, K., SOETENDORP, B. 1998. *Adapting to European Integration*. London; New York: Longman.
- HARMSSEN, R. 1999. The Europeanization of national Administrations: A Comparative Study of France and Netherlands. – *Governance: An International Journal of Policy & Administration*, Vol. 12, 1, 81–114.
- HIX, S. 1999. *The Political System of the European Union*. London: Macmillan Press Ltd.
- KASSIM, H., PETERS, G. B., WRIGHT, V. 2000. *The national co-ordination of EU policy: the domestic level*. Oxford: Oxford University Press.
- KASSIM, H. 2001. *The national co-ordination of EU policy: the European level*. Oxford: Oxford University Press.
- KASEMETS, K. 2004. Täitevõimu roll Euroopa Liidu otsustusprotsessis. Riigikogu toimetised.
- KICKERT, W. J. M., KLIJN, E.-H., KOPPENJAN, J. F. M. 1999. *Managing Complex Networks: strategies for the public sector*. London: Sage Publications.
- KNILL, C., LEHMKUHL, D. 1999. How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization. – *European Integration online Papers*, Vol. 3, 7. Elektrooniliselt <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>
- MENY, Y., MULLER, P., QUERMONNE, J.-L. 1996. *Adjusting to Europe: the impact of the European Union on national institutions and policies*. London: Routledge.
- METCALFE, L. 1994. International policy co-ordination and public management reform. – *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 60, 271–290.
- METCALFE, L. 1996. National Preparation for International Policy Making. – *SigmaPapers*, 6, 29–43. Elektrooniliselt: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/01.04.2002>.
- NUGENT, N. 1999. *The Government and Politics of the European Union*. London: Macmillan Press Ltd.
- PETERS, G. B., PIERRE J. 2000. *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press Ltd.
- PETERSON, J, BOMBERG, E. 1999. *Decision-making in the European Union*. Houndmills: Macmillan Press.
- RADAELLI, C., FEATHERSTONE, K. 2003. *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.

“Euroopa Liidu poliitikate siseriiklik koordineerimine valitsuse tasandil”

Renna Unt

- SOOTLA, G, SOOTLA, E. 2004 *National Coordination of EU Policy-making: The Impact of Institutional Context vs. Smallness*. EGPA 2004 Annual Conference: Four months after: Administering the New Europe.
- SOOTLA, G., VELTHUT, A. 2002. *Politico-Administrative Relations under Coalition Government: the Case of Estonia*. Käsikiri, avaldamisel.
- SPENCE, D. 1995. *The Co-ordination of European Policy by Member States*. – M. Westlake (ed.). *The Council of European Union*. London: Cartermill, 344–363.
- SÄREKANNO, U. 2004. *Eesti osalemine Euroopa Liidu otsustusprotsessis – Euroopa Liidu poliitikate siseriikliku koordineerimise analüüs*. Tallinna Pedagoogikaülikool. [Bakalaureusetöö.]
- UNT, R. 2003. *Euroopa Liidu poliitikate siseriiklik koordineerimine valitsuse tasandil Eesti näitel*. Tallinna Pedagoogikaülikool. [Bakalaureusetöö.]
- VABARIIGI Valitsuse eurointegratsiooni korralduse reformikava. Riigisisese koordineerimise vajadus ja süsteem Euroopa Liitu kuuluvas Eestis. Heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse istungil 10.12.2002.
- VALITSUSE Euroopa Liidu poliitika 2004–2006. Heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse istungil 22.04.2004.
- VALITSUSE Euroopa Liidu poliitika 2004–2006 rakenduskava. Valitsuse eesmärgid Euroopa Liidus Hollandi eesistumisperioodil. Kinnitatud valitsuse otsusega 23. 09. 2004.
- WRIGHT, V. 1996. The national co-ordination of European policy-making. – J. Richardson (ed.). *European Union Power and Policy-Making*. London: Routledge, 148–167.

POLIITIKUD JA MEEDIATANDER: AVALIKKUSE TEKITAMISEST VALIMISKAMPAANIAS

Raivo Palmaru

Poliitika ja meedia

Traditsiooniline poliitika lähtub arusaamast, et ta on ühiskonnale tähtis ja et poliitikas toimuv *per se* pälvib tähelepanu. Sestap usutakse, et poliitiline süsteem ja poliitikategelased on meediakommunikatsioonis privileeeritud seisundis. Ent poliitika ei ole enam võimukas, kõikjale ulatuv ja kõike otsustav „riigipoliitika“. Ka nüüdisaegse meediaühiskonna ehk paljukanalilise avalikkuse üks arengujooni on meedia kui ühiskonna osasüsteemi kaugenemine poliitilisest süsteemist (Schulz 1997: 11, 25). Selle taustaks on ühiskondlikult kontrollitava (avalik-õigusliku) meedia tähtsuse vähenemine, erameedia majandushuvid (ka see, et konkurents auditooriumi tähelepanu pärast on muutnud meedia üha enam meelelahutuse pakkujaks) ning meediakontsentratsioon. Poliitikateadlane Nelson Polsby kirjutas juba 1980. aastal, et USAs on parteid ja parteieliit sunnitud meedia kasvava mõju tõttu leppima väheneva rolliga (Polsby 1980: 55).

Samas jääb meedia poliitikategijate ja üldsuse põhiliseks ühenduskanaliks. Avalikkus on tänapäeval eeskätt meediaavalikkus ja enamikku sellest, mida me poliitikast teame, teame meedia kaudu. Seetõttu kuulub meedia nüüdisaegse poliitika tingimuste hulka. Võiks koguni väita, et tänapäeval muutub poliitika enamiku inimeste jaoks poliitikaks eeskätt meedia vahendusel. Poliitika tegemine on üha rohkem ka poliitika kujutamine või esitamine avalikkusele. Seeläbi laieneb poliitika mõiste.

Poliitikas toimijatel ei ole üldiselt oma meediat¹. Tavakodanikud, sealhulgas ka poliitiliste orgakmnisatsioonide liikmete enamik, saavad ülevaate poliitikasündmustest ja poliitiliste arutelude kesksetest teemadest tavameedia vahendusel. Ent meedia tähelepanu on piiratud ressurs, sest saateag, leheruum ja inimeste vastuvõtuvõime pole lõputud. Selle ressursi pärast käib pidev võitlus, mida võib kohati võrrelda vihmametsas käiva olemusvõitlusega vähese valguse ja toitainete pärast. Selles võitluses tuleb poliitikatoimijail konkureerida nii omavahel kui ka teiste elualade esindajatega ning nende eduvõimalused sõltuvad suuresti suhtluspädevusest.

Valimised ja meedia

Valimisvõitlus on oluline osa poliitikatoimijate omavahelisest võitlusest avalikkuse pärast. Seejuures on avalikkus poliitikasubjektidele vaid vahend. Nende tegelik eesmärk valimisvõitluses on võim, mis annab võimaluse teha poliitilisi otsuseid ja

¹ Parteilehede mõju laiemale üldsusele on väike. Nende põhifunktsioon on erakonnasisene kommunikatsioon – info ja arvamuste vahendamine ning meie-tunde tugevdamine.

“Poliitikut ja meediatander: avalikkuse tekitamisest valimiskampaanias”

Raivo Palmaru

jälgida nende täitmist.

John Hopkinsi ülikooli politoloogiaprofessori Benjamin Ginsbergi sõnul erineb valimine mässust eeskätt selle poolest, et on rahva poliitilise eneseväljenduse sotsialiseeritud ja institutsionaliseeritud vorm (Ginsberg 1986: 48). Mäss on spontaanne, hääletamine aga suunab inimeste aktiivsuse kindlasse kanalisse. Ta tagab inimeste osaluse neile oluliste probleemide lahendamises ja aitab vältida kehtivale poliitilisele korrale ohtlikke arenguid. Valimisvõitlus on seetõttu juhitud sotsiaalne konflikt ühiskonnarühmade ja nende kandidaatide vahel.

Naiivne oleks arvata, et inimesed on oma valimisotsuseid tehes väga hästi informeeritud. Tegelikuses ei ole neil kunagi aega ega ka võimalust olemasolevaid probleeme ja poliitikas tegutsejaid kuigi üksikasjalikult ja sisuliselt hinnata. Sestap on erakondade üks ülesandeid lihtsustada valikut. Ükskõik kui keerukad poliitilised ja sotsiaalsed probleemid ka ei oleks, taandavad erakonnad need piiratud arvuks kergesti mõistetavateks alternatiivideks. Valija aga valib laiemal ideoloogilisel alusel parteide vahel. Nii võimaldavad valimised inimestel regulaarselt väljendada oma eelistusi ja valida oma esindajaid.

Selle reduktsiooniprotsessi oluline lüli on meedia, mis Saksa kommunikatsiooniteoreetiku Jürgen Gerhardsi (1991: 7) järgi on poliitilises protsessis osalevatele inimestele ersatsindikaator. Inimesed ei tea kuigi täpselt, mida erakonnad või kandidaadid on minevikus teinud, mida nad tulevikus teha kavatsevad ja kuivõrd vastab üksikute toimijate tegevus nende huvidele. Seepärast kasutavad nad oma eelistuste kujundamisel meediainfot. Piltlikult öeldes istuvad inimesed kodus diivanil ja jälgivad poliitikaarenil toimuvat meedia vahendusel. Seejuures ei jää neil muud üle, kui uskuda, et see, mida nad televiisorit vaadates või lehte lugedes teada saavad, on tõsi.

Oma loomult ei ole meedia üksnes vahendaja, pelk ühenduskanal. Ta on aktiivne ja isekas toimija, mõjukas muundaja ja võimendaja, kellele poliitikutel saadud teave on vaid toormaterjal. Sellest luuakse informeeriv, meelt lahutav ja – mis kõige olulisem – müügikõlblik kaup. Meedia ei ole niivõrd välises maailmas toimuva peegeldaja, kuivõrd käsituste ja sotsiaalse tegelikkuse looja.

Käsituste kujunemine meedia vahendusel on mitmeastmeline valiku ja konstrueerimise protsess. Lihtsustatult võib selle lähtekohaks pidada toimijat – üksikisikut, erakonda, riigiasutust jne. Toimijal on käsitus (tõlgendus) iseendast ja arusaam sellest, millisena ta tahab end teistele näidata. Juba pelk toimija tegevus moodustab semiootika mõttes teksti, mida ajakirjanikud loevad ja tõlgendavad.

Avalikuks tulnud tekstist endale sobivaid seiku valides (igasugune ajakirjanduslugu sünnib valiku kaudu – toimija tegevusest või sündmusest valitakse välja vaid mõni element, kõik muu jääb kõrvale) moodustab ajakirjanik oma käsituse ja vormib sellele vastava teksti. Oma valikuid tehes ei ole meediaprofessionaalid vabad. Nende valikuid mõjutavad paljud tegurid: sisukriteeriumid, ajakirjaniku rollikäsitus, nende käsutuses olev “kultuuriline tööriistakast”, kanali vorming, meediami eesmärgid ja omandisuhted. Ajakirjanduslik materjal on niisiis konstrueeritud esitus, mis kutsub meid vaatama asju mingist küljest.

Põhimõtteliselt toimub vastuvõtja puhul sama, mis protsessi varasematel astmetel: vastuvõtja konstrueerib oma käsituse. Kuid see ei ole pelgalt individuaalne menetlus, vaid kollektiivne kokkusead, mille teket mõjutab refleksiivsus sotsiaaldimensioonis. Luhmanni termin (1994: 119) 'refleksiivsus sotsiaaldimensioonis' tähendab sotsiaalse keskkonna arvestamist: inimene teeb seda, mida teised tema ümber teevad, ja usub seda, mida teised usuvad. See kommunikatsiooni baasstruktuur on aluseks kõigile kollektiivsetele nähtustele: avalikkusele, avalikule arvamusele, kuulujuttudele jne.

Niisiis on valijate kujutlused ja neist tulenevad eelistused konstrukt, olemasolevale infole tuginev kokkusead. Sisuliselt on siin tegu nähtusega, mida Ameerika ajakirjanik ja poliitiline mõtleja Walter Lippmann nimetas stereotüübiks ning mida kognitiivses psühholoogias kutsutakse skeemiks.

Pseudosündmuse mõiste

Valimiskampanias konkureerivate poliitikatoimijate eesmärk on mõjutada meediareaalsuse kujunemist endale soodsas suunas. Selleks on üsna palju tehnikaid. Tekkinud on koguni uued elukutsed, mille esindajad konstrueerivad etteantud objektidest – isikutest, organisatsioonidest, ettevõtetest, ideedest, sündmustest, programmidest jne – fiktsioonistruktuure, näiteks imago, mainet, avalikku arvamust jne.

Valimiskommunikatsiooni juhtimine on suuresti meediasündmuste juhtimine, mis tugineb meedia uudistetoodangu seaduspärasuste ja infovaliku põhimõtete tundmisel. See muudab uudiseloo meelepäraseks ja avab toimijatele võimaluse rakendada oma kommunikatsioonistrateegiaid. Kommunikatsiooni juhtimise oluline vahend on pseudosündmus. Selle mõiste tõi käbele Daniel J. Boorstin juba nelikümmend aastat tagasi oma raamatus "The Image. Or What Happened to the American Dream". Boorstin (1961: 7–12) kirjutas Ameerika esimesest sõnumilehest, mis hakkas 1690. aastal Bostonis ilmuma. Toona oli uudiste tekitamise vastutus kas Jumalal või paharetil, ajakirjaniku hooleks jäi anda selgitust sellistest tähelepanuväärsetest asjadest, mis meieni on saanud. Nüüdisajal on uudiste tekitamise vastutus siirdunud ajakirjanikele.

Üleminek uudiste kogumiselt nende tegemisele muutus Boorstini järgi vältimatuks pärast seda, kui lehed hakkasid ilmuma iga päev ja kui õhtulehtedest tehti kas või seitse väljaannet, mis tekitas uudiste põua. Ööpäevaringne raadio ja televisioon suurendasid uudiste puudust veelgi. Sellele leevendamiseks arendati Boorstini väitel kõigepealt välja intervjuu. Siin oli meedia juba algataja rollis – tema otsis müüdavat materjali.

Pseudosündmused on sellised sündmused, mis ei toimuks siis, kui ei oleks meediat. Nende eesmärk on võita meedia tähelepanu ja stimuleerida seda, et massiteabevahendid kellestki või millestki kõneleksid. Valimiskampanias on pseudosündmused poliitikute käes olulised tähelepanu võitmise ja kommunikatsiooni juhtimise instrumentid. Sellised sündmused on instseneeritud ajakirjanduse jaoks, kas juures nii, et need läbiksid meedia valikufiltri (Schmitt-Becki, Pfetsch 1994: 114). Selleks peab pseudosündmus vastama uudisekriteeriumidele. Ühtlasi vahendab pseudosündmus sääras infot ja niisuguseid sümboleid, mis toetavad just neid teemasid ning mainekuvandeid, mida poliitikatoimija soovib üldsusele vahendada. Pseudosündmuse ette valmistades arvestatakse aega, kohta, esitusvormi ja ka seda,

“Poliitikut ja meediatander: avalikkuse tekitamisest valimiskampanias”

Raivo Palmaru

et sündmuse vahendamine oleks ajakirjanikele võimalikult lihtne. Barbara Pfetsch (1998: 713) on märkinud, et kuna pseudosündmuste instrumentaalne iseloom ei ole *a priori* äratuntav, kasutatakse neid valimiskampanias sageli ja tõhusalt.

Pseudosündmuse uuritakse suuresti sellepärast, et need annavad ülevaate suhtekorraldusliku ainese mahust nii üksikmeediumi kui ka meediasüsteemi väljundis. Samas on neid sisuanalüüsi abil suhteliselt lihtne kindlaks teha. Nii on pseudosündmuste esinemissagedust ja kasutamist korduvalt uuritud Ameerika Ühendriikides, Saksamaal ja mujal. Ühel korral on see teema olnud vaatluse all ka Eestis (Palmaru 2001). Paljud autorid (Grossenbacher 1991; Barth ja Donsbach 1992; Rossmann 1993 ning osalt ka Schmitt-Beck ja Pfetsch 1994) on käsitlenud pseudosündmuse kui kõrvalekallet või tõrget ajakirjanduse tegevuses ning leidnud, et hoolikalt ettevalmistatud ja uudistevoogu oskuslikult paigutatud stiimulite hulk on suur.

Joe McGinnis (1969) ning Richard Waterman, Robert Wright ja Gilbert Clair (1999) on kirjeldanud USA presidentide imago loomise ja hoidmise vahendeid ning vaadeldud ühe instrumendina ka pseudosündmuse. Beate Plonka (1998) kasutas oma Suurbritannia ja Poola ajakirjade sisu võrdluses analüüsiühikuna pseudosündmust ja leidis, et mõlema maa ajakirjandus peegeldab meeleldi poliitilise eliidi seisukohti. Plonka huvifookuses oli eeskätt see, kuidas Poola ja Suurbritannia ajakirjad kujutavad Euroopa koostööd.

Judith Clarke vaatles oma sisuanalüüsile ja küsitlusele tuginevas uurimuses seda, kuidas ajakirjandus kajastas USA vägede väljaviimist Vietnamist ja Kambodžast. Autor nentis, et nende sündmuste meediakajastus tugines pseudosündmustele ning et peaaegu kõik ajakirjanikud aktsepteerisid ametlike allikate esitatud sündmuste versioone (Clarke 2003: 64, 72).

Ka siinse uuringu aine on trükimeedia resonants erakondade lavastatud sündmustele. Eesmärk on teha kindlaks, kui suur osa 1999. ja 2003. aasta Riigikogu valimistel ning 2002. aasta kohalike volikogude valimistel kandideerinud erakondade valimiseelses meediakajastuses moodustasid pseudosündmused, kuidas väljaanded suhtusid poliitikatoimijate katsetesse pälvida pseudosündmuste abil avalikkuse tähelepanu ja milliseks kujunes pseudosündmuste seos valimistulemusega.

Meetod ja andmed

Seatud uurimiseesmärk eeldab kvantitatiivset sisuanalüüsi. Pseudosündmuste ja valimistulemuste seose tuvastamisel kasutame korrelatsioonanalüüsi. Sisuanalüüsis on vaatluse all 1999. ja 2003. aasta Riigikogu valimistel ning 2002. aasta kohalikel valimistel osalenud erakondade esitus suuremates üle-eestilise levikuga ajalehtedes.

Valimiks olid 1999. aasta valimiste ajal seitse eestikeelset üleriigilist ajalehte: kaks end kvaliteetleheks nimetatavat päevalehte – Postimees ja Eesti Päevaleht –, kaks suurima levikuga üle-eestilist tabloidi – Õhtuleht ja Sõnumileht –, majandusleht Äripäev ning kaks suuremat nädalalehte – Eesti Ekspress ja Maaleht.

2002. ja 2003. aasta valimiste eel oli vaadeldavaid ajalehti kümme – kuus 1999. aastal uuritud ajalehte (2000. aastal ühinesid Õhtuleht ja Sõnumileht üheks väljaandeks,

mis kannab nime SL Õhtuleht) – ning lisaks neile veel neli venekeelset üle-eestilise levikuga lehte: päevalehed Molodjož Estonii ja Estonija ning nädalalehed Den za Dnjom ja Vesti Nedelja Pljus.

Meediana käsitleme niisiis trükimeediat. Ehkki laialt levinud arvamuse kohaselt peetakse televisiooni trükisõnast mõjusamaks, viitavad mitmed autorid sellele, et valijate hõlmamisel on ajalehed suurema mõjuga kui televisioon (Norris *et al* 1991: 101) ja ajalehti peetakse televisioonist tõhusamaks ka päevakorra seadmisel (McCombs, Gilbert 1986: 9–10). Teoreetiliselt põhineb väljaannete valik saksa kommunikatsiooniteadlase Wolfgang Donsbachi arvamusiidrite argumendil. Donsbachi järgi jälgivad ajakirjanikud tähelepanelikult meediume-arvamusliidreid, mis määravad suuresti teemade valikut ja käsitlusuunda (Donsbach 1996: 86). Eestis on sellisteks liiderväljaanneteks ajalehed Postimees, Eesti Ekspress ja Eesti Päevaleht, kust muud väljaanded n-ö korjavad üles olulisemad teemad ja ka selle, millises võtmes neid teemasid käsitleda. Seetõttu, kuigi nende liiderväljaannete lugejate arv moodustab ainult väikese osa kogu elanikkonnast, mõjutavad nad teemade käsitlust teistes meediumides ja nende sisu võib käsitada meediakajastuse üldiste suundumuste usaldusväärse ja töökindla indikaatorina.

Poliitikoimijateks, kelle esitlust me nimetatud väljaannetes uurime, on vaatlusalustel valimistel oma kandidaatide nimekirjaga osalenud kuus suuremat erakonda. 1999. aasta Riigikogu valimistel olid need Reformierakond (RE), Keskerakond (KE), Mõõdukad (M), Isamaaliit (IL), Maarahva Erakond (EME) ja Koonderakond (EKE); 2002. ja 2003. aasta valimistel aga Reformierakond (RE), Keskerakond (KE), Mõõdukad (M), Isamaaliit (IL), Rahvaliit (RL), mis on Maarahva Erakonna järglane, ja 2001. aastal loodud Res Publica (RP).

Analüüsi ajalise raami moodustasid kõigil juhtudel üheksa valimiseelset nädalat. Sellesse aegruumi mahtusid kõik olulisemad valimiseelsed sündmused, samuti valimiseelsete intensiivseim periood.

Sisuanalüüsi koodsõnadeks olid valimistel osalenud erakondade nimetused, mille loendajad eritlesid uudistest, juhtkirjadest ja arvamuskirjeldustest. Erakonna nimetuse leidmisel tekstist pidi loetleja kindlaks tegema, millist sündmust lugu käsitles, ning fikseerima kõik ehedad ja pseudosündmused ning määrama nende liigi. Meid huvitas, kui suur osa valimiskampaania ajal edastatud infost käsitles pseudosündmusi. Poliitikasündmuse liigitamisel ehedate hulka oli kriteeriumiks selle funktsionaalsus poliitilise otsuse tegemisel: parlamendisündmuste puhul näiteks debatt Riigikogus, otsuse vastuvõtmine jne; valitsuse sündmuste puhul kabinetistiitung, otsuse vastuvõtmine, põhimõttelise otsuse langetamine jne; parteisündmuste puhul erakonna kongress, volikogu istung jne. Muude subjektide sündmuste alla on paigutatud need, mida ei saanud siduda Riigikogu, valitsuse või erakondade kui institutsioonidega. Sellised olid peaausjalikult kohalike võimuorganite sündmused. Olgu lisatud, et ehedate ehk pärisündmuste eristamine funktsionaalsel alusel on suuresti tinglik, sest paljudel juhtudel võib ikkagi tegemist olla kommunikatsioonistrateegilistel eesmärkidel korraldatud üritusega. Kuid kvantitatiivse analüüsi käigus ei ole nende tuvastamine võimalik.

Tulemused

“Poliitikud ja meediatander: avalikkuse tekitamisest valimiskampanias”

Raivo Palmaru

Tabelis 1 on toodud valimiste eel seitsmes suuremas ajalehes kajastatud sündmuste struktuur. Arvestatud on ainult neid sündmusi, millega seoses nimetati mõnda valimistes osalevat erakonda. Selliseid sündmusi oli 1999. aasta valimiste eel 1432, 2002. aasta kohalike valimiste eel 1064 ja 2003. aasta Riigikogu valimiste eel 1477.

	1999	2002	2003
Ehedad poliitilised sündmused:	40,0	40,6	37,6
parlamendisündmused	10,9	6,2	8,9
valitsuse sündmused	10,4	4,7	9,1
parteisündmused	3,4	25,6	14,8
muude toimijate sündmused	9,6	3,2	4,6
välispoliitikasündmused	5,7	0,9	0,2
Pseudosündmused:	60,0	59,4	62,4
seisukohavõttud (poliitiline PR)	22,3	39,9	28,8
avalikud üritused	2,2	3,0	1,8
meedia instseneeritud sündmused	28,8	11,8	30,4
võimatu kindlaks teha	6,7	4,7	1,4
Kokku	100,0	100	100
N	1432	1064	1477

Tabel 1. Valimiste eel kajastatud sündmuste struktuur (protsentides).

Tabelist näeme, et kolm viiendikku mõne erakonna nimetust sisaldanud poliitilisest infost kajastas pseudosündmusi. Tõenäoliselt oli nende osakaal veelgi suurem, sest näiteks valitsuse sündmused kajastasid valdavalt pressikonverentsidel räägitut. Pressikonverents aga on tüüpiline pseudosündmus, mis ei toimuks siis, kui ei oleks meediat. Sündmuse ja sõnumi suhte perspektiivis ei ole pressikonverentsidel esitatul ja seisukohavõttudel erilist vahet – mõlemal juhul on tegu verbaaliniitsiatiiviga.

Kõige sagedamini kajastati valimiste eel meedia enda lavastatud sündmusi. Teisel kohal olid poliitikute kõikvõimalikud seisukohavõttud, kusjuures 2002. aasta kohalike valimiste eel olid need suhtarvult esikohal. Siit võime järeldada, et iga kolmas-neljas sisepoliitikast kõnelnud lehelugu oli seotud meediasündmuste juhtimisega ja kujutas endast suhtekorraldusliku materjali töötlust.

Sellel taustal on huvitav võrrelda sündmuste jaotust erakonniti. Ruumi säästmiseks toome ära ainult 2003. aasta andmed (tabel 2).

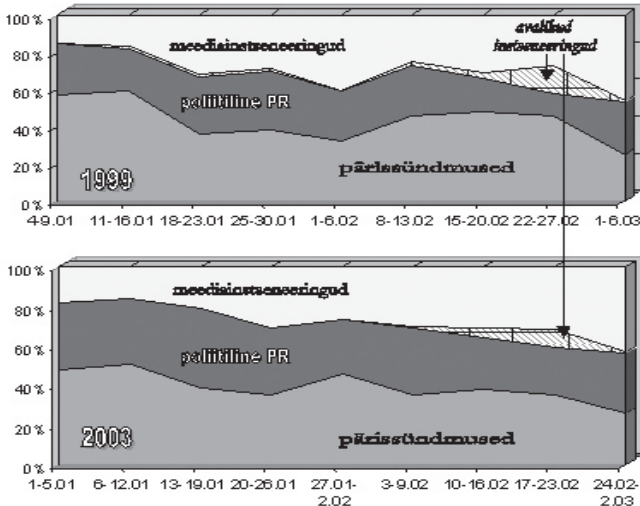
	RE	KE	M	IL	RL	RP
Ehedad poliitilised sündmused:	38,5	40,8	39,8	23,8	64,0	20,4
parlamendisündmused	4,1	9,5	9,4	16,7	11,8	0,0
valitsuse sündmused	17,9	10,3	8,6	0,0	11,8	1,4
parteisündmused	13,7	11,8	21,9	2,9	40,4	16,3
muude toimijate sündmused	2,7	9,3	0,0	2,9	0,0	2,7
välispoliitikasündmused	0,0	0,0	0,0	1,3	0,0	0,0
Pseudosündmused:	61,5	59,2	60,2	76,3	36,0	79,6
seisukohavõttud (poliitiline PR)	29,2	25,7	22,7	41,3	20,6	35,4
avalikud üritused	0,0	2,1	2,3	2,1	0,0	4,8
meedia instseneeritud sündmused	31,3	30,4	32,0	30,4	15,4	37,4
võimatu kindlaks teha	1,0	1,0	3,1	2,5	0,0	2,0
Kokku	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N	291	517	128	240	136	147

Tabel 2. Kajastatud poliitikasündmuste struktuur erakonniti 2003. aasta Riigikogu valimiste eel (protsentides).

Sündmuste jaotust erakonniti ei saa siiski üks-üheselt tõlgendada kui ülevaadet valimisvõitluses osalenud erakondade suhtekorralduslikust aktiivsusest või nende PR-töö efektiivsusest. Põhjus on meedia instseneeritud sündmuste rohkuses. Eesti tulemuste kõige olulisem erinevus mujal kogutud andmetest ongi just meedia instseneeritud sündmuste suur arv.

Näeme ka, et kõige sagedamini pälvisid meedia tähelepanu tollased valitsusparteid Keskerakond ja Reformierakond. Ainult mingil määral konkureeris nendega tollase opositsiooni liidererakond Isamaaliit, kes oli aktiivne parlamendis, levitas suurel arvul seisukohavõtte ja oli ka meediainstseneeringute kangelane. Ühtlasi selgub, et just pseudosündmused olid opositsioonierakondade (Isamaaliidu ja Mõõdukate) ning uustulnuka Res Publica oluline kommunikatsioonistrateegiline instrument, mis aitas nende esindatust meedias märgatavalt suurendada.

Mõistagi ei jäänud pseudo-ja ehedate poliitiliste sündmuste vahekorralduslikud valimiskampaania ajal muutumatuks (joonis 1). Nii 1999. kui ka 2003. aasta jaanuari esimesel kahel nädalal oli ehedate sündmuste osa meediainfos suhteliselt suur, kuid hakkas seejärel kahanema. Viimasel valimiseelsel nädalal aga, kui poliitilise info maht oli kõige suurem, vähenes ehedate sündmuste osa veerandini kõigist sündmustest (1999. aastal 25,4 ja 2003. aastal 26,5 protsenti). Vastavalt suurenes pseudosündmuste ja eriti meedia enda instseneeringute arv. Lõviosa avalikest instseneeringutest toimus või jõudis meediasse eelviimasel valimiseelsel nädalal.



Joonis 1. Meediainfo struktuuris toimunud muutused 1999. ja 2003. aasta Riigikogu valimiste eelsetel nädalatel (protsentides).

Tähelepanuväärne on see, et mõlema kampaania viimasel nädalal küündis meedia instseneeritud sündmuste osa poliitilises infos 40 protsendini. Põhiliselt oli tegemist kas ajakirjanike oma lugudega, milles hinnati erakondade valimisplatvormi või reklaame (nt “Poliitreklaam jätkub sügisesel tasemel”, Postimees 27. veebruar 2003; Enno Tammer “Poliitiline karikakramäng sõltub Keskerakonna toolide arvust”, Eesti Ekspress 26. veebruar 2003; “Ettevõtlust soodustavad Reformierakond ja Res Publica”, Äripäev 28. veebruar 2003), kõikvõimalike küsitlustulemuste esitamisega (nt Rain Pikand “Kui parteid oleksid inimesed”, Eesti Päevaleht 1. märts 2003; “Rahvas peab Siim Kallast Eestile sobivaimaks peaministriks”, Postimees 25. veebruar 2003), portreelugudega, mille kangelased olid valimistes osalevad poliitikud (nt Kadri Jakobson “Raimo: Kristiina tahab lennata, ja ainult kõrgelt”, SL Ohtuleht 27. veebruar 2003) või siis “uudislugudega”, millel puudus seos jooksvate sündmustega (nt Toomas Kümmel ja Kärt Karpa “Must mäng keskturul paljastumas”, Eesti Päevaleht 1. märts 2003; “Keskerakonna rahastaja sai riigilt kaheldava jõuga hiiglepingu”, Postimees 27. veebruar 2003).

Nii 1999. kui ka 2003. aasta jaanuari esimesel kahel nädalal oli kvaliteetlehtedes (Postimehes, Eesti Päevalehes ja Äripäevas, 2003. aastal paigutusid nende hulka ka Estonija ja Maaleht) pseudosündmusi märgatavalt vähem kui ülejäänud väljaannetes, mida võime tinglikult nimetada tabloidideks. Esimestes moodustasid pseudosündmused 1999. aastal vaid 33 ja 2003. aastal 50 protsenti, tabloidides ja nädalalehtedes olid vastavad protsendid 75 ja 76. Meid huvitab, millised muutused toimusid neis vahelkordades valimiste lähenedes. Ehk teisisõnu: kas valimiste lähenedes jäid kvaliteetväljaanded kvaliteetväljaanneteks ja tabloidid tabloidideks.

Et neis kahes lehetüübis võrrelda pseudosündmuste proportsiooni ajateljel, kasutasime Colemani multivariantse analüüsi meetodit (Coleman 1964: 228–229, vt ka Palmaru 2001: 133–136). Meid huvitas, kuivõrd ajategur – lähenevad valimised – suurendas või vähendas väljaande tüübi seost pseudosündmuste arvuga. Seda väljendab α_y , mis tähistab ajateguri mõju väljaande tüübi ja pseudosündmuste hulga seosele. Nii 1999. kui ka 2003. aasta puhul oli vaatluse all pseudosündmuste proportsioon viimase kahe valimiseelse nädala jooksul (22. veebruar – 6. märts 1999 ning 17. veebruar – 1. märts 2003), millele on võrdluseks toodud jaanuarikuu kaks esimest nädalat (4.–16. jaanuar 1999 ning 2.–11. jaanuar 2003) jooksul.

Arvutus näitas, et väljaandetüübi mõju selle vahendatud pseudosündmuste arvule (nn tabloidiefekt) vähenes mõlemal juhul üle 2,5 korra (1999. aastal $\alpha_y=2,76$ ja 2003. aastal $\alpha_y=2,60$). Kusjuures põhiline muutus toimus kvaliteetlehtedes. Osalt väljendub siin müüdugi üldine lehtede kolletamise ning tele- ja raadioprogrammide järjest kommertslikumaks muutumise tendents. Kuid eeskätt mõjutas pseudosündmuste hulka mõlemal juhul meediainstseneeringute suur arv. Seetõttu võime öelda, et vaadeldud väljaanded reageerisid mitte ainult poliitikasubjektide infopakkumisele ja nende instseneeritud sündmustele, vaid olid vägagi aktiivsed poliitikas osalejad. Samas oli ehedate poliitiliste sündmuste osakaal üsna väike – aga just need sündmused esindavad institutsionaliseeritud poliitilist protsessi.

Pseudosündmuste seos valimistulemustega

Põhimõtteliselt on võimalik hinnata ka pseudosündmuste seost valimistulemustega. Selleks kasutame lineaarseid korrelatsioonikordajaid, mille abil saab uurida kahe üheõigusliku muutuja vastastikuse seose tugevust. Kuid selline analüüs on pseudosündmuste puhul seotud raskustega, sest vaatluspaaride arv (mille määrab valimistel osalevate erakondade arv) on paratamatult väike. See toob kaasa seose statistilist olulisust iseloomustavate parameetrite vähenemise. Seetõttu olid korrelatsioonikordajate arvutamisel aluseks kaheksa erakonna andmed. Selle arvu määrasid 2002. aasta valimised, kus kaheksa erakonda osales kümne või enama kohaliku omavalitsuse volikogu valimisel.

Rangelt võttes ei saa pseudosündmuste ja valimistulemuste seost tõlgendada mõjuna, sest korrelatsioonikordaja pakub vastuse ainult küsimusele, kui tugevasti on kaks või enam muutujat omavahel seotud. See ei pruugi tähendada otsest põhjuse ja tagajärje seost. Mõju on keerukam nähtus. Too keerukus tuleneb kommunikatsiooni loomusest: siin on tegu mitte absoluutsete, vaid suhteliste suurustega – meedia ja retsipientide, aga samuti retsipientide omavaheliste suhetega. Need omakorda on seotud psühholoogiliste protsessidega, mille kaudu sümboliline kommunikatsioon mõjutab inimeste mõtteid, tundeid ja tegevust. Mõju võtmeteguriks on kommunikatsioonis käsitletavate objektide väärtustamine. Valimiste eel on see inimestele oluline teave, mis võimaldab erakondi ja kandidaate hinnata. Väärtustamine aga pseudosündmuste esinemissageduses otseselt ei kajastu. Oluline roll mõju kujunemisel on interpersonaalsel kommunikatsioonil ja refleksiivsusel sotsiaaldimensioonis, mis samuti ei väljendu pseudosündmuste arvus.

Pealegi: meedia ei transpordi infot saatjalt vastuvõtjale, vaid esitab oma infopakkumise, millest retsipient konstrueerib talle sobiva sõnumi, püüdes sel moel vähendada enda ebakindlust. 2003. aasta Riigikogu valimise andmete regresioonanalüüsi tulemused

“Poliitikud ja meediatander: avalikkuse tekitamisest valimiskampanias”

Raivo Palmaru

näitavad, et siingi ei ole seos meediainfoga üksühene. 2003. aasta valimiste lineaarse regressiooni mudelis, mis kirjeldas erakondade meedias väärtustamise eri parameetrite seost valimistulemustega, olid tollaste koalitsiooni- ja opositsioonierakondade Reformierakonna, Keskerakonna, Mõõdukate ja Isamaaliidu prognoosijäädid negatiivsed, Rahvaliidu ja Res Publica omad aga positiivsed. Negatiivsete prognoosijääkide puhul oli erakondade häälesaak tagasihoidlikum, kui lubas arvatud ennustus. Rahvaliidule ja Res Publicale antud häälte osakaal oli aga tublisti suurem, kui samade erakondade väärtustamise sagedus trükimeedias võimaldas prognoosida. Mis sisuliselt tähendab seda, et suur osa valijaist pööras senistele koalitsiooni- ja opositsioonierakondadele selja ning tegi panuse uustulnukale Res Publicale ja viimase valimiseelse aasta jooksul ei koalitsiooni ega opositsiooni kuulunud Rahvaliidule. Seetõttu ei ole pseudosündmuste ja valimistulemuse seos kuigi tundlik (eriti suur on Res Publica ja Rahvaliidu meediakajastuse ning valimistulemuse erinevus).

Järelikult saame pseudosündmuste seost valimistulemustega hinnata vägagi ettevaatlikult. Erinevate sündmuste ja valimistulemuste lineaarsed korrelatsioonikordajad on arvatud tabelarvutusüsteemi MS Exel abil ja need on statistiliselt usaldatavad nullhüpoteesi tõenäosuse $p \leq 0.05$ puhul. Olgu lisatud, et kaugeltki kõigil juhtudel ei olnud statistiliselt usaldusväärse seose arvutamine võimalik – näiteks välispoliitika sündmuste puhul, mida oli liiga vähe. Välja ei õnnestunud arvutada ka parlamendisündmuste ja valimistulemuste ning valitsuse sündmuste ja valimistulemuste statistiliselt usaldatavat seost.

Üldiselt osutusid pärisündmuste (e) ja pseudosündmuste (p) seosekordajad valimistulemustega (y) enam-vähem võrdseteks (1999: $r_e = 0,77$ ja $r_p = 0,76$; 2002: $r_{e,yp} = 0,84$ ja $r_{p,yp} = 0,86$ ning 2003: $r_{e,yp} = 0,71$ ja $r_{p,yp} = 0,72$). Siit võib järeldada, et vastuvõtja jaoks ei ole neil kahel sündmuste tüübil sisulist vahet. Tema jaoks määrab sündmuste olulisuse see, et meedia neist kõneleb.

Ehedatest poliitilistest sündmustest osutus kõige tugevamaks parteisündmuste ja valimistulemuste seos (1999: $r = 0,73$ ja 2002: $r = 0,82$; 2003. aasta seosekordaja ei olnud statistiliselt usaldusväärne). 2002. aasta kohalike valimiste ajal oli usaldusväärne ka muude subjektide sündmuste ja valimistulemuste korrelatsioon ($r = 0,76$).

Pseudosündmustest olid valimistulemustega lineaarselt kõige tugevamini seotud meediasündmused (2002: $r = 0,85$ ja 2003: $r = 0,72$) ning avalikud üritused (1999: $r = 0,75$; 2002: $r = 0,84$ ja 2003: $r = 0,72$), ehkki viimaseid oli suhteliselt vähe. Näib, et need sündmused eristusid selgelt üldisest foonist ja pälvisid tähelepanu.

Seisukohavõttude seos valimistulemustega osutus nõrgemaks, kui eeldas nende suur arv (1999: $r = 0,71$; 2002: $r = 0,72$; 2003. aasta seosekordaja ei olnud statistiliselt usaldusväärne). Esmapilgul jääb mulje, et see instrument ei taga kaugeltki alati edu. Kuid seda järeldust tehes tuleb taas arvestada, et me vaatleme ainult kvantitatiivseid näitajaid, mis ei ütle midagi erinevate seisukohavõttude sisu ja neis sisalduvate väärtustamiste kohta.

Kokkuvõtteks

Nüüdisaegses poliitilises süsteemis ja funktsionaalselt diferentseerivas ühiskonnas on otsustamisprotsess ja otsuste tagajärjed tavakodanikule üha vähem hoomatavad. Inimesed sõltuvad teadmistest, mida vahendab neile meedia. See ja uudistetootmise

kõõgipoole tundmine võimaldab poliitikatoimijail mõjutada avalikkuseni jõudvat pilti poliitikast ja iseendast. Kommunikatsiooni juhtimise ühe vahendina kasutatakse pseudosündmusi, mis lubavad suurendada poliitikatoimija esindatust meedias ning kannavad selliseid teemasid ja mainekuvandeid, mida toimija publikule vahendada soovib.

1999., 2002. ja 2003. aasta valimiste eel kajastatud sündmuste analüüs viis meid iga kord ühele ja samale tulemusele – Eesti trükimeedia on pseudosündmustele vastuvõtlik. Valimiskampaaniate ajal vahendatud poliitiline info kajastas 60 protsendi ulatuses pseudosündmusi, viimasel valimiseelsel nädalal aga moodustasid need koguni kolm neljandikku kõigist meedia poolt käsitletud sündmustest. Seejuures ei olnud Eesti trükimeedia pelk vahendaja. Vaadeldud väljaanded reageerisid mitte ainult väljastpoolt tulnud initsiatiivile, vaid osalesid ka ise aktiivselt valimiskampaanias. Kinnituseks on meedia enda instseneeritud sündmuste rohkus.

Sündmuste analüüs näitas, et poliitikute ja valijate vahetu kontakti võimalused on piiratud – sellele osutab avalike ürituste vähesus. Samas ei erine erakondade valimisprogrammid ja ideoloogilised suundumused äärmuslikus mitmeparteisüsteemis kuigi palju üksteisest. Selles seisukorras üritatakse tagada valija eelistused pseudosündmuste ja muude mainekujunduse vahendite abil.

Demokraatia perspektiivis ei ole see pruuk aga sugugi riskivaba, sest valimiskampaania ei paku piisavalt probleemide sõnastamise, huvide väljendamise ja koondamise ning poliitiliste alternatiivide formuleerimise võimalusi. Selles olukorras väljendab valijate toetus erakondadele ja kandidaatidele mitte niivõrd poolehoidu nende poliitikale, kuivõrd reageeringut loodud kujutlustele. See võib endaga kaasa tuua võimu saavutuslikkuse defitsiidi ning esile kutsuda imago kriise, mis tekivad siis, kui kujutus (maine, imago) ja tegelikkus ei kattu. Sellise kriisi ilmingud järgnesid nii 1999. kui ka 2003. aasta Riigikogu valimistele. Selle tagajärjel kipub rahva usaldus erakondade, poliitika ning poliitiliste institutsioonide vastu üldse järk-järgult kahanema. Need seigad näitavad veel kord, et poliitiline suhtekorraldus ei suuda asendada diskussiooni ühiskonnas. Ta võib seda ainult täiendada.

Viiteallikad

- BARTH, H., DONSBACH, W. 1992. Aktivität und Passivität von Journalisten gegenüber Public Relations. Fallstudie am Beispiel von Pressekonferenzen zu Umwelthemen. – *Publizistik*, 37, S. 151–165.
- BOORSTIN, D. J. 1961. *The Image. A Guide to Pseudo-events in America*. New York: Harper and Row.
- CLARKE, J. L. 2003. How journalists judge the ‘reality’ of an international ‘pseudo-event’: a study of correspondents who covered the final withdrawal of Vietnamese troops from Cambodia in 1989. – *Journalism*, Vol. 4 Issue 1, pp. 50–75.
- COLEMAN, J. S. 1964. *Introduction to Mathematical Sociology*. New York: Free Press.
- DONSBACH, W. 1996. Journalist. – E. Noelle-Neumann, W. Schulz, J. Wilke (Hrsg.): *Publizistik, Massenkommunikation*. Frankfurt am Mein: Fischer Taschenbuch Verlag, S. 64–91.
- GERHARDS, J. 1991. *Die Macht der Massenmedien und die Demokratie*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, FS III, S. 91–108.

“Poliitikut ja meediatander: avalikkuse tekitamisest valimiskampaanias”

Raivo Palmaru

- GINSBERG, B. 1986. *The Captive Public: How Mass Opinion Promotes State Power*. New York: Basic Books.
- GROSSENBACHER, R. 1991. Hat die „Vierte Gewalt“ ausgedient? Zur Beziehung zwischen Public Relations und Medien. – J. Dorer, K. Lojka. *Öffentlichkeitsarbeit. Theoretische Ansätze, Empirische Befunde und Berufspraxis der Public Relations*. Wien: Braumüller, S. 42-49.
- LUHMANN, N. 1994. *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*. Vierte Auflage. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- McCOMBS, M., SHELDON G. 1986. News Influence on Our Pictures of the World. – J. Bryant, D. Zillmann (eds.): *Perspectives on Media Effects*. Hillsdale, New Jersey, London: Lawrence Erlbaum Associates Publishers.
- McGINNIS, J. 1969. *The Selling of the President 1968*. New York: Trident Press.
- NORRIS, P. CURTICE, J., SANDERS, D., SCAMMELL, M., SEMETKO, H. A. 1999. *On message: Communicating the campaign*. Thousand Oaks; New Dehli: SAGE Publications.
- PALMARU, R. 2001. *Meediavõimjademokraatia: Eestikogemus. Valimiskommunikatsiooni ja ajakirjanike rollikäsituse empiirilise uuring*. Tallinn: Akadeemia Nord.
- PFETSCH, B. 1998. Bürger - Publikum. – O. Jarren, U. Sarcinelli, U. Saxer (Hrsg.). *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 407–413.
- PLONKA, B. 1998. Show-Politics: Pseudo-Events on the European Political Scene. – *European Journal of Communication Research*, 23(2), pp. 227–238.
- POLSBY, N. 1980. The news media as an alternative to party in the Presidential selection process. – R. A. Goodwin (ed.). *Political Parties in the Eighties*. Washington DC: American Enterprise Institute, pp. 50–66.
- ROSSMANN, T. 1993. Öffentlichkeitsarbeit und ihr Einfluß auf die Medien. Das Beispiel Greenpeace. – *Media Perspektiven*, 3/93, S. 85–94
- SCHMITT-BECK, R., PFETSCH, B. 1994. Politische akteure und die Massenkommunikation. Zur Generierung von Öffentlichkeit in Wahlkämpfen. – *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 34*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 106–138.
- SCHULZ, W. 1997. *Politische Kommunikation. Theoretische Ansätze und Ergebnisse empirischer Forschung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- WATERMAN, R. W., WRIGHT, R., CLAIR, G. ST. 1999. *The Image-Is-Everything Presidency: Dilemmas in American Leadership*. Boulder, CO: Westview.

POLIITIKA JÄTKUSUUTLIKKUSE MEHCHANISMID. TEOREETILISE RAAMISTIKU RAKENDUS EESTI METSAPOLIITIKA KUJUNDAMISE ANALÜÜSIL

Georg Sootla

Keskseid murrangud poliitika kujundamise teoorias

Ilmselt on kõik valitsejad unistanud sellisest teadmisesest ja oskusest, mis võimaldaks neil kõiki oma plaane täielikult ellu viia. Teadus poliitika kujundamise kunstist pole siiski nii vana kui selline soov ja vajadus.* Teoreetilise kooliõpikuteadmisenä** tekkis õpetus poliitika kujundamisest alles 1950ndatel aastatel (Nakamura 1989; John, 1998; Parsosns 1995). Praktiline sotsiaalne tellimus avaliku poliitika (*public policy*) analüüsile kujunes aga alles healuriigi esimeste tõrgete ilmnemisel USA-s 1960ndatel (Radin 2000). Esimestes katsetes sel teel püüti leida optimaalseid poliitika elluviimise mudeleid, kuna just selles lüüsis nähti kõige suuremaid valitsemistõrkeid (Maynz 1993). Need katsed lähtusid sisuliselt selleks ajaks tavateaduse tasandi teooria staatuse omandanud tunnetusteooria realistlikest ja positivistlikest presumptsioonidest, mille keskseks konstruktsiooniks oli ratsionaalne kõikehõlmav (ja teadev) otsustaja. Lihtsakoeline uurimisstrateegia, mille esindajad ei varjanudki oma väga maist eesmärki aidata poliitikuid, sattus kiiresti kriitika turmtule alla (Palumbo 1987). Sest selle lähenemise peamine eeldus, et poliitika kavand on autoriteetne ja adekvaatne pilt tulevikust, ei kannatanud kriitikat.

Järgnevalt leiti, et poliitika (strateegia) formeerimise protsessi uurimine on parem rakurs, mis võiks lahendada poliitikute ees seisvaid probleeme (Ingraham 1978; Linder, Peters 1987). Selle teoreetilise suundumuse ühes harus – poliitika päevakorra kujunemise uuringutes – tulid teadlased peagi paradoksaalsele järeldusele (Parsons 1995). Poliitiline päevakord tekib mitte seetõttu, et poliitikud ja üldsus märkab või teadvustab mingeid konkreetseid ühiskonnas objektiivselt eksisteerivaid probleeme. Avaliku poliitika probleemid konstrueeritakse, sh poliitika kujundajate endi poolt, enne kui algab poliitiline võitlus selle eest, milliseid küsimusi valitsev eliit lahendada eelistab.

Nüüdseks aga on muutunud triviaalseks tõeks see, et poliitika prioriteetidid

* Erinevaid õpetusi poliitilisest domineerimisest ja ellujäämisest on olnud aga palju, millest tuntuim on ilmselt Machiavelli «Valitseja».

** Seda lähenemist nimetataksegi kas *textbook approach*, mis toonitab selle sobivust lihtsustamise eeldava õpetamise käigus, või siis *stage heuristic* – lähenemine, mis viitab sellele, et taoline pilt poliitika kujundamise protsessist võib eksisteerida vaid mõtleja enda peas.

“Poliitika jätkusuutlikuse mehhanismid. Teoreetilise raamistiku rakendus Eesti metsapoliitika kujunadmise analüüsil”

Georg Sootla

kujundatakse mitte tulenevalt nende akuutsusest ühiskonna ja isegi mitte poliitikute endi jaoks, vaid sellest, kas poliitikud teavad, kuidas neid lahendada ja kas lahendused on piisavalt lihtsad, st lahendus sünnitab probleemi. Süvenenud on ka arusaam, et poliitikakujundamise teaduse ees seisvaid probleeme ei suudeta lahendada ainuüksi toetudes positivistliku ühiskonnaägemusele (Danziger, 1995, Chin Lin, 1998, Fisher, 1998).

Selle *mainstream*'i kõrval kujuneb 1960ndatel inkrementaalse poliitika kontseptsioon (Lindblom). Selles loobutakse traditsioonilisest ratsionaalse otsustamise paradigmat, mis oli 1970–80ndatel valdavalt ja on siiani praktilis-kommertsliku poliitika analüüsi kõikumatu lähtealus. Ehkki juba ammu on saanud selgeks, et keeruliste valemite järgi arvestatud arvude read äriplaanides või poliitikastrateegiates on suures osas mõeldud sponsorrühmadele, eriti laenavatele pankuritele mulje jätmiseks, mitte aga mingi tõsiseltvõetava ratsionaalse plaani kujundamiseks või saavutatud tulemuste analüüsiks.

Ch. Lindblom arendab poliitikakujundamise teoorias edasi organisatsiooniteoorias, õigemini psühholoogias tekkinud piiratud ratsionaalsuse paradigmat. Viimase autor H. Simon on üks väheseid sotsiaalteadlasi (mittemajandusteadlasi), kes on saanud Nobeli preemia.

H. Simon tõi sotsiaalteooriasse kaks olulist uuendust, milleta oleks tänapäeval võimatu ka poliitika kujundamise mõistmine. Esiteks, organiseeritud tegevuse mõistmiseks on meil vaja uurida mitte niivõrd tegevuste ja inimeste füüsilise organiseerimise viise (ehk organisatsioonistruktuure), vaid otsustusprotsessi ülesehituse viise. Ülekantuna poliitikateooriasse tähendaks see, et valitsemist saab paremini mõista poliitikakujundamise mehhanismide, mitte üksikute institutsioonide, veel enam, üksikute protseduuride normide (ametijuhendite) uurimise kaudu. Teiseks, juba Euroopa klassikaline filosoofia märkas (alates Decartes'ist), et vaatamata meie informeeritusele ei saa meie poolt sõnastatud eesmärgi ja meist sõltumatu tegelikkuse reaalse liikumise sihtide või tulemite vahel eeldada põhjuslikku seost.* Niisiis, otsustamise praktilise protsessi keskmes ei saa olla kindlate lõppeesmärkide seadmine, mida me saavutama peame, sest need on enam või vähem subjektiivsed unelmad. Resultatiivne otsus tehakse mitte positiivse tagasiside kaudu, mida me tahame, vaid negatiivse tagasiside alusel, mille käigus välistatakse lahendused, mis meid sugugi ei rahulda. Seega lahendusi ehk eesmäärke peab pakkuma tegelikkus, meie otsustada on see, kas pakutu meid rahuldab (*satisficing*) või mitte. Nii me saame mitte küll teoreetiliselt parima, kuid praktiliselt realiseeritava lahenduse.

Loomulikult toimuvad need diskussioonid ja arengud peaaegselt USA-s. Kuid juba 1980ndate aastate alguses tekib algul USA-s (Elmore 1980), seejärel kohe Euroopas (Hjern 1983: 87) nn tagurpidi kaardistamise kontseptsioon. Üldjoontes – lähteparadigma tasandil – püüavad nad poliitika kujundamise loogikat kirjeldada samamoodi, nagu kirjeldas H. Simon oma piiratud ratsionaalsuse mudelis. Tegelikuses on nende ettepanek toonasele praktikale liiga radikaalne. Seetõttu lähevad need moodi uuel sajandil (Fiorino 1997; Bogason 2000). Nende põhiline idee

* Siinkohal tuleb meelde Lenini peegeldusteooria, mis isegi sügaval brežnevistlikul ajal tekitas mitte üksnes muigeid, vaid sarkastilisi artikleid (Мамардашвили, Швырев, Соловьев

on huvitav ja ajakohane: resultatiivse poliitika sisu määrab ära mitte niivõrd poliitiku tahe, vaid poliitika adressaatide käitumis- ja motivatsioonimustrite mõistmine, mida poliitika kaudsete vahenditega teisendama peab. Poliitika läbikukkumise peamiseks põhjuseks pole mitte reametnike ja inimeste vastupanu poliitikale, nagu traditsioonilise lähenemisviisi esindajad arvavad ja läbikukkumisi õigustavad. Uuest vaatenurgast võib läbikukkumist interpreteerida kui tegelike vajaduste ja võimaluste ignoreerimist poliitika formuleerijate poolt.

Rööbiti areneb 1980ndatel Euroopas tõsiseltvõetav Saksa-Madalmaade teadlaste uurimisringkond (võtmenimed R. Mainz, F. Sfarpf, K. Hanf, W. Kickert, J. Kooiman jt), kes ilma suure kärata, kuid väga järjekindlalt, kujundavad nüüdisaegse valitsemise (*governance*) kontseptsiooni. Selle ringkonna eripäraks oli valitsemise ja poliitikakujundamise protsesside mõtestamine süsteemiteooria uueneva tõlgenduse prismaläbi. Nendeteadlaste metodoloogilised vaated kujunesid rööbiti ja sõltuvalt Niklas Luhmanni töödega. Luhmann püüdis käsitleda poliitikat ja valitsemist kui reflektiivse iseorganiseeruva ühiskonnasüsteemi autonoomseid allsüsteeme, kui erinevaid ratsionaalsuse tüüpe. Luhmanni peamiseks teeneks oli see, et tänu süsteemiteoreetilisele vaatenurgale ja reflektiivsuse mõistele (*autopoiesis*) osutus võimalikuks väljuda valitsemisprotsesside dihhotoomilisest käsitlusest*, mis ei võimaldanud neid protsesse näha ja mõtestada valitsemisüsteemi kui terviku sisemise loogika seisukohast. Teiseks oluliseks uuenduseks oli selliste tuntud asjade nagu raha ja seadus (ja meedia) käsitlemine sümboolsete, kuid iseendas piiratud (redutseeritud) kommunikatsiooni (või tegevusvahetuse) meediumitena (Луман 2001; Brans Rossbach 1997).

Ajal, mil poliitikakujundamise teooria peavool hargnes lugematuteks kontseptsioonideks (Sabatier 1999), mille metodoloogilised alused üha enam aegusid (Dudley *et al.* 2000), kujunes suures osas tänu süsteemiteooria (uuesti)sünnile sotsiaal- ja riigiteadustes nn modernse valitsemise (tegelikult neomodernse valitsemise) (R. Durant) paradigma, milles valitsuse ja inimeste suhteid vaadeldi süsteemsete suhete nurgal alt.¹ Küllaltki keerulise ja kohati harjumatu teoreetilise paradigma operatsionaliseerimine ei osutunud siiski nii edukaks, kui lootustandev start seda eeldas. Paljuski oli see tingitud *modern governance*'i muutumisest moevooluks ja -sõnaks, millesse mahutati kõik, mis valitsemisteoorias uut ja vana toimus. Samamoodi haihtus võrgustiketeooria äärmiselt oluline teoreetilis-metodoloogiline potentsiaal (Kickert 1997), kui võrgustikku hakati tõlgendada kui igasugust organisatsiooni ja otsustusareeni, mis jääb eheda turu ja hierarhia vahele.

Niisiis, põhiküsimuseks poliitika kujundamise mõtestamisel kujunes avaliku poliitika staatuse tõlgendamine. Kas avalik poliitika toodab (poliitilistest) eesmärkidest tulemusi, milles poliitik realiseerib rahva tahet ja kavatsusi. Või on poliitikastrateegia protsess, mille abil püütakse hoomata (peegeldada) ja avada tee mingite süsteemisestest mehhanismide toimele; protsess, milles eri konfiguratsioonide kaudu – poliitika kooslused, võrgustikud, hierarhiad, raudsed kolmnurgad – osapooled (sh ka valitsus) muutuvad meediumideks, mis vahendavad otsustusareenidele protsesse, milles kajastuvad tervikuna isereguleerivas režiimis funktsioneeriva süsteemi eri seisundeid, loogikaid, vajadused.

* Tuntumad neist on poliitikud/ametnikud, poliitika/valitsemine, poliitika kujundamine/elluviimine.

Jätkusuutliku poliitika mehhanismide ja indikaatorid

Süsteemide arengut kajastavaks mõisteks on jätkusuutlikkus. Jätkusuutlikkus on süsteemide võime arendada pidevalt oma suutlikkust reflektiivsuse ja sidususe suurendamise arvel ja eeldusel, et väliste ressursside kaasamise osakaal proportsionaalselt ei suurene, vaid väheneb.

Jätkusuutlik on selline süsteem, mis on võimeline kõik sisendid ja mõjud keskkonnast transformeerima ja rekodeerima nii, et need muutuvad süsteemi taastootmise lisaallikateks, kuna omandavad uue süsteemse kvaliteedi.

Jätkusuutlikkus on samuti muutunud moesõnaks ja teatud poliitikate normatiivseks ideaaliks. Jätkusuutlikkuse mõistet on seni enam kasutatud keskkonnapoliitika analüüsil (Baker *et al.* 1997). See viitab asjaolule, et jätkusuutlikkuse probleemi nähakse seni valdavalt keskkonnasüsteemide dimensioonis (Stell Kefalas 1991) ning vajalik instrumentarium selle mehhanismide mõtestamiseks sotsiaal- ja valitsemissüsteemides on seni lapsekingades (Wissenburg 2000; Hemmati *et al.* 2001). N. Luhmanni teooriast pole seda instrumentariumi eksplitseerida nii lihtne, kuna teooria üldistusaste on väga suur ning see on Luhmanni enda arvates üksnes semantiline väli, milles nüüdisaegne ühiskond saab iseennast peegeldada (tsit. Brans, Rossbach 1997: 419). Jätkusuutlikkuse kriteeriumide ja indikaatorite eksplitseerimisel on tuginetud suurel määral nüüdisaegse valitsemise alapäraste koolkonna esindajate ideedele (Kooiman, Mayntz, Kickert) ning reflektiivsete organisatsioonide teoreetilistele käsitlustele (Morgan, Scott).

Oma kontseptsiooni selgitamisel kasutan ma teadlikult terminit ‘jätkusuutlik’. Säästva elik jätkusuutliku arengu mõiste aetakse tihti segamini säästliku (kokkuhoidva, ökonoomse, koonerdava) arenguga. Selle näiteks on ka Eesti metsapoliitika (RT I 1997, 47, 768) ja RMK arengukavad (www.rmke.ee), ent see viga on kõrvaldatud Eesti metsanduse arengukavast (RT I, 2002, 95, 552).

Antud artikli eesmärk on rakendada jätkusuutlikkuse kontsepti poliitikakujundamise analüüsil. Selleks on vaja nüüdisaegse süsteemiteooria põhimõistet rekodeerida nii, et need oleksid kooskõlas valitsemisprotsessi kui alasüsteemi sisemise loogikaga. Jätkusuutlikkuse analüüsi indikaatoreid olen analüüsinud oma varasemas artiklis (Sootla 2002), mistõttu antud artiklis peatuksin nendel vaid põgusalt.

Valitsetavus

See on jätkusuutlikkuse aspekt, mis näitab, mil määral süsteem sisaldab eesmärgipüstituse viisi või mehhanismi, mis suudab tagada poliitikastrateegias valitsemissuutlikkuse ja ühiskonna vajaduste tasakaalu. Kooiman (1993: 43) nimetab seda valitsetavuse (*governability*) mehhanismiks ja kriteeriumiks. See ei eelda ressursi ega efekti vahekorra täpset väljaarvutamist mingi matemaatilise valemi kaudu. Sellise tasakaalu saavutamine eeldab sisendi rekodeerimismehhanismide olemasolu ja/või nende puudumise arvestamist otsuste tegemisel. Need mehhanismid võimaldavad tasakaalustada – nagu ütlesid majandusteadlased – nõudluse ja pakkumise surved, mis tulevad poliitikutelt, ametnikelt, ekspertidelt, sihtrühmadelt. Need osapooled on suutlikkuse/vajaduste süsteemisisesest refleksiooni meediumid, kusjuures ühed esindavad vajaduste, teised suutlikkuse loogikat ja tähendusi. Jätkusuutlikuks poliitikaks on vajalik kujundada nende koostoimeareenid, mis

tasakaalustaks nende surved, ühildaks nende huvid ja sünteesiks nende arusaamad. Muidugi on sellise tasakaalu tagamiseks tähtis ka teiste meediumide roll – info, avalik arvamus, seadusnormid jt. Kuid poliitikakujundamise tuumikeesmärkide vaatevinklist on nende vahetu roll siiski sekundaarne. Siit tuleneb vajadus kujundada ja aktsepteerida poliitikastrateegia enne seda, kui see strateegia saab õigusliku vormi, st norm kujundatakse pärast strateegiat ja selle alusel. Õiguslikult ühildatu ei pruugi alati olla ühildatud süsteemi osapoolte huvide ja arusaamade vaatevinklist.

Valitsetavus pole üksnes normatiivne eeldus selleks, et valitsus ei võtaks endale liiga ebareaalseid ülesandeid ega teeks liigseid kulutusi isegi siis, kui suutlikkus seda lubaks. Tasakaal peab tagama süsteemi laiendatud taastootmise – reflektiivsuse võime ja sidususe.

Esiteks: liigväike suutlikkus vajadustega võrreldes võib teisendada prioriteete ja kogu strateegia algset mõtet, mistõttu strateegiad võivad hakata iseenda vastu töötama. Eesti jäätme poliitika käivitamine on olnud vägagi ilmeka näide. Ressursside nappus sundis keskenduma kõige pakilisemale (jäätmete ladustamisele), kuid kõige vähem prioriteetsemale tegevusele jäätme probleemi jätkusuutliku lahenduse seisukohast.

Teiseks: nende aspektide tasakaal võimaldab tasakaalustada ka objektiivseid rollikonflikte just nende institutsioonide (toimijate) vahel ja sees, kes poliitikat kujundavad ja ellu viivad. Suutlikkuse/vajaduste tasakaalu ignoreerimine kohaliku omavalitsuse institutsioonikorralduses on tekitanud rollikonfliktide kogumi, mis on hakanud pärssima nii keskvalitsuse kui kohaliku valitsuse ja kogu süsteemi suutlikkust.

Kolmandaks: tekitab tasatus suutlikkuse/vajaduste aspektis poliitikas nn võitjate ja kaotajate probleemi. Süsteemiteooria terminoloogias tähendab see, et ühe allsüsteemi areng teise allsüsteemi arvel viib süsteemi kogusuutlikkuse (ja ennekõike suutlikkuse suurendamise hoobade) taandarengule.

Järjepidevus ehk järjekindlus

See on jätkusuutlikkuse aspekt, mis näitab, kui adekvaatne on poliitikastrateegia muutumatuse/muutumise vahetult tulenevalt vajadusest kajastada strateegias muutusi süsteemi seisundites ja keskkonnas. Jätkusuutlikkus tähendab poliitika tegevust piisavat kaitstust juhuslike muutuste eest poliitilises jõujoontes või pisiäpardustes tingitud peataoleku eest. Samas peab olema võimalik strateegiat pidevalt revideerida ja teisendada tulenevalt kiiresti muutuvatest asjaoludest. Jätkusuutlik on poliitika, millesse on kodeeritud vajalikud muutused tulenevalt muutuste keskkonnas ja poliitika vaheesmärkide saavutamisest.

Normatiivsest vaatevinklist võib muutuste vajalikkuse põhjuseks olla vähene info ja ebaprofessionaalsus selle kujundamisel. *Policy* võib olla lihtsalt ebaadekvaatne algusest peale ja seda pole kauem mõtet ellu viia. Isegi vägagi halbade poliitikate puhul on nende peatamine väga suur probleem. Süsteemi reflektiivsuse aspektist on oluline see, kui tasakaalustatud on opositsioon ja koalitsioon, konservatiivsus ja innovatiivsus ning nende kandjad osapooled ja sihtrühmad. See võimaldaks vältida põhimõttelisi suunamuutusi strateegiates pärast taktikalisi muutusi võimuvahetustega. Kvalitatiivsed muutused strateegiates toimuvad poliitika generatsioonide vaheldumisega. (De Vries, Sootla, Kasemets 2000). Poliitika

“Poliitika jätkusuutlikuse mehhanismid. Teoreetilise raamistiku rakendus Eesti metsapoliitika kujunadmise analüüsil”

Georg Sootla

generatsioonid ehk põlvkonnad on süsteemiarenduse väärtuste nagu ökonomia, konfliktide tasandamise, professionaalsus tagamise, uute institutsioonide loomise, tsükliline vaheldumine. Selline on põlvkondade vaheldumise funktsionalistlik käsitlus. Ch. Hood (2000a) püüab seda tõlgendada kui poliitika doktriinide ehk tähenduste süsteemide vaheldumist, mille käigus vanad paradigmad taasavastatakse enam modernses vormis. See võimaldab seda tsüklilist protsessi käsitleda interpretivistlikust vaatevinklist.

Järjepidevuse aspektis ilmneb uuel kujul vana hea nn elluviimise resultatiivsuse või läbikukkumise probleem. Milline on sihipärase muutuste genereerimise võime reflektiivse – iseennast taastootva ja peegeldava – süsteemi raames? Erinevate poliitikate võimet kutsuda esile süsteemiseid muutusi või neid sihipäraselt teostada on kirjeldanud Th. Lowi (1972, 1990), kes aastate jooksul arendas välja palju poleemikat tekitanud (Spitzer 1987; Kellow 1988) teoreetilise raamistiku. Antud raamistik pöörab pea peale vahetu taju alusel kujunenud ettekujutustele poliitika ja selle elluviimise efektiivsusest. Distributiivne poliitika – mingi subjekti või objekti vahetu mõjustamise poliitika – on pikas perspektiivis negatiivse tulemi mäng süsteemi arengu seisukohast, ehkki seda tehakse tavapäraselt suure kära ja tseremooniaga. Seevastu institutsioonipoliitika on suunatud mitte otse probleemidele ja subjektidele, vaid püüab esile kutsuda muutusi süsteemi süvastruktuurides ja -mehhanismides. Selle tihti väga varjatud poliitika resultatiivsus tuleneb sellest, et püütakse käivitada positiivse tulemiga (kõikide osapoolte jaoks) kooperatiivset mängu. See mäng on pikk ja tasakaalukas. Distributiivne poliitika kujuneb poliitikute, ametnike, sihtrühmade suhete dihhotoomiliste konfiguratsioonide raames, mis kohati võib üle kasvada petumänguks (Hood 2000b). Institutsioonipoliitika aga toimub pigem nende osapoolte diskursuse ja nende rollide kokkusulamise kaudu. Seetõttu ei pidanudki Luhmann võimalikuks süsteemide võimudimensiooni loogikat kirjeldada distributiivse võimu – kontrolli ja allutamise – mõistest lähtudes (Mann 1987; Luhmann, 1983, 2001).

Niisiis, mida suuremale järjepidevusele pretendeerib poliitika, seda enam peavad olema tasakaalus poliitilise ja administratiivse koordineerimise hoovad. Seda on demonstreeritud Ida ja Kesk-Euroopa näitel (Goetz 2000; Dimitrov, Brusis 2000). Nii paradoksaalne kui see ka ei tundu, vastastikku tasakaalustavate vetopunktide – näiteks rahandusministeeriumi, omavalitsuste, kodanikuorganisatsioonide jms – või institutsioonide rohkus poliitika kujundamisel suurendab selle elluviimise tulemuslikkust. Seega, kiired ülalt alla otsused teerullipoliitika stiilis on tavaolukordades reeglina kõige vähemefektiivsemad.

Legitiimsus

See on jätkusuutlikkuse aspekt, mis näitab poliitika osapoolte võimet adekvaatselt seda interpreteerida. Eri osapoolte osalus (Sharpf 1990) või lülitatus (Van Twist 1991) võimaldab mitte üksnes kokku sobitada nende huve ja hoiakuid (s.o võimaldab neid koordineerida), vaid ühildada arusaamu ja tõlgendusviise, mis eri subkultuuride ja allsüsteemide esindajatel võib olla vägagi erinev ühe ja sama asja puhul.

Luhmanni ja teiste institutsiooniteoretikute teene on see, et nad püüdsid legitiimsuse ja normide ning normatiivsuse mõistet vabastada nende aksioloogilisest sisust. Neoinstitutsionalism on juurutanud mõisted asjakohasus (*appropriatedness*) (March, Olsen 1989) ja iseendastmõistetavus (*taken for granted*) (Scott 1995) tähistamaks mehhanisme, kuidas indiviid aktsepteerib institutsionaalseid norme

ja orienteerub nende alusel. Normid ja tähendused on süsteemide keerukuse vahendamise või redutseerimise viisid, mis võimaldab kvalitatiivselt erinevate toimijate/meediumide vahel leida universaalseid kokkupuutepunkte – käitumismalle, arusaamu, tõlgendusviise. Poliitika on jätkusuutlikkus sedavõrd kuivõrd selle eri osapooled mõistavad, mis tegelikult toimub. Institutsioon on nähtus, mis lihtsustab interpreteerimise protsessi.

Kindlasti ei ole jätkusuutlik selline poliitika, mis on sõnastatud esoteerilises terminoloogias ja legaliseeritud seadustes, mida üksnes tippjuristid võivad interpreteerida. Targal ja kõikenägeval valitsejal pole demokraatliku valitsemise paradigmas ruumi. Demokraatlik valitsemine peab olema – nagu rõhutas oma kuulsas käibelauses Sir W. Churchill – lollikindel nii otseses kui ülekantud tähenduses. Jätkusuutlik süsteem peab toimima ka siis, kui toimitakse ebaratsionaalselt. Õigemini, reflektiivsus tunnistab erinevate ratsionaalsuste olemasolu ning probleem seisneb nende ühildamises, ümberkodeerimises.

Legitiimne poliitika taandub lihtsale retseptile: las teevad ise –, st legitiimne on niisugune poliitikastrateegia, mille on maksimaalversioonis defineeritud osapooled ise. Kusjuures osalus tähendab mitte niivõrd ratsionaalselt mõõdetavat panust, kuivõrd subjektiivset veendumust, et minu arvamus ja arusaam on poliitikas kajastunud. Minimaalversioonis võimaldab selline tunne vähemalt eemaldada tõlgenduste teelt eelarvamused, mis takistavad poliitika eesmärke adekvaatselt mõista. Maksimaalversioonis tekib tunne, mida Pollitt ja Bouckart (2000) nimetavad *policy ownership*, ehk arusaam, et see on minu poliitika ja poliitika minu jaoks. Sellise poliitikakujundamise tahu mõistmisel on olnud asendamatu Elmore/Hjerni tagurpidi kaardistamise konseptsioon (Elmore 1980; Hjern 1982), mida postmodernse poliitika kontekstis on edendanud P. Bogason (2000).

Eri kultuurides kujuneb legitiimsus erineval viisil just kognitiivses aspektis. Mandri-Euroopa elitaarses kultuuris oli viimase ajani riigi poolt genereeritud norm iseendast legitiimne, sest selle sõnastasid missioonitundelised või professionaalsed ametnikud. Põhjamaade kultuuris on tähtis minu arvamuse märgistamine, põhjendatud mitteaktsepteerimine või parimal juhul aktsepteerimine, mida nimetatakse konsensuspoliitikaks. Anglo-Ameerika kultuuris on seevastu legitiimsuse allikas enamuse väljaselgitamise reeglitest kinnipidamine, mida nimetatakse majoritaarseks poliitikaks. Selle demonstreerimine, kas Eestis domineerivad Põhjamaade või Anglo-Ameerika valitsemiskultuuri tavad, eeldab väga põhjalikku uurimist, mida kohalikud poliitikud oma legitiimsuse testimiseks peaksid kindlasti algitama. Igal juhul on Eesti valitsemise erakordne läbipaistvus andnud signaali esimese trendi toetuseks, kuid erakordselt järjekindel opositsiooni eiramine ja koalitsioonimängud on andnud tunnistust teise trendi toetuseks.

Metsapoliitika juhtum

Eesti metsapoliitika kujundamisele võib kindlasti pühendada keskmist mahtu raamatu (Sootla *et al.* 1998). Selles piiratud mahuga artiklis püüan ma piisavalt lakoonilises vormis esile tuua need aspektid metsapoliitikas kujundamiseks, mis ühel poolt kajastavad poliitika jätkusuutlikkust ning võimaldavad konkretiseerida jätkusuutlikkuse indikaatoreid. Teisalt püüan näidata metsapoliitika neid aspekte, mis hiljem tema jätkusuutlikkust oluliselt kärbivad. Ma püüan nii palju kui võimalik mitte peatuda poliitika sisul ja praktilistel tulemitel.

“Poliitika jätkusuutlikuse mehhanismid. Teoreetilise raamistiku rakendus Eesti metsapoliitika kujunadmise analüüsil”

Georg Sootla

Institutsionaalse inertsia ja poliitika ülekandmine koosmõju jätkusuutlikkuse mehhanismide tekkimisele

Triviaalne tõde on see, et jätkusuutlikkus tuleneb ennekõike pikaajalisest arengust. Metsandus on eestlaste kui metsarahva institutsioon, mis on praktiliselt puutumatu läbinud kõik poliitilised režiimid ja moderniseerimise etapid. Selle käigus säilisid baltisaksa administratiiv-majanduslikud baasväärtused, millele kunagi metsandus rajati: süsteemsus, tehniline perfektsus, mets kui ühishüve kehastus jne. Ka nõukogude-vene aeg polnud ses mõttes eriline. Selles ressursse õgivas ekstensiivses käsumajanduse süsteemis tulenes metsanduse ja selle asjatundjate staatus mitte metsa majanduslikust ja kommertstähendusest, vaid selle sektori rollist ennekõike regionaaleliidi rekreatsiooni ja tsentraliseeritud haardest suhteliselt vaba isikliku tarbimise laiendamise võimalustest. Ilusa metsa kognitiivset kujundit on seega Eestis kantud aastakümneid ja isegi -sadu.

Sellise taustaga võis lülitumine üliberaalsesse majanduskeskkonda – nii nagu see juhtus näiteks linakasvatuse või tõu- ja sordiaretuses – eelnevale institutsionaalsele arengule kriipsu peale tõmmata. Seda aga ei juhtunud, kuna jätkusuutlikkust tagavad mehhanismid toimisid teatud ajapiires edasi piisavalt tugevalt.

Selles etendas keskset rolli kaks suhteliselt juhuslikku tegurit. Esiteks: Uus metsaseadus võeti vastu 1993, kuid see oli kõigest normatiivne kontekst, mis võimaldas riigimetsandusel ja tärkaval erametsandusel kohanduda uute muutuvate oludega ja luua kõige hädapärasemad õiguslikud raamid. Metsandus oli oma vanas õiguslikus ja majanduslikus kestas suhteliselt perspektiivitu ja ebaefektiivne. Restitutsioon ei kutsunud esile tagastamist, sest suur osa riigimetsast jäi – nagu Eesti Vabariigis – riigi omandisse. Seetõttu polnud metsanduse kui avaliku institutsiooni areng poliitiliselt tundlik teema kuni 1990ndate lõpuni. Tõsi, poliitikute vähene huvi seletus samuti sellega, Vähi-Siimanni valitsuskoalitsioon viljeles kõige vähem siirdeperioodil moodsat majoritaarset otsustusstiili, s.o ülevalt alla politiseeritud strateegiaid.

Teiseks: poliitika aken (Kingdon) avanes ja kõik võimalikud metsanduse arengu spontaansed suundumused, aktsioonid, huvid ja toimijad koondusid ühte punkti tänu teisele juhuslikule sündmusele. Soome ja Taani, hiljem ka teiste Põhjamaade valitsused ilmutasid huvi ja soovi finantseerida uue metsapoliitika kujundamist. 1995. aasta septembris käivitati nende poolt ja Eesti valitsuse nõusolekul Eesti metsanduse arenguprogramm (EMAP).

Metsapoliitika kujundamise instrumentarium toodi sisse Põhjamaade valitsemiskultuurist, mis erines oluliselt Eestis tol ajal juurdunud majoritaarsest poliitikakujundamise kultuurist. Juba programmi esimesed ettevalmistavad raportid (Puustjärvi 1996) sisaldasid kõiki märksõnu, mis iseloomustavad Põhjamaade konsensuslikku ja kaasavat poliitikat. EMAP liidrite eesmärk oli juba lähteülesandes juurutada kaasav poliitikakujundamise protsess. See pidi olema eelduseks tulevase metsapoliitika edukale ja efektiivsele elluviimisele, kuna metsapoliitikat hakkavad aktsepteerima need, keda see poliitika mõjutab, ning just seetõttu võib see saada nende täieliku toetuse (Puustjärvi, Onemar 1996: 4).

Poliitika ülekandmine (Evans, Davies 1999; Dolowitz, Marsh 2000) õnnestus ka seetõttu, et konservatiivne metsandus polnud veel minetanud ja toetas korporatiivseid

väärtusi (ühishüve, konsensusotsustamist, traditsioonilisust jms), mistõttu Soome-Taani metsanduse korraldus oli piisavalt arusaadav ja aktsepteeritav Eesti metsanduse osapoolte seas (Radelli 2001).

Ilmekaks näiteks oli metsandussektori tunduvalt erinev arengutsenaarium – näiteks valdava osa põllumajanduse ja tööstusega võrreldes – Eesti ühiskonna arengu kriisifaasis 1992–1995. Puidu müügi tsentraliseeritud varumise süsteemi lagunemise järel 1990ndate alguses, omandasid metskonnad suhteliselt suure vabaduse metsa müüa ja selle tulusid kasutada. Seda perioodi hakati kutsuma kuldseks ajastuks. Teistes sektorites olime tunnistajaks õiguslikus vaakumis toimunud riigiomandis olevate organisatsioonide ressursi massilisele ülekanndmisele eraomandis olevatesse organisatsioonidesse. Metsanduse korporatiivsed väärtused ja tavad suutsid enam-vähem kindlalt vastu seista avaliku metsaomandi laostamise survele ja ahvatlustele. Tõsi, metsa müük vaba turu põhimõttel üksikute metskondade poolt oli äärmiselt ebaefektiivne. (Reformide järel suurenes metsa müügi hind üle kahe korra.) Kuid valdav osa kuldse ajal teenitud tuludest investeeriti tagasi metsandusse, ehkki samuti suhteliselt ebaefektiivselt. Sellele vaatamata ei ihanud enamik metsaülematest ja spetsialistidest seda aega tagasi isegi siis, kui 1997. aastal käivitunud reformid hakkasid nende autonoomiat ja otsustusvõimu ressurside üle vägagi järsult kitsendama.

Niisiis, metsandusel kui majandusliku, ökoloogilise ja sotsiaalse taastootmise süsteemil olid kujunenud kindlad väärtused ja normid, mis suutsid väga turbulentses keskkonnas tagada süsteemi taastootmise stabiilsuse. Ehk nagu väljenduks Luhmann, suutis metsandus rekodeerida keskkonnast tulevad surved nii, et need hakkasid teenima metsanduse kui süsteemi taastootmise eesmärke. Metsanduspoliitika missioon oli edendada neid väärtusi nii, et need suudaks tagada uues toimimiskeskkonnas adekvaatsed integratsiooni ja taastootmise mehhanismid. Peamine, viis kuidas uue institutsionaalse raamistiku arendamine toimus, st poliitika kujundamine, pidi samuti kajastama neid väärtusi ehk süsteemset koodi.

Otsustus ja koordineerimise poliitika kujundamise faasis

Jätkusuutlikku poliitikaprotsessi põhiprobleemiks on poliitikute ja ametnike kui protsessi põhimeediumide domineerimise ja nende vaheliste suhete tasatuse vältimine. Konventsionaalses valitsusadministratsioonis pole see võimalik, kuna ametnikud on allutatud poliitilisele tahtele ja nende rollide dihhotoomia sünnitab halvimal juhul valitseja (poliitiku) ja tema agendi (ametniku) vahel huvide konkurentsi olukordi. Metsapoliitika meediumide arv ja rollid olid tavapärasega võrreldes palju keerukamad. Metsandus kui süsteem tugineb mitte ainult vahetutel tootjatel, vaid metsandussaaduste töötajatel, metsade kui bioloogilise väärtuse eest seisjatel (nn rohelistel), külal, metsade kui rekreatsiooniruumi eri tüüpi kasutajatel jne.

Uue metsapoliitika väljatöötamise impulss tuli väljastpoolt valitsemissüsteemi tuumikut, valitsust, ehkki valitsus ministri näol legitimeeris EMAP ja delegeeris formaalseid pädevisi. Metsapoliitika väljatöötamise koordineerivaks tuumikuks sai pärast suhteliselt pikaajalisi diskussioone (Puustjärvi 1998) Keskkonnaministeriumi ja metsanduse osapoolte vahel Eesti Metsanduse Arenguprogrammi (EMAP) kui projektiorganisatsiooni juurde loodud Rahvuslik Koordineerimisbüroo (RKB), mis formaalselt töötas Riigi Metsaameti haldusalas. Füüsiliselt paigutus see Metsamajanduse Ökonoomika ja Infokeskuses ning selle äsja ametisse määratud

“Poliitika jätkusuutlikuse mehhanismid. Teoreetilise raamistiku rakendus Eesti metsapoliitika kujunadmise analüüsil”

Georg Sootla

peadirektor (A. Onemar) oli ühtlasi osakoormusega määratud programmi rahvuslikuks koordinaatoriks. Sellise otsuse üheks põhjuseks oli ka välisabi rahastamise kord, mida ei saanud teostada riigieelarve kaudu. Poliitikakujundamise koordineerija neutraalsus, mida nõudsid metsanduse osapooled, leidis kõikidele aktsepteeritava lahenduse.

Siiski ei toiminud niisugune ideaalmudel, mida Põhjamaades laialdaselt kasutatakse, Eestis piisavalt efektiivselt. Ehkki Metsaameti ja KKM-i haldusalade asutuste eksperdid osalesid aktiivselt EMAP-i töös, tõlgendas valitsusadministratsioon RKB loomist kui signaali, et nad ei kanna vahetut vastutust selle poliitika väljatöötamise eest, vaid peab ennekõike olema selle tulemuste autoriteetne (loe kõrgemalseisev) hindaja. Valitsuse kui institutsiooni alaesindatus poliitika kujundamise osapoolena kajastus hiljem tema rollide ebaadekvaatses määratlemises metsapoliitika metsanduse institutsionaalse korralduse osas.

EMAP-i poolt loodud metsapoliitika kujundamise institutsionaalne korraldus – poliitika disainini, arutelu ja legitimeerimise areenid – võimaldas saavutada konsensuspoliitikale iseomase ratsionaalsuse ja läbiräägitavuse aspektide vägagi rafineeritud tasakaalu. Protsess oli organiseeritud neljal enam-vähem formaliseeritud ning kahel rohkem *ad hoc* diskursusareenil. Nende areenide ja poliitikakujundamise tasandite ülesanded, osalejad ja rollid on kokkuvõtlikult esitatud tabelis 1.

Poliitika kesksel koordinaatoril oli vägagi soodus positsioon tasakaalude juurutamiseks ja eri areenide ühendamiseks, sest nende koosseis ja ülesanded osaliselt kattusid.

Rahvusliku koordinaatori büroo keskseks ülesandeks oli kogu võrgustiku sh EMAP-i tegevuse ühildamine, selleks vajalike infokanalite ja meediumide kujundamine, tagasisideme vahendamine osapooltelt ja poliitikutelt, programmi ajakava jälgimine ja areenide töö vahetu juhtimine. See esmapilgul mittemidagiütlev loetelu võiks hargneda täiesti eraldiseisvaks võrdlevaks uurimuseks bürokraatlikust ja võrgustiku tüüpi poliitikakujundamise mehhanismide erisusest. Siinkohal oleks tähtis rõhutada büroo rolli osapoolte poliitikakujundamise suutlikkuse suurendamises.

Rööbiti osapoolte huvide esindamisega eri areenidel kujunes osalus nende jaoks kohati väga struktureeritud õppimisprotsessiks. Koosolekute päevakorra kujundamise, diskussiooni fokuseerimise, tulemuste fikseerimise ja uute ülesannete püstitamise, erineva kultuuri ja huvidega osalejate foorumi juhtimise ja muud oskused, mida sihipäraselt kujundati, suurendasid pikkamisi ennekõike tööruhmade toimimise efektiivsust ja nendes osalemise aktiivsuse teatavat langust, mis oli tingitud arusaamade ühtlustamisest.

Teatud määral pealesunnitult õppiva organisatsiooni elementide juurutamine, eesmärgiga tagada kogu keeruka protsessi juhitavus ja efektiivsus, näitas ilmekalt, kui võrd oluline on ühiste tähenduste, käitumismallide ja isegi subjektiivsete keelte/reaktsioonide vastastikuse tõlgendamisoskuse kujundamine poliitikakujundamise organisatsioonis, mis taotleb ratsionaalseid² otsuseid. Tundub, et sellise neutraalse koordineerimisstruktuuri puudumine on olnud paljude poliitikate suboptimaalsete tulemuste põhjuseks.

Ekspertid ei moodustanud formaalselt iseseisvat areeni. Siiski tuleks nende rolli

käsitleda erilisena ja eraldiseisvana. EMAP integreeris eri asutustest ja sektoritest pärit osakoormusega nõustajaid. Nendest ühede roll oli tehniline ja suunatud pigem metsanduse arengukava arendamisele. Metsapoliitika väljatöötamisega olid seotud ennekõike institutsionaalse arengu ja erametsanduse töörühmadesse palgatud/ kaasatud eksperdid. Ekspertide projektipõhine kaasamine võimaldas oluliselt laiendada selle spetsiifilise sisendi baasi ja mitmekesisust. EMAP seadis kaugemaks eesmärgiks selle läbi kujundada kohalik suutlikkus selliseks arendustegevuseks ka tulevikus (Puustjärvi, Onemar 1996: p4). Niisiis ka siin oli instrumentaalne eesmärk

Areen	Rollid	Osalejad	Sisendi/ meediumi tüüp
Koordinaatori büroo	Reformikeskne koordineerimine, reformi organisatsiooni suutlikkuse suurendamine, toetuse mobiliseerimine	EMAP juhid ja Indufor Ltd. esindaja	Poliitika eestkostmine
EMAP eksperdid.	Kontseptsioonide väljatöötamine. Uuringud ja analüüsid arengukava jaoks	Välised eksperdid, ametnikud	Poliitika sisemise koherentsuse ja välise haakumise tagamine
Töörühmad.	Kontseptsioonide tasakaalustamine, osapoolte õppimine, ekspertarvamuste legitimeerimine	Osapooled ja eksperdid	Poliitika tulemuste koordineerimine
Järelevalve komitee.	Poliitiline tasakaalustamine ja legitimeerimine	Osapoolte esindajad, ministeeriumide ja valitsuse esindajad	Poliitiline koordineerimine
Rahvuslikud ja regionaalsed seminarid, traditsioonilised metsanduse üritused.	Poliitika pühiseisukohtade arutelu/ tutvustamine, legitiimne tagasiside	Metskondade ja metsandusametustest töötajad, osapoolte rohujuure tasand	Metsanduse avaliku arvamuse areen
Infobülletään	Areen kõige vähem organiseerituile, autentse info meedium.	Metsandussektori osapooled, üksiksikud	Trükimeedia.

Tabel 1. Metsanduspoliitika väljatöötamise institutsionaalne korraldus

seotud laiemal suutlikkuse suurendamise eesmärkidega, mis võimaldanuks paremini kajastada metsanduse reaalseid vajadusi järgnevatel arenguetappidel

Ekspertide projektipõhine kaasamine võimaldas oluliselt laiendada selle spetsiifilise sisendi baasi ja mitmekesisust. EMAP seadis kaugemaks eesmärgiks selle läbi kujundada kohalik suutlikkus selliseks arendustegevuseks ka tulevikus (Puustjärvi,

“Poliitika jätkusuutlikuse mehhanismid. Teoreetilise raamistiku rakendus Eesti metsapoliitika kujunadmise analüüsil”

Georg Sootla

Onemar 1996: p4). Niisiis ka siin oli instrumentaalne eesmärk seotud laiemal suutlikkuse suurendamisega eesmärkidega, mis võimaldanuks paremini kajastada metsanduse reaalseid vajadusi järgnevatel arenguetappidel. Kahjuks ei toimunud suutlikkuse ülekandmine metsapoliitika elluviimise faasi piisavalt sujuvalt. Juba EMAP-i faasis olid eksperdid/ametnikud metsaametist ja teistest allasutustest seotud selle projektiorganisatsiooniga kui isikud (lepingute kaudu), mitte kui teatud institutsiooni esindajad. Selline lisaroll ei kajastunud ametnike põhitöö korralduses (oli töö vabal ajal) ega aruandluses (administratsiooni teatud koordineeritud hoiakute esindamine). Loomulikult pehendasid selle formaalse sisendikanali puudumist intensiivsed mitteformaalsed kommunikatsioonikanalid, ent ei suutnud neid täiel määral asendada. Metsaadministratsioon ei käsitlenud seda *par excellence* kui enda jt valitsemisorganisatsioonide haldusrollide ümberdefineerimise programmi. See võimaldas suhteliselt lihtsasti algatada haldusstruktuuride ümberkorraldamist suvalises suunas, st suutlikuspoolne meedium ei suutnud piisavalt representeerida tasakaalude kujundamises.

Töörühmade eesmärgiks oli ekspertide väljatöötatud visioonide ja ettepanekute vormimine järjekindlateks ja legitiimseteks seisukohadeks. Töörühmadesse kaasati osapooli alates sidusministeeriumitest ja riigiasutustest kuni erinevate osapoolte liitunudeni (ühiksa liitu), nende hulgas eesti Roheliste liikumine ja Eesti Looduskaitse Fond. Nende töörühmade seos EMAP-i kui tehnilise abi programmiga oli pigem formaalne, mistõttu varieerusid nii osapoolte esindajate jaotus töörühmades kui ka töörühmade diskussioonide intensiivsus.

Alguses meenus töörühmade käekäik tüüpilist ministriumidevaheliste töörühmade elutsükli. Tavaliselt sellised töörühmad kui kollektiivsed otsustusareenid hääbusid huvi või aja puudumise tõttu, sest teiste valitsusasutuste esindajad käitsesid neid kui tavapäraseid jututubasid. Lõpuks sõnastasid tuumikministeeriumi ametnikud ise ettepanekud poliitika osas. Kokkupuutel poliitilise tasandiga vaadatakse sellised ettepanekud reeglina olulisel määral ümber, sest administratiivsete ja poliitiliste otsustustasandite vaheline nõrk seos tingib ühelt poolt osapoolte madala huvi vähesel resultatiivsusel otsustusareeni suhtes ning teiselt poolt selge ülesandepüstitusega töö tulemuste olulise revideerimise kõrgema tasandi poolt.

Nii juhtus alguses ka EMAP-i moodustatud töörühmadega. Sidusasutuste ametnike osalus oli madal. Osapoolte osalus väga aktiivne ja emotsionaalne, kuid otsustusprotsessi vähesel korralduse tõttu väheresultatiivne. See jättis neile mulje, et nende osalusest ollakse huvitatud mitte reaalse sisendi, vaid demonstriivse efekti pärast. Metsapoliitika töörühmade käekäik muutus aga peagi piisavalt erinevaks tavapärasest töörühmade elutsüklist. Lisaks rahvusliku koordinaatori büroo erilistele rollile nende otsustussuutlikkuse tõstmisel ning ekspertiisi laiapõhjalisele baasile oli kommunikatsioon ja tagasiside otsustusareenide vahel piisav, sest nende liikmeskond osaliselt kattus ja nende töö toimus rööbiti. See tagas ühe areeni sisendi ja teise areeni väljundi suhteliselt selge jälgitavuse nii ülevalt alla kui alt üles.

Laiapõhjalise diskussiooni ja üha enam tulemuslike töörühmade otsuste legitiimne oli teiste areenide silmis piisavalt kõrge. Juhtivkomitee koosnes osaliselt samade osapoolte esindajatest mis töörühmadki. Töörühmades saavutatud konsensus oli piisavaks argumendiks ettepanekute konstruktiivseks käsitlemiseks. Juhtivkomitee aktsepteeris olulist tagasilöökidetaenamiku altpoolt tulevad ettepanekud. Juhtivkomitee

konkreetsed märkused paranduste vajalikkuses ja nende sujuv vahendamine töörühmas osalejatele kujundas osalejatel poliitika omandi (Pollitt, Bouckaert 2000) tunde, st aursaama, et nende arvamus maksab ja seda on vähemalt arvestatud. Juhtkomitee märkusi käsitleti reeglina uute selgemate ülesandepüstitustena. See võimaldas eelnõude liikumist töörühma ja juhtkomitee vahel tõlgendada mitte kui tulemuslikku tööd ruineerivat rutiini, vaid kui poliitika kooskõlastamise loomulikku protsessi. Suur osa konflikte ametnike ja poliitikute vahel poliitika kujundamise protsessis tekibki ühelt poolt seetõttu, et suhteliselt eraldatud ekspertide otsustusareenide osalejad ei mõista nende ettepanekute käekäiku ja nende edasise menetlemise ratsionaalsust pärast seda, kui ettepanekud nende areenilt väljuvad. Teisalt ei suuda poliitiline tasand reeglina piisavalt selgelt defineerida lähteülesandeid ja isegi piisavalt põhjendada ettepanekute tagasilükkamist, mis võõrandab töörühmade tasandi areenid otsustamisest enne, kui see jõuab otsuste reaalse langetamise faasi.

Juhtivkomitee loodi formaalselt kui EMAP-i juhtimise obligatoorne struktuur juba 1995. aasta sügisel, kuid esimest korda tuli see faktiliselt ministeeriumitevahelise komisjoni staatuses olev kogu kokku alles 1996. aasta mais. Juhtivkomitee aktiveerimisel etendas kesksel rolli samuti rahvusliku koordinaatori büroo, sest esimese passiivsus hakkas ohustama metsapoliitika elluviimiseks planeeritud tähtaegu. Juhtivkomitee äratamiseks kasutasid büroo liidrid erinevaid lobikanaleid, sh ka Riigikogu komisjoni, kuhu keskkonna valdkonna poliitilised huvid koondusid. Samas olid poliitikud rahuolematud, et metsapoliitika esimene projektiversioon valmistati ette ilma nende vahetu osaluseta (Puustjärvi 1998: 7). See oli veel üks näide, et ebatraditsioonilised poliitikakujundamise konfiguratsioonid võivad võõrandada keskeid toimijaid – poliitikuid, tippametnikke –, sest nad ei näe selles oma traditsioonilist (domineerivat) kohta ja teistes rollides nad ei oska protsessi panustada. See oleks üheks konkreetseks õppetunniks hierarhilise otsustamise transformeerimisel võrgustikuks. Siiski leidis juhtivkomitee kiiresti oma koha kujunenud konfiguratsioonis. Mõne kuu jooksul jõudis metsapoliitika uuendatud versioon valitsusse. Metsapoliitika aktsepteeriti Riigikogus 1997. aasta juunis peaaegu ühehäälselt. Strateegia sündis enne selle normatiivset vormistamist, mis osutus – nagu me hiljem näeme – oluliseks jätkusuutlikkuse teguriks ennekõike poliitikakujundamise organisatsiooni evolutsiooni vaatevinklist.

Representatiivsete otsustusareenide kõrval ei tohiks alahinnata mobiliseerivaid areene, mille abil kujundatakse mitte üksnes tagasisidet poliitika ettepanekutele, vaid ennekõike poliitika põhiseisukohtade legitiimsust, st arusaadavust ja omanditunnet. Organiseerunud osapoolte tipporganisatsioonide ja poliitikute seas ühtse (mitte ühesuguse!) tähenduste ja arusaamade väljakujundamine oli vajalik poliitika formuleerimise faasis. Poliitika adressaadid – metsandustöötajad, maaelanikkond, erametsaomanikud jt – oli vaja viia uude tähenduste süsteemi, milles nende endised rollid ja väärtused võisid suuremal või vähema määral teiseneda. Selleta poleks võimalik, et nad kuigivõrd sihispäraselt suudaksid muutustega kaasa minna. Selline uute tähenduste kujunemise faas oli eriti tähtis, kuna reform riigimetsades nägi võrreldes laiemas keskkonnas levinud lähenemisviisidega ette vastupidiseid suundumusi: kurssi tsentraliseerimisele, turu korramisele, ühishüvele institutsionaalsete ja organisatsiooniliste garantiide loomisele. Ka sellised majanduslikud terminid nagu 'mastaabiökoonomia', 'tehingukulude tulemuspõhine juhtimine' pidid saama mingisugusegi tähenduse argises tegevuses selleks, et reformikavatsused jõustuksid tasakaalustatus süsteemilahenduses.

“Poliitika jätkusuutlikuse mehhanismid. Teoreetilise raamistiku rakendus Eesti metsapoliitika kujunadmise analüüsil”

Georg Sootla

Riigimetsades see tähelepanu mobiliseerimine ja tähenduste ümberformuleerimine üldjoontes õnnestus, mis võimaldas läbi viia vägagi radikaalsed juhtimis- ja struktuurireformid. Seda aga ei õnnestunud saavutada erametsaomanikega, kes olid väga vähe organiseerunud ning ei jaganud metsanduses valdavaid väärtusi.

Metsapoliitika vastuvõtmisega Riigikogus teisesen olulisel poliitikaprotsess ja selle organisatsioon. EMAP jäi metsanduse arengukava tehnilise ekspertiisi teostajaks. Endine büroo ja institutsionaalse arendamise eksperdid keskendusid uue struktuuri – Riigimetsade Majandamise Organisatsiooni (hiljem Keskuse) (RMK) – üleshitusele. EMAP-i rolli muutmine tekitas piisava segaduse – ennekõike erinevate osapoolte seas – metsapoliitika teiste komponentide rakendusmehhanismide väljatöötamises ja elluviimises (Puustjärvi 1998). Siit saavad alguse peamised probleemid, mis takistasid metsapoliitika jätkusuutlikku edendamist rakenduslikus faasis. Ennekõike pean silmas riigivalitsemise tasandi ümberkujundamist. Selle juurde me naaseme järgmises alapeatükis.

Poliitika kujundamise tasandil toimus samuti oluline muutus. Ministeeriumile anti ülesanne koostada metsaseadus, mis toimus suhteliselt kitsalt defineeritud komisjoniga, kus keskset rolli etendasid ametnikud. Metsaseaduse ettevalmistamine oli palju aeglasem ja vastuoluderikkam protsess, ehkki tegemist oli ju palju tehnilisema tööga. Metsapoliitika vastuvõtmise venimise üheks põhjuseks olid erimeelsused RMK staatuse osas. Alguses ei suudetud saada heakskiitu justiitsministeeriumilt, hiljem rahandusministeeriumilt.

Probleem lahenes osaliselt seetõttu, et 1998. aastal kaotati õigusloome seaduse eelnõu väljaarvamise käigus Riigikogu menetlusest võtmeministeeriumite vetoõigus eelnõude menetlemisele valitsuse tasandil. Metsaseadus aktsepteeritigi valitsuses rahandusministeeriumi vastuväitega, kes polnud nõus RMK tulundusasutuse staatusega, sest vastavat seadust (mis ringles tol perioodil eelnõuna) polnud vastu võetud. Vetopunktide lõdvendamine ja kaotamine ei suurenda aga sugugi poliitika jätkusuutlikkust. Pigem tulebki tõdeda, et praeguse RMK saatus jäi sama järjekindlalt kui metsapoliitika mõned aspektid läbi rääkimata ja tekitab RMK arengus piisavalt probleeme.

Samas võime üksnes imestada, kui kiiresti ja sihipäraselt loodi RMK. Organisatsiooni projekti esimene versioon sündis 1997. aasta sügisel, kui oli juba juurutatud selliseid organisatsioonilisi uuendusi, mis ei eeldanud kindlaid õiguslikke lahendeid (vt tabel 2). Näiteks keskenduti puidumüügi korrastamisele, keskse planeerimise juurutamisele ning RMK kui puiduturu suutlikkuse ja arvestatava subjekti suutlikkuse suurendamisele.

Nagu tabelist näeme, oli metsapoliitika kõige aeganõudvam lüli seaduse väljatöötamine ja vastuvõtmine. Poliitilise otsuse vormistamine kestis umbes sama kaua, kui kogu metsanduse arengukava koostamine või RMK kujundamine. RMK kujundamine näitab viisi, kuidas vana organisatsiooni raames on võimalik uut kujundada nii, et minimaalselt sõltuda poliitika teistest voogudest (antud juhul seadusnormi aktsepteerimisest). Metsapoliitika ja arengukava kujundamises ning RMK organisatsioonilise sisu loomises ei näe me mingeid olulisi lõtke.

Institutsionaalsete tasakaalude juurutamine metsanduses: õnnestumised ja ebaõnnestumised

Metsapoliitika organisatsioon suutis strateegia kujundamise faasis küllaltki hästi tasakaalustada metsandussüsteemi eri dimensioonid ning agregeerida nende erinevad tähenduste taustsüsteemid ja huvid nende kandjate kaudu. Kuivõrd stabiilsed ja vastastikku tugevdavad olid need tasakaalud poliitika realiseerimise tasandil? Kuivõrd suudeti metsapoliitikasse sisse programmeerida selle muutumise/stabiilsuse mehhanismid tulenevalt keskkonna stabiilsusest või muutlikkusest? Kuivõrd legitiimsed ehk arusaadavad olid lahendused, mida esialgu realiseeriti tugevate eestvedajate ehk poliitika eestkostjate poolt, kuid mida enam pidid taastootma eri toimijad metsanduses eri tasanditel ja mastaabis?

Faas	Algus	Lõpp	K e s t u s (kuudes)
Metsapoliitika projekti ettevalmistamine EMAP poolt	09. 1995	05. 1996	9
Poliitiliste otsuste vormimine: •järelevalvekomitees •valitsus	05. 1996 11. 1996	11. 1996 03. 1997	11: 6 5
Poliitika legitimeerimine parlamendis	03. 1997	07. 1997	4
Metsanduse arengukava 1997–2001	03. 1996	03. 1997	12
Metsaseaduse ettevalmistamine ja vastuvõtmine	07. 1997	12. 1998	17
RMK väljaarendamine: MÖIK raames luuakse 8 regiooni MÖIK raames ühendatakse metskondade, regioonide jms finantseerimine ja finantsarvestus MÖIK katuse all aktepteeritakse tulevane RMK struktuur RMK põhimääruse kinnitamine	01.1997 03.1997 11.1997 02.1999		12

Tabel 2. Metsapoliitika eri faaside toimumusajastus.

“Poliitika jätkusuutlikkuse mehhanismid. Teoreetilise raamistiku rakendus Eesti metsapoliitika kujunadmise analüüsil”

Georg Sootla

*Valitsuse tasakaalustav suutlikkus**

Juba poliitika formeerimise faasis märkasime, et valitsus (poliitikutud, administratsioon) ei suutnud leida endale sobivat nišši metsapoliitika kujundamise keerulises organisatsioonis. Seetõttu jäid ka valitsuse eri tasandite rollid piisavalt sügavalt läbi mõtestamata, teadvustamata ning poliitikas kajastamata. See võis luua soodsa eelduse nende suhteliselt lihtsaks revideerimiseks niipea, kui tasakaalude vahekorrad metsapoliitika organisatsioonis muutuvad.

Pärast metsapoliitika vastuvõtmist (1997) kantigi suur osa EMAP-i suutlikkusest, pädevusressursist ja legitiimsusest üle RMK juhtkonda ja keskenduti ühe spetsiifilise toimija organisatsiooni kujundamisele ja tugevdamisele. See tagas RMK väga kiire ja eduka arengu, mida käsitleme alapeatükis “Tasakaalude täpsustamine RMK-s”. Millised olid selle nihke tagajärjed metsanduse teiste valdkondade arengule ja reformi tulemuslikkusele?

Selline nihe metsapoliitika organisatsioonis, kus tervikut representeeriv ja integreeriv võtmeosis transformeerus organisatsiooni ühte osisesse, ei saanud mittekajastuda organisatsiooni tasakaalude, ressursi ja võimuvahekordade ning juurdepääsumeediumide muutuses. Nagu konstateerisid juba EMAP eksperdid, tõi selline nihe kaasa märgatava peataoleku osapoolte seas, nende kujunenud kommunikatsioonikanalite aktiivsuse pärssimise ning samuti poliitikakujundamise keskse koordineeriva keskuse legitiimsuse languse (Puustjärvi 1998). Poliitikakujundamises hakkas taastuma traditsiooniline bürokratlik – ametkonnakeskse, ülalt alla, selektiivselt konsulteeriva – poliitikakujundamise organisatsioon. 1998. aasta oli mõnes mõttes pöördeline, kuna lõppes EMAP.

See oli üks peamisi põhjusi, miks metsandussektori kui terviku arengus ei tekkinud piisavalt stabiilseid ja keerulisi tasakaale. Tasakaalustus teatud dimensioonides hakkas peagi avalduma nii osapoolte konkreetsetes aktsioonides kui ka valitsemise disfunktsioonides (*governing failure*).

Tagantjärele tuleb tunnistada, et metsapoliitika keskendus ennekõike riigimetsade reformimisele, mistõttu metsanduse teiste aspektide rakenduslikud arendused, sh sektori institutsiooniarendused, jäid siiski liiga pinnapealseks. Üheks põhjuseks oli kindlasti ka strateegilise haldusarenduse mahajäämus nii tempodes kui lahenduse uudsuses valitsusadministratsioonis tervikuna.

Kõige vähem nähtav, kuid edasist arengut enim mõjutav oli valitsuse rollide liiga pinnapealne, formalistlik mõtestamine uues institutsionaalses kontekstis. Neid mõisteti ennekõike traditsioonilises legalistlikus ja professionaalses mõttmes, mistõttu valitsuse kui süsteemi koordinaatori ja tasakaalustaja rollid jäid vägagi tagaplaanile. Vähemalt niipalju, et need ei institutsionaliseerunud osapoolte jaoks kui esmatähtsused ja legitiimsed rollid. Riiki nähti ennekõike keskkondliku järelevalve ja monitooringu teostajana ning erametsanduse nõustajana. Keskkondliku järelevalve riigimetsades tagas RMK – ja seda küllaltki edukalt. Ülejäänud (era- ja erastamata) metsanduses ei suutnud valitsusadministratsioon tagada vajalikku järelevalvetaset ei metsarõõvide eest ega metsade uuendamise üle. Reformidele vaatamata või isegi nende tõttu

*Terminiga valitsus tähistame me valitsusasutuste kogumit, sõltumata nende tasandist.

jäi riigi ja ametnikkonna roll pelgalt reaktiivseks. Metsapoliitika aga eeldas just proaktiivset metsanduse ja kohaliku elu osapooltele väljuvat mobiliseerivat tegevust ja koostööd. Näiteks metsapoliitika ettevalmistavates dokumentides oli palju juttu pehme järelevalve eri meetmete juurutamisest. Selle asemel keskendus valitsus keskkonnainspektsiooni edendamisele võitluses metsavargustega, mis tegelikult pidanuks olema territoriaalpõhimõttel toimiva politsei funktsioon.

Traditsioonilises valitsemisüsteemis tagab valitsetavuse tugeva hierarhilise sunni rakendamine. Nüüdisaegse valitsemise paradigma eeldab aga nn õõnsat riiki, mis keskendub pigem osapoolte huvid ja ootuste koordineerimisele. Valitsus on mitte sõudja, vaid tüürimees. Valitsuse peamine roll – eri toimijate huvid ja suutlikkuse tasakaalustamine sektoris *kõikide tasanditel* – jäi aga tagaplaanile ja märkamatuks. Seetõttu ei suutnudki valitsus ja keskkonnainspektsioon üksi vastu seista metsade rüüstamisele kui nähtusele.

Mida vähem toetatakse osapoolte tasakaaludele, seda tõenäolisem on, et tugevamad, valitud rühmad püüavad koordineerija-valitsuse panna teenima enda huve ehk toimub valitsuse hõlvamine (*capture*). See on minimaalriigi teooria ja praktika nõrgim koht, võib-olla aga ka sihipärane strateegia. Niisugust tendentsi võisime tähendada riigi valitsemisvõime evolutsioonis pärast uue võimukoalitsiooni tekkimist 1999.

Toonases valitsuses oli keskkonnaministri portfelli liberaatse (st parempoolse liberaalse) Reformierakonna käes. Selle partei tippideoloogid pole kunagi varjanud, et pooldavad kõikide nende riigi funktsioonide, millel on majandusliku taastootmise võime, võõrandamist riigist kui *par excellence* ebaefektiivsest majandussubjektist. Sellise strateegia realiseerimine eeldab aga libertaarse ideoloogia ja poliitika teooria kohaselt *väga tugevat õigusriiki*, mis on võimeline vääramatult seadusnorme ellu viima.

Eelkõige RMK turuletulekust tingitud puidu müügihindade tõusu tõttu ägenes puiduturul konkurents. Erametsatööstus oli teinud oma äriplaanid lähtudes ülekaalukast turuvõimust, mis võimaldas metsa kokku osta suure kasumimarginaaliga.* Riigimetsandusele hakati survet avaldama mitte niivõrd majanduslike hoobade abil kui võrd poliitilisi kanaleid mööda, eesmärgiga saavutada kontroll riigi käes oleva kommertslikult väärtusliku metsaressursi üle. Tugevnesid nõudmised vähendada RMK investeeringuid metsatehnikasse, vähendada oma tööjõu rolli vs. suurendada kontaktorite rolli metsade ülestöötamisel. Kõik need surved olid väga loomulikud erasektori konkurentsiloogika vaatevinklist. Ebaharilik oli üksnes see, et valitsus sisuliselt toetas neid surveid ja püüdis leida toetust metsapoliitika revideerimisele. Seega õõnestas valitsuse ebaadekvaatne rolliidentiteet ja käitumine kujunenud tasakaale – ennekõike suutlikkuse ja vajaduste vahel – erinevates dimensioonides.³

1999. aastal käivitus keskkonnasektoris struktuurireform. Selle varjatud agendat aitaks suurepäraselt mõista T. Moe (1984) poliitiliselt kalkuleeriva struktuurireformi teoreetiline raamistik.⁴ Metsaamet kaotati kui asjatult dubleeriv korralduslik organisatsioon. Taasloodi metsaosakond ministeeriumi koosseisus. Pärast Riigi Metsaameti likvideerimist haihtus suur osa selle suutlikkusest eri osapooltega

* Metsa hind

“Poliitika jätkusuutlikuse mehhanismid. Teoreetilise raamistiku rakendus Eesti metsapoliitika kujunadmise analüüsil”

Georg Sootla

seotud asutuste ja organisatsioonide vahel. Sellega vähendati metsanduse nn keskse administratiivse koordinaatsiooni suutlikkust ajal, kus hakkasid ilmnevalt valitsuse haldussuutmatuse metsanduse valdkonnas. Maavalitsuste keskkonnaosakonnad kaotati ja kõik keskkonnaministeeriumi kohahaldusorganid koondati ühtse regionaalse keskkonnateenistuste koosseisu. Kuna viimased alluvad otse ministeeriumikantslerile, siis kadus Eesti keskkonna- ja metsahalduses keskne koordineeriv struktuur.

Maakonna tasandi reform oli suures osas tingitud soovist allutada keskkonna regionaalhaldus, aga võib-olla isegi suuremal määral keskkonnafondi ressurside haldamine ministeeriumi administratiiv-poliitilisele kontrollile. Vaieldamatult olid sellisel tsentraliseerimisel tugevad küljed, ehkki kohalike keskkonnateenistuste keskne koordineerimine oli peaaegu olematu.

Regulatsioonikriis erametsanduses

Riigi/valitsuse rollid ning regulatsioonimehhanismid erametsanduse dimensioonis ja erametsanduse vaatevinklist jäid metsapoliitika protsessis samuti lõpuni läbimõtestamata. Sest erametsaomanike representatiivne arvamus ei jõudnud institutsionaliseeruda sisendina poliitika kujundamise areenidele nende suhteliselt nõrga organiseerituse ning konservatiivsusele riigi positiivse regulatiivse võime suhtes. Erametsanduse angažeerimise tegi raskeks see, et ainus tee nende suutlikkuse suurendamiseks oli nende *kollektiivse* turuvõimu suurendamine, mis võimaldanuks ka neil tasakaalustada suurfirmade nõudluse poolseid surveid. See aga tõi nende jaoks tagasi meenutused kollektiviseerimise ajast. Seega minevikus formeerunud tähendused võisid sulgeda tee teatud arenguversioonidele, ehkki alternatiivsed valikud on silmnähtavalt suboptimaalsed.

Metsapoliitikas asetati reformide põhiraskus individuaalsete metsaomanike metsandus-professionaalse suutlikkuse suurendamisele tasuta nõustamise kaudu. Samaaegselt pehmendati teatud regulatsioone just metsade jätkusuutliku majandamise dimensioonis, et võimaldada neil lihtsamalt saada esmast metsatulu. Kuna enamiku omanike professionaalne ja majanduslik turuvõim oli liiga nõrk, jäi isegi efektiivse majandamise tulem suboptimaalseks, nagu juhtus riigimetsadega 1990ndate keskel.

Ilmselt seisab suutlikkuse ja vajaduste, pakkumise ja nõudluse poolse turuvõimu tasakaalustamise lahendus erametsanduse kui majandusharu konsolideerimises majanduslike hoobadega, milles riik enam ei ole suuteline kaasa rääkima.

Tasakaalude täpsustamine RMK-s

Kuigi metsapoliitikas oli põhiline tähelepanu suunatud riigimetsade reformile ning EMAP-i suutlikkus transformeeriti peaaegu täielikult RMK juhtimissuutlikkuseks, pörkus RMK juhtkond uues kontekstis mitte just harva kokku institutsionaalsete tasakaalude probleemiga.

Metsapoliitika keskne küsimus oli, kuidas suhestada (eristada ja tasakaalustada) ühelt poolt riigi kui võimuinstitutsiooni ja teisalt metsanduses toimivate metsade majandajate suhted nii, et säiliks metsanduse ökoloogiliste, majanduslike ja sotsiaalsete väärtuste tasakaal. Majanduslikke eesmärke taotlevat erametsandust oli vaja reguleerida nii, et see ei kahjustaks metsa kui ökosüsteemi. Riigimetsade eksistentsi peamine mõte seisnes metsa kui loodusressursi jätkusuutlikus haldamises nii, et selle väärtus ökoloogilises, majanduslikus ja sotsiaalses mõttes ei

väheneks järgnevate põlvkondade jaoks. Sellises eesmärkide hierarhias oli ressursi jätkusuutlikkus primaarne ja metsa majandamine selle eesmärgi realiseerimise vahend. Kogu järgnev organisatsiooniarendus keerles eesmärkide ja vahendite parema kokkusobitamise ümber. Majandamine seejuures tähendab mitte üksnes metsa müüki, vaid selle kui territoriaalse infrastruktuuri hooldust (ühildub suurel määral ökoloogiliste eesmärkidega) ja metsa raiet, mis lisaks bioloogilise mitmekesisuse säilimisele tagab maal tööhõive.

Üldisel tasandil said need vahekorrad piisavalt selgelt määratletud. Nende eesmärkide operatsionaliseerimine RMK-s polnud aga siiski sedavõrd piisav ja selge, et välistada selliseid muutused mõnes allsüsteemis, mis need vahekorrad paigast ära nihutab. Juba RMK loomisest peale levis visioon eraldada metsade hooldamine (ja kogu n-õ roheline pool) metsatoodete realiseerimisest (n-õ kogu kasumlik) ning delegeerida see erasektorile või isegi erastada. Aastal 2003 sai see isegi RMK arengukava üheks lähtealuseks, mis tipnes juhtimiskriisiga. Sest see oli visioon rollijaotusele metsandussektoris, mis tekkis mitte diskursusareenil, kus valitses eri meediumide tasakaal, vaid pigem RMK ja temale osutatud survete käigus.

Probleeme esineb samuti RMK staatuse ja piiride määratlemisega. Metsapoliitikas ja esimestes rakendustes suudeti RMK toonane saatus väga täpselt määratleda just suutlikkuse ja vajaduste, institutsionaalse konteksti tasakaalude terminites. Üheks argumendiks tulundusasutuse, mitte eraõigusliku aktsiaseltsi kasuks, oli ebastabiilne turusituatsioon ning ettevõtluse ja sotsiaalse kultuuri ebapiisav tase. Ent piisavalt selget ettekujutust ei formeerunud indikaatoritest ja eesmärkidest, mis eeldaksid RMK staatuse muutmist metsandussektori institutsionaalses konfiguratsioonis tulevikus kas era- või avaliku võimu mingi sümbiootilise loogika suunas.

Mõistetav pole ka omaniku – riigi – hoiak RMK missiooni ja eesmärkide hierarhia suhtes. Tundub, et ka valitsus käsitleb RMK-d ja riigimetsi pelgalt kui kommertsobjekti ning näeb RMK edukuses ennekõike hetkeefektiivsust ja metsast saadavat tulu. RMK-l on olulisi avalikke ülesandeid, mida finantseeritakse metsa müügist: alates puhkemajanduse arendamisest, investeringutest kohalikesse teedesse ja elanikkonna koolitusest kuni erinevate kaitsežüümidega alade maaomanikele nende maade asendamiseni metsamaaga, millest on võimalik saada metsatulu. Küsimus pole mitte selles, et RMK ei peaks selliseid majanduslikult ebaefektiivseid (loe avalikke) ülesandeid endale võtma, vaid selles, et lisaks nendele kulutustele maksustab riik RMK-d kui tulundusorganisatsiooni, samas kui erasektori ettevõtteid on tulumaksust sisuliselt vabad. Kusjuures metsatulu moodustab umbes 15% käibest.

Ekskursus metsanduse ja RMK arenguprobleemidesse* oli vajalik selleks, et demonstreerida otsustus- ja diskursusareenide sihipärase ja koordineeritud teisendamise vajadust poliitika rakenduste käigus isegi siis, kui poliitika kujundamisel üldised jätkusuutlikkuse mehhanismid toimivad piisavalt hästi. See on olnud dimensioon, mis RMK, rääkimata valitsuse kui võrgustike potentsiaalsete koordineerijate strateegias, oli jäänud tagaplaanile.

* Me ei puudutanud üldse RMK siseseid arenguid, mida oleme analüüsinud: Sootla, Kadakmaa, 2001.

“Poliitika jätkusuutlikuse mehhanismid. Teoreetilise raamistiku rakendus Eesti metsapoliitika kujunadmise analüüsil”

Georg Sootla

Valitsemine võrgustike kaudu ei sea mingeid eeltingimusi koordineerimise õigusele, veel enam monopolile. Koordineerimismehhanismid ja mustrid kujunevad sõltuvalt ressursi- ja võimusohtuvusest (Kickert *et al.* 1997), samuti nagu initsiatiivi nihkumine ühe või teise osapoolte suunas. Seda muidugi eeldusel, et aktsepteeritud on eesmärk kujundada jätkusuutlik poliitika ja metsandus. RMK eesmärged ja neist tulenevaid rolle ei saa tasakaalustada tavalise jutu ja diskussiooni kaudu. RMK peab kujundama iseseisva võrgustikustrateegia reaalse ja potentsiaalsete osapoolte suhtes, formeerima kindlad tähendused ja imagod endast nende silmis. Suhe valitsusega pole siin erand, pigem on just selles suhtes võrgustiku tüüpi otsustamismehhanismi keskne lüli.

See strateegia ei saa olla enam rõhutatult isiksusekeskne nagu aastatel 1999–2002, mil tänu endisele poliitika eestkostjale, RMK peadirektorile, saavutati toonastes tingimustes RMK suurepärase positsioneerumise institutsionaalses keskkonnas. RMK jätkusuutliku arengu vaatevinklist peab see strateegia olema isegi suurema kaaluga kui näiteks metsade müügi strateegia.

Lõpetuseks

Metsapoliitika liidrid ja osapooled ei läinud kaasa moodsate reformijuttudega detsentraliseerimise ja lahtiriigistamise absoluutsetest eelistest. Metsapoliitika baseerus eri osapoolte väärtuste ja normide konsensusel, mis tekkis erinevatel otsustus- ja aruteluareenidel. Keskseliks eesmärkideks olid institutsionaalsed tasakaalud, mastaabiökoonoomia, kollektiivse identiteedi säilitamine ning metsanduse kui avaliku väärtuse ja ressursi taastootmine. See oli domineerivalt institutsioonipoliitika, mille raames juurutati uusi ja efektiivsemaid tasakaale ning identiteete.

Ometi ei saa jätkusuutlikkuste tagavaid mehhanisme juurutada vaid teatud etapil. Jätkusuutlikkuse baas – süsteemisisesed tasakaalud ja eneserefleksiooni võime – on väga dünaamiline ning eeldab pidevat ja tugevat koordineerivat tegevust. Samas ei tuleks jätkusuutlikkust käsitleda normatiivse ideaalseisundina, kus kõik toimub tõepoolest isereguleerival ja iseueneval režiimil. Suuremad või väiksemad läbikukkumised on loomulikud. Need ei näita jätkusuutlikkuse kahanemist, kuid üksnes eeldusel, et piisavalt hästi teadvustatakse nende põhjusi ja mehhanisme nende ületamiseks, st eeldusel, kui süsteem säilitab tänu erinevate meediumide tasakaalustamise piisavalt adekvaatse enesepeegelduse.

Märkused

- ¹ J. Kooiman (ed.). *Modern Governance. New Government – Society Interactions.* SAGE, 1993. Antud kontseptsioon pakkus selget teoreetilist ja metodoloogilist alternatiivi tol momendil väga populaarsele uue avaliku halduse teooriale ja praktikale, mida nüüdsaesge valitsemise pooldajad ei häbenenud välja öelda (vt Kickert 1993).
- ² Konsensuslikud otsused tuginevad mitte substantiivsel vaid protseduraalsel ratsionaalsusel. Kuid erinevalt liberaal-majoritaarsest ratsionaalsusest, mis eeldab protseduuride järgimise adekvaatsust, eeldab konsensus just nimelt erinevate tähenduste ja arusaamade redutseerimist universaalsele ühisosale. Selles mõttes võib konsensuslik otsus olla sisuliselt väga ebaratsionaalne halvimalt parema valik.
- ³ Sama tugevad surved – kui reaktsioon – tulenesid keskkonnakaitse väärtusi taotlevatelt osapooltelt, mistõttu suurenes plahvatuslikult erineva kaitserežiimiga alade osakaal metsades. Maade asendamine eraomandile pandi aga RMK õlule, mis veelgi süvendas lõhesid eri osapoolte vahel.
- ⁴ Huvitav on see, et antud reformiinitsiatiiv polnud kooskõlastatud valitsuse laiemal

reformikavaga. Seda arutati eraldi haldusreformi komitee istungil 1999. aastal, kuid otsustati mitte sekkuda seni, kuni valitsuse reformikontseptsioon ei selgu.

Viiteallikad

- BAKER, S. *et al.* 1997. *The Politics of Sustainable Development*. Routledge.
- BOGASON, P. 2000. *Public Policy and Local Governance. Institutions in post-modern society*. SAGE.
- BRANS, M., ROSSBACH S. 1997. The Autopoiesis of administrative system: Niklas Luhmann on Public Administration and public policy. – *Public Administration*, vol. 75, 417–439.
- CHIN LIN, J. 1998. Bridging Positivist and Interpretivist Approaches to Qualitative methods. – *Policy Studies Journal*, vol 26 1.
- multidisciplinary perspective. – *Public Administration*, vol 77, 2.
- DANZIGER, M. 1995. Policy Analysis postmodernized: Some political and pedagogical ramifications. – *Policy Studies Journal*, vol 23, 3.
- DOLOWITZ, P., MARSH, D. 2000. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. – *Governance*, vol 13, 1.
- DUDLEY, G. *et al.* 2000. Symposium: Theories of the Policy Process. – *Journal of European Public Policy*, vol 7, 1.
- EESTI metsanduse arengukava aastani 2010. 2002. – *Riigi Teataja* I, 95, 552,
- EESTI metsapoliitika. 1997. – *Riigi Teataja* I, 47, 768.
- EVANS, M., DAVIES, J. 1999. Understanding policy transfer: A multilevel, FISHER, F. 1998. Beyond Empiricism: Policy Inquiry in Post-positivist Perspective. – *Policy Studies Journal*, vol 26, 1.
- FIORINO, D. 1997. Strategies for regulatory reform. Forward compared Backward mapping. – *Policy Studies Journal*, vol 25, 2.
- HEMMATI, M. *et al.* 2002. *Multi-stakeholder Processes for Governance and Sustainability. Beyond Deadlock and Conflict*. Earthscan publications.
- HJERN, B., PORTER, D. 1983. Implementation structures: a New Unit of Administrative analysis. – Strasser (ed.). *Realizing Social Science Knowledge*. Wien.
- HJERN, B., HULL, J. 1987. Local assistance structures: implementation theory and method. – *Helping small firms grow*. Croom Helm.
- HOOD, CH. 1998. *The Art of the State: Culture, Rhetorics and Public management*. Oxford: Clarendon Press.
- INGRAHAM, P. 1978. Toward More Systematic Consideration of policy Design. – *Policy Studies Journal*, vol 15, 4.
- JOHN, P. 1998. *Analysing Public Policy*. Polity Press.
- KELLOW, A. 1988. Promoting Elegance in Policy Theory. – *Policy Studies Journal*, vol 16, 4.
- KICKERT, W. 1993. Autopoiesis and the science of (Public) Administration: essence, Sence and Nonsense. – *Organisation Studies*, vol. 14, 2.
- KICKERT, W. *et al.* (eds.). 1997. *Managing Complex Networks*. Strategies for the Public sector. Edward Elgar.
- KOOIMAN, J. (ed.). 1993. *Modern Governance*. New Government Society Interaction. SAGE Publications.
- LESTER, J. *et al.* 1987. Public policy Implementation: evolution of the field and agenda for future research. – *Policy Studies Review*, vol 7, 1.
- LINDER, S., PETERS, G. 1987. A Design Perspective on Policy Implementation: The Fallacies of Misplaced Prescriptions. – *Policy Studies Review*, vol 6, 3.
- LUHMANN, N. 1983. Insistence on System Theory. – *Social Forces*, vol. 61, 4.
- MANN, M. 1986. *Sources of Social power*. Vol.1. Oxford University Press.
- MAINTZ, R. 1993. *Governing Failures and the Problem of Governability: Some*

“Poliitika jätkusuutlikuse mehhanismid. Teoreetilise raamistiku rakendus Eesti metsapoliitika kujunadmise analüüsil”

Georg Sootla

- Comments on a Theoretical paradigm. – J. Kooiman (ed.). *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. Sage.
- MOE, T. 1984. The New Economics of Organisation. – *American Journal of Political Science*, vol 28.
- MORGAN, G. 1989. *Images of Organisations*. Sage.
- NAKAMURA, R. 1989. Textbook Policy process and implementation Research. – *Policy Studies Review*, vol 7, 1.
- PALUMBO, D. 1987. Introduction to Symposium: Implementation: What have we learned and still need to know. – *Policy Studies review*, vol 7, no 1.
- PUUSTJÄRVI, E. 1995. *Formulation of National Forest Policy and Coordination of technical assistance in the forestry sector; Draft work plan. –Estonian Forestry Development Programme 1995–1998*.
- PUUSTJÄRVI, E. 1998. *Evaluation on Formulation of Public Sector Policies Case-study: Estonian Forest Sector*. [Unpublished paper.]
- PUUSTJÄRVI, E., ONEMAR, A. 1996. Progress Report for the year 1995.– *Estonian Forestry Development Programme 1995–1998*.
- PUUSTJÄRVI E., ONEMAR A. 1997. Progress Report for the year 1996. – *Estonian Forestry Development Programme 1995–1998*.
- RADELLI, C. 2000. Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy. – *Governance*, vol 13, 1.
- RADIN, B. 2000. *Beyond Machiavelli. Policy Analysis Comes of Age*. Georgetown Univ. Press.
- RIIGIMETSADE majandamise keskuse arengukava 2001–2003. www.rmkk.ee
- SCOTT, R. W. 1992. *Organisations. Rational, Natural and Open Systems*. Prentice Hall.
- SCHARPF, F. 1990. Inner circles or hollow cores? Elite networks in national policy systems. – *Journal of Politics*, vol 52, 2.
- SOOTLA, G. 2002. Jätkusuutliku poliitika indikaatorid. – *Eesti inimarengu aruanne*.
- SOOTLA, G. PUUSTJÄRVI, E. VARBLANE, A. 1998 Evaluation of the Formation and Implementation of the Strategy for the Forestry Sector (1995–1998). Tallinn, PHARE, 1998 <http://www.riik.ee/riigikantselei/ahb>
- SOOTLA, G. KADAKMAA, H. 2001. *RMK organisatsioonikultuuri kujunemine 1999–2001*. Tallinn.
- SPITZER, R. 1987. Promoting Policy Theory: Revising the Arenas of Power. –*PSJ*, vol 15, 4.
- STELL KEFALAS, A. G. 1991. The Environmentally sustainable organisation. A system approach. – *Ethics and the Environment*, v. 6, 2.
- DE VRIES, M. S. 1999. Developments in Europe: the idea of policy generations. – *International Review of Administrative Sciences*, Vol 65, 4.
- WISSENBURG, M. 2000. De-hierarhisatsioon and Sustainable Development in Liberal and Non-liberal Societies. – *Global Environmental Politics*, May, vol. 2.
- Луман Н. 2001. Власть. Праксис. Москва.
- Мамардашвили М., Швырев В., Соловьев Э. 1972)

EESTI ÜHISKONNA INTEGRATSIOONIPOLIITIKA KUJUNEMINE

Raivo Vetik

Sissejuhatus

Artikli eesmärk on analüüsida Eesti ühiskonna integratsioonipoliitika kujunemist 1990ndate aastate lõpul eelkõige selle teoreetilise põhjendamise mõttes. Tegemist on keeruka ja vastuolulise poliitika kujundamise valdkonnaga, kuivõrd Eesti riik läbib samaaegselt kahte erinevat ühiskondliku arengu faasi (Vetik, Ruutsoo 1999). Ühelt poolt toimub Eestis rahvuslik ülesehitus. See on moderniseerumise projekt, mille oluliseks eesmärgiks on ühiskonna võimalikult suurema homogeensuse kujundamine. Pärast iseseisvuse taastamist 1991. aastal sai sellest keskne rahvuspoliitika ideoloogiline alus. Teisalt toimub Eestis kitsalt etniliselt aluselt mõistetud rahvusriikluse ideoloogia ületamine, mida teatud mõõndustega võiks nimetada postmodernistlikuks projektiks (Vetik 2001). See algas 1990ndate aastate keskpaiku seoses arusaamisega, et mitmed 1980ndate aastate lõpu ja 90ndate alguse rahvuspoliitilised ideed on osutunud liigromantiliseks ja mitterealiseeritavaks. Päevakorda tõusis Eesti liitumine Euroopa Liiduga, mis samuti eeldas nihet avatuma ja heterogeensema ühiskonnakäsitluse suunas.

Analüütiliselt väljendudes ongi ühiskonna ühtsuse ja erinevuse sobiva proportsiooni leidmine integratsiooniprotsessi põhieesmärgiks. Selle saavutamiseks peab Eesti riigi integratsioonipoliitika ületama kolme tüüpi vastuolusid. Kõigepealt on tegemist vastuoluga ühiskonna avaliku sfääri (inimeste õiguslik staatus, riigikeel, demokraatlikud väärtused) ühtsusevajaduse ja rahvusvähemuste poolt oma eripära säilitamise soovi vahel. Näiteks riigikeele staatuse fikseerimine ja selle kasutusala laiendamine on olnud Eesti riigi ülesehitamise üheks oluliseks eesmärgiks. Paraku tajuvad paljud mitte-eestlased seda oma õiguste kitsendamisena ning ohuna vene keelele.

Teist tüüpi vastuolud põhinevad mitmete sotsiaalsete struktuuride ümberkujundamise vajadusel, mille käigus tuleb paratamatult lammutada vanad. Näiteks ühtse haridussüsteemi loomine eeldab nõukogude ajast pärit kahe paralleelse koolisüsteemi kaotamist. See on vajalik, kindlustamaks ühiskonna sidusust ning loomaks noortele võrdsed võimalused edukaks töökarjääriks. Standardiseeritud kooliharidus on ajalooliselt olnud kõigi Euroopa rahvusriikide moderniseerumise põhiinstrumendiks ning oluliseks võimaluste võrdsuse suurendajaks. Paraku on paljude mitte-eestlaste hoiak Eesti koolisüsteemi uuenduste suhtes valdavalt negatiivne, sest nõukogude ajast pärit kord oli nende jaoks kultuuriliselt ja psühholoogiliselt loomuosasem.

Lõpuks on tegemist vastuoluga erinevate rahvusidentiteetide vahel, eelkõige hoiakuga Venemaa suhtes. Paljude eestlaste jaoks kehastab Venemaa mitte ainult

mineviku ebaõiglust, vaid ka jätkuvat julgeolekuohtu. Enamikule venelastele on Venemaa aga oma traditsioonide ja kultuuri allikaks ning endiselt ka inforuumiks, milles ennast mõtestatakse. Integratsioonipoliitika põhiküsimus ongi selles, kuidas taolises vastuolude rägastikus luua kõigile end Eestiga sidunud inimestele ühine avalik sfäär ning suurendada tolerantsust erasfääri kultuuriliste erinevuste suhtes. Üks võimalus seda teha lähtub multikultuurilisuse ideoloogiast, mis saigi Eesti ühiskonna integratsioonipoliitika aluseks.

Multikultuurilisuse ideoloogia sotsiaalsed ja filosoofilised allikad

Üldistatult öeldes saab ühiskonna eneserefleksioon põhineda kas ühtsuse või erinevuse paradigmal (Vetik 1989). Orientatsioon, mis tähtsustab ühtsust, rõhutab selliseid mõisteid nagu 'tervik', 'koostöö', 'funktsioon' jmt. Teine suund rõhutab aga mõisteid 'paljusus', 'omapära', 'vastuolu', 'konflikt' jmt. Küsimus on loomulikult tendentsis – selles, et teatud perioodidel ja teatud tingimustes domineerib tendents mõtestada nii ühiskonda tervikuna kui ka tema alaosi peamiselt ühtsuse, teistes tingimustes ja perioodidel aga erinevuse terminites. Paradigma valik sõltub suurel määral vastava ajastu poliitilistest ja sotsiaal-majanduslikest põhisuundumustest.

Multikultuurilisuse ideoloogia sotsiaalsed allikad

Multikultuurilisuse ideoloogia tõusu võib seostada eelkõige viimastel aastakümnetel suurenenud riikidevahelise polariseerumisega. Ühel pool on rikkad lääneriigid, mis muutuvad üha rikkamaks, ning teisel pool vaesed arenguriigid, mille suhteline vaesus suureneb veelgi. ÜRO arenguprogrammi poolt koostatud globaalse inimarengu aruande andmeil on maailma viie rikkaima ja viie vaeseima riigi sissetulekute erinevuse dünaamika viimase 40 aasta jooksul järgmine: 1997. aastal oli see 74-kordne, 1990. aastal 60-kordne ja 1960. aastal 30-kordne (Human ... 1999). Taolise erinevuse üheks tagajärjeks on ulatuslik majanduslik migratsioon vaestest maadesse rikkastele, mis iseloomustab kogu Teise maailmasõja järgset perioodi. Teatud määral migratsioon nõrgenes alates 1970ndatest aastatest seoses uue majandusliku situatsiooniga, kuid ühel või teisel moel jätkub siiani. Alates 1980ndate aastate lõpust on ka endine kommunistlik maailm muutunud üheks majandusliku migratsiooni allikaks. Tulemusena on enamik tänapäeva riike oma elanikkonna koosseisult paljurahvuselised. ÜROs on praegusel hetkel etniliselt homogeeniseid riike alla 10% (Smith 1995). Umbes kolmandikus maailma riikides ei ületa ükski etniline grupp 50% elanikkonnast (Cohen 1993). Taolises olukorras on üsna loogiline, et poliitilises teoorias tähtsustub just erinevuse mõiste, mis on aluseks ka multikultuurilisuse ideoloogiaks.

Lisaks riikide majanduslikule polarisatsioonile ja migratsioonile toetavad multikultuurilisuse ideoloogia tõusu ka mitmed teised globaliseerumise aspektid. Nüüdisaja juhtivaid sotsiolooge Manuel Castells väljendab globaliseerumise olemust tabavalt sõnadega "funktsiooni ja tähenduse vaheline skisofreenia" (Castells 1997). Globaliseerumine puudutab eelkõige inimtegevuse instrumentaalset dimensiooni, milles eliidi pragmaatiline huvi surub ühiskonnale peale oma integratiivse loogika. Vastureaktsioon on seotud laiema publiku tasandiga, nende emotsioonide, püüdluste ja identiteediga. Inforevolutsioon ja maailmamajanduse kiire areng 20. sajandi teisel poolel on tekitamas võrgustik-ühiskonda, mis loob ennenägematuid võimalusi, kuid samal ajal lõhub olemasolevat sotsiaalset ja vaimset põhistruktuuri. Põhjus on selles, et identiteedi muutused on tehnoloogia omadest tunduvalt aeglasemad. Tulemusena tekib vaakum, mida hakkavad täitma mitmesugused protestivormid, mis seavad

võrgustiku instrumentaalsuse ning integratiivse loogika küsimärgi alla. Protesti sotsiaalseks kandjaks saavad need ühiskonnagrupid ja regioonid, mis asetleidvas struktuurses nihkes kapitalide liikumises, infovahetuses ja töajuturul jäävad üha enam eemale ressursidest, mis on vajalikud 21. sajandil hakkamasaamiseks (Human 1999).

Lühidalt: mida enam inimesed tunnevad end globaalsete impersonaalsete jõudude meelevaldas, seda suuremaks muutub vajadus lähedase ja mõistetava järele, mida pakub etniline ja kultuuriline samastumine. See vajadus on muutunud ka oluliseks sisepoliitiliseks faktoriks, sest vähemusgrupid nõuavad üha valjuhäälselt enda tunnustamist.

Tulemusena on arenenud lääneriikides tekkinud uut tüüpi sisepoliitiline probleem: mil määral tuleks vähemusgruppide eripärasid tunnustada? Missugused õigused peaksid kuuluma migrantidele, kes kultuuriliselt erinevad niivõrd oluliselt põhielanikkonnast? Kui suures ulatuses on võimalik nende omakultuuri säilitamine ja riigipoolne toetamine? Lihtsustades on probleem selles, et rikkad lääneriigid põhinevad demokraatlikel printsiipidel ning soovivad demokraatlikuks ka jääda, kuid ühiskonna kultuurilise heterogeensuse plahvatuslik suurenemine on muutnud selle traditsioonilise liberaal-demokraatliku mudeli raames problemaatiliseks. Tänapäeva demokraatia tekkis teistsuguses ajaloolises situatsioonis, olles seotud ühiskonna moderniseerumisega, st sotsiaalse homogeensuse olulise suurenemisega indiviidi õigusi rõhutava ideoloogia alusel. Praegusel postmodernismi ajastul toimub teistsugune protsess, mis tähtsustab ka erinevust. Järelikult tuleb leida varasemaga võrreldes uued meetodid ühiskonna sidususe tugevdamiseks. Multikultuurilise ideoloogia, mis toob sisse grupiõiguste mõiste, ongi üks võimalik vastus sellele sotsiaalsele vajadusele.

Individuaalsed või grupiõigused?

Missugused õigused peaksid multikultuurilises ühiskonnas kuuluma vähemusgruppidele? Nimetatud probleemi lahtimõtestamiseks on kasulik siduda see laiema ühiskonnakäsitlusega ning analüüsida kahte liberalismi vormi – protseduurset ja substantiivset.

Protseduurse ühiskonnateooria filosoofiliseks lähtealuseks on Immanuel Kanti indiviidi autonoomia käsitlus, mille kohaselt inimesele kuulub õigus ise defineerida enda jaoks see, mis on hüve. Kuna erinevad inimesed teevad seda erinevalt, siis autonoomia printsiibist tuleneb, et riik ei tohiks omalt poolt formuleerida ühte sisulist seisukohta, mida kõik peaksid järgima. Võib lisada, et Kanti moraalifilosoofia jääb tervikuna formaalsele pinnale. See tuleneb tema üldisemast tunnetuslikust hoiakust ning soovist saavutada ka filosoofias loodusteadustele omane tõsikindlus. Kant leidis, et moraalifilosoofias on see võimalik ainult formalistliku lähenemise puhul. Kui esitada ka sisulisi väiteid, kaotaksid need teaduslikkuse, kuivõrd ei saa olla üldkehtivad. Hilisem liberalism (näiteks Ronald Dworkin ja John Rawls) on Kanti lähtekohast arendanud välja mitmeid protseduurse ühiskonna käsitlusi, mis kujutavad endast domineerivat voolu ka tänapäeva sotsiaalfilosoofias.

Kantist lähtuv liberalism põhineb individualismil, mis omakorda eeldab ühiskonna homogeensust ja riigi neutraalsust. Siit tuleneb, et erinevate kultuuride koosseksiteerimine ühel territooriumil on problemaatiline. Võib viidata liberalismi

klassikule John Stuart Millile, kes leidis, et demokraatia on peaaegu võimatu riigis, kus elavad erinevad rahvused. Samas on liberaalses ühiskonnateoorias olemas ka suund, mis põhineb ühiskondliku hüve sisulisel defineerimisel. See on tekkinud viimastel aastakümnetel just seoses eelpool nimetatud probleemiga – traditsioonilise liberalismi võimetusega kontseptualiseerida adekvaatselt grupiõigustega seotud problemaatikat. Substantiivse liberalismi näitena võib tuua Charles Taylori teooria, kes oma artiklis “The Politics of Recognition” arutab selle üle, mis mõttes ühe kultuuri identiteet sõltub oluliselt tema dialoogilistest suhetest teistega (Taylor 1994). Ta eristab kultuuri monoloogilise ja dialoogilise ideaali ning leiab, et mitte ainult kultuur, vaid ka iga üksikinimene on oma olemuselt dialoogiline. Inimese identiteet kujuneb ainult dialoogis teistega (mis vahel võib olla ka võitlus). Dialoogi mõistega seoses viitab Taylor Mihhail Bahtinile, kelle üks õpilasi Juri Lotman on dialoogi teooriat oluliselt edasi arenanud. Lotman on väitnud, et mistahes intellektuaalne mehhanism eeldab kahte keelt ja dialoogi nende vahel. Ühe absoluutse keele ideaal on abstraktsioon, mis rõhutab tegelikkuse ühte külge, kuid ei vasta sellele kui tervikule. Lotman näeb analoogiat kultuuri, inimteadvuse ja teksti struktuuris ning funktsioneerimises, mille aluseks on nende kõigi dialoogiline iseloom (Lotman 1983).

Dialoogiline kultuurikäsitlus asetab ka multikultuurilisuse fenomeni täiesti uuele pinnale. Kui eeldada, et kultuur on oma loomult dialoogiline, siis võib väita, et multikultuurilisus on normaalne kultuuri eksisteerimise vorm. See on mitte erand, vaid reegel: ilma multikultuurilisuseta ei ole ka kultuuri. Taoline lähenemine toob rahvuspoliitika kujundamise põhimõtteliselt uude valgusse, sest ei ürita kultuurilisi erinevusi iga hinna eest kaotada. Kui monoloogilise lähenemise seisukohalt (mida esindab protseduurne liberalism) on multikultuurilisus kõrvalekalle normist, siis dialoogilise lähenemise seisukohalt on erinevus pigem ressurs. Taoline rõhuasetus aitab oluliselt kaasa rahvuslike konfliktide lahendamisele, sest eeldab kompromisside otsimise vajadust.

Kultuurilised või poliitilised grupiõigused?

Dialoogiline kultuurikäsitlus viib paratamatult ka grupiõiguste tunnustamisele, mis omakorda tekitab uue küsimuse: missuguseid grupiõigusi tuleks demokraatlikus ühiskonnas tunnustada? Kas vähemusi tuleks tunnustada võrdse kultuurisubjektina või ka võrdse poliitilise subjektina? Poliitilise multikultuurilisuse mudelit toetavad näiteks Juan Linz ja Alfred Stepan, kes väidavad, et tänapäeval on demokraatia ja rahvusriigi arenguloogikad omavahel konfliktis (Linz, Stepan 1996). Nende arvates on lahendus selles, et vähemused tunnistatakse kollektiivseid õigusi omavaks poliitiliseks subjektiks koos siit tulenevate võimalustega territoriaalseks autonoomiaks, kakskeelseks riigikorralduseks jne. Analüüsides Eesti integratsioonipoliitikat, on vastupidisel seisukohal Mati Heidmets ja Marju Lauristin. Nad vastandavad sellele individuaalse kultuurilise identifitseerumise mudeli, mis lähtub eeldusest, et sisserännanud elanikkond ei moodusta vähemusrahvust, vaid on kultuuriliselt erinev etniline grupp, mille liikmetele tuleb tagada võrdväärne osalus ühiskonna elus oma kultuurilise eripära säilitamise võimalusega (Heidmets, Lauristin 1998). Taoline mitmekultuurilisuse käsitluses ei eelda kollektiivseid poliitilisi õigusi, vaid enamuse poolt toetatud kultuurilist mitmekesisust ühises sotsiaalses kultuuris.

Sotsiaalse kultuuri mõiste pärineb Will Kymlicalt, kes eristab oma grupiõiguste käsitluses kahte erineva staatusega gruppi: immigrante ja vähemusrahvusi (Kymlicka 1995). Vähemusrahvused moodustasid täieulatusliku ja toimiva ühiskonna omaenda

ajaloolisel kodumaal enne, kui nad ühendati laiema riigiga. Vähemusrahvusteks on näiteks Ameerika indiaanlased, Soome laplased või Venemaa arvukad põhjarahvad. Immigrandid aga on omal soovil elama asunud teise riiki kas majanduslikel või vahel ka poliitilistel põhjustel ning ei moodusta põlisvähemust. Immigrantideks on näiteks türklased Saksamaal, pakistanlased Norras või kuubalased USAs. Kymlicka leiab, et põlisvähemustele peaksid kuuluma üldjuhul peaaegu sama suured grupiõigused kui põhirahvusele, sisaldades ka mitmesuguseid poliitilisi õigusi. Immigrantide grupiõigused seob ta aga peamiselt kultuuriga – oma keele, traditsioonide jmt säilitamisega. Samas lisab ta, et viimaste aastakümnete üldiseks tendentsiks lääneriikides on nii vähemusrahvuste kui ka immigrantide grupiõiguste laiendamine. Kui ajalooliselt on paljud riigid suhtunud oma vähemusrahvustesse pigem negatiivselt ja domineerival, siis nüüd on astunud olulisi samme näiteks nende õiguste tunnistamise poole. Näitena võib tuua Kanada poliitika Quebeci suhtes ning Inglismaa poliitika Sotimaa ning Walesi suhtes. Teisalt – kui immigrantvähemuse suhtes eeldati veel mõned aastakümned tagasi võimalikult kiiret assimileerumist, siis praegu väärtustatakse pigem kultuurilist mitmekesisust ning astutakse ka konkreetseid samme selle institutsionaliseerimiseks. Näiteks Kanadas on politsei kohandanud oma vormiriietuse eeskirju, võimaldamaks sikhi rahvusest politseinikel kanda teenistusajal turbanit vastavalt oma usukommetele.

Eesti ühiskonna integratsiooniprogramm

Missugune võiks olla Eesti jaoks sobiv ühiskonna integratsioonimudel? Järgnev analüüs põhineb teoreetilisel tööel, mis on tehtud seoses mitte-eestlaste integratsioonistrateegia kontseptsiooni väljatöötamisega selle esimeses faasis ja mida kõige selgemalt esindab juba eespool viidatud Heidmetsa ja Lauristini artikkel. Samas on järgnev käsitlus kriitiline mõnede esimese etapi seisukohtade suhtes, mis on teoreetiliselt ebajärjekindlad. Olgu öeldud, et järgnevalt esitatavad seisukohad said kontseptuaalseks aluseks integratsioonistrateegia teise arengufaasi ideestikule ja selle põhjal valminud Eesti ühiskonna integratsiooni riiklikule programmile. Lühiduse mõttes tähistatakse järgnevalt esimese faasi käsitluse terminiga integratsioonistrateegia üks (IS1) ning teise faasi käsitluse terminiga integratsioonistrateegia kaks (IS2).

IS1

IS1 oli oluline samm Eesti rahvuspoliitikas, tähistades põhimõttelist nihet etnotsentriilselt multikultuurilise lähenemise suunas. IS1 järgi sisaldab Eesti versioon mitmekultuurilisest ühiskonnast kolme põhielementi: need on indiviidikesksus, tugev ühisosa ja Eesti kultuuridominant.

- Indiviidikesksus tähendab, et koos vähemusgruppide kultuurilise identiteedi õiguse tunnustamisega rõhutatakse iga indiviidi valikuõigust oma grupikuuluvuse ja kultuuriidentiteedi määratlemisel. Kedagi ei saa piirata omakultuuri edendamisel, samas ei saa kedagi kohustada kuuluma teatud rahvusgruppi. Individuaalse valiku primaarsus tähendab ka seda, et multikultuursus ei toetu seadustega fikseeritud grupiõigustele, vaid eelkõige ühiskonnas kujundatavatele hoiakutele ja arusaamadele. Seetõttu saab keskseks sallivuse ja avatuse aktiivne kujundamine nii eestlaste kui ka mitte-eestlaste seas.
- Tugev ühisosa. Mitmekultuuriline ühiskond saab edukalt toimida vaid siis, kui selle liikmetel on piisav ühisosa. Ühisosa loob aluse üksteist rikastavaks läbikäimiseks, ühishuvi tunnetamiseks, ta loob olukorra, kus eri rahvused tunnevad end turvaliselt. On loomulik, et suur osa ühisosast lähtub eesti kultuurist:

nii riigikeeleks kui domineerivaks suhtlemise keeleks on eesti keel –, ühisosaks peavad saama siin väljakujunenud igapäevaelunormid ja käitumismallid. Oma panuse ühisosasse annavad Eesti vähemused, samuti tuleneb oluline osa ühisest ka käimasolevast europäniseerumisprotsessist – nii demokraatiareeglite kui nüüdisühiskonna mallide omaksvõtt on keskne ülesanne nii mitte-eestlastele kui eestlastele.

- Eesti kultuuridominant. Ühiskondlikus dialoogis on kõik Eestis toimivad kultuurid võrdsed. Suhtes riigiga on eesti kultuur eelisseisundis. Eesti omariikluse eesmärk ja mõte on eesti kultuuri säilitamine ja areng. Demokraatliku riigina on Eesti riigi ülesandeks nii eesti kultuuri edendamise toetamine kui ka vähemuste kultuuriliste arenguvõimaluste tagamine. Kui ühiskond areneb mitmekultuuriliseks, siis riik on ja jääb eestikeelseks. Eesti rahvusriiklus väljendubki riigi vastutuses eesti kultuuri säilimise ja arengu eest globaliseerivas mitmekultuurilises maailmas.

IS2 kontseptuaalse aluse kujundamisel toodi välja järgmised IS1 teoreetilised probleemid.

- IS1 puuduseks on eelkõige tema integratsioonikäsitluse kirjeldav-empiriiline iseloom, mille üheks tagajärjeks on integratsiooni olemuse ja selle väljenduste segiajamine. Integratsiooni mõiste defineerimisel keskendub IS1 kahele probleemile: need on rahvuslike barjääride ületamine ja täisväärtuslik lülitumine ühiskonda. Võib nõustuda, et mõlemad on olulised integratsiooniprobleemid, kuid need ei kujuta endast integratsiooni olemust. Ühel olemusel võib olla mitmeid erinevaid väljendusi, kuid viimaste kirjeldamine ei asenda olemuse avamist. Kirjeldaval tasemel võib tõepoolest öelda, et rahvuslike barjääride ületamine ongi integratsiooni üks eesmärk, kuid integratsiooni olemuse mõistmine eeldab mitte empiirilisi, vaid analüütilisi kateegooriaid. Analüütiline lähenemine asetab integratsiooni laiemasse teoreetilisse taustsüsteemi, mille raames on võimalik seda tõlgendada ja analüüsida lähtuvalt integratsiooniprotsessi olemusest ning selle edukust ka mõõta.
- Empiirilise taseme mõisted loovad tegelikkusest ülelihtsustatud ja sageli ka idüllilise pildi. Ei ole näiteks kahtlust, et ka paljudel eestlastel on mitmesuguseid barjääre ja nad ei löö ühiskonna elus piisavalt aktiivselt kaasa. See on tegelikult inimese vaba valik ja demokraatlikus ühiskonnas täiesti aktsepteeritav valik. Oleks utoopiline nõuda, et kõik inimesed võtaksid ühiskonna elust täisväärtuslikult osa, sest ühiskond lihtsalt on nii loodud, et paratamatult tekivad erinevused, hierarhiad ja konfliktid. Seega, empiirilise taseme mõistete puhul jääb varjatuks, et integratsioon sisaldab ka elemente, mis teatud juhtudel võivad sattuda teineteisega konflikti. Integratsiooni mõiste analüütilisel defineerimisel tulekski näidata, milles see võimalik konflikt seisneb ja milline on konflikti lahendamise mehhanism.
- Empiirilise lähenemise probleem on ka selles, et see ei võimalda nähtusi selgelt piiritleda, mis on näiteks integratsiooni tegevusprogrammi kujundamise seisukohalt vägagi eksitav. IS1-s toodud integratsiooni definitsiooni puhul on raske eristada laiema ühiskonna probleeme integratsiooni kui spetsiifilise programmi probleemidest. Konkurentsivõimetus tööjoturul, võimetus saada piisavalt head haridust, mitteosalemine kultuuri- ja poliitikaelus on mitte ainult integratsiooni, vaid ka ühiskonna kui terviku laiemad probleemid. Neid ei ole võimalik lahendada ainult integratsioonipoliitika raames, seepärast ei tohiks nende kaudu integratsiooni kui spetsiifilist nähtust ka defineerida. Seda

tehes kaob selge piir integratsiooniprogrammi ja teiste võimalike sotsiaalsete programmide vahel. Kui nõustuda, et integratsiooni sihiks on ühiskonna normaalseks funktsioneerimiseks vajaliku sotsiaalse siduse saavutamine, siis peaks integratsiooni definitsioon analüütiliselt lahti mõtestama just siduse mehhanismi, mitte aga lihtsalt kirjeldama integratsiooni soovitavaid tagajärgi.

- Indiviidikesksuse rõhutamine Eesti integratsioonimudeli ühe põhielemendina on eksitav. Samuti ei saa nõustuda väitega, et 'multikultuurilisus ei toetu seadustega fikseeritud grupiõigustele', kuivõrd multikultuurilisuse ideoloogia põhineb substantiivsel ühiskonnakäsitlusel, mis pooldab grupiõiguste tunnustamist. Lisaks on siin tegemist loogilise ebajärjekindlusega, sest toodud mudeli kolmas element – Eesti kultuuridominant – kujutab endast samuti grupiõigust. Näiteks lause "suhetes riigiga on eesti kultuur eelisesisendis" viitab mitte eestlastele kui indiviididele, vaid eestlastele kui grupile, kellele kuuluvad teatud grupiõigused.
- Termin 'eesti kultuuridominant' on ebaõnnestunud. Selles sisalduva mõttega võib igati nõustuda, kuid väljendusvorm tekitab asjatuid pingeid. Integratsiooni ei tohiks defineerida ühe grupi domineerimisena teise üle, vaid pigem vastavatele gruppidele kuuluvate õiguste kaudu. Eestlastele kui grupile kuulub Eestis ainsana õigus oma tervikliku kultuuriruumi riiklikule toetusele ning selle fikseerimine integratsioonimudelis ei tohiks kelleski vastuväiteid või pingeid tekitada.

IS2

1999. aasta suvel kutsus rahvastikuminister kokku asjatundjate komisjoni, kelle ülesandeks sai välja töötada Eesti ühiskonna integratsiooniprogramm aastateks 2000–2007. Programmi aluseks võeti valitsuse poolt 1998. aasta veebruaris vastuvõetud integratsioonistrateegia, mida otsustati kontseptuaalselt täiendada ning konkreetsete valdkondade kaupa sisuliselt lahti kirjutada. Juba programmi nimetus viitab teatud kontseptuaalsele muutusele. Kui integratsioonistrateegia puhul räägiti mitte-eestlaste integratsioonist Eesti ühiskonda, siis integratsiooniprogrammis on jutt ühiskonna kui terviku integratsioonist. Seega on juurutatud idee integratsioonist kui kahepoolsest protsessist, mis eeldab mitte ainult mitte-eestlaste, vaid ka eestlaste panust.

Eespool toodud analüüsist lähtuvalt sai IS2-s integratsiooni määratlemise aluseks analüütiliste mõistete paar ühtsus-erinevus. Integratsiooni eesmärgina määratleti ühiskonna jaoks optimaalse siduse (ühtsuse-erinevuse tasakaalu) saavutamine. Taoline lähenemine põhineb nii klassikalisel rahvusliku ülesehituse kirjandusel kui ka tänapäeva multikultuurilisuse käsitlustel. Eriti oluliseks tuleb pidada John Rexi multikultuurilisuse teooriat, mis põhineb avaliku ja erasfääri eristamisel. Rexi järgi on multikultuurilisuse kui ühiskonnakorralduse vormi mõistmiseks oluline uurida, kui ühtsed või erinevad on neis kahes sfääris ühiskonna peamised rahvusgrupid ja missugust poliitikat viib ellu riik nendes sfäärides. Nimetatud kahe eristuse analüütilisel ristamisel tekib neli loogilist võimalust:

- a) ühiskond, mis on unitaarne avalikus sfääris, kuid salliv erinevuste suhtes erasfääris;
- b) ühiskond, mis on unitaarne avalikus sfääris ning soodustab unitaarust ka erasfääris;
- c) ühiskond, mis soodustab erinevust ja erinevaid õigusi nii avalikus kui ka erasfääris;
- d) ühiskond, mis soodustab erinevust ja erinevaid õigusi avalikus sfääris, kuid

sarnasust erasfääris.

Variant a kujutab endast Rexi järgi multikultuurilisuse mudelit, b on prantsuse tüüpi assimilatsiooni mudel, c iseloomustab kolonialismi ning d iseloomustab USA lõunaosariike enne tsiviilõiguste liikumist (Rex 1996).

Seega on Rexi teooria järgi multikultuurilise ühiskonna loomisel oluline optimaalse ühtsuse-erinevuse proportsiooni kujundamine nii avalikus kui ka erasfääris. Erasfääris võib domineerida erinevus, sest see rikastab kultuuri üldpilti. Avalikus sfääris peaks aga domineerima homogeensus, sest see kindlustab ühiskonna normaalseks funktsioneerimiseks vajaliku sidususe. Probleemiks on aga asjaolu, et mõned nähtused kuuluvad nii ühte kui ka teise sfääri. Näiteks kooliharidus annab inimesele ühelt poolt instrumentaalse kompetentsi ja kuulub selles mõttes avalikku sfääri, kuid teiselt poolt õpetab ka teatud moraalseid väärtusi, mis on omased kindlale kultuuritübile. Sama on keelega – ühelt poolt on keel instrument, mis on vajalik ühiskonnas hakkamasaamiseks ning kodaniku ja riigi normaalseks kommunikatsiooniks, teiselt poolt aga ka teatud vaimsure kandja. Seega, era- ja avalikku sfääri saab küll analüütiliselt eristada, kuid nad mõjutavad teineteist. Järelikult ei ole olemas mingit ühest retsepti kõigi paljurahvuselist riikide jaoks demokraatliku multikultuurilisuse mudeli loomiseks. Erinevates riikides ja kultuurides tekivad erinevad probleemid ning järelikult peaks neis optimaalne ühtsuse-erinevuse vahekord olema määratletud erinevalt.

Eesti ühiskonna integratsiooni programmis esitatud integratsiooni definitsioon lähtub integratsiooni olemuse ja selle väljenduste eristamise vajadusest ning määratleb ühiskonna jaoks optimaalse sotsiaalse ühtsuse-erinevuse vahekorra sisu.

Eesti ühiskonna integratsiooni *olemuse* kujundavad kaks protsessi:

ühelt poolt ühiskonna sotsiaalne *ühtlustumine* eesti keele tundmise ja Eesti kodakondsuse omandamise alusel ning teiselt poolt etniliste *erinevuste säilitamine* etniliste vähemuste kultuuriliste õiguste tunnustamise alusel. Sealjuures on ühiskonna ühtlustumine kahepoolne protsess – nii eestlaste kui mitte-eestlaste integreerumine Eesti ühiskonnas tugeva ühisosa ümber.

Integratsiooni *väljendusvormid* on sõnastatud erinevalt eri sihtgruppide suhtes.

Mitte-eestlaste sihtgrupi puhul väljendub integratsioon nende barjääride järkjärgulises kadumises, mis praegu takistavad paljudel mitte-eestlastel olema konkurentsivõimelised Eesti tööjõuturul, saamast osa siinsetest haridusvõimalustest, osalemast kohalikus kultuuri- ja poliitikaelus. Need barjäärid on ennekõike seotud eesti keele oskusega, kohaliku kultuuri tundmisega, õigusliku staatusega, aga ka kiiretest ühiskonnamuutustest johtuvate hirmude ja eelarvamustega.

Eestlaste sihtgrupi puhul väljendub integratsioon hoiakute muutumises eesmärgiga kujundada mitmekultuurilises Eestis avatud suhtlemiskeskond.

Toodud integratsioonikäsitlus sisaldab elemente, mis teatud juhtudel võivad sattuda omavahel vastuollu, kuivõrd ühiskonna homogeensususe suurendamine ja erinevuste säilitamine on vastassuunalised protsessid. Seepärast on oluline näidata, missugust ühiskonna ühtlustumist ja missuguste erinevuste säilitamist konkreetsetes valdkondades silmas peetakse. Selleks eristatakse integratsiooniprogrammis järgmisi

integratsiooni *põhieesmärke*.

- I. Keelelis-kommunikatiivne integratsioon, st. ühise teabevälja ja eestikeelse keskkonna taastootmine Eesti ühiskonnas kultuurilise mitmekesisuse ja sallivuse tingimustes.
- II. Õiguslik-poliitiline integratsioon, st. Eesti riigile lojaalse elanikkonna kujundamine ja Eesti riigis kodakondsuseta inimeste arvu vähendamine.
- III. Sotsiaal-majanduslik integratsioon, st. Eesti ühiskonna liikmete võrdse konkurentsivõimelisuse ja ühiskondliku mobiilsuse saavutamine sõltumata rahvusest.

Seega, integratsiooni programmis eeldatakse, et termin integratsioon on üldmõiste, mis sisaldab keelelis-kultuurilist, õiguslik-poliitilist ja sotsiaal-majanduslikku aspekti. Nende eristamine on suhteline ja kohati ka problemaatiline, kuid siiski vajalik nii teoreetilistel kui ka praktilistel kaalutlustel. Teoreetiliselt on see vajalik eristamiseks integratsiooni erinevaid valdkondi ja tasemeid ning sõnastamiseks neis konkreetset integratsiooni eesmärgid. Praktilises mõttes on erinevate elementide väljatoomine oluline selles mõttes, et võimaldab keskenduda olulisematele probleemidele ning jätta kõrvale ebarealsed eesmärgid. Eristatud sfäärides eksisteerivad integratsiooniprobleemid on programmis lahti kirjutatud.

- I. *Keelelis-kommunikatiivse integratsiooni* vajadus tuleneb asjaolust, et paljude mitte-eestlaste eraldatus Eesti ühiskonnast on tingitud puudulikkusest eesti keele oskusest. Ühise eestikeelse keskkonna loomine toimub paralleelselt rahvusvähemuste keele ja kultuuri arengule soodsate tingimuste loomisega. Endast erineva sallimise ja vastastikuse tunnustamise ning austusega tähtsustatakse Eesti mitmekultuurilisust. Eestlaste ja mitte-eestlaste üksteise suhtes positiivsemad hoiakud toetavad ühise teabevälja kujunemist ning eestikeelse keelekeskkonna kui riiklustunnuse väärtustamist. Valdakonniti tähendab see järgmist:

- a) *haridus* – Eesti haridussüsteem kujuneb keskseks integratsiooniteguriks. Õpetajad on ette valmistatud tööks mitmekeelse ja -kultuurilise õpilaskonnaga; on loodud Eesti-kesksed õpikud ja õppevahendid. Muukeelse põhikooli lõpetanud noortel pole keelelisi ega kultuurilisi barjääre haridustee jätkamiseks või tööturul konkureerimiseks. Samas toetab riik rahvusvähemuste tegevust emakeelse hariduse ja kultuuri edendamisel;
- b) *eesti keele oskus* – mitte-eestlaste eesti keele oskus paraneb võrreldes riikliku programmi algusaastaga. Eesti keel muutub riigikeele kõrval ka valdavaks ühiskondliku suhtlemise keeleks. Kõik muukeelse põhikooli lõpetajad läbivad kooli lõpetamisel eesti keele ja kodanikuõpetuse eksami, mis mittekodanikel on võrdsustatud kodakondsuse eksamiga;
- c) hoiakute muutumine ühiskonnas – suhtumine mitte-eestlased kui probleem asendub hoiakuga mitte-eestlased kui arengupotentsiaal, mitte-eestlased kui osalejad Eesti ülesehitamisel. Selge riigipoolne huvi mitte-eestlaste, eriti aga kasvava põlvkonna perspektiivide vastu Eestis loob vajaliku poliitilise õhustiku tegelikuks integratsiooniks, kus ühelt poolt kujuneb osalemisvalmidus mitte-eestlaste hulgas ning teiselt poolt suureneb eestlaste huvi Eesti mitmekultuurilisuse vastu.

Seega, kultuurilis-keelelises sfääris eeldab multikultuurilisus kaht aspekti, mis

Eesti ühiskonna integratsioonipoliitika kujunemine

Raivo Vetik

täiendavad teineteist. Ühelt poolt on rõhutatud, et kultuurierinevus on ühiskonna jaoks ressurs, mitte probleem. Selles mõttes ühiskonna ühtlustumine vajalik ei ole ning vähemusi tuleb aidata nende omakultuuri arendamisel. Teiselt poolt on ühiskonna normaalseks toimimiseks aga vajalik ühtse kommunikatsioonivälja olemasolu. See nõuab paljudelt mitte-eestlastelt küllalt tugeva keelebarjääri ületamist, mis samal ajal loob neile reaalse võimaluse ühiskonnas täisväärtuslikuks osalemiseks.

II. *Õiguslik-poliitiline integratsioon* lähtub Eesti kahest probleemist. Esiteks umbes 25% Eesti elanikkonnast ei oma Eesti kodakondsust ning umbes 17% ei oma ühegi riigi kodakondsust. Seetõttu on vastava integratsiooniprotsessi eesmärgiks Eesti kodakondsusega inimeste arvu suurenemine ja eestlastele ning mitte-eestlastele ühise riigi-identiteedi kujunemine, mis luuakse eestikeelse teabevälja baasil. Valdkonniti tähendab see järgmist:

- a) *kodakondsus* – Eestis luuakse olukord, mis võimaldab kõigil mitte-eestlastel, kes soovivad Eesti kodakondsust, selle saamise tingimused ka täita. Mitte-eestlaste poliitiliselt Eesti ellu integreerumise juriidiliseks väljenduseks on Eesti kodakondsuse omamine. Naturalisatsiooniprotsess muutub tulemuslikumaks ja tõhusamaks;
- b) *osalemine poliitilistes struktuurides* – mitte-eestlastest Eesti kodanikud osalevad võrdväärselt eestlastega seadusandliku ja täidesaatva võimu struktuurides. Eesti demokraatliku arengu tingimusena kujuneb poliitilisel maastikul nii eestlaste kui mitte-eestlaste seas sarnane poliitiline pluralism.

Demokraatia eeldab lahkavamuste olemasolu ühiskonnas – neid ei eitata, vaid lahendatakse kindlate protseduuride kaudu. Samal ajal eeldab demokraatlik poliitiline süsteem teatud ühtsust oma liikmete õigusliku staatuse ja põhiväärtuste mõttes. Eesti tingimustes eeldab poliitiline integratsioon kahte omavahel seotud protsessi – ühelt poolt kõigi inimeste õigusliku staatuse võrdsustumist efektiivse naturalisatsiooni kaudu ning teiselt poolt mitte-eestlaste lojaalsuse kujunemist Eesti riigi suhtes.

III. *Sotsiaal-majanduslik integratsioon* on seotud vajadusega vältida olukordi, kus inimese rikkus või vaesus ja edukus või ebaedukus karjääriredelil oleksid tugevalt seotud etnilise tunnusega. Praegu tulenevad paljude mitte-eestlaste probleemid nende vähesest keeleoskusest ja sotsiaal-majanduslike ümberkorralduste raskustest Ida-Virumaal. See on selles piirkonnas kaasa toonud suurema tööpuuduse ja sotsiaalse tõrjutuse. Eduka sotsiaal-majandusliku integratsiooni aluseks on ühelt poolt keeleõppe tõhustamine ning teiselt poolt uuringutega ettevalmistatud regionaalpoliitika elluviimine. Valdkonniti tähendab see järgmist:

- a) *mitte-eestlaste osalemine Eesti ühiskonna elus võrdväärselt eestlastega* – vähenevad barjäärid, mis ennitakistavad mitte-eestlaste konkurentsivõimet tööturul ja avalikus elus. Soodsamad tingimuste loomisega osalevad nad laiemalt valitsusvälistes ühendustes, kultuuriloomes, rahvusvahelises ideevahetuses;
- b) *mitte-eestlaste regionaalse isoleerituse vähenemine* – riigipoolse ergutamise ja toetamisega suureneb nii eestlaste kui mitte-eestlaste riigisisene mobiilsus.

Seega, ka sotsiaal-majanduslikus sfääris ei saa eksisteerida erinevate rahvusgruppide

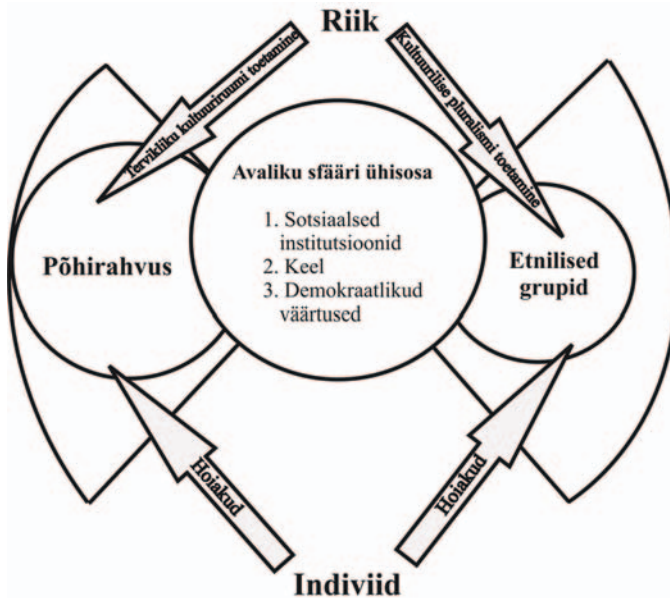
täielikku võrdsust, sest turumajandus iseenesest eeldab teatud ebavõrdsust. Samal ajal on integratsiooniks oluline luua tingimused, kus majanduslik jõukus ja tööalane edukus ei oleks seotud rahvustunnusega.

Eesti ühiskonna multikultuurilisuse mudel on integratsiooni programmis defineeritud kolme põhitunnusega: kultuuriline pluralism, tugev ühisosa ning tervikliku eesti kultuuri toetamine. Nimetatud mudeli aluseks on nüüdisaegses sotsiaalteoorias toimuv diskussioon individuaalsete ja kollektiivsete õiguste vahekorra üle. Domineeriv liberaalne teooria eitab grupiõiguste tunnustamise vajadust, leides, et indiviidi õiguste tunnustamine on piisav ühiskonna demokraatlikuks ja normaalseks funktsioneerimiseks. Samas viitavad uuemad käsitlused ka liberalismi enda raames, et grupiõiguste sissetoomine on nüüdisaegses ühiskonnas paratamatu. Seetõttu on IS1-s üle võetud IS2-st tugeva ühisosa ning eesti kultuuriruumi toetamise põhimõtted, kuid indiviidikesksuses on asendatud kultuurilise pluralismi põhimõttega. See on defineeritud järgmiselt:

Eestis elavatele mitte-eestlastele on tagatud oma keele ja kultuurilise eripära säilitamise võimalused, eeskätt emakeelse hariduse saamise ja kultuuriseltside tegevuse arendamise kaudu. Samuti kuulub selle alla oma kultuurilise omapära ning selle saavutuste tutvustamine Eesti ühiskonnas. Seega, integratsiooni üheks eesmärgiks on Eestis elavate erinevate etniliste gruppide kultuuride kohandamine Eesti ühiskonnas, *mitte* nende assimileerimine eesti kultuuri. Erinevus keelilisest ja kultuurilisest assimilatsioonist seisneb integratsiooni puhul kahes samaaegselt toimivas protsessis: üheltpoolt etnilise grupi keele ja kultuurilise eripära säilitamine ja teiselt poolt integreerumine Eesti ühiskonnas tugeva ühisosa ümber.

Indiviidikesksuse asendamine kultuurilise pluralismiga ei tähenda, et integratsiooni põhisubjektideks on grupid. Toodud mudelis eeldatakse endiselt, et integratsiooni otseseks subjektiks on individid. Integratsioon indiviidide tasemel kujundab ühiskonna avalikus sfääris piisavalt tugeva ühisosa, mis toimib eesti keele, ühiste sotsiaalsete institutsioonide ja demokraatlike väärtuste alusel. Kuid nimetatud põhimõttele toetuvat integratsiooni täiendab etnilistele gruppidele kuuluvate kollektiivsete õiguste tunnustamine, mis väljendub nii kultuurilise pluralismi kui ka tervikliku eesti kultuuriruumi toetamise põhimõtetes. Seega, kultuurilise pluralismi põhimõte on seotud erasfääriga, millesse riik otseselt ei sekku. Tugeva ühisosa põhimõte on seotud avaliku sfääriga, moodustades just sellisena ühiskonna integratsiooni tuuma. Tervikliku eesti kultuuriruumi toetamine kuulub ühelt poolt erasfääri, sest on seotud ühe etnilise grupi kultuuriga, kuid teiselt poolt kuulub see ka avalikku sfääri, kuivõrd Eesti ühiskonna sotsiaalse kultuuri aluseks on eesti keel.

Lühidalt: toodud integratsioonimudel eeldab, et multikultuuriline ühiskond saab normaalselt toimida ainult tingimustes, kus tema liikmed jagavad piisavat ühisosa. See loob aluse efektiivseks kommunikatsiooniks ning ühiste huvide leidmiseks ühiskonnas. Tugeva ühisosa tekkimine aitab kaasa sellele, et kõik inimesed olenemata oma rahvusest tunnevad enda Eestis kindlalt. Tugev ühisosa on territoriaalselt defineeritud Eesti riigi piiridega ning põhineb eesti keelele, mille alusel toimivad avaliku sfääri institutsioonid. Kultuurilise pluralismi põhimõte tähendab, et mitte-eestlastele on loodud võimalused säilitada oma keelt ja kultuuri omakeelse hariduse ning kultuuriühingute kaudu.



Tervikliku eesti kultuuri toetamine tähendab, et eesti kultuuri staatus on võrreldes vähemuskultuuride omaga erinev. Eesti ühiskond on multikultuuriline ning riik loob tingimused vähemuskultuuride arenguks, kuid ühise sotsiaalse kultuuri mõttes põhineb riigi toimimine eesti kultuurile.

Kuigi Eesti ühiskonna integratsiooniprogrammi sisu põhineb Eesti konkreetsetel oludest, võib eeldada, et selle aluseks olevad teoreetilised põhimõtted on kasutatavad ka mujal. Võib eeldada, et multikultuurilise demokraatia mudel kujuneb rahvusriigi arengu nüüdisaegsel etapil põhiliseks lähenemiseks mitmekultuuriliste ühiskondade korraldamisel, vahetades välja traditsioonilise liberaaldemokraatliku mudeli.

Lõppsõna

Artikli eesmärk oli analüüsida Eesti ühiskonna integratsioonipoliitika kujunemist. Autor on õnnelik ja teatud mõttes erandlikus situatsioonis, sest samaaegselt oma erialase tööga multikultuurilisuse teemadel kaasati ta valitsuse juurde moodustatud asjatundjate komisoni, kelle ülesandeks sai riikliku integratsiooni programmi koostamine Eestis aastateks 2000–2007. See andis võimaluse kasutada eelneva teoreetilise töö tulemusi nimetatud programmi kontseptuaalse aluse formuleerimisel, milleks sai demokraatliku multikultuurilisuse idee.

Enamik tänapäeva ühiskondi on multikultuurilised. Kultuuri mõttes on ühiskonna heterogeensus küll ressurss, kuid sotsiaalselt ja poliitiliselt võib tekitada mitmesuguseid probleeme. Selleks et funktsioneerida normaalselt, on vajalik ühiskonna teatud minimaalne sidusus, mis loob kõigile ühise kommunikatsiooni välja ja sotsiaalse kultuuri. Nende aluseks on tavaliselt ühiskonna põhirahvuse keel ja kultuur. Sellega seoses tekib aga küsimus, missugused peaksid olema vähemusgruppide õigused. Tuleb mõelda, et sageli on enamus- ja vähemusgruppide huvid lahknevad. See tuleneb

nii nende erinevast seosest antud maaga kui ka erinevatest kultuuripraktikatest ja traditsioonidest. Antud töös lähtutakse nimetatud probleemi arutamisel era- ja avaliku sfääri eristamise vajadusest. Erasfääris on vähemusgruppide erinevuste säilimine positiivne, sest rikastab kultuuri üldpilti. Avalikus sfääris peaks aga domineerima homogeensus, mis kindlustab ühiskonna normaalseks funktsioneerimiseks vajaliku sidususe.

Nendest põhimõtetest lähtuvalt ongi töös sõnastatud Eesti ühiskonna demokraatliku multikultuursuse mudel. Integratsiooni definitsioonis määratletakse integratsiooni olemusena ühelt poolt ühiskonna sotsiaalne ühtlustumine eesti keele tundmise ja Eesti kodakondsuse omandamise alusel ning teiselt poolt etniliste erinevuste säilitamine vähemuste kultuuriliste õiguste tunnustamise alusel. Integratsiooni riiklikus programmis on toodud definitsiooni alusel sõnastatud Eesti versioon multikultuurilisest ühiskonnast, mis sisaldab kultuurilise pluralismi, tugeva ühisosa ja tervikliku eesti kultuuri toetamise põhimõtteid.

Eesti ühiskonna integratsiooni eesmärgiks on luua sisemiselt tugev ja arenguvõimeline ühiskond, mis oleks valmis edukalt vastama 21. sajandi globaalsetele väljakutsetele majanduses, poliitikas ja kultuuris. Enam ei ole küsimus asetatud selliselt, et etnopolitiika alternatiivideks on kas rahvuslik puhtus või sulandumine. Pigem on tähtis võime jääda muutudes iseendaks. Multikultuurilisusel põhinevas ühiskonnas kehtib see nii põlisrahvuse kui ka rahvusvähemuste suhtes.

Viiteallikad

- CASTELLS, M. 1997. *The Information Age: Economy, Society and Culture, vol. II, The Power of Identity*. Blackwell.
- COHEN, R. 1993. Conclusion: Ethnicity, the State, and Moral Order. – J. Toland (ed.). *Ethnicity and the State*. London: Transaction Publishers.
- HEIDMETS, M., LAURISTIN, M. 1998. Sissejuhatus: mitmekultuurilise Eesti valikud. – *Mitmekultuuriline Eesti: väljakutse haridusele*. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus.
- HUMAN Development Report 1999. 1999. Oxford University Press.
- KYMLICKA, W. 1995. *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford.
- LINZ, J., STEPAN A. When Democracy and the Nation-State Are Conflicting Logics: Estonia and Latvia. – J. Linz, A. Stepan (eds.). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. John Hopkins University Press.
- LOTMAN, J. 1983. Ассиметрия и диалог. – *Труды по знаковым системам*, 16. Tartu.
- REX, J. 1996. *Ethnic minorities in the modern nation state: working papers in the theory of multiculturalism and political integration*. MacMillan Press
- SMITH, A. D. 1995. *Nations and Nationalism in a Global Era*. Polity Press
- TAYLOR, C. 1994. The Politics of Recognition. – A. Gutman (ed.). *Multiculturalism*. Princeton University Press.
- VETIK, R. 1989. *Sotsiaalseõigluse teooria metodoloogilised probleemid*. Teaduskandidaadi väitekirj. Läti Teaduste Akadeemia. [Vene keeles.]
- VETIK, R. 1999. Eesti riik ja ühiskond 21. sajandi künnisel. – R. Vetik, R. Ruutsoo (toim). Eesti inimarengu aruanne. Tallinn: Ilprint.
- VETIK, R. 2001. Democratic Multiculturalism: a New Model of National Integration. Aland Island Peace Institute.

MINIMAALRIIK, RAHVUSTERVIK VÕI KAASATUD KODANIK?

Kodakondsuse põhimõtted taasiseseisvunud Eesti poliitikas

Leif Kalev

Sissejuhatus

Kodakondsus on olnud taasiseseisvunud Eesti poliitika oluline mõjutaja. Vabariigi taastamine õigusliku järjepidevuse alusel (*restitutio in integrum*) põhines valitseva seisukoha järgi just kodanikkonna järjepidevusel. Uue põhikorra kujundamine, dekoloniseerimise ja ühiskonna taasloomimise püüded ning neile vastavad muutused poliitikas ja seadustes 1990ndatel aastatel olid saadetud väitlustest kodanike ringi määratlemise üle.

Viimastel aastatel paistab kodakondsuse tähendus poliitika määrajana olevat vähenenud ning seni suhteliselt selgepiiriline avalik arusaam ja erakondade leppimus sisu ja piiride osas murenenud. Kesksed vaidlusküsimused on nihkunud sotsioloogilise kodakondsuskäsitluse suunas, olles üheks märgiks taasiseseisvusaja algul valdava minimaalriigi käsitluse taandumisest.

Niisuguse arenguga samaaegselt, ehkki mitte otseselt seotult, on käivitunud üha elavam kodakondsuseteemaline arutelu maailma teadusväljaannetes. Näiteks 1990ndatel üllitati samapalju artikleid kui kogu varasemal ajal kokku (Isin ja Turner 2002: 9). Rahvusvahelises poliitika- ja ka laiemalt ühiskonnateaduslikus kirjanduses kujunenud lähenemisviisid on hea vahend meie poliitika analüüsiks viisil, mis suudaks välja tõusta pelgalt sündmuste kohalikust kontekstist lähtuvast kirjeldamisest.

Siinse artikli eesmärgiks on analüüsida kodakondsuse mõõtmete väljaarendatust taasiseseisvunud Eesti poliitikas. Selleks loon kodakondsuse mõistelise alusraamistiku, esitades õigus- ja sotsiaalteadusliku kodakondsuskäsitluse põhiküsimuste analüüsi kaudu kodakondsuse põhimõtted. Küsimuste ring on laiem kui tavapäraselt kodakondsuspoliitika mõistega hõlmatu.

Kujunenud kontseptuaalsele alusele tuginedes vaatlen seejärel üldjoontes, missugustele kodakondsuse seisukohalt tähendust omavatele mõõtmetele on keskendunud Eesti poliitika uuel iseseisvusajal. Iseloomustan valdkonniti keskseid sündmusi ning toon välja mõnevõrra alusstatistikat.

Arvestades kogumiku suunitlust ja artikli piiratud mahtu, on keskne tähelepanu pööratud mõisteraamistiku väljaarendamisele. Eesti arengud on ennekõike

kaardistatud ning esitatud kokkuvõtlikult, sageli vaid markeerituna või edasisi uurimisvõimalusi näitavana. See ei võimalda teha laiaulatuslikke järeldusi. Küll on võimalik hinnata põhisuundumusi, nagu vihjatud pealkirjas.

Õiguslik ja sotsioloogiline kodakondsuskäsitlus

Mõiste kodakondsus on ilmunud hiljemalt Vana-Kreekas ning tema sisu tegelikkuses aegade jooksul korduvalt muutunud (ülevaate võib saada nt Heater 2004; Riesenberga 2002). Kujunedes kõrvuti teiste modernse riigini viinud arengutega, eriti valgustuse ning suverääni, ühiskondliku lepingu ja rahvusriigi õpetustega (vt Heater 2004; Faulks 2000; Klusmeyer 1996) omandas nüüdne valitsev õiguslik kodakondsuskäsitlus suhteliselt nüüdisaegse kuju 19. sajandil.

Õiguslik kodakondsuskäsitlus on maailma riikide kodakondsusseaduste alus, seega ka kodakondsuse sildi all teostatavate poliitikate põhiallikas. Tema keskse küsimusena võib välja tuua: missugune on riigi ja rahva vaheliste suhete normatiivne mudel ehk teisisõnu – kuidas on sätestatud antud riigi ja tema kodanike vastastikused õigused ja kohustused? Tähelepanu keskendub ennekõike vormiliste kodanikuseisundi ja teiste riigiga seotuse olekute avalikule õiguslikule sisustamisele, kodakondsuse saamise ja kaotamise tingimustele ning muudele avalikult määratletud õigussuhetele.

Selge teetähisega Thomas H. Marshalli 1949. aastal peetud (1950 trükkis avaldatud) loengutel, millest alates on teadvustatud kodakondsuse jaotust tsiviilseks, poliitiliseks ja sotsiaalseks, on hakanud tugipinda võitma sotsioloogiline kodakondsuskäsitlus. See lähenemine on tänapäevasel kujul märgatav umbkaudu kuuekümneme aasta jooksul ning omandanud juhtseisundi ennekõike viimasel veerandsajandil.

Sotsioloogilise lähenemise huvikeskmes on inimese tegelik seisund ühiskonnas. Iseloomulik küsimus on, missugune on isiku tegelik ühiskonda kuulumise olek, tema sisuline subjektsus. Ehk teisisõnu: missugune on kodanikuseisund tegelike sotsiaalsete praktikate kohaselt?

Õigusliku ja sotsioloogilise käsitluse võrdlemisel¹ on selge subjektsuse sisuliste tahkude seotus erinevate inimese ja riigi õiguslikult sätestatud suhetemudelitega. Viimased kujutavad sotsioloogiliselt vaadates osa analüüsi aluskeskkonnast, samas võib sisuline analüüs viia sätestatud seisundite ümberkujundamisele.

Mõiste 'kodakondsus' maht käsitlustes mõneti erineb. Minimalistlikult võib õigusliku kodakondsuskäsitluse all mõista vaid sätestatud kodanikuseisundiga seotud küsimusi. Sageli mahutatakse kodakondsusõiguse alla siiski ka teised inimese ja riigi suhete mudelid. Küsimused sellest, kuidas näeb välja sätestatud õiguste ja kohustuste tegelik kasutamine ja missugused arengud on siin võimalikud, jäävad aga põhiosas õigusliku käsitluse huvialast välja, samas kui neile keskenduvad mitmed sotsioloogilise lähenemise mõõtmed.

Järgneva vaatluse põhirõhk on just sotsioloogilisel lähenemisel, millele Eestis seni osaks saanud vähem tähelepanu.²

Õigusliku kodakondsuskäsitluse põhimõtted

Nagu juba märgitud, keskendub õiguslik kodakondsuskäsitlus avalikele normatiivsetele suhetele inimese ja riigi vahel. Selline lähenemisviis määrab suuresti

“Minimaalriik, rahvastervik või kaasatud kodanik? Kodakondsuse põhimõtted taasiseseisvunud Eesti poliitikas”

Leif Kalev

ka küsimused, millele keskendutakse. Võime välja tuua järgmised põhiteemad:

Riigi õigusliku põhikorra tüüp, st missuguses positsioonis on riik inimeste suhtes. Kodakondsuspoliitika jaoks on tegu n-õ alus- või eelküsimusega, mis määrab täpsemate lahenduste üldsuuna.

Kui tänapäeva euroopalik riik on demokraatlik, sotsiaalne ja pluralistlik õigusriik sellele vastavate nõuetega (vt nt Annus 2001: 49–94), siis mujal maailmas ning ka varem ajaloos on esinenud tunduvalt teistsugust elukorraldust (vt Heater 2004; Riesenberg 2002; Faulks 2000).

Nüüdisaegse riigi kolm alustala on maa-ala, rahvas ja sõltumatu (suverääanne) avalik võim (vt nt Liventaal 1999: 10–18, põhiseaduse kommenteeritud väljaanne: 65–68). Väga lihtsalt öeldes moodustab kodanikkond riigi rahva, milleta riigi olemasolu on sisuliselt võimatu.

Kodakondsus tähendab isiku kuulumist riigiks organiseerunud ühiskonda ja allumist seal kehtivale õiguskorrale. Samas peab õiguskord sisaldama mõlemapoolseid õigusi ja kohustusi. Näiteks määratletakse sageli riigi üldise ülesandena suurendada kodanike heaolu, sellega mitte toimetulemisel võib demokraatias valitseja välja vahetada. Õiguste ja kohustuste üldmudel on esitatud allpool.

Missugused inimese ja riigi suhete mudelid on õiguslikult võimalikud (sätestatud, määratletud, olemas)? Missugused seisundid nendest tulenevad ja missugune on suhete iseloom erinevate seisundite puhul?

Lisaks suhteliselt selgepiirilisele ja suhteliselt ulatuslike õigustega kodanikuseisundile on tänapäeval olemas terve rida teisi inimese õiguslikke seisundeid.

Tuttav juba vanaaja maailmast välismaalastele kehtinud eriregulatsioonidena, on seisundite valik tänapäeva keerukamas ja kiiremalt muutuvas maailmas ilmselt oluliselt mitmekesisem. Võimalikud on välisriigi kodakondsusega või kodakondsuseta alalise ja ajutise elaniku seisundid, pagulase, diplomaatilise tegevusega ja sõjaväebaasidega seotud eriseisundid jms (vt tabel 4 Eesti kohta).

Väärib märkimist, et põhimõtteliselt on võimalikud ka samaaegsed erinevad kodakondsusolekud. Tänapäeva maailmast sobib näiteks Iisrael, kus eristatakse nn kodakondsuse kihte, kusjuures riigijuhtimisel osalemise õiguse annab sõjaväeteenistus (täpsemalt vt Shachar 2000). Briti ja Prantsuse kodakondsusel on olnud asumaadel elamisest tulenevaid erisusi (ajalooliselt on eristatud kodanikke ja subjekte, vt nt Hansen ja Weil 2001: 52–94).

Õiguste ja kohustuste ulatus. Kodanikuseisundiga, nagu ka iga teise inimese seisundiga riigi suhtes, kaasnevad riigiti ja ajas mõnevõrra erinevad õigused ja kohustused. Viimastest osa, nt tsiviilsed on suure tõenäosusega kõigi seisundite puhul põhiosas ühised. Samas tuleneb seisundite mitmekesisus just erinevast õiguste ja kohustuste hulgast teatud valdkondades. Tänapäeval võib suurimaid vahesid näha poliitiliste subjektsuse sätestamises.

Et õiguste ja kohustuste täpne esinemine erineb ka arenenud demokraatias

riigiti ja ajas, on mõtet esitada vaid kõige üldisem tänapäeva iseloomustav mudel kodanikuseisundi näitel.* Selle täpsema sisu Eesti oludes võib üldjoontes kokku panna, vaadeldes põhiseadust ja järgneva tabeli märksõnade seisukohalt tähendust omavate valdkondade raamseadusi nagu tsiviilseadustiku üldosa seadus, lastekaitse seadus, sotsiaaltoetuste seadus, looduskaitse seadus jt.

Kodanik on kohustatud:	Riik pakub vastu:
alluma riigiorganite õiguspärasele juhistele;	riigiorganite moodustamise õigust (valimised, otsedemokraatia jm);
olema lojaalne;	õiguste kaitset, sh välisriikide vastu, mõtte-, sõna-, ühinemis- ja elukohavabadust;
maksma makse jm;	avalikke teenuseid (üldised, heaolu- jm);
omandama standardhariduse jt ühiskonna toimimiseks vajalikud oskused.	eneseteostuse (sh töö valiku ja ettevõtluse) vabadust.

Tabel 1. Kodaniku ja riigi suhete üldmudel. *Allikas:* autori koostatud.

Kodakondsuse saamise, omamise ja kaotamise tingimused. Tegu on ennekõike kodakondsusolekute muutmise raamistikuga, mis tuleneb loogiliselt eelnevatest küsimustest ning on siinse käsitluse jaoks teisane. Samas ei maksa nende tingimuste tähendust alahinnata, eelnevad põhimõtted jõuavad märkimisväärses osas tegelikkusse just nende kaudu.

Kodakondsuse saab kas (a) iseeneslikult ehk automaatselt, st algselt ehk sünnipäraselt või hilisemast seisundimuutusest tulenevalt eritoiminguteta või (b) hilisema kodakondsuse omandamisega teatud õigustoimingute sooritamise teel ehk naturalisatsiooniga.

Kodakondsuse iseenesliku saamise tüüpe on neli, neist kaks esimest põhilised (Hansen ja Weil 2002: 2):

- *ius soli* ehk maaõigus – kodakondsuse annab sünd riigi maa-alal, st alal, mille suhtes riik omab, on omanud või soovib omada suveräänsust, sh asumaad**;
- *ius sanguinis* ehk vereõigus – kodakondsuse annab vanemate, mõnedel juhtudel ka kaugemate sugulaste, kodakondsusseisund;
- abielu – võib tuua kaasa abikaasa kodakondsuse iseenesliku saamise (kui varem laienes see ennekõike naistele, siis täna on sooline eristus valdavalt kas kadunud või asendunud mõlemale soole laienevate sätetega, st ka mees omandab abikaasa kodakondsuse);
- varasem või praegune elamine riigi maa-alal, nagu see sai määratletud *ius soli* puhul.

Puhaste tüüpide kõrval võivad esineda neid põimivad erinevad segatüübid, millest

* Sellesse raami võib asetada ka teisi inimese ja riigi suhete mudeleid, mille puhul side mõnes valdkonnas, nt lojaalsusnõuete osas, on nõrgem.

** Sageli pole endiste asumaade elanike õigus kodakondsusele automaatne, vaid tekib emamaa nüüdsele maa-alale elama asumisega

“Minimaalriik, rahvastervik või kaasatud kodanik? Kodakondsuse põhimõtted taasiseseisvunud Eesti poliitikas”

Leif Kalev

väärib esiletõstmist mudel, mille kohaselt kodakondsuse saavad niihästi kodanikust vanema lapsed kui riigi maa-alal sündinud lapsed.

Naturalisatsiooni korras kodakondsuse omandamiseks kehtestab iga riik erinevad nõuded, millega võib tutvuda (nt Aleinikoff ja Klusmeyer 2002: 17). Riigiti erinevad ka kodakondsuse kaotamise tingimused, mille esmane alus on isiku sooviavaldus.

Eraldi teemavaldkonna moodustavad mitmikkodakondsuse, sh topeltkodakondsuse küsimused, mille puhul kodanikul on tahtlikult või tahtmata, õigusjärgselt või õigusvastaselt jne korraga olemas mitme riigi kodakondsus (täpsemalt vt nt Donner 1994; Aleinikoff ja Klusmeyer 2001; Hansen ja Weil 2002).

Sotsioloogilise kodakondsuskäsitluse põhimõtted

Sotsioloogilise lähenemise huvikeskmes on isiku tegelik kodanikolek, mitte õiguslikus käsitluses keskne avalikult määratletud seisundivorm. Nagu on öelnud Bryan S. Turner (1994: 159): kodakondsust võib määratleda praktikatena, mis muudavad inimesed ühiskonna täisväärtuslikeks liikmeiks.

Seega võib sotsioloogiliselt määratletud kodakondsust mõista kaasatusena ühiskonna enesekorraldusse ja riigivalitsemisse, sisuliste õiguste ja võimaluste koguhulgana. Võime eristada vähemalt järgmisi osaliselt kattuvaid sotsioloogilise kodakondsuse tasandeid, mida järgnevalt lühidalt vaatleme:

- kodakondsuse toimevaldkonnad: tsiviilne-poliitiline-sotsiaalne;
- kodakondsuse väärtussisu: õhuke-sügav, kaasav-välisrav, identiteedialus.

Väärib märkimist, et need tasandid ei välista teineteist, vaid pigem täiendavad, avades inimese subjektsuse erinevaid sisulisi tahke. Näiteks hõlmab nii õhukese kui sügava kodakondsuse mudel tõenäoliselt teatud tsiviilseid, poliitilisi ja sotsiaalseid õigusi ning kohustusi – sügava kodakondsuse puhul küll tõenäoliselt suuremal hulgal.

Üldjuhul võib kõiki sotsioloogilise lähenemise mõisteid kasutada nii õigusliku kodanikuseisundi kui ka teiste inimese ja riigi suhete sätestatud mudelite analüüsil. Näiteks võib õhukese ja sügava kodakondsuse mudeli alusel käsitleda nii õiguslikult määratletud kodanikke kui teisi püsielanikke, selle mõttekus muutub aga küsitavaks ebaseaduslike sisserändajate puhul. Kodanike ja mittekodanike õiguslikku seisundit võivad mõnes riigis eristada vaid poliitilise kodakondsuse küsimused, samas kui teistes riikides omavad tähendust ka tsiviilse ja sotsiaalse kodakondsuse valdkond.

Kodakondsuse toimevaldkonnad

Valdkondade käsitlus pärineb Thomas H. Marshallilt, kes esitas oma juba mainitud loengutes kodanikuõiguste arengu mudeli Inglismaa näitel (vt Marshall ja Bottomore 1992). Kõigepealt kujunesid esijoones 18. sajandil üldtunnustatavaks sellised õigused nagu õigus elule, eraelu puutumatus, ettevõtlusvabadus jm, mida Marshall nimetas tsiviilseks kodakondsuseks (*civil citizenship*, hea eesti tõlkevaste on veel tekkimata).

Seejärel toimus ennekoike 19. sajandil poliitiliste õiguste ehk poliitilise kodakondsuse järkjärguline laienemine – alates mõtte- ja väljendusvabadusest ning jätkudes valimiste, erakondade loomise ja muul viisil demokraatlikus valitsemises osalemisega. Põhiliselt 20. sajandil lisandus sotsiaalne kodakondsus – õigused ja

praktikad, mis võimaldasid igal inimesel täisväärtuslikult ühiskonnaelust osa saada.

Sotsiaalse kodakondsuse ilmumine on Marshalli jaoks tunnistus inimest väärtustava ühiskonna võimalikkusest. Varasematel aegadel kasutati nn vaesteabi, mille saaja loobus ülalpeetavana igasugusest sõnaõigusest elu korraldamisel. Tsiviilse kodakondsuse ilmumine, eriti inimväärikuse tunnistamine ja orjuse keelustamine, õhnestas vaesteabi kontseptuaalse jalgealuse (vt Marshall 1992: 14–28). Sotsiaalse kodakondsuse aluseks pole mitte hädaliste ülalpidamine, vaid inimese õigused alates tükikesest majandushealust ja julgeolekust kuni õiguseni täisväärtuslikult osa saada ühiskondlikust pärandist ja elada tsiviliseeritud olendi elu ühiskonnas valdavate standardite kohaselt (Marshall 1992: 8).

Marshall näeb kodakondsust võimalusena ühelt poolt demokraatia aluseks oleva inimeste võrdsuse ning teisalt turumajanduse kokkusobitamiseks. Eksisteerib teatud inimeste põhimõttelise võrdsuse liik, mis on seotud täieliku liikmelisusega ühiskonnas – ehk teisisõnu kodakondsusega – ja mis pole kokkusobimatu erinevaid majandustasandeid iseloomustava ebavõrdsusega. Teisisõnu võib ühiskonna kihistumine olla aktsepteeritav tingimusel, et tunnustatakse kodakondsuse võrdsust. (Marshall 1992: 6)

Marshalli mudelist kiirgab heaoluriigi ehitamise kõrgaja optimismi ja usku inimkonna progressi, mis tänapäeva olukorras igakülgset kinnitust ei leia. Tema kodakondsuse arengu esitus põhineb Inglismaa näitel, mis ei ole üldkehtiv. Saksamaal kujunes rida sotsiaalseid õigusi välja enne poliitilisi, erinevusi on paljude teistegi riikidega.

Probleemi on nähtud ka mõnede kodakondsuse tahkude kõrvale- või varjujäetuses, muu hulgas käsitluse avaldamisest hilisema esiletõusu tõttu, eriti kultuurilise kodakondsuse ja identiteedi osas. Ka arvustust (kokkuvõtlikult vt nt Turner 1993: 6–12) tunnustades jääb Marshalli mudel heaks lähtealuseks kodakondsuse sisu analüüsil.

Tsiviilset kodakondsust ehk õigust inimesena tunnustatusele, elule, tegevusvabadusele jne võiks hõlpsasti mõtestada inim- või põhiõigustena ning sellega piirdudagi. See pole sisuliselt vale, ent jätab kõrvale olulise tahu. Just inimväärikuse ja subjektuse tunnustamine teeb võimalikuks rääkida riigist kui liikmete ehk kodanike keskest ühiskonna enesekorraldusviisist.

Tunnustades inimese iseotsustamisõigust eraelu korraldamisel, avame tee subjektusele teisteski eluvaldkondades. Avalikus arutelus ja riigivalitsemises saavad osaleda subjektid. Tsiviilsed õigused on igasuguse Lääne kultuuriruumi arenenud riigi kodakondsuse vältimatu alus ning esmatasand.

Poliitiline kodakondsus hõlmab enamiku sellest, mida täna kõnekeeles sõnaga kodakondsus tähistatakse. Siia kuulub inimese osalus poliitilises süsteemis, nii õiguste ja kohustuste hulga kui tegeliku kaasatuse ja võimaluste mõttes. Näiteks valimisõigus, lojaalsus- ja riigikaitsekohustus, põhikorra austamine ja kaitse, kodanikuaktiivsus.

Poliitiline kodakondsus on keskne, selgitamaks inimese põhimõttelisi võimalusi

“Minimaalriik, rahvastervik või kaasatud kodanik? Kodakondsuse põhimõtted taasiseseisvunud Eesti poliitikas”

Leif Kalev

otsuste langetamisel osaleda. Nn kodanikukeskne ehk vabariiklik lähenemine (*civic republicanism*) rõhutab, et vabaduse ja demokraatia aste tuleneb sellest, kui palju inimestel on võimalik ühiskonda kujundavaid otsustusi langetada ja kui palju seda võimalust tegelikult kasutatakse (täpsemalt vt nt Delanty 2000: 30–35).

Sotsiaalne kodakondsus väljendab, kui palju on inimesel sisuliselt võimalik kodanikuna tegutseda. Kui tsiviilne kodakondsus keskendus eraelulisele vabadusele, siis sotsiaalne kodakondsus toetab suutlikkust osaleda avalikus elus.

On üldtuntud tõsiasi, et avalikus elus osalevad põhiliselt need inimesed, kellel on selleks majanduslikke võimalusi, aega, teadmisi. Tähelepanu keskendumine vaid elu seeshoidmisele toidu vms mõttes. Aga ka näiteks perevägivalla all kannatamine ei võimalda tavaliselt laialdaselt tegelda poliitikaga. Samuti eeldab poliitikas osalemine teatavat suutlikkust mõista, millega tegeldakse ja mida on võimalik saavutada, st teatavat harituse astet.

Et elu seeshoidmine ja haritus seavad inimese ette mõneti erinevaid nõudmisi, võiks sotsiaalset kodakondsust vaadelda kahel tasandil: esimest väljendab majanduslik ja teist kultuuriline kodakondsus*. Siinses artiklis vaatleme sotsiaalset kodakondsust siiski tervikuna.

Sotsiaalse kodakondsuse vaatenurk annab majandusliku toetuse ja haridusvõimaluste pakkumisele sootuks teistsuguse tähenduse kui vaesteabi või sotsiaaltoetuse loogika. Inimesed hoolitsevad ühiselt avaliku võimu kaudu, et kõik saaksid tegelikult kasutada oma inimeseksolemisest tulenevaid võimalusi. Nii mõtestatakse valitsus tõepoolest kõigi inimeste teenistuses olevana ning inimeseksolemisest tuleneva inimväärikuse ja riigi liikmeks olemisest tuleneva kodanikuseisundi tegeliku tagajana.

Kodakondsuse väärtussisu

Kodakondsuse väärtussisu iseloomustab nii riigi poolt pakutavate õiguste ja kohustuste ulatust kui ka nende tegelikku kasutamist inimeste poolt. Kesksed tähendust omavad mõistepaarid õhuke-sügav ning kaasav-välistav kodakondsus, mida järgnevalt vaatleme.

Hinnatakse inimeste tegelikku ühiskonda kaasamise iseloomu kõigi toimevaldkondade kogumis. Ka kodanik, kellele laienevad kõik Marshalli poolt välja toodud õigused, võib jääda riigi suhtes passiivseks tarbijaks. Nagu aga juba mainitud, võib ühiskonnaelus osalemist vähemalt demokraatia toimimise mõttes hinnata väärtusena omaette.

Õhuke ja sügav kodakondsus väljendab kodaniku suhtestumist ühiskondlikku ellu ja praktilist tegevusruumi. Ennekõike hinnatakse poliitilise süsteemi suunitletust. Kodakondsus on õhuke seal, kus ta sisaldab vaid üksikuid toiminguid, õigusi ja kohustusi, ning sügav seal, kus ta moodustab olulise osa kõigist toimingutest, õigustest ja kohustustest, mida hoiavad ülal riigiasutused ja nende jurisdiktsioonialal elavad inimesed (Tilly 1995: 8 – Faulks 2000: 10 kaudu). Kaksikjaotuse põhimõtteid iseloomustab ülevaatlilikult järgnev tabel.

Õhuke kodakondsus on suuresti minimaalne riigi ja inimese suhete mudel, mis

*Kultuurilist kodakondsust võib mõista ka laiemalt, sellest vt täpsemalt identiteedialuse juures.

ühelt poolt võimaldab inimese suurt riigivaba tegevust, ent võib teisalt kaasa tuua poliitilise võõrandumise. Sügavast kodakondsusest lähtudes on võimalik mõtestada kodanikuseisund sisukamalt, pakkudes põhimõttelist alusraamistikku inimese tegevusele avaliku olendina, ent sisaldades vabaduste ulatusliku piiramise ohtu.

Õhuke kodakondsus	Sügav kodakondsus
Kodanikul õigused eesõigustena, kohustuste ebamäärasus	Kodaniku õigused ja kohustused terviklikus seoses
Passiivne	Aktiivne
Riik kui parim halbadest valikutest	Poliitiline kooslus hea elu allikana
Avalik seisund	Läbib avalikku ja eraelu
Iseseisvus, eristatus	Vastastiksõltuvus
Vabadus valiku kaudu	Vabadus kodanikutunde kaudu
Õiguslik tähelepanukese	Moraalne tähelepanukese

Tabel 2. Õhuke ja sügav kodakondsus. *Allikas:* Faulks 2000: 11 (edasiarendatud).

Õhuke kodakondsus on suuresti minimaalne riigi ja inimese suhete mudel, mis ühelt poolt võimaldab inimese suurt riigivaba tegevust, ent võib teisalt kaasa tuua poliitilise võõrandumise. Sügavast kodakondsusest lähtudes on võimalik mõtestada kodanikuseisund sisukamalt, pakkudes põhimõttelist alusraamistikku inimese tegevusele avaliku olendina, ent sisaldades vabaduste ulatusliku piiramise ohtu.

Üksikisiku seisukohast vaadates väljendab kodakondsuse sügavust selle jaotamine **aktiivseks ja passiivseks kodakondsuseks** (vt täpsemalt Isin ja Turner 2002: 38–41). Kasutatud on ka osaleva kodakondsuse mõistet.

Aktiivne kodanik osaleb paljudes poliitilistes tegevustes, mõtleb kaasinimestele oma lähiümbruses ja suhtleb nendega. Poliitiline aktiivsus võib näiteks väljenduda valimistel osalemises, kuulumises erakonda või sotsiaalsesse liikumisse. Passiivne on kodanik, kes ei tunne huvi ühiskonnas toimuva suhtes ning kes ei kasuta täies ulatuses oma õigusi ja võimalusi, osalemaks ühiskondlikus ja poliitilises elus.

Osalev kodakondsus peaks soodustama inimeste lõimumist ühiskonda, harjutama tõhusat kodakondsuse kasutamist ning nii tugevdama sotsiaalset sidusust, vähemusrühmade seisundit, demokraatiat, riigivõimu legitiimsust ja otsuste kvaliteeti (täpsemalt vt Aleinikoff ja Klusmeyer 2002: 42–61).

Riigi laienemine ja eriti õigusriigi teke tõi kaasa tähelepanu keskendumise õhukese kodakondsuse ühtlasele tagamisele, mis alates 20. sajandi teisest poolest muutus taas üha enam küsimusteks kodakondsuse sisu kohta, et saavutada inimese tugevamat seotust ühiskonna ja poliitilise süsteemiga. On nähtav, et õigusregulatsioon saab antud valdkonda katta vaid osaliselt.

Kaasav ja välistav kodakondsus on jaotus, mis toimepraktikaist lähtudes iseloomustab riigi suhtumist kodanikeringi määratlemisse ja kodanikuaktiivsuse soosimisse.

Kaasava kodakondsuse puhul pakub riik kodanikule laialdasi võimalusi osaleda

“Minimaalriik, rahvastervik või kaasatud kodanik? Kodakondsuse põhimõtted taasiseseisvunud Eesti poliitikas”

Leif Kalev

ühiskondlikus ja poliitilises elus ning soodustab nende võimaluste aktiivset kasutamist. See peaks andma kodanikule kuuluvustunde ühiskonnas. Kaasava kodakondsuse teine külg on suhtumine võimalikesse juurdetulijatesse: kuidas toetatakse õigusliku kodanikuseisundi omandamist ja tegelikku sulandumist ühiskonda. Välistava kodakondsuse tingimustes osalusvõimaluste kasutamist ei soodustata ja juurdetulijate lõimumisele püstitatakse ulatuslikke tõkkeid.

Juurdetulijate lõimimise puhul räägitakse põhiliselt kolmest lähtemudelist. Need on kohustav-lepinguline ehk vabariiklik, kaasav-liberaalne ja välistav-kommunitaarne (vt Ruutsoo 1998: 66). Muus osas väljendab kodanike kaasatuse astet esijoones juba tutvustatud aktiivse-passiivse kodakondsuse jaotus, mistõttu laialt määratletud kaasavat kodakondsust võib käsitleda sügava kodakondsuse saavutamise tehnikana.

	Õhuke	Sügav
Kaasav	Leebed kodakondsuse saamise tingimused, avalik võim soosib kodakondsuse saamist, samas ei tekki kodanikukssaamisest sisulist tegevusruumi oluliselt juurde.	Leebed kodakondsuse saamise tingimused, avalik võim soosib kodakondsuse saamist, kodanikukssaamisest tekib mitmeid uusi osalusvõimalusi ja -vajadusi.
Välistav	Ranged kodakondsuse saamise tingimused, kodanikukssaamisest ei tekki sisulist tegevusruumi oluliselt juurde.	Ranged kodakondsuse saamise tingimused, samas tekib kodanikukssaamisest mitmeid uusi osalusvõimalusi ja -vajadusi.

Tabel 3. Kodakondsuse sisumõõtmete võrdlus. *Allikas:* autori koostatud.

Kodakondsuse identiteedialus, teisisõnu inimese poolt enda riigi või kogukonna liikmeks määratlemise alus, on tõmmanud hulga õpetlaste tähelepanu. Kodakondsus pole ainult õigused ja struktuurid, vaid ka kuuluvustunne, mis võimaldab ühiskonnal tegutseda sidusa kooslusena. Identiteedialusena on pakutud riiki, rahvast, ühist ajaloopärandit, väärtusühtsust vm. Käsitluste paljusus ei võimalda neist anda täielikku ülevaadet, küll saab välja tuua mõned kesksed küsimused.

Mõnede autorite käsitluses (vt Miller 1995, 2002 jpt) annab ühisidentiteedi ennekõike rahvuse või riigi ajalooline kogemus* ning seetõttu on loomulik erinevate ühiskondade olemasolu ja partikularistlik alusloogika. Teiste arvates peaks arenenud ühiskonna enesemääratlus tulenema ühisest pühendumusest demokraatlikele väärtustele ja nende eest võitlemise kogemustele, jättes teadlikult kõrvale rahvusliku varjundiga küsimused (nn põhiseaduspatriotism, vt Habermas 1994).

Omaette küsimus on, kas tänapäeva riiklikud identiteedid peaksid andma teed ühtsele üleilmsele või maailmariigi identiteedile. Sellega on seotud eriarvamused rahvusriigi säilimise osas. (Maailmakodakondsuse arutelu vt täpsemalt Delanty 2000: 49–122). Käsitlusi on ka teiste samastamisaluste nagu küber-, seksuaal- ja tarbimiskodakondsuse kohta (vt nt Plummer 2003, Vandenberg 2000, Isin ja Wood 1999).

*Seejuures võib riigi ajalooline kogemus olla mitme eri rahvusrühma ühine identiteedialus (nn *nested citizenship*).

Mitmedautorid räägivad vähemuskeelkogukondade või sotsiaalsete vähemusrühmade erikohtlemise vajadusest – olgu siis nende säilitamiseks või varasema ebaõigluse tasendamiseks. Näiteks esitab Kymlicka (1995, 2001 jm) kultuurilise kodakondsuse käsitluse (nn etnokultuuriline õiglusmudel), mille kohaselt peavad ühiskonna institutsioonid olema üles ehitatud nii, et hõlmaksid erinevate etniliste rühmade kogemusi ja huvisid. Young (1990, 2002 jm) räägib seni varjatult diskrimineeritud rühmade hääle kuuldavaletoomisest ja õiguste tagamisest.

Keelekogukondade küsimustest tuleks eristada avaliku aruteluruumi teemat, kus ühiskeel, mis on tõenäoliselt ka etnilise enamusrühma keel, omab teistsugust tähendust. Ühiskeele ülesanne on pakkuda kõigile arusaadavat märgisüsteemi ja kaasavat kommunikatsioonialust ühiskonna ees seisvate küsimuste aruteluks. Niisuguses tähenduses on ühiskeel lihtsalt demokraatlikeks menetlusteks (vt Dahl 2000) kasutatav vahend.

Kodakondsuse põhimõtted taasiseseisvumisjärgse Eesti poliitikas

Õiguslik kodakondsuskäsitlus: lühiiseloostus

Õiguslik lähenemine on Eestis suhteliselt hästi tuntud ja argiteadvuses mõiste 'kodakondsus' ümber kinnistunud. Sellest lähtub enamik poliitika kujundamisest ja avalikust arutelust.

Kodakondsuse seadusel on taasiseseisvumise järel* olnud 19 sõnastust (vanal 8 ja uuel 11), välismaalaste seadusel vastavalt 30, pagulaste seadusel 7 ja Euroopa Liidu kodaniku seadusel 3. Suurema mõjuga on olnud järgmised muutused:

- 1992. aastal kodanikeringi määratlemine õigusliku järjepidevuse alusel ja *ius sanguinis* kasutuse jätkamine uue põhiseaduse ja 1938. aasta kodakondsuse seaduse kehtestamisega, isa- ja emaliini võrdsustamine;
- 1993. aastal sellest lähtuv välismaalaste seisundi sätestamine välismaalaste seadusega;
- 1993.–94. aastal elamisloa saamiseks õigustatud isikute ringi laiendamine ja ajutise reisidokumendi sätestamine;
- 1996. aastal välismaalase passi sisseviimine;
- 1997. aastal pagulaste seisundi sätestamine pagulaste seadusega;
- 1998.–99. aastal *ius soli* osaline sissetoomine (Eestis sündinud kodakondsuseta vanemate lapsed saavad kodakondsuse naturalisatsioonita), keelenõuete lihtsustamine kodakondsuse omandamiseks (eesti keele koolilõpueksamiga võrdsustamine kodakondsuse taotlemise keeleeksamiga);
- 2003.–04. aastal Euroopa Liidu kodaniku seisundi sätestamine vastava seadusega ning liidu nõuete täitmiseks mõnedel tegevusaladel senise Eesti kodakondsuse nõude liberaliseerimine.

Sisuliselt on kõik kodakondsuse seaduse muutused olnud seotud kodakondsuse saamise tingimustega. Viimastega võib tutvuda, lugedes nt Põldu (2001) või kehtivat kodakondsuse seadust, tagapõhja osas Ruutsood (1998). Ülejäänud seaduste puhul näeme täiendavate inimese ja riigi suhete mudelite sätestamist (vt tabel 4). Kodanikeringi määratlemise poliitilist tagapõhja vaatleme poliitilise kodakondsuse

* seisuga 25.10.2004.

“Minimaalriik, rahvastervik või kaasatud kodanik? Kodakondsuse põhimõtted taasiseseisvunud Eesti poliitikas”

Leif Kalev

juures.

Enamik teemasid, mis võiksid puudutada inimese seisundit riigi suhtes, st kodakondsuse sisu, pole väljaspool põhiseadust reguleeritud kodakondsuse märksõna all. Neid käsitletakse tsiviilõiguste, sotsiaalhoolekande, kaitsevæteenistuskohustuse jt märksõnade all vastavates seadustes. Põhiseadusest leiame Riigikogu valimise ja mõnede avalike ametikohtade kodakondsusnõuded (vt täpsemalt Kalev ja Ruutsoo ilmumas).

Eesti kodanik	Välismaalane
<ul style="list-style-type: none">• Sünnijärgne.• Naturaliseerunud.• Eesti (sünnijärgne) ja teise riigi mitmikkodanik.*	<ul style="list-style-type: none">• Välisriigi (-riikide) kodanikust Eesti alaline elanik• Kodakondsuseta Eesti alaline elanik• Välisriigi (-riikide) kodanikust Eesti ajutine elanik• Kodakondsuseta Eesti ajutine elanik• Euroopa Liidu kodanikust Eesti elanik• Eestis elav pagulane: välisriigi (-riikide) kodanik või kodakondsuseta

Tabel 4. Eesti elanike põhilised õiguspärased kodakondsusseisundid *Allikas:* autori koostatud.

Seega võime tõdeda, et kodakondsuse õiguslik regulatsioon keskendub Eestis inimese avalike seisundiolekute omandamise, muutmise ja kaotamise tingimustele, jättes nende sisustamise kodakondsuse mõiste alt välja. Samas võime õigusakte tervikuna lugedes luua pildi erinevate seisunditega kaasnevatest õigustest ja kohustustest.

Tsiviilne kodakondsus

Tsiviilne kodakondsus on olnud tildiselt tunnustatud taasiseseisvumisest saadik, ehkki mitte kodakondsuse, vaid pigem igäihele laienevate põhiõiguste märksõna all. Nii enne kui pärast põhiseaduse vastuvõtmist 1992. aastal pole Eestis märkimisväärsed erinevusi kodanike ja mittekodanike kohtlemisel põhiõiguste kandjate ja eraõiguse subjektidena.

Selle aluseks on järgmised põhiseaduse normid (§-d 9–11).

- Põhiseaduses loetletud kõigi ja igäihe õigused, vabadused ja kohustused [neid on valdav enamik – LK] on võrdselt nii Eesti kodanikel kui ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel.
- Loetletud õigused, vabadused ja kohustused ei välista muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele.
- Õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratatavate õiguste ja vabaduste olemust.

* Nagu varem märgitud, on antud seisundi õiguspärasus vaieldav.

Tsiviilõiguste osas on esinenud erinevat kohtlemist erastamisel seoses mõnede ametikohtade täitmisega ja maaomandiga (vt Kalev ja Ruutsoo ilmumas). Esimene on nüüdseks ajaloolise tähendusega, teise suhteliselt piiratud ulatus väheneb veelgi Euroopa Liidu reeglite tõttu (vt nt Oppermann 2002) ning kolmas on tegelikkuses alati vaid osaliselt teostunud (variühingute kasutamine ning suhteliselt salliv praktika nn maksuvähendamise osas (vt nt Tammer 2003: 46–50, 71–75).

Teatud probleeme on esinenud põhiõiguste kaalumisel, nt ajakirjandusvabaduse ja eraelu puutumatus konflikt, mis jõudis Tammeri-Savisaare nn rongama juhtumina ka Riigikohtusse ja Euroopa Inimõiguste kohtusse (vt täpsemalt Tammer vs. Eesti) või maksurikete osas nn Veeberi juhtum (vt täpsemalt Veeber vs. Eesti).

Tsiviilse kodakondsuse küsimused võiksid pakkuda ennekõike õigusteaduslikku huvi üksikute tsiviilõiguste rakendamise praktika osas. Küsimusi võiks tekitada ka sisuline suutlikkus tsiviilõigusi kasutada, st põhiõiguste tegelik tagatus, mille osas on viimasel ajal sõna võtnud õiguskantsler (vt täpsemalt õiguskantsleri kodulehelt). Viimane teema seostub ennekõike sotsiaalse kodakondsusega, mida on käsitatud eraldi.

Poliitiline kodakondsus

Enamik kodakondsuse nime all tuntust kuulub Eestis just poliitilise kodakondsuse valdkonda. Taasiseseisvusaja algul olid olulised kaks küsimusringi. Esiteks juba õigusliku kodakondsuskäsitluse rakendumise lühiülevaate juures käsitatud kodanikkonna määratlemine, mis toimus õigusliku järjepidevuse alusel, ehkki pakuti ka teistsuguseid lahendusi (vt nt Ruutsoo 1998).

Teiseks kodakondsuse saamise tingimuste määratlemine, mille tagapõhjal on seisnud küsimus Eesti elanikkonna rahvuskoosseisust. Kui aastatel 1989–1996 lahkus Eestist ida suunas umbes 120 000 inimest ja eestlaste osakaal rahvastikust tõusis, siis seejärel vähenes Venemaale rändamine oluliselt (vt Ruutsoo 1998: 182–183). Hilisemal ajal on väljaränne pöördunud läände ja esile on kerkinud küsimused tööjõunappusest (vt Kalev ja Ruutsoo ilmumas). Valdavaks on muutunud lõimimis- ehk integratsioonipoliitika, mille seniseid tulemusi kajastab järgnev tabel.

Seisund	Kogu Eesti elanikkond	Mitte-eestlased
Eesti kodanikud	80	40
Määratlemata kodakondsus	13	37
Venemaa kodanikud	6	19
Teiste riikide kodanikud	1	4
Kokku	100	100

Tabel 5. Eesti elanike kodakondsusolekud 2000 (%) *Allikas:* REL 2000.

Eesti kodakondsuse saamise tingimused on olnud suhteliselt liberaalsed, võrreldes küllalt sarnases lähteolukorras Lätiga, kus esimestel taasiseseisvumisjärgsetel aastatel sisuliselt puudus naturaliseerumise võimalus ja 1994. aasta lõpuks vastuvõetud kodakondsusseadus oli kuni 1998. aasta muutusteni küllalt välistav (vt täpsemalt Barrington 2000). Sellega on seostatav ka Eesti suhteliselt suurem lõimimisedu.

Nagu kajastub õigusliku käsitluse juures, toimus osalt Euroopa Nõukogu ja

“Minimaalriik, rahvastervik või kaasatud kodanik? Kodakondsuse põhimõtted taasiseseisvunud Eesti poliitikas”

Leif Kalev

Euroopa Liidu mõjutusel 1993.–99. aastatel naturaliseerimistingimuste järkjärguline leevendamine. Eriti oluline on 8.12.1998 vastu võetud ja 12.07.1999 jõustunud muudatus, mis võimaldab kodakondsust keelekontrollita omandada kõigil pärast 26.02.1992 Eestis sündinutel ja muudab seega Eestile tavapärase *ius sanguinise* segasüsteemiks. Soovi korral võib siin näha 6.11.1997 allkirjastatud Euroopa kodakondsuse konventsiooni mõju, seose kindlamaks tõdemiseks tuleks sündmusi lähemalt uurida.

Järgnevatel aastatel on Euroopa tasandil Eesti kodakondsuspoliitikat valdavalt tunnustatud, mida kõige selgemalt väljendab ühinemine Euroopa Liiduga 1.05.2004. Liikmelisus võib liidu lisaks kodanike õiguste Eestis tagamisest tulenevale tähendada väga mitmekesiseid arenguvõimalusi (vt lähemalt allpool).

Oluline poliitilise kodakondsuse iseloomustaja on poliitilises elus osalemise võimalus. Eestis kodanikel, nii meestel kui naistel, on üldine valimisõigus nii hääletamise kui kandideerimise osas juba iseseisvusaja algusest saadik (esimesed iseseisva riigi parlamendivalimised 1919). Püsielanikest mittekodanikel on põhiseaduslik (§ 156 lg 2) õigus osaleda kohalikel valimistel, mis sisseviimise ajal ja ka praegu on küllalt edumeelne. Samuti võivad mittekodanikud tegutseda mittetulundusühendustes (§ 48 lg 1). Kodanike poliitiliste ainuõiguste hulka kuuluvad parlamendi valimine (§ 57), erakondades osalemine (§ 48 lg 1) ja teatud riigiametite täitmine (vt Kalev ja Ruutsoo ilmusas).

Küsimusi võiks tekitada poliitilise kodakondsuse sisuline ulatus. Eesti elanikke iseloomustab suhteliselt legalistlik ja *ius sanguinise* loogikast lähtuv suhtumine kodakondsusse, mis paistab järgnevast tabelist. Esialgsete andmete (vt DCE küsitlus 2004) kohaselt on esimene omadus Euroopas suhteliselt levinud, teine vähem.

Küsimus	Päritoluriigis		Elukohariigis	
	Jah	Ei	Jah	Ei
Peaks olema õigus hääletada parlamendivalimistel	71,4	28,6	53,8	46,2
Peaks olema õigus hääletada kohalikel valimistel	55,1	44,9	77,0	23,0
Ümberasumisel kolmandasse riiki tuleks kodakondsus ära võtta	26,4	73,6	58,6	41,4
Raske kuriteo sooritamisel tuleks kodakondsus ära võtta	22,0	78,0	70,2	29,8

Tabel 6. Eesti otsustajate suhtumine mitmikkodanike poliitilistesse õigustesse 2004 (%)

Allikas: DCE küsitlus 2004

Ka korralikult sätestatud poliitiliste õiguste puhul võib tekkida küsimusi nende tegelikust kasutamisest. Oleme võinud jälgida avaliku võimu osalusdemokraatlikke algatusi nagu veebivärv Täna Otsustan Mina ja seadusloomefoorum Themis, aga ka nende vähest mõju otsustele ning vaikset hääbumist. Eesti avaliku arvamuse uuringutes on leidnud kajastamist mitmete poliitiliste institutsioonide madal usaldus

(vt nt uuringud Saar Polli ja Riigikogu, kokkuvõtlikult Postimehe kodulehel), tunnismärgiks võõrandumisest on erakondade suhteliselt madal liikmete arv.

Kui riigi käed on suhteliselt piiratud nii demokraatiat ja inimõigusi tagavate reeglitega kui valitsuse tegevusalade piiramisega (lahtiriigistamine), siis maailmastumise tingimuses hiiglaslikuks kasvanud rahvusvahelistele suurettevõtetele kehtib tegelikkuses vähe piiranguid, mis muudab nad erakordselt mõjuvõimsaks. Sarnased probleemid esinevad riigi tasandil. Siin jõuame demokraatia toimimise oluliste küsimusteni (vt nt Delanty 2000; Dahl 2000, aga ka McQuail 2003: 127–145), mis vajavad eraldi käsitlust.

Sotsiaalne kodakondsus

Sotsiaalse kodakondsuse mõõde on Eestis veel kujunemas. Valdkonda reguleerivad temaatilised seadused, mis on mõjustatud avalikku retoorikat pikka aega valitsenud minimaalriigi ideoloogiast. Seetõttu on kodanikuseisundi kasutamise tegelike võimaluste tagamiste küsimused olnud taasiseseisvusajal suhteliselt tagaplaanil.

Kodakondsuskuuluvusel on tegelik mõju isikute sissetulekutele, nagu nähtub järgmisest tabelist.

Kodakondsus	Sissetulek alla 1000 krooni	Sissetulek 1001-3000 krooni	Sissetulek rohkem kui 3000 krooni
Eestlased, Eesti kodanikud	24	60	16
Mitte-eestlased, Eesti kodanikud	14	72	14
Kodakondsuseta isikud	31	65	6
Venemaa kodanikud	23	74	3

Tabel 7. Sissetulek perekonnaliikme kohta kodakondsuse alusel 2002 (%)

Allikas: Pavelson, Luuk 2002: 95

Küsimus	Päritoluriigis		Elukohariigis	
	Jah	Ei	Jah	Ei
Peaksid maksma makse nagu iga teine kodanik	46,2	53,8	96,9	3,1
Peaksid täitma kaitseväeteenistuskohustust nagu iga teine kodanik	58,8	41,2	65,0	35,0
Peaksid omama õigust tervishoiuteenustele nagu iga teine kodanik	69,4	30,6	94,7	5,3
Peaksid omama õigust avalikele sotsiaalteenustele nagu iga teine kodanik	68,4	31,6	87,9	12,1
Peaksid omama õigust tasuta ja kohustuslikule haridusele nagu iga teine kodanik	82,8	17,2	87,4	12,6

Tabel 8. Eesti otsustajate suhtumine mitmik kodanike õigustesse 2004 (%)

Allikas: DCE küsitlus 2004

“Minimaalriik, rahvastervik või kaasatud kodanik? Kodakondsuse põhimõtted taasiseseisvunud Eesti poliitikas”

Leif Kalev

Samas on Eestis elanikke sotsiaalse kodakondsuse mõttes üldjoontes võrdselt koheldud. Põhiseaduses sisaldunud põhimõttelist võimalust eristada kodanike ja mittekodanike sotsiaalseid õigusi (riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral, vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta, tegelda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse, §-d 28, 29, 31) pole tegelikkuses kasutatud. See vastab valdavatele hoiakutele (vt tabel 8) ning on kooskõlas Euroopa ja Ameerika tänapäevase üldpraktikaga (vt Aleinikoff ja Klusmeyer 2002).

Avalikus arutelus ja poliitikas käsitletakse antud valdkonna küsimusi pigem sotsiaalabi kui kodanikeõiguste võtmes, mis sarnaneb Ameerika Ühendriikide olukorrale (vt Fraser ja Gordon 1994). Euroopa Liidu mõjul on eeldatav sotsiaalse kodakondsuse evolutsiooniline edasiareng ja süvenemine.

Kodakondsuse väärtussisu

Nagu juba märgitud, on eestlaste suhtumine kodakondsusse küllalt legalistlik ja keskendunud klassikalistele valdkondadele. Seda täiendavad vähene usaldus poliitiliste institutsioonide vastu, sotsiaalse kodakondsuse nõrkus jm. Nii võib taasiseseisvusaja Eesti poliitikat pidada põhiosas õhukesele kodakondsusele suunatuks. Samas leidub mitmeid valdkondi, kus sisumõde siiski ilmneb.

Eesti põhiseaduses on demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi kõrval selgelt välja toodud identiteedialus. Rahvusriiklus seisab teiste põhiseaduslike väärtuste kõrval, olles rahvusvahelises võrdluses küllalt tugevas seisundis (rahvusriigi põhimõtte kohta vt nt Annus 2001: 93–94, põhiseaduse kommenteeritud väljaanne: 37–44).

Kuigi kodakondsuspoliitika üheks alusteguriks on olnud rahvusriigi tugevdamine (vt poliitilise kodakondsuse osa), iseloomustab kodakondsuseadusi (vt Kalev ja Ruutsoo ilmumas) liberaalsus ja põhimõttelise vajaduse tunnetus kaasata otsustajate suhtumist (vt järgnev tabel). Omaette küsimus on elanikkonna suhtumised (vt Hallik 2002; Asari 2004).

	Nõustun täiesti	Nõustun	Ei nõustu	Üldse ei nõustu
Rahvaesindajad	45,2	22,6	16,1	16,1
Valitsusametnikud	52,0	28,0	16,0	4,0
Kohaliku omavalitsuse töötajad	65,5	31,0	0,0	3,4
Mittetulundusühenduste juhid	73,1	11,5	11,5	3,8
Muud	53,6	39,3	3,6	3,6
Kokku	58,0	27,5	8,8	5,7

Tabel 9. Eesti otsustajate suhtumine väitesse „kõigil ühiskonnaliikmetel peaksid olema kodaniku kohustused“ 2004 (%) *Allikas:* DCE küsitlus 2004

Tabel kajastab kogu allikuuringus ilmnenud suundumust, mille kohaselt tipp-poliitikud on konservatiivsemad ja ka mõneti välistavamad. Mittetulundusühinguid seevastu iseloomustab vabameelsem suhtumine. Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaud on välja töötanud nn hea kodaniku põhimõtted, mida järgides saab hea

kodanik olla igäüks, hoolimata kodakondsusest.

Hea kodanik:

- tunnetab oma kohta maailmas ja teiste inimeste seas ning mõistab, et elusolendid on asjadest tähtsamad;
- aitab lähedasi ja võõraid ning toetab nõrgemaid;
- astub välja ebaõigluse ja vägivalda vastu;
- teeb tööd ja õpib kogu elu;
- austab oma riiki ja selle tähtpäevi, tunneb põhiseadust ja õigussüsteemi ning täidab seadust ka väikestes asjades;
- tunneb huvi ühiskonnas toimuva vastu, on poliitiliselt teadlik, ilmutab kodanikuaktiivsust ega pea end tähtsusetuks inimeseks;
- austab inimväärikust, võrdõiguslikkust ja teiste õigust olla erinev;
- hoiab loodust, mõtleb ka teistele elusolenditele ja järeltulevatele põlvedele;
- tunneb ajalugu ning austab oma ja teiste rahvaste kultuuri;
- on aus, lahke, sõbralik ja peab lugu heast naljast (Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaua koduleht).

Need põhimõtted kajastavad ennekõike aktiivse kodakondsuse alusväärtusi, mis viitab sügava ja kaasava kodakondsuse mudelile. Meenutades ka Eesti kodanikuühiskonna arengukontseptsiooni vastuvõtmise ja rakendamise protsessi võib öelda, et sügava kodakondsuse eestkõnelejaks vähemalt selle läänelikus mõttes on Eestis põhiliselt vabaühingud ehk mittetulundussektor.

Euroopa Liidu võimalik mõju

Euroopa Liidu kodakondsus on välja kasvanud tööjõu liikumisvabadusest siseturul. Euroopa Komisjoni poolt küsimuse käsitlemiseks 1984. aastal loodud kodanike Euroopa nn Adonnino komitee soovitusel teostati kolmes elukohadirektiivis 1990-93, Euroopa Liidu kodakondsuse kehtestamisega 1992. aasta Maastrichti lepingu artiklitega 8-8e (nüüd 17–22) ja hilisemate aktidega. (Oppermann 2002: 562–563)

Euroopa Liidu kodakondsuse sisuks on:

- tööjõu, teenuste ja kaupade vaba liikumine jm siseturu reeglitest tulenev;
- võrdse kohtlemise põhimõte;
- üldine elukohaõigus;
- passiliit, piirikontrolli kaotamine (*Schengen*), politseikoostöö (*Europol*);
- ühtne pagulasmääratlus;
- laiendatud diplomaatiline kaitse;
- kohalike omavalitsuste ja Euroopa Parlamendi valimise õigus;
- õigus petitsoonideks Euroopa Parlamendi ja EP ombudsmanni poole;
- õigus pöörduda kirjalikult igas ühenduse ametlikus keeles kõigi EL-i institutsioonide poole ja saada vastus samas keeles;
- õigus pääseda ligi Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (Oppermann 2002: 564–568)

NüüdsesjakatulevasespõhiseaduslepingusätetuseskatabEuroopaLiidukodakondsus suhteliselt väikest küsimusringi. Olles küll riigiülene ehk supranatsioonaalne, toimib see liikmesriikide kodakondsuse alusel määratletuna ja seda täiendavana. Liidu kodakondsuse annab vaid liikmesriigi kodanikuks saamine. Seetõttu ei tarvitse praegune Euroopa kodakondsuse sätetust iseenesest tähendada suuri muutusi Eesti

“Minimaalriik, rahvastervik või kaasatud kodanik? Kodakondsuse põhimõtted taasiseseisvunud Eesti poliitikas”

Leif Kalev

vastavas poliitikas.

Küll võivad muutused tuleneda Euroopa Liidu alusmõtetest nagu osalusdemokraatia, lähimus, inimõiguste kaitse jt, samuti sotsiaalvaldkonna aktidest, mis mõjutavad institutsioonide tegevust ning kahtlemata ka liikmesriike. Eeldatav on sotsiaalsete kodanikuõiguste mitmekülgsem väljaarenemine, väheneb vajadus kasutada põhiseaduse ja kodakondsuse seaduse vastuolust tulenevaid auke (vt Kalev ja Ruutsoo ilmumas) mitmikkodakondsuse omamiseks. Väiksuse ja haavatavuse tunnetamine võib kaasa tuua Eesti ühiskonna suurema lõimumise.

Teisalt võib Euroopa kodakondsuse tugev sisustamine tähendada, et hakatakse kartma rahvusliku sõltumatus ja eesti kultuuri säilimise pärast, millel on Eestis kahtlemata oluline tähendus (vt Kalev ja Ruutsoo ilmumas ja järgnev tabel).

Väide: *isegi juhul, kui täielik Euroopa kodakondsus kehtestatakse, ei tohiks see asendada rahvuslikku või mitmikkodakondsust, kuna neid on vaja ühiskonna organiseerimiseks.*

	Nõustun täiesti	Nõustun	Ei nõustu	Üldse ei nõustu
Rahvaesindajad	80,6	19,4	0,0	0,0
Valitsusametnikud	52,0	26,0	16,0	6,0
Kohaliku omavalitsuse töötajad	60,3	24,1	12,1	3,4
Mittetulundus-ühenduste juhid	44,4	33,3	11,1	11,1
Muud	60,7	17,9	17,9	3,6
Kokku	59,3	24,2	11,9	4,6

Tabel 10. Eesti otsustajate suhtumine Euroopa Liidu kodakondsusesse 2004 (%)

Allikas: DCE küsitlus 2004

Euroopa Komisjon annab iga kolme aasta järel parlamendile, nõukogule ning majandus- ja sotsiaalkomiteele aru Euroopa Liidu kodakondsuse edasiarendamise kohta ning esitab vastavasisulisi ettepanekuid (asutamislepingu artikkel 8e, nüüd 22). Viimasel ajal on näiteks räägitud liidu kodakondsuse laiendamisest kolmandate riikide kodanikele, kes on Euroopa Liidu alal pikka aega püsivalt elanud. Niisugune areng võib süvendada tõrjuvaid ja välistavaid hoiakuid.

Kokkuvõte

Artikli pealkirjas väljendatud küsimus on ennekõike retooriline. Erinevad kodakondsuse käsitlemise võimalused, nagu ka kodakondsuse tasemed ja mõtted, üldiselt ei välista teineteist, küll aga võivad vahelduda nende tegelikkuses väljaarendatuse astmed. Võime tõdeda, et Eesti poliitikas kajastuvad mingil määral kõik kodakondsuse põhimõtted, ent nende väljaarendatus on tõepoolest erinev.

Õiguslik käsitlusloogika on argiteadvuses ja kodakondsuspoliitikas valdav. See on enamiku kodakondsuspoliitika nime all toimuvate avalike arutelude ja poliitiliste otsuste lähtekoht. Samas tuginevad õiguslikud lahendused loomulikult sisulistele

kaalutlustele ja põhiväärtustele, mida on suuresti määranud põhiseaduslikud rahvus- ja õigusriigi, aga ka demokraatia põhimõtted.

Kodakondsuse nimetuse all kohtame ennekõike poliitilise kodakondsuse küsimuste reguleerimist nagu kodanikeringi määratlemine ja laiendamine, selle tingimused, õiguste ja kohustuste sisu. Leidub veidi teistelegi valdkondadele iseloomulikku, ent vähe. Sarnane on olukord avaliku aruteluga.

Tsiviilne kodakondsus on üldtunnustatud teise nime all. Minimaalriigi põhimõtte tugev seisund on tähendanud sotsiaalse kodakondsuse teistest valdkondadest mõneti aeglasemat väljaarenemist ja mõtestamist sotsiaalabina, mitte aga kodanikuõiguste kasutamise võimaluse tegeliku tagamisena. Samas on ka selle valdkonna seadusandlus aja jooksul edasi arenenud. Rahvus- ja õigusriigi põhimõtted on lahendusi mõjutanud minimaalriigist olulisemalt.

Õhukest kodakondsust tasakaalustanud sügava kodakondsuse elemendid on viimastel aastatel tugevnenud. Euroopa Liidu mõjul on võimalik sotsiaalse kodakondsuse seisundi oluline paranemine. Kui arvestada ka pühendumust rahvuskultuuri ja oma kodakondsuse kaitsele, viitavad mitmed märgid kaasava kodakondsuse tõusule ja kasvavale tähelepanule kodanikuõiguste tegeliku kasutamise võimaluste suhtes. Seejuures peab aga arvestama võimalikku vastuolu rahvusriigi põhimõtte välistava tõlgenduse ja vabaihenduste väljendatava ühiskonnaliikmeid laialt kaasava loogika vahel.

Lõpetuseks võib tõdeda, et vähemalt teatud ulatuses võib kodakondsuse mõõtmete väljakujunemist käsitleda riigi tegevusvaldkondade järkjärgulise arenguna. Seda saab omakorda mõtestada Eesti liikumisena tavalisele Euroopa või vähemalt Lääne kultuuriruumi arenenud riigile iseloomuliku elukorralduse suunas

Märkused

¹ Inglise keeles tähistab õiguslikult määratletud kodakondsust sageli *nationality*, sotsioloogiliselt määratletud *citizenship*. Samas pole niisugune kasutus üldtunnustatud. Eesti keeles on *nationality* vastena pakutud riikkondsust, samas kui *citizenship* oleks kodakondsus (vt nt Ruutsoo 1998: 139), ent see jaotus pole kõnekeeles juurdunud.

² Näiteks annab veebiotsingumootor Google 25.10.2004 seisuga päringule „poliitiline kodakondsus” 953, „sotsiaalne kodakondsus” 572, „õhuke kodakondsus” 6, „tsiviilne kodakondsus” 5 ja „kaasav kodakondsus” 1 vaste. Seejuures ei sisalda väikese vastuste arvuga viited sisu poolest sobivaid tähendusi.

³ Rahva mõiste õiguslik sisustamine jääb mõneti ebamääraseks küsimuses, kas hõlmatud on kodanikud või kõik püsielanikud. Praktiliselt polnud sellel pikka aega erilist tähendust, sest nimetatud rühmad põhiosas kattusid. Tänapäeva rahvastikuliikumised ja kodakondsuse täpne sätestamine on olukorda muutnud. Sõltuvalt käsitlusest võidakse rahva all silmas pidada nii kodanikke kui püsielanikke. Otsustavaks saab, et just see inimkogum on antud küsimustes vastastiksuhetes riigiga. Nii näiteks on parlamendivalimiste mõttes rahvaks Eestis kodanikud, kohaliku omavalitsuse volikogude valimisel püsielanikud. Ajutised elanikud kuuluvad rahva hulka suhteliselt harva, ent ka see on võimalik, kui nad on riigi seisukohalt tähendustomavad subjektid.

⁴ Väärib märkimist, et kuigi poliitilise ja õigusliku kodakondsuse mõisted võivad tegelikkuses suuresti kattuda, on nad määratletud erineval alusel ega ole seetõttu samatähenduslikud.

“Minimaalriik, rahvastervik või kaasatud kodanik? Kodakondsuse põhimõtted taasiseseisvunud Eesti poliitikas”

Leif Kalev

Õiguslikult võib reguleerida nt kodakondsuse tingimusi, aga ka tsiviilseid või sotsiaalseid küsimusi. Poliitiline kodakondsus hõlmab terve rea tegelikke praktikaid (kodanikuaktiivsus, valimaskäimine jne), mis õiguslikust välja jäävad.

Vüiteallikad

- ALEINIKOFF, T. A., KLUSMEYER, D. B. (eds.). 2000. *From Migrants to Citizens. Membership in a Changing World*. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- ALEINIKOFF, T. A., KLUSMEYER, D. B. (eds.). 2001. *Citizenship Today. Global Perspectives and Practices*. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- ALEINIKOFF, T. A., KLUSMEYER, D. B. 2002. *Citizenship Policies for an Age of Migration*. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace/ Migration Policy Institute.
- ANNUS, T. 2001. *Riigiõigus. Õpik kõrgkoolidele*. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS.
- ASARI, E.-M. 2004. *Paljune kodakondsus ja mitte-eestlaste samastumine Eesti riigiga*. Tallinn. [Käsikiri.]
- BARRINGTON, L. W. 2000. Understanding Citizenship Policy in the Baltic States. – T. A. Aleinikoff, D. B. Klusmeyer (eds.). *From Migrants to Citizens: Membership in a Changing World*. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 253–301.
- DAHL, R. A. 2000 [1998]. *On Democracy*. New Haven; London: Yale University Press.
- DELANTY, G. 2000. *Citizenship in a Global Age*. Buckingham; Philadelphia: Open University Press.
- DONNER, R. 1994. *The Regulation of Nationality in International Law*. Irvington-on Hudson; New York: Transnational Publishers.
- EESTI Mittetulundusühenduste Ümarlaura koduleht <http://www.emy.ee/dokumentid/heakodanik.html> (25.10.2004).
- EESTI Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2002. Tallinn: Juura; Õigusteabe AS (tekstiviidetes põhiseaduse kommenteeritud väljaanne).
- EUROOPA Liidu 5. raamprogrammi uurimisprojekti Mitmikkodakondsus: Euroopa Liit ning rahvusriigi tulevik (DCE) küsitlus Eestis (n=208) ja Euroopa 8 riigis (n=993) 2004. Autori valduses (viidetes DCE küsitlus 2004).
- FAULKS, K. 2000. *Citizenship*. London; New York: Routledge.
- FRASER, N., GORDON, L. 1994. Civil Citizenship Against Social Citizenship? On the Ideology of Contract versus Charity. – Bart van Steenbergen (ed.). *The Condition of Citizenship*. London; Thousand Oaks; New Delhi: Sage Publications, 90–107.
- HABERMAS, J. 1994. Citizenship and National Identity. – Bart van Steenbergen (ed.). *The Condition of Citizenship*. London; Thousand Oaks; New Delhi: Sage Publications, 20–35.
- HALLIK, K. (toim). 2002. *Integratsioon Eesti ühiskonnas. Monitooring 2002*. Tallinn: Tallinna Pedagoogikaülikooli kirjastus.
- HANSEN, R., WEIL, P. (eds.). 2001. *Towards a European Nationality. Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*. Houndmills; New York: Palgrave.
- HANSEN, R., WEIL, P. (eds.). 2002. *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe. The Reinvention of Citizenship*. London; New York: Berghahn Books.
- HEATER, D. 2004. *A Brief History of Citizenship*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- ISIN, E. F., TURNER, B. S. 2002. *Handbook of Citizenship Studies*. London; Thousand Oaks; New Delhi: Sage Publications.

- ISIN, E. F., WOOD, P. K. 1999. *Citizenship and Identity*. London; Thousand Oaks; New Delhi: Sage Publications.
- KALEV, L., RUUTSOO, R. (ilmumas). The Shadow of the Past and the Promise of the EU. National and Multiple Citizenship – the Estonian Case. – DCE projekti esimene raamat (andmed täpsustuvad).
- KLUSMEYER, D. B. 1996. *Between Consent and Descent: Conceptions of Democratic Citizenship*. Washington, D. C: International Migration Policy Program/Carnegie Endowment for International Peace.
- KODAKONDSUS- ja Migratsiooniameti koduleht <http://www.mig.ee> (25.10.2004).
- KYMLICKA, W. 1995. *Multicultural Citizenship*. Oxford: Clarendon Press.
- KYMLICKA, W. 2001. *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- KYMLICKA, W., NORMAN, W. (eds) (2000). *Citizenship in Diverse Societies*. Oxford: Oxford University Press.
- KYMLICKA, W., PATTEN, A. (eds.). 2003. *Language Rights and Political Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- LIVENTAAL, J. 1999. *Riik ja õigus. Põhimõtete õpetus*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia kirjastus.
- MARSHALL, T. H. 1992 [1950]. *Citizenship and Social Class*. – T. H. Marshall, Bottomore, T. *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press, 1–51.
- McQUAIL, D. 2003 [2000]. *McQuaili massikommunikatsiooni teooria*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
- MILLER, D. 1995. *On Nationality*. Oxford: Clarendon Press.
- MILLER, D. 2002 [2000]. *Citizenship and National Identity*. Oxford; Malden, MA: Polity Press.
- OPPERMANN, T. 2002 [1999]. *Euroopa õigus*. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS.
- PAVELSON, M., LUUK, M. 2002. Non-Estonian on the Labour Market: A Change in the Economic Model of Differences in the Social Capital. – M. Heidmets, M. Lauristin (eds). *The Challenge of the Russian Minority. Emerging multicultural Democracy in Estonia*. Tartu: University of Tartu Press, 89–116.
- PLUMMER, K. 2003. *Intimate Citizenship. Private Decisions and Public Dialogues*. Seattle; London: University of Washington Press.
- POSTIMEHE koduleht. Tabel Eestlaste usaldushinnangud oktoobris <http://www.postimees.ee/011104/gfx/806041854c84c68d3.jpg> (1.11.2004).
- PÕLD, J. 2001. *Loenguid Eesti riigiõigusest*. Tartu: Juura, Õigusteabe AS.
- RAHVASTIKU ja eluruumide loendus 2000 II osa: kodakondsus, rahvus, emakeel ja võõrkeeleoskus. 2001. Tallinn: Statistikaamet.
- RASSISMI ja Sallimatuse Vastu Võitlemise Euroopa Komisjoni (ECRI) esimene aruanne Eesti kohta. Euroopa Nõukogu Tallinna infotalituse kodulehel <http://www.coe.ee/?op=body&gid=29&id=141> (25.10.2004).
- RASSISMI ja Sallimatuse Vastu Võitlemise Euroopa Komisjoni (ECRI) teine aruanne Eesti kohta. Euroopa Nõukogu Tallinna infotalituse kodulehel <http://www.coe.ee/?op=body&gid=29&id=142> (25.10.2004).
- RIIGIKOGU koduleht. Uuringud <http://www.riigikogu.ee/index.php?id=9263> (25.10.2004).
- RIESENBERG, P. 2002. *A History of Citizenship: Sparta to Washington*. Malabar; Florida: Krieger Publishing Company.
- RUUTSOO, R. 1998. Eesti kodakondsuspoliitika ja rahvusriigi kujunemise piirjooned. – M. Heidmets (toim). *Vene küsimus ja Eesti valikud*. Tallinn: TPÜ kirjastus, 139–202.
- RUUTSOO, R. 2002. Discursive Conflict and Estonian Post-Communist Nation Building. – M. Heidmets, M. Lauristin (eds.). *The Challenge of the Russian Minority. Emerging Multicultural Democracy in Estonia*. Tartu: University of Tartu Press, 31–54.
- SAAR Polli koduleht. Uuring Riik ja rahvas, sügis 2003 http://www.saarpoll.ee/riik_ja_

“Minimaalriik, rahvastervik või kaasatud kodanik? Kodakondsuse põhimõtted taasiseseisvunud Eesti poliitikas”

Leif Kalev

rahvas/sept2003kokkuv.doc (25.10.2004).

SEADUSLOOMEFOORUM Themis <http://www.lc.ee/themis> (25.10.2004).

SHACHAR, A. 2000 Citizenship and membership in the Israeli polity. – T. A. Aleinikoff, D. B. Klusmeyer (eds.). *From Migrants to Citizens: Membership in a Changing World*. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 386–433.

TAMMER, E. 2003. *Aastaraamat kes? mis? kus? 2004*. Tallinn: Tänapäev/Postimees.

TITMA, M., TRAPIDO, D. 2003. Prediction of Success in Post-Communist Societies: Evidence from Latvia and Estonia. – *Society and Economy*, 24 (2), 297–331.

TURNER, B. S. 1994. Postmodern Culture/Modern Citizens. – Bart van Steenberg (ed). *The Condition of Citizenship*. London; Thousand Oaks; New Delhi: Sage Publications, 153–168.

TURNER, B. S. (ed.). 1993. *Citizenship and Social Theory*. London; Thousand Oaks; New Delhi: Sage Publications.

VANDEBERG, A. (ed.). 2000. *Citizenship and Democracy in a Global Era*. Houndmills; Basingstoke; Hampshire; London: Macmillan Press.

VEEBIVÄRAV Täna Otsustan Mina (TOM) <http://tom.riik.ee> (25.10.2004).

VEEBIOTSINGUMOOTOR Google www.google.com (25.10.2004).

YOUNG, I. M. 1990. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press.

YOUNG, I. M. 2002 [2000]. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

ÕIGUSKANTSLERI koduleht <http://www.oiguskantsler.ee> (25.10.2004).

Õigusaktid, eelnõud ja kohtulahendid

- 1.Eesti Vabariigi lastekaitse seadus (RT I 1992, 28, 370; 1996, 49, 953; 1998, 17, 264; 2004, 27, 180).
- 2.Eesti Vabariigi põhiseadus (RT 1992, 26, 349).
- 3.Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus (RT 1992, 26, 350).
- 4.Eesti Vabariigi põhiseaduse täendamise seadus (RT I 2003, 64, 429).
- 5.Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsus „Kodakondsuse seaduse rakendamise kohta” (RT 1992, 7, 109).
- 6.Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsus „Eesti Vabariigi kodakondsuse kohta” (RT 1991, 39, 476).
- 7.Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsuse „Kodakondsuse seaduse rakendamise kohta” muutmise seadus (RT 1993, 13, 204).
- 8.Euroopa Liidu leping (konsolideeritud sõnastus). Eesti Õiguskeele Keskuse kodulehel http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/ava.asp?tyyp=SITE_ALL&ptyyp=I&m=000&query=euroopa+liidu+leping (25.10.2004).
- 9.Euroopa Liidu kodaniku seadus (RT I 2002, 102, 599; 2004, 19, 134; 28, 189).
- 10.Euroopa põhiseaduse leping. Euroopa Liidu Infosekretariaadi kodulehel www.elis.ee/data/up/Pohiseaduse_leping.doc (25.10.2004).
- 11.Euroopa Parlamendi valimise seadus (RT I 2003, 4, 22; 90, 601; 2004, 6, 32; 14, 93; 30, 208).
- 12.Euroopa Ühenduse asutamisleping (konsolideeritud sõnastus). Eesti Õiguskeele Keskuse kodulehel http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/ava.asp?tyyp=SITE_ALL&ptyyp=I&m=000&query=euroopa+%FChenduse+asutamisleping (25.10.2004).
- 13.Kaitseväeteenistuse seadus (RT I 2000, 28, 167; 2001, 34, 190; 47, 260; 58, 353; 97, 604; 100, 648; 2002, 61, 375; 63, 387; 110, 656; 110, 660; 2003, 4, 22; 13, 69; 20, 116; 20, 119; 2004, 2, 7; 49, 342; terviktekst paberikandjal RT I 2003, 31, 195).
- 14.Kodakondsuse seadus (RT 1938, 39, 357; 43, 404 ja 405 XVI)
- 15.Kodakondsuse seadus (RT I 1995, 12, 122; 83, 1442; 1998, 111, 1827; 2000, 51, 323; 2001, 93, 565; 2002, 53, 336; 62, 376; 90, 518; 2003, 18, 101; 82, 550; 2004, 12, 80).

16. Kodakondsuse seaduse muutmise seadus (RT 1939, 114, 882).
17. Kodakondsuse seaduse muutmise seadus (RT I 1993, 17, 272).
18. Kodakondsuse taotlejale esitatavate eesti keele tundmise nõuete seadus (RT I 1993, 11, 171).
19. Kodakondsust käsitlevate õigusaktide osalise muutmise ja kehtetuks tunnistamise seadus (RT I 1994, 88, 1491).
20. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus (RT I 2002, 36, 220; 57, 355; 63, 387; 68, 407; 2003, 90, 601; 2004, 6, 32; RT III 2002, 22, 251; õiend RT I 2002, 72).
21. Looduskaitse seadus (RT I 2004, 38, 258; 53, 373).
22. Pagulaste seadus (RT I 1997, 19, 306; 1999, 18, 301; 25, 365; 2001, 16, 68; 2002, 42, 266; 61, 375; 2003, 13, 65).
23. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ratifitseerimise seadus. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta (RT II 2000, 15, 93).
24. Riigikogu otsus Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni heakskiitmine. Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon (RT I 2002, 103, 606).
25. Riiklik programm Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000-2007. Rahvastikuministri koduleht <http://www.riik.ee/saks/komisjon> (25.10.2004).
26. Sotsiaalhoolekande seadus (RT I 1995, 21, 323; 1996, 49, 953; 1997, 35, 538; 77, 1309; 2000, 33, 198; 2001, 85, 509; 2002, 53, 336; 61, 375; 64, 393; 90, 521; 2003, 58, 388; 75, 498; 88, 591; 2004, 27, 180; RT III 2004, 5, 45).
27. Tammer vs Eesti:
 - 27.1. Euroopa Inimõiguste kohtu (esimene sektsioon) 6.02.2001 otsus nr 41205/98. Eestikeelne kokkuvõte Euroopa Nõukogu Tallinna infotalituse kodulehel <http://www.coe.ee/?op=body&id=132> (25.10.2004).
 - 27.2. Riigikohtu üldkogu 9.04.1998 otsus nr 3-1-2-1-98. Riigikohtu kodulehel <http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/1-2-1-98.html> (25.10.2004).
 - 27.3. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 26.08.1997 otsus nr 3-1-1-80-97. Riigikohtu kodulehel <http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/1-1-80-97.html> (25.10.2004).
28. Tsiiviilseadustiku üldosa seadus (RT I 2002, 35, 216; 2003, 13, 64; 78, 523).
29. Veeber vs Eesti:
 - 29.1. Euroopa Inimõiguste kohtu (neljas sektsioon) 21.01.2003 otsus nr 45771/99. Eestikeelne kokkuvõte Euroopa Nõukogu Tallinna infotalituse kodulehel <http://www.coe.ee/?op=body&id=177> (25.10.2004).
 - 29.2. Euroopa Inimõiguste kohtu (kolmas sektsioon) 7.11.2002 otsus nr 37571/97. Eestikeelne kokkuvõte Euroopa Nõukogu Tallinna infotalituse kodulehel <http://www.coe.ee/?op=body&id=170> (25.10.2004).
- 29.3. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 8.04.1998 otsus nr 3-1-1-50-98. Riigikohtu kodulehel <http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/1-1-50-98.html> (25.10.2004.)
- 29.4. Riigikohtu üldkogu 6.01.2004 otsus nr 3-1-3-13-03. Riigikohtu kodulehel <http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/1-3-13-03.html> (25.10.2004).
30. Välismaalaste seadus (RT I 1993, 44, 637; 1994, 41, 658; 1995, 57, 981; 1997, 19, 306; 53, 837; 73, 1202; 1998, 98/99, 1575; 1999, 25, 365; 27, 395; 44, 637; 54, 582; 71, 686; 88, 808; 101, 900; 2000, 25, 148; 33, 197; 40, 254; 2001, 16, 68; 58, 352; 2002, 56, 351; 63, 387; 90, 521; 102, 599; 2003, 4, 20; 88, 594; 2004, 2, 2; 19, 134; 28, 189; 30, 208; RT III 2004, 20, 224; terviktekst paber kandjal RT I 1999, 50, 548).
31. Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus (RT I 1998, 98/99, 1575; 1999, 84, 762; 2000, 40, 254; 58, 376; 2001, 16, 68; 58, 352; 2002, 53, 336; 61, 375; 102, 599; 2003, 4, 21; 13, 65; 2004, 28, 189; 30, 208; 53, 369).

TURUD, TARBIJAD JA POLIITIKA: EESTI SOTSIAALKINDLUSTUSREFORMIDE ANALÜÜS TARBIJAKÄITUMISE PERSPEKTIIVIST

Anu Toots

Kontekst

Viimastel kümnenditel Euroopa heoluriikides läbiviidud sotsiaalpoliitikareformide üks eesmärke on olnud kuluefektiivsuse saavutamine programmide täpsema sihituse kaudu. Selle asemel et 1960ndate sotsiaalse kodakondsuse kontseptsiooni vaimus pakkuda universaalseid teenuseid ja hüvitisi kõigile, püütakse heoluriigi hüvesid tarbivaid kodanikke siduda vastastikuste kohustuste ja juurdepääsupiirangutega. Samal ajal püsib avalikkuse tugev surve säilitada sotsiaalsed kodanikuõigused, millest annavad tunnistust korduvad protestid valitsuste plaanide vastu kärpida tervishoiu- ja hariduskulutusi või tõsta pensioniiga.

See olukord paneb poliitikakujundajad raskete valikute ette, mis tavaliselt lõpevad vaesusvastaste programmide kokkutõmbamise ning isikliku panuse tähtsuse suurendamisega sotsiaalkindlustuses. Kodanikud kui poliitika produktide tarbijad on sunnitud üha enam tegema tarbimisvalikuid ka sotsiaalkindlustuse valdkonnas, kus konkureerivad erasektori pakkujad tõusevad üha enam arvestatavaks partneriks traditsioonilistele heoluriigi institutsioonidele.

Vaatamata Lääne- ja Ida-Euroopa erinevale poliitilisele ajaloole on ülalkirjeldatud dilemmad nende jaoks põhimõtteliselt sarnased. Siiski avaldub solidaarsuse, personaalse panustamise ja tarbijakaitse vahekorra probleem teravamini postkommunistlikes riikides. Kuna need riigid pärisid oma sotsialistlikust minevikust vasakpoolse sotsiaalpoliitika traditsiooni, siis on avalikkuse ootused kõiki hõlmava ja vaba juurdepääsuga sotsiaalturvasüsteemide osas jätkuvalt kõrged. Samal ajal rakendasid mitmed postkommunistlikud valitsused hoopiski selge turuorientatsiooniga neoliberaalseid sotsiaalreforme, mis propageerisid jõuliselt kodanike isiklikku panustamist ja individuaalseid valikuid sotsiaalkindlustuses. Sellelega seati siirdeühiskondade kodanikud, kes pidid kiiresti õppima tegema valikuid klassikalistel kaubaturgudel, veelgi nõudlikumasse olukorda – teha tarbimisvalikuid ka elukindlustuses, raviteenustes, eluasemeturul ja haridussüsteemis. Need tooted on keerukamaid ja eeldavad seega ka kompetentsemaid tarbijaid. Sotsiaalses plaanis võib see õnnestada võrdseid võimalusi, kuna kõrgema sotsiaalmajandusliku staatusega inimesed on aktsioonisuutlikumad ka sotsiaalkindlustusturgudel.

Senised käsitlused tarbimise ja heoluriigi seostest

Solidaarsuse, õigluse ja efektiivsuse vahekorral on üks heoluriigi teooria klassikalisemaid teemasid. Teadlased on uurinud seost töötururegulatsioonide ja töömotivatsiooni vahel, eri heolurežiimide lahtikaubastamisvõimet (de-

commodification) ja sotsiaalkindlustuse sissemaksete mõju solidaarsusele (N. Barr, G. Esping-Andersen, R. Goodin, P. Pierson). G. Esping-Andersen väidab, et sotsiaalkindlustus haakub suurepäraselt liberalismi kaubastatuse loogikaga. Kindlustus seab hiivitud otseselt sõltuvusse hõivest, töötasust ja sissemaksetest ning tugevdab sellega töömotivatsiooni ja -tootlikkust (Esping-Andersen 1999). T. Marshall ja R. Goodin rõhutavad aga, et niisugused heaolumudelid, mis ulatuslikult rajanevad isiklikul panustamisel ja sissemaksepõhistel hüvisevalemitel, võivad tuua kaasa tööturuluuserite diskrimineerimise (Goodin et al. 1999).

Nii või teisiti propageerivad hiljutised heaolureformid mitmetes Euroopa maades kodanike suuremat vastutust oma toimetuleku ja elatustaseme eest. See poliitikaloogetika nihutas ka teadusuuringute fookuse kodanike informeeritusele ja aktsioonisuutlikkusele kui vajalikele eeltingimustele kasvava vastutusega toimetulekuks. Andersen ja Tobiasen tuvastasid positiivse seose poliitilise tarbimise ja poliitilise usalduse vahel ning soovitasid asetada tarbimiskäitumine laiemasse kodanikuosaluse konteksti (Andersen, Tobiasen 2004). Ulatuslikud rahvusvahelised analüüsid (Rider, Makela 2003), aga ka spetsiaalsed postkommunistlike riikide käsitlused (Fultz, Ruck 2001, Kirch 2000) järeldasid, et kodanikel napib infot teadlike valikute tegemiseks raviteenuste ja pensionikindlustuse osas. Eestis läbiviidud sotsioloogilised käsitlused on näidanud avalikkuse rahulolematust tervishoiukorraldusega ja skeptitsismi kogumispensionisüsteemi suhtes (ES Turu-uuringute AS 2000, EMOR 2001, Ariko Marketing 2002).

Senised uuringud on käsitlenud tarbijate rahulolu ja käitumist kui keskset uurimisobjekti, asetamata seda laiemasse poliitikakonteksti. Käesolev artikkel püüabki leida seoseid tarbijakäitumise ja heaolureformide edukuse vahel.

Eesmärk ja uurimisküsimused

Siirdeühiskondade heaolureformide mõju sotsiaalsele sidususele ning jätkusuutlikkusele omandab kasvavat tähtsust. Ühest küljest on oluline õhutada inimesi võtma vastutust enda toimetuleku eest ja liikuda kaugemale nõukogude üliluslikust healupaternalismist. Teisest küljest võib toetumine individuaalsele toimetulekule ja isikustatud sissemaksetele põhjustada antisolidaarseid hoiakuid ning pingeid healuriigi erinevate tarbijagruppide vahel. Eesti tervishoiu- ja pensionireformi juhtumid näitavad, et seos avalikkuse toetuse, kodanikuosaluse ning solidaarsuse vahel võib olla väga erinev, varieerudes tugevast toetuses universaalsetele sotsiaalsetele õigustele kuni individuaalse riskikäitumiseni välja. Käesoleva artikli eesmärk on analüüsida, kuidas turuideoloogiale rajatud sotsiaalkindlustusreformid on kujundanud ja muutnud avalikkuse hoiakuid ja käitumist. Selleks püstitasime uurimisküsimused.

- Kas Eesti sotsiaalkindlustuse õiguslik raamistik soosib solidaarset (ühist) või individuaalset tarbimist?
- Kui informeeritud on kodanikud oma tarbijaõigustest sotsiaalkindlustuse valdkonnas? Kas saab heaolu tarbijate hulgas eristada võitjaid ja kaotajaid?
- Miks kodanike kaasaminek erinevate kindlustusskeemide lõikes (pensionikindlustus ja tervishoiukindlustus) on erinev?
- Millist mõju omab tarbijakäitumine poliitikate arengule?

Analüüsi empiiriliseks aluseks on erinevad avaliku arvamuse küsitlused ja pensioni-

“Turud, tarbijad ja poliitika: Eesti sotsiaalkindlustusreformide analüüs tarbijakäitumise perspektiivist”

Anu Toots

ja ravikindlustuse statistika.

Eesti sotsiaalkindlustusreformide tulemused ja mõjud kodanikukäitumisele

Uue sotsiaalturvasüsteemi loomine oli üks siirdeperioodi fundamentaalsetest komponentidest. Endine laiahaardeline sotsiaalpoliitika asendati järk-järgult kindlustuspõhise heaolumudeliga, mis kombineeris nii Bismarcki korporatiivseid kui Friedmani neoliberaalseid põhimõtteid. Tervise- ja töötuskindlustus sobivad illustreerima korporatiivsust, kuna makseid kogutakse töökohapõhiselt ning vastutus on jagatud tööandja ja töövõtja vahel. Individuaalsed valikud ja vabadused on mõlemas kindlustussüsteemis madalad ning seos isiklike sisse- ja väljamaksete vahel suhteliselt nõrk. Pensionikindlustus, mis disainiti Maailemapanga taktikepi all nn kolme samba mudelina, kujutab endast head näidet neoliberaalsest heaolumudelist. Esimese samba laekumistest, mis saadakse kohustuslikust sotsiaalmaksust, rahastatakse praeguste pensionäride pensione. Kogumispõhimõttele rajatud teise samba ressursid saadakse tööandjate ja töövõtjate solidaarsetest sissemaksetest. Teine samm on kohustuslik alles pärast 1983. aastat sündinutele, seega saab enamik tööturul olijatest valida, kas liituda teise samba kogumiskindlustusega või mitte. Seda haldavad erasektori finantsasutused (pangad ja kindlustusfondid), kindlustuslepingud on individuaalsed ning kord aastas on kindlustusvõtjatel võimalus kindlustusplaani või fondi vahetada. Iseloomulikult kolme-samba-mudelile eksisteerib ka Eestis täiendav vabatahtlik kogumispension (kolmas samm), mille sisse- ja väljamaksetele rakendatakse tulumaksusoodustusi.

Riigi minimaalne interventsioon kogumispensionikindlustuse funktsioneerimisse ja individuaalsete kindlustuslepingute põhimõtte suurendavad kodanike personaalset rolli adekvaatse info hankimises ja sobivaimate valikute tegemises. Nii teine kui kolmas samm on eksisteerinud alla viie aasta, mis on liiga lühike aeg selleks, et öelda, kas Poola ja Ungari pensionikindlustuse erastamise vead hakkavad ilmnema ka Eestis. Poola ja Ungari, aga ka USA ja Tšiili kogemused näitasid, et pensionide haldamine erasektori poolt on vähenenud mastaabiefekti tõttu kulukam. Paljudest erafondidest koosneva süsteemi kulukust suurendavad veelgi kindlustusvõtjate massilised fondivahetused ja pankade reklaamikulud (Fultz, Ruck 2001). Seega tekib vastupidiselt kokkuhoiuootustele hoopiski küsimus, kes katab täiendavad väljaminekud? Kas need lisakulud katavad kõik maksumaksjad riigi subsidiiumide näol pensionikindlustusse või katab iga kindlustuskompanii sõltuvalt firma majanduslikust edukusest? Teadlikkus nendest kuludest ja võimalikest finantskahjustest on avalikkuse hulgas praktiliselt olematu.

Erinevalt pensionikindlustusest kuulub tervishoiuteenuste korraldamine ja pakkumine Eestispeaaegutäielikultavalikulesektorile. Sedavõissoodustadaka USA-dominantsete rahvusvaheliste survegruppide puudumine (jällegi erinevalt pensionireformist) ning Euroopa heaolukultuuride ühene valik avaliku tervishoiu kasuks. Tervisekindlustuse sissemaksed on täies mahus tööandja kanda, süsteem on tsentraliseeritud Eesti Haigekassa kaudu, kes sõlmib lepinguid mittetulunduslike raviteenuste pakkujatega. Kõik kindlustatud isikud, samuti kindlustatutega võrdsustatud kategooriad võivad saada tasuta arstiabi, ent pikad ravijärjekorrad on muutunud süsteemi krooniliseks probleemiks. Peamine reaktsioon sellele murele on olnud analoogiline M. Thatcheri poliitikale, kes, püüdes kõigiti arendada riiklike kliinikute ettevõtlusvaimu, lubas muu hulgas patsientidel end raha eest järjekorrast mööda osta ja kliinikutel neile vastavalt tasulisi teenuseid osutada. Kuigi erameditsiin on Eestis legaliseeritud juba

1992. aastast, pole selle tarbijaskond kuigi suur. 2000ndatel aastatel on erahaiglate arv koguni vähenema hakanud ning voodikohtade arv nendes moodustab vaid 2,5%. Erameditsiini teenuseid leidub peamiselt hambaravis ja günekoloogias.

Vaatamata erisustele maksukoormuse jagunemises ning administreerimise muustrites, seisavad nii pensioni- kui tervishoiukindlustus ühesuguste väljakutsete ja probleemide ees. Eesti sotsiaalkindlustusmaksete summaarne koormus on juba ületanud ELi keskmise näitaja, moodustades 36,5% palgafondist. Kuna lõviosa sellest maksukoormast (33,5%) kannavad tööandjad, siis on nad üpris tõrksad moodustama uusi töökohti ja täitma korralikult seadusjärgseid maksukohustusi.

Sotsiaalset solidaarsust suudaksid edendada tugevad tööturuinstitutsioonid, ent viimased pole Eestile veel iseloomulikud. Ametiühingutesse kuulub alla 10% kogu töötajaskonnast. Töövõtjate organisatsioonide nõrkust ja killustutust võimendab veelgi mikroettevõtete domineerimine ja füüsilisest isikust ettevõtjate osakaalu kasv (ka neil puudub institutsionaalne eestkostja sotsiaalkaitstes). Vähem kui 10 töötajaga ettevõtted moodustavad koguni 77% Eesti ettevõtetest, füüsilisest isikust ettevõtjate osakaal on jõudnud 13% tööjõust. Seega eksisteerivad ning isegi tugevnevad tööturu niisugused karakteristikud, mis ei haaku klassikalise, korporatiivsele firmakultuurile rajatud heaolumudeliga. Praegune Eesti tööturg omab pigem postmodernistlikke jooni, samas kui Bismarcki heaolurežiim rajanes modernistlikele tööturusuhetele koos stabiilsete ja selgelt eristuvate tööandja-töövõtja rollidega. Kirjeldatud ebakõla omab käesoleva artikli kontekstis topelttähtsust. Esiteks, kindlustuspõhistes süsteemides, nagu praegune Eesti sotsiaalse heaolu süsteem on, sõltub inimese toimetulek tulevaste sotsiaalsete riskidega (töötus, haigus, vanadus) otseselt tema kaitsusest tööturul. Tööturult väljatõrjutud kodanikel väheneb ka juurdepääs sotsiaalhüvedele ja -teenustele kas kohe või tulevikus vähenenud kindlustusmaksete tõttu. Teiseks võib ka tööturul olijate positsioon varieeruda olenevalt sellest, kas tema tööandja täidab enda sotsiaalmaksukohustusi ning kas ta deklareerib realselt makstavaid töötasusid. Oludes, kus korporatiivne heaolukultuur puudub (seda ei soosi ka Eesti sotsiaaldõigus ega maksusüsteem) ja efektiivne sotsiaaldialog ei toimi, tuleb töötajatel kanda rohkem isiklikku vastutust oma tarbimisvalikute ja tarbijaõiguste eest.

Me väidame, et just see – nii sotsiaalsel kodakondsusel kui ka korporatiivsel kuuluvusel rajanevate sotsiaalkaitsemehhanismide puudumine – on kehtanud inimesi võtma oma käitumises individualistlikku orientatsiooni ja hoolima vähem solidaarsuse alusel funktsioneerivate süsteemide progressist. Alljärgnevalt püüame uurida selle väite valiidsust kahe juhtumi – pensionikindlustuse ja tervishoiukindlustuse varal. Lisaks analüüsime, milline on tarbijate teadlikkus oma riskidest ja õigustest sotsiaalkindlustuses ning kas kahe kindlustuskeemi vahel võib tuvastada olulisi erinevusi tarbijakäitumises?

Pensionikindlustuse reform kui näide avalikkuse toetusest

Nii vanaduspension kui tasuta arstiabi olid nõukogude perioodil garanteeritud igapähele, seepärast tekitasid isiklike sissemaksete kohustuse kehtestamine ja vajadus hakata valima erinevate teenusepakujate vahel täiesti uue olukorra. Seega pole ka ootamatu, et pensionisüsteemi osaline erastamise ei tekitanud alguses avalikkuses kuigi sooja poolehoidu. 2000. aastal läbiviidud avaliku arvamuse küsitluse kohaselt leidis 83% vastanutest, et igale vanurile pensioni maksmine peaks olema valitsuse kohustus, 9% toetas inimese enda vastutust ja vaid 7% pani põhivastutuse tööandja

“Turud, tarbijad ja poliitika: Eesti sotsiaalkindlustusreformide analüüs tarbijakäitumise perspektiivist”

Anu Toots

õlgadele (ES Turu-uuringute AS 2000). Kuigi 55% uskus, et riigi poolt makstav pension pole piisav normaalseks äraelamiseks, oli sama suur hulk neid vastajaid, kes poleks nõus oma hoiuheid isiklikule pensionikindlustuse kontole üle kandma.

Vaatamata avalikkuse selgele toetusele riikliku pensionikindlustuse kasuks, juurutas Eesti valitsus (täpsemini valitsused) ikkagi erakindlustusele orienteeritud Maailmapanga mudeli. Sarnaselt Ungarile ja Poolale muutusid ka Eestis erasektori poolt administreeritud personaalsed kogumiskontod palju populaarsemaks, kui reformide disainijad ette kujutasid (Fulitz, Ruck 2001). Kahe aasta möödudes teise samba seadustamisest aastal 2002, omab 63% Eesti rahvastikust vanuses 15–64 aastat isikliku pensionikindlustuse lepingut, 11% on liitunud täiendava vabatahtliku pensionikindlustuse ehk kolmanda sambaga.

Sel perioodil, kui käisid veel arutelud pensionireformi üle, esitati kogumispensionide põhimõtte juurutamise vastuargumendina sageli väidet, et Eesti inimestel lihtsalt pole rahalisi sääste ega ülejääke, mida võiks pensionikindlustusse paigutada. Tõepoolest, Eesti üldine elatustase jääb arenenud riikidele tublisti alla ning moodustab umbes 40% ELi keskmisest. Samas on Gini indeks kõrge (0.38), mis viib mõttele, et kogumispensionide potentsiaal ja toetus reformikavale võib tulugruppide lõikes oluliselt varieeruda. Mõnevõrra üllatuslikult näitas analüüs, et teise sambaga liitunute keskmine sissetulek ei ületa vabariigi keskmist. Seega pole alust väita, et kogumispensioni skeem teenib vaid ülemklassi huve. Pigem võib varanduslikust segregatsioonist rääkida kolmanda samba puhul, sest selle skeemiga liitunute keskmine sissetulek ületab Eesti keskmise umbes 30% (www.pensionikeskus.ee)

Millega seletada personaalse panustamise nii suurt kasvu lühikese ajaga, vaatamata avalikkuse tõrksusele reformi käivitamise algusaastatel? Esiletõstmist vääriks kolm argumenti. Esiteks, postsotsialistlike riikide kodanikud hakkasid oodatust kiiremini aktsepteerima olulisi varanduslikke erisusi inimeste vahel, edestades oma radikaalsuses isegi vanade turumajandusmaade avalikku arvamust (Gijsberts 2002). Sellelega oli kadunud varasem normatiivne vastuseis rahalisele kihistumisele, mille uus pensionisüsteem vältimatult kaasa toob (Püss 2001). Teine põhjus, miks avalikkus nii aktiivselt läks kaasa reformiga, mis ometigi suurendas nende väljaminekuid, seostub tulevaste väljamaksete läbipaistvusega. Euroopa mitmete sotsiaalreformide analüüs näitas, et niisugused programmid, kus sissemaksjad on hiljem ka hüvise saajateks, koguvad suuremat rahva poolehoidu (Bonoli 2000). Personaalsed kogumiskontod ja võimalus jälgida oma kindlustuskeemi või pensionifondi majandustulemusi on muutnud pensionikindlustuse tarbijate jaoks atraktiivsemaks kui tervisekindlustuse, kus seos panustamise (makstud sotsiaalmaksu osa) ja raviteenuste tarbimise vahel pole nii selgepiiriline. Eesti kogumispensionisüsteemi operatiivsust ja läbipaistvust info ohjamisel nimetab üheks eduteguriks ka Eesti Väärtpäberikeskuse tegevdirektor K. Oone (Oone 2004).

Kolmas põhjus kogumispensionide populaarsusele seonduv tugeva pensionäride lobi puudumisega, mis oleks suutnud seista vastu Maailmapanga poolt pealesurutavale pensionisüsteemimudelile (Toots 2003). Maailmapanga mudelile aitas kaudselt kaasa ka kasvav rahva usaldus erapankade vastu, mis valmistas ette soodsat pinnast nende interventsiooniks pensionipoliitikasse. Olles saanud riigilt loa teise samba pensionikindlustuse haldamiseks, korraldasid erasektori finantsinstitutsioonid võimsa reklaamikampaania. Kampaania tulemusel ületas teise sambaga liitunute arv valituse

prognoosi kahekordselt ja põhjustas tõsiseid pingeid jooksvalt finantseeritavate (esimese samba) pensionide rahastamises.

Kuivõrd kommerts pangad ja -kindlustusfondid olid äärmiselt huvitatud võimalikult paljude klientide püüdmisest äsja tekkinud kindlusturul, siis omandas pensionireformi reklaamikampaania täielikult kommertsliku ilme – pensionipoliitikat puudutavat sotsiaalreklaami pole tänaseni tänavapildis ega meedias näha. Kommertslikkus tähendas ühtlasi seda, et esile toodi ainult kindlustamise positiivsed ja paljulubavad tahud, samas kui võimalikud kindlustusriskid jäid täiesti kajastamata. Erasektori hüperaktiivsuse ja avaliku sektori passiivsuse tõttu kujunes olukord, kus kindlustusvõtjatel puudus nii teave kui vajalikud oskused teadlike otsuste tegemisel, kui nad valisid erinevate pankade või kindlustusplaanide vahel. Enamikul juhtudel inimesed lihtsalt nõustusid sellega, mida neile soovitas teller või kindlustusagent. Nagu märgib G. Bonoli, kujunes klientide väär (täpsemini ebakompetentne) nõustamine tõsiseks probleemiks M. Thatcheri pensionide erastamise reformis. Sarnaselt Eestile kasvas pakkumine ja nõudlus Briti pensionikindlustuse turgudel reformi tagajärjel plahvatuslikult, mistõttu pankadel polnud mahti äsja ametisse värvatud tellereid välja koolitada (Bonoli 2000). Selles kontekstis on huvitav märkida, et Eesti tarbijad ei hooli kuigi palju kindlustusriskidest. Nagu näitas sotsioloogiline küsitlus, ei suurendaks riigi parem järelvalve erasektori pensionikindlustuse pakkujate üle nende inimeste osakaalu, kes oleksid valmis kogumispensioni lepingut sõlmima (ES Turu-uuringute AS 2000). Lisaks näitab Pensionikeskuse statistika, et enamik kindlustusvõtjaid on valinud kõrgete riskidega strateegiad ja rohkem kui kaks kolmandikku kindlustusvõtjatest ei tea, kuhu nende pensioniraha on investeeritud (Neudorf 2004). Need faktid näitavad ilmekalt, kui minimaalne on kodanike teadlikkus võimalikest finantsriskidest kindlustusturul.

Tarbijakäitumise kiire kohanemine reformi poolt pakutud valikutega aitas vaieldamatult kaasa pensionireformi edule. Samal ajal ei tohiks unustada medali teist poolt. Kogumispensionide populaarsus on seadnud valitsuse ette kaks keerulist ülesannet. Majanduslikust aspektist tuleb leida lahendus süvenevale defitsiidile jooksvalt finantseeritavas esimeses pensionisambas. Normatiivsest aspektist tuleb tegelda veelgi komplitseerituma probleemiga. Kuidas juhtida poliitikat nii, et kodanikud-tarbijad ei hakkaks individuaalseid kogumiskindlustuse valikuid tõlgendama kitsalt aktuaalse tulususe seisukohast, unustades sotsiaalkindlustuse teise obligatoorse komponendi – solidaarsuse (Giaimo 2001)?

Tervishoiureform kui näide avalikkuse tõrksusest

Eesti tervishoiusüsteemi alused pandi paika juba 1992. aastal, kuid osareformid jätkuvad siiani. Erinevalt pensionisüsteemist puudub kodanikel võimalus mängida aktiivset rolli oma tervisealase heaolu juhtimisel, lühidalt öeldes – olla toimijaks. Eesti tervishoiusüsteem kasutab värvavahi põhimõtet, mis välistab patsiendi vaba juurdepääsu erialarsti vastuvõtule ilma perearsti suunamiseta. Lisaks puudub maapiirkondades praktiliselt võimalus arsti valida, kuna teenusepakkujaid lihtsalt pole. Eesti Haigekassa on ühtne, koondades ühte tsentraliseeritud fondi nii head kui halvad terviseriskid. Rahvusvahelises plaanis pole selles põhimõttes midagi uut ning mitmed põhjalikud uuringud kinnitavad just seda tüüpi süsteemide head kuluefektivsust ja tugevat orientatsiooni solidaarsusele (Giaimo 2001).

Eesti Haigekassa krooniliseks mureks on kujunenud alaline ressursinappus, mis

“Turud, tarbijad ja poliitika: Eesti sotsiaalkindlustusreformide analüüs tarbijakäitumise perspektiivist”

Anu Toots

põhjustab operatsioonide ja muude raviteenuste edasilükkamist rahandusaasta lõpu poole. Rahanappuse fundamentaalne põhjus peitub Eesti rahvastiku halvas demograafilises struktuuris. Madal hõivemäär ja kõrge vanurite osakaal loovad olukorra, kus vaid pool raviteenuste tarbijatest teeb kindlustusfondi sissemaksid sotsiaalmaksu näol. Teistest põhjustest võib küll poliitikameetmetega kergemini üle saada, ent praegu on nende negatiivne mõju Haigekassale siiski arvestatav. Eelkõige tuleb mainida Euroopa kohta ebatavaliselt kõrget kindlustamata inimeste osakaalu (hinnanguliselt 10% rahvastikust), kes omab siiski õigust tasuta esmaabile. Kasvavad HIV, narkomaania ja alkoholiprobleemid on tõstnud kindlustamata inimeste tervishoiukulusid ebameeldivalt kiires proportsioonis. 10% ravikindlustusega katmata inimeste hulka mahuvad ka need töötajad, kelle eest tööandja pole ravikindlustusmaksu maksnud. Kuna reeglina on tegu madalalt kvalifitseeritud või tähtajalise lepinguga töötajatega, siis pole neil ka aktsioonisuutlikkust oma õigusi nõuda. Tervishoiu väärtustamine tööandjate silmis on tegelikult märksa laiem probleem. 2002. aastal leidis 66% sotsioloogilises küsitluses osalenutest, et nende tööandja ei hooli oma töötajate tervisest (Ariko Marketing 2002).

Erinevalt pensionikindlustusest on avalikkus tervishoiu valdkonnas raha küsimustes tundlikum. Tsiteeritud Ariko uuringust selgus, et 86% usub, et teenuste muutmine osaliselt tasuliseks piirab võrdset juurdepääsu tervishoiule. Vastused ei varieerunud hariduse ega sissetuleku taseme lõikes, mis räägib solidaarsete hoiakute tugevusest tervishoius. Võrreldes aasta varasema EMORi uuringuga on avalikkuse rahulolematuse võrdse juurdepääsu tagamise osas isegi suurenenud (EMOR 2001). Seega näeme märke, mis räägivad vastupidisest hoiakute trendist tervisekindlustuses võrreldes pensionikindlustusega. Kui pensionikindlustuses on tarbijakäitumises domineeriv isiklik aktiivsus, siis tervishoiu eeldatakse, et süsteemi reformitakse ja tõhustatakse valitsusepoolsete meetmetega. Kui praeguste pensionäride üleskutsed pensionifondide raha solidaarseks ümberjagamiseks jäävad ilma avalikkuse toetuseta, siis tervishoiu on reaktsioon vastupidine (Marge Valdmanni juhtum).

Teadlikkus tarbija õigustest on ka tervishoiu valdkonnas mõõdukas, mõnedes küsimustes koguni madal. Kolmandik kodanikest kurdab, et neil pole piisavalt tervishoiualast informatsiooni, enamik vastajatest tugineb infohankimisel ainult massimeediale. Ilmekaks näiteks viletsale tarbijateadlikkusele on fakt, et vaid 25% elanikest vanuses 15–74 aastat teadis, et ravikindlustuse omanine annab inimesele õiguse tasuta arstiabile (EMOR 2001). Niisugust olukorda arvestades pole üllatav, et seaduse muudatused, mis karmistasid vaba juurdepääsukriteeriume arstiabile, võimendusi avalikkuse stereotüüpides negatiivsete meediakuvandite tõttu ja tekitasid lõppkokkuvõttes veelgi suurema tõrksuse tervisekindlustuse süsteemi suhtes. Erinevalt pensionikindlustusest pole siin kujunenud tarbijate valmisolekut suurendada oma tervisealast heaolu isikliku rahalise panustamisega.

Järeldused

Kaks kirjeldatud poliitikavaldkonda – era- ja avaliku sektori partnerlusele rajatud pensionikindlustus ja avalik tervisekindlustus – pakkusid head materjali, illustreerimaks kodanike konsumerismi ja poliitikaeesmärkide vastasmõju. Ärisektori poolt hallatav kogumispensionisüsteem kogus kiirelt populaarsust tänu jõulisele teavituskampaaniale ja indiviidikesksele orientatsioonile. Avalik tervishoiusüsteem on seevastu toonud kaasa kodanike soovimatust toetada poliitikat isiklike aktsioonidega ning teeninud valdavalt avalikkuse kriitikat.

See, mis teeb need kaks reformijuhtumit teineteisest erinevaks, ongi kodanike erinev roll. Pensioniplaanide puhul saavad nad suuremal määral kujundada ise oma tuleviku heaolu (ja seda usku süvendavad kindlustusfirmade reklaamikampaaniad jõuliselt). Tervishoiusüsteemis on kodanikele jäetud passiivsete teenusetarbijate roll, mis nõrga PR tulemusel süvendab hoiakut, et see, mis tegelikult loeb, pole tarbija aktiivsus, vaid poliitikute otsustused.

See, mis teeb need kaks juhtumit sarnaseks, on sotsiaalselt orienteeritud informatsiooni nappus. Pangandussektor on klientide püüdmise nimel huvitatud vaid ühekülgselt positiivsest informatsioonist, monopoolne avalik-õiguslik tervishoiusektor peab ulatuslikke teavitamiskampaaniaid liigseks rahakulutamiseks oludes, kus ressursse napib niigi.

Mõlemad reformikogemused räägivad meile sellest, et isegi juhul, kui avalikud teenused on siirdatud erasektorile, jääb riigile ikkagi kodanike tarbijakasvatuse funktsioon. Need kogemused räägivad ka sellest, et kodanikud kui poliitika tulemuste tarbijad võivad märkimisväärselt mõjutada reformi edu. Edukamalt kulgevad niisugused reformid, kus kodanikud omavad tarbijatena informatsiooni, valikut ja sõnaõigust.

Norra heaoluriiki uurinud teadlased on seostanud tõhusama tarbijakasvatuse laiemate suunamuutustega poliitikareformide ideoloogias, muu hulgas ka *New Public Management* 'i levikuga (Jensen 2004). Kas niisuguseid järeldusi saaks teha ka Eesti heaoluteenuste põhjal, jääb juba järgmiste artiklite analüüsiobjektiks.

Viiteallikad

- ANDERSEN, J. G., TOBIASEN, M. 2004. Who are these political consumers anyway? Survey evidence from Denmark. – M. Michelettiet *et al.* (eds.). *Politics, Products and Markets. Exploring Political Consumerism Past and Present*. Transaction Publishers, 203–223.
- AVALIK arvamus juulis 2002. Üle-eestiline küsitlus. Ariko Marketing. <http://www.riigikogu.ee/?id=9263>.
- AVALIK arvamus novembris 2000 ES Turu-uuringute AS http://www.riigikogu.ee/msi_arhiiv/uurimused/nov_2000_j5.html
- BONOLI, G. 2000. *The Politics of Pension Reform*. Cambridge.
- ELANIKE ootused arstiabi suhtes. November 2001 EMOR. <http://www.riigikogu.ee/?id=9263>
- ESPING-ANDERSEN, G. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press.
- FULITZ, E., RUCK, M. 2001. Pension reform in Central and Eastern Europe: emerging issues and patterns. – *International Labour Review*, Vol. 140. 1, 19–41.
- GIAIMO, S. 2001. Who Pays for the Health Care Reform? – P. Pierson (ed.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press.
- GIJSBERTS, M. 2002. The Legitimation of Income Inequality in State-socialist and Market Societies. – *Acta Sociologica*, Vol. 45,4, 269–286.
- GOODIN, R. *et al.* 1999. *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford University Press.
- JENSEN, T. O. 2004. A link between rights and obligations? – W. Thoresen (ed.). *Using*,

“Turud, tarbijad ja poliitika: Eesti sotsiaalkindlustusreformide analüüs tarbijakäitumise perspektiivist”

Anu Toots

-
- choosing or creating the future? CCN conference proceedings, Paris 2004.* 143–152.
Høgskolen i Hedmark
- KIRCH, M. 2000. Pensionireformist läbi avaliku arvamuse prisma: valikuid piirab nii info kui raha puudus. – *Riigikogu Toimetised*, 2, 194–196.
- NEUDORF, R. 2004. Koguja ei tea raha asukohta. – *Eesti Päevaleht*, 4. mai
- OONE, K. 2004. Kogumispensioni edulugu. – *Eesti Päevaleht*, 4. mai
- PIERSON, P. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge University Press.
- PÜSS, T. jt. 2001. *Pensionikindlustuse reformi majanduslikud ja sotsiaalsed aspektid Eestis ning selle mõju rahvastikuarengule ja perepoliitikale*. TTÜ.
- RIDER, M. E., MAKELA, C. J. 2003. A comparative analysis of patients' rights: an international perspective. – *International Journal of Consumer Studies*, 27, 302–315.
- TOOTS, A. 2003. International and national actors in Estonian pension reform. – *Delivering Public Services in CEE countries: Trends and Developments*. OECD LEED Programme, 246–259.

EESTI MAKSUSÜSTEEMI VASTAVUS EUROOPA MAKSSÜSTEEMIDE KUJUNDAMISE PÕHIPRINTSIIPIDELE

Olev Raju

Käsitluse teoreetilistest lähtekohtadest

Iga mistahes maksusüsteemile antav hinnang on väga suures sõltuvuses hinnanguandja maailmavaatest ja isiklikest huvidest. Tulemuste sensitiivsus on siinkohal nii suur, et isegi maksustamise printsiipide osas on käsitlusi praktiliselt samapalju kui autoreid. Väga erinevaid käsitlusi annavad maksusüsteemidele mitte ainult teaduslikud publikatsioonid, vaid ka õpikud (Truu 1987; Stiglitz 1995).

Tundub, et maksusüsteemide ja nende arengu käsitlustest tuleb autoriteetseimaks pidada IMF-i poolt koostöös Oxfordi ja Harvardi teadlastega tehtud uurimusi (Ahmad, Stern 1989; Hinrichs 1996, Musgrave 1985 jt). Nende käsitluse järgi liigub ühiskond põllumajanduse otseselt maksustamiselt (maamaks, maksud loomadelt, veelt jne), mida kombineeritakse isikumaksude (nn peamaks) ja mittemaksuliste tuludega, kaudsetele maksudele ja seejärel sissetuleku maksustamisele. Kaudsete maksude dominandi perioodil tuuakse tavaliselt välja kaks staadiumi: kaubanduse ja tarbimise maksustamise dominandi staadiumid. (Ahmad, Stern 1989: 1014–1015). Üldreeglina alustavad arengumaad väliskaubanduse maksustamisega ja siirduvad seoses kodumaise majanduse kasvuga samm-sammult sisemaistele kaudsetele maksudele (müügimaks, käibemaks, aktsiisid) ja seejärel sissetulekute maksustamisele (samas: 1015–1017). Samas rõhutatakse, et mitte kõik maad ei läbi kõiki neid staadiume ja ka seda, et need protsessid on paljudes eri maades erinevad (Hinrichs 1996: 106–107). Kaheksakümnendatel tehtud ulatuslikus uurimuses 86 maa maksusüsteemide kohta tõdeti, et korrelatsioonid maksusüsteemide ja teiste majandusnäitajate vahel on nõrgad. Täheledatai vaid nõrka korrelatsiooni isikutulumaksu osakaalu ja SKP/*per capita* vahel. Samuti osutus, et uuritud 86 maal oli ettevõtte tulumaksu osakaal eelarvetuludes veidi suurem kui isikustulumaksu oma (Tanzi 1987: 103–141).

Siirdeperioodi algul oli Eesti unikaalses situatsioonis – paljud majanduspoliitilised instrumendid, sh maksusüsteem, sisuliselt puudusid. Ideaalis oleks see tähendanud tänapäeva majandusteooria seisukohtadest lähtuva süsteemi kiiret ülesehitamist tühjale kohale. Kahjuks puudusid sel perioodil siirderiikides, sh ka Eestis, vastavad teadmised ja seda nii maksustamise teooria kui ka majandusliku situatsiooni (arengufaaside ja protsesside määratlus ja nende makromajanduslik determinatsioon) kohta. Sellest tulenevalt ei suudetudki kohe paika panna tänapäeva nõuetele vastavat maksusüsteemi. Veel enam, eelloetletud jmt tegurite mõjul on Eesti maksusüsteem praeguseni kujunemisjärgus. Esimene variant pärineb 1993. aastast ja püsis põhijoontes muutumatuna kuni 2000. aastani. Nüüd seisavad ees olulised muutused seoses liitumisega Euroopa Liiduga. Käesoleva artikli eesmärgiks on vaadelda Eesti maksusüsteemi kujunemist ja makromajanduslikku toimet alates selle tekkest aastal 1993.

“Eesti maksusüsteemi vastavus Euroopa maksusüsteemi kujundamise põhiprintsiipidele”

Olev Raju

Eesti maksusüsteemi põhijooni 1994–1999

Nagu juba eespool toodud, algas Eesti maksusüsteemi kujundamine sisuliselt 1993 aastal, mil asendati enamik NL aegadest pärit ja vaid kohandatud maksuseadusi põhimõtteliselt uuel alustel olevatega. Süsteem käivitus 1. jaanuarist 1994 ja püsis põhijoontes muutumatuna kuni 2000. aastani. Kõiki sel perioodil tehtud hulgalisi muudatusi ja täpsustusi on õige vaadelda kui tehnilisi, mitte põhimõttelisi.

Eelarve suurimaks tuluallikaks oli sel perioodil käibemaks (Eestis sisuliselt klassikaline lisandunud väärtuse maks – VAT, mis juba siis oma põhijoontelt korrespondeerus hästi EL-i põhimõtetega). Selle osakaal eelarve tuludes oli 1994. aastal 48,4% ja 1999. aastal 38,8%. Järgnesid füüsilise isiku tulumaks (samadel aastatel vastavalt 26,6% ja 16,8%) ning aktsiisid (vastavalt 9,4% ja 17,4%). Kuni 2000. aastani ei loetud sotsiaalmaksu, mis oma laekumiste suuruselt ei jäänud alla käibemaksule, riigieelarve osaks, selle laekumist ja sihtotstarbelist (NB!) kasutamist näidati eelarve lisana (Riigieelarve... 2000). Ka aktsiiside kujundamisel olid aluseks EL-i üldtunnustatud põhimõtted. Nende osakaalu kahekordistumine eelarvetuludes vaadeldaval perioodil tulenes aga elanikkonna äärmiselt madalast maksevõimest rahareformijärgsel perioodil. Sellest tulenevalt kehtestati aktsiiside määrad algselt väikestena ja kogu seda perioodi iseloomustab aktsiisimäärade korduv ja oluline tõstmine.

EL-i põhimõtetest erinevalt ehitati aga üles isikutulumaksu süsteem. Kui kõigis EL-i 15 vanas ja ülejäänud 9 uues liikmesriigis kehtib progressiivne isikutulumaks, siis Eesti kehtestas vaid ühe maksimumäära – 26%. Sellise proportsionaalse maksusüsteemi ja suhteliselt madala maksimumäära valikul oli mitu põhjust: majanduslaste teadmiste tase, nõrk maksuamet, mis ei oleks hakkama saanud vähegi keerulisema maksusüsteemi korral maksu kogumisega, soov kaasa aidata kiiremale kapitali esialgsele akumulatsioonile elanikkonna väga madala sissetulekute taseme tingimustes jmt. Samal ajal on juba 20-30 aastat tagasi mitmed arengumaade maksusüsteeme uurinud autorid viidanud sellisele tulumaksusüsteemile kui ühele võimalikule vaheetapile traditsiooniliselt maa ja karja maksustamiselt üleminekul nüüdisaegsetele maksusüsteemidele. Nende autorite töodes on toodud rida huvitavaid (osalt kindlasti ka diskussioonilisi) seisukohti seostest riigi arengutaseme ja kasutatavate maksude struktuuri ning määrade vahel (Hinrichs 1966; Lotz 1967; Musgrave 1969; Tait, Graz, Eichengreen 1979 jmt). Kahjuks lõpetas IMF antud teemal läbiviidavate uurimuste finantseerimise niipea, kui arengumaade maksusüsteemid hakkasid vähegi lähemena nüüdisaegsetele, mistõttu viimase aja teadustöödest antud probleemi põhjalike uurimusi leida pole õnnestunud.

Hinnata aastail 1994–1999 Eestis kehtinud maksusüsteemi on väga keeruline, sest lisaks väärtushinnangute suure mõju probleemile puudub siin mistahes võimalus teadusliku uurimistöö metodoloogia rangeks järgimiseks (situatsiooni unikaalsus, üldtunnustatud ja aproprieeritud meetodika puudumine, andmete ebatäielikkus, kontrollgrupi puudumine jmt raskused). Ka ei andnud mingeid tulemusi autori katsed leida korrelatsioone Eesti maksusüsteemi põhikarakteristikute ning SKP kasvutempode, reaalpalka taseme (selle dünaamika), tööpuuduse, inflatsiooni, investeringute mahu jmt majandusnäitajate vahel. Ilmselt on sel perioodil Eesti majandusele mõjunud teised ja suurusjärgu võrra tugevamad jõud. Võib oletada, et nendeks olid plaanimajanduslike pidurite lõplik kaotamine, välisinvesteeringute kiire kasv, inflatsiooni kontrolli alla saamine jmt tegurid. Korrektnete nende tegurite

mõju analüüs siiani puudub. Eeltoodust lähtudes võib siiski teha mõned järeldused.

Esiteks: Eesti jättis kasutamata unikaalse šansi, mis seisnes võimaluses tühjale kohale kohe üles ehitada täiesti ajakohane ja majandust hästi stimuleeriv tänapäeva majandusteaduse seisukohtadele vastav maksusüsteem.

Teiseks: Eestis ülesehitatud maksusüsteem oli segu EL-i kasutatava süsteemi lihtsustatud variandist ja arengumaades kasutatavast (domineeris EL-i maksuseaduste tugevasti lihtsustatud kujul kasutamine). Selle originaalsuse rõhutamine on vähe põhjendatud.

Kolmandaks: Teaduslik analüüs ei kinnita sellise maksusüsteemi korduvat kiitmist (majandust väga hästi stimuleeriv, lihtne jne). Neid väiteid (nagu ka Eesti maksusüsteemi lauskriitikat) tuleb lugeda poliitilises võitluses kasutatud propagandistlikeks väideteks.

Neljandaks: Aastatel 1994–1999 ei olnud Eesti majanduse kiire arengu põhifaktoriks maksusüsteem, ilmselt tagasid selle teised tegurid.

Viiendaks: Perioodi 1994–1999 iseloomustab suhteliselt suur stabiilsus nii maksu- kui eelarvepoliitikas. See tagati põhimõtteliste muudatuste puudumisega maksusüsteemis. Samuti jäid tagasihoidlikeks ka muudatused konkreetsetes maksudes, millest olulisem oli aktsiisimäärade pidev tõstmine ligikaudu samas tempos keskmise palga kasvuga. Stabiilne (mõnede autorite arvates isegi liiga stabiilne) maksupoliitika tingis ka maksukoormuse suure stabiilsuse: 1994 – 36,3%, 1995 – 36,7%, 1996 – 36,5%, 1997 – 36,5%, 1998 – 36,9%, 1999 – 35,6% SKP-st (Riigieelarve ... 1996: 5; Riigieelarve ... 2000: 11).

Ettevõtte tulumaksu kaotamise teoreetilisi aspekte

1. jaanuarist 2000 toimusid Eesti maksusüsteemis olulised muudatused. Kõigepealt viidi eelarve lisast eelarve osaks sotsiaalmaks ja selle arvelt tehtavad väljamaksed, s.o pensioniteks ja tervishoiuks tehtavad kulutused. See ümbertõstmine ei kujuta printsiipiaalset muudatust, küll aga muudab eelarve mahu ja struktuuri andmed enne ja pärast 1. jaanuari 2000 raskesti võrreldavateks. 1. jaanuarist 2000 toimus maksusüsteemis ka üks põhimõtteline muudatus – nimelt sisuliselt kaotati Eestis sellest kuupäevast ettevõtte tulumaks. Idee ettevõtte tulumaksu kaotamisega (või olulise vähendamisega) majandust elavdada pole uus – kogu nn maksuparadiiside ehk *off-shore*'ide süsteem baseerub põhimõtteliselt samal ideel. Antud makromajandusliku kontseptsiooni aluseks on idee ettevõtte tulumaksu vähendamisega jätta ettevõtete käsitusse varasemaga võrreldes rohkem kasumit, lootuses, et sellest enamik reinvesteeritakse, mis koos loodetava väliskapitali sissevooluga madalamate maksumääradega riiki peab looma head eeldused uute töökohtade loomiseks ja SKP kiireks kasvuks. Selle idee põhjendamine ja juurutamine Eestis omab selgelt väljendatud spetsiifikat.

Idee teoreetiliseks põhjendamiseks ja eriti spetsiifika õigustamiseks esitatud argumendid on poliitilise võitluse iseloomuga, mitte aga teaduslik-teoreetilised (Kallas 1999). Seejuures on idee autorid jätnud kasutamata põhilise teaduslikult korrektse seda toetava argumendi – kõigis siirderiikides on SKP nii väike, et aastaid alatarbimise tingimustes elanud majapidamised lihtsalt pole võimelised ega nõus säästma majanduse rekonstrueerimiseks vajalikku summat, mis on tehnilise mahajäämuse tõttu hädavajalik protsess. Järelikult on investeringute soodustamine ja välisraha sissemeelitamine (ka väga kalli hinna eest) teatud perioodil hädavajalik. Kuid vaadeldes kõigepealt, kuidas kaitsesid antud ideed selle autorid.

“Eesti maksusüsteemi vastavus Euroopa maksusüsteemi kujundamise põhiprintsiipidele”

Olev Raju

Idee teoreetiliseks põhjendamiseks esitati vägagi huvitav argument – ettevõtte tulumaksu sisuline kaotamine tuleneb otseselt ettevõtte tulumaksu enda olemusest või siis vähemalt ettevõtte enda olemusest. Ettevõtte kui juriidiline isik kujutab selle kontseptsiooni autorite arvates endast abstraktsiooni. (Seda seisukohta kindlasti ei jaga, lihtsalt ei saa jagada juristid.) Abstraktsiooni, millel pole majanduslikke huve, ei saa maksustada, sest ainult see osa kasumist, mis läheb äriühingu majanduskäibest välja, saab olla maksustamise objektiks (Kallas 1999: 815–816). On muidugi õige, et osäühingu, esinegu see siis aktsiaseltsina või mõnes muus vormis, omanikeks on osanikud ja et kasumi omandiõiguse hajutatus lõpeb osanike üldkoosoleku otsuse elluviimisega tema jaotamise kohta, sest alles pärast seda on valdamise, kasutamise ja käsutamise õiguse omaja kindlasti üks ja seesama füüsiline isik. Kuid ükski juriidiline printsiip ega põhimõte ei vabasta täielikult vastutusest osalise omandiõiguse omanikku. Toodud kontseptsiooni ebaloogilisus ja vastuolulisus muutuvad selgeks, kui vaadelda ettevõtte käitumist teistes juriidilistes suhetes. Kui ettevõtte ei saa olla majandussuhete objektiks (ka subjektiks) tulumaksuseaduse mõttes, siis kuidas saab ta selleks olla käibemaksuseaduse mõistes? Või lepingulistes suhetes? Eriti vastuoluliseks muutub selline kontseptsioon neis riikides, kus aktsiaseltsil endal on lubatud teatud ulatuses olla oma aktsiate omanik (Eesti ei kuulu nende hulka).

Täiesti ebaloogiliseks osutub selline kontseptsioon aga juhul, kui tegu on ettevõtluse vanima vormiga – ainuomaniku ettevõttega (soolo- ehk üksikettevõttega), millel on ainult üks täisvastutusega omanik. Kuidas sellist ettevõtet vaadelda abstraktsioonina? Eeltoodu taustal on kahju, et selle omapärase idee autorid, mille järgi ettevõtte on teatud maksusuhetes vastutusea abstraktsioon, pole (vähemalt meie käsutuses olevatel andmetel) hiljem kuskil enda kontseptsiooni enam põhjendada katsunud.

Teiseks: Eestis kasutusele võetud ettevõtte tulumaksu (likvideerimise) süsteemi omapäraks on katse pöörata jalgadelt pea peale tulumaksu objekti mõiste. Ettevõtte tulumaksu objektiks on siiani kõigis riikides olnud ettevõtte kasum (mida on määratletud erinevalt). Eesti tulumaksuseadus aga isegi ei kasuta sõna ‘kasum’. Tulumaksu objektiks on vaid teatud osa ettevõttesse laekunud raha kasutamise viise. Dividendid, erisoodustused töötajatele ja tehingud *off-shore* piirkondadega moodustavad lõviosa maksustamisele kuuluvatest väljamaksetest, s.o sisuliselt ettevõtte tulumaksu objekti. Seega on Eestis kasutusel pöördprintsiip, võrreldes maailmas kasutusel oleva tulumaksu objekti määratlemisega. Kogu maailm (meie käsutuses olevatel andmetel kõik riigid) lähtub seisukohast, et kogu kasum on maksustatav, välja arvatud seaduses ülesloetud erandid, s.o maksusoodustused. Eesti püüab anda kasumi kasutamise nende viiside loetelu, mis on maksustatavad. Kuna ükski loetelu pole kunagi täiesti ammendav, on siinkohal head võimalused tulumaksust möödahiilimiseks (saab välja mõelda mitmeetapilisi kasumi kasutamise viise, kus raha jõuab lõpptulemusena sinna, kuhu seda sooviti suunata, olles vahepeal läbinud mingi staadiumi, mis lähtudes seaduse sätetest lubab selle maksuvaba kasutamist). Praktikas on selliseid probleeme Eestis juba üles kerkinud.

Kolmandaks: Eesti ettevõtete tulumaksu süsteemi erinevuseks maailmas kasutusel olevatest süsteemidest on maksukohustuse tekke ajastatus. Maailmas tekib ettevõtetel maksamise kohustus kasumi suuruse selgumisel, millele lisandub teatud periood raamatupidamise jt dokumentide koostamiseks ja kontrolliks ning arveldusteks. Eestis kasutusel olev ettevõtte tulumaksu süsteem tekitab täieliku ebamäärasuse – kasum võib püsida ettevõtte arvel aastaid nii, et riik seda ei maksusta (ja soovi korral ei kasuta seda ka ettevõtte ise). Alles kasumi kasutamisel saab vastata küsimusele, kas kasumi antud kasutusviis tekitab ettevõttele maksukohustuse või ei. Eestis

praegu kasutusel oleva süsteemi autorid pole kahjuks andnud vähimatki teoreetilist põhjendust sellise ebamäärase maksukohustuse tähtaja otstarbekusele.

Neljandaks: Eestis kasutusel oleva ettevõtete tulumaksu süsteemi erinevuseks maailmas kasutatavast on selle autorite arvates tema poolt hästi rangelt jälgitav neutraalsuseprintsip. Rõhutatakse, et selline süsteem vähendab oluliselt SKP ümberjaotamist ühiskonnas (Kallas 1999: 816). Kahjuks on kõik need kinnitused deklaratiivset laadi, s.t puuduvad konkreetsete arvutused nii selle väite tõestuseks kui ka makromajanduslik efekt, ja viimase eksisteerimisel puuduvad arvutused selle suuruse väljatoomiseks.

See neljas erinevus on oma olemuselt kõige küsitavam. Kõigepealt on siin *a priori* lähtunud seisukohast, et mida väiksem on SKP ümberjaotamine ühiskonnas, seda parem. Seda seisukohta ei saa aktsepteerida sotsiaalsest (see tähendaks mainimisväärse osa inimeste eksistentsi füüsilist lõppu) ega ka puhtmajanduslikust vaatevinklist – igasuguse ümberjaotamise täielik puudumine viib lõppkokkuvõttes totaalse monopolit tekkele. Teoreetilises aspektis saab sellise kontseptsiooni aluseks olla vaid maksusüsteemi neutraalsusepõhimõtte kitsendav tõlgendus ja turu isekorrigeerivate jõudude absolutiseerimine. (Näiteks tuleb selle seisukoha pooldajatel eitada ämblikuvõrgumudelit, seega ka eitada kogu EL-i eelarve- ja põllumajanduspoliitikat.)

Antud kontseptsiooni ei kinnita ka majanduspraktika. Nimelt näitab Eesti majandusstatistika veenvalt, et ettevõtte tulumaksu sisulise kaotamise järel ei vähenenud Eestis SKP ümberjaotamise ulatus, vaid toimus ümberjaotamises osalevate subjektide ringi ning ümberjaotuse põhimõtete muutus. Selline süsteem toetab eelkõige suure kasumiga ettevõtteid (kes niigi ei vaja riigi toetust), väikese kasumiga ettevõtete “võit” osutub aga väikeseks. On tehtud arvutusi, mille alusel 2000. aastal langes Eestis kasumi massilt 40 suurema ettevõtte arvele umbes 90% ettevõtte tulumaksu sisulise kaotamise “võidust” (Raju 2001: 83–84). Kõigi ülejäänud ettevõtete summaarne “võit” ettevõtte tulumaksu vähendamisele aga oli sel aastal väiksem kui riigieelarvest ettevõtetele makstava toetuse vähenemine (Riigieelarve ... 2000: 63–68). Kui arvestada, et praktiliselt kõik need 40 ettevõtet, kes olid suurima “võidu” saajad, olid kas monopolistlikus või oligopolistlikus seisundis, siis on selge, et toimus mitte tulude ümberjaotamise vähenemine, vaid selle transformatsioon: varem riigieelarvesse läinud raha siirdus kõige rikkamate ettevõtete käsutusse, suurendades nende niigi tugevat turuvõimu. Ehk teiste sõnadega – vähenes ümberjaotus era- ja avaliku sektori vahel, kuid suurenes ümberjaotus erasektori sees. Konkurents muutus veelgi ebavõrdsemaks, s.t majandus ei korrastunud. Viimane järeldus muudab eriti oluliseks Eesti ettevõtete tulumaksu sisulise kaotamise eksperimendi praktiliste tulemuste analüüsi.

Ettevõtte tulumaksu kaotamise tulemustest

Ettevõtte tulumaksu sisulise kaotamise tulemustest on kõige paremini väljatoodav riigieelarvetulude vähenemine. (Tõsi, ajahorisondi pikenedes muutub ka see üha raskemaks.) Ettevõtte tulumaksu laekus 1998. aastal 1914,1 miljonit krooni (1999. aasta andmed pole enam “puhtad”, kuna tulumaksu sisuline kaotamine oli ette teada, kasutasid paljud ettevõtted raamatupidamise võimalusi, et näidata kasumi tekkeajaks mitte 1999. aasta teist poolt, vaid 2000. aasta algust). 2000. aastal oli see summa 854 miljonit, 2001 – 570 miljonit, 2002 – 1348 miljonit ja 2003 – 2149 miljonit krooni (2002. aasta ... 4–62; 2003. aasta... 13). Kui 1998. aastal moodustas

“Eesti maksusüsteemi vastavus Euroopa maksusüsteemi kujundamise põhiprintsiipidele”

Olev Raju

ettevõtte tulumaks 13,7% riigieelarvetuludest, siis 2000. aastal ainult 2,4%. Isegi kui me arvestame eelarvetulude struktuuri muutust seoses sotsiaalmaksu toomisega eelarvesse, moodustas ettevõtte tulumaks 2000. aastal ikkagi vaid 4,1% eelarvetuludest (Riigieelarve 2001: 7–8). Riigieelarve vähenemine kompenseeriti käibemaksu, riigilõivude ja trahvide suurendamisega (2000. aastal eelarves kasv eelmise aastaga võrreldes vastavalt 290 miljonit, 250 miljonit ja 150 miljonit krooni). (Riigieelarve....2000: 20). Kuna see lisalaekumine ei kompenseerinud täies ulatuses ettevõtte tulumaksu vähemlaekumist (rääkimata tulumaksulaekumiste “loomulikust” kasvust seoses majanduse kasvuga, mis ka ära jäi), siis kärbiti riigieelarvekulutusi, seda nii sotsiaalkulutuste kui ka muude kulutuste, sh ka majanduse arendamiseks mõeldud kulutuste arvelt.

On selge, et riigieelarvekulude selline kärpimine on sotsiaalselt valulik ja saab olla õigustatud vaid siis, kui seda kompenseerivad võidud teistes valdkondades. Ettevõtte tulumaksu sisuliseks kaotamiseesmärgiks oli saada “võit” investeringute olulise suurendamise arvel, mis pidi kiiresti kaasa tooma koguprodukti kasvu ja tööpuuduse vähenemise (Kallas 1999: 836).

Väga keeruline, tihti aga lausa võimatu, on välja tuua, milline osa investeringutest (veel enam, nende kasvust), aga ka maksulaekumiste muutumisest (välja-arvatud ettevõtte tulumaksu enese vähenemine) on tingitud ettevõtte tulumaksu sisulisest kaotamisest. Kaudseid näitajaid, mis kirjeldavad neid seoseid vähemalt osaliselt, on aga võimalik analüüsida. Kõigepealt on väljatoodav ja analüüsitav investeringute dünaamika.

Investeringute “loomulikuks” allikaks on säästud. Nagu eespool juba toodud, läbivad kõik siirdemajandusega riigid perioodi, kus neil oluliselt napib kodumaist säästu investeringuteks. Samal ajal nõuab mahajäänud tehnilise taseme ja nõrga infrastruktuuri ületamine suuri investeringuid, s.t kõigil neil mail tuleb läbida periood, kus investeringute nappus on majanduse arengut pidurdav põhitegur. Eesti Konjunktuuriinstituudi poolt alates 1992. aasta kvartalis korraldavate uuringute alusel leidsid Eesti juhtivad majandusekspertid aastail 1993–1996, et investeringute vähesus on majanduse arengut kõige enam pidurdav tegur. Alates 1997. aasta I kvartalist on investeringute piiratus majanduse arengut pidurdavate tegurite hulgas taandunud ekspertidele välja pakutud vastusevariantide hulgas teise poole hulka, alates 1999. aastast koguni viimaste sekka (Konjunktuur... 2003: 7–11). Viimasel ajal on juttu olnud pankade ülekapitaliseeritusest.

Ekspertide arvamuste selline muutumine on loogiline. Kiirelt käimalükatud ja radikaalsete majandusreformide tõttu saavutas Eesti juba 90ndate keskpaigaks välisinvesteringute mainimisväärse sissevoo. Otsesed välisinvesteringud Eestisse, mis moodustasid 1993. aastal 156 miljonit USD, kasvasid 1998. aastaks 575 miljoni USD-ni. Siis kasv lõppes, real perioodidel on esinenud ka vähenemist (1999 – 315 miljonit USD) (Transition...1999, vt ka tabel 1).

Aasta	Kvar- tal	SKP muutus püsivhindades võrreldes eel- mise aasta sama perioodiga, %	Töö- tuse määr, %	Otse- inves- teeringud (neto), tuh. kr.	Välis- riikide otse- investeeringud Eestis, tuh. kr.	Ettevõtete investee- ringud mat. põhivarasse, tuh. kr.
1998	I	10.4	10.1	1 217 900	981 300	1 846 303
	II	6.8	9.5	871 000	1 302 500	3 213 339
	III	2.5	9.6	3 235 700	3 007 300	3 114 396
	IV	-0.4	10.2	2 665 100	2 780 300	3 753 419
1999	I	-1.9	12	1 401 800	1 402 700	1 710 099
	II	-1.5	11.6	1 360 200	1 587 100	2 275 165
	III	-1.1	12.4	105 800	637 100	2 608 676
	IV	1.9	12.9	340 400	821 100	3 359 571
2000	I	6.4	14.6	743 600	1 114 400	2 155 878
	II	8.6	13.1	599 700	1 260 700	2 580 045
	III	7.9	12.7	2 005 800	1 965 600	2 479 283
	IV	5.7	13.9	2 252 300	2 303 800	3 932 999
2001	I	5.7	14.1	2 971 700	3 266 000	4 041 046
	II	5.5	12.4	260 000	1 587 300	5 051 164
	III	3.9	11.9	809 200	2 232 000	4 831 555
	IV	5.1	11.9	1 860 400	2 344 300	6 219 801
2002	I	3.2	11.2	1 715 100	2 034 400	4 432 850
	II	7,0	9.4	168 100	1 059 100	4 892 970
	III	6.7	9.1	-30 800	655 500	5 373 285
	IV	5.9	11.3	759 400	1 051 200	6 304 888
2003	I	5,0	10,6	x	1 876 300	4 876 324
	II	4,1	10,7	x	1 719 200	3 907 621
	III	4,3	9,5	x	937 400	4 112 075
	IV	4,7	10,2	x	1 248 000	3 674 231
2004	I	4,6	10,6			

Tabel 1. Eesti majanduse arengut iseloomustavaid arve 1998–2004

Allikas: Eesti Panga Bületään, 2002, 2 ja 2003, 1; Eesti põhilised sotsiaal- ja majandusnäitajad, 2003, 5; Majandusülevaade. Rahandusministeerium www.fin.ee

Nagu näitavad tabelis 1 toodud arvud, on alates 1999. aastast investeeringute ja koguprodukti pikemat aega kestnud kiire kasv asendunud keerulisemate ja vastuolulisemate protsessidega. Nagu näitab juba tabeli I pealiskaudnegi silmitsimine, on olemas vaid üks ilmne seos – investeeringute mahu ja majandustsükli faasi vahel. Teiste sõnadega: veel kord leiab kinnitust fakt, et majandustsükli tõusufaasis tehakse investeeringuid rohkem kui languse perioodil. Rohkem seoseid tabelist 1 otse silma ei paista ja ka vaatamata pingutustele ei õnnestunud autoril leida ühtegi mainimisväärt korrelatsiooni. Siit saab teha vaid ühe järelduse: ettevõtte tulumaksu sisuline kaotamine Eestis alates 2000. aasta algusest ei ole avaldanud tabelis 1 toodud näitajatele mainimisväärt mõju; nende dünaamika sõltub ilmselt teistest, siin vaatlemist mitteleidvatest teguritest. Tööpuuduse teatud vähenemise kohta 2002. aastal

“Eesti maksusüsteemi vastavus Euroopa maksusüsteemi kujundamise põhiprintsiipidele”

Olev Raju

võib püstitada hüpoteesi, et see on osaliselt sel perioodil võimul olnud koalitsiooni veidi erineva majanduspoliitika tulemus (hüpoteesi tõestus või ümberlöökkamine on praktiliselt võimatud). Välismaiste otseinvesteeringute maht on ka 2003. aastal olnud tagasihoidlik (www.stat.ee/pohinaitajad). See kinnitab ekspertide eeltoodud arvamustest tulenevat järeldust, et massiliste välismaiste (otse)investeeringute buum Eestis on läbi saamas. Vajadus täiendavate investeeringute järele on veel suur, kuid nüüd vajavad neid eelkõige avalik sektor ja väliskapitali jaoks väheatraktiivsemad majandusharud.

Kerkib loomulikult küsimus, miks siiski ei tekkinud suurt investeeringute sissevoolu Eestisse. Üheks põhjuseks on kindlasti asjaolu, et 2000. aastaks olid kõige kasumlikumad lõigud majandusest juba välisinvestorite käes. Teiseks ei tohi unustada, et tulumaksu suurus on vaid üks teguritest, milledest lähtudes investorid raha paigutamise kohta valivad. Kolmandaks on siiani täiesti mööda mindud Eesti ja teiste Ida-Euroopa riikide võrdlusest nende konkurentsivõime osas välisinvestorite juurdemeelitamisel. Nagu näitavad tabelis 2 toodud arvud, pole Eesti investeeringute maksustamise tasemelt sugugi nii palju atraktiivsem; veel enam, mitmed riigid, nagu Horvaatia, Leedu ja Slovakkia, kus pealegi ei maksustata erisoodustusi, ei ole investoritele sugugi vähem atraktiivsed ka kasumi maksustamise osas (vt tabel 2).

Ettevõtte tulumaksu sisulise kaotamisega kaasnes veel üks huvitav nähtus. Kohe pärast ettevõtte tulumaksu sisulist kaotamist suurenes raha väljavool Eestist, mistõttu 2000. aasta I kvartali maksebilanss oli 1,3 miljardi krooniga miinustes. Hiljem olukord küll stabiliseerus, kuid on selge, et ettevõtte kogu kasumi, mitte ainult Eestisse reinvesteeritud kasumi, vabastamine tulumaksust on kaasa toonud ettevõtete käsutusse täiendavalt jäänud raha investeerimise märkimisväärses ulatuses väljaspool Eestit. Selle protsessi korrektseks teaduslikuks analüüsiks on andmeid kahjuks liiga vähe.

Riik	Tulumaksu määr reinvesteeritud kasumilt (%-des)	Ettevõtte tulumaksu osakaal riigi maksutuludes (%-des)	Amortisatsiooni tüüp ja reeglistik
Bulgaaria	15	6,4	Lineaarne 5 aastat
Eesti	0	3,6	—
Horvaatia	20	2,6	Lineaarne 4–10 aastat
Leedu	5	3,0	Lineaarne 4–10 aastat
Läti	19	6,7	Lineaarne 20–40%
Poola	24	8,8	Regressiivne 20%
Rumeenia	25	11,4	Lineaarne 10 aastat
Slovakkia	25	9,1	Lineaarne 15 aastat
Tsehhi	31	8,3	Regressiivne 12 aastat
Ungari	18	6,9	Lineaarne 20%
Venemaa	35	11,7	Lineaarne 4–10 aastat

Tabel 2. Ettevõtte tulumaksu iseloomustavaid arve Ida-Euroopa maades (2002)
Allikas: PriceWaterhouse Coopers (2002) Corporation Taxes – Worldwide Summaries 2002–200, New Jersey; IMF Government Finance Statistics Yearbook, 2001, Washington.

EL-i ja Eesti maksusüsteem

Liitumine EL-iga kutsub esile hulga muudatusi Eesti maksusüsteemis. 2004. aastal domineerivad veel mittepõhimõttelised muudatused. Olulisemad neist on aktsiiside tõus mootorikütusele, keskmiselt veidi üle ühe krooni liitri kohta, ja käibemaksuga

mittemaksustatud kaupade ning teenuste ringi vähenemine.

2004. aastal on Eesti jaoks põhimõtteliseks muudatuseks maksusüsteemis nn kolmandate riikide suhtes Eesti piiril kehtima hakkavad EL-i ühtsed tollid. See puudutab eelkõige Eesti kaubavahetust Venemaa, Ukraina ja USA-ga; nende mõju suurus Eesti majandusele selgub alles mõne aja pärast.

Olulisemad muudatused Eesti maksusüsteemis toimuvad aga veidi pikema aja kestel. Tubakaaktsiis tõuseb samm-sammult 6 aasta jooksul. Selle keerulise süsteemi lõpptulemuseks on maksude ja seega ka tubakatoodete hinna tõus kuskil 9–10 krooni paki kohta. Arvestades tubakatoodete suhteliselt madalat hinnaelastsust, jääb selle maksu lõppkandjaks suures osas tarbija ning muudatused kogustes on tagasihoidlikud.

Eriti oluline on aga Eestile avaldatav surve tulumaksumuudatusteks. Kõigepealt on selge, et EL ei saa endale lubada ühtse majanduse siseseid *off-shore*'e, olgu selleks Eesti, Leedu või mõni muu riik. Liitumislepingu lisa IV ütleb üks-üheselt, et kapitali ja selle liikumise maksustamisel saavad 10 uut liiget kohaldada neid vastavaid sätteid, mis kehtisid enne 1993. aasta lõppu (Eesti ja ... 483), s.o enne, kui siirderiigid hakkasid madalate maksumääradega konkureerima investeringute pärast. Eesti on kaubelnud endale erandi: ema- ja tütarettevõtete kasumi lahusmaksustamist, millela kogu praegune tulumaksusüsteem kaotab mõtte, tohib Eesti säilitada kuni 31. detsembrini 2008 (Eesti ja... 2876). Seega aga on kaudselt pandud ette ka tähtaeg, milleks Eesti peab tulumaksuseadust muutma.

Tulumaksuseadusele on veel teinegi surve. Nimelt on EL-is juba ammu ametiühingute surveel paigas reegel: isiku tulumaksuvaba miinimum ei tohi olla väiksem statistilise perekonna minimaalsest ostukorvist. Selle täitmisest pole liitumislepingus sõnagi, aga vaevalt on mõeldav, et me seda ignoreerida saame. Seega tõuseb tulumaksuvaba miinimum lähiajal vähemalt 3500–4000 kroonini kuus. See aga toob endaga möödapääsmatult kaasa suuri muudatusi majandus- ja sotsiaalpoliitikas (omavalitsuste rahastamise aluste muutumine, muudatused toimetulekutoetustes jne).

On veel liiga vara teha sisulisi järeldusi nende muutuste makromajanduslike resultaatide kohta. Esialgu võime rääkida ainult EL-i uute (ka vanade) riikide maksusüsteemide lähenemisest ja seega ka majandamistingimuste (eelkõige konkurentsitingimuste) ühtlustumisest.

Kokkuvõtteks

Siirdemajandusega riigid sattusid üleminekuperioodi algul unikaalsesse majandussituatsiooni, kus neil tuli paljusid institutsioone hakata üles ehitama sisuliselt tühjale kohale. Eestis aastail 1994–1999 enam-vähem stabiilsena püsinud maksusüsteemi iseloomustavad selle lihtsus ja suhteliselt tagasihoidlik mõju majanduse arengule. Alates 1. jaanuarist 2000 likvideeriti Eestis ettevõtte tulumaks klassikalises tähenduses. Selle eksperimendi praktilised tulemused pakuvad majandusteadusele suurt huvi.

Lõplikku hinnangut eksperimendile ettevõtte tulumaksu sisulise kaotamise kohta Eestis on veel raske anda. Esialgsed tulemused igatahes ei kinnita idee autorite optimismi. Investeringute kasvutempo ei ole tõusnud (pigem võib 2002–2003

“Eesti maksusüsteemi vastavus Euroopa maksusüsteemi kujundamise põhiprintsiipidele”

Olev Raju

täheldada kergelt langust), tööpuuduse vähenemine on olnud väiksem, kui seda oleks oodanud majandustsükli kasvufaasist lähtudes. Siiani pole arvnäitajaid, mis selgelt näitaksid, et ettevõtte tulumaksu kaotamisest tekkinud eelarvemahu vähenemine ja sellest tulenev sotsiaalkulude kärpimine oleks kompenseeritud “võitudega” mingis teises valdkonnas. Eesti maksusüsteemi võrdlus teiste Ida-Euroopa maadega näitab, et mitmes riigis ei ole ettevõtte kasum maksustatud kõrgemalt kui Eestis. Ilmselt ei ole Eesti konkurentsis teiste siirderiikidega saavutanud siinkohal loodetud edumaad.

Autoril ei õnnestunud leida selgeid seoseid (korrelatsioone) ettevõtte tulumaksu kaotamise ja investeringute ning SKP kasvutempo ja väliskaubandusbilansi defitsiidi vahel. Ilmselt asuvad Eesti majanduse arengut suunavad põhifaktorid väljaspool uuritavat kogumit.

Liitumisel EL-iga leiavad Eesti maksusüsteemis aset kahte laadi muudatused. Kõigepealt tõusevad aktsiisid mootorikütusele ja tubakatoodele ning laieneb käibemaksuga maksustatavate kaupade ring. Need muudatused, kuigi mitte põhimõttelist laadi, tõstavad hindu ja halvendavad teatud ulatuses majandust. Põhimõttelisteks muudatusteks tuleb aga lugeda seoses Eesti siirdumisega ühtsesse EL-i majandusruumi, nn kolmandate riikide suhtes kehtima hakkavaid tolle ja Eestile liitumislepinguga *de facto* ettekirjutatud kohustust taastada ettevõtte tulumaks. Nende muudatuste mõju majandusele alles ootab teaduslikku läbi töötamist.

Viiteallikad

- AHMAD, S. E., STERN, N. H. 1989. Taxation for developing countries. – *Handbook of development economics II*. Harwards ja Yale, pp. 1005–1087.
- AHMAD, S. E., STERN, N. H. 1990. *Tax reform and development*. IMF.
- AUERBACH, A. J., FELDSTEIN, M. S. 1987. *Handbook of public economics*. Amsterdam.
- CORPORATION Taxes – *Worldwide Summaries 2002–2003*. New Jersey.
- EESTI ja EL ühinemisleping. <http://www.vm.ee>
- EESTI Panga Bülletään*, 2002, 2.
- EESTI Panga Bülletään*, 2003, 1.
- EESTI põhilised sotsiaal- ja majandusnäitajad, 2003, nr. 5.
- HINRICH, H. H. 1966. *A general theory of tax structure change during economic development*. Harvard Law School International Tax Programme.
- IMF Government Finance Statistics yearbook, 2001, Washington.
- KALLAS, S. 1999. Kõne Riigikogus 10. novembril 1999. – *Riigikogu protokollid*, 815–817.
- KONJUNKTUUR, 2003, 1.
- LOTZ, I. R., MORSS E. R. 1967. Measuring tax effort in developing countries. – *IMF Staff Papers*, 14, pp. 478–499.
- MAJANDUSÜLEVAADE. Rahandusministeerium. <http://www.fin.ee>
- MUSGRAVE, R. A. 1969. *Fiscal systems*. New Haven CT: Yale University.
- MUSGRAVE, R. A. 1987. *Tax reform in developing countries*. – *The theory of taxation for developing countries*. New York: Oxford University Press and World Bank.
- RAJU, O. 2001, Estonian's experiment in abolition corporate income tax. – *Economics and Management*, No 1(4), Kaunas Faculty of Humanities; Vilnius University, pp. 82–87.

RIIGIEELARVE eelnõu. Tallinn, 1996.

RIIGIEELARVE eelnõu. Tallinn, 1999.

RIIGIEELARVE eelnõu Tallin, 2000.

RIIGIEELARVE eelnõu Tallin, 2001.

TAIT, A. A., GRATZ W., EICHENGREEN B. J. 1979. International comparisons of taxation for selected developing countries 1972–76. – *IMF Staff Papers*, No 26, pp. 123–156.

TANZI, V. 1987. *Quantitative characteristics of the tax systems of developing countries.* – *The theory of taxation for developing countries.* New York: Oxford University Press.

TRANSITION Report 1999. Ten years of transition. European Bank.

TRUU, M. L., CONTOGIANNIS, E. 1987. *Macroeconomics.* Cape Town.

2002. aasta riigieelarve täitmise aruanne. Tallinn, 2003.

2003. aasta riigieelarve täitmise aruanne. Tallinn, 2004.

OSALEJATE MISTRID MÄÄRUSTE KOOSTAMISE PROTSESSIS (J. Q. WILSONI AVALIKU POLIITIKA TÕÜPIDE RAKENDAMINE)

Annika Velthut

Sissejuhatus

Artikli üldine huviobjekt on määrusloome ehk teisele õigusloome protsess Eestis. Teised õigusaktid on Vabariigi Valitsuse ja ministri määrused, mille väljaandmiseks on seaduse tasandil antud volitusnorm. Määrusloomet on üsna vähe analüüsitud, kuigi see on tänapäeva valitsuste üks olulisemaid hoobasid (Hood *et al.* 1999, 2001; Page 2001).

Ent määruste abil reguleeritakse suurt osa meie igapäevaelust ning teisele õigusloome maht kasvab pidevalt. Tänapäeva valitsused püüavad dereguleerida ja vähendada bürokraatiat. Seetõttu teostatakse paljusid valitsuse ülesandeid teisele õigusloome kaudu, kuna regulatsioonipoliitika teostub ennekõike määruste abil (Baldwin 1995: 60; Baldwin, Cave 1999: 4). Selleni on viinud järgmised arengud: turgude liberaliseerumine, suurema majandusliku kasu ja produktiivuse saavutamise vajadus, osade traditsiooniliste riigi rollide täitmise väljaviimine avalikust sektorist, sisemisest suurema sotsiaalse dimensiooni toomine poliitika kujundamise protsessi.

Seda kasvu ja keerukust soodustab ka Euroopa Liidu mõju. Samuti käsitletakse määrusloomet sageli kui üksnes midagi ametkonnasisest, rutiinset, isegi ebaolulist (Page 2001) ning sel teemal on väga vähe avalikke diskussioone ja meedia tähelepanu.

Keskne küsimus teisele õigusloome kohta on, et kuidas reeglite tegijad käsitlevad esilekerkivaid huvisid. Eeldatakse, et hästiorganiseerunud ja võimsate huvigruppide puhul on oht, et erahuvid hakkavad domineerima avalike huvide üle. Kuna määrused on palju detailsemad kui seadused või üldisemat laadi avaliku poliitika* dokumendid ja strateegid, siis määruste puhul kalduvad esilekerkivad huvid olema fokuseeritud ja konkreetsed. Huvide esilekerkimine ja gruppide mõjude analüüsimine on väga aktuaalne postsotsialistlikes riikides, kus tsiviilühiskond ei ole teatud tugevate arihuvidega võrreldes eriti hästi arenenud. Valitsus on sageli ka tugeva ajasurve

*Terminiga 'avalik poliitika' tähistame protsesse, mida inglise keeles kajastab mõiste *policy* – erinevalt mõistest *politics*, millega eesti keeles tähistatakse sisendipoliitikat ja erahuvide kokkupõrkeprotsesse (poliitika) võimulepürgimise käigus

all, valmistades ette teiseid õigusakte. Uurides määruste koostamise protsessi osalemist, on võimalik tuvastada peamisi toimijaid ja nende huvid ning analüüsida, mil viisil valitsus käitus ning millised interaktsioonimustrid avaldusid.

Uurimisprobleemi püstitus

Huvide ja osalejate mustri uurimiseks on mitmeid analüütilisi raamistikke ja teooriaid. Toimijate huvidid vaadeldakse kui ühte põhifaktorit, et mõista regulatiivse otsustusprotsessi tulemusi ning tegelikku osalemist. Valitsusepoolset regulatsiooni on valdavalt selgitatud huvide teooriate kaudu (era-, avalike ja grupihuvide versioonid) (Baldwin, Cave 1999: 31), rõhutades toimijate majanduslikke motiive. Huvigruppide teoreetikud* käsitlevad regulatsioone kui eri gruppide vaheliste suhete ja gruppide ning riigi vaheliste suhete produkti (Baldwin, Scott, Hood 1998: 10). Teisisõnu, huvidest lähtuv seletus avaliku poliitika sisule ja selles osalejatele peegeldab organiseeritud huvigruppide vahelist läbikäimist ja lobitööd.

Siiski on palju vastuväiteid huvigruppidest lähtumisele, kui püütakse selgitada määrusloomet. Kuigi reguleerimine seostub sageli kauplemisega, ei peeta majanduslikke põhjendusi piisavaks, et selgitada teise õigusloome keerukat dünaamikat (Majone 1996: 28–31). Näiteks on Ed. Page väitnud, et määrusloomet iseloomustab bürookraatlik kalle (2001: 11–14). Sageli ei pruugita samuti lähtuda üksnes majanduslikest argumentidest, vaid sotsiaalsetest vajadustest või inimeste demokraatlikest õigustest. James Q. Wilson selgitas, et poliitiline reaalsus on oluliselt keerukam, kui seda suudavad seletada majanduslikud lähenemised (1980: 358–363). Tuginedes neile argumentidele, töötas Wilson välja poliitika tüpoloogia, mis kombineeris nii majanduslikke kui ka poliitilisi muutujaid. Tema tüpoloogia on ühtlasi vastus majanduslike selgituste kriitikale, näidates ära, millistel tingimustel kerkivad tõenäoliselt esile majanduslikud ja millistel mittemajanduslikud huvid.

Wilsoni tüpoloogia peamine väide on, et avalikke poliitikaid saab klassifitseerida selle järgi, kuidas jagunevad antud regulatsiooni/määruse/poliitika kulud ja kasud. Ta tuli välja nelja avaliku poliitika tüübiga – üldise huvi, huvigrupi-, kliendi- ja aktivistipoliitika – ning väitis, et poliitika kujundamises osalejate muster varieerub süstemaatiliselt nelja mainitud tüübi raames.

Avaliku poliitika kujundamises osalemist saab analüüsida mitmel moel. Üks viimaste kümnendite populaarsemaid avaliku poliitika analüüsi teoreetilisi raamistikke on poliitikavõrgustike lähenemine. Poliitikavõrgustike üks suundi, mis rõhutab huvide vastastikust mõjutamist (Börzel 1998) töötati välja selleks, et toime tulla pluralismi ja korporatismi puudusega selgitada suurt ja keerukat osalejate ja suhete rägastikku tänapäeva ühiskondades.

Poliitikavõrgustike lähenemise keskne probleem on, et see juhib meie tähelepanu eemale neilt baasfaktoreilt, mis mõjutavad võrgustike kujunemist, sh põhjustest, miks osalemine võrgustikes võib erineda. Poliitikavõrgustike lähenemine keskendub protsessile ja kaardistab suhete ja osalejate mustrit. Nii poliitikavõrgustikud kui Wilsoni tüpoloogia tegelevad aga osalejate mustriga. Autori arvates seisneb põhimõtteline erinevus nende kahe raamistiku vahel selles, et võrgustike lähenemine *lähtub* suurest osalejate ja suhete reast, kuid Wilsoni lähenemine *järeldab* erinevusi

*Need teooriad varieeruvad avatud pluralismist korporatismiini.

“Osalejate mustriid määruste koostamise protsessis: J. Q. Wilsoni poliitikate tüpologia rakendamine”

Annika Velthut

osalemises ja suhetes. Seega väidab töö autor, et Wilsoni tüpologia võib implitsiitselt toimida kui vastus poliitikavõrgustike piiratusele: huvidest lähtudes suutis Wilson vaadata võrgustikest kaugemale, õigemini põhjuste tasandile, ja selgitada, miks teatud juhtudel tekivad teatud tunnustega võrgustikud.

Antud uurimuse kujundus on uudne kahel põhjusel. Esiteks kasutatakse Wilsoni poliitika tüpoloogiat teisese õigusloome ehk nn *madala poliitika* tasandil erinevalt senisest praktikast uurida selle abil üldisemat, kõrgemat poliitika otsustustasandit (nt seadusloome, poliitika programmid). Teiseks, traditsioonilise viisi asemel kasutada poliitikavõrgustikke sõltumatu muutujana rakendatakse siin poliitikavõrgustikke uurimismeetodina, et kaardistada osalejate mustrit. Seega vaadeldakse võrgustikku ning osalejate mustrit sõltuva muutujana ja huvivid ehk potentsiaalset konflikti mingi poliitika probleemi ümber kui sõltumatut muutujat. Töö peamine eesmärk on testida, kuidas on Wilsoni poliitikatüüpide abil võimalik selgitada osalejate mustrit määruste koostamise protsessis.

Kontseptuaalne raamistik

Avaliku poliitika analüüsiks on mitmeid meetodeid. Üks levinud argumenteerimisviis on kasutada poliitikasektorite loogikat: kuna ministeeriumid on rohkem või vähem kujundatud ja poliitikat kujundatakse mööda sektoraalseid jooni, tundub see olevat mõistlik valik. See lähenemine baseerub väitel, et poliitika kujundamine erineb poliitikasektorite lõikes. Teine viis poliitika kujundamisele läheneda on tüüpide perspektiiv. Siin eeldatakse, et avaliku poliitika kujundamine varieerub mitte üksnes poliitikasektorite lõikes, aga ka sektorite sees, kuna tegeldakse erinevat laadi küsimustega.

Avaliku poliitika tüpologia lähenemiste põhioletus on, et konkreetsetest küsimustest tuleneb ka see viis, kuidas valitsuse ja huvigruppide vahelised suhted toimivad. Teedrajava poliitikatüpologia arendas välja Theodore Lowi, kes väitis, et viisi, kuidas tegelikult poliitikat tehakse, määrab see, mis tüüpi probleemiga tegeletakse³ (Wilson 1973: 328). Iga tüüpi puhul kerkib esile teatud toimimise ja suhete võrgustik. Lowi pakkus oma tüpoloogias välja järgmised poliitikatüübid: jagav, ümberjagav, regulatiivne ja institutsionaalne poliitika (Lowi 1972).

Peagi pärast Lowit tuli James Q. Wilson välja oma poliitikatüpoloogiaga, mis põhines kahel kirjandussuunal. Ühelt poolt järgis Wilson Lowi argumentatsiooni, et erinevat tüüpi poliitikat kätkevad endas erinevat tüüpi suhteid, kuid ta kahtles mõnedes Lowi väidetes (Wilson 1973: 328, 330). Teisalt arendas Wilson edasi majanduslikku lähenemist, arvestades rohkem nende olukordadega, milles huvid kõige tõenäolisemalt esile kerkivad (Baldwin, Cave 1999: 24). Selles mõttes on Wilsoni tüpologia ehitatud stiglerlikule Chicago koolkonna nägemusele, millekohaselt ratsionaalsed toimijad püüavad regulatsioonides maksimeerida oma kasu (*ibid.*: 22).

Wilson arendas avaliku poliitika tüpoloogiat, mis lähtus esilekerkivate huvide tõenäosusest tulenevalt küsimuse või probleemi kulude ja kasude kontsentratsioonist.

Siiski ta rõhutas, et ei ole mõistlik tugineda üksnes kulude ja kasude majanduslikule

³ Seda tsiteeritakse sageli kui „*avaliku poliitika probleemid otsustavad poliitika*“ (Lowi 1972: 299).

arvutusele ning just sel põhjusel ei suuda Chicago koolkond täielikult selgitada poliitika kujundamise protsessi. Et mõista, kuidas regulatsioonid (nt määrad) sünnivad, tuleks teha vahet neil küsimustel, kus on tõenäoliselt tugev majanduslik surve, ja neil, kus surve on oluliselt nõrgem (Wilson 1980: 366). Seega kujutab Wilsoni lähenemine endast Lowi argumentide ja majanduslike selgituste kombinatsiooni.

Nii Lowi kui Wilson olid ühel meelel, et pluralistlik avaliku poliitika käsitlus ei ole ajati asjakohane, see tähendab, et mitte alati ei ole otsus või poliitika organiseeritud grupikonfliktide tulem (Wilson 1973: 329). Näiteks mõnel juhul ei olegi meil organiseeritud grupe või on ainult üks lobigrupp. Seega on Wilsoni tüpologia ka omamoodi vastus pluralistide suunas tehtud kriitikale, mille kohaselt ei võimalda pluralistlik lähenemine mõista varieeruvust poliitikatüüpide vahel. Puhas pluralistlik arutelu kaasneb ainult üksikute juhtudega, kui toimib organiseeritud huvide vaheline konkurents.

Regulatsioonipoliitika-alane kirjandus rõhutab huvide võtmerolli, mistõttu lähenemised, mis lähtuvad huvide koosmõjust, peaksid selle võtmerolli hästi välja tooma. Wilsoni poliitika tüpologia lähtub huvigruppide tekkimise tõenäosusest (Goodin, Klingemann 1996: 573). Ta rõhutas, kui oluline on leida partnereid ja toetust ning legitimeerida otsuseid. Ta leidis, et regulatsioonipoliitikas toimivad erinevad käitumismustrid, see mobiliseerib erinevaid toimijad ning sel on erinevad väljundid olenevalt sellest, kuidas tajutakse mingi küsimuse või probleemi puhul kulusid ja kasusid (1980: 372). Wilsoni eristas nelja avaliku poliitika tüüpi.

1. Ühishuvi poliitika (*majoritarian politics*) tekib siis, kui kulud ja kasud on jagatud laia hulga inimeste või gruppide vahel. See tähendab, et enamik ühiskonnast võidab midagi ja tasub midagi selle eest. Niisuguses olukorras on huvigruppidel vähe motivatsiooni mobiliseeruda, sest mitte ükski konkreetset defineeritav ühiskonnagrupp (nt tööstusharu, eriala, regioon vms) ei saa sellest ebaoproportsionaalselt suurt kasu. Kõik annavad/ohverdavad natuke ja saavad ka natuke vastu. Hea näide on töötuskindlustusmaksed – maksumäär on madal, maksavad kõik töötajad ja kõik võivad loota ka hüvitusele, kui peaksid jääma töötuks. Ei olda huvitatud liituma mõne huvigrupiga, sest igaüks saab sellest pisut kasu, ükskõik, kas grupiga liitutakse või mitte. Seega on tõenäoliselt ka organiseeritud lobitegevus madal (Hood, Rothstein, Baldwin 2001: 66). Arvestades, et määruste tasandil tegeletakse üsna detailsete üksikküsimustega, siis ei tõstatu ka ideoloogilised dilemmad, sest need on juba ära otsustatud kõrgemal – seaduste tasandil. Selles olukorras ei teki aktiivset lobitegevust ning bürokraatia kujuneb otsuste kujundamises tõenäoliselt peamiseks toimijaks. Nii kujunevad ka riigiastutused ise otsuste algatajateks ja otsustamisloogika on pigem järkjärguline areng kui aktiivne reform. Selliste otsuste tegemise vajadus kerkib universaalsetest ühiskonnavajadustest nagu tervis ja turvalisus. Tõenäoline on, et avalikkuse sekkumine on madal ning otsused sünnivad vaikselt.

2. Huvigrupipoliitika (*interest group politics*) tekib siis, kui nii kulud kui kasud on kontsentreeritud kitsa grupi kätte. Otsus on sageli selline, mis paratamatult on kasulik ühele suhteliselt kitsale grupile teise võrreldava grupi arvelt. Ühele poolele kasulik otsus tähendab teisele enamasti kahjulikku otsust. Seega, kummalgi poolel on tugev motivatsioon mobiliseeruda ning mõjutada protsessi. Sellist tüüpi küsimustes kerkivad sageli esile organiseeritud huvid (Wilson 1980: 368). Otsused sünnivad kauplemise tulemusena olemasolevate organiseeritud gruppide vahel (Wilson 1973:

“Osalejate mustriid määruste koostamise protsessis: J. Q. Wilsoni poliitikate tüpologia rakendamine”

Annika Velthut

336). Neil juhtudel tuleb huvigruppidel investeerida oma aega läbirääkimistele ja veenmisele ja riik saab toimida vahendajana sotsiaalsete konfliktide lahendamisel. Siin on aga oht, et ärihuvide hakkavad domineerima ja otsuseid mõjutama. Oluline on ka see, kui paljud huvirühmad mobiliseeruvad, kui aktiivne on nende lobitegevus ja see, et vastandlikud huvid võivad omavahel konflikti sattuda. Tõenäosus, et otsustaja surutakse huvigrupi poolt nurka, on väiksem siis, kui mängus on mitu tugevat huvigrupi (*ibid.*). Oodatav tulemus võib olla tupikseis, kompromiss või poliitika järjepidevus (Hood, Rothstein, Baldwin 2001: 66). Huvigrupipoliitika tüüpi probleemid avaldavad ametnikele tugevat survet ning riigi roll on siin toimida vahekohtunikuna või püüda vahendada ja lähendada vastanduvaid huvisid. Surve riigile võib pöörduda ka otsustamata, kui mingi otsus mõnele osapoolale ei sobi. Selle tüüpi puhul võib pluralistlik perspektiiv hästi töötada ja valitsus võib võtta ka minimaalriigile omase rolli mitte otsustada, vaid vahendada konflikteid osapooli, et nemand ise võtaksid vastu otsuse. Kuid võib ka juhtuda, et arutelu ei teki hoolimata organiseeritud vastanduvatest huvidest. Sel juhul võib riik kas algatada arutelu või võtta juhtrolli ning täieliku vastutuse otsuse eest.

3. Kliendipoliitika (*client politics*) tekib juhul, kui tulud on kontsentreeritud, aga kulud on hajutatud (siin käsitletakse kasusaajat kui riigi klienti). See tähendab, et mõni väike grupp võib saada tulu ning seetõttu on tal suur huvi teha lobitööd; samas on kulud hajutatud väikse *per capita* määraga suure hulga inimeste vahel, kellel ei ole erilist motivatsiooni organiseerida vastuliikumisi (isegi kui nad peaksid kuulma sellisest lobitööst mõne väikese rühma poolt) (Wilson 1980: 369). Levinumad kliendipoliitikameetodid on tagatoaintriigid, vaikne lobitöö ja kiire läbisurumine ilma suurema avaliku arutelu (*ibid.*). Näiteid võib leida valdkondadest, kus on tegu litsenseerimisega või erialade kaitsmisega, subsiidiumidega kindlatele väikestele gruppidele, impordikvootidega ja spetsiifiliste kaubagruppide maksustamisega. Kuigi majandushuvid domineerivad, võib olla tegu ka teiseladiliste huvidega, nagu kohaliku omavalitsuse ja keskvalitsuse vahelise kauplemisega näiteks uue olulise rajatise nimel. Avalikku huvi esindavad ühendused võivad aga sellise kliendigrupi lobitööd oluliselt takistada (*ibid.*). Sellistel juhtudel võivad kerkida esile argumendid, et teemat reguleeritakse üksnes avalikes huvides (*ibid.*: 370). Ikkagi peab riik suutma põhjendada, miks mingeid grupe eelistati. Võidakse kasutada mitmesuguseid strateegiaid – aktiivselt selgitades, kui olulisi avalikke huvisid see otsus teenib; või mõistes selgelt kliendipoliitika ilmnemist, püüda maksimeerida regulatsiooniks avaliku huvi aspekte nii, et nn kliendi ehk (era)äriosa kujuneks võimalikult väikseks. On arutletud, et “hea” otsustaja/riik ei laseks sellistel otsusel kiiresti ja vaikelt sündida. Või vähemalt peaks riik püüdma leida laiemat toetust või andma selged põhjendused, miks nii otsustati.

4. Aktivistipoliitika (*entrepreneurial politics*) tekib siis, kui kasud on hajutatud ja kulud on kontsentreeritud. See tähendab, et teatud poliitika võib suhteliselt väikesele grupile tuua kaasa suhteliselt suuri rahalisi kaotusi või kohustusi, mistõttu neil on eriti tõsine huvi organiseeruda, et sellist poliitikat ei aktsepteeritaks või vähemalt püüda selle tagajärgi enda jaoks leevendada. Selles mõttes on isegi imelik, et niisuguseid pealtnäha võimatuid otsuseid üldse kunagi vastu võetakse (Wilson 1995: 460). Selgitus, miks selliseid otsuseid siiski vastu võetakse, on nn poliitika-aktivistide põhjalik töö, kes toimetavad organiseerimata või ükskõikse enamuse huvides. Aktivistid tavaliselt dramatiseerivad olukorda veenvalt ja leiavad enda aktsioonideks aja, mil neid tähele pannakse. Sageli toimub see olukorras, kui on

juhtunud mõni õnnetus või katastroof. Sellised pealtnäha võimatud otsused saavad võimalikuks nn kolmandate osapoolte tõttu – meedia, tunnustatud kirjanikud, arvamussliidrid, teadlased, vabatahtlike organisatsioonide juhid (Wilson 1980: 371). Majandushuvid on olulised ainult vastaste leeris: tööstusettevõtted peavad maksma kõrgeid saastetasusid, autotootjad peavad investeerima autode ohutusse jne. Kui otsust pole võimalik blokeerida, püüavad tootjad sageli kulusid üle kanda tarbijatele. Teisese õigusloome tasandil võib poliitikaaktivist sageli olla ka riik. Tajudes vajadust täpsema või rangema regulatsiooni järele, võtab ta ohjad enda kätte. Taas võib riik olla keerukas olukorras, sest võimsad organiseeritud ärihuvid võivad asuda turu piiramise tõttu rünnakule. Juhul kui poliitilised rühmitused sekkuvad arutellu, võib olukord kujuneda delikaatseks: asjatundjad ametnikud annavad nõu küsimust reguleerida, kuid poliitikud ei taha kaotada hääli, suhtudes samal ajal vaenulikult enda võimalike, ärimaailmast pärit toetajate kavatsustesse.

Metoodika

Uurimuse peamine oletus on, et määrusloomes **osalemises** on täheledatav süstemaatiline variatsioon: kas ja mil määral suudab huvide konfiguratsioon selgitada osalemist määrusloomes. Seega on antud uurimustöö kujundus Wilsoni teooria testimine. Osalejate mustri analüüsimiseks kasutatakse poliitikavõrgustike lähenemist, sest võrgustike struktuuralsed omadused on vaadeldavad ja võrreldavad. Teisisõnu, võrgustike lähenemist kasutatakse andmete kogumise ja analüüsimise vahendina, määruste koostamisprotsessi väljenduse ja mudelina, mis aitab mõista keerukaid ja pidevalt muutuvaid riigi ja ühiskonna vahelisi suhteid. Poliitikavõrgustike lähenemine on piisavalt paindlik, et haarata nii hierarhilisi kui ka vertikaalseid suhteid. Antud uurimuses peetakse termini 'toimija' all silmas institutsiooni, mitte üksikindiviidi.

Uurimuses rakendatakse andmete triangulatsiooni, et saada täielikumat ja usaldusväärsemat informatsiooni. Kasutatud on kolme läbivat tunnust: protsess, osalejad (ehk toimijad) ja interaktsioon (ehk toimijatevahelised suhted) (Knoke and Kuklinski 1982: 5; Dowding 1995: 206; Marsh, Rhodes 1992). Kuna töö rõhuasetus on osalejate mustri uurimisel, on enim tähelepanu pööratud just osalejatele.

Kasutatud on pool-struktureeritud intervjuu formaati, et koguda võrreldavaid andmeid, kuid samas jätta ka piisavalt paindlikkust. Kokku intervjueriti 17 inimest, iga juhtumi puhul 4–5 inimest. Uurimuse eesmärk ei ole teha esinduslikke üldistusi Eesti määrusloomeprotsessist, kuna töö keskne eesmärk – testida teooriat – piirab juhtumite valikut. Teisese õigusloome maht on Eestis pidevalt kasvanud, olles ületanud aastaks 2001 juba kümne tuhande määruse piiri (Velthut 2003). Kõigi nelja juhtumi valikul tuvastati hüpoteetiliselt konkreetse määruse võimalikud tajutavad kulud ja tulud. Juhtumid valiti erinevatest poliitikavaldkondadest: jäätmemajandus, tööohutus, toiduohutus, elektriohutus.

Määrusloomeprotsess: juhtumiuuringud

Käesolevas peatükis vaadeldakse iga juhtumit, lähtudes sellest, millised huvid kerkisid määruse koostamise käigus esile, ning analüüsitakse empiirilise uurimise tulemusi teoreetiliste küsimuste valguses. Allpool püütakse muuhulgas vastata järgmistele küsimustele: kuidas erinevad tuvastatud huvid Wilsoni tüpologia põhjal eeldatavatest huvidest ja mil määral suudab Wilsoni teooria selgitada osalejate mustrit määrusloomes.

“Osalejate mustrid määruste koostamise protsessis: J. Q. Wilsoni poliitikate tüpologia rakendamine”

Annika Velthut

*Elektripaigaldiste tehnilise kontrolli määrus**

Juba Chicago koolkonna tööde põhjal võib eeldada, et huvigrupid, kelle turge hakatakse piirama, tõenäoliselt organiseeruvad. Ka Wilson väitis, et sellisel juhul on ärihuvidepoolne kontrolli ülevõtmine oodatav. Elektripaigaldiste tehnilise kontrolli määruse puhul oli äriesindaja ja samas ka üks turuliidreid määrust koostava töögrupi liider, kes omas ka kõige suuremaid eksperteteadmisi ja kogemusi. Seadus oli kehtestanud, et elektriohutuse huvides tuleb elektripaigaldisi kindla ajavahemiku järel kontrollida. Määrus reguleerib seda, millistele nõuetele peavad eri elektripaigaldised vastama ja kuidas nõuetelevastavust kontrollitakse, seega oli otseselt tegu turgu mõjutava regulatsiooniga. Lepingupartnerist ja turuliidrist äriesindaja ja veel paar kaasatud ettevõtet aga olid juba akrediteeritud kontrolle läbi viima ning vastasid juba määrusega kehtestatavatele nõuetele. Seega pidanuks nende huvi olema pigem selles, kuidas kehtestada piisavalt karmid nõuded, et tagada turu üle kontroll ja vältida ebapiisava ettevalmistusega ettevõtete turuletulekut. Vastutav ministeerium oli teadlik potentsiaalselt ärisurvest ja tajus oma rolli juriidilise korrektsuse tagamisena. Kuna tarbijate poolelt osalemine ja lobitöö puudus, siis argumentid sellest, et terve suur hulk tarbijaid peab hakkama tasuma regulaarse tehnilise kontrolli eest, ei tõusetunud. Määrus oli väga tehniline ja ilma erialase ettevalmistuseta oli selle sisu ja mõju üsna raske mõista. Määruse koostamise protsess oli väga kiire, seda olid kontrollinud vastava valdkonna eksperdid ning võimalikud kontrolliteenuse tarbijad ei olnudki teadlikud määruse ettevalmistamisest, mistõttu ei saanud ka eeldada nende organiseerumist.

Selle määruse puhul töötas asjaolude kokkusattumine – ajasurve ja ministeeriumis puuduv vastav kompetents – selgelt ärihuvide domineerimise suunas. Saades lepingupartneriks, oli neil suhteliselt lihtne jagada oma teadmisi viisil, mis väljendus lõpuks nende enda praktika kirjutamises määrusse. Kokkuvõtteks eelistas määrus väikest ja sidusat turuliidrite gruppi, samas kasutati retoorikat elanike tervisest ja elektriohutuse olulisusest. “Hea” otsustaja oleks kliendipoliitika puhul taganud, et sellises olukorras oleks vastu võetud standardid, mille põhjal valida parimaid teenuse osutajaid. Määrus peaks lähtuma avalikest huvidest, kuid võimalike kulude kandjate teemat ei arutatud.

Selles juhtumis ilmnis väga ehedal kujul kliendipoliitikale omane huvide ja toimijate muster. Väike grupp ettevõtjaid võttis määruse koostamise protsessi juhtimise enda kanda. Samas terve hulk elektrienergiat kasutavaid ettevõtteid ja organisatsioone, kes peavad tegema olulisi investeeringuid, et vastata määrusega kehtestatud kontrolli-nõuetele, ei olnud kaasatud.

Seega, elektripaigaldiste tehnilise kontrolli määruses tuvastati selged kliendipoliitika tunnused. Lobitegevus oli organiseeritud ja ühepoolne; ärihuvide saavutasid suhteliselt kergesti domineeriva positsiooni. Veel mainis Wilson kliendipoliitika tunnustena vaikset lobitööd, kiiret vastuvõtmist ja minimaalset avalikku arutelu (1980: 369). Kõik need tunnused ilmnisid ka antud juhtumi puhul. Samas oli selles määruses ka nn üldise huvi element olemas, mis omakorda tegi ärihuviseid vähem nähtavaks.

*Majandusministri 28. juuni 2002. aasta määrus nr 35: Tehnilise kontrolli kord, sagedus ja mahud sõltuvalt elektripaigaldiste tehnilistest andmetest.

Siiski ei ole tegu täiesti puhta kliendipoliitika juhtumiga, sest kaasus sisaldas ka mõnesid üldise huvi poliitikaaspekte. Kokkuvõtteks täideti mõlema aktiivsema toimija eesmärgid: ministeerium pidas kinni etteantud tähtajast ja soovis suurendada elektriõhutust; turuliidrid said stabiliseerida turgu, kehtestades kõrgemad standardid tehnilisele kontrollile.

Määrus tööohutusest ja töötervishoiust ehitusel*

Selle määruse puhul domineeris ettevalmistusprotsessi üks keskne toimija – vastutav ministeerium. Määrusega pandi ehitusettevõtetele kohustusi parandada üldisi töötingimusi ja pöörata rohkem tähelepanu töötervishoiule ja tööohutusele ehitustel. Teoreetilisel peaks taolise juhtumi puhul töövõtjad tugevalt lobima detailsemate ja rangemate nõuete kehtestamise ja tõhusama järelevalve poolt. Formaalselt olid mõlemad osapooled – tööandjad ja töövõtjad – kaasatud protsessi, kuid kummaltki poolt ei tulenenud aktiivset mõjutustööd. Siiski oli keskse ametiühingu roll piiratud, nad suutsid saavutada rangema nõude ainult ühes aspektis. Spetsiaalset ehitustööliste ametiühingut Eestis ei olnud, seega ei ilmnunud ka sidusat “kasusaajat” esindavat gruppi. Nii oli ka keskse ametiühingu huvi madal ega olnud ka “ohvri” poolt esindavat huvigrupi.

Tööandjad olid tegelikult huvitatud selle määruse vastuvõtmisest: ühest küljest aitaks see arendada ettevõtte juhtimis- ja kvaliteedisüsteeme ja teisalt kaitsta ennast võimalike ebaõigluste ja põhjendamatute ettekirjutuste eest. Kontrastina ehitustööliste esindatuse puudumisele toimib hästi ehitusettevõtjate esindusorganisatsioon. Samas ei püüdnud ettevõtjad mõjutada riiki otsustama leebemate nõuete kasuks, vaid andsid vastastikustes üksikutes konsultatsioonides pigem nõu terminoloogia osas ja praktikas toimuva asjus. Seega ei muutnud ettevõtjatepoolne hästi organiseeritud ühendus nende mõju määruse sisule suuremaks, võrreldes professionaalselt nõrgemini esindatud töövõtjate esindajatega.

Üks põhjus, miks elavat arutelu ei tekkinud on, et tööohutust ei peeta prioriteetseks teemaks Eestis. Tööküsimuste puhul on kõige tundlikumad palk ja sotsiaalsed tagatised. Samuti ei ilmnunud avalikkusepoolset lobitööd, kuigi potentsiaalselt võib tööohutus mõjutada näiteks jalakäijaid (nt ehituselt allakukkuv detail või halvasti monteeritud tellingud). Teine põhjus võib olla selles, et määruse toon oli pigem soovituslik kui ettekirjutav. Samas olid kahe asjassepuutuva riigiasutuse huvid pisut erinevad – ministeeriumi eesmärk oli harmoneerida vastav Euroopa Nõukogu direktiiv, kuid inspeksiooni eesmärk oli saada võimalikult täpsed ettekirjutused, et oleks lihtsam kontrollida ja kindlustada end ettekirjutusi tehes negatiivsete kohtulahendite vastu.

Üldiselt ei sisaldanud antud juhtum märgatavat organiseeritud lobitööd, mis andis suhteliselt vabad käed protsessi koordineerivale ministeeriumile. Ehitusettevõtjate kaasamisel oli pigem varase informeerimise efekt ja inspeksioon ei saavutanud rangete ja täpsete nõuete sissekirjutamist määrusse. Klassikalise huvigrupi poliitika asemel oli tegu puhta näitega imporditud õigusloomest, kus sisuliselt ei võimaldatud kauplemisruumi.

Teoreetiliste kaalutluste põhjal tehtavad oletused ei pidanud selle määruse puhul

*Vabariigi Valitsuse 8. detsembri 1999. aasta määrus nr 377: Töötervishoiu ja tööohutuse nõuded ehituses.

“Osalejate mustriid määruste koostamise protsessis: J. Q. Wilsoni poliitikate tüpoloogia rakendamine”

Annika Velthut

paika. Teisisõnu, kahe huvipoole vahel ei toimunud kauplemist ja otsus ei sündinud läbirääkimiste teel. Huvid ei seadnud riigile väljakutseid ega pannud ministriumide võimaliku neutraalse vahekohtuniku rolli proovile, mille tagajärjel oli riigi roll haarata initsiatiiv.

Rangelt võttes sobis osalejate muster teoreetilise oletusega küll – nii tööandjad kui -võtjad olid kaasatud –, kuid nende osalusel ei olnud erilist mõju tulemusele. Kindlasti kahandas potentsiaalset aruteluruumi ka sisuliselt olematu läbirääkimiste võimalus ja huvide asemel kerkis esile pigem EL-i direktiivi transponeerimise vajadus. Seega avaldas antud olukorras Euroopa Liidu regulatsioon siseriiklikule otsustusprotsessile kaasamist pärssivat mõju. Empiirilised andmed sobiksid pigem üldise huvi poliitikatüübiga kui huvigrupipoliitikaga. Seega teoreetiliselt huvigrupipoliitika küsimus muutus reaalsuses teiseks tüübiks.

*Eritoidu käitlemise lubade määrus**

Eritoidu käitlemise lubade määrase koostamisel moodustasid ametnikud suhteliselt sidusa grupi, selge arusaamaga, et eritoidude puhul on vaja turgu reguleerida käitlemislubade kaudu. Turu reguleerimise eesmärk oli tagada, et müügilolevad toidud ei kahjusta imikute, allergikute jt erivajadustega tarbijate tervist. Määrusega kehtestati nende ainete piirnormid, mis võivad teatud eritoidudes sisalduda. Eritoidude tarbijad või ostjad – imikute vanemad, allergikud, sportlased – ei avaldanud määrase koostamisele mingit survet. Teiseks osapoolteks olid nende toitude tootjad ja turustajad, kelle jaoks tähendas määrase vastuvõtmine teatud kulutusi – loale kehtestati arvestatava suurusega riigilõiv, samuti pidi käitlemisloa saaja tõendama loa andjale detailselt toidu keemilist koostist. Tootjate poole huvi ilmnas alles määrase ettevalmistamise lõpuetapis, mil ainus kohalik eritoidude tootja, omades turul olulist osa, muutus aktiivseks ning taotles peamiselt erinevaid leevendavaid tingimusi. Samas oli taas tegu määrasega, mis tulenes Euroopa Nõukogu direktiivist ning kus ei olnud sisulisi tingimusi võimalik eriti muuta. Tootja arvestas sellega ja püüdis välja kaubelda võimalikult pikki üleminekuage, et suuta tootmine ümber korraldada. Selle tulemusena rahuldas riik osaliselt kohalike põllumajandustootjate huvisid silmas pidades tootja palve üleminekuaja suhtes. Aktivistide rollis oli antud määrase koostamise puhul riik, täpsemalt vastutav ministrium ja inspeksioon.

Aktivistipoliitikat iseloomustab teatud poliitikaaktivisti esilekerkimine, kes lobib tugevate organiseeritud huvide vastu. Analüüsitud määrase koostamise protsess järgis teooria põhjal tehtavaid ennustusi selles mõttes, et riik võib mõnel juhul võtta endale aktivisti rolli (Wilson 1980) ja ametnikud töötavad organiseerimatu ja üksikõikse avalikkuse poolt. Kuna poliitikaaktivistil oli formaalne autoriteet, ei tekkinud vajadust kaasata kolmandaid osapooli nagu meedia või arvamusiõhtrid. Teooria ütleb ka seda, et selliste juhtumite puhul on tõenäoline, et majandushuvid organiseeruvad ja töötavad otsuse vastu, mis ka kohaliku tootja näol toimus. Tootja oli huvitatud juba laos oleva toidu turustamisest ja valmistrükitud etikettide ärakasutamisest, mõistes, et otsust ei ole võimalik blokeerida.

Nii osalejate muster kui ka nende mõju protsessile on kooskõlas poliitika tüpoloogia põhjal tehtud oletustega. Tegu on hea näitega aktivistipoliitikast, kus ärihuvi esindaja

*Vabariigi Valitsuse 31. jaanuari 2000. aasta määrus nr 26: Eritoidu käitlemise lubade taotlemise ja andmise korra kehtestamine.

käitus samuti ootuspäraselt. Samas ei saa väita, et ärihuvi esilekerkimine oleks toonud juhtumisse kliendipoliitika jooni, sest tootja pidi endiselt ettenähtud kulud katma.

Prügila määrus*

Prügila määruse puhul langesid võrgustiku tuumiktoimijate huvid kokku – eesmärk oli harmoneerida Euroopa Nõukogu prügiladirektiiv ja luua tugev alus Eesti jäätme-käitlusele. Siin aga ei olnud kaugeltki tegemist direktiivi otsetõlkega.

Kuna prügila määrus on suhteliselt tehniline ning selle sisu jääb keskmise elaniku jaoks abstraktseks või kaugeks, ei tekkinud ka tarbijate- või kodanikeühenduste-poolset mõjutamist. Kodanikud aktiveerusid siis, kui ühel või teisel aruteluetapil tuli kõne alla uue prügila asukohavalik. Seda tuntakse ka kui mitte-minu-tagahoovi-sündroomina, kus üldiselt ollakse nõus, et vaja on ajakohaseid ja ohutuid prügilaid, aga kui läheb nende rajamiseks, on kohalikud elanikud vastu. Samas ei mõjutanud see prügila määruse sisu.

Võib väita, et kuna määruste sisu oli väga spetsiifiline ja tarbijate ning potentsiaalsete kulude kandjate ring oli väga lai ja hajutatud, siis määruse koostamise ajal ei tõstatunud teravalt tulevikus tõenäolise ja üsna suure hinnatõusu küsimused jäätmekäitluses. Samuti ei olnud ka keskkonnaorganisatsioonide huvid ühtselt ja selgelt väljendunud. Kuid siin võivad põhjuseks olla EL-i poolt kehtestatud ranged keskkonnanõuded, mida määrus pidi järgima, st EL-i kui toimija olemasolu pärssis ka hästiorganiseeritud huvide osalemisest.

Prügila määruse puhul oleks võinud oodata jäätmekäitlustevõtete hästiorganiseeritud lobitegevust. Reaalselt aga ei tõusetunud määruse koostamise ajal need huvid selgelt, vaid kerkisid esile pigem kohalikul tasandil, kus sõlmitakse jäätmekäitlusteenuse lepinguid. Aeg-ajalt oli tunda kahe suurema jäätmekäitlustevõtete omavahelist teravat konkurentsi, kuid see ei tulenenud määruse koostamisest, vaid kerkis esile prügila asukohavalikutealastes aruteludes.

Kirjandus ütleb, et võimalikud huvide konfliktid tekivad tavaliselt keskkonnan-kaitseargumentide ja majanduslike eesmärkide vahel (Malek *et al.* 2001: 2). Prügila määrus paneb selgeid ja väga suuri rahalisi kohustusi teatud kindlale grupile ettevõtetele, mis saastavad tugevalt keskkonda. Kaks võimsamat neist (Eesti Energia ja Silmet Grupp) tegid aktiivset lobitööd, et saavutada enda jaoks sobivad üleminekutingimused. Kõigile toimijatele oli teada Eesti Energia suured jäätme probleemid (eeskätt Ida-Virumaa tuha- ja poolkoksikägede näol), mis polnud enam üksnes ettevõtte, vaid kogu piirkonna probleem. Kulused vaadeldes on selge, et pikemas perspektiivis tuleb ühiskonnal neid kulused katta, sest eelpool mainitud jäätmete keskkonnoahtlikkuse vähendamise kulud kantakse üle elektrienergia hinda. Riigi juhtimisel ja võrgustiku toel valmistati ette Euroopa Liiduga läbirääkimiste lähte-positioonid ja saavutati ka üleminekuajad. Silmet Grupi puhul oli olukord pisut teistsugune, kuna siin käis lobitöö ettevõtte ja vastutava ministriummi vahel ning lepitati kokku tegevuste programmis ja lõpptähtaegades.

Tegu oli keeruka juhtumiga, kus teatud momentidel muidu üldjoontes ühishuvipoliitika

*Keskkonnaministri 26. juuni 2001. aasta määrus nr 34: Nõuded prügilate rajamiseks, kasutamiseks ja sulgemiseks.

**“Osalejate mustrid määruste koostamise protsessis:
J. Q. Wilsoni poliitikate tüpoloogia rakendamine”**

Annika Velthut

tüüp omandas selgeid kliendipoliitika tunnuseid. See kehtis Silmet Grupi puhul, mis esindab tugevat majandus- ja teatud määral ka poliitilist võimu.

Osalejad ja nende mustrid määrusloomeprotsessis

Teoreetilise lähenemise põhjal võiks eeldada, et määruse ettevalmistamise protsess on pigem inkrementaalne ja ilma selgete esilekerkivate huvideta. Empiirilise analüüsi käigus tuvastati aga hoopis keerukam osalejate muster ja määruste ettevalmistamise protsess. Antud juhtumitel uuriti määrusloomeprotsessi kolmes aspektis: määruse koostamise pikkus ja organiseeritus, võrgustikusisesed suhted, osalejad.

Poliitika tüüp Võrgustik	<i>Kliendipoliitika – elekter</i>	<i>Huvirühma- poliitika – tööohutus</i>	<i>Aktivisti- poliitika – eritoit</i>	<i>Ühishuvipoliitika – prügilad</i>
Osalejad				
Arv	5	3	4	Enam kui 15
Keskne toimija	Ärisektori ekspert	Vastutav ministeerium	Vastutav ministeerium	Vastutav ministeerium
Keskse toimija ressursid	Ekspertteadmised, kogemused	Formaalne pädevus	Formaalne pädevus ja ekspert- teadmised	Eeskätt ekspert- teadmised, seejärel formaalne pädevus
Võrgustik				
Organiseeritus	Töögrupp; kooskõlastusring puudus; mitteformaalne	Töögrupp puudus; kooskõlastati	Töögrupp; kooskõlastati; pigem mitte- formaalne	Töögrupp; kooskõlastati; mitteformaalne
Tihedus	Väga tihe	Väga hõre	Hõre	Varieerus sõltuvalt etapist, pigem hõre eelkõige pika ettevalmistusaja tõttu
Järjepidevus	Stabiilne	Stabiilne	Pigem stabiilne	Kesksed toimijad stabiilsed, teised varieerusid
Avatus-suletus	Pigem avatud	Pigem suletud	Pigem suletud	Avatud
Institutsionali- seerituse aste	Pigem kõrge – head eeldused võrgustiku tekkeks	Madal	Keskmine	Kõrge – kõige selgemalt välja arenenud võrgustik

Tabel 1. Osalejad ja võrgustikud määrusloomeprotsessis

Osalejate analüüsimisel on oluline eristada esiteks, millises otsustusetapis sekkus toimija protsessi. Teiseks, kas osaleti läbi sagedaste konsultatsioonide või läbi formaalse kooskõlastuse. Viimane on tavaliselt ühekordne panustamine ning selle käigus ei toimu reaalselt arutelu.

Toimijate arv. Kõigi juhtumite puhul olid kesksedeks toimijateks ametnikkond, äri sektor, mittetulundusühinguid, teadusasutused ja rahvusvahelised organisatsioonid. Kõigil juhtudel oli protsessi haaratud vastutav riigiasutus: ministeerium või selle valitsemisala asutus. Kõige ebaharilikum ja tasakaalustamatum oli osalus tehnilise järelevalve määrase juhtumis, kus sisuline panus tuli väljastpoolt avalikku sektorit ja vastutava ministeeriumi roll oli garanteerida eelnõu juriidiline korrektsus.

Prügila määrase puhul oli protsessiga seotud suur hulk toimijaid alates eri riigiasutuste esindajatest, eraõiguslike konsultatsioonifirmade ekspertidest ja ülikoolide esindajatest ja lõpetades jäätmekäitlustegevõtetega. Et võrgustiku tuumiku moodustasid kogenud eksperdid, siis teiste toimijate roll varieerus nii tulenevalt nende professionaalsest taustast, tegevuspiirkonnast kui ka põhitegevusest. Kõige väiksem osalejate hulk oli tööohutuse määrase koostamisel: peamine jõud oli vastutav ministeerium, abi paluti ka vastava ala inspeksioonist ja vastava valdkonna ettevõtjate organisatsioonilt. Kuigi määrase koostamise lõppfaasis kaasati ka tööandjate ja töövõtjate katusorganisatsioonid, ei muutnud see sisuliselt lõpptulemust. Üsna sarnane pilt avanes ka eritoitude käitlemislubade määrase puhul, kus peamised osalejad olid kaks ministeeriumi ja üks inspeksioon. Siiski, määrase koostamise lõppetapis, liitus kohalik äriettevõtte. Kahe viimase juhtumi puhul oli osalejate ring suhteliselt homogeenne, sisaldades vastava ala professionaale.

Seega erines võrgustikus osalejate arv ja mitmekesisus juhtumite lõikes oluliselt, alates viiest osalejast tööohutuse puhul ja lõpetades enam kui viieteistkümne osalejaga prügila määrase puhul.

Osalejate järjepidevuses ilmnis kõige väiksem erinevus juhtumite vahel. Kahel juhul – tehnilise inspeksiooni ja tööohutuse määrase puhul – oli osalejate ring stabiilne ja ühtegi uut toimijat protsessi jooksul ei tekkinud. Toiduohutuse määrase juhtum oli sarnane, sh ka seetõttu, et ettevalmistav töögrupp oli ametlikult kinnitatud. Ainus muutus toimus kohaliku tootja lisandumisega lõppetapis. Eriline oli aga prügila määrase puhul osalejate järjepidevus, mida selgitab suuresti erakordselt pikk määrase koostamise periood. Kui võrgustiku tuumik jäi nende aastate vältel samaks, siis olenevalt etapist lisandus osalejaid, kelle panus jäi suhteliselt väheaktiivseks ja/või ajutiseks.

Võrgustiku avatuse-suletuse kohta saab teha järgneva üldistuse: kui töögrupp on moodustatud, muutub võrgustik suhteliselt suletuks. Kõige avatum oli prügila määrase osalejate võrgustik. Samuti võib pidada suhteliselt avatuks tehnilise inspeksiooni määrase võrgustikku. Ülejäänud kahe määrase koostamine oli suhteliselt suletud protsess, kuid samas kaasati peamised asjassepuutuvad osapooled.

Osalejate ressursside analüüsimisel avanes järgmine pilt: ekspertiis (teadmised ja kogemused) oli kõigi juhtumite puhul väga oluline ressurss, sest informatsioon kaasnes ekspertoskustega. Määrase väljatöötamise eest vastutavate riigiasutuste peamised ressurssid olid nii formaalne autoriteet kui ka ekspertiis. Samas teiste

“Osalejate mustrid määruste koostamise protsessis: J. Q. Wilsoni poliitikate tüpoloogia rakendamine”

Annika Velthut

toimijate ressursid varieerusid rohkem kui riigiasutuste omad. Samuti oli mõningatel juhtudel selgelt tuntavad ärihuvid. Näiteks eritoitude määruse puhul saavutas kohalik tootja üleminekuaja, tööohutusmääruse puhul oli tööandjate (ehitusettevõtjate) pool selgelt tugevamini esindatud, tehnilise kontrolli määruse puhul oli määruse koostamine sisuliselt vastava valdkonna turuliidri ülesanne. Kõige selgemini ilmnesis aga ärihuvid prügila määruse puhul, kus üks suurettevõtte suutis saavutada arvestatava üleminekuaja.

Määruse koostamise protsessis tuvastati olulist varieeruvust juhtumite lõikes. Protsessi kestvus varieerus kahest kuust tehnilise kontrolli määruse puhul kuni üheksa aastani prügila määruse puhul. Mõlemad olid teatud mõttes erandlikud olukorrad. Prügila määrus sõltus Euroopa Liidus prügila direktiivi vastuvõtmise aastatepikkusest venimisest ja vajadusest Eestis täielikult üles ehitada jäätmekäitlussüsteem. Pika protsessi käigus võeti vastu nii jäätmeseadus kui ka üleriigiline jäätmekava. Tehnilise kontrolli määruse puhul oli vastutav ministeerium väga ülekoormatud ja suure ajasurve all, mistõttu otsustati määruse koostamine lepingu teel anda erasektori kätte. Kahel teisel juhul kestis määruse ettevalmistamine ligikaudu aasta.

Protsessi organiseeritus erines samuti. Kolmel juhul kasutati ka ametlikku ministeeriumidevahelist kooskõlastusringi (seda ei kasutatud tehnilise kontrolli määruse puhul). Kooskõlastus-ringi mõjud avaldusid kolmel viisil: a) see pikendas protsessi ligikaudu ühe kuu võrra; b) suurem hulk riigiasutusi sai teada määruse koostamisest; c) paranes eelnõude kvaliteet eeskätt juriidilise korrektsuse ja terminoloogia osas.

Kolmel juhul moodustati ka töögrupp (seda ei moodustatud ainult tööohutuse määruse puhul), kuid nende töö intensiivsus ja korraldus erinesid oluliselt. Vastutavatest ministeeriumidest väljaspool olevate toimijate jaoks oli töögruppidel legitimeeriv roll. Töögrupi moodustamine tulenes samuti vajadusest kaasata väliseid eksperte ning viia läbi eelnõu juriidiline ja terminoloogiline korrektuur. Töögrupid kohtusid vastavalt vajadusele, kohtumisi ei protokollitud ühelgi juhul. Töödokumendid jagati tavaliselt aegsasti enne koosolekut laiali ja nõupidamised võisid kesta tunde. Seega oli tegu poolformaalsete, isegi mitteformaalsete töögruppidega.

Võrgustikusisesed suhted. Keskne toimija oli kolmel juhul vastutav ministeerium. Tehnilise kontrolli määrus erines seetõttu, et keskne toimija oli lepingu alusel äriettevõtte. Samas kuulus lisaks ministeeriumile/lepingulisele partnerile võrgustiku keskmesse veel teisi toimijaid, kuid nende aktiivsus oli madalam või ressursid väiksemad. Võrgustiku tihedus näitab omavahelise suhtlemise intensiivsust. Kõige tihedam oli suhtlemine tehnilise kontrolli määruse puhul suure ajasurve tõttu. Teise määruste puhul sõltus suhtlemise intensiivsus sellest, millises ettevalmistamise etapis oldi. Kõige hõredam oli võrgustik tööohutuse puhul, kus suhtlemine piirdus väheste kontaktidega. Võrgustiku institutsionaliseerimise aste sõltus peamiselt sellest, kas toimijad tundsid üksteist varem ja kas nad suhtlesid omavahel ka lisaks antud määruse koostamisele. Kuid samuti mõjutas institutsionaliseerituse astet ka see, kuidas oli suhtlemine korraldatud ja kui intensiivne oli suhtlus. Näiteks tehnilise kontrolli määruse puhul suheldi lühikese aja jooksul palju ja sellest piisas, et siduda toimijaid omavahel.

Järeldused

Wilsoni tüpoloogia abil püüti analüüsida määruste koostamisel avaldunud võrgustike

toimimise baasmehhanisme ja hinnata, kuivõrd tekkinud osalejate muster vastas teooria põhjal tehtud ennustustele. Kõigepealt üldised tähelepanekud ja järeldused.

Esiteks: määrusloome puhul on selgelt tuntav bürookraatlik kalle, sest riigiasutused on määruste koostamisel enamasti põhilised toimijad. Tegu on Eestis kehtiva süsteemi paratamatu tulemiga, st määrusloome on täielikult täitevvõimu pädevuses ja seadusandlik võim teiste õigusaktide koostamises ei osale. See süsteemilt pärinev jälg mõjutab oluliselt osalemist. Sageli on küsimuse eest vastutava ministeeriumi ametnik see, kes otsustab, keda ja millal kaasata. Bürookraatlikku kallet väljendab ka levinud arusaam, et huvigruppidega konsulteerimiseks õige aeg on ametlik kooskõlastusring. Sisuliselt on aga huvigruppide kaasamise ajastamisel oluline mõju – kui osaletakse juba algusest peale, on rohkem võimalusi sisuliselt kaasa rääkida, kui kooskõlastamise ringis juba tervikteksti kommenteerides. Juhtumi-uuringud näitasid, et kui huvigruppide võrgustik toimib juba eelnevalt, siis kasutatakse võrgustikku suure tõenäosusega. Neil juhtudel tajuti võrgustikku kasuliku ressursina, mis aitas kaasa määruse ettevalmistamisele.

Osalejate mustrit vaadeldes leiab üldjuhul kinnitust wilsonlik väide, et osalemist mõjutavad tugevalt asjaosaliste huvid ja seda mitte üksnes era- või kolmanda sektori puhul. Tulemuseks on, et huvide kaasamist ei peeta üldjuhul eesmärgiks, grupe kaasatakse vajalike ekspertteadmiste või kogemuste pärast või osalevad huvigrupid seetõttu, et mängus on arvestatavad majanduslikud huvid. Riigiasutuste huvid teiste toimijate kaasamisel olid seotud eelkõige vajadusega leida neilt sisulist eksperttuge. Kaasamist lähtuvalt demokraatlikust vajadusest suurendada otsuste legitiimsust, läbipaistvust või riigi reageerimist avalikkuse põhjendatud ootustele või nõudmistele uuritud juhtumite puhul üheselt ei tuvastatud.

Teiseks: lisaks bürookraatlikule kaldele avaldas osalemisele mõju ka küsimuste reguleeritus Euroopa Liidu tasandil. Mida konkreetsemalt on Euroopa Liidu tasandil küsimus reguleeritud, seda vähem tekib liikmesriigi tasandil arutelu ja huvidevahelist konkurentsi, sest läbirääkimiste ruum on kitsas. Uuritud määruste puhul oli Eesti veel EL-i kandidaatriigi staatuses ega omanud võimalusi osaleda EL-i tasandi regulatsioonide väljatöötamises. Võimalik, et liikmesriigina olukord mõnevõrra muutub, sest Eesti peab suutma oma positsioonid sõnastada enne EL-i tasandil otsuse tegemist.

Väga selgelt oli tuntav ka ajaline surve määruste ettevalmistamisel ja see võis tuleneda nii siseriiklikust vajadusest (seaduse jõustumisaeg) kui ka EL-i poolt esitatavatest nõudmisest transponeerida ühenduse regulatsioonid.

Kolmandaks mõjutas osalemist ka mõnede huvide organiseerimatus, mis sisuliselt välistas konsulteerimise võimalused riigi jaoks, sest polnud partnerit. Tõenäoliselt oleksid mõnel juhul ka riigi ja ühiskonna vahelised konsultatsioonid olnud aktiivsemad, kui ühiskondlikud huvid oleksid koondunud ja valdkonna eliit selgelt eristunud.

Kui kaks esimesena mainitud üldistust näitavad ära võimalused arenguks, mida riik saab omalpoolt toetada, siis huvide organiseerimisega on riigil võrgustiku ühe toimijana juba oluliselt raskem hakata tegelema. Kõik kolm üldistust aga mõjutavad määruste rakendamist praktikas: mida katkendlikum ja juhuslikum on huvide

“Osalejate mustrid määruste koostamise protsessis: J. Q. Wilsoni poliitikate tüpoloogia rakendamine”

Annika Velthut

osalemine määruse väljatöötamisel, seda enam tuleb järgmistel etappidel tegeleda valitsusel informeerimise, järelevalve ja tagasiside saamisega.

Neljast analüüsitud juhtumist seletab Wilsoni tüpoloogia enam-vähem adekvaatselt määrusloomeprotsessi. Kliendipoliitikas oli näha ärihuvide domineerimist, aktivisti-poliitikas riigipoolset käimalükkamist ja üldise huvi poliitikas inkrementaalset arengut. Kõige vähem seletas Wilsoni tüpoloogia huvigrupipoliitika juhtumit (tööohutuse ja töötervishoiu määrus ehitustel). Kuigi osalejate muster langes üldjoontes kokku teoreetilise eeldusega, siis toimijate reaalne mõju otsustusprotsessis oli hoopis teistsugune kui tüpoloogiast eeldada võis. Kõrvalekalde peamiste põhjustena nähakse väga kitsast läbirääkimisteruumi EL-i regulatsiooni tõttu ja ühe osapoole organiseerimatust.

Kokk võtteks: Wilsoni tüpoloogia töötab hästi, kui poliitika valdkonnas ja ühiskonnas ei ole kollektiivset toimimist pärssivaid tegureid. Eesti oludes olid nendeks teguriteks.

1. Ühiskonna organiseerumise ebaühtlane tase koos riigi passiivse hoiakuga nõrgemate huvirühmade organiseerimisse. Sellest tuleneb valitud ja tugevate huvirühmade ülemäära tugev ja tasakaalustamata surve valitsusele ja selle administratsioonile, mis kahandab valitsuse suutlikkust langetada otsuseid avalikest huvidest lähtudes.
2. Euroopa Liidu kui uue suveräänse toimija areniletulek pärsib kohalike toimijate konkurentsi ja tugevate toimijate aktiivsust. Eeldatavasti mõjutab EL-i tasandi poliitika veelgi olulisemalt kohalikku poliitikat, mistõttu nendes aspektides deformeeruvad Wilsoni poolt ennustatud käitumismustrid, mis eeldavad vaba individuaalset valikut.

Need järeldused annavad mõista, et teadvustatud võrgustike juhtimine poliitika kujundamisel on Eestis alles oma arengu algusjärgus, kuigi sellesuunalist liikumist on juba tunda.

Viiteallikad

- BALDWIN, R. 1995. *Rules and Government*. Oxford: Clarendon Press.
- BALDWIN, R., SCOTT, C., HOOD, C. 1998. *A Reader on Regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- BALDWIN, R., CAVE, M. 1999. *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- BÖRZEL, T. 1998 Organizing Babylon – on the different conceptions of policy networks. – *Public Administration*, Vol. 76, Summer, 253–273.
- DOWDING, K. 1995. Model or Metaphor? A critical review of policy network approach. – *Political Studies*, XLIII, 138–58.
- GOODIN, R. E., KLINGEMANN, H. (eds.). 1996. *A New Handbook of Political Science*. Oxford University Press: Oxford.
- HOOD, C., SCOTT, C., JAMES, O., JONES, G. AND TRAVERS, T. 1999. *Regulation inside government: waste-watchers, quality police, and sleaze-busters*. Oxford:

Oxford University Press.

- HOOD, C., ROTHSTEIN, H., BALDWIN, R. 2001. *The government of risk: understanding risk regulation regimes*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- KNOKE, D., KUKLINSKI, J. H. 1982. *Network Analysis*. Beverly Hills; London; New Delhi: Sage University Papers. Sage Univ. Press.
- LOWI, T. 1972. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. – *Public Administration Review*, Vol. 32, July/August, 298–310.
- MAJONE, G. 1996. *Regulating Europe*. London; New York: Routledge.
- MALEK, T., HEINELT, H., STAECK, N., TÖLLER, A. (eds.). 2001. *European Union Environmental Policy and New Forms of Governance*. Sydney; Singapore; Aldershot; Burlington: Ashgate.
- MARSH, D., RHODES, R. 1992. *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- PAGE, E. 2001. *Governing by Numbers. Delegated Legislation and Everyday Policy-Making*. Oxford; Portland: HART Publishing.
- VELTHUT, A. 2003. *Patterns of Participation in Drafting Secondary Legislation in Estonia: an Application of Wilson's Policy Typology*. Tallinn Pedagogical University, Department of Government. [M.A. Thesis.]
- WILSON, J. Q. 1973. *Political Organizations*. New York: Basic Books.
- WILSON, J. Q. 1980. *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books.
- WILSON, J. Q., DI IULIO, J. J. 1995. *American government: institutions and policies*. Sixth edition. Lexington; Toronto: D.C. Heath & Co.

Õigusaktid ja dokumendid

- Elektrihutusseadus (RT I, 2002, 49, 310; RTI 1999, 29, 403).
- Toiduseadus (RT I 1999, 30, 415).
- Töötervishoiu ja tööohutuse seadus (RT I 1999, 60, 616).
- Jäätmeseadus (RT 1992, 21, 296; RT I 1998, 57, 861).
- Vabariigi Valitsuse 31. jaanuari 2000. a määrus nr 26: Eritoidu käitlemise lubade taotlemise ja andmise korra kehtestamine. (RT I 2000, 8, 50).
- Vabariigi Valitsuse 8. detsembri 1999. a määrus nr 377: Töötervishoiu ja tööohutuse nõuded ehituses (RTL 1999, 94, 838).
- Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri (RT I 1999, 73, 695) <http://www.riigikogu.ee/?id=9263>
- Keskkonnaministri 26. juuni 2001. a määruse nr 34: Nõuded prügilate rajamiseks, kasutamiseks ja sulgemiseks. (RTL 2001, 87, 1219).
- Majandusministri 11. mai 1999. a määruse nr 33: Elektripaigaldise korralise kontrolli läbiviimise korra kinnitamine (RTL 1999, 84, 1034).
- Majandusministri 28. juuni 2002. a määrus nr 35: Tehnilise kontrolli kord, sagedus ja mahud sõltuvalt elektripaigaldise tehnilistest andmetest. (RT I 2002, 49, 310).
- Euroopa Nõukogu Direktiiv 1999/31/EÜ (prügilad).
- Euroopa Nõukogu Direktiiv 89/398/EÜ (eritoidud).
- Euroopa Nõukogu Direktiiv 92/57/EÜ (tööohutus ehitustel).
- Eesti Keskkonnastrateegia (RT I 1997, 26, 390).
- Üleriigiline jäätmekava (RT I 2002, 104, 609).

ÕPIIV ORGANISATSIOON JA JUHTIMISE UUS PARADIGMA

Harry Roots

Sissejuhatus

Organisatsiooni- ja juhtimisteooria iseloomulikuks jooneks on selle fragmentaarsus. Juhtimise *gurud* ja ülemaailmselt tuntud nõustamisfirmad teevad aktiivselt tootarendust, ahvatledes kliente üha uute ja uute kontseptide, nippide ning võtetega, mis viimaks ometi lahendavat kõik juhtimisprobleemid. Igal aastal tuleb turule pisut ümbersõnastatud vanade ideedega uusi üritajaid, kantuna lootusest ka ise kunagi gurude sekka jõuda. Nõudlus valmisretseptide, kauaoodatud *panacea* järele ei näi ammenduvat.

Siiski, juhtimisteooriast kui teooriast rangelt võttes rääkida ei saagi. Pigem on siin terve konglomeraat ühe inimtegevuse valdkonna kohta käivaid arvamusi, uskumusi, lähenemisviise ja soovitusi. Teoreetiliselt vettpidav ja teaduslikult tõestatud faktidel põhinev osa sellest on enamasti laenatud mõnest päristeadusest, sotsioloogiast või psühholoogiast.

Kuid mingid suundumused, teatavad trendid on siiski ka selles segadikus märgatavad. Nii on alates 1980ndatest aastatest ilmnenuid juhtimiskontseptsioonide kasvav distantseerumine juba XIX sajandi Saksa filosoofiast tuntud veendumusest, et maailm on (juhi) tahe ja kujutlus. Juhi määratlus kujul, et too on “lõplik autoriteet ehk boss – keegi, kes suudab vastu võtta lõplikke otsuseid ja tagada nende täitmise” (Drucker 2003: 21), ei ole küll tänaseski maailmas kuhugi kadunud. Üha sagedamini tehakse aga seejuures klausel, et too määratlus kehtib eeskätt kriisisituatsioonis, mingis teises olukorras on siiski otstarbekas rakendada midagi muud ja kolmandas kolmandat. Õiguste ja vastutuse delegeerimise temaatika juurest ollakse jõutud soovitusteni rakendada alluvate suhtes pigem eestvedamist kui tagantõukamist ning liidri ja mäenedžeri rollide eristamise ja koguni vastandamiseni. USAs tegutseva *The Institute for Management Excellence* poolt väljaantav internetiajakiri on viimatimainitud teemale pühendanud kogunisti neli erinumbrist (1996, 10, 11; 2003, 3, 4).

Vastuseta (loe: esitamata) on aga küsimus miks?, kust see kõik tuleb ja milleks seda vaja on, kas ilma selleta siis ei saa? Kui Henri Fayol' klassikalise definitsiooni – juhtida tähendab ette näha ja planeerida, organiseerida, anda korraldusi, koordineerida ja kontrollida (1916) – praktiliselt ainsaks edasiarenduseks juhtimisalases kirjanduses on seniajani jäänud väljendi *anda korraldusi* asendamine sõnaga *motiveerida*, siis on seda kerge olnud põhjendada demokraatliku mõtteviisi edenemisega maailmas, sellega, et tänapäeval ei ole ilus, kui juht kamandab. Üha laiemalt leviv nägemus juhust kui toetajast, treenerist ja õpetajast, temast kui mitte tähenduste kontrollijast, vaid kui alluvatega koos ühiste tähenduste loojast ning organisatsioonist kui ümberpööratud püramiidist sunnib aga oletama, et kõnealuse suundumuse taga on veel midagi ja seejuures üsna olulist. Tinglikult on kõnealust suundumust hakatud nimetama juhtimise uueks paradigmaks. Tinglikult sellepärast, et paradigma vahetuseni ei ole juhtimise teoorias ega praktikas asi esiotsa veel läinud. Pigem on see metafoor, mis

tähistab eemaldumist senisest juhi- ja võimukesksest käsitlusest.

Aimdust sellest, mis on toimunud ja toimumas, saab erinevatel aastakümnetel strateegilise juhtimise temaatikale antud määratlusi võrreldes (vt tabel 1).

Steven Brandt (1981)	Tarja Meristö (1991)
<ul style="list-style-type: none"> ·Mida me taotleme? ·Kuidas me kavatsame seda saavutada? ·Milliseid ressursse me selleks vajame? ·Milliste piirangutega tuleb meil oma teel arvestada? 	<ul style="list-style-type: none"> ·Milliseks muutub maailm? ·Kes me oleme ja kus me oleme selles maailmas? ·Kuhu me tahame minna? ·Kuidas sinna saab? ·Kuidas me läheme?

Tabel 1. Strateegilised küsimused.

Kümnendi vältel toimunud muutus on märgatav. 1980ndate aastate algul oli strateegia peaauglikult küsimus eesmärkidest ja ressursidest. Ajapikku lisandusid sinna veel küsimused liikumise ajakavast (Millal me peaksime kohal olema?) ja hindamise kriteeriumidest (Kuidas me saaksime enda edusamme mõõta?). 1990ndate aastate alguseks aga oli esikohale tõusnud meid ümbritsev maailm (loe: tegevuskeskkond) ja meie koht selles maailmas. Alles sealt tulenevad (võimalikud, selles maailmas realiseeritavad) eesmärgid ning nende saavutamiseks valitav strateegia ja taktika.

Toimunud muutust võiks iseloomustada mitmeti. Võiks öelda, et volutaristlik lähenemine asendus deterministlikuga (vt Karlöf 1995). Kui ühel juhul domineeris vaba tahe, siis teisel juhul määravad keskkonnatingimused. Võiks ka väita, et seatavad eesmärgid nihkusid sõltumatute muutujate seast sõltuvate muutujate kategooriasse. See on kõlav lause, aga nii lihtne see asi siiski ei ole. Tuleviku-uurimise seisukohast, mille korüfeeks tuleb Tarja Meristöt kindlasti pidada, on siin kõne all mitte lihtsalt maailmas toimuvad muutused, vaid pigem erinevad võimalikud maailmad *in pluralis* ja meie teed nendes võimalikes maailmades, jutt on siin mitte lihtsalt organisatsiooni tegevuse eesmärgistamisest, vaid valmisoleku kujundamisest enda eesmärkide saavutamiseks erinevate arengustsenaariumide käivitumise korral. Eesmärgid on jätkuvalt organisatsiooni seada, vaid nende saavutamise teed on roosa, halli ja musta stsenaariumi korral erinevad. Üks, mis kindel – strateegilisest planeerimisest tähtsamaks sai strateegiline mõtlemine (Mintzberg 1994).

Siia võiks lisada veel Margaret Wheatley Pärnu juhtimiskonverentsil 2002 väljaõeldud mõtte, et organisatsioonide tegevuskeskkonnas nüüdisajal toimuvaid muutusi iseloomustab kaos, mis tähendab seda, et tuleb olla valmis sündmusteks, mille üle meil puudub kontroll ja mis võivad meid otseselt mõjutada. Asi näiksegi liikutavat selles suunas, et järgmisena läheb ülaltoodud H.Fayol' klassikalises määratluses löögi alla sõna 'kontrollida'1.

Miks see nii on ja mida selles olukorras teha võiks, seda selgitame ühe konkreetse näite varal, milleks oleme valinud sellise konstrukti kui õppiv organisatsioon.

Mati Heidmets (2003) on provisoorselt eristanud neli õppiva organisatsiooni tunnust:

- reflektatsioon – adekvaatne pilt iseendast ja oma keskkonnast;
- eesmärgistatus – teadmine sellest, kuhu ja miks minnakse, mille nimel tegutsetakse;
- tagasiside – hinnang eesmärkide suunas liikumise tulemuslikkusele;
- korrektsioonivõime – oskus ja tahtmine reflektiooni ja tagasiside alusel oma tegevust korrigeerida.

Kui abstraheruda sellest, et eesmärgid on ainult inimestel, aga asjadel, nähtustel, sündmustel eesmärgid ei ole ning jätta kõrvale küsimus, kas organisatsioonil ikka on (enese)teadvus ja mina-pilt, siis sobivad kõik loetletud tunnused pigem organisatsiooni kui avatud süsteemi kirjeldamiseks. Just tagasiside abil avatud süsteemi tegevust ju korrigeeritaksegi. Selleks, et siit jõuda õppiva organisatsiooni temaatika juurde, on asjakohane meenutada, mis on õppimine. Tiiu Kuurme (2003: 119) kirjutab: “Kõige laiemalt võttes on õppimist mõistetud kui teadmisele tulemist, taolist, mille toimel inimeses midagi muutub – teisenevad hoiakud ja vaatenurgad, lisandub pädevus midagi teha paremini. Teadmisele tulemist ja teadjaks saamist ennast aga võib näha erinevatel viisidel. See, milleks mingis kultuuris õppimist peetakse, on võib-olla et peamiseks eelduseks õppimise võimalustele ja võimalikkusele. Ka üleskutse eluaegsele õppimisele ja rohked koolitused ei muuda inimeste elusuhet, kui õppimist endiselt harjumuspärase tekstide äraõppimisega samastatakse”. Kuidas nüüd neid kahte kokku viia – organisatsiooni ja õppimist?

Traditsiooniline juhtimine

Organisatsioon on küll avatud süsteem oma sisendi, väljundi, tagasiside ja tegevusprintsipidega, kaasaarvatud *equifinality* ehk võrdlõplikkuse põhimõte (avatud süsteem on võimeline samadele tulemustele jõudma iga kord erineval viisil), kuid see ei ole siiski termostaat. Organisatsioon ei reageeri muutunud tingimustele automaatselt, organisatsioon reageerib pigem ettekujutustele, mis on organisatsiooni juhtidel ümbritsevate nähtuste, sündmuste, muutuste kohta. Juhtide arusaamine maailma asjadest sõltub omakorda paljudest asjaoludest:

- kuidas liigub informatsioon, kas, millal ja mis kujul see püramiidi tippu jõuab;
- milline seletus ja milline tähendus saadud infole omistatakse;
- kas juhtidel on üldse aega saadud signaale mõtestada ja uusi nähtusi märgata;
- kas neil on ka piisavalt tahtmist neid muutusi märgata;
- kas nad peavad iseenda jaoks oluliseks uute probleemide lahendamist, omaenese varasemate otsuste õigustamist või hoopis võimalike süüdlaste otsimist, kui asjad ei lähe nende poolt määratud viisil;
- kas juhtkonnas on kujunenud vähimigi valmisolek loobuda kord end hiilgavalt õigustanud, kuid üleöö lootusetult vananenud mõttemallidest, šabloonidest, klišeedest, stereotüüpidest.

Keerukas ja pikaldane on tee keskkonnas toimuvatest muutustest kuni neid muutusi arvestavate juhtimisotsusteni. Mõttemallid, šabloonid ja stereotüübid on selles protsessis kesksel kohal. Keskkonnast tulevad signaalid põrkuvad juhi seniste põhiveendumustega. Viimatimainitud võib olla erinevaid ja vägagi mitmekesiseid, kuid strateegilises plaanis hakkavad teatud tüüpilised mõttemudelid siiski korduma (Lainema *et al.* 2001):

- meil endil ja meie organisatsioonil läheb hästi siis, kui me teeme väga hea plaani, analüüsime põhjalikult senikäidud teed ja lähtume sellest – me oleme ju alati nii teinud;
- meil läheb hästi siis, kui asume ainult ja eranditult nende asjade kallale, milleks meil on piisavalt potentsiaali, sisemisi ressursse – varasematel aastatel on taoline lähenemine end igati õigustanud;
- meil läheb hästi siis, kui me esimestena haaramme iga uue võimaluse järele, kui suudame edestada kõiki teisi – elu on korduvalt näidanud, kui tähtis on kõigist ette jõuda;
- meil läheb hästi siis, kui suudame end sisse seada õiges võrgustikus, meie tugevus on mitte meis, vaid meie koostööpartnerites, kellega vastastikku kasulikud sidemed aitavad meil võimalikke riske maandada.

Plaan, ressursid, võimalused, koostöö – sobilikes tingimustes on need kõik õiged ja vajalikud asjad. Ohtlikuks muutuvad need alles koos määrsõnaga 'ainult', siis kui meeles mõlgub ainult plaan, ainult ressursid, ainult võidujooks teiste omasugustega. Siis kipuvad kõik põhiveendumust mittekindnitavad signaalid tähelepanuta jääma. Vanast mõtteviisist vabanemine on keerukas ja raske protsess. Sagedasti käivitub see alles tugeva välise impulsi mõjul, kui tehes nii, nagu alati, hakkavad tulema tõsised tagasilöögid. Kust ja kuidas aga need uued mõttemallid tulevad? Siit tulebki üks meie põhilistest märksõnadest – õppimine.

Juhtimise traditsioonilisele paradigmale omaseid põhiveendumusi on üles lugenud Peter Drucker: on vaid üks ja ainuõige organisatsioon; on vaid üks ja ainuõige juhtimisviis; juhtimine on organisatsioonis suunatud vaid sissepoole jne (Drucker 2003).

Illustreerimaks meile kõigile kogemuslikult tuntud klassikalise/traditsioonilise juhtimisparadigma erijooni või õigemini traditsioonilist paradigmat kui õpikeskkonda ja selle erijooni, kasutagem üht tegelikust elust võetud näidet (vt tabel 2).

Tabelis 2 on toodud juhtimist puudutavad sügavamad baasarusaamad – need, mis tegelikult reguleerivad juhtide (ja alluvate) käitumist, mitte aga niinimetatud deklareeritud väärtused (hoolivus, sallivus, siirus, avatus, ausus jne), mis on kirja pandud organisatsiooni arengukavas või strateegias ning mida lahkesti demonstreeritakse kõikidele külalistele. Kas taolistest arusaamadest lähtuvalt ülesehitatud organisatsioonis õpitakse? Kindlasti õpitakse, sest juhtidelt tuleb juhtnöore ja näpunäiteid ning töötajaid võidakse saata ka koolituskursustele. Kas tegemist on õppiva organisatsiooniga? Kindlasti mitte. Miks? Kust me seda teame?

Vastus on seotud informatsiooni vahetuse ja liikumisega erinevate juhtimistasemete vahel. Juurde tuleks siia võtta veel esmatasandi juhid ja täitjad ka, siis oleks pilt täielik. Aga praegugi oskame öelda, et informatsioon ei liigu parimal võimalikul viisil: kujunenud hoiakutest tulenevalt hoitakse seda teadlikult kinni. Organisatsioon on killustunud, fragmentaarne, mõtlemise mastaabiks on oma osakond ja oma ametipost (koht hierarhias) ning sellega otseselt seotud huvid. Ebakõlad vertikaalses ja horisontaalses koostöös saavad alguse sealt. Kuid see pole veel kõik. Erinevate juhtimistasemete ja erinevate funktsionaalsete struktuuriüksuste vahel puudub dialoog ja just dialoog on antud juhul võtmesõna. Miks?

Juhtimistase	Sügavamad baasarsaamad
Tiptase	<ul style="list-style-type: none"> · ülemus on püha, ta peab olema alluvate eest kaitstud ega tohi olla kergesti kättesaadav; · ülemus on tark, teab kõike, ta ei küsi midagi ning mõtleb üksi kõikide eest; · kõik, mis on halb ja ebameeldiv, lähtub mitte ülemusest, vaid korrus kõrgemalt, st ülemuse ülemustest; · parim põhjendus on käsk; · kõige tähtsam on stabiilsus.
Keskaste	<ul style="list-style-type: none"> · probleemid on alati kellegi teise probleemid, need on mõne teise osakonna, talituse või teenistuse rida; · väike vale lahendab probleemi ära: midagi pole tegelikult juhtunud, see oli valehäire, ebatäpne informatsioon, ilmne liialdus vms; · tippjuhi ette tuleb viia probleemid, mitte võimalikud lahendused, ülemus on tark (vt ülal), las lahendab; · iga idee rakendamine on ohtlik: kui rakendamise käigus tekivad raskused, siis järgnevad kohe süüdistused; · iga ütlus solvab kindlasti kedagi kolleegidest või ülemustest, parem mitte ütelda; · sinikraed ja valgekraed on erinevad inimliigid.

Tabel 2. Traditsioonilises paradigmas domineerivad arusaamad juhtimisest

Me võime modelleerida traditsioonilist ja õppivat organisatsiooni nii, et ühel juhul liigub juhtide tarkus organisatsioonis ülalt alla ja teisel juhul liiguvad juhitavate teadmised alt üles, juhtide käsutusse; või siis kujutleda seda koguni moodsa pööratud püramiidi kujul, kus juhtkonnal on mitte enam kamandav, vaid toetav ja tingimusi loov roll, kuid igal juhul tuleb meil silmas pidada peamist. Oluline on, mis tähendus, mis mõte signaalile omistatakse ega käsitada seda kui mingi info, teate, signaali liikumist või mitteliikumist juhtimistasandite vahel. Tähtis on mitte ainult see, et on tulnud mingi signaal, tähtis on, mida see meie jaoks tähendab. Seega maailma mõtestamine, omandatud kogemuse teadvustamine, ühiste tähenduste loomine – ja see on kollektiivne protsess. Kui dialoogi ei ole, siis see ei toimi. Selles mõttes rõhutas kollektiivset õppimist Peter Senge, kui ta õppiva organisatsiooni kohta kirjutas, et see on koht, kus inimesed pidevalt õpivad, kuidas üheskoos õppida. Kui protsess ei toimi, jääb lonkama ka informatsiooni ümbertöötamine juhtimisotsusteks.

Miks peab see tähenduste loomine olema kollektiivne? Kas ei piisa, kui juhtkond ütleb, et see on see ja nüüd tuleb teha seda ja seda? Paraku ei piisa. Selleks on mitu põhjust. Kõigepealt on organisatsioonikultuur, mis maailma tõlgendab ja seeläbi aitab maailmas toime tulla, alati kollektiivne, mitte individuaalne nähtus. Nii nagu kultuur ikka. Teine põhjus peitub nüüdisaegses keeriseselises ja pööriseselises maailmas. Keerukas ja kiiresti muutuv situatsioonis saab eriti tähtsaks ajategur. Kui kujutada ette otsustamist ainult tiptasemel, siis osutub ajakulu liiga suureks – kuni teade jõuab

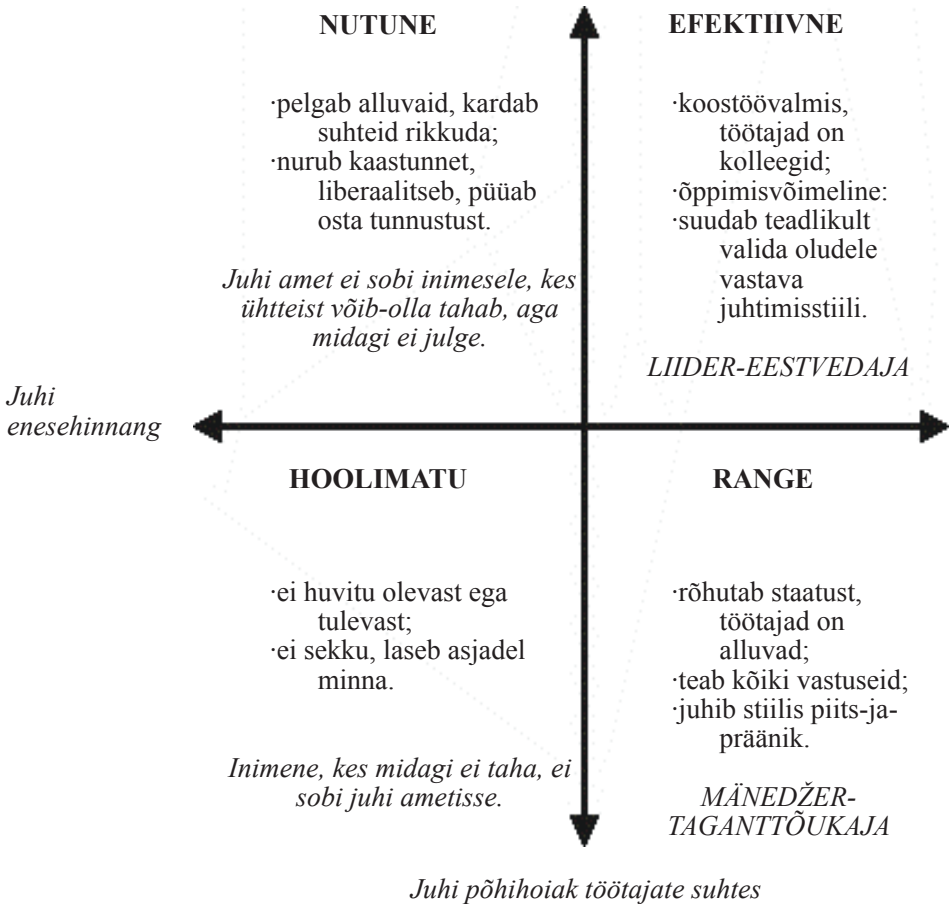
käsuliini mööda sinna, kuhu on koondunud otsustusõigus, kuni üleväl otsus tehakse ja see mööda käsuliini taas täitevtasemele jõuab. Olukord on vahepeal jõudnud taas muutuda ja otsus käib parimal juhul eilse, halvemal juhul üleilse päeva kohta. Aga teade, et otsus on hilinenud, jõuab üles püramiidi tippu omakorda teatava ajalise nihkega. Siit tuleneb järeldus vajadusest delegeerida otsustusõigus teatud küsimustes ja mingitel tingimustel püramiidi tipust allapoole, delegeerida see neile, kellel on olukorrast kõige täielikum informatsioon. Kui tegemist on kvalifitseeritud (oskavad teha) ja motiveeritud (tahavad teha) töötajatega, on see igati põhjendatud. Juhtkonna ülesanne on kindlustada neile selleks vajalikud tingimused. Siit ka pööratud püramiidi idee.

Kuid kvalifitseeritud juhtimisotsus eeldab mitte ainult informeeritust (kuidas on praegu asjade seis), vaid ka haritust, st antud valdkonna ja sellega piirnevate valdkondade põhiseoste ja seaduspärasuste tundmist. Seda viimast võib oletada tipptasemel rohkem olevat. Pealegi võib tipptasemel olla ka mingit teiselaadset, kuid ometi olulist informatsiooni, mida esmatasandil ei liigu. Samuti võimet näha sündmusi ja olukordi kompleksselt, näha neid laiemas kontekstis, seostes ja dünaamikas (nn *helicopter view*). Siit tuleneb teine järeldus – juhtimisotsuste tegemine eeldab koostööd erinevate juhtimistasemete vahel, eeldab dialoogi, püüet ühiselt selgusele jõuda, mis toimub ja mis saab selles olukorras ette võtta. See ongi see ühine tähenduste loomine, millest oli eespool juttu. Teisiti on seda nimetatud ka töötajate kaasamiseks juhtimisse. Delegeerimine ja töötajate kaasamine ei ole uued mõisted, need olid käibel veel enne, kui tekkis käsitus õppivast organisatsioonist. Kuid ilma nendeta kollektiivne õppimine ei toimi.

Eestis viimasel paaril aastal tehtud uurimused on välja toonud rea probleeme, mis on seotud infovahetuse ja koostööga eri juhtimistasemete vahel. Ilmnenu on vähemasti kolm asjaolu, mis tekitavad barjääre juhtide ja töötajate vahelises kommunikatsioonis (Roots 2003).

- Ettevõtetes domineerivad vertikaalsed, ülalt alla suunatud infovood, tagasiside on nõrk või pea olematu; juhtkonnal puudub ettekujutus alluvate arusaamadest ja ootustest, nad ei tea, millisena näevad juhte alluvad; siit ka juhtide kohati ebaadekvaatne enesehinnang.
- Puudub otsene side tippjuhtide ja täitjate vahel, see on vahendatud keskastme kaudu; keskastmejuhid omakorda kas ei edasta olulist informatsiooni või moonutavad seda tahtlikult; kommunikatsiooniprotsessis on palju müra.
- Alluvate seas tekitavad segadust ja ebakindlust juhtkonnapoolsed nn segasõnumid (*mixed messages*), kus sõnades küll deklareeritakse mingeid ühtesid väärtusi (meeskonnatöö, initsiatiiv altpoolt), aga praktikas toimitakse mingite teiste, sageli kardinaalselt erinevate väärtuste kohaselt.

Selge, et neis tingimustes on kollektiivne õppimine äärmiselt raskendatud. Kui aga need on raskused produktiivse õpikeskkonna loomise teel, siis on kindlasti õigustatud küsimus, millest on sedalaadi raskused tingitud, ka neil peab ju olema mingi põhjus? Siit jõuame juhtide hoiakute ja nende põhiorientatsiooni juurde. Alustagem tõesemest, et dialoog on suhtlemine, mitte kohtlemine. Dialoogis osaleb kaks eksistentsiaalselt võrdset ja ühtviisi aktiivset subjekti. Juhtimise traditsioonilises paradigmas see aga nii ei ole, traditsioonilises paradigmas juhtkond lihtsalt kohtleb oma alluvaid, tehes seda siis kas õiglaselt/ebaõiglaselt, karmilt/liberaalselt, viisakalt/ebaviisakalt või mingil muul, neljandal viisil.



Joonis 1. Erinevad juhitüübid, nende enesehinnang ja põhihoiak töötajate suhtes

Alluv on mitte suhtlemispartner, vaid kohtlemise objekt. Taoline hoiak on kerge tekkima, kui juhi enesehinnang on väga kõrge, kui selle aluseks on juhi staatuse (juhtimine kui privileeg, mitte kui raske töö, kohustus ja vastutus) ülim väärtustamine, millega teisalt kaasneb negatiivne hoiak töötajate suhtes (laisad, rumalad, passiivsed, vastutustundetud, töötavad ainult lootuses hüvitisele või kartuses karistuse ees) (vt joonis 1). Kui sellisel hoiakul on ka objektiivset alust, siis tuleb muidugi arutleda, kes niisugused alluvad küll tööle võttis ja milleks siis selliseid üldse palgal pidada? Aga võib-olla nad ei olegi nii passiivsed ja vastutustundetud, vahest on suhtumine ülaltpoolt neid sellisesse olekusse surunud? Ehk ei ole neil võimalustki olnud oma ettevõtlikkust, leidlikkust ja initsiatiivi ilmutada, ilma et sellega oleksid kaasnenud sanktsioonid?

Et juhina tegutseda, on loomulikult püsivalt positiivne enesehinnang oluline eeldus. Seetõttu saamegi juhtidest rääkides vaadelda vaid joonisel 1 toodud maatriksi parempoolset osa. Sellest vasakule jäävad variandid kirjeldavad juhtumeid, kus kas

inimene ei sobi juhi ametisse või ei sobi see amet antud inimesele. Parempoolses osas toodud võimalused erinevad mitmeti. Olulisemaks võiks pidada kahte iseloomulikku joont: õppimisvõimet (kui keegi juba teab kõiki vastuseid, siis pole ju põhjust juurde õppida) ja võimalust valida erinevate juhtimisstiilide vahel (kui mina olen okei, aga alluvad ei ole, siis saab neid kohelda vaid ühel võimalikul viisil, st valida ei ole midagi ja tuleb olla karm).

Juhtimise uue paradigma juurdumine sõltub seega paljuski juhi põhiorientatsioonist ja hoiakutest. Juhtimise uus paradigma aga tähendab varasemaga võrreldes märgatavalt soodsama õpikeskkonna loomist. Nii nagu igapäevane juhtimispraktika kujundab organisatsioonis domineerivat kultuuritüüpi, samamoodi see ka kas soodustab või tõkestab õppiva organisatsiooni kujunemist. Koos kõige sellest tulenevaga, mõistagi. Vastus küsimusele: kas õppiv organisatsioon või mitte – on tegelikult juhtide käes.

Ettearvamatute tegevuskeskkond

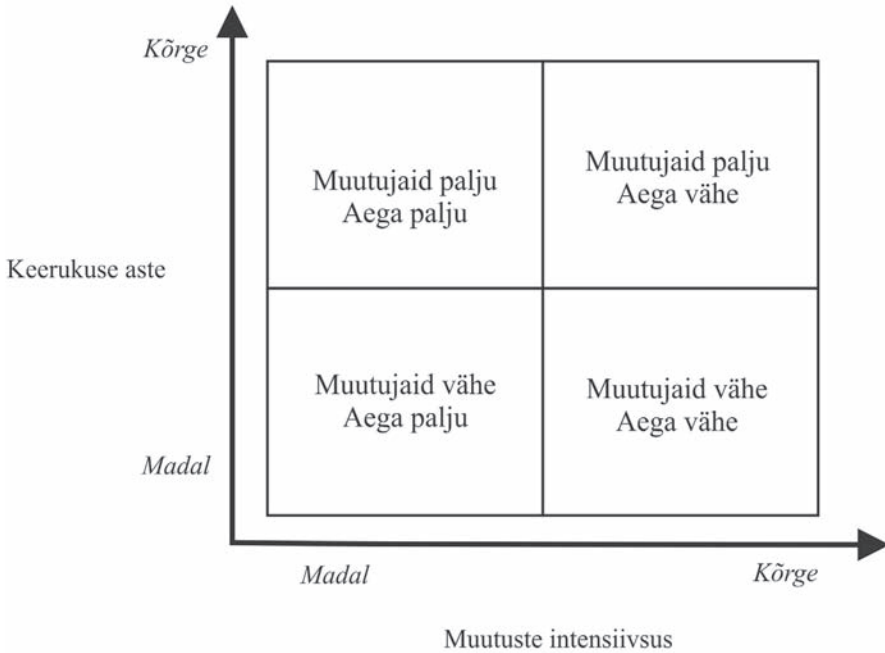
Ajategur, täpsemini öeldes aeg, mis organisatsioonil kulub (või mis tal dünaamilises keskkonnas jääb) keskkonnategurite monitooringuks, vajaliku informatsiooni hankimiseks ja selle ümbertöötlemiseks asjakohasteks juhtimisotsusteks, on üks olulisemaid juhtimistegevust mõjutavaid tegureid tänapäeval (vt joonis 2 ja 3).

Sotsiaalne konstrueeritus ei tee õppiva organisatsiooni kontseptsiooni veel tühiseks ega asjatuks. 1990ndate aastate vältel õppiva organisatsiooni ideoloogiale osaksaanud üleilmne tähelepanu kõneleb vastupidisest. Kui nõudlus on kõrge, siis ilmselt täidab see kontsept mingit rolli, vastab mingitele vajadustele, tal on oma funktsioon. Suure tõenäosusega tuleneb vajadus taolise kontseptsiooni järele ennekõike organisatsiooni tegevuskeskkonna muutumisest üha keerukamaks ja muutlikumaks. Maailma areng ei ole enam lineaarne, ennustatav ja pidev, pigem on see katkendlik, plahvatuslik protsess. Nüüdisaegset keskkonda kirjeldatakse terminites 'üllatuslik', 'ettearvamatute', 'turbulentne', 'keeriseline', 'kaootiline'.

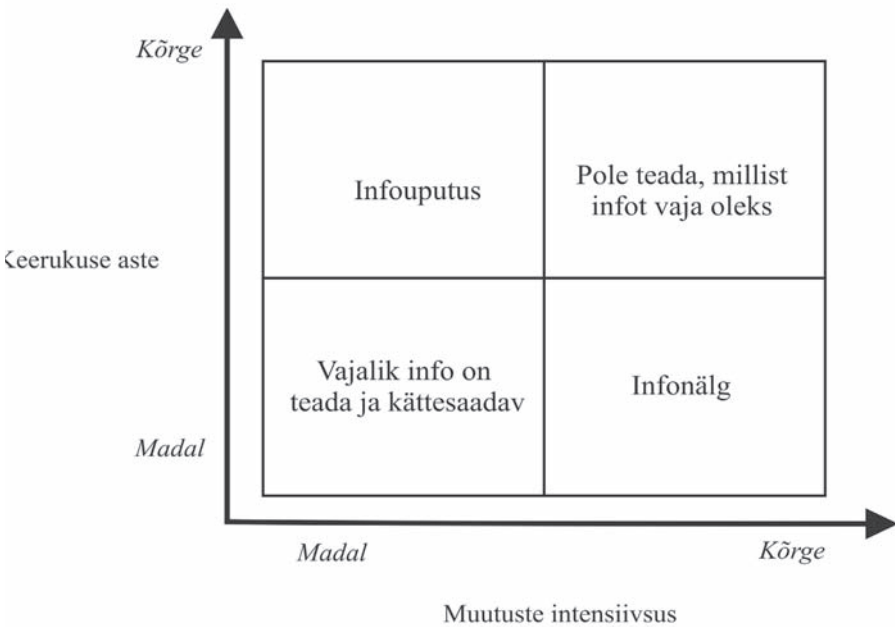
Keeriselisele ehk turbulentsele keskkonnale on omased mitmed erijooned (Meristö 1991):

- kasvab sündmuste uudsuse aste, varasemast kogemusest on järjest vähem kasu;
- keskkonna mõju organisatsioonile tugevneb, üha rohkem neelab ressursse tegevuskeskkonna monitooring, suhtekorraldus keskkonnaga jms;
- tõuseb keskkonnas toimivate muutuste kiirus, mis nõuab üha kiiremat infotöötlust ja -kasutamist;
- kasvab tegevuskeskkonna keerukuse aste, kõik hälbed levivad kiiremini, kergemini ja laiemalt kui varem, oluliselt nõrgeneb sündmuste, protsesside, tendentside kontrollitavus.

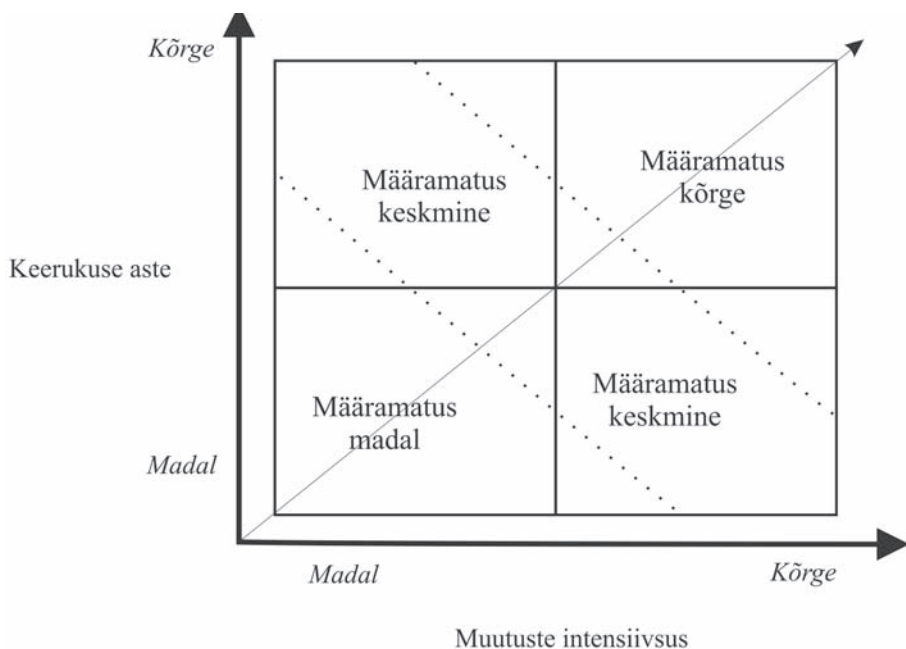
Hälbed levivad, kontrollitavus väheneb, kogemused ei aita. Tegutseda tuleb kasvava määramatuse tingimustes. Määramatus kui vahe vajaliku informatsiooni ja kättesaadava informatsiooni vahel on tegevuskeskkonna keerukuse ja muutlikkuse funktsioon (vt joonis 4)³. On paratamatu, et neis tingimustes on kaotajaid rohkem kui varem ja võitjaid vähem kui varem. Midagi peab tegema, midagi tuleb ette võtta, et ka neis tingimustes toime tulla. Kui me ei saa keskkonda muuta, siis tuleb õppida selles ja sellega elama. Uusi ideid, uusi lähenemisi on vaja. Üheks selliseks päästerõngaks ongi saanud idee õppivast organisatsioonist.



Joonis 2. Tegevuskeskkonna keerukus ja muutlikkus



Joonis 3. Tegevuskeskkond ja informatsioon



Joonis 4. Informatsioon ja määramatus.

Kui keerulises keskkonnas on varasemast kogemusest järjest vähem kasu ning kui kätteõpitud strateegiad ja taktikad üllatuslikus, enneolematu olukorras pigem segavad kui aitavad, siis on uute teadmiste, oskuste, kogemuste omandamine paratamatu. Üllatuslikult muutuv maailmas ei piirdu see aga õppimise kui valmistekstide omandamisega. Üldmainitud teadmisele tulemine sisaldab ka uue teadmise loomist. Küsimus ei ole mitte niivõrd meie olemasolevates teadmistes ja oskustes seni veel paratamatult esinevate lünkade täitmises kusagil või kellelgi juba olemasolevate teadmiste ja oskuste ülevõtmise ja omandamise teel (näiteks mingitel kursustel või seminaridel käies), kuigi ka see võib vajalikuks osutuda. Ettearvamatus maailmas on õppimise põhieesmärgiks uue teadmise, uute oskuste loomine. See on teadmise loomine mitte müügiks, vaid iseenese eksistentsiks. Põhjus on lihtne: seda teadmist, kuidas enneolematu olukorras toimida, ei ole mitte kellelgi, seda ei saa kusagilt üle võtta, sellepärast tulebki see endal luua – ja teha igas uues olukorras ikka uuesti ja uuesti.

Juhtimise uus paradigma

Brad Jackson (2001) on kogunud eri autorite poolt õppivale organisatsioonile antud määratlusi (vt tabel 3). Kuigi mõned autorid viitavad otseselt tegevuskeskkonnale ja mõned jällegi mitte ning teised taas räägivad uue teadmise loomisest ja omandamisest, kuid mõned ainult selle omandamisest, võib välja tuua ka teatavaid olulisi ühisjooni. Õppivale organisatsioonile omaseks tuleb pidada:

- keskkonnateadlikkust ja adekvaatset enesepeegeldust;
- rõhutatud tähelepanu uue teadmise loomisele, levitamisele ja rakendamisele;
- võimet teadlikult ümber kujundada kogu organisatsioon ja selle funktsioneerimine.

“Õppiv organisatsioon ja juhtimise uus paradigma”

Harry Roots

Autorid	Põhimõisted	Määratlused
Senge (1990)	<i>The Learning Organization</i>	Organisatsioonid, kus inimesed jätkuvalt suurendavad oma võimet saada neid tulemusi, mida nad tõepoolest taotlevad, kus edendatakse uusi avatud mõtetemalle, kus on lahti tee ühistele püüdlustele ning kus inimesed pidevalt õpivad, kuidas üheskoos õppida.
Pedler et al. (1991)	<i>The Learning Company</i>	Õppiv firma on selline organisatsioon, mis edendab kõigi oma liikmete õppimist ning kujundab teadlikult ümber iseennast ja enda konteksti.
Nonaka (1991)	<i>The Knowledge-Creating Company</i>	Kui turg on ebapüsiv, tehnoloogiate hulk suureneb, konkurentide arv kasvab kordades ja tooted vananevad üleöö, suudavad edukaks jääda need firmad, mis järjekindlalt loovad uut teadmist, levitavad seda laialt üle kogu organisatsiooni ning leiavad sellele kiire rakenduse uute tehnoloogiate ja toodete näol.
Garvin (1993)	<i>The Learning Organization</i>	Organisatsioon, mis oskab teadmist luua, omandada ja edasi anda, aga samuti ümber kujundada oma käitumist, et see paremini peegeldaks uut teadmist ja mõistmist.
Watkins, Marsick (1994)	<i>The Learning Organization</i>	Õppiv organisatsioon on selline, mis jätkuvalt õpib ja end ise ümber kujundab.
Kilmann (1996)	<i>The Learning Organization</i>	Õppiv organisatsioon kirjeldab, kontrollib ja täiustab protsesse, mille abil teadmist luuakse, omandatakse, jaotatakse, tõlgendatakse, säilitatakse, taastatakse ja kasutatakse eesmärgiga tagada organisatsiooni kestev edukus.
De Geus (1997)	<i>The Living Company</i>	Elavatel firmadel on kujunenud oma isiksus, mis võimaldab neil harmooniliselt areneda. Nad teavad, kes nad on, saavad aru, kuidas nad ümbritsevasse maailma sobivad, nad väärtustavad uusi ideid ja uusi inimesi, ja kulutavad oma raha sellisel säästlikul viisil, mis lubab neil endil määrata enda tulevikku.

Tabel 3. Õppiv organisatsioon: erinevad määratlused

Metodoloogilisest vaatepunktist on õppiv organisatsioon sotsiaalne konstrukt, see on leiutus, mitte avastus. Tegelikult sellist nähtust kui õppiv organisatsioon ei eksisteeri. Kontseпти üks tuntumaid propageerijaid Peter Senge ongi nimetanud õppivat organisatsiooni pigem keelilisse valdkonda kuuluvaks, kuivõrd meie keel võimaldab väljendada mitte ainult tegelikku, vaid ka võimalikku (võimatut mõistagi ka), mitte ainult olevat, vaid ka tulevat, nagu ka seda, mis jääb tulevikuski tulemata.

Huvipärane on ka Pentti Sydänmaanlakka (2002) edasiarendus õppiva organisatsiooni kontseptsioonist – nn intelligentne organisatsioon. Paljuski on see rinnastatav Gareth Morgani metafooriga „organisatsioon kui aju“ (Morgan 1996). P. Sydänmaanlakka annab oma raamatus järgmised definitsioonid (Sydänmaanlakka 2002: 200):

- õppiv organisatsioon** on võimeline end jätkuvalt kohandama, muutma ja uuendama vastavalt tegevuskeskkonna nõuetele, õpib oma kogemustest ja suudab vajadusel kiiresti muuta enda toimimise viise;
- intelligentsel organisatsioonil** on võime pidevalt uueneda, muutusi ette näha ning kiiresti õppida; intelligentne organisatsioon ei ole mehhaaniline masinavärk, pigem meenutab see elavat organismi, kes ise suunab oma elutegevust.

Kui neid määratlusi võrrelda, siis mõlemad organisatsioonid õpivad, tulevad mingile uuele teadmisele, kuid õppiv organisatsioon on seejuures pigem juba toimunud reageeriv, sellega kohanev ja muganduv, intelligentne aga proaktiivne, veel toimumata muutusi ette nägev ning neid ennetav. Tähele maksab panna ka mõlemas definitsioonis esinevat määratlust 'kiiresti'. Ühelt poolt viitab see kindlasti tegevuskeskkonna dünaamilisusele, millega organisatsioonidel tuleb sammu pidada, kuid mitte ainult.

Käsitluse teket õppivast organisatsioonist valmistab ette organisatsiooni tähistavate metafooride muutumine organisatsiooniteoreetilises mõtlemises, mis toimus eelmiste kümnendite vältel (MEHCHANISM=>ORGANISM). Mehhanismid ei õpi. Organisatsioon kui organism peab aga selleks, et pidevalt muutuv tegevuskeskkonnas edukalt toime tulla, oma õppimisvõimet jätkuvalt tõstma. Toimetuleku suurim saavutus on jääda ellu, olla olemas veel ka kahe ja kümne aasta pärast. Ellujäämiseks peab organisatsiooni õppimisvõime olema ümbritseva tegevuskeskkonna keerukuse ja muutlikkusega samal või siis seda taset ületaval tasemel (Jackson 2001). Seaduspärasus, mis kehtib bioloogiliste organismide kohta, kehtib ka organisatsiooni kui organismi kohta. Kui siit tagasi pöörduda eespool viidatud intelligentse organisatsiooni kontseptsiooni juurde ja selle eripärale õppiva organisatsiooniga võrreldes, siis tinglikult võiks öelda, et õppival organisatsioonil on õppimisvõime vähemalt tegevuskeskkonna keerukuse ja muutlikkusega samal tasemel, intelligentsel organisatsioonil aga tegevuskeskkonna keerukust ja muutlikkust ületaval tasemel.

Kui me kõneleme õppivast organisatsioonist või organisatsiooni õppimisvõimest, siis peame ju tegelikult silmas inimesi, kes selles organisatsioonis töötavad ja kes seda organisatsiooni juhivad. Õppivad ja õppimisvõimelised on ikkagi reaalsed, lihast ja luust inimesed. Organisatsioon, selle kultuur ja struktuur on nende jaoks õpikeskkond, mis võib olla vastavalt kas soodne või ebasoodne. Ühtaegu on seesama organisatsioon, selle funktsioneerimine ja areng ka nende organisatsioonilise õppimise peamine väljund ja mõte4.

Iga organisatsiooni, eriti selle juhtide probleem ongi luua õppimist soodustav keskkond. See on keerukas – mitte juhuslikult pole üheks tõsisemaks kriitikaks õppiva organisatsiooni ideoloogide aadressil siiani see, et nii olulist ja vajalikku teemat käsitledes pööravad nad minimaalselt tähelepanu sellele, kuidas seda tüüpi organisatsiooni tegelikkuses luua. Ja seda kirjutavad antud kontsepti veendunud pooldajad, mitte vastased. Püüdkem siis mõningaid õppiva organisatsiooni kujunemise eeldusi omalt poolt ja juhtimise uue paradigma kontekstis valgustada.

Kui protsesside kontrollitavus objektiivselt väheneb (vt eespool), järeldeb sellest organisatsiooni juhtide jaoks mitu seika.

- Kõigepealt ei saa etteheidet „sul ei ole asjad kontrolli all!“ pidada enam nii tõsiseks, kui varasematel aegadel alati on olnud. See järeldeb juhtidele reeglina meeldib.
- Teiseks tuleb nimelt tunnistada, et keerukas ja kiiresti muutuv keskkonnas ei ole organisatsioon juhitav enam ühest punktist (st organisatsioonilise püramiidi tipust), osa asju käib ja jääbki edaspidi käima üle juhi pea. See järeldeb juhtidele eriti ei meeldi.
- Kolmandaks tuleb tunnistada, et informatsioon on oluline relv olelusvõitluses ning et elu ongi võitlus informatsiooni pärast (vt eespool – informatsioon ja määramatus).

Organisatsiooni tähistav metafoor	Organisatsioonitüübi iseloomulikud jooned	Juhi roll seda tüüpi organisatsioonis
Organisatsioon kui mehhanism, masinavärk (mehhaaniline organisatsioon)	Mehhanismid <i>toimivad</i> , aga ei õpi	Juht on käsutaja ja kontrollija
Organisatsioon kui elav organism, kui sotsiaalne süsteem (orgaaniline organisatsioon)	Organismid <i>käituvad</i> ja <i>kohanevad</i> muutuva keskkonnaga	Juht on liider, eestvedaja, õiguste ja kohustuste delegerija
Organisatsioon kui arukas, intelligentne olend, kui aju (intelligentne organisatsioon)	Intelligentne organisatsioon <i>näeb ette, mõtestab, ennetab, algatab</i>	Juht on tingimuste looja, toetaja, julgustaja

Tabel 4. Organisatsiooni metafoorid

Kõigest sellest tuleneb omakorda rida järeldusi organisatsiooni struktuuri, kultuuri ja juhi rolli kohta selles organisatsioonis, mida võibki kokku võtta ühe mõistega – juhtimise uus paradigma (TAGANTTÕUKAMINE=>EESTVEDAMINE) – nähtus, millest viimasel aastakümnel on hakatud üha enam rääkima. Nimetatud uues paradigmas kuulub õpikeskkonna loomine kõige olulisemate juhtimisfunktsioonide hulka. See on midagi uut, midagi sellist, mida eespool tsiteeritud H.Fayol' definitsioonis kindlasti ei nimetatud.

Uuenenud organisatsioon eeldab seega ka uuenenud juhtimist. Muutuvad põhilised juhtimisfunktsioonid, muutub juhi roll organisatsioonis, muutuvad ka alluvate ootused juhi suhtes (vt tabel 4). Juhi rolli muutumist organisatsioonitüübi vahetumisega seoses on graafiliselt kujutanud Neil Glass (Glass 1998: 211).

Takistused juhtimise uue paradigma teel

Juhtidel pole keeriseselises ja pööriselises maailmas mõistagi lihtne. Selles veendumiseks piisab, kui vaadata peamisi takistusi, mis on ilmnenud õppiva organisatsiooni praktilise juurutamise teel. Nagu näitab erinevate riikide kogemus, kerkib õppiva organisatsiooni idee praktikasse rakendamise ette vähemasti seitse suuremat takistust (Crainer 1998: 251–252).

- **Juhid ei taha otsustusõigust delegeerida.** Traditsioonilises organisatsioonis otsustab juht, kellel on mida vaja õppida, kus seda teha ja kui palju, õppivas organisatsioonis on initsiatiiv selles osas suuresti töötajate endi käes.
- **Õppimine nõuab suurt paindlikkust, valmisolekut ning ka õigust katsetada ja eksida.** Juhtide ja alluvate õigus teha vigu ja neist õppida ei ole enamikule juhtidele vastuvõetav; eriti pole juhtide vigadest ei ole kombeks rääkida, neid ei tooda enamasti päevavalgele ja neist ei püütagi midagi õppida.
- **Püüe määramatust vältida.** Õppimine, katsetamine, vigade tegemine ja uue loomine tekitab määramatust ja mitmetähenduslikkust ka neis valdkondades, mis varasema kogemuse põhjal tundusid lihtsad ja selged; juhid aga taotleavad stabiilsust, selgust ja korda (vrd „Vali kord!“).
- **Alluvad ei taha vastutada.** Õppivas organisatsioonis ei ole töötajatel kedagi süüdistada individuaalsete arenguvõimaluste puudumise pärast; igaüks peab ise leidma võimaluse end arendada ja ka vastutab ise oma individuaalse arengu eest.
- **Õppiv organisatsioon eeldab uusi oskusi.** Juhtidel tuleb arendada näiteks oskust kuulata, elada sisse õpetaja, nõustaja, treeneri rolli; harjumuspärasel käsutamisel puudub õpiväärtus.
- **Usalduse puudumine.** Traditsiooniliselt jaga-ja-valitse ning piitsa-ja-prääniku stiilis juhtima harjunutel ei ole sugugi kerge hakata oma alluvaid ja kolleege usaldama.
- **Ühise kogemuse alahindamine.** Juhid väärtustavad isiklikku, individuaalset kogemust ega näe kollektiivse, korporatiivse kogemuse tähtsust; kui kollektiivset kogemust ei väärtustata, siis seda ka ei mõtestata ühiselt ning organisatsioon ei õpi sellest midagi.

Kui me ka käsitleme õppivat organisatsiooni nii, et see ei ole mingi lõppjaam või -seisund, kuhu tuleb välja jõuda ja siis sinna pidama jääda, vaid pigem on see tee, mida mööda minna ja mida mööda minnes on meil võib-olla suuremad šansid olla edukad kui muidu, siis lõpetuseks tahaks ikkagi tuua kaks tsitaati Patrick Dicksonilt,

kelle raamat hiljaaegu ka eesti keeles ilmavalgust nägi. Need ütlused iseloomustavad meie hinnangul ülihästi nii käsitletavat teemat kui selle käsitlemise praegust taset.

- Teadmiste haldamine on ainus, mis otsustab tulevikus ellujäämise või kadumise (Dixon 2003: 199).
- Juhtimisteooria on endiselt ebaküps, ebatäpne ja tõestamata poolteadus (Dixon 2003: 25).

Kokkuvõtteks

- Tegevuskeskkonna ettearvamatus ja määramatus kasv tingivad muutusi organisatsiooni struktuuris, juhtimisfunktsioonides, organisatsioonikultuuri loovates väärtustes ja sügavamates baasarusaamades.
- Ettearvamatus keskkonnas ellujäämiseks peab organisatsiooni õppimisvõime olema tegevuskeskkonna keerukuse ja muutlikkusega samal (õppiv organisatsioon) või koguni seda ületaval/ennetaval tasemel (intelligentne organisatsioon).
- Organisatsioonilise õppimise põhisisuks on mitte valmistekstide äraõppimine, vaid maailma mõtestamine, uue teadmise, kollektiivsete tähenduste loomine.
- Postmodernses Eesti tegelikkuses toimivad samas reaalarajas nii olnud, olevat kui ka tulevat esindavad organisatsioonitüübid. Sellest tulenevalt pannakse erinevates organisatsioonides peamist rõhku erinevatele juhtimisfunktsioonidele (anda korraldusi ja kontrollida; delegerida ja motiveerida; kindlustada õpikeskkond ja tingimused individuaalseks arenguks).
- Juhtide ja alluvate baasarusaamad organisatsioonist ja juhtimisest muutuvad aeglaselt. Eesti juhid on juhtimisteoreetilisel piisava ettevalmistusega, nende püüdlused ka praktikas loobuda juhtimise vanast paradigmat tugevnevad aga alles sedamööda, kuidas sagenevad tagasilöögid organisatsiooni tulemuslikkuses annavad märku uute lähenemisviiside paratamatusest. Kuni läheb niigi hästi, ei pea ju midagi muutma.

Märkused

- ¹ M. Wheatley poolt öeldu paremaks mõistmiseks oleks otstarbekas eristada eriliigilisi nähtusi: 1) on mittelineaarsed, matemaatiliselt kirjeldatavad protsessid, mida tähistatakse terminiga ‘kaos’ ja millel on omad seaduspärasused, muu hulgas tekib kaosest uus kord; 2) on maailmas/organisatsioonis olemas toimuva subjektiivne tajus, mis määramatus tingimustes võtab toimuvat vastu kui kaootilist, seosetut, arusaamatut, ettearvamatu, hirmutavat. Vt ka Wheatley (2002).
- ² Kasutatud on kirjeldust, mille Pärnu juhtimiskonverentsil 2003 andis Iru Elektri jaamas enne juhtimisparadigma vahetust valitsenud olukorra kohta ettevõtte tollane uus juht Kersti Kaljulaid.
- ³ Funktsiooni on siinkohal mõistetud kui objektiivset kaassõltuvust, nt haridus on kultuuri funktsioon.
- ⁴ Viimatimainitu on käsitletav ka kollektiivse lunastuse idee modernse avaldumisena ühe eraldivõetud organisatsiooni tasemel: “Kui meil kõigil läheb hästi, siis läheb hästi ka igäihel meist”. Postmodernne, fragmentaarne ja individualiseeritud (riski)maailm töötab sellele mõistagi vastu. Domineerib tolles ju individuaalse lunastuse ideoloogia: “Meil kõigil läheb hästi siis, kui meist igäihel eraldi võttes hästi läheb”

Viieteallikad

- BRANDT, S. C. [1981] 1986. *Kasvun strategia*. Otava.
- CRAINER, S. 1998. *Key Management Ideas: Thinkers that Changed the Management World*, 3rd ed. Pitman Publishing.
- DIXON, P. 2003. *Tulevikutarkus. Globaalsete muutuste kuus tahku*. Fontes.
- DRUCKER, P. F. 2003. *Juhtimise väljakutsed 21. sajandiks*. Pegasus.
- GLASS, N. 1998. *Management Masterclass: A Practical Guide to the New Realities in Business*. Nicholas Brealey Publishing.
- HEIDMETS, M. 2003. Eesti kui õppiv organisatsioon. – *Õpetajate Leht*, 12. detsember.
- THE Institute for Management Excellence. –<http://www.itstime.com>
- JACKSON, B. 2001. *Management Gurus and Management Fashions*. Routledge.
- KARLÖF, B. 1995. *Johtamisen käsitteet ja mallit*. Weilin+Göös.
- KUURME, T. 2003. *Kasvatuse võim ja võimetus*. TPÜ kirjastus.
- LAINEMA, M., LAHDENPÄÄ, M., PUOLAKKA, P. 2001. *Strategisen johtamisen areena ja horisontti*. WSOY.
- MERISTÖ, T. 1991. *Skenaariotyöskentely yrityksen johtamisessa*. VAPK-Kustannus.
- MINTZBERG, H. 1994. *The Rise and Fall of Strategic Planning*. Prentice Hall.
- MORGAN, G. 1996. *Images of Organization*, 2nd ed. Sage.
- ROOTS, H. 2003. Organisatsioonikultuur ja juhtimisstiil. – *Riigikogu Toimetised*, 2003, 8, 145–154.
- SYDÄNMAANLAKKA, P. 2002. *An Intelligent Organization: Integrating Performance, Competence and Knowledge Management*. Capstone.
- WHEATLEY, M. J. 2002. *Juhtimine ja loodusteadus. Korra otsinguil kaootilises maailmas*. Fontes.

BENELUX – VÄIKERIIKIDE REGIONAALSE KOOSTÖÖ VÕIMALIK MUDEL?

Ivi Zajedova

Kogu Euroopa ajaloo vältel on selle rahvad ja riigid otsinud koostöövõimalusi, et suuta vastu seista rahvuslikule ja ideoloogilisele šovinismile ning majanduslikule ja sõjalisele survele. Ka 20. sajandil on koostöö ja integratsioon mänginud tähtsat rolli. Pärast Teist maailmasõda on need püüdlused olnud aga eriti nähtavad seoses külma sõja lõppedes toimunud poliitiliste muutustega.

Kuivõrd ühe edukama väikeriikidevahelise koostöömudeli esindajateks peetakse Beneluxi maid (Belgiat, Hollandit ja Luksemburgi), siis on käesoleva artikli eesmärgiks analüüsida just nende riikide koostööd. Sellega tuuakse välja koostööd toetavad tegurid ja arutletakse, mil määral on selline mudel oluline Visegradi maade (Poola, Tšehhi, Ungari ja Slovakkia), ent perspektiivis ka Balti riikide jaoks.

Artikli esimeses osas analüüsitakse Beneluxi maade regionaalse koostöö võimalusi, lisades sellele lühihinnangu Visegradi maade regionaalsest koostööst. Artikli teises osas kirjeldatakse Beneluxi maade koostöö põhijooni Teise maailmasõja järel ning arutletakse väljavaate üle kasutada neid kogemusi Kesk-Euroopa väikeriikide kontekstis. Artiklit kokkuvõtvas osas hinnatakse üldistes joontes ka Balti riikide omavahelise koostöö arenguid.

Teoreetilised lähtepunktid

Regionaalse koostöö ja regionalismi väljavaateid käsitletakse erinevatest perspektiividest. Poliitökonoomid Richard Stubbs ja Geoffrey Underhill näiteks määratlevad regionalismi järgmiste elementide kaudu: tähtsal kohal on ühised ajaloolised kogemused ja sarnased probleemid kindlas geograafilises ruumis; lisaks peab aga eksisteerima intensiivne interaktsioon nii riikide ja ühiskondade vahel kui ka ühise koostöö reegleid paika panevate institutsioonide vahel (Stubbs ja Underhill 2000).

Seevastu pigem rahvusvaheliste suhete distsipliinist lähtuva *The Penguin Dictionary of International Relations* definitsiooni kohaselt on regionaalne koostöö rajatud eelkõige riikide geograafilisele lähedusele ja homogeensusele (Graham ja Newnham 1998). Homogeensust mõõdetakse siin neljas dimensioonis: sotsiokultuurilises (religioosne, kultuuriline ja ajalooline sarnasus), majanduslikus (majandustaseme võrreldavus ja integratsioonivõimalused), poliitilises (sarnasus poliitilise süsteemi tüübi alusel) ning välispoliitilises mõttes (välispoliitiline koostöö ja ühised institutsioonid).

Kaks lähenemist on lähtepunktide erinevusele vaatamata paljuski kattuvad. Homogeensuse kontseptsioon eeldab, et korrapärane koostöö riikide vahel toetub teatud ühistele joontele ning positiivsetele ühistele kogemustele. Kuid regionaalse koostöö arenemise sama oluline eeldus on ka omavaheline suhtlemine. Piisav homogeensus ning intensiivne interaktsioon üheskoos loovad võimalused välispoliitiliste huvide lähenemiseks, mis parimal juhul peaks viima ühishuvide formuleerimiseni. Viimast arusaama võib väljendada ka kahe teesi abil: (i) ühised tunnusjooned suurendavad riikide omavahelise koostöö tõenäosust ning (ii) tulevast koostööd hõlbustavad eelnevad positiivsed koostöökogemused.

Beneluxi riikide regionaalne koostöö

Homogeensuse ja interaktsiooni tasandil võib Beneluxi riikide koostöötingimusi hinnata viiest eri vaatepunktist lähtuvalt. Nendeks on ajalugu, geopoliitiline asukoht, kultuur, sisepoliitiline korraldus ning majanduselu. Miks just niisugune valik? Eeskätt seetõttu, et ühine ajalugu aitab välja tuua ühiskondade sarnaseid tunnusjooni ning möödanikus toimunud läbikäimise edukust või ebaedu. Ka kultuurilised tegurid on riikide ühiskondliku sarnasuse indikaatoriteks. Geopoliitilise positsiooni all mõistame eelkõige geopoliitilisest situatsioonist tulenevaid samalaadseid ohte ning väljundeid. Ühesugune sisepoliitiline korraldus (poliitilise süsteemi tüüp) viitab poliitilisele ühisosale. Majanduslik aspekt hõlmab aga nii majandusliku arengutaseme võrreldavust kui omavaheliste majanduslike interaktsioonide intensiivsust. Et iga nimetatud valdkonna analüüs nõuab iseseisvat uuringut, piirdub käesolev artikkel vaid peamiste joonte esitamisega.

Ühine ajalugu

Benelux

Tänapäeva Beneluxi maade ajalugu koosneb ühinemistest ja eraldumistest. Ühinemised ei ole aga harilikult puudutanud tänapäeva Beneluxi alasid, vaid on toimunud mõne suurema poliitilise üksuse raames. Ühinemiste tähtsus seisneb eelkõige nende panuses elanikkonna ühise ajalookogemuse ja regionaalse identiteedi kujunemisse. Mõnele neist suurematest poliitilistest üksustest viidatakse ka nüüd, kui diskuteeritakse kolme riigi identiteedi ja välispoliitilise orientatsiooni üle.

Esimeseks poliitiliseks jõuks, mis uuritavad alad liitis, oli Frangi riik (Regnum Francorum). Juba Karl Suure aegadel, mil Frangi riik saavutas suurima mõjuvõimu (8. sajandi lõpp ja 9. sajandi algus), sai praeguse Belgia edelaosast impeeriumi oluline keskus. Karl Suur vallutas ligipääsmatud ääremaad (praegused Hollandi põhjaosad), mis sel moel sattusid impeeriumi tugeva mõju alla. Frangi riigi sümboolikat kasutatakse tänapäeval muide Euroopa Ühenduse projektiga seoses.

Pärast Frangi riigi jagamist kolmeks (Verduni lepinguga aastal 843) sattus suurem osa tänapäeva Beneluxist Ida-Frangi ja Lääne-Frangi riigi vahelisse nn Lothari kuningriiki, mis hõlmas Põhjamere Kesk-Itaaliani ulatuvat tsooni. Erandiks olid läänelad, mis liideti Lääne-Frangi riigiga ja 9. sajandil kujunes neist aladest Flandria krahvkond.

Perioodil, mil Ida- ja Lääne-Frangi riik ehitasid üles tugevad poliitilised üksused – hilisema Saksa-Rooma riigi ja Prantsusmaa –, hakkas Lothari kuningriik järkjärgult lagunema. Kõigepealt eraldus Itaalia, seejärel saavutas iseseisvuse Burgundia. Impeeriumi põhjapoolsetele aladele, Lotringi (prantsuspäraselt Lorraine) nime all

tuntud piirkonda rajati Lotringi hertsogkond. Viimasest sai hilisema Saksa-Rooma riigi (962–1806) osa. 10. sajandil lagunes Lotringi hertsogkond omakorda Ülem- ja Alam-Lotringi hertsogkondadeks, mis moodustavad praegused Beneluxi ja Kesk-Reini alad (Aachen ja Köln).

Vaatamata sellele, et Alam-Lotringi hertsogkond killustus 12. sajandil väikesteks feodaalseteks üksusteks, inspireeris selle ühtsuse taastamissoov hilisemaid ühinemiskatseid. Sellise püüdluse keskseks ideeks oli tahe luua Prantsusmaa ja Saksa-Rooma riigi ning hiljem Preisi ning Saksamaa vahele kaalukas jõud. Ka tänapäeva poliitilistes diskussioonides kerkib Alam-Lotringi mudel vahel eeskujuna esile, kui kõne all on selle piirkonna regioonide koostöö. Näiteks Flandria, Põhja-Reini alade ja Vestfaali koostöö.

Feodaalne killustatus ületati Burgundia hertsogite valitsemisperioodil, kes olemasolevad feodaalsed üksused 14. sajandi lõpuosas ühendasid. Nii tekkis Prantsusmaa ja Saksa-Rooma riigi vahele tugev ning oma piire laiendav Burgundia. 15. sajandi keskel viisid burgundlased läbi poliitilise tsentraliseerimise ning kõnekas on fakt, et mitmed tollased Beneluxi alade institutsioonid on elujõulised ka praegu.

Pärast Burgundia hertsogite laienemisambitsioonide läbikukkumist jaotasid selle piirkonna endi vahel Prantsusmaa ning Habsburgide dünastia. Viimase võimu all olev territoorium säilitas sealjuures administratiivse ja poliitilise ühtsuse. Karl V rajas 16. sajandil märkimisväärselt autonoomse nn Burgundia maakonna ning lõi uusi institutsioone, mis haldasid seda piirkonda ühtse tervikuna. Niisugune ühtsus lõppes seoses Utrechti uniooni tekkimisega aastal 1579, kui Burgundia maakonna põhjaprovintsid moodustasid omaenda riigi, Hollandi. Samal ajal jäid lõunapoolsed provintsid (praegused Belgia ja Luksemburg) Hispaania ja hiljem Austria Habsburgide kontrolli alla. Antud perioodil oli siin uurimise all olev territoorium üheks tähtsamaks Euroopa keskuseks poliitika, majanduse (meretagune kaubandus, tekstiilitööstus) ja kultuuri (Madalmaade maalikunst, polüfooniline koorimuusika) alal, mille puhul võime tänapäevani märgata tollase ajastu mõju.

Mõlemad territooriumid ühinesid saatuse tahtel uuesti 18. ja 19. sajandi murrangul, olles enam kui kaks sajandit olnud teineteisest eraldatud. Alad okupeeris Napoleoni sõjavägi, need liideti Prantsusmaa külge ning radikaalsete reformidega pandi alus tulevastele riikidele. Pärast Napoleoni lüüasaamist 1814. aastal ühendati praegused Beneluxi maad tollaste suurvõimude otsusel (Viini kongressil) uueks riigiks nimetusega Madalmaade kuningriik, mida valitses Oranje dünastia. Belgia provints allus selles riigis Hollandi hegemooniale.

Suurriigid pidasid kuningriiki eelkõige kaitsevalliks, et pidurdada Prantsusmaa võimalikku ekspansiooni. Preisi kuningas Wilhelm I unistas lausa tugeva riigi loomisest Prantsusmaa ja Preisimaa vahelises ruumis. Kuid vaatamata uue riigi majanduslikule edule ei õnnestunud siiski panna alust stabiilsele rahvusriigi loomisele. 1830. aastal puhkes lõunapoolsetes provintsidest revolutsioon, mis aasta hiljem viis uue riigi, Belgia kuningriigi tekkimisele. Ka Luxemburgi hertsogkond eraldus Madalmaade kuningriigist ning saavutas 1867. aastal iseseisvuse. Luxemburgi ja Hollandi vaheline personaalunioon lõppes siiski alles aastal 1890.

Madalmaade kuningriigi lagunemist seostatakse tihti kahe identiteedi kokkupõrkega

– maa põhjaosa protestantliku flaamikeelse identiteedi kokkupõrkega lõunaosa katoliikliku prantsuskeelse vallooni identiteediga. Kõrgema kihi flaamid rääkisid muide tollel ajajärgul samuti prantsuse keelt. Vastandumine on ka praegu tugev, kuid eraldusjoon asub nüüd mujal. Katoliikliku ja protestantistliku identiteedi vaheline erinevus on tänapäevani Belgia ja Hollandi lahutajaks, kuid see vahe on olemas ka keeleliselt ühtsete flaamide ja hollandlaste vahel. Keeleline erinevus on poliitiliseks pingeallikaks aga flaamide ja valloonide suhetes.

Kolm 19. sajandil iseseisvunud riiki satuvad Saksamaa invasiooni tagajärjel 1940ndatel aastatel jälle ühtse poliitilise üksuse alla, kuid nad on liidetud natsistlikusse impeeriumisse erineval viisil – vastavalt sellele, kas ühe või teise riigi elanikke peeti suuremal või vähemal määral sakslasteks. Näiteks Luksemburg liideti otse Saksamaa külge, Hollandi puhul arvestati järk-järgulise liitmisega. Belgiast pidi seevastu saama vasallriiki. Kõik kolm riiki aga okupeeriti, nende legitiimne valitsus asus Londonis eksiilis ning suurem osa elanikkonnast ei aktsepteerinud okupatsiooni – mis muidugi ei tähenda, et okupantidega poleks esinenud koostööd. Pärast anneksiooni lõpetamist liitlasvägede armee poolt 1944–1945 taastasid Holland, Belgia ja Luksemburg oma sõltumatuse.

Natsistlik okupatsioon jättis kõigi kolme riigi identiteeti ning arengusse sügava jälje. Eelkõige näitas see väikeriikide kaitsetust, kes oma lootused suveräänsust säilitada olid rajanud neutraliteedipoliitikale. Hollandi jaoks, mis pärast Napoleoni sõdu esimest korda okupeeriti ja samal ajal majanduslikult täielikult laostati, tähendas see hilisemaid kestvaid probleeme Saksamaaga suhtlemisel, mida võis märgata isegi 1990ndatel aastatel. Okupatsioon andis selgelt tuge ka Luksemburgi elanike eriomasele identiteedile, kes sakslastega end mingil juhul ei samastanud.

Lühikokkuvõtteks võib märkida, et tänapäeva Beneluxi alad jagavad sajanditepikkust ühist ajalugu, olles tihti kuulunud samasse poliitilisse üksusesse. See on omakorda soodustanud regionaalse homogeensuse teket. Rõhutada tuleb aga, et ühised institutsioonid tekkisid juba 15. sajandi keskel, mis on tähendanud positiivset kogemust omavahelistes intensiivsetes interaktsioonides, pannes sellega aluse tõhusale koostööle ka tulevikus.

Visegrad

Visegradi grupp (Poola, Ungari, Tšehhi ning alates 1995. aastast Slovakkia) jagab samuti ühist ajaloolist kogemust. Juba nimetus Visegrad ise on meenutuseks Habsburgide vastasest koostöölepingust. Visegradi lepingu sõlmisid Tšehhi, Ungari ja Poola kuningad 1335. aastal – ajal, mil kõik kolm olid Euroopas arvestatavaks jõuks. Visegradi maid on läbi aegade kõige tugevamini ühte põiminud just sotsiaalkultuurilised struktuurid, mis kujunesid peamiselt keskajal ning olid eelkõige seotud saksa keelt rääkivate immigrantide sisserändega. Alates 16. sajandist pidid ungarlased, tšehhid ning lõpuks ka poolakad järk-järgult alluma suurriiklikele struktuuridele ning poliitilistele muutustele Euroopas. Kuid Beneluxi maadega võrreldes pole Visegradi riikide ühised ajaloolised kogemused kaugeltki nii intensiivsed. Visegradi puhul on selle aluseks eelkõige grupi riikide allumine Habsburgide dünastiale, kusjuures igal riigil oli radikaalselt erinev suhe keskusega – Viiniga. Selles osas erineb Visegrad Beneluxist, mis oli rajatud feodaalriikide varemetele. Samuti ei tekkinud Visegradi riikidel ühiseid institutsioone ega polnud ka ühtset haldusüksust nagu Beneluxi maadel. Ka nende faktorite puudumine on

pärssinud regionaalse homogeensuse kujunemist.

Visegradi maade regionaalne ühtekuuluvustunne 20. sajandi kahekümnendatel aastatel siiski suurenes. Näiteks lähendas neid iseseisvuse saavutamine. See lähenemine kajastus ka mitmetes integratsioonikavades. Ent pidevad lahkkelid ning üksikute riikide võimuambitsioonid killustasid koostöötahet. Lühidalt, koostöö kahe maailmasõja vahelisel ajal jäi ikkagi nõrgaks. Tšehhoslovakkia, Poolat ja Ungarit eraldasid lahendamatud probleemid ning esines isegi bilateraalseid sõjalisi konfrontatsioone, mis mõistagi pigem vähendas kui suurendas koostöötahet. Tšehhoslovakkia pöördus seetõttu meelsamini Prantsusmaa, NSV Liidu, Jugoslaavia ja Rumeenia poole, Poola aga Prantsusmaa ning Ungari Saksamaa poole. Näiteid võib tuua ka kogemustest Teise maailmasõja päevilt, mil Visegradi grupp polnud oma suhetes hitlerliku Saksamaaga nii homogeenne kui Beneluxi maad. Kui aga tuua välja üksikjuhtum, tuleb arvestada siiski kahe riigi, Tšehhi ja Slovakkia paarikümneaastast ühtse riigina tegutsemise kogemust. Lisada võib ka Visegradi maade sarnase Nõukogude impeeriumi vasallriigiks olemise kogemuse, millega nõukogude võim järk-järgult nõrgendas iga üksiku riigi autonoomsust, asendades vabatahtliku koostöövõimaluse kohustuslikuga; näiteks said Poolast, Tšehhoslovakkia ja Ungarist Varssavi pakti liikmed.

Niisiis pole Visegradi grupp piisavalt homogeenne. Samuti ei tekkinud selles piirkonnas institutsioone, mis võinuks olla positiivseks eelduseks omavaheliste intensiivsete suhete loomisele.

Geopoliitiline positsioon

Benelux

Beneluxi geopoliitilise positsiooni määrab esiteks piirnemine Põhjamerega, kuhu suubuvad olulised suured jõed. Liiatigi asetseb Benelux Euroopa tähtsamate kivisöe- ja rauamaagimaardlate ääremail. Teiseks: selle positsiooni määrab ka antud regiooni paiknemine kolme Euroopa tähtsama traditsioonilise suurvõimu, Saksamaa, Prantsusmaa ja Inglismaa vahelises ruumis.

Esimene faktor teeb Beneluxist tähtsa tööstus-, rahvusvahelise kaubanduse- ning kommunikatsioonikeskuse. Benelux on viimase kahe sajandi jooksul olnud Euroopa peamiste majanduslike ja poliitiliste trendide esirinnas – tööstusrevolutsioon, demokratiseerumine, majanduslik integratsioon, poliitiline ja majanduslik vabadus. Selline geograafiline asend on aga loonud ka eeldused koloniaalekspansiooniks; ning kuigi Belgia ja Hollandi sellealane praktika on olnud erinev, ühendas neid riike nii meretaguste kolooniate omamise kogemus kui ka sellest tulenevad huvid (nii positiivses kui negatiivses mõttes).

Teiseks asus Benelux kuni 20. sajandi keskpaigani Euroopa poliitiliselt kõige kuumemas ja hädaohtlikumas kohas. Seda küsimust tõstetakse tihti esile seoses paiknemisega Prantsusmaa ja Saksamaa vahel. Kuid samas ei tohi unustada, et ka Suurbritannial oli siin keskne roll ning viimane on olnud selgelt positiivne. Ajal, mil Prantsusmaa ja Saksamaa püüdsid regiooni hõivata, Suurbritannial niisugused ambitsioonid puudusid. Suurbritannia eluliseks huviks oli nende riikide sõltumatus ning nende okupeerimist pidas Suurbritannia piisavaks põhjuseks ründaja vastu sõja alustamiseks (*casus belli*). Seetõttu on Beneluxi 19. ja 20. sajandi huvid Suurbritannia omadele sarnased ning peaagu alati ülejäänud suurvõimudele vastanduvad.

Beneluxi alade poliitilised võimud on kogu ajaloo vältel otsinud võimalusi oma suveräänsust säilitada. Neid püüdlusi võib jagada kolmeks:

- (i) *balansseerimine* – lähenemine Prantsusmaale, et tasakaalustada Saksamaa mõju; näiteks Belgia 20. sajandi kahekümnendatel aastatel. Või vastupidi: Belgia 19. sajandil;
- (ii) *neutraliteet* – eemalejäämine kontinendi võimuvõitlusest (Holland 19. sajandi teisel poolel ning kõik Beneluxi maad 20. sajandi kolmekümnendatel aastatel);
- (iii) *liidu otsimine* – püüd luua neljandat võimu, mis määratleks piirkonna riikide huve ühiselt.

Pole võimalik väita, et üks strateegia on andnud paremaid tulemusi kui teine. Ent lähiajaloo seisukohast on just Teise maailmasõja aegse neutraliteedipoliitika läbikukkumisel oluline roll. Nimelt pärast sõda mängiti geopoliitiline olukord külma sõja tulemusel radikaalselt selles mõttes ümber, et Euroopa peamine pingekolle kandus mujale ning Prantsusmaa ja Saksamaa vaheline regioon muutus hoopis Euroopa integratsioonikeskuseks.

Visegrad

20. sajandil oli Visegradi grupi geopoliitiline positsioon palju keerulisem kui Beneluxil, eriti sajandi teisel poolel. Kui võrdleme majanduslikku ja julgeolekupoliitilist faktorit, siis majanduslikus mõttes asetses Visegradi grupp pigem perifeerias kui keskuses. Julgeolekupoliitilisest seisukohast sai aga otsustavaks asend Saksamaa ja NSV Liidu vahel. Sinna kandus Teise maailmasõja ajal Euroopa peamine pingekolle, mis püsis seal kuni külma sõja lõpuni. Samas polnud tunda ka kolmanda, kõrvalseisva võimu positiivset mõju, mis oli Beneluxi maade jaoks olemas Suurbritannia näol.

Tänapäeval pole Saksamaa ja Venemaa vaheline ala enam Euroopa konfliktiallikaks – see liigub pigem Balkanile. See ala muutub Euroopa integratsiooni kulgedes perifeeriaks. Nii oleks geopoliitilisest vaatepunktist hinnates raske leida analoogiat Teise maailmasõja järgse Beneluxi ning külma sõja järgse Visegradi vahel. Geopoliitiliselt võiks Visegradi positsioon Beneluxiga analoogse integratsioonikeskusena olla kõne all vaid juhul, kui näiteks EL-i (Saksamaa) ja Venemaa suhted muutuksid Euroopa integratsiooni peamiseks mootoriks. Praegust Visegradi grupi asendit Saksamaa ja Venemaa vahel võib näha pigem paiknemisena kahe eraldiseisva autonoomse võimukeskuse vahel.

Veelgi põhimõttelisem tundub olevat küsimus, mis puudutab geopoliitilise ruumi homogeensust. Nimelt ületab Visegradi riikide kogupindala ning iseäranis elanikkonna arv Beneluxi oma mitmekordselt. See aga võimaldab antud ruumis tekkida suurematel erinevustel. Samal ajal kui Beneluxi riike võib mõnes mõttes pidada kahe väikese ja ühe väga väikese riigi ühenduseks, kus suurem osa küsimusi lahendatakse kahe riigi kokkuleppe kohaselt, on situatsioon Visegradi grupis palju keerulisem. Selles ruumis on üks suurriiklike ambitsioonidega riik, millel on väljapääs merele (Poola) ning kolm väiksemat riiki, millel see puudub. Silmatorkav on ka see, et need kolm väikest riiki ei ole oma põhiliste geopoliitiliste tunnuste osas samal määral sarnased, kui on Belgia ja Holland. Näitena võib esitada Tšehhi ja Ungari geopoliitilise positsiooni erinevuse: teistlaadne poliitika välismaal oleva vähemuse osas ning erinev hoiak Doonau ruumi ja Saksamaaga suhtlemise osas.

Kultuuriline dimensioon

Benelux

Kultuurilise homogeensuse mõõtmisel hindame regiooni eelkõige kahe faktori, keele ja religiooni alusel. Keele valisime selletõttu, et keel on peamine kommunikatsioonija maailma tunnetuse vahend ning religiooni põhjusel, et see avaldab suurt mõju kultuurile, majandusele ja ühiskonna poliitilistele institutsioonidele. Mõlemad faktorid tõusevad Belgias küllaltki tihti esiplaanile identiteedi üle peetavates diskussioonides.

Beneluxi territooriumil piisab kahe keele, prantsuse ja hollandi keele oskusest. Keelepiirid pole siin riigipiiridega kattuvad, vaid jooksevad riigisiselt, läbides Belgia territooriumi. Ka piir religioonide vahel pole riiklikega identne, kulgedes läbi Hollandi territooriumi. Hollandi provintsid Põhja-Brabanti ja Limburg on traditsiooniliselt katoliiklikud ning katoliiklased moodustavadki suurema osa Hollandi usklikest – ületades protestantidest hollandlaste arvu. Niisiis pole religioossed ja keelelised eraldusjooned Hollandis kattuvad. Belgias ja Luksemburgis on aga vastupidine situatsioon – keeleline eraldusjoon on religioossele ühtsusele vastukaaluks.

Visegrad

Visegradi riigid jaotuvad kahte keelegruppi, kus slaavi keelegrupp hõlmab Poolat, Tšehhit ja Slovakkia ning Ungari kuulub soome-ugri keelegruppi. Tšehhi ja slovaki keele rääkijad võivad üksteist raskusteta mõista ja neil keeltel on teatav sugulus ka poola keelega. Kuigi ungari keele piir ei ole samane riigipiiriga, ei too see olukord erinevalt Beneluxist siiski kaasa kahe keele oskust, sest väljaspool Ungarit moodustub üksnes ungarikeelne vähemus. Peale selle on naabrite keele tundmine Visegradi regioonis reeglina üldse minimaalne. Kui tuleks valida keel, millega regioonis hakkama saab, oleks see pigem saksa keel, mis ei ole samas ühegi regiooni rahvuse emakeeleks. Religioosuses mõttes on piirkond suhteliselt homogeenne ning kõikides selle riikides domineerib traditsiooniliselt katoliku usk. Katoliiklus on kõige nõrgem protestantlikus Tšehhis ja kõige tugevam Poolas. Kui religiooni osas on Beneluxi ja Visegradi situatsioon sarnane, siis keeleliselt on Visegradi maad heterogeensemad.

Poliitiline süsteem

Kõikides Beneluxi maades on tegemist konstitutsioonilise monarhiaga, kus poliitiline süsteem on rajatud nn leppedemokraatia (*consociational democracy*) mudelile.* See mudel põhineb ühiskonna toetumisele tugisammastele, mis on aluseks ühiskonnaelu reguleerimisele. Tegemist on ideoloogilisel alusel funktsioneerivate subkultuuride või blokkidega, millest kolm – katoliiklik, sotsialistlik ja liberaalne blokk – toimivad Belgias ja Luksemburgis. Hollandis lisandub eelnevale veel kalvinistlik protestantism ning Belgias regioonide jaotus keele alusel. Iga tugisamm ehk blokk ühendab poliitilisi parteiseid, ametiühinguorganisatsioone, tööandjate organisatsioone, sotsiaalkindlustuse institutsioone, koole, meediat ja blokki toetavaid huvigruppe. Kodaniku avalik ja eraelu toimib tugisambaraamistikus, kuhu ta sündis või mille ta valis. Peaagu alati on tegu koalitsioonivalitsusega ning see moodustatakse erinevate blokkide kokkuleppe alusel. Majanduse reguleerimisel mängib tähtsat osa kollektiivne kokkulepe rahvuste tasandil ning leppedemokraatia mudel on loonud tugevaid heaoluriike. Kuigi tugisammastele põhinev ühiskonnaelu organiseerimine on praeguseks juba iganenud – Hollandis toimis see elujõulisena 1960ndate aastate

* Mõnikord kasutatakse eesti keeles sel puhul ka mõistet ‘konsotsiatiivne demokraatia’.

lõpuni ja Belgias 1990ndateni –, kujundab minevik poliitilist ja ühiskondlikku süsteemi ka praegu, toetades Beneluxi poliitilise süsteemi ühtsust.

Beneluxi riikide poliitilist süsteemi Visegradi riikide omaga võrreldes võib öelda, et neil on mõneti sarnased kogemused. Nelikümmend aastat – Esimesest maailmasõjast 1960ndate aastateni – toimis Beneluxi maades poliitiline süsteem, mis oli nõukogude omaga teatud määral analoogne ning 1990ndad tõid kaasa võrreldava transformatsiooni kogemuse. Samas on erinevused Visegradi riikide enda poliitiliste süsteemide vahel on nii suured, et raske on rääkida otsesõnu Visegradi mudelist ja homogeensusest.

Majanduslik dimensioon

Benelux

Beneluxi maade majandus on maksimaalselt avatud ning kuulub Euroopa arenenumate hulka. Majandusliku koostöö vaatepunktist mängib suurt rolli piirkonna kaubavahetuse suunitus. Sellest seisukohast võime hinnata kaubandussuhteid väga intensiivseks. Holland on Saksamaa ja Prantsusmaa järel kolmas Belgia oluline kaubanduspartner ning Belgia-Luksemburgi majandusühendus on Saksamaa järel suuruselt teiseks kaubanduspartneriks Hollandile. Belgia aga on Saksamaa ning Prantsusmaa järel kolmandaks kõige suuremaks kaubanduspartneriks Luksemburgile. Majandusstruktuuris mängib tugevat osa tertsiarne sektor ning Madalmaades on põllumajandusel endiselt suhteliselt suur osakaal.

Beneluxi maadel on väga sarnane turumajandussüsteem, mis lähtub leppedemokraatia poliitilisest mudelist ning seetõttu võetakse tähtsad majandusotsused kõikides riikides vastu valitsuse, ametiühingute ja tööandjate konsensuse alusel. Seega, ka majanduses on Beneluxi riigid homogeensed, mis üksnes soodustab koostööd.

Visegrad

Ka Visegradi riikide majandused on oma arengus üksteisega võrreldavad. Tegemist on samuti avatud majandusega, ehkki avatus pole nii suur kui Beneluxi puhul. Põhiliseks erinevuseks on aga asjaolu, et kaubavahetus Visegradi maade vahel on suhteliselt madala intensiivsusega. Kuigi Tšehhi Vabariigi jaoks on Slovakkia tähtselt teiseks partneriks (esimesel kohal on Saksamaa), asub Poola Tšehhi kaubavahetuses alles üheksandal ja Ungari koguni kuueteistkümnendal kohal. Ungari kaubavahetuses on Visegradi riikidel vaid 12. ja 16. koht ning Poola vastavad näitajad on 10. ja 22.. Teatud erandiks on Slovakkia, mis on Visegradi riikide seas esiteks ainsana kõikide naabriks, kuid lisaks on kõik Visegradi riigid Slovakkia kaubavahetuses esimese kümne hulgas (kuid siiski mitte esimese viie hulgas). Sarnaselt Beneluxi maadele on kõikide Visegradi riikide tähtsamaks kaubanduspartneriks konkurentsituult Saksamaa. Vaid Slovakkia olulisim partner on selles osas Tšehhi Vabariik. Kuigi majandustransformatsiooni strateegia ja selle lähtetingimused on Visegradi riikides erinevad, on majanduspoliitilised põhiabinõud ning probleemid neis riikides sarnased ning see võib Visegradi maade koostööd vaid pärssida.

Beneluxi maade koostöö tähtsus pärast Teist maailmasõda

Siinses alalõigus hinnatakse Beneluxi koostööd kahes dimensioonis. Ühest küljest võib vaadelda sisemist koostööd, mis puudutab ainult kolme riiki ennast. Teisest küljest eksisteerib ka väljapoole suunatud koostöö, kus kolm riiki töötavad ühiselt Euroopa ning rahvusvahelistes küsimustes. Niisugune jaotus on mõistlik eelkõige analüütilistest kaalutlustest lähtudes, sest nii mitmegi praktilise sammu puhul on tegemist mõlema dimensiooniga.

Eelkõige peab siiski mainima, et enne Teist maailmasõja toimus koostöö Belgia ja Hollandi vahel bilateraalsel tasandil harva ning mõnikord häiris seda ka omavaheline rivaalitsemine. Õnnestunud majandusliku ja poliitilise koostöö mudel Benelux hakkas toimima alles pärast Teist maailmasõda. Esimene samm astuti Belgia ja Hollandi valuutalepinguga, mis kirjutati alla Londonis eksiilis aastal 1943. Lepinguga lepitati kokku valuutakursis ja interventsioonimehhanismides. Kuid tõeliseks ühistöö aluseks sai 1944. aasta tollileping, millega Belgia ja Luksemburg kaotasid omavahelised kaubandustollid ning viisid enda välispiiridel sisse ühtse tollimaksu. Lepingud läksid käiku siiski hiljem, kuna Belgia tegi etteheiteid seoses Hollandi põllumajanduspoliitika ning madala palgatasemega. Samal ajal kartsid aga hollandlased Belgia tööstustoodangu tugevat konkurentsi.

Vaatamata nendele probleemidele intensiivistus 1940ndate aastate lõpus koostöö, mis viis majandusühenduse loomisele. Edasi liiguti ühtse kaubanduspoliitika ja kapitalivoo osalise liberaliseerimise suunas ning rakendus tööjõu vaba liikumine üle piiride. Majandusühenduse eesmärkide täitmiseks kulus siiski mitukümmend aastat, mille jooksul kaotati kontroll piiriületuskohtades ja harmoniseeriti prioriteetseid kommunikatsioonivaldkondi. Suurem osa neist prioriteetsetest koostöövaldkondadest võeti hiljem üle ka Euroopa integratsiooniprojekti koostamisel. Üheks näiteks on ühtne Beneluxi turg, mille kõrvale tekib Euroopa Ühisturg. Sellega seoses räägitakse Beneluxist kui Euroopa integratsiooni laboratooriumist. Lühidalt: kõik, mis kolme riigi koostöös õnnestus, võeti üle ka kõigepealt kuue, siis kahesteistkümnepoolse ning seejärel viieteistkümnepoolse ELi liikmesriigi poolt.

Beneluxi institutsioonide kõrgeimaks otsustusorganiks on iga poole aasta tagant juhtriiki roteeriv Ministrite Nõukogu, mis võtab ühiste eesmärkide elluviimiseks vastu ja täiendab Beneluxi õigusakte. Kõrgeimaks administratiivorganiks on Majandusühenduse Nõukogu, mis koosneb üksikute ministeeriumide tippametnikest, kelle kohuseks on tagada Ministrite Nõukogu otsuste täideviimine ning agenda ettevalmistamine. Peale selle koordineeritakse töögruppide tegevust ja komisjone, kes omakorda koordineerivad ja valmistavad iga riigi ministeeriumi tasemel ette edasisi otsuseid. Institutsiooni Peasekretariaat osutab administratiivset abi täidesaatvale ja kohtuvõimule (eesotsas peasekretäri) ning on jaotatud viieks allüksuseks: kaks tagavad sekretariaadi toimimist ja kolm, mis on jagatud valdkonniti, tagavad Beneluxi koostööd.

Tähtsaimaks nõuandvaks organiks on Beneluxi Parlament – parlamentidevaheline nõuandev kogu. Parlament võib tegutseda ja anda nõu Majandusühenduse, kultuuri, välispoliitilise koostöö ja õiguse ühtlustamise alal. Selle rakendamine eeldab iga riigi valitsuse heakskiitu.

Institutsioonide hulgast ei puudu ka kohtuorgan – Beneluxi kohus –, mille liikmeks on liikmesriikide kõrgeimate kohtute kohtunikud. See institutsioon kohustab liikmesriikide kohtute nõudel näiteks rakendama Beneluxi õigust või lahendab tööõiguslike vaidlusi, mis on tekkinud kas Peasekretariaadis või teistes ühisorganites. Välispoliitilises mõtmes toimus Belgia ja Hollandi seisukohtade ühinemine juba esimeste sõjajärgsete aastate tähtsatel rahvusvahelistel kohtumistel, kus Benelux on esinenud ühtsena: näiteks Euroopa integratsiooni ja ÜRO tasandil. Beneluxi diplomaatide prestiiž on olnud kõrge, mis on olulisel määral kaasa toonud edu ja

tunnustust. Just tänu Belgia ja Hollandi ühisele initsiatiivile saavutati nn Luksemburgi kompromiss, mis EÜ institutsioonide tasandil andis Prantsusmaale võimaluse tagasi pöörduda konstruktiivse poliitika juurde. Tänu Beneluxi initsiatiivile loodi viit riiki hõlmav ja hiljem Schengeni lepingule aluseks saanud piirikontrollita ala. Huvitav fakt on ka see, et just Beneluxi Peasekretariaat oli 2000. aastani Schengeni koostöö sekretariaadiks.

Lõpetuseks

Selles artiklis käsitlesime erinevaid valdkondi, hindasime Beneluxi maade koostööd ja selle näitajaid, leides nende abil ka Visegradi riikide koostöötunnuseid. Siiski võib kõikidel juhtudel kinnitada, et toodud koostööelemendid on Visegradi maade puhul olnud palju nõrgemad. Põhierinevus seisneb kasvõi selles, et Benelux on Luksemburgi väiksuse tõttu pigem Belgia ja Hollandi kahepoolse koostöö näide ega saa seetõttu olla ei kolmepoolse ega ka neljapoolse koostöö mudeliks.

Samuti oleks raske ette kujutada, et Visegradi maad ehitaksid üles sedavõrd keerulise institutsionaalsekoostöösüsteemi, nagu seda tegid Beneluxi maad. Lahenduste otsimine probleemidele, mis algselt motiveeris sisemist koostööd, läks pärast ühinemist üle EL-i tasandile. Milline on olukord koostöös regiooniväliste toimijatega? Kuigi Visegradi geopoliitiline situatsioon jääb Beneluxiga võrreldes erinevaks, on ka siin ühendavaks jõuks ühised huvid ja sarnased hädaohud. Nii nagu Beneluxi maade välispoliitiline koostöö oli algaastatel seotud ühiste huvidega suurvõimudega suhtlemisel, nii tulenes ka Visegradi maade koostöödünaamika ühistest kartusest Varssavi lepingu ning NSV Liidu lagunemisega seoses. Ent Beneluxi kogemustes põimuvad sise- ja väliskoostöö pidevalt, toetades teineteist vastastikku. Kuigi teoreetiliselt võime ette kujutada edukat koostööd välistes küsimustes ka sisekoostöötä, pole viimasel juhul siiski tegemist enam Beneluxi mudeliga. Üksikud Beneluxi koostööspektid võivad Visegradi maid küll inspireerida, kuid mudel tervikuna ei rakendu.

Sellega seoses tekib küsimus ka rahvusvahelise taseme koostööperspektiivist Beneluxi ja Visegradi vahel. Esimesed sellesuunalised katsed tehti 1992. aastal, mil 3+3 raames loodi töögrupid ja leidsid aset mitmed välisministrite kohtumised. Kahjuks ei jõudnud see koostöö siiski isegi kokkulepeteni ühisprojektide osas (vastu võeti ainult memorandum). Visegradi maade koostöö külmutamine 1990ndatel aastatel ei võimaldanud selles valdkonnas mingisugust initsiatiivi. 2001. aasta alguses kerkib seoses Visegradi koostöö taastamisega (mis toimus 1998. aastal) uuesti esile soov teha regionaalset koostööd Beneluxi maadega. Nimelt tuli selle mõttega välja Belgia peaminister Belgia eesistumise ajal EL-is. Kuid ka antud juhul võime küsida, kui palju oli siin tegu lihtsalt sõbraliku suhtumise ülesnäitamisega ning kui palju oli selles tõelist Beneluxi-poolset huvi. Kuid isegi kui Beneluxi maade puhul oleks tegemist olnud sügavama huviga, olnuks nähtavasti raske leida ühiseid teemasid, kus kõik seitse riiki saavutatuks vastuvõetava kompromissi. Viimast ei ole saavutatud tegelikult isegi väiksema Visegradi grupi puhul. Siiski võib Visegradi näide olla huvitav seetõttu, et võib tugevdada EL-i-sisest poliitilist mobilisatsiooni, nagu see toimis juba EL-i laienemisprotsessis.

Nagu öeldud, peetakse Beneluxi riikide koostööd üheks võimalikuks väikeriikide koostöömudeliks. Kuna Baltimaad kuuluvad samuti väikeriikide kategooriasse, siis teemegi väikese kõrvalpõike ning anname kokkuvõtliku ning väga üldise hinnangu Balti riikide situatsioonile.

“Euroopa väikeriikide regionaalse koostöö mehhanismid”

Iivi Zajedova

Baltimaade ning Visegradi riikide koostöövõimalusi kõrvutades tuleb öelda, et Visegradi riikide koostööd, mis alguses oli üsnagi ettevaatlik, ei toetanud regionaalsed institutsioonid. Balti regioonis need aga toimivad ning nende tööd toetavad ka teised Läänemere regioonis tegutsevad institutsioonid. Sellega on Balti riigid paljuski lähemal Beneluxi koostöömudelile. Balti riigid on oma ajaloo, kultuuri ja majandusliku arengu poolest olnud küllaltki heterogeensed. Kuid samas on Balti riikidel olnud 20. sajandil ka palju ühist: iseseisvumine 1918. ja 1991. aastatel, millega kaasnesid samalaadsed probleemid ja eesmärgid. Ka ühised okupatsiooniaastad suurendasid solidaarsustunnet. Ühist identiteeti ja kokkukuuluvustunnet võib Balti regioonis (kitsamas mõttes) veelgi süvendada näiteks perifeerne asukoht Euroopa kaardil.

Rääkides välissuunal tehtava koostöö mõõtmest, olid ja on ühised huvid ning hädahud siin jätkuvalt ühendavaks jõuks. Balti riikide koostööd stimuleerib Venemaa ebastabiilsus ning käitumise ennustamatus. Visegradi grupil niisugune impulss praegu puudub. Kuid Balti riikide puhul pole samas toimunud sisemise ja välise koostöö põimumist nagu Visegradi grupis. Kuna Baltimaade ning Visegradi riikide omavaheline koostöö on kestnud suhteliselt lühikest aega ning neil on olnud vähem võimalusi vabaks valikuks, peaks tuleviku poliitiline praktika Euroopa Liidus näitama, kas ühiseid huve soovitakse kaitsta ühtse grupina või mitte. Sellest sõltub ka nende riikide regionaalse koostöö süvenemine.

Täna puudub mõlema regiooni koostöös küllaldane homogeensus ning intensiivne interaktsioon. Seega pole olemaski küllaldaselt soodustavaid tingimusi välispoliitiliste huvide lähenemiseks, mis maksimumina viiks ühishuvide formuleerimiseni.

Märkused

Autor tänab Tanel Vallimäed artikli toimetamise eest.

Viiteallikad

- COUNTRY profile: Belgium. 2000. London: The Economist Intelligence Unit.
COUNTRY profile: Luxembourg. 2000. London: The Economist Intelligence Unit.
COUNTRY profile: Netherlands. 1999. London: The Economist Intelligence Unit.
GRAHAM, E., NEWNHAM J. 1998. *The Penguin Dictionary of International Relations*. London: Penguin Books, 472–473.
KEATING, M., LOUGHLIN J. (ed.). 1997. *The Political Economy of Regionalism*. London: Frank Cass.
KOSSMANN-PUTTO, J. A., KOSSMANN E. H. 1999. *Nizozemí: dějiny severního a jižního Nizozemí*. Rekkem: Stichting Ons Erfdeel.
LIJPHART, A. 1968. Typologies of Democratic Regimes. *Comparative Political Studies*. Vol. 1, 3–44.
ŘÍCHOVÁ, B. a kol. 1999. *Komparace politických systému II, druhé vydání*. Praha: VŠE.
STUBBS, R., UNDERHILL, G. (ed.). 2000. *Political Economy and the Changing Global Order*. Toronto: Oxford University Press, 231–234.
TŠEHHI Vabariigi statistiline aastakäik 1999. Tšehhi statistika 1999.
VESELÝ, Z. 1999. *Přehled dějin českého státu*. Praha: Vysoká škola ekonomická.
VOORHOEVE J. J. C. 1985. *Peace, Profits and Principles, A study of Dutch Foreign Policy*. Leiden, Martinus Nijhoff.
INTERNETILEHEKÜLG <http://www.benelux.be>

AVALDATUD PUBLIKATSIOONE

Rein Ruutsoo. *Civil Society and Nation Building in Estonia and the Baltic States: Impact of Traditions on Mobilization and Transition 1986–2000. – Historical and Sociological Study. Acta Universitatis Lapponiensis, 49. Rovaniemi: Lapin Yliopisto, 2002, 434 lk.*

Rein Ruutsoo ajaloolis-sotsioloogilise uurimuse põhiobjekt on Eesti nüüdisajaloo suur murrang, mille autor paigutab avarasse ajalooperspektiivi, keskendudes riigi ja ühiskonna vahekorrale sajandi algusest kuni nõukogude ajani. Uurimust kaitsti kõrge hinnangu saanud väitekirjana Lapi Ülikoolis (Soome, Rovaniemi). Väitekirja on ambitsioonikas oma tervikupüüdluses. Selles on kõige tähtsam nägemus iseorganiseerumise keskest rollist omariikluse rajamisel ja rahvuse ülesehitamisel.

Töö sissejuhatavas osas on kesksel kohal kodanikukultuuri uurimine Eestis ja teistes Balti riikides vahemikus 1918 kuni 1940. Ruutsoo näeb Eesti autoritaarse süsteemi suhtelise pehmuse põhjust kodanikuühiskonna eri osade ja riigi vahelise teatava dialoogi väljakujunemises kohe iseseisva riigi sünni järel. Teiseks fookusteemaks on kodanikualgatus nõukogude aastail, Teise maailmasõja lõpust kuni 1980ndate aastate keskpaigani. Raamat jätkub massiliikumiste ja suurte murrangute ajaga – “Eesti antikommunistliku revolutsiooni” perioodiga aastail 1986–1991. See osa vaatab ühelt poolt üleliidulist perestroikat ja teiselt poolt eestlaste endi aktiivsust Viimase puhul on analüüsitud nii Rahvarinde väljakujunemist kui ka sellega konkureerima asunud Eesti Kongressi sündi.

Murranguaega analüüsitakse ka rohujuuretasandil – 3000 elanikuga Kanepi vallas –, eesmärgiga välja selgitada, kuidas reageerisid murranguajale ajale perifeeria asukad. Töö lõputeemadeks on kodanikuühiskonna iseloom ja toimimine, otseselt aga kodanikuühiskonna kärbumine iseseisvas Eestis 1990ndail aastail ning arutlused kriisi põhjuste üle. Uurimuse vaatepunkt on sotsioloogilis-ajalooline ning seatud eesmärk eriti auahne. Teos on mõjuv saavutus, sest ta sisaldab ainet terveks uurimisprogrammiks. See sotsioloogilis-ajalooline uurimus nii oma ambitsioonide, ebaühtluse kui ka läbitungiva nägemusjõu poolest üks paras kivimürakas. Selles on tunda uurijakirge, aga ka tegevusõhinat ja paatost.

Eero Loone, Marek Järvik, K. Oudekki Loone.

Suveräänsus, seadus, immigratsioon. Tartu: Atlex, 2004, ix+274 lk.

Riigi (valitsuse) õigustatus on normatiivse poliitikateaduse keskseid küsimusi Platonist ja Aristotelesest alates kuni tänapäevani. Maailmas leidub aga rohkem kui üks riik, seega on ka probleemiks, mis õigustab mingi üksiku riigi olemasolu ja mida on mingi üksik riik õigustatud tegema. Tänapäeva globaliseeruv maailmas küsitakse isegi, kas rohkem kui ühe riigi olemasolu on õigustatud ja kas üldse on olemas eraldiseisvaid riike (valitsusi). Nendele küsimustele vastamises osales raamatu koostaja Eero Loone juba oma varasemates publikatsioonides (Eero Loone, Tanel Mätlik, Valdar Parve. 2000. *Konflikt, konsensus, moraal*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus).

Ühe riigi normatiivses teoorias on keskseks suveräänsuse mõiste. Käesolevas raamatus kirjeldatakse kaht suveräänsuse mudelit (vestfaali- ja bodäänisuveräänsust).

Näidatakse, et eraldi riikide olemasolu on õigustatud praegusel globalisatsiooniastmel ja et Krasneri teooria suveräänsuse silmakirjalikkusest on väär.

Paljudes teooriates on valitsuse õigustatud võim selgelt piiratud, näiteks jumala korraldustega või loomuõigusega. Raamatu autorid kahtlevad jumala või jumalate korralduste empiirilises kindlakstehtavuses ja loomuõiguse olemasolus. Marek Järvik leiab, et seadused ehk õigus on poliitilise tegevuse tulemus, mida ei saa õigustada moraaliga, kuid siiski leidub alusväärtusi, mis seavad õigustatavale õigusele raamid (inimkonna hävitamine ja inimeste hävitamine pole lubatavad).

Traditsiooniliselt kuulus vestfaalsuveräänsetele riikidele piiramatu õigus reguleerida immigratsiooni. Raamatus näidatakse, et piiride ületamise viisid on uues reaalsuses äärmiselt mitmekesised ja samas näidatakse, et vabaduse põhimõtte ei saa olla ainsaks aluseks sisserännupiirangute normatiivses käsitluses (rida autoreid toetab teatavasti piiramatu immigratsiooni). Originaalne õigusteteoreetiline põhjendus sellele väitele näitab, et tavaargumentatsioon pole märganud erinevate õiguste klasside olemasolu.

Vaatamata raamatukaupluste arvamusele, ei kuulu raamat juurasse, vaid filosoofiasse või poliitikateooriasse. Kirjastus müüb raamatut ka otse (www.atlex.ee).

Harry Roots. *Eesti bürokraatia järjepidevus ja uuenemine. Teine, täiendatud trükk.* Tallinn: Sisekaitseakadeemia kirjastus, 2004, 112 lk.

Raamat käsitleb bürokraatia fenomeni kolmes erinevas perspektiivis: (1) organisatsioonilises – bürokraatia kui teatav organisatsioonitüüp; (2) kliinilises – bürokraatia kui organisatsiooni-patoloogia vorm; (3) poliitilises – bürokraatia kui grupihuvid ja -võim. Empiirilises osas on antud ülevaade Eest Vabariigi avaliku teenistuse ja ametnikkonna kujunemisest 1990ndatel aastatel ning muutustest, mis ametnike seas aset leidnud juba uue aastatuhande algul. Viimaste seas väärivad tähelepanu järgmised: ametnike üldarv on stabiliseerunud, arviliselt kõige enam kasvas viimase viie aastaga vanemametnike grupp, seevastu vähenes järsult nooremametnike arv. Tõusnud on kõrgharidusega ametnike osakaal, mis pärast aastaid kestnud mõõna on taas jõudnud 1990ndate alguse tasemele. Jätkub ametnikkonna feminiseerumine: vanemametnike seas moodustavad naised juba 2/3 ning kõrgemate ametnike seas poole. Nooremametnike seas kahaneb ja vanem- ning kõrgemate ametnike seas kasvab alla-30-aastaste osakaal. Riigiasutustes on oluliselt nõrgenenud varasem Vene bürokraatiale omane juhi- ja võimukesksus, ametnikkonnas on jälgitav tugev orientatsioon saavutus- ja soorituskesksele administratiivkultuurile.

Anu Toots

The role of values in citizenship education: a comparative study of Estonian and Russian-speaking schools in Estonia. – *International Journal of Educational Research*, No. 968. Elsevier, 2004

Artikkel tugineb rahvusvahelisele kodanikukasvatuse uuringule, mille käigus 1999. aastal küsitleti umbes kümnet tuhandet 14-aastast õpilast 28 riigis. Kogu ajakirja number koosnebki selle uuringu valitud riike käsitlevatest artiklitest, mida omavahel ühendab demokraatlike väärtuste asetamine analüüsi keskmesse.

Vaadeldava artikli eesmärgiks oli analüüsida formaalse kodanikuhariduse eripära tärkavas demokraatlikus ühiskonnas, kus omavahel põimuvad kaks eriilmelist

protsessi – rahvuslik ülesehitus ja demokraatia konsolideerimine. Nõukogude režiimist päritud suure hulga mittekodanikega Eesti kujutab taolise topelttähtsusega kodakondsuse uurimiseks sobivat juhtumit. Artikkel analüüsibki seda keerukat olukorda, kus kodanikuidentiteet hõlmab endas nii juriidilist kui sotsialiseerimise aspekti. Uuritakse esiteks, milline on eesti ja mitte-eesti teismeliste toetus konventsionaalsele ja mittekonventsionaalsele kodakondsuse mudelile ning teiseks, millised on noorte hoiakud sotsiaalse kaasatuse eri vormide suhtes.

Analüüsi tulemusel selgus, et eesti ja mitte-eesti õpilaste hoiakud konventsionaalse kodakondsuse mudeli suhtes olid võrdselt madalad, kuid mittekonventsionaalse kodakondsuse osas märgatavalt erinevad. Tähelepanu väärib, et rahvusvahelises võrdluses madal reiting mõlemal kodakondsuse skaalal pole toonud kaasa õpilaste madalat huvi iseenda kodanikuaktiivsuse suhtes.

Uuringu tulemused kannavad olulist sõnumit Eesti õppekavapoliitika jaoks, demonstreerides, et positivistlik pedagoogika on konventsionaalse kodakondsuse mudeli juurutamisel läbikukkunud. Seda kinnitavad ka 2000. aastal XII klassi õpilaste seas tehtud kordusküsitluse tulemused. Viimased näitasid, et valimisealiste mitte-eesti noorte toetus konventsionaalsele kodakondsusele on teismelistega võrreldes järsult kahanenud. Ühtlasi on üldhariduse lõpuklassiks kujunenud selged lõhed eesti ja mitte-eesti noorte hoiakutes kodanikurolli osas, mis põhikoolis olid alles osaliselt märgatavad.

M. Temmes, G. Sootla. I. Lajavaara.

Models of The Administrative Reform Units. A Comparison of Finland, Estonia and Russia. University of Helsinki, 2004, 84 lk.

Raamatus keskendutakse mitte reformide sisu, vaid nende korralduse analüüsile. Eri riikide empiiriat on analüüsitud kindla uurimisprotokolli alusel, millest lähtudes on ka kolme riigi analüüsi tulemused kokku võetud 5. peatükis. Uuriti poliitikute ja ametnike rolle ja suutlikkust reformide läbiviimisel, juhtiva reformiagendi struktuuri ja ülesandeid, haldusaparaadi suutlikkust ja valmisolekut muutusteks. Raamatu teoreetiliseks üldjärelدuseks oli, et reformid kolmes riigis toimusid 1990ndatel aastatel kolme erineva, kuid maailmas tuntud klassikalise stsenaariumi järgi. Soomes toimusid reformid Põhjamaadele omase konsensuspoliitika, Venemaal aga Mandri-Euroopale iseloomuliku bürokraatiakeskse poliitika raames.

Eestis toimunud reform sarnaneb enim Anglo-Ameerika valtsemisruumis toimunule. Ühelt poolt me näeme Eestis nn heroilisi ülalt-alla reforme (Tatcheri, Reagani, Blairi stiilis), mille eesmärk on võib-olla isegi ennekõike suurendada partei poliitilist võimu. Teisalt me näeme nn hiilivaid reforme, mida usinad ametnikud teha sahistavad, kuna poliitikuid antud reform ei huvita. Seejuures toimuvad niisuguste heroiliste ja hiilivate etappide vaheldumine kõigis kolmes – keskvalitsuse, kohaliku omavalitsuse ja avaliku teenistuse reformidimensioonis.

Iivi Zájedová

Balti riikide regionaalne koostöö. (Originaal: Pobaltská regionální spolupráce), doktoritöö, 2004.

Kaitstud doktoritöö üheks eesmärgiks on täiendada Tšehhi erialast kirjandust Balti riikide koostööst Läänemere regioonis ning traditsioonilist vaadet lääne-ida suhetes.

Töö defineerib ühemõtteliselt Balti regiooni koos selle spetsiifiliste tunnustega, mida pole siiani veel Tšehhi erialases kirjanduses tehtud.

1991. aastal ilmusid uuesti poliitilisele kaardile Eesti, Läti ja Leedu. Nende riikide välispoliitika üheks tähtsamaks dimensiooniks sai koostöö ja integratsioon. Et saada võimalikult laia rahvusvahelist tunnustust, pidid need kolm uut riiki lahendama mitu ülesannet: redefineerima kolmepoolset Balti riikide koostööd, koostööd Balti ja Põhjala regiooni vahel, Balti riikide koostööd teiste riikidega Läänemere regioonis ning Balti riikide koostööd ELiga. Need kolm erinevat, kuid omavahel seotud aspekti on selle töö huviobjektiks.

Balti riide koostöö arengu hindamiseks on töös kasutatud sisemiste (nt poliitiliste ja majanduslike) ja väliste (suhted naabrite, regioonide ning ELi ja NATOga) faktorite analüüsi, mis mõjutavad integratsiooniprotsessi terves Läänemere ruumis.

Töö on poliitilis-geograafiline uuring, koosneb kuuest osast, kus on tehtud mitmeid jaotusi (regionaalseid, subregionaalseid, organisatsioonilisi ja institutsionaalseid). On defineeritud Balti riikide geograafiline, geopoliitiline ja sotsiaal-kultuuriline olemus, kasutades selleks homogeenseid ja heterogeenseid elemente. Mõlemad dimensioonid peegeldavad Balti riike regionaalses, institutsionaalses, õiguslikus, majanduslikus ja kultuurilises korralduses, paigaldatuna hierarhiliselt laiemasse Läänemere ja Euro-Atlandi ruumi.

Regiooni spetsiifika ja iseloomu määratlemiseks on kasutatud komparatiivse meetodi tüüpi – *area studies* –, mis võimaldab uurida määratletud regioone, leida nende arengus sarnasusi ja osalisi erinevusi ning jälgida arengu spetsiifilisi faktoreid, mis kõik võivad mõjutada suhete arengut ja koostööd valitud riikide vahel.

AUTORID

Kadakmaa, Heigo (1970) TPÜ Riigiteaduste osakonna lektor, politoloogia doktorant Stockholmi Ülikool

Haridus: BA(politoloogia), Tartu Ülikool 1999, MA(politoloogia), Oslo Ülikool 1999

Töö: alates 1998 lektor TPÜ Riigiteaduste osakonnas. Loengud: uurimismeetodid riigiteadustes, institutsiooniteooria.

Uurimisvaldkond: administratiivpoliitika, haldusreformid.

Kontakt: heigo.kadakmaa@sh.se

Kalev, Leif (1976) TPÜ Riigiteaduste osakonna õiguspoliitika assistent

Haridus: BA(õigusteadus, avaliku haldus ja politoloogia) 1999, MA(sotsioloogia) 2002, Tartu Ülikool; sotsioloogia doktorant 2002 Tartu Ülikool; politoloogia doktorant Helsingi Ülikoolis alates 2003.

Töö: alates 2001 Tallinna Ülikooli projektijuht; lektor Tartu Ülikoolis ja Tallinna Pedagoogikaülikoolis. Loengute teemad: õiguse alused, Eesti õiguskord, haldusõigus, poliitika- ja valitsemise alused.

Uurimisvaldkond: kodakondsus; sotsiaalne kapital; erakonnaideoloogiad.

Ühendused: Eesti Sotsioloogide Liidu esimees.

Kontakt: leif@tpu.ee

Palmaru, Raivo (1951) Akadeemia Nord professor, juhtimis- ja kommunikatsiooniteaduskonna dekaan

Haridus: MA(politoloogia) PhD (politoloogia ja riigiteadused) Tallinna Pedagoogikaülikool.

Töö: ajalehe Noorte Hää, 1983-85, ja ajakirja Aja Pulss osakonnajuhataja 1985-88, EKP Keskkomitee analüüsi- ja prognoosisektori juhataja 1988-90, Eesti TV ühiskonnaelusaadete direktor 1990-93, ajalehe Rahva Hää osakonnajuhataja 1993, ajalehe Eesti Sõnumid erikorrespondent 1994, Sõnumilehe erikorrespondent 1995-97, EV peaministri nõunik, peaministri büroo juhataja 1997-99, ajakirja Luup toimetaja 1999-, Akadeemia Nord lektor, politoloogia õppetooli hoidja 2000-01 ning professor, meedia ja reklaami õppetooli juhataja alates 2001.

Ühendused: World Association for Public Opinion Research (WAPOR).

Peamised uurimisvaldkonnad: kommunikatsiooniteooria, poliitiline kommunikatsioon, meedia mõju uurimine.

Kontakt: 673 7976; raivo.palmaru@nord.ee

Raju, Olev (1948) Tartu Ülikooli Majandusteooria õppetooli majandusteooria erakorraline professor

Haridus: Tartu Riiklik Ülikool 1971 (rahandus ja krediit), PhD (majandus) 1975, PhD (majandus) 1991; täienduskoolitus Yorki ülikoolis 1992.

Töö: Tartu Ülikool 1971-, dotsent 1980-83 ja 1985-91, majandusteooria korraline professor 1991-95, erakorraline professor 1995-, VIII ja IX Riigikogu liige 1995- (rahanduskomisjon, korruptsioonivastase seaduse kohaldamise komisjon), Tartu Linnavolikogu alates 1989.

Peamised uurimisvaldkonnad: riigieelarve ja kohalike omavalitsuste eelarved, maksundus ning majanduslik vastutus.

Ühendused: Eesti Keskerakond, Eesti Teadlaste Liit, Kristliku Kultuuri Keskus.

Kontakt: olev.raju@ut.ee

Roots, Harry (1950) Tallinna Pedagoogikaülikooli organisatsiooni- ja juhtimisteooria õppetooli professor

Haridus: Tartu Riiklik Ülikool 1973 (ajalugu), PhD (ajalugu) ENSV Teaduste Akadeemia Ajaloo Instituut 1977; kõrgemate riigiametnike juhtimiskursused JOKO 14/94, Hallinnon kehittämiskeskus (Helsinki) 1994-95.

Töö: Riigikantseläi Koolituskeskus 1992-94, Eesti Haldusjuhtimise Instituut 1994-97, Phare kohalik ekspert 1997-98, Sisekaitseakadeemia prorektor 1998-2001, Tallinna Pedagoogikaülikooli organisatsiooni- ja juhtimisteooria õppetooli professor 2001-.

Kontakt: harry@tpu.ee

Ruutsoo, Rein (1947) Tallinna Pedagoogikaülikooli Riigiteaduste osakonna poliitikateooria professor.

Haridus: PhD (filosoofia ajalugu), Riia Ülikool, 1978; PhD Lapi Ülikool 2002

Töö: ENSV Teaduste Akadeemia Ajaloo Instituudi aspirant ja nooremteadur 1971-83, Eesti Rahvusraamatukogu 1983-89 (nõukogudes vastase tegevuse tõttu teadustöö keelatud); Eesti Teaduste Akadeemia Filosoofia, Sotsioloogia ja Õiguse Instituudi, 1989-94 teadur ja Tallinna Pedagoogikaülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi vanemteadur 1995-98, Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna korraline professor 1998-2003, Tallinna Pedagoogikaülikooli Riigiteaduste osakonna poliitikateooria professor 2003; Helsinki Ülikooli sotsioloogia osakonna abiprofessor 2003

Peamised uurimisvaldkonnad: kodaniku-ühiskond, sotsiaalsed liikumised, ideoloogiad post-kommunistlikus kontekstis, diskursiivsed praktikad, kultuuri-poliitika ning Baltikumi 20 sajandi poliitiline ajalugu.

Ühendused: Eesti Kongressi saadik 1990-1992, Eesti Komitee liige 1990, Eestimaa Rahvarinde volikogu 1988-91, Põhiseaduse Assamblee liige 1991-92, Eesti Sotsiaaldemokraatliku Partei asutajaid 1990.

Kontakt: ruutsoo@iiss.ee; ruutsoo@tpu.ee

Sootla, Georg (1954) Tallinna Pedagoogikaülikooli Riigiteaduste osakonna avaliku poliitika korraline professor

Haridus: PhD Moskva Riiklik Ülikool, 1982.

Töö: õpetas sotsiaalteadusi alates 1982 aastast, alguses Tallinna Polütehnilises Instituudis, alates 1991 Tallinna Pedagoogikaülikoolis. 1991 – 1993 juhtis koostöös IPSAga Rahvusvahelist Politoloogiat Kooli. Aastast 2002 Kesk ja Ida Euroopa Haldusassotsiatsiooni uurimiserühma (administratiiv-poliitilised suhted) juht.

Peamised uurimisvaldkonnad: Ida ja Kesk Euroopa riikide maksuadministratsioon, kohaliku omavalitsuse eelarved, kohaliku demokraatia indikaatoreid, valitsuskabinetide otsustusstiilid, administratiivpoliitilised suhted, haldusreformide institutsionaalsed korraldus.

Kontakt: gsootla@tpu.ee

Zajedova, Iivi (1955) Tallinna Pedagoogikaülikooli Riigiteaduste osakonna rahvusvaheliste suhete lektor, politoloogia PhD

Haridus: MA, PhD Praha Karli Ülikool, 2004.

Töö: 1999 -2001 aastast õppejõud Karli Ülikooli Sotsiaalteaduskonna politoloogia kateedris. Loengud: Läänemere regionaalne koostöö, rahvusvahelised suhted, julgeolek, poliitiline geograafia.

Kontakt: iivi@seznam.cz

Toots, Anu (1959) Tallinna Pedagoogikaülikooli riigiteaduste osakonna juhataja, halduspoliitika dotsent

Haridus: Leningradi Riiklik Ülikool, PhD (ajalugu) 1990.

Töö: TPU õppejõud alates 1982, riigiteaduste osakonna juhataja 1995-1997 ja 2001-2005. Peamised loengukursused: poliitiline sotsioloogia, uurimismeetodid riigiteadustes,

erinevad kursused heaoluriigist ja avalikest poliitikatest.

Peamised uurimisvaldkonnad: demokraatlik kodakondsus ja kodanikekultuurid, erakonnad ja valimised, heaoluriik ja sotsiaal- ning hariduspoliitika. A. Toots on osalenud mitmetes rahvusvahelistes uurimisprojektides (*IEA Civic Education Study; Indicators of Local Democracy*) ning võrgustikes (*NISPAcee, Childwatch International; Consumer Citizenship Network*).

Kontakt: anuto@tpu.ee, www.hj.tpu.ee

Unt, Renna (1981) Tallinna Pedagoogikaülikooli Teadus- ja arendusosakonna arendusprojektide juht.

Haridus: BA (haldusjuhtimine), Tallinna Pedagoogikaülikool 2003; alates 2003 Tartu Ülikool (politoloogia magistriõpe).

Töö: TPÜ õpilasakadeemia Euroopa õpingute lektor alates 2004; Riigiametnike veebipõhise kaugkoolituse “Euroopa Liidu põhiteadmised” lektor (koolituse korraldaja TPÜ riigiteaduste osakond) 2004; Tallinna Pedagoogikaülikool Teadus- ja arendusosakond arendusprojektide juht 2003 -

Peamised uurimisvaldkonnad: Euroopa Liidu poliitiline süsteem, poliitika kujundamise protsess, valitsemiskorraldus- ja institutsioonid.

Kontakt: renna.unt@tpu.ee

Velthut, Annika (1978) Keskkonnaministeeriumi kantsler.

Haridus: BA (haldusjuhtimine), Tallinna Pedagoogikaülikool 2000; OSI/Chevening uurimisstipendium Oxfordi Ülikoolis 2001-2002; MA (haldusjuhtimine), Tallinna Pedagoogikaülikool 2003.

Töö: Tallinna Pedagoogikaülikooli riigiteaduste osakonna lektor ja teadusassistent (loengute ja seminaride läbiviimine õppeainetes Poliitika ja valitsemise alused, Avalike organisatsioonide juhtimine, Sissejuhatus avalikku haldusse, Valitsemiskorraldus ja –institutsioonid) 1999-2004; NordBalt programmi Eesti koordinaator (noorte riigi- ja poliitikateadlaste uurimisvõrgustik, kuhu kuuluvad Uppsala, Tartu, Oslo, Läti Ülikool ja Tallinna Pedagoogikaülikool) 2000-2001; Töögrupi “Poliitikute-ametnike suhted” juht NISPAcee XI aastakonverentsil Bukarest, Rumeenia 2003; Eesti Vabariigi Keskkonnaministeerium, ministri nõunik 2003-2004, kantsler 2004- ...

Peamised uurimisvaldkonnad: poliitika kujundamise protsess, poliitika analüüs ja valitsuse otsustusprotsess.

Kontakt: annika.velthut@ekm.envir.ee

Vetik, Raivo (1957) Tallinna Pedagoogikaülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi direktor; võrdleva poliitika professor

Haridus: Tartu Ülikool 1981 (*cum laude*; õigusteadus), PhD, Läti NSV TA Õiguse ja Filosoofia Instituut 1989, PhD (*magna cum laude*), Tampere Ülikool 1999.

Töö: Tartu Ülikooli filosoofia kateedri aspirant 1985-88, õpetaja 1989-91, filosoofia kateedri ja politoloogia osakonna vanemõpetaja 1991-95, politoloogia osakonna juhataja 1993-95 ja dotsent 1995-2000, Tallinna Pedagoogikaülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi direktor 1998- ja riigiteaduse osakonna võrdleva poliitika professor 2001-.

Peamised uurimisvaldkonnad: multikultuursus, integratsioonipoliitika.

Ühendused: Rahvusvaheline Politoloogia Assotsiatsioon, Eesti Politoloogia Assotsiatsioon, Eesti Sotsioloogia Assotsiatsioon, Euroopa Sotsioloogia Assotsiatsioon, Soome Semiootika Assotsiatsioon, Ungari Semiootika Assotsiatsioon.

Kontakt: vetik@iiss.ee, http://www.iiss.ee