

RIIGI- JA KOHALIKU OMAVALITSUSE AMETNIKE
PÄDEVUSKOOLITUSPROGRAMM

JÜRI RUUS

POLIITILISED INSTITUTSIOONID

EESTI VABARIIGI RIIGIKANTSELEI
EESTI HALDUSJUHTIMISE INSTITUUT

Tallinn 1998

Käesolev väljaanne on valminud Riigikantselei tellimisel riigieelarvelistest vahenditest ning on kasutatav riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnike pädevuskoolitusprogrammide õppematerjalina.

© Kõik kirjastamisõigused tervikmaterjalile kuuluvad Riigikantseleile ja Eesti Haldusjuhtimise Instituudile. Käesoleva õppematerjali mehaaniliste või elektrooniliste vahenditega reprodutseerimine või mingil muul viisil paljundamine, kaasa arvatud fotopaljundus, informatsiooni talletamine ja kontaktkopeerimine ärilistel eesmärkidel on keelatud.

Sisukord

1. Riigi olemus ja funktsioonid

- 1.1. riik
- 1.2. Liberaalne, konservatiivne ja radikaalne riik
- 1.3. Riigi struktuurivariandid
- 1.4. Pluralism, elitarism, marksism, korporatism

2. poliitika mõiste

- 2.1. Mis on poliitika?
- 2.2. Mänguteooria
- 2.4. Eastoni Poliitiline Süsteem

3. Parteide ja huvigruppide olemus, tüübid ja iseärasused

- 3.1. Parteide funktsioonid
- 3.2. Massi-, kaadri-, diktaatorlikud- ja catch-all parteid
- 3.3. Parteide süsteemid ja nende mõju poliitika kujunemisele
- 3.4. Survegrupid, lobby iseärasused tänapäeval
- 3.5. Parlamendieelne, parlamendisise ja parlamendijärgne juurdepääs
- 3.6. Valitsus

1. Riigi olemus ja funktsioonid

1.1. riik

Riiki võib määratleda mitmeti — õiguslikust ja ühiskondlikust aspektist, organisatsiooniliselt ja funktsionaalselt.

Organisatsiooniliselt käsitletakse riiki kui valitsemisinstitutsioonide kogumit. Valitsemist vaadeldakse kui seaduste loomise, kontrollimise, riigi suunamise ja reguleerimise protsessi. Nüüdisaegne riik on institutsioon, milles võib esile tuua viis iseloomulikku joont:

Riik on eraldiseisev institutsioon või institutsioonide kogum, mis on ülejäänud ühiskonnast niivõrd erinev, et kujunevad välja riigi ja eraelu valdkonnad.

Riik on suverään, kõrgeima võimu kandja oma territooriumil ning omab absoluutset võimu kõikide seaduste elluviimiseks, kusjuures selle realiseerimiseks on tal olemas sunnivahendid. Avaliku õiguse loovad riigiametnikud ja selle elluviimise tagab jõu kasutamise monopol.

Riigi suveräänsus laieneb tema territooriumil kõikidele indiviididele ja seda rakendatakse võrdselt kõikide suhtes.

Nüüdisaja riigi koosseis värvatakse ja koolitatakse riigi bürokraatlikuks juhtimiseks.

Riigil on õigus koguda temale alluvalt elanikkonnalt makse oma tegevuse finantseerimiseks.

Funktsionaalsest aspektist saab riiki vaadelda kahel viisil:

ex ante lähenemisviis määratleb riiki kui institutsioonide kogumit, mis teostab teatud eesmärgid, kavatsusi või sihte. Riigi all mõistetakse neid institutsioonitüüpe, mida tavaliselt ei käsitleta “avalikku” sfääri kuuluvatena. Organisatsioonid, mille eesmärgid või sihid kattuvad riigi omadega, lülitatakse automaatselt riigi koosseisu.

ex post lähenemisviis määratleb riiki tema tegevuse tulemuste põhjal, st kui sotsiaalse korra tagajat. Riiki samastatakse nende institutsioonide või käitumisstruktuuridega, millel on stabiliseeriv toime.

Mõlema definitsiooni puhul määratletakse riiki kui ühtset subjekti, mis välistab võimaluse käsitleda riiki kui indiviidide kogumit. Funktsionaalne määratlus on tähtsal kohal marksistlikes kontseptsioonides, ent seda võib kohata ka pluralismis.

Liberaalse demokraatia kontekstis nähakse riiki kui valitsemist või kollektiivset omavalitsust. Liberaalne demokraatia on enamuse võimu põhimõttel rajanev representatiivvõimu süsteem, milles mõned indiviidid on sellele vaatamata kaitstud riigi sekkumise eest ning neid ei saa piirata isegi mitte valijaskonna enamus. Sellise riigi edasiarenenud vormiks on konsensusdemokraatia, mida praktiseerivad sellised tuntud riigid nagu Šveits ja Belgia.

Tavaliselt mõistetakse ja määratletakse riiki kui avalik-õiguslikku organisatsiooni, mis oma õiguskorra loomisel ja sellel korral põhinevates võimuavaldustes on oma territooriumil piiramatu ja rahvusvahelistes suhetes sõltumatu igast muust võimust.

Aja jooksul on rõhk riigi mõiste määratluses mõnevõrra muutunud — antiikajastu ja keskaja eetilise-religiooselt funktsioonilt võimule ja sealt edasi õigusele.

Riigi õigusliku määratluse kõrval on oluline riigi sotsiaalne määrang, milles riigi õiguslike funktsioonidega rööbiti rõhutatakse võimu funktsiooni. Riik on sotsiaalse ühiselu tsiviliseeritud vorm, milles seosed ühiskonnaliikmete vahel on korraldatud tsentraliseeritud võimuhete alusel. Erinevalt riigi õiguslikust käsitlusest vaatab ühiskonnateadus riiki kui sotsiaalset fenomeni, milles tähtsaim ja olulisim pole mitte õigus, vaid organiseeritud ja institutsionaliseeritud võim. Võim ühiskondlikus mõttes tähendab valitsemis- ja alluvussuhteid. Ühiskonnateaduse seisukohalt on sellised suhted vajalikud ühiskonna juhtimiseks, st ühiskondlike suhete korraldamiseks.

Riiki võib vaadelda ka kui sotsiaalse kooselu kõrgeimat vormi, milles arvuliselt suureks kasvanud ja sisemises tööjaotuses komplitseeritud inimkollektiivi juhtimine ja elukorraldus on rajatud mitte enam üksikute kollektiivi liikmete isiklikule tublidusele, vaid ühiskondlike institutsioonide formaalselt korraldatud tsentraliseeritud võimule. Võimu tulekski seejuures mõista kui võimet ja võimalust allutada inimesi oma taatele.

Riik kui **sotsiaalse kooselu vorm** koosneb kolmest elemendist: territooriumist, kodanikkonnast ja kehtivast riigivõimust.

Riigi territoorium on maa-ala, millel toimib riigivõim ning mis on suletud igasugusele muule võimukasutusele ilma riigivõimu selge loata. Kõik sellel maa-alal asuvad isikud on allutatud riiklikule võimule. Peale maismaa kuuluvad riigi territooriumisse veealad ehk akvatoorium, mis jäävad riigi piiridesse. Territooriumi osadeks võivad olla ka sellest eraldi asuvad, teiste riikide territooriumide vahele jäävad alad, **enklaavid**.

Riigi territooriumil on kahesugused omadused. Esiteks on territoorium riigi kui õigussubjekti üks avaldusvorm. Riigi kui subjekti tegevus saab avalduda üksnes mingil ruumiliselt määratud maa-alal. Seetõttu kaitsevad riigid oma territoriaalset terviklikkust “raevuka kirega”. (*Encyclopedia of Government and Politics*. Vol. 1) Teiseks on riigi territoorium riigivõimu rakendamise ruumiline eeldus kõigi riigi maa-alal asuvate inimeste, nii kodanike kui võõraste suhtes.

Kuigi riigid teostavad oma territooriumil piiramatut võimu, on võimalik, et territooriumi mõnel osal võib riik võtta endale kohustuse piirata oma võimukasutust, mida tehakse rahvusvaheliste lepingute alusel.

Kodanikkond on vaadeldav kahest aspektist.

Esiteks on kodanikkond riigi element, mis täidab riigivõimu subjekti funktsiooni, st teostab riigivõimu. Riigivõim on uusaegses demokraatlikus ühiskonnas kodanikkonna tahte instrument. Kodanikkonna tahe ei ole füüsiline tahe, vaid juriidilistel põhimõtetel vormistatud rahva juriidiline tahe, mis fikseeritakse riigi põhiseaduses. Demokraatlikel alustel loodud põhiseaduse normide ignoreerimine, nende hülgamine pragmaatilise kasu või huvi nimel tähendab seega rahva tahte kui poliitika instrumendi asendamist üksikisiku või grupi diktatuuriga. Mis tähendab demokraatia asendamist diktatuuriga. Põhiseadust ignoreeriva poliitika eesmärk ei saa olla rahva huvide kaitsmine, selle asemel kasutatakse riigivõimu kitsaste grupihuvide teenistuses. Välispoliitikas tähendab see sageli, et riik on sattunud teiste riikide mõju alla ning on kaotanud osa oma iseseisvusest.

Teisalt on kodanikkond riigivõimu tegevuse objekt, st riigivõim korraldab ja reguleerib kodakondsete elu. Inimhulgal, kes allub küll kõigi jaoks ühisele võimule, omamata aga muid sotsiaalseid sidemeid, ei ole kodanikkonna kvaliteeti ega moodusta riiki.

Kõik riigi territooriumil elavad inimesed ei pruugi siiski kuuluda kodanikkonda. Peale kodanike võivad riigi territooriumil elada veel välismaalased, kodakondsuseta isikud või topeltkodakondsusega inimesed. Need inimesed erinevad kodanikest selle poolest, et neil ei ole poliitilisi õigusi selles riigis või need on piiratud, st nad ei või osaleda valimistel, rahvahääletusel ega parteide tegevuses, nad ei saa võtta osa riigivalitsemisest.

Riigi ja kodanikkonna suhet võib vaadelda kolmes plaanis:

Üksikisik allub riigile ainult sedavõrd, kui seda nõuab seadus. Riigi iga pretensioon üksikisiku suhtes peab olema seadusega põhjendatud. Kõik, mis jääb neist piiridest väljapoole, kuulub üksikisiku vabaduste sfääri.

Üksikisiku avalik-õiguslike pretensioonide tuumaks riigi suhtes on sotsiaalsed huvid. Neile rajanevad riigi ja üksikisiku õiguslikud suhted.

Riiklik tahe on kodanikkonna tahte väljendus. See võib avalduda kahel eri viisil: kohustuste ning õiguste omistamise kaudu. Seetõttu, et riik võib omistada oma kodanikele teatud õigusi, võib kodanikku vaadelda kui teatavat riigiorganit. See omadus kandub üksikisikult ka kollektiivile, sh näiteks poliitilistele parteidele.

Riigivõim. Võim on võime allutada inimest temast väljaspool seisvale võõrale tahtele. Selline võim võib esineda kahel kujul: (1) **valitseva võimuna** ja (2) **mittevalitseva võimuna**. Mittevalitsev võim võib küll luua eeskirju ja reegleid kollektiivi ja selle liikme tegevuse reguleerimiseks, kuid tal ei ole vahendeid nende eeskirjade tingimusteta täitmise tagamiseks. Niisuguse võimu toimet saab igauks vältida, väljudes sellisest kollektiivist. Mittevalitseva võimu näitena võib nimetada tänapäeva kiriku võimu koguduse liikmete üle, samuti ühiskondlike organisatsioonide võimu oma liikmete üle. Valitsev võim on seevastu võim, mille eest ei saa taganeda, mida ei saa vältida. Valitsemine tähendab saavutada esitatud nõuete, käskude, seaduste tingimusteta täitmine. Samuti tähendab valitsemine kuuletumise saavutamist. Selline omadus on ka riigivõimul, mistõttu riigivõimu tunnuseks võib pidada valitsemist.

Võimu kasutamise viise on mitmeid. Need ei sõltu üheselt konstitutsioonilisest korraldusest. Võimu kasutamise, valitsemise viisi iseloomustab poliitiline režiim.

Riigi poliitilisi funktsioone on välja toodud mitmeid:

Huvide artikulatsioon, mis on kommunikatsioon kodanike ja gruppide tasemel, et teha oma huvid riigile arusaadavaks.

Huvide agregatsioon, mis on koigi poliitiliste jõudude soovide, huvide ja vajaduste transformatsioon vähemateks alternatiivideks.

Poliitiline sotsialiseerimine on protsess, mille abil indiviidid omandavad poliitilise maailmapildi.

Poliitiline kommunikatsioon, mis on mehhanism juhtimaks poliitilist informatsiooni.

Seaduste tegemine on protsess, mille abil riik loob poliitilisi otsuseid ja ühiskondlikke väärtusi.

Seaduste juurutamine on poliitiliste otsuste ellurakendamise protsess.

Seaduste tolgendamine erimeelsuste korral, lähtuvalt kehtivast poliitikast ning rakendamise üle otsustamine.

Riik teostab oma voimu läbi riigiorganite. Riigiorganid on riigi organisatsioonilise struktuuri koostisosad, isikud või ametiasutused, kes täidavad kindlaksmääratud ülesandeid ja moodustavad riigivoimu toimemehhanismi. Modernset riiki iseloomustab riigiorganite paljusus. Neid võib liigitada mitmeti: funktsioonide järgi võib eristada seadusandlikke, täidesaatvaid ja kohtuorganeid; asendi järgi riigiorganisatsioonilises ülesehituses kesk- ja kohalikke ning korgema ja madalama astme organeid; tegutsemisviisi järgi ainuisikulisi ja kollegiaalseid; tähtsuse järgi esmaseid ja sekundaarseid ning iseseisvaid ja soltuvaid organeid; püsivuse järgi normaalseid ja erakorralisi jt.

Riigiorganite moiste määratlemisel on kahesuguseid seisukohti ja teooriad. Traditsioonilise teooria järgi on riigiorganid isikud või asutused, kes väljendavad riigi tahet oma pädevuse piires. Selle seisukoha järgi on riik ja riigiorganid oma koguhulgas üks ja seesama organisatsioon. Riik toimib ja saab eksisteerida üksnes oma organite vahendusel. Seetõttu ei ole riigiorganid riigiga esindusvahekorras, organid ei esinda riiki. Seejuures peab G. Jellinek vajalikuks eristada riigiorganit ja organikandjat. Organikandjaks on inimene, keda on võimalik mõjutada või distsiplineerida; organi puhul ei ole see võimalik.

H. Kelseni loodud normatiivse teooria järgi on riik ja oiguskord üks ja seesama nähtus. Sellest seisukohast on riigiorganite olemasolu väljaspool oiguskorda mõtetu. Norme loovate subjektidena on riigiorganid oiguskorra arendamisel normisikud, kes on ühtlasi oiguskorra funktsioonide teostajad. Kelseni arvates on riigiorganid korgema normi määratud madalama normi loojad ning sellistena oiguskorra funktsioonide täitjad. Kelsen eristas riigiorganitena seadusandlikke, täidesaatvaid ja kohtuorganeid.

Riigiorganite süsteemi kujunemist mõjutavad mitmed tegurid, sh riigivorm, ajalooline traditsioon, poliitiline otstarbekohasus jm. Seetõttu erineb riigiorganite terviklik süsteem riigiti suurel või vähemal määral.

Kehtiva põhiseaduse kohaselt on Eesti olulisemate riigiorganite struktuur alljärgnev. Esmaseks riigiorganiks ja kõrgeima voimu kandjaks Eestis on rahvas. Oma voimu teostab rahvas hääleoiguslike kodanike kaudu Riigikogu valimiste ja rahvahääletusega. Valimisoigust ei ole kodanikel, kes on kohtu poolt tunnustatud teovoimetuteks või kes on süüdi mõistetud kuritegudes ja kannavad karistust kinnipidamiskohtades. Peale karistuse kandmist taastuvad ka poliitilised oigused. Sekundaarseks riigiorgani näiteks on Riigikogu, kellele rahvas delegeerib oma seadusandliku oiguse. Riigikogu olulisemad ülesanded on järgmised:

korraldab seaduste ja otsuste vastuvõtmist ning rahvahääletusi;

kinnitab riigieelarve vastuvõtmist ja selle täitmise aruande;

annab peaministri kandidaadile volitused valitsuse moodustamiseks;

valib Vabariigi Presidendi;

nimetab Vabariigi Presidendi ettepanekul ametisse Riigikohtu esimehe, Eesti Panga nõukogu esimehe (ja viimaste ettepanekul panganõukogu ja Riigikohtu liikmed), riigikontrolöri, oiguskantsleri ja kaitseväge juhataja;

otsustab umbusalduse avaldamise Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministreile.

Tänapäeva parlamentaarsetes süsteemides töötab korgem täidesaatev voim seadusandliku voimu kontrolli all. Siiski on selle kontrolli ulatus muutunud 20. sajandi teisel poolel täidesaatja kasuks. Kallalekippumisi parlamendi "oiguslikule suveräänsusele" on olnud palju ja kaugeleulatuvaid. Üks tähtis muudatus on kohtuliku järelevalve kasv. Kui kohus võib tunnistada parlamendi poolt vastu voetud seaduse konstitutsioonivastaseks, siis ei ole see parlament enam täielikult suveräänne selle sona traditsioonilises tähenduses .

Eesti Vabariigi Valitsuse korval on teise astme institutsiooniks ja riigiorganiks Eesti Vabariigi President. Korgeim kohtuvoim kuulub Riigikohtule, kes vaatab läbi kohtulahendeid kassatsiooni korras. Riigikohtu ülesandeks on ka pohiseaduslik järelevalve. Riigi- ja kohaliku omavalitsuse organite tegevuse oiguspärasuse kindlustamiseks on loodud Oiguskantsleri institutsioon. Riigiorganite majandusliku tegevuse ja nende käsutuses oleva vara otstarbekohase kasutamise kontrollimiseks on loodud pohiseadusliku institutsioonina Riigikontroll.

1.2. Liberaalne, konservatiivne ja radikaalne riik

Liberaalset, konservatiivset ja radikaalset nägemust eristatakse põhiliselt nende suhtumisest riigi sekkumisest ühiskonna protsessidesse.

Liberaalse mõtteviisi järgi eksisteerib kaks olulist põhjust, miks riik peab aktiivselt sekkuma indiviidide ja gruppide vabasse suhtlemisse. Esiteks, vaba turumajanduse korral eksisteerib mitmeid mõjuvõimsaid ja agressiivseid gruppe, millede käitumine võib olla ohtlik teistele ning kehtivatele seadustele. Negatiivseid tagajärgi on võimalik ära hoida ainult riigi karmi sekkumisega. Teiseks eksisteerib turumajanduse korral ühiskonnas ebavõrdsus, mistõttu paljud grupid kannatavad sotsiaalmajanduslikku puudust.

Seega on liberaalne riik üsna aktiivne oma nägemuses riigi rollist. Riik on reguleerija, ära hoides ja ohjeldades indiviidide ning gruppide käitumist, mis võiks ohustada avalikku huvi. Liberaalne riik on ka ümberjagaja, sekkudes sotsiaalsesse ning majanduslikesse protsessidesse tagamaks kõigile inimväärne hüvede (kaupade ja teenuste) tase. Kaasaegses poliitikas on sellist riiki nimetatud ka heaoluriigiks (i.k *welfare state*), peegeldades selle elluviidavat poliitikat, mis tagab kvaliteetse elu kõigile ühiskonna liikmetele.

Konservatiivses riigis peaks riigi osalus olema minimaalne. Riik peaks omama militaarset ja poliitilist jõudu ainult selleks, et kaitsta ühiskonda ja selle suveräänsust välise agressiooni eest, kuid ühiskonna sisemistesse protsessidesse riik ei tohiks sekkuda. Turumajandus suudab ise välja töötada optimaalse ning funktsioneeriva sotsiaalse ja majandusliku korra. Seega piirduks riigi osalus valvuri osaga, kes tagab põhilised õigused kõigile ühiskonna liikmetele. Riigi osa piirduks kõigest üksikute ühiskonnale ohtlike indiviidide ja gruppide korralekutsumisega ning minimaalsete toetuste jagamisega võimalikult vähestele. Ekstreemsemas vormis on öeldud, et mida vähem riiki, seda parem.

Radikaalne riik järgib jäigalt ja kompromissitult kord omaksvoetud põhimõtteid. Poliitikas

nimetatakse radikaalseiks rühmitusi ja riike, mis oma sihte ja huvisid järgides ei soovi mõista ega arvestada teiste jõudude taotlusi. Riiki vaadeldakse kui institutsioonide kogumit, mille peamiseks ülesandeks on ühiskonnas domineeriva klassi huvide eest seismine.

1.3. Riigi struktuurivariandid

Struktuuri järgi jagatakse riike ühtseteks ehk unitaarriikideks ja liitriikideks ehk konföderatsioonideks. Kõige põhilisemalt erinevad riigitüübid poliitilise tsentraliseerituse astmelt ja valitsusotsustuste mõjult kodanikele ning gruppidele.

Unitaar- ehk ühtsesse riiki iseseisvaid riike ei kuulu. Unitaarriigil on tsentraliseeritud riigivõimu- ja valitsemisorganid ning ühtne seadusandlus, territoorium on jagatud haldusüksusteks, millel ei ole iseseisvust, vaid on keskse riigivõimu kohalikud esindused. Tänapäeval on enamik riike unitaarriigid.

Liitriigil on küll ühisorganid, kuid peale nende on osariikidel ka iseseisvad seadusandliku ja täidesaatva võimu organid. Väljaspool föderatsiooni pädevust on osariigid suveräänsed. Monarhiate vahel moodustatud liitriike nimetatakse unioonideks. Need jagunevad **personaal- ja reaaluinionideks**. Personaaluinionis ühendab riike ühine riigipea. Selline olukord võib tekkida, kui monarhi surma järel läheb troon pärimise teel tema sugulastele. Nii võib põhimõtteliselt riigipea pärida ka teise riigi trooni. Ühise riigipea olemasolu ei muuda põhimõtteliselt personaaluinionis kuuluvate riikide kui rahvusvahelise õiguse subjektide seisundit. Nad jäävad edasi rahvusvahelise õiguse subjektideks ja võivad sõlmida ka omavahel lepinguid. Selliseid liitriike esineb harva. Näitena on sobilik Rootsi-Norra 1815-1905.

Reaaluinionid on rahvusvaheliste lepingutega loodud liidud, mille eesmärk on tavaliselt korraldada ühist riigikaitset. Reaaluinionil on üks riigipea ja rahvusvahelises suhtlemises tunnustatakse õiguse subjektina vaid uniooni. Siseriiklikes küsimustes on liidus osalejad suveräänsed neis küsimustes, mis ei ole antud liidu kompetentsi. Reaaluinion oli Austria-Ungari aastail 1867-1918 ja Taani-Island 1918-1944.

Vabariikidevahelised liidud jagunevad konföderatsioonideks ja föderatsioonideks. Konföderatsioon on vabariikide liit, mis sõlmitakse rahvusvahelise lepinguga teatud eesmärkide saavutamiseks. Harilikult on selleks välispoliitika koordineerimine iseseisvuse kaitseks ja omavahelise majanduskoostöö tihendamiseks. Konföderatsioonil ei ole ühist riigipead. Ühisküsimused otsustab osariikide esindajaist konvent, millest riigid võtavad osa oma diplomaatiliste esindajatega. Konvendi otsuseid viivad ellu liidust osavõtvate riikide riigiorganid. Konföderatsioon ise ei ole rahvusvahelise õiguse subjekt, vaid seda subjektsust kannavad konföderatsiooni moodustavad riigid.

Föderatsioon on liitriik, mis tekib riigiõigusliku akti, konstitutsiooni vastuvõtmise tulemusel. Föderatsioonil on oma riigipea ja keskorganid föderatsiooni kompetentsi kuuluvate küsimuste lahendamiseks.

Üldiselt võib riigid struktuuri alusel jagada unioonideks, föderatsioonideks ja konföderatsioonideks ning nende peamised omadused esitada tabelina.

Konföderatsioon	Föderatsioon	Unitaarriik
Nõrk tsentraliseeritus.	Mõõdukas tsentraliseeritus.	Kõrge tsentraliseeritus.
Koostisosade suveräänsus.	Suveräänsus jagatud keskvalitsuse ja koostisosade vahel.	Jagamatu suveräänsus.
Toimib koostisosadele, mitte üksikisikule.	Toimib nii koostisosadele kui ka üksikisikutele.	Toimib otseselt üksikisikutele.
Tavaliselt formaalne õigus eralduda.	Üldiselt ei ole õigust eralduda.	Ei ole õigust eralduda.
Koostisosade valitsused võivad keskvalitsusest üle olla: nn nullifitseerimine..	Üleriigilise seaduse ülimuslikkus oma sfääris, koostisosadel oma sfääris.	Üleriigilise seaduse ülimuslikkus; kohalikud seadused selgelt alluvuslikud.
Keskvalitsuse finantseerimine koostisosade poolt.	Kahekordne maksusüsteem mõlema taseme valitsuste tarvis.	Ühene maksusüsteem; keskvoimud peavad heaks kiitma kohalikud variandid.
Näited: Ameerika Ühendriigid enne 1789. a., Šveits enne 1848. a., Saksamaa enne 1871.a., Euroopa Liit.	Näited: Ameerika Ühendriigid alates 1789. aastast, Kanada, Lääne-Saksamaa, Austraalia, Šveits, India, Brasiilia, Mehhiko.	Näited: Suurbritannia, Prantsusmaa, Hispaania, Poola, Iisrael, Alžeeria.

1.4. Pluralism, elitarism, marksism, korporatism

1.4.1. Pluralism

Pluralismi on iseloomustatud kui teooriat, mille järgi poliitilise protsessi olemus seisneb ülimalt arvukate huvigruppide konfliktis, kompromissis ja kokkumängus.

Pluralism on veendumus, et eksisteerib või peaks eksisteerima ideede paljusus. Sellega kaitstakse arvamuste, institutsioonide ja ühiskondade mitmekesisust ning väideldakse vastu monismile - veendumusele, et on või peaks olema ainult üks asi. Pluralism sai alguse kui filosoofia, milles püüti veenda, et reaalsust ei saa seletada ainult ühe substantsi või printsiibi abil. Samamoodi tunnistab ja väärtustab poliitiline pluralism erisust sotsiaalses, institutsionaalses ja ideoloogilises praktikas.

Pluralistliku poliitikateaduse intellektuaalsel algupäral on viis olulist tunnust.

Pluralism sai alguse rünnakuna riiklikule monismile, mis filosoofiliselt oli väljendatud

suveräänsuse doktriinis või mis praktiliselt kehastus tsentraliseeritud, absolutistlikes riikides.

Pluralistid hindavad grupi- ja organisatsioonilist autonoomiat, tegutsemist ja mitmekesisust.

Nõustuvad nad sellega, et teravate grupikonfliktidega peab arvestama iga keeruline ühiskond.

Nad arutasid institutsionaalse ja sotsiaalse kontrolli ning tasakaalu kui riigi monismi ärahoidva mehhanismi suhtelise kasulikkuse üle. Samuti olid nad jaotunud vastavalt sellele, kas institutsionaalse ja sotsiaalse pluralismi mõte on ennekõike kaitsmine või arendamine.

Kuigi nad kaitsesid poliitilise pluralismi väärtusi, olid pluralistid teadlikud sellise ühiskonna ohtudest, kus domineerivaks motiiviks oli isiklik huvi ja puudusid traditsioonilised sotsiaalsed sidemed.

Pluralism keskendub poliitikas ja riigivalitsemises huvigrupile kui peamisele poliitilisele tegutsejale. Eitades lihtsa valitseva eliidi või klassi eksisteerimist, vaatleb pluralism võimustruktuuri kui muutlikku või polümorfset. Ükski huvigrupp või huvigruppide koalitsioon ei saavuta alati kõike ja ei ole alati kaotaja osas. Pluralismi pooldajad arvavad, et suhteliselt nõrgad huvigrupid võivad asuda teiste gruppidega liitudesse ning seeläbi võita. Poliitiline võim pluralistlikes ühiskondades ei ole kontsentreeritud. Pluralistidele omasteks mõisteteks on vahekohtunik, arbiter, tasakaalustaja jms, et kirjeldada valitsuse peamist rolli.

1.4.2. Elitarism

Itaallaste Gaetano Mosca ja Vilfredo Paretoga seostatav doktriin, mis väidab lihtsalt enamusvalitsusena mõistetud demokraatia võimetust vähemuste tegeliku domineerimise tõttu.

Eliiditeooria kohaselt on poliitika kahe vastandliku klassi, valitseva vähemuse (eliidi) ja allutatud enamuse (rahvas, töölisklass) vahelise võitluse valdkond. Kuigi tänapäevases ühiskonnas on seisuslikud privileegid kadunud ja kodanikud on formaalselt võrdsed seaduse ees, kujuneb valitsev eliit üldise valimisõiguse alusel professionaalsest ja poliitilisest bürokraatiast. Selle põhjuseks on inimeste psühholoogilised omadused, mis lasevad demokraatlikus protsessis liidrikohtale tõusnud inimestel muutuda bürokraatiaks, kes manipuleerivad lihtkodanike seisukohtadega oma huvides ja surub maha nende võimaliku opositsiooni oma tegevusele. Eliiditeooria uuemad arendused, nn neolitism (H. Lasswell, G. Sartori jt) on tänapäeva poliitikateaduse mõjukamaid suundi. Selle esindajad on seisukohal, et demokraatia, rahvavõim ja suveräänsus on poliitiline utopia, mida ei ole sõna otseses tähenduses võimalik praktikas rakendada. Tänapäeva ühiskonda iseloomustab massiinimene, kes mõtleb ja tegutseb irratsionaalselt, juhindub rohkem emotsioonidest ning on seetõttu kergesti manipuleeritav. Sartori märgib, et demokraatia on ja võib olla selline poliitiline süsteem, kus võim kuulub aktiivsele vähemusele. Oluline on, et vääramatult püsiks põhimõte: võimalused on avatud kõigile.

1.4.3. Marksism

Marksism on kujunenud sotsialistliku ideoloogia baasil. See kujutab endast filosoofiliste, majanduslike ja sotsiaalsete vaadete süsteemi, mis vaatles ühiskonna arengut kui vastandlike sotsiaalsete klasside võitlust. Selle võitluse käigus asendub üks kooselu vorm progressiivselt teise, kõrgemal tasemel oleva vormiga: orjandusliku ühiskonna vahetab välja feodaalühiskond, selle omakorda kapitalistlik ühiskond, kapitalismist viib ühiskondlik areng aga paratamatult

kommunistlikku ühiskonda. Ühiskondliku kooselu vormide aluseks on selle teooria kohaselt tootmisviis, s.o ühiskonna eluks ja arenemiseks vajalike materiaalsete hüvede hankimise viis. Igale tootmisviisile vastab ainult temale iseloomulik sotsiaalsete klasside süsteem.

Ühiskondlikud klassid on suured inimgrupid, kes erinevad üksteisest neile mingis tootmisviisis kuuluva koha poolest, samuti oma suhetelt tootmisvahenditega ja nende poolt töö ühiskondlikus organisatsioonis etendatavalt osalt, järelkult ka nende käsutuses oleva ühiskondliku rikkuse osa saamisviisilt ning suuruselt.

Riik on marksismi kohaselt majanduslikult valitseva klassi poliitiline organisatsioon, mille eesmärk on kaitsta olemasolevat ühiskondlikku korraldust ja suruda maha alamate klasside vastupanu. Kapitalistlikus ühiskonnas toimuva klassivõitluse tulemusena kõrvaldavad töötavad klassid sotsiaalse revolutsiooni tulemusena võimult valitseva kodanluse klassi. Ühes võimu üleminekuga töötavale klassile, kes moodustab ühiskonnas valdava enamuse, kaob vajadus riigi kui valitseva vähemuse surveaparaadi järele. See asendatakse kommunistliku omavalitsusega.

1.4.4. Korporatism

Korporatism on poliitikakujundamise viis, mille puhul valitsusametnikud domineerivad piiratud arvu ametlikult tunnustatud ja toetatud huvigruppide üle. Korporatiivses ühiskonnas saavad korporatiivsed institutsioonid riigi ametliku struktuuri osaks. Korporatismi iseloomustab ülalt alla kulgev poliitiline algatus. Iseloomulik on ka loomult kohustuslik kuulumine assotsiatsioonidesse, mis osalevad valitsuse poolt korraldatavas läbirääkimiste protsessis riigi, äriühingute ja inimeste vahel. Korporatiivse süsteemi aluspõhimõtteks oli ületada töö ja kapitali vaheline konflikt. Heaks näiteks korporatiivsest süsteemist oli Mussolini Itaalia, kaasajal sobib näideteks Skandinaavia, kus nii äri kui töö on esindatud poliitika väljatöötamises ja ellurakendamises läbi ametiühingute ning ettevõtjate liitude.

Kasutatud materjalid:

Hagopjan, Mark N. Retiimid, liikumised, ideoloogiad. Vordlev sissejuhatus poliitikateadusse. Tallinn: Olion, 1993.

Robertson, David. The Penguin dictionary of politics. England: Penquin Books, 1993.

Varrak, Toomas. Üldine poliitikateadus. Tallinn: Eesti Riigikaitse Akadeemia kirjastus, 1997.

Dunleavy, Patrick, O'Leary, Brendan. Riigiteooriad: Liberaalse demokraatia poliitika.- Tallinn: Külim, 1995. Eesti Haldusjuhtimise Instituut.

Krieger, Joel. The Oxford Companion to Politics of the World. Oxford University Press, 1989.

Danziger, James N. Understanding the political world: An introduction to political science. New York & London: Longman Publishing Group, 1991.

2. poliitika mõiste

Poliitika on igivanast ajast olnud riigis ja ühiskonnas tähelepanu keskmes. Enne politoloogია tekkimist uuriti riiki ja ühiskonda filosoofia ja õigusteaduse raames. Filosoofide lähenemine nendele probleemidele oli erinev. Juba antiikfilosoofias (nt Platon, Aristoteles) võrreldi valitsustegevust laevaga, mille kapten ja meeskond peavad oskama seda hästi juhtida. Sellest ajast on mõisted "riigilaev" ja "riigitüür" kindlalt juurdunud tänapäeva poliitilises terminoloogias. Mõlemal puhul nõuab juhtimine meisterlikkust, teadmisi, kompetentsust ja täielikku ülevaadet toimuvast. Nii näiteks peab tüürimees selleks, et laeva juhtida, arvestama paljude asjaoludega: kus laev asub, missugused karid on tal tee peal ees, kui tugev on tuul, missugune on laeva meeskond, kuidas saavutada kontrolli nii laeva kui ka meeskonna üle.

Ka valitsuses peavad tippjuhid teadma, millised on rahva meeleolud, mida soovitakse, millised parteid ning grupeeringud on olemas, missuguseid muudatusi võib sisepoliitiline tegevus kaasa tuua rahvusvahelisel areenil, seda mitte ainult naaberriikide suhtes, vaid kogu maailma mastaabis. Paljude variantide hulgast tuleb valida optimaalne kurss, mis tõenäoliselt viib sihile.

Oma töös "Poliitika" määratleb Aristoteles inimest kui poliitilist olendit (Homo Politicus). Enamik inimesi eelistab elada koos teistega, st ühiskonnas, järelikult on nendevahelised suhted oma olemuselt poliitilised suhted. Inimesed püüavad tagada oma julgeolekut, määratleda oma positsiooni ühiskonnas, mõjutada ja samas kuulata teisi, st laiemas mõttes on kõik inimesed sootsiumi liikmed - st poliitikud. Aristotelese jaoks oli poliitika eeskätt praktiline teadmine valitsemisest. Aristotelese vaated riigi küsimustes põhinesid tohtul algmaterjalil, mida ta ise oli uurinud ja mis oli kogutud tema kooli poolt - sada viiskümmend kaheksa Kreeka linnriigi konstitutsioonilise korralduse kirjeldust. Üks selliseid kirjeldusi – "Ateena politeia" - leiti 1890. aastal. Riigi valitsemise vormidest eristas Aristoteles kolme head ja kolme halba.

Headeks luges ta vorme, mille puhul on välistatud võimalus võimu omakasupüüdlikult rakendada ja võim tugineb kogu ühiskonnale tervikuna. Niisugused riigivalitsemise vormid on monarhia, aristokraatia ja "politeia" (see tähendab aristokraatia ja demokraatia segunemisel põhinev kõrghklassi võim).

Halbadeks valitsemisvormideks pidas Aristoteles türanniat, oligarhiat ja demokraatiat.

Juba 3.-4. sajandivahetusel e.m.a kirjutas tuntud vana-kreeka filosoof Platon "Dialogid", "Riik ja seadused", milles õigustas aristokraatlikku riigikorda. Platon väitis, et enamik inimesi ei suuda ainult omaenese pingutuste abil jõuda täiuslikkuseni. Sellest tuleneb ka vajadus riigi ja seaduste järgi. Riigi aluseks on töö jaotamine vabade kodanike vahel. Niisugune tööjaotus tagab, et iga kodanik täidab ühiskonna seisukohalt kõige paremini, kõige kasulikumalt oma funktsioone. Platon käsitas tööjaotust oma aja kohta geniaalselt, pidades tööjaotust linna (mis kreeklastel oli identne riigiga) loomulikuks aluseks.

Politoloogia uurimisobjektiks on poliitika, võim ja võimu suhted. Teatavasti on poliitika inimtegevuse liik, mille abil otsustatakse miljonite inimeste saatusi. Poliitik, kes ei tugine teadusele, võib sattuda illusioonide või tavakujutluste küüsi ja tema tegevus on vahe edukas. Teiselt poolt on politoloogid oma järeldustes veidi piiratud. Politoloogia fikseerib ju peamiselt mineviku elutaktikat. Uut, mis elus on sündinud, ei mõtestata lahti kohe, vaid teatud ajavahemiku järel. Seepärast on soovitatav, et poliitilised protsessid ja neile tuginev teadusharu oleksid omavahel tihedalt seotud.

2.1. Mis on poliitika

Poliitika on otsustetegemine avalike vahenditega ja onseotud eeskätt riigivalitsuse, parteide ja teiste institutsioonide tegevusega. Poliitika eeldab avalikke poliitilisi otsuseid kellegi või millegi jaoks kas üldriiklike või kohalike organite poolt. Kõige üldisemas filosoofilises formuleeringus on poliitika tegutsemiseviisi eesmärgiga muuta midagi või soov kaitsta midagi/kedagi muutuste eest. Erinevad huvid ja lahkavumused sotsiaalsete gruppide vahel ühiskonnas on poliitilise tegevuse algpõhjuseks. Poliitika on kompromisside kunst. Kompromiss eeldab poliitiliste jõudude mõlemapoolset järeleandmist. Niisiis on poliitika sotsiaalne tegevus, mis kasvab välja eriarvamustest, sotsiaalsetest konfliktidest ja on seotud võimu püüdega midagi muuta eri gruppide vahel või kaitsta midagi muutuste eest ja saavutada konsensus. Eri riikides ja ühiskondades on sotsiaalne konflikt püsiv, küsimus on vaid selle konflikti teravuse astmes. Konflikti viimine mingisuguseks kokkuleppeks erinevate sotsiaalsete jõudude vahel on poliitilise tegevuse eesmärk. Kokkulepe, mis hoiab ära kasvõi natukeseks ajaks sotsiaalse konflikti edasise arenemise. Võiks öelda ka vastupidi - seal, kus konflikti areng ei ole seotud mitte ühegi kokkuleppega, puudub poliitika.

Nii, et kui me tahame teha poliitikat, peaks eeltingimusena olema:

1. Lahkarvamused erinevate sotsiaalsete gruppide vahel.
2. Peab olema võimuorgan, kes püüab gruppidevahelist konflikti mingis suunas lahendada.

Poliitikat võib nimetada ühiskonna liikmete erinevuste loomulikuks peegelduseks.

Millised on erinevused, mis viivad konfliktini?

Majanduslik erinevus riikide ja inimeste vahel. Jõukad inimesed pole kunagi rahul sellega, mis on. See on n.ö sotsiaalse võrdsusetuse (rikaste ja vaeste) probleem. Vaesed tahavad rikastele järgi jõuda, rikkad veel rikkamaks saada jne.

Ei ole olemas kahte ühesugust riiki. Kõik riigid erinevad loodusrikkuste, toorainearude poolest.

Inimesed ise on erinevad oma võimete, ettevõtlikkuse, intelligentsi, julguse poolest.

Erinevates riikides on erinev seadusandlus, traditsioonid: näiteks on erinevad kodanikuõigused, erinevad sotsiaalsed staatused perekonnal, üksikisikutel, välismaalastel, mustanahalistel, naistel jne.

Poliitika läteks on eri sotsiaalsete gruppide väärtuste vaheline erinevus, mis tuleneb suurel määral ühiskonna gruppide majanduslikest huvidest ja viivad paratamatult lahkavumuste-konfliktideni. Selleks, et erinevaid gruppe koos hoida, ongi vaja teatud mängureegleid - seadusi, regulatsioone, on vaja poliitikat. Erinevused on igas riigis ja ühiskonnas olemas, iseküsimus on see, kuidas üks või teine riik nende erinevustega arvestab. Isegi kui ühed lahendatakse ära, tekivad uued. Siit ka järeldus, et 1) poliitika ei kao kunagi ära, 2) inimeste-, gruppidevahelised kokkulepped ei ole absoluutsed, vaid muutuvad. Samal ajal ei saa mitte kogu võimutegevust pidada poliitiliseks. Näiteks kui Inglismaal leiboristid õnnitlesid sünnipäeva puhul kedagi, oletame, et sünnipäevalaps oli parlamendiliige, siis selles ei ole midagi poliitilist. Kui sünnipäeva juurde kuulus kõne, muutub sünnipäev otsekohe poliitiliseks.

Paljud konfliktid ja vastuolud võivad pikka aega n.ö peidus olla enne, kui nad muutuvad

poliitiliseks. Näiteks Eestimaal aastakümneid kestnud vaikiv stagneerumine enne kui M. Gorbatšovi perestroika tegi võimalikuks eestlaste poliitilise plahvatus. Sotsiaalse elu mitmekesisus põhjustab ka poliitilise elu dünaamikat.

Juurdepäas poliitikategemisele. Inimeste ja sotsiaalsete gruppide juurdepäas mõjutamaks poliitikat on erinev. Paljud inimesed ei saa täiel määral osaleda poliitikas, kuna nad on näiteks välismaalased või erinevad oma sotsiaalse staatuse - jõukuse, rassi ja religiooni suhtes. Näiteid on palju. Lõuna Aafrika Vabariik veel mõned aastad tagasi või endine Nõukogude liit, kus tegelikku poliitikat teostati Moskvast. Igas piirkonnas on olemas kohalikud, regionaalsed ja rahvuslikud huvid. Rahulolematus on seda suurem, mida suuremad on sotsiaalmajanduslikud ja regionaalsed erinevused. Loomulikult on geograafilised ning majanduslikud erinevused ühe riigi piires palju vähem tuntavad kui näiteks erinevate riikide vahel. Just nimelt riikidevaheliselt tasandilt on poliitika sageli viinud riikidevaheliste liitudeni või ka sõdadeni. Diplomaatilises mõttes on ju kõik võrdsed - olgu tegemist suure või väikse riigiga. Ometi ei oma väikeriik maailmapoliitikas kunagi nii suurt mõju kui suurriik. "*Realpolitik*" tähendab midagi muud kui diplomaatiat.

Sõltuvalt poliitiliste eesmärkide iseloomust eristatakse välis- ja sisepoliitikat, kuigi see jagamine on suhteline, sest välis- ja sisepoliitikat ei saa vastandada teineteisele. Nende ühtsus on eeskätt määratud sellega, et mõlemal puhul on riigi poliitilise tegevuse eesmärgiks kehtivate ühiskondlike suhete arendamine. Marksistliku teooria järgi määrab sisepoliitika ära välispoliitika. Erinevalt sisepoliitikast, milles poliitiliste jõudude tegevuse esmaseks eesmärgiks on saavutada kontroll riikliku võimu üle (selleks, et kaitsta nende gruppide spetsiifilisi huvisid majanduses, sotsiaalsetes suhtes ja kultuuris), kujutavad rahvusvahelised suhted sisepoliitika jaoks rohkem välist raamistikku, milles areneb sisepoliitiline võitlus. Üldjuhul ei pruugi siseriikliku võimu, selle omamist või mitteomamist vaadelda sõltuvana suhetest teiste riikidega. Siseriiklik võim sõltub demokraatlikus ühiskonnas valijaskonna toetusest poliitilistele jõududele. Seetõttu võib välispoliitikat ja selle eesmarke käsitleda suhteliselt sõltumatutena siseriiklikest huvidest. Siiski ei tuleks seda erinevust käsitleda absoluutsena: ka sisepoliitikas võib esineda probleeme, mille lahendusest sõltub mitte ainult võimu kuulumine või mittekuulumine mõnele poliitilisele jõule, vaid riigi ja ühiskonna püsimine. Teisalt on välispoliitika sisuks enamasti teiste riikide mõjutamine endale kasulikus suunas. See tähendab üldjuhul püüet mõjutada aktiivselt riikide sisepoliitilisi hoiakuid, halvemal juhul aga sekkumist teiste riikide siseasjadesse. Niisugusel juhul muutuvad ühiskonna jaoks välised, välispoliitika tegurid, sisepoliitika tegureiks, mille olemasolust ja ning mõjust ei pruugi ühiskonnaliikmeil, aga isegi mitte kõigil poliitilistel liidreil, olla täpset ettekujutust. Mõistagi ei ole siin kõik riigid ühesuguses olukorras. Väikese riigi võimalused niimoodi sekkuda on kas marginaalsed või puuduvad üldse. Suurtel riikidel on selleks piisavalt ressursse ja poliitilisi instrumente (viimaste hulgas on peale ametliku diplomaatilise teenistuse tähtsal kohal ka riikide eriteenistused). Samas on ühe või teise riigi välispoliitika alati piiratud, kuna tuleb arvestada rahvusvahelise õiguse põhimõtetega.

Sisepoliitika hõlmab riiklike institutsioonide vahelisi suhteid, parteide-, huvigruppide- ja organisatsioonidevahelist tegevust. Olenevalt ühiskondlike suhete tüübist, mis on poliitilise mõjutuse objektiks, võib eristada sotsiaal-, majandus-, kultuuripoliitikat jne. Riikide valitsused teevad poliitikat tänu survele, mis neile avaldatakse altpoolt, st rahva hulgast. Surve võib avalduda nii valitsuses kui ka parlamendis endas eri parteide ja fraktsioonide sees. Ei ole olemas valitsust, kes eksisteeriks väljaspool omaenese liikmeid ja rahvast. Erinevad huvid leiavad

valitsusse tee läbi institutsioonide (survegrupid, parteid). Huvid ja erinevad arvamused eksisteerivad mitte ainult rahva hulgas, vaid ka valitsuses endas. Poliitik peab arvestama arvamuste mitmekesisusega, mitte ainult kodanike hulgas, vaid ka valitsuses endas. Poliitikat võiks võrrelda ka malemänguga, kus paljude variantide ja oponentide hulgast tuleb valida kõige õigem. Poliitika, nagu igasugune mängki, annab võimaluse võiduks kui ka kaotuseks. On väga oluline, kuidas poliitik mõistab oma sotsiaalset positsiooni ja rolli ühiskonnas. Samas on suhtumine eri riikides poliitikasse erinev. Arenenud demokraatiatele on iseloomulikud järgmised seaduspärasused:

Poliitika on vähem tähtis võrreldes teiste praktiliste eluprobleemidega. Ehkki Aristoteles nimetas inimest *homo politicuseks*, ei aseta enamik inimesi poliitikat oma huviorbiiti.

Enamik inimesi seostab poliitikat konkreetsete-praktiliste küsimustega.

Arenenud demokraatias on inimestel fundamentaalsed väärtused, millest juhindutakse, enamik inimesi arenenud demokraatias ei sea kahtluse alla turumajanduse ja esindusdemokraatia eeliseid.

Inimeste poliitilised väärtused võivad olla vastuolulised, näiteks võib inimene propageerida aktiivselt sõnavabadust, aga rassistidele või kommunistidele ei taheta sõna anda. Inimene võib olla veendunud demokraat, aga samas vägagi autokraatne perekonnas.

Informatsioon poliitika kohta on fragmentaarne ja ebatäpne. Paljud inimesed ei mõista poliitilist süsteemi, kus elatakse ja ka tipp-poliitikute identifitseerimine jätab soovida.

2.2. Mänguteooria

Igas ühiskonnas on enamikel inimestel küllaltki stereotüüpsed ettekujutused, kuidas üks või teine inimene peaks ühes või teises situatsioonis käituma. Näiteks ütleme, et on olemas tüüpiline bürokraat, arst, sõdur, kohtunik või vanaema. Neil on olemas sotsiaalsed rollid ühiskonnas. Üleminek ühest rollist teise toimub pidevalt. Me oleme õpetajad, õpilased, autoparandajad, isad, emad jne. Inimesed mängivad ka poliitilisi rolle, mängivad kõigepealt need, kes loovad, parandavad ja täiendavad seadusi (parlamentäärid). Kui poliitilised rollid muutuvad, ei vii see ilmtingimata poliitika muutumiseni. Samas mängitakse rolle erinevalt. Piltlikult öeldes, kui erinevad inimesed mängivad Hamletit või Othellot, on erinevus suur, vahel koguni väga suur. Täpselt samuti on poliitiliste rollidega. On ilmne vahe, kas valitsusjuht on Margareth Thatcher, Edgar Savisaar või Tiit Vähi. Ka presidenditoolil võib istuda mitut moodi. Poliitika, mida viiakse ellu ühe kabinetiliikme juhtimisel, võib hukatuslikult või ka positiivselt mõjuda rahvusriigi eluolule. Poliitik, võttes vastu poliitilisi otsuseid läbi vastavate poliitiliste institutsioonide, peab tunnetama vastutuse määra. Poliitik peab alati tunnetama oma tegevuse võimalikke tagajärgi. Ei ole just moraalne loosung "eesmärk pühendab abinõud". Loosung, millega võib põhjendada ükskõik milliseid amoraalseid tegusid. Näiteks oli endises Nõukogude Liidus mentaliteet, et toome ühe põlvkonna ohvriks helge kommunistliku tuleviku nimel. Lahkarvamused ja sotsiaalsed konfliktid erinevate gruppide vahel tulenevad erinevatest huvidest. Huvi subjektiivne külg tähendab tähelepanu jaotust. Inimesed pööravad tähelepanu eeskätt sellele, mis neid kõige rohkem huvitab ja puudutab. Paljud inimesed osalevad poliitikas just seetõttu, et nad tunnetavad, et just poliitikast sõltub nende isiklike huvide realiseerumine. Näiteks, kui inimesed lähevad hääletama, siis teevad nad seda reeglina kahel põhjusel: esiteks, loodavad nad parandada oma

materiaalset olukorda, teiseks, hääletatakse lootuses, et vähemasti materiaalne olukord ei halveneks. Järelikult huvi objektiivne külg on seotud potentsiaalse kasuga. Tuntud USA politoloog Harold Laswell defineerib poliitikat kui **kes saab mida, millal ja kuidas**.

Üldmetodoloogiliselt jagunevad huvid **isiklikuks, grupi- ja üldiseks** huviks. Reeglina motiveerib inimeste käitumist, kaasa arvatud ka poliitilist käitumist, isiklik huvi. Grupihuvis on alati mingi tsentraalne motiiv, mis antud gruppi koos hoiab. Kui selline tsentraalne motiiv on täidetud, siis grupp laguneb. Inimesed vahetavad grupe pidevalt, järelikult on ka huvid pidevas muutumises ja dünaamilised. Grupihuviseid vaadeldakse sageli kogu rahva või ühiskonna huvidena. Ilmekas näide on jällegi endisest Nõukogude Liidust, kus oli levinud aramus, et partei nomenklatuur esines rahva huvide ja eriti kogu töölisklassi huvide väljendajana.

Üldine huvi tähendab enamasti riiklikku huvi: riigi julgeolek, rahaühiku stabiilsus, maksusüsteemi õiglus, tööpuuduse ärahoidmine jne. Need huvid on pikaajalised, iseasi, kuidas riik ja ühiskond suudab neid korrigeerida ja arvestada. Kui sotsiaalsete gruppide huvid tulenevad suurel määral gruppide majanduslikust seisundist, nende kultuurilisest iseärasustest ja omavahelistest suhtest, siis üldised huvid tulenevad rohkem riigi seisundist rahvusvahelises keskkonnas, riikidevahelistest suhtest. Teiste sõnadega avaldub üldine huvi väga selgelt ka välipoliitika tasandil. On ju küsimus selles, mis on kõige prioriteetsemad huvid tänapäeva maailmas? Kindlasti on nendeks üha kasvavad ökoloogiaprobleemid ja rahu säilitamine. On mõistetav, et üldinimlikud huvid on prioriteetsed ühe või teise grupi huvide üle. Elame ju ühes terviklikus vastastikku sõltuvas maailmas, kus kõik riigid peaksid tegema jõupingutusi selleks, et vältida öko- ja militaarkatastroofi. Globaliseerumine on sotsiaalne fenomen, mis puudutab suuremal või vähemal määral kõiki riike maailmas.

Samas ei tähenda üldine huvi mitte kunagi üleüldist konsensust, vaid enamuse huve ühiskonnas. Enamuse huvide alusel tekivad liidud ja koalitsioonid erinevate gruppide vahel. Ajalugu on tõestanud, et viimased võivad olla haprad. Näiliselt on huvid ühtsed, aga kui jutt läheb vahenditele, kuidas seda huvi realiseerida, võib enamuse koalitsioon kergelt kokku variseda. Näiteks on kaks erinevat asja rõhutada, et riik peaks olema kaitstud - sellega on kõik nõus, iseasi, kuidas seda kaitstust praktiliselt saavutada. On lihtne deklareerida, et Eesti peab olema iseseisev, aga palju raskem on seda praktikas teostada ja saavutada konsensust vahendite suhtes iseseisvuse kindlustamiseks eri poliitiliste grupeeringute vahel. Ratsionaalse poliitika juurde kuulub mitte niivõrd üldise huvi registreerimine, vaid konkureerivate gruppide huvide väljaselgitamine ja selle alusel üldise huvi leidmine. Kõige klassikalise näide on üldriiklikud seadused, mis on enamikes riikides enamuse poolt vastu võetud ja seetõttu ei saa väljendada absoluutset konsensust kõigi sotsiaalsete gruppide vahel.

Huvid peavad leidma väljundi poliitikasse, st peavad olema vahendid, meetodid, kuidas huviseid realiseerida. Neid on mitmesuguseid: streigid, demonstratsioonid, miitingud, otsene lobitöö valitsusasutustes ja parlamendis, avaliku arvamuse mõjutamine, riigipöörded, uute parteide ja survegruppide loomine, aktiivne osavõtt valimiskampaaniast jne. Olenevalt konkreetsest situatsioonist ja poliitilistest eesmärkidest kasutatakse enamikke või ainult mõnda neist meetoditest.

Poliitika tegemise üldpõhimõtted

Teatavasti algab poliitika tegemine faktoloogiast: faktide analüüsist, mille juures me valime välja just neid fakte, mis on meie arvates olulised. Politoloogia, nagu kõik sotsiaalteadused,

ei saa olla Max Weberi sõnade järgi väärtusevaba. Inimesed selekteerivad välja just neid fakte, mis tunduvad neile olevat kõige tähtsamad ja arusaadavamad.

Poliitika tegemisel tuleks arvestada eri sotsiaalsete jõudude, parteide kui ka huvigrupide seisukohti ühes või teises küsimuses. Seda nii siseriiklikus kui ka välispoliitlises kontekstis. Kõiki seisukohti arvesse võtta ei ole võimalik - toimub ju poliitikategemine enamasti kellegi teise, teiste sotsiaalse grupi arvelt, st keegi võidab poliitikast rohkem kui teised (politoloogias nimetakse sellist põhimõtet "0-summa mängu", i.k *Zero-Sum Game*, printsipiiks).

Poliitika õigsust ja tõesust saab kontrollida ainult praktikas - kuidas vastuvõetud poliitilised otsused on ellu viidud, missuguseid muutusi need ühiskonnas kaasa tõid. Häid poliitilisi otsuseid võib olla palju, kuid palju tähtsam on nende toimimine reaalses tegelikkuses.

Poliitikategemine peaks olema printsiipiaalne, mis ei tähenda kompromisside eitamist, vaid nende tunnustamist. Kompromisside tunnustamine tähendab mõlema- või mitmepoolseid järeleandmisi, sealjuures mitte loobudes programmistest seisukohtadest, mille nimel koos ollakse ja mille nimel grupp tegutseb. Unustada ei tohiks seda piiri, millal põhimõtteline kokkulepe võib muutuda põhimõttelagedaks kokkuleppeks ja vastupidi. Printsiipiaalne poliitika tähendab ka seda, et poliitikas ei tohiks varjata tõde; teisisõnu, poliitika ei tohi olla demagoogiline – suurte sõnade tegemine, millele reaalses tegelikkuses puudub kate. Samas tuleb tõdeda, et praktilises poliitikas on populism igapäevafenomen.

2.4. D. Eastoni Poliitiline Süsteem

Maailmas on palju erinevaid poliitilisi süsteeme – totalitaarsed, autoritaarsed, presidentaalsed, majoritaarsed, parlamentaarsed jne. D. Eastoni poliitiline süsteem annab võtme mõistmaks, et poliitika tegemine toimub süsteemis, mis on isereguleeruv, mida saab mõista lähtudes temast enesest, st poliitiline süsteem funktsioneerib omaenese tahte alusel ja on nii nagu ka bioloogiline süsteem suunatud iseenda säilitamisele. Siit tuleneb ka vajadus, et vastuvõetud poliitilised otsused soodustaksid poliitilise süsteemi säilitamist. D. Easton propageerib süsteemi säilimist läbi järk-järgulise muutuse, mis oleks stabiilsuse aluseks.

Graafiliselt võiks D. Eastoni mudel välja näha järgmiselt

Sissepääs	Must Kast	Väljapääs
Sissepääs , mida Easton nimetas ka mõjutamise sfääriks.	Must kast. Easton nimetas poliitiliste otsuste tegemist Mustaks kastiks, kuna me ei tea, kuidas otsuste tegemine realselt toimub. Ka info ühiskonnast ei saa olla adekvaatne, kuna viimane läbib kõrge sotsiaalse hierarhia ning inimesed edastavad informatsiooni lähtudes suurel määral omaenese väärtustest.	Väljapääs , mis tähendab poliitiliste otsuste vastuvõtmist ühiskonna poolt ja on seotud paratamatult uute nõudmiste tekkega.
Sotsiaalsete gruppide poliitiliste, majanduslike, sotsiaalsete, ökoloogiliste jt nõudmiste, soovide, huvide ja eelistuste tekkimine. Siia kuuluvad ka toetused.	Võimukandjad teevad otsuseid lähtudes informatsioonist, mida nad saavad ühiskonnast. Küsimuste küsimus on, kas see informatsioon on piisavalt adekvaatne?	Osa grupe ei ole rahul poliitikaga, kuna D. Easton defineerib poliitikat väärtuste jaotamisena, võidavad mõned grupid poliitikast rohkem kui teised.
Siia kuuluvad huvigrupid, parteid ja nende programmilised seisukohad ja taotlused.	Konversioon	Tagasiside

Toetuste all mõistis Easton inimese positiivset või negatiivset suhtumist poliitilisse süsteemi. Positiivne suhtumine on näiteks siis, kui inimene maksab korralikult maksu, võtab osa sõjaväeteenistusest jne.

Konversiooni all mõistetakse protsessi, kus nõuded, huvid jms muudetakse poliitilisteks otsusteks. Konversioon sarnaneb mustale kastile, kuna on vähe teada, kuidas poliitiliste otsuste tegemine realselt toimub.

Tagasiside all me mõistame, kuidas ühiskond aktsepteerib poliitilisi otsuseid, millised vastukajad tekivad erinevates institutsioonides, millised uued nõuded kerkivad üles eri sotsiaalsetel gruppidel.

Poliitiline süsteem on D. Eastoni jaoks inimeste poliitilise käitumise süsteem, autoriteetne väärtuste jaotamine ühiskonna jaoks. Mis on väärtused? Väärtuste näol on tegemist idealiseeritud abstraktsioonidega, mis inspireerivad või õigustavad poliitilist tegevust: vabadus, võrdsus, õiglus. Väärtusi võib defineerida ka kui midagi konkreetset. Materiaalses väärtused on maja,

auto, jne. Kõrvuti positiivsete väärtustega on olemas ka negatiivsed väärtused: vangistus, reostatud vesi, epideemia jne.

Definitsiooni järgi on reeglina väärtusi vähe. On ilmne, et materiaalseid väärtusi ei jätku kõigi jaoks. Väärtuste jagamine ei toimu võrdselt: ühed saavad ehk võivad poliitikast rohkem kui teised sotsiaalsed grupid. Väärtuste jaotuse ebavõrdsus paneb aluse sotsiaalsele konfliktile, kuna eri sotsiaalsete gruppide "tahtmised" ei realiseeru alati. Poliitilisele süsteemile on iseloomulik kestev pingeseisund ja tsirkulisatsioon - pidevalt ilmnevad soovid, ootused, nõuded, mis töödeldakse ümber subjektide -võimukandjate poolt ning viiakse adresaatideni - ühiskonda. Tsirkulisatsiooni aluseks on püsiv rahulolematuse poliitiliste valikutega (zero-sum game). Rahulolematuse on seda suurem, mida vähem grupe üks või teine poliitiline otsus puudutab. Siiski, enamikel juhtudel inimesed aktsepteerivad "mustas kastis" tehtavaid otsuseid. Miks inimesed ikkagi kuuletuvad võimule?

Esiteks, traditsiooni kohaselt. Läbi aegade on inimesed kuuletunud kuningatele, võimukandjatele. **Teiseks**, enamik inimesi kuuletub, kuna mittekuuletumine toob kaasa riiklikud sanktsioonid. **Kolmandaks**, paljud inimesed usuvad mingisse ideoloogiasse ja kui antud ideoloogiline suund prevaleerib, siis on ka kuuletumine seaduspärane. **Neljandaks**, kuuletatakse, kuna paljud inimesed loodavad saada sellest mingit materiaalist kasu.

Üldmetodoloogiliselt võidakse otsuseid teha klassi, grupi või eliidi huvides. Otsused võivad olla

riigikesksed, st peamised poliitilised otsustajad ehk valitsus tegutseb suhteliselt iseseisvalt, sõltumata teistest gruppidest. Nad formuleerivad rahvusliku huvi ja püüavad seda mingi poliitilise otsusega tagada. Poliitika tegemisel ja formeerimisel on tendents täidesaatva võimu (valitsuse administratsiooni) osatähtsuse suurenemise suunas.

Ratsionaalne lähenemine tähendab seda, et otsuste tegijad kalkuleerivad võimalikult täpselt tulusid ja kulusid, olemasolevaid ressursse, samuti ka võimalikku kahjumit, mis otsuse realiseerimine võib kaasa tuua.

Inkrementalistlik lähenemine otsustele tähendab pisiparanduste ja -muudatuste tegemist. Võimukandjatel ei ole piisavalt informatsiooni kalkuleerimaks tulusid ratsionaalselt, piirdatakse pisiparandustega selleks, et mingit poliitikat korrigeerida.

Bürokratlik otsustamine tähendab organisatsiooni või grupi prioriteetide tähtsust otsuste tegemisel. Otsuste tegija on sel juhul võimalikult lojaalne oma allstruktuurile – grupile, kuhu ta kuulub. Kuulumine parteisse või fraktsioonidesse avaldub ka otsustes.

Organiseeritud protsess. Kogu otsustamisprotsess on rutiniseeritud tavapäraste reeglite järgi (i.k. *standard operating procedure*) Viimane sisaldab endas juurdepääsu informatsioonile, alternatiivide formuleerimist, interaktsiooni ja valiku kriteeriume.

Kuidas säilitada stabiilsust poliitilises süsteemis? Kogu süsteem funktsioneerib läbi järk-järgulise muutuse,

radikaalseid otsuseid tehakse harva, kuna viimased seavad rohkem ohtu võimukandjale. Ka nõuded peaksid olema balansseeritud ressursi olemasoluga, selleks, et mitte liigselt koormata kogu süsteemi (i. k. *governmental overload*). Ka negatiivse toetuse sanktsioneerimisega ei tohiks süsteem liialdada. Otsuste tegijad peaksid olema piisavalt kompetentsed ja valdama informatsiooni.

Poliitiline süsteem on dünaamiline selles mõttes, et alati on võimalikud muutused: võimukandajad võivad vahelduda läbi valimiste, riigipöörete, revolutsioonide. Viimased kaks võivad põhjustada omakorda kogu poliitilise režiimi muutuse, samas kui diktaatori või teiste võimukandjate väljavahetamine ei tähenda tingimata poliitilise režiimi muutust. Mida vähem poliitiline eliit tsirkuleerib, seda ebademokraatlikum antud poliitiline süsteem on .

Kasutatud kirjandus:

R. Dahl. Modern Political Analysis. Eaglewood, Cliffs, NY: 1987.

M. Duverger. The Idea of Politics. London, 1966.

D. Easton. The Analysis of Political Structure. N.Y: 1990.

What is Politics?, ed by Adrian Leftwich, Basil Blackwell,1984.

R. H.W.Theen, F L.Wilson. Comparative Politics: An Introduction to Seven Countries. 3rd ed. Prentice Hall,1996.

3. Parteide ja huvigruppide olemus, tüübid ja iseärasused

Poliitilise organisatsiooni aluseks on grupp, mida määratletakse kui indiviidide kogumit, kes tegutseb ühiste poliitiliste huvide nimel. Need huvid realiseeruvad võimu jagamises, teostamises ja säilitamises. Poliitilise organisatsiooni raames eristatakse tavaliselt **huvigruppe ja parteisid**. Liikumised, parteid ja huvigrupid on ebapüsivad ning sulavad sageli üksteisesse. Paljud poliitilised parteid on saanud alguse ühiskondlike liikumiste näol.

David B. Trumani 1951. aasta määratluse järgi on huvigrupp "igasugune grupp, mis ühe või mitme ühishoiaku alusel esitab teatud nõudmisi teistele ühiskonnagruppidele samadest ühishoiakutest johtuvate käitumisvormide kehtestamiseks, säilitamiseks või mitmekesistamiseks". Grupist saab huvigrupp siiski vaid sellisel juhul, kui ta kõnealusest ühishoiakust lähtudes esitab nõudmisi või avaldab muul moel meelt. Mitte kõik grupid ei tee seda. Poliitiline huvigrupp ise ei pruugi taotleda võimu. Tema ülesanne on mõjutada võimal olevald rühmitusi ja indiviide, et need tegutseksid sellele grupile kasulikus suunas. Seda tüüpi poliitilised organisatsioonid jagunevad neljaks:

Liitunud huvigrupid (i. k *associational interest groups*). Nende all mõistetakse grupe, mis on moodustatud mingiks ühiseks konkreetseks aktsiooniks. Selline grupp pakub valitsusele ja seadusloojatele võimaluse konsultatsioonideks, varustab neid informatsiooniga ning tegeleb lobby-ga (Eesti Üürnike Ühenduste Liit, Briti Meditsiini Assotsiatsioon).

Institutsionaalsed grupid (i. k *institutional interest groups*) sarnanevad eelmistega, erinevus seisneb vaid selles, et antud huvigrupp tegutseb mingi institutsiooni raames, taotledes teatud poliitilisi eesmärke, näiteks osalust teatud seaduste väljatöötamises ja rakendamises. Selle institutsiooni sees võib samaaegselt tegutseda mitmeid erinevaid institutsionaalseid huvigruppe (ametiühingud).

Mitteliitunud grupid (i. k *nonassociational groups*) on ajutised grupid, mis tegelevad mingil hetkel teatud küsimusega ja kui see on lahendatud, siis tegevus lõpetatakse.

Anoomilised huvigrupid (i. k *anomic interest groups*). Need on lühiealised, spontaanselt tekkinud grupid, parimaks näiteks on rahutuste ajal tekkinud grupid.

Huvigrupp kasvab parteiks, kui ta hakkab otseselt taotlema poliitilist võimu oma esindajate saatmise kaudu valitsusstruktuuridesse. Üheks kindlaks eristuseks huvigruppide ja parteide vahel on see, et parteid võistlevad selgemini poliitilise võimu pärast kui teatud huvigrupid ning nad ilmutavad oma sisemises organisatsioonis üldiselt tugevamat bürokraatlikku elementi (organiseeritust). Mõned analüütikud eelistavad parteide hulka arvata kõiki neid grupe, kes ennast ise parteideks peavad, kuid parteisid on ka defineeritud kui ühendusi, mis on loodud mõjutama riigi poliitika olemust ja juhtimist teatud ideoloogiliste printsiipide ja/või huvide kogumi kasuks kas otsese võimukasutuse või valimistes osalemise teel. Enamasti on parteide arv huvigruppide arvust väiksem.

Eristatakse nelja tüüpi parteisid — kaadri-, massi-, diktaatorlikke- ja laiahaardeparteisid.

3.1. Parteide funktsioonid

Kuna parteisid võib vaadelda ka kui institutsioone, mille kaudu transformeeritakse masside poliitilised eelistused riiklikuks poliitikaks, on parteidel täita palju erinevaid funktsioone, mis aitavad kaasa poliitiliste süsteemide stabiilsusele ja efektiivsusele. Nende funktsioonide üleslugemine ei tähenda, et 1) kõik parteid täidaksid neist kõiki; 2) kõik parteid täidaksid neid ühtemoodi hästi; 3) mingid "funktsionaalsed alternatiivid" ei võiks hõivata parteide kohta. Parteide funktsioonidena eristatakse 8 liiki tegevust:

Ideede vahendamine (välja pakkumine.) Seda peetakse erakondade puhul peamiseks. Tegevus seisneb paljude nõudmiste kokku koondamises ja ühtlustamises. Nii avaldatakse survet otsustajatele. Seda tegevust on võimalik jaotada omakorda kaheks vastavalt erakondade tüübile:

* **aaetparteid** on välja töötanud oma seisukohad ning nende eesmärgiks on tegelikkus sellega vastavusse viia (need grupid võivad olla äärmuslikud) Eestis on Isamaaliitu tituleeritud aaetparteiks;

* **pragmaatilised erakonnad** on oma eesmärkides palju paindlikumad, tavaliselt asuvad need erakonnad poliitilises tsentris. Näideteks võiks sobida Reformierakond ja Koonderakond.

Poliitilisele sotsialiseerimisele kaasaaitamine. Sellega soodustatakse oma liikmeskonna kaasamist poliitilisse kultuuri. Tegelikult tähendaks see, et kodanikud on suutelised eristama eri parteisid ning usaldavad ühte neist. Kui usaldus pole veel välja kujunenud, aitavad erakonnad seda luua poliitiliste teadmiste levitamisega.

Indiviidi ja süsteemi kokkuviiimine. Eesmärgiks on aidata poliitilisele süsteemile selgeks teha indiviidi nõudeid ja selgitada indiviididele võimu taotlusi. Lihtsamalt öeldes tähendab see, et parteid võivad olla kahepoolseks kommunikatsioonikanaliks, mida mööda liigub informatsioon valijatelt üles ja valitsuselt allapoole avalikkuse ette. Seega on poliitiline partei nende kahe osapoole ühenduskanal.

Poliitiliste aktivistide värbamine ja mobiliseerimine. Selle tegevuse raames on suur osakaal liidrite ettevalmistamisel, kuna poliitilised süsteemid vajavad liidreid. Suurem osa konstitutsiooniliste režiimide seadusandjatest ja valitsusametnikest on kuulunud parteidesse. Siiski ei maksa seda fakti üle tähtsustada, sest nagu ka Eesti kogemus on näidanud, ei ole partei liikmeks olemine juhi jaoks primaarne (nn spetsialistist ministrid). See, kes tõuseb poliitilise eliidi hulka ning selle tagajärjel astub poliitilisse parteisse, on teistsugune liider, kui see, kellel seljataga pikk õpipoisiaeg parteiorganisatsioonis. Seda asjaolu silmas pidades ei ole liialdus nimetada poliitiliste parteide rolli liidrite värbamisel kriitiliselt tähtsaks.

Valitsuste aktsioonide koordineerimine. Seda saab teha muidugi juhul, kui partei on võimul või asub koalitsioonis. Valitsuse tegevuse koordineerimise alla käib ka valimislubaduste täitmine, mis mõnikord võib olla raske.

Opositsioonis olemine. Opositsioonis olev partei teostab kontrolli valitsuse tegevuse üle ning püüab vastavalt võimalustele mõjutada koalitsiooni poliitikat. Lähtutakse põhimõttest, et vaidlusest selgub tõde.

3.2. Massi-, kaadri-, diktaatorlikud- ja catch-all parteid

Kaadriparteid tekkisid üsna ebamääraste parlamendirühmitustena, mis olid sunnitud moodustama algelise parlamendivälise organisatsiooni, et aidata valida parlamendiliikmeid. Tegelikult võib väita, et mittetöölisparteid tekkisidki algselt kui kaadriparteid. Liikmeskond — vähemasti tema fikseeritud kujul — puudub, pigem saab siinkohal rääkida toetajaskonnast. Küll on aga kaadriparteil olemas juhtkond, kes mobiliseerib oma toetajaskonna valmiskampaaniaks ning pärast seda tegevus enamasti vaibub. Kaadripartei juhtkonna määrab *caucus* (st parlamenti kuuluvate liikmete koosolek). Distsipliin on tänu tugevale individualismile nõrk. Renegaatide vastu on raske kasutada väljaheitmist kui mõjutusvahendit, kuna liikmeksolemise kontseptsioon praktiliselt puudub. Kaadripartei meenutab suuresti mitteametlikku klubi. Partei finantseerimise meetod puudutab otseselt partei enda poliitilist käitumist. Kulutused kantakse väikesest arvust suurtest annetustest. Valimisstrateegias ollakse sõltumatud, mis tähendab, et mõnes piirkonnas on näiteks radikaalid valimistel liidus neist vasemal asuvate sotsialistidega, teistes piirkondades aga paremal asuvate konservatiividega. Tänapäeval seda tüüpi erakonnad peaaegu puuduvad, sellele variandile kõige lähemal asuvad Demokraatlik ja Vabariiklik Partei USA-s.

Massiparteid on Duverger' järgi parteiprintsiibi tõelised kehastajad. Nende esilekerkimise põhjuseks ja tagajärjeks on hääleõiguse laienemine kõigile täiskasvanud kodanikele (v.a erandid). Massipartei on peaaegu igas mõttes kaadripartei vastand. Näiteks ideoloogiline tase on palju kõrgem massiparteis. Ideoloogiat kasutatakse poliitiliseks mobilisatsiooniks, see aga on olnud massiparteide esmaülesanne. Selle nimel töötamine nõuab aga organisatsiooni. *Caucus*'e asemel on massiparteid välja arendanud hierarhilise organisatsiooni, mis baseerub osakondadel. Iseloomulikuks tunnusteks on fikseeritud liikmeskonna olemasolu, kusjuures eeldatakse, et liikmeskond on väga arvukas, ja hulga abiorganisatsioonide evimine. Sedalaadi erakonnad kujunesid algselt välja töölisparteidest, absoluutne enamus tänapäeva erakondadest mahub selle variandi alla.

Diktaatorlikud parteid kujutavad endast massipartei rõhutatud versiooni. Diktaatorlikul parteil on võrreldes massiparteiga jäigem ja radikaalsem ideoloogia. Partei juht ja teised liidrid teostavad rangeimat kontrolli partei kõigi astmete üle. Liikmeskonna värbamisel on see valivam kui harilik massipartei ning kontrollitakse tulevase liikme lojaalsust ja ortodokssust.

Laiahaardeparteide (*catch-all* parteide) puhul on massipartei ja kaadripartei konvergenstiga. Massipartei poolelt pärinevad varem täielikult sotsialismile pühendunud parteid nagu Briti Leiboristlik Partei või Saksamaa Sotsiaaldemokraatlik Partei. Kaadripartei poolelt tulevad sellised parteid nagu Briti konservatiivid, Prantsuse gaullistid ja Saksa kristlikud demokraadid. Laiahaardepartei moodustumise tingib soov valimistel võita. Mõlemad laiahaardepartei tüübid - endine massipartei ja endine kaadripartei - on leidnud ühesuguse lahenduse, kuidas võita: vaja on "püüda kõiki", apelleerida maksimaalsele arvule sotsiaalsetele gruppidele, jätmata välja kedagi või siis väga vähesed, millega kaasneb ideoloogia summutamine grupikasude huvides. Näiteks võib tuua Saksamaa Sotsiaaldemokraatliku Partei.

3.3. Parteide süsteemid ja nende mõju poliitika kujunemisele

Riigiti leiavad kodanike ühiskondlik-poliitilised huvid väljenduse erinevas hulgas poliitilistes parteides, mis omavahel moodustavad parteide süsteemi. Põhjuseks on ühiskonnas ajalooliselt välja kujunenud sotsiaalpoliitiliste, majanduslike ning kultuurihuvide süsteem. Parteide arvust sõltuvalt eristatakse 4 süsteemi:

Kaheparteilisele süsteemile on iseloomulik kahe erakonna vaheldumine võimu juures. Ühiskonnas võib eksisteerida ka suhteliselt mõjukas kolmas partei, kuid tema esindatus võimumehhanismides on nõrk. Kaheparteiline süsteem on suuresti tingitud valimissüsteemist: domineerib suhtelise enamusvalitsuse süsteem, mis pikaajalise toime korral soosib kaheparteilise ühiskonna teket (nn. Duverger' reegel). Need kaks parteid võivad oma taotlustelt ja ideoloogialt olla üsna sarnased (Ladina-Ameerika näide, ka USA erakonnad), kuid nad võivad teineteisest ka oluliselt erineda (Suurbritannia).

Mitmeparteilise süsteemi puhul osaleb riigivõimu teostamisel enam kui kaks erakonda. Selline olukord võib üsna sageli kaasa tuua koalitsioonide moodustamise vajaduse. Mitmeparteilisel süsteemil võib olla kaks allvarianti:

* **Töötav mitmeparteiline süsteem:** erakondade vahel eksisteerivad suhteliselt selged poliitilised erinevused. See annab võimaluse moodustada näiteks paremtsentristlikke või vasaktsentristlikke valitsusi. Sellekohaseks heaks näiteks on kõik Skandinaaviamaad. Samuti on suurem tõenäosus moodustada laiapõhjalisi valitsusi (näiteks Šveits).

* **Ebastabiilne mitmeparteiline süsteem:** ühelt poolt on see tingitud erakondade poliitilisest ja ideoloogilisest ebamäärasusest, mis takistab stabiilse valitsuse kujundamist. Arvatavasti oleks siinkohal päris heaks näiteks Eesti. Teiselt poolt võib ebastabiilseks lugeda sellist süsteemi, kus märkimisväärselt on esindatud äärmusrühmad, kes on keeldunud valitsuses osalemisest (Itaalia kuni viimase ajani).

Domineeriva partei süsteemi korral eksisteerib ühiskonnas ja ka seadusandlikus kogus mitu parteid, kuid üks neist omab püsivalt absoluutset parlamendiamust (Jaapan ja Mõned Ladina-Ameerika riigid).

Ainupartei süsteem on iseloomulik autoritaarsetele režiimidele. Teiste parteide tegutsemine on suisa keelatud (paljud endised sotsialistlikud riigid, aga ka paljud riigid Aafrikas). Mõningatel juhtudel võidakse teisi parteisid aktsepteerida, kuid sel juhul on ühele parteile antud põhiseaduslik liidrioll (omaegsed sotsialistliku maailmasüsteemi riigid).

3.4. Survegrupid, lobby iseärasused tänapäeval

Survegrupid, osana huvigruppidest, on surve eri vormide alusel üldjoontes klassifitseeritud kolmeks:

Ärilis-institutsionaalsed grupid. Need grupid avaldavad valitsusele survet kitsa omakasu, kasumi või oma positsioonide tugevdamise nimel. Ärimehed võivad taotleda valitsustellimusi, kirik koolitoetust, ülikool maksusoodustusi.

Kategooriakaitse grupid. Need moodustatakse laiade rahvastikukategooriate kaitseks ja

heaolu edendamiseks. Heaks näiteks on ametiühingud, talurahvaliidud, veteranide grupid, äriföderatsioonid, kutse-, etnilised- ja usuorganisatsioonid.

Edendamisgrupid. Need grupid viivad edasi üritust, mis ei too neile mingit viivitamatut või käegakatsutavat tulu. Nad peavad endid "altruistideks", kes edendavad mingit tõepoolest "üldsuse huvidele" vastavat üritust. Selles kategoorias figureerivad patsifistid, tarbijakaitsjad, keskkonnakaitsjad, abordi või surmanuhtluse vastased ja teised grupid.

Tänapäeval sõltub võimu jaotumisest eri institutsioonide vahel see, kus ja kellega *lobbying* (lobitegemine) toimub. Enamikes Euroopa riikides on survealused avaliku sektori töötajad ja ministrid, kuid USA-s ja ka teistes riikides, mida iseloomustab läbi nõrga parteidistsipliini valitud esindusorgan, on parlamendisaadikud professionaalsete *lobbyistide* küüsis.

3.5. Parlamendieelne, parlamendisisene ja parlamendijärgne juurdepääs

Poliitika ja seadusandluse parlamendistaadium on survegruppide traditsiooniline tegevussfäär. Initsiatiivi silmatorkav ülekandmine on põhjustanud strateegia muutusi. Kõigele vaatamata on seadusandlikel kogudel kõigis konstitutsioonilistes režiimides siiski tähtsad volitused, niisugustes riikides nagu USA ja Itaalia võivad nad aga täidesaatvast võimust ülegi olla. Sel põhjusel on survegrupid välja töötanud mitmekesise strateegia oma seadusandliku mõjuvõimu maksimaliseerimiseks. Kõige olulisemad meetodid on *lobbying*, kandidaatide toetamine ja liidud.

Lobbying on iseenesest survegrupi agentide püüe mõjutada seadusloome tulemusi. Selle võttes ulatuvad otsesest pistiseandmisest kuni sõbraliku naeratuseni. On leitud, et isiklik *lobbying* hõlmab kolme eri tehnikat. Esimene neist on massirünnak, kus ärritatud inimhulk "karjub" seadusandja kurdiks. Seevastu katkematu nire eeldab tagasihoidlikku, kuid lakkamatut külastajatevoolu nende poolt, kes üritavad seadusandjat enda poole võita. Vahepealseks vormiks on deputatsioon, mis seisneb selles, et väike grupp teeb seadusandjale teatavaks oma seisukoha. Kui survegrupp on mobiliseeritud kampaania tarvis, kasutab ta tõenäoliselt kõiki kolme lähenemisviisi. Lobbytööks võib ka pidada korporatiivsetes ühiskondades toimivat süsteemi, millega on kaasatud hulk huvigruppe ja eksperte seadusloomesse.

Kuid huvigrupid ei saa oma huvide eest võidelda mitte ainult enne seaduse valmimist ja selle lugemise ajal vaid ka pärast nende vastuvõtmist. Kuna sageli määrab seadusandliku kogu tegevus vaid tegeliku valitsuspoliitika kõige üldisemad kontuurid — tegemist on delegeeritud seadusandlusega. Poliitika tegelik rakendamine ja määruste võimendamine jäetakse eribüroode ja reguleerimiskomisjonide hoolde. See annab soodsa võimaluse huvigruppide parlamendijärgseks sekkumiseks. Kui mingi grupp ei ole suutnud varasemate kampaaniate ja konsultatsioonidega parlamendieelses staadiumis kallutada seadust endale meelepärases suunas, samuti pole tulemusi andnud *lobbying* ja muud aktsioonid parlamendistaadiumis, siis saab veel kasutada võimalusi, mida annab tavaliselt valitsuse ja selle allasutuste suur manööverdamisruum. Survegrupi teist laadi parlamendijärgne tegevus hõlmab kohtusüsteemi. Sageli pöörduvad organisatsioonid kohtusse selleks, et vabaneda seadustest või administratiivmeetmetest, mis on ebasoodsad. Tugeva kohtuliku kontrolliga maades on survegrupid olnud edukad.

3.6. Valitsus

Täidesaatva võimu osatähtsus on tänapäeval kõigil haldustasanditel kasvanud. Peamised kasvualad on olnud majanduse juhtimise laienemine ja riiklike talituste mitmekordistumine. Nüüdisaja heoluriik on toonud kaasa valitsusega seotud tegevuse, kulutuste, määruste ja personali ulatusliku kasvu. Mõiste valitsus (ingl k *Government*) ei sisalda endas ainult ministri kabinetti, vaid on märksa laiemas tähendusega, hõlmates ka kõrgemaid riigiteenistujaid. Nii kuulub näiteks Suurbritannias valitsusse 104 liiget, kellest ministrikabinet moodustab 17-20 inimest. Tohutud programmid, projektid ja poliitika, mis varem jäid erasektori hoolde või mida üldse ei teostatud, vajavad vastavalt laiaulatuslikku planeerimist ja administreerimist. Suur osa sellest tegevusest on pikaajaline ning nõuab pidevat järelevalvet ja ümberkorraldamist. Seadusandlikud organid, nagu nad on nüüdsel ajal organiseeritud ja komplekteeritud, ei sobi ellu viima keerukaid programme. Need ülesanded langevad valitsemise täidesaatvale harule. Tulemuseks on täidesaatva organi rolli laienemine ja parlamentaarse organi rolli ahenemine. Näiteks on Prantsusmaal valitsusel ainuõigus algatada seaduseelnõusid rahaasjades ja kui parlamendil ei õnnestu neid vastu võtta seitsmekümne päeva jooksul, võib valitsus neid kehtestada lihtsalt dekreediga.

Teine suund, mis põhjustab täidesaatva võimu mõju ja autoriteedi tugevnemist, on välispoliitika osatähtsuse tõus enamikes maades, mis tuleneb globaliseerumise protsessist. Valitsusjuht kui peadiplomaat pärib ükskõik millise au või kriitika, mis johtub välispoliitilistest ettevõtmistest.

Kolmas suund on võimu personifitseerimine. Selle tähtis aspekt on massiteabevahendite, eriti raadio ja TV kasv. Peamised on kaks kaalutlust. **Esiteks**, valitsusjuht võib omada peaaegu automaatset juurdepääsu raadiotele ja televisioonile, et selgitada erinevaid probleeme ja poliitikat. **Teiseks**, kuna poliitilised kampaaniad toetuvad üha suuremal määral eetrile, on võistlus muutunud üha vähem parteide ja poliitikate vaheliseks ja üha rohkem valitsusjuhi ja tema rivaalide isiksuste vaheliseks. Ühe või mõne inimese stiil või imago määrab üha rohkem hääletaja valiku.

Kõrgeim täidesaatev võim on esindatud ministrikabineti näol. Enamikel juhtudel kutsub peaminister oma parteiliikmest parlamendisaadiku mingi ministeeriumi etteotsa. Presidentsiaalses süsteemis võtab seadusandlik kogu uue ametisse määratud ministri vastu arvatavasti jahedamalt kui see sünnib parlamentaarses süsteemis. Mõlemal juhul aga erineb see poliitik tööstiililt ja väärtushinnangutelt kutselistest riigiametnikest, kellega tal tuleb koos töötada.

Üks üldistus määratleb, et valitsuse ministrid täidavad nende juhtida olevate ministeeriumite suhtes vähemasti viit rolli. **Esiteks**, kui minister peab end missioonitundeliseks, püüab ta tõenäoliselt etendada **poliitika algataja** rolli. Ta tuleb oma uuele kohale poliitiliste ettepanekute valmis kavaga või vähemalt jõuab kiiresti otsusele pärast ametiga tutvumist. Poliitika algatajat võivad tabada äpardused. Tema personali vanemametnikud on teeninud ministeeriumis aastaid, mõned neist kogu elu. Nad võivad uustulnukale pahaks panna, et see *status quod* rikkuda püüab. Lõpuks sõltub ju poliitika algataja uue programmi elluviimisel personalist. Kui tema püüdlusi poliitika vallas peetakse upsakuseks või pelgalt isiklikuks ambitsioonikuseks, võib ta oma eesmärged taotledes leida eest tõsiseid takistusi.

Poliitika valija ei sea poliitikat kokku oma inspiratsiooni ja ideoloogiliste veendumuste järgi.

Selle asemel pärib ta oma personalilt soovitusi ja ettepanekuid ning valib alles siis lõpliku kursi. Selle viisakuse tõttu võetakse ta oma inimeste poolt vastu tõenäoliselt paremini kui poliitika algataja. Teisalt on ta aga hõlpsamini manipuleeritav personali poolt, need võivad teha temani jõudvatest alternatiividest oma valiku või muul viisil sättida asjad eelistatud alternatiivide kasuks.

Täidesaatvad ministrid on tõenäoliselt saanud haldusalal akadeemilise koolituse või evivad teatud juhtimiskogemusi. Laiad poliitilised probleemid huvitavad neid vähem kui see, kuidas laabub ministeeriumi igapäevatöö. Lühidalt, nende "ettekujutus oma tööst on pärit juhtimisõpikust". Seepärast leiavad nad oma andele ja jõupingutustele rakenduse niisugustel aladel nagu organisatsiooni struktuur ja -kultuur, kaadripoliitika ja muud "siseasjad". Väga sageli muutub selline sukeldumine üksikasjadesse kapseldumiseks laiemate poliitikaküsimuste ja probleemide eest, millega ministeeriumi seab silmitsi väliskeskkond.

Saadikminister on täidesaatjale diametraalne vastand. Et tema "kinnisideeks" on ministeeriumi välissuhted, siis on saadikministri põhimureks klientuur ehk huvigrupp, kel on ministeeriumiga tihedad sidemed (näiteks talupidajate organisatsioonid põllumajandusministeeriumiga). Tähtsad on ka kontaktid seadusandlike komiteede, kohalike või regionaalsete valitsusorganite, massiteabevahendite ja bürokraatlike ametkondadega. Väljaspool ministeeriumi "sõprade võitmise" ja inimeste mõjutamise eksperdina ei leia saadikminister aega ega võimalust omandada kogemusi üldiseks poliitikakujundamiseks või rutiinsete haldusülesannete täitmiseks. Tal tuleb suur osa sellest delegeerida oma alalisele personalile, kes seda autonoomiat muidugi tervitab, kuid paneb ometi pahaks harva kohal viibiva ministri pealiskaudset suhtumist nii ametnikesse kui ka nende ülesannetesse.

Minimalistid on inimesed, kes viibivad "valel ajal vales kohas". Neid on võib olla ametisse sundinud valitsusjuht ja seetõttu teenivad nad pigem kohusetundest kui kindlast kalduvusest. Või neid on sunnitud üle võtma ministeeriumi, millest nad midagi ei tea, ja teevad lihtsalt "aega parajaks" enne siirdumist sobivamale ja huvitavamale positsioonile. Neid ei saa aga pidada täiesti kasutuks; nad tunnevad oma ministeeriumi töö ees siiski nimelist vastutust ja sageli pingutavad selleks, et hankida ministeeriumile "õiglane osa" valitsuse eelarvepirukast. Siiski, veendumus oma "ajutisest missioonist" takistab juhtimist. Minimalist, nagu näha, erineb teravalt poliitika algatajast.

Nagu enamike tüpoloogiate puhul ei tule need tüübid praktikas muidugi mitte nii selgepiiriliselt esile. Nii näiteks võib energiline minister ühildada saadiku ja poliitika valija rolli, võib-olla isegi poliitika algataja ja täidesaatja osa, mis muidugi oleks erakordselt tugev minister. Pealegi inimesed muutuvad: minister võib areneda täiesti erineva tüübi esindajaks. Näiteks algataja võib sattuda ministeeriumi "toetajaskonna" kүүsi ja kujundada oma poliitika ümber saadikufunktsioonide kasuks.

KIRJANDUSE SOOVITUSNIMESTIK

Dunleavy, P., O'Leary, B. Riigiteooriad: Liberaalse demokraatia poliitika. – Tallinn: Külim, 1995. – 310 lk. – EHI.

Hagopjan, Mark N. Reziimid, liikumised, ideoloogiad. Võrdlev sissejuhatus poliitikateadusse. Tallinn: Olion, 1993.

Toomla, Rein. Eesti ja Euroopa poliitiline maastik. Tartu: Avatud Hariduse Liit, 1996.

Varrak, Toomas. Üldine poliitikateadus. Tallinn: Eesti Riigikaitse Akadeemia kirjastus, 1997.

Danziger, James N. Understanding the political world: An introduction to political science. New York & London: Longman Publishing Group. 1991.

Easton, D. The analysis of political structure. – NY: 1990.

Robertson, David. The Penquin dictionary of politics. England. Penquin Books, 1993.

Theen, R. H., Wilson, F. L. Comparative politics: An introductoin to seven countries/ 3rd ed. – Prentice Hall, 1996.