

Objektiivse õiguse korrastamisest Eestis: kodifitseerimisest õiguse ümberkujundamiseni



*Raul Narits
Tartu Ülikooli võrdleva
õigusteaduse professor*

Eesti õiguskirjanduses tuuakse näiteid kitsaskohtadest, mille põhitokitaja on süstemaatika puudulikkus, seetõttu oleks Eestis mõistlik objektiivse õiguse korrastamiseks luua kompetentsikeskus.

19. sajandi I poolel kontrollis ülikooli rektori, professuuri ja üliõpilaskonna tegevust ja selle vastavust tsaaririigi seadustele kuraator. Esimene kuraator, kes asus alaliselt Tartuses elama, oli Gustav von Craffström, ema poolt eestlane, oskas muide nooruses ainult eesti keelt. Kaasaegsete hinnangul oli Craffström aus ja ustav tsaari teener, vahva, sirgjoonelise käitumisega mees. Craffströmile meeldis kord. Tema arvates kujutanud maailm, ülikool kaasa arvatud, suurt sõjaväelaagrit. Ta nõudis üliõpilastelt ranget vormiriietuse kandmist ning kontrollis igal võimalikul ja võimatul juhul, et mundrikuul oleksid kõik nõõbid korralikult kinni (Palamets 2003, 96–97). Jätame nüüd meelde, et kunagi tegutses Eestis selline aus ja korraarmastaja ametimees, sest me tuleme artikli lõpus tema juurde tagasi.

Selles artiklis räägime samuti korrast, nimelt korra loomisest õigusliku tegelikkuse positiveritud osas. Tegemist on probleemiga, mida õigusteaduses nimetatakse õigusnormide süstematiseerimiseks. Õigusnormide süstematiseerimise idee on juurduud sügavalt juriidilises mõtlemises. Mõnikord on seda võrreldud tööga raamatukogus. Igal raamatu kasutajal peab olema võti, mille abil ta leiab riuilult otsitava teose. Samal viisil aitab õigusnormide

süstematiseerimine õigussüsteemiga tutvujal leida õigusnormid, mida ta otsib. Lähtekohaks peaks olema teadmine, et me ei välju meile omasest kultuuriruumist, õigupoolest see polegi võimalik. Küll on aga vaja tunnetada ning arvestada nii õiguskultuuris tervikuna toimunud kvalitatiivset arengut kui ka Eesti õiguskorra kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid muutusi.

Õigusteadusliku uurimistöö põhiülesanded on ühelt poolt õigusnormide sisu selgitamine ja teiselt poolt õigusnormide süstematiseerimine. Objektiivse õiguse korrastamine pole pelgalt tehnilist laadi tegevus. Õigusnormide süstematiseerimine loob ja arendab seda mõistesüsteemi, mille raames kogu õiguslik mõtlemine, seega ka õigusnormide sisu selgitamine toimub. Lõppastmes on objektiivse õiguse korrastamine oluline vahend õigusriigi kui idee realiseerimisel. Seega pole täpne taandada kodifitseerimist kui õigusnormide süstematiseerimise traditsioonilist elementi ainult õiguskorra eri osade või seaduste üheks koodeksiks sobitamisele.

Õiguskord ja õigussüsteem

Süsteemiõpetuse ajalugu meenutades pole võimalik mööda vaadata Friedrich Carl von Savigny arusaamadest. Tõeline teadussüsteem on Savigny arvates niisugune, mille sisemine kooskõla loob ühtsuse. Selles peab sisalduma üldine sisu, õigusteaduse ja kogu seadusandluse ühine ülesanne (Savigny 1951, 15). Seega on süstematiseerimise küsimused isegi filosoofilise iseloomuga.

Eesti tänapäevase õiguskorra süstematiseerimise võtit – õiguslikku järjepidevust – tuleb otsida taasiseseisvumisaja algusest, see on seotud Eesti Vabariigi põhiseaduse sünniga, mille kohta ütles Eesti Vabariigi president: “See põhimõte oli suunav ja mõtlemist korrastav kaaslane nii iseseisvuse taastamisel,

põhiseaduse vastuvõtmisele eelnenud õigusaktide loomisel kui ka Põhiseaduse Assambleele esitatud eelnõudes. Õiguslik järjepidevus ei tähenda üksnes kahe eraldatud õigussüsteemi käsitlemist ühtse tervikuna [silmas on peetud erinevas ajas ja ruumis, s.o 1918–1940 kehtinud ja 1991. aastast alates kujundatud õigussüsteemi – R. N.], vaid on ka kehtiva õiguskorra õiguspärane arendamine. Seetõttu on oluline esile tuua asjaolu, et põhiseaduse koostamist ei pidanud Põhiseaduse Assamblee alustama tühjalt kohalt /.../ Õiguslik järjepidevus eeldab teoreetilist järjepidevust. See järeldus saab erilise aktuaalsuse perioodil, kui asume õiguslikult sisustama riikliku korralduse mudelit tulevase Euroopa Liidu riigina.” (Rüütel 2002, 9, 13.) Kuid selge on ka see, et õigusnormide süstematiseerimiseks vajalik õiguslik järjepidevus pole seotud ainult Eesti riigi õiguskorra arenguga. Mandriuroopaliku õiguskultuuri lätteid leiame antiiksest Rooma õigusest. Juba antiikmaailmas kujunes õiguskord normiloomingu kaudu ja abil.

Vormiliselt on sageli süstematiseeritud nii, et vajalik põhimõistestik on hierarhilises järjekorras (Aarnio 2002, 224). Kuigi selline pilt süstematiseerimisest on tavaline, jääb see ühepoolseks, isegi eksitavaks. Tuleb teha vahet õiguskorra ja õigussüsteemi vahel. Kord on olnud ja jääb ühiskondliku võimukasutuse nähtuseks. Seadusandlik võim kehtestab õigusnorme, millest tervikuna moodustub õiguskord. Süsteem on aga midagi rohkemat kui pelk õiguslik võimukorraldus.

Kui mingit eluala korrastatakse õigusnormidega, tehakse seda ideaalis mõistuspäraselt asju liigendades ehk süstematiseerides. Piltlikult öeldes kogutakse olemuslikult kokkukuuluvad asjad samade nimetuste alla ja püütakse neid selgete tunnuste abil üksteisest eraldada. Nii tehakse igas õiguse poolt korrastatud eluvaldkonnas. Nüüd pole enam tegemist eraldi asuvate võimukorraldustega, vaid tihedate sisemiste seostega korrastatud normirühmadega. Seega on süstematiseerimine selline abimees-meetod, mille abil iseendast ebahühtlaselt ja katkendlikult seotud normi-

dest võib juba positiveerimise protsessis moodustuda süsteem.

Seadused ja ühiskonna ootus

Õigusteaduslikus mõttes on süstematiseerimise peaülesanne korraldada edasi seadusesätetes oma väljenduse saanud põhisüsteemi. Seejuures ei tulene põhisüsteemi kujundamine n-ö tühjusest. Selle aluseks on alati mingi kehtiv normistik, mis ei pruugi loomulikult üksnes juriidiline olla. Seega uus muudab, täiendab või täpsustab vana. Seni õigusnormidega korrastamata tegelikkuse osad moodustavad totaliteedi, milles mõne osa või mõnede osade muutmine ei muuda kogu totaliteeti.

Soome õigusteadlane Aulis Aarnio toob näiteks pärimisseadusandluse uuendamise Soomes 1965. aastal. Siis uuenesid mitmed üksikud institutsioonid, nagu sundosa, maksu esialgne kinnipidamine ja testament. Seadusandluse tuli uusi institutsioone, näiteks pärija õigus toetusele. Muutustest hoolimata säilisid endiselt paljud pärimisstruktuuri kuuluvad põhimõtted (Aarnio 2002, 225). Võib juhtuda, et hakatakse kasutama koguni uusi mõisteid ja siduma neid mõisteid ühte viisil, mida seadus ise ei tunne. Nii kujuneb õigusteaduslik süstematiseerimine seadusloojate tehtud süstematiseerimise jätkamiseks, õigusteaduse loodud süsteemis on süstematiseerituse aste kõrgem kui seaduse n-ö algses süsteemis.

Süstematiseerimisel on ka oma tehniline pool. Nimelt on süstematiseerimine tegevus(ed), mille ratsionaalne tuum seisneb asjade seoste nägemises. Kui märgatakse alge normeerituse edasise diferentseerimise vajadust (ka huvi), tehakse seda isegi kuni põhisüsteemi muutmiseni.

Justiitsministeeriumi arengukavas 2005. aastani oli ministeeriumi üks põhiülesandeid: seadused peavad vastama ühiskonna ootustele. Selleks tuli arengukava kohaselt ette valmistada koordineeritud kodifitseerimiskavad. Arengukava sisaldas tähelepanekuid kodifitseerimise mõtte, vajalikkuse ja meetodite kohta ning soovitusi Eesti õiguse kodifitseerimiseks. Rõhutati, et kodi-

fitseerimise mõte on eeskätt õiguskindluse ja selguse loomine, muutes vajamineva regulatsiooni leidmise õiguse rakendajale lihtsamaks ja andes samal ajal ülevaatliku pildi sellest, milline on kehtiv õigus. Kodifitseerimise eesmärgiks pidas arengukava õiguslike regulatsioonide ühtlustamist, mis viib õiguse arengu tervikuna ühtlustumisele. Eriti oluline on, et kodifitseerimise kontekst seoti ühemõtteliselt mandrieuroopaliku õiguskultuuriga. Eesti õiguskord on osa Mandri-Euroopa õigusperekonnast, mis on tihedalt seotud kodifitseerimise traditsiooniga. Nenditi, et toleks ajaks [2003. a – R. N.] olid olulisimad reformid õigusvaldkondades lõpule jõudnud või jõudmas, kirjutatud õiguse aluste loomine lõpule viidud. Kujunenud olukorras peab olema tähelepanu keskmes õiguskorra stabiilsus, selgus, üheselt mõistetavus. Samas ei tähenda see seda, et küsimärgi alla tuleks seada kehtivate seaduste sõnastus ja süsteem. Kuid arvestades asjaolu, et olulised õigusaktid on vastu võetud märkimisväärselt lühikese aja jooksul ja kehtinud ainult mõni aasta, tuleks kodifitseerimistöös keskenduda õigusaktide rakenduspraktika ja regulatsiooniga kaasnevate mõjude analüüsile. Paralleelselt analüütilise tööga tuleks leida Eesti oludele sobiv kodifitseerimismeetod. Seda juhul, kui kodifitseerimises kui seadusandlust korrastava toimingu vajaduses selgusele jõutakse ja ka asjakohane poliitiline otsus langetatakse. Tundub, et tõepoolest on vaja Eesti oludele sobiv kodifitseerimismeetod välja töötada ja rakendada.

Praegu töötab ministeerium arengukava alusel, mis valmistati ette 2003. aasta lõpus ning selles kuni 2007. aastani kavandatud kavas kodifitseerimist ja õigusloome korrastamist nii sõnaselgelt enam ei väljendata kui eelmises arengukavas. Valitsuse vahetus 2005. aastal tõi endaga kaasa töö uue arengukavaga. Justiitsministri nõunik Hanno Pevkur teatas käesoleva artikli autorile, et õiguskorra süsteemsuse tagamine kuulub kindlasti ministeeriumi prioriteetide hulka ning suunised viiakse arengukavasse sisse.

Mõnedest kitsaskohtadest

Eesti õiguskirjanduses on küllalt näiteid kitsaskohtadest, mille tekkimise põhiraskus lasub just süstemaatika puudulikkusel. Näiteks analüüsib riigikohtunik Villu Kõve tsiviilvaidluste kohtuvälise lahendamise probleemi Eestis ning jõuab järeldusele, et tsiviilvaidluste kohtuvälise lahendamise organite pädevusega on seotud hulk probleeme. Ühelt poolt peab ta põhjuseks harjumuse jõudu, teisalt leiab, et süüdi on ka seadusandja soovimatus mõelda laiemalt õigusemõistmise perspektiivile tsiviilasjades. Lisaks konstateerib Kõve Eesti praktika olulist lahknevust teiste Euroopa riikide üldisest praktikast vahendusmenetluste juurutamisel (Kõve 2005). Probleeme ei kõrvalda ka suhteliselt uute seaduste, tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse eelnõus pakutud lahendused (samas, 165).

Karistusseadustiku vastuvõtmise neljanda aastapäeva künnisel analüüsib seadustiku sünni ja toimimisega seonduvat Priit Pikamäe. Ta kirjutab: “Üksnes KarS teksti aluseks võttes peab täna, nelja aasta peatsel möödumisel KarS vastuvõtmisest, kindlasti tõdema, et KarS kaks suurt osa – üld- ja eriosa – on oma läbitöötatuse astmelt ja kvaliteedilt paraku ebavõrdsed. Kui liialdamata võib öelda, et KarS üldosa ettevalmistamisel osales kõrgetasemeline rahvusvaheline meeskond ning üldosa instituutide sätestamisel oli töögrupil kasutada Lääne-Euroopa karistusõiguse (peamiselt küll Saksamaa karistusõiguse) ulatuslik kogemus, siis KarS eriosa koostamisel midagi taolist kõrvale panna ei olnud /.../ Samas tuleb tagantjärele tunnistada teatud korralduslikke vigu KarS eriosa eelnõu koostamisel. Nii tuleb puuduste hulka arvata eriosa väljatöötamine peatükipõhiselt, kus iga peatüki koostamiseks moodustati eraldi töörühm. Olgugi et peatükkide koostamisele eelnes ühiste lähtepõhimõtete kehtestamine, erinesid autorite kriminaalpoliitilised arusaamad, alustekstide valik ja ka üldisem maailmavaade teinekord sedavõrd, et muutsid ajapuuduses keeruliseks üksikpeatükkidest ühtse eriosa eelnõu kokku-

panemise ja töörühmade poolt esitatu süvaanalüüsi.” (Pikamäe 2005, 85.)

Ka Riigikohtusse on jõudnud kaasusi, mis minu arvates räägivad just sellest, et meie õiguskorras pole süstemaatikaga kõik korras. Ühes neist tuli lahendus leida olukorrale, kus objektiivne õigus sisaldas sisuliselt analoogilise olukorra jaoks erinevaid õiguslikke tagajärgi. Nimelt näeb karistusseadustiku paragrahvi 81 lõige 3 ette, et väärtegu on aegunud, kui selle toimepanemisest kuni selle kohta tehtud otsuse jõustumiseni on möödunud kaks aastat. Maksukorralduse seaduse paragrahv 160 sätestab, et käesolevas peatükis sätestatud väärtegu on aegunud, kui teo toimepanemisest kuni selle kohta tehtud otsuse jõustumiseni on möödunud kolm aastat. Ilmselt eeldab karistusseadustiku üldosa, et sellesse kuuluvad normid oleksid koondatud ühte kohta. Üldosast erandite tegemine muude seadustega hägustab üldosa regulatsiooni. Erandite tegemine on ju iseenesest võimalik, kuid siis tuleb leida erandile adekvaatne koht. Ja antud juhul oleks selleks karistusseadustiku üldosa seadus.

Näiteks konkurentsialaste süütegude puhul sätestati erand kenasti karistusseadustiku üldosa seaduses: kui muidu on juriidilise isiku karistus rahatravina kuni 50 000 krooni, siis konkurentsialaste süütegude puhul kuni 500 000 krooni. Teine näide puudutab mootorsõiduki juhtimise keelde¹. Nimelt oli varem kehtinud regulatsioonis juhtimisõiguse peatamine (kandis küll juhtimisõiguse äravõtmise nime) haldusõigusrikkumiste eest kohaldatav lisakaristus. Karistusseadustik enam väärtegude eest sellist lisakaristust ette ei näinud. Siiski näevad liiklusseaduse paragrahvi 41 märgiga 3 lõiked 1–8 ette juhtimisõiguse peatamise jõustunud väärteotsuse alusel. Seda teeb Auto-registrikeskus 3 päeva jooksul ja peatamine on obligatoorne. Sellega muudeti kehtinud süsteemi jäigemaks. Kuigi Riigikohus leidis, et juhtimisõiguse peatamine liiklusseaduse paragrahvi 41 lõike 3 punktis 5 sätestatud

alusel ei ole vastuolus *ne bis in idem* põhimõttega, ei tähenda see, et kõik juhtimisõiguse sel alusel peatamisega seotud probleemid oleksid lahendatud (Lind 2005, 50).

Alustada tuleb mõistete sisust

Viimaste aastate kohtupraktikas² on tekkinud mitmeid küsimusi, mis seonduvad ühelt poolt haldusmenetluse ja sellele võimalikult järgneva halduskohtumenetluse ning teiselt poolt süüteomenetluse (kriminaal- ja väärteomenetluse) omavaheliste suhetega. Riigikohtu nõunik Juhan Sarv kirjutab: “Nii näiteks tekib iselaadseid probleeme olukorras, kus ühed ja samad elulised asjaolud satuvad või peaksid sattuma nii haldus(kohtu)menetluse kui ka kriminaal- või väärteomenetluse huviorbiiti.” (Sarv 2005, 308). Lisaks nendib ta: “Menetluste vaheliste konflikti tekkimise võimalus ei ole mõistetavalt ainuomane mitte üksnes haldus(kohtu)- ja süüteomenetluse omavahelistele suhetele. Konflikte võib ette tulla ka näiteks kriminaal- ja tsiviilkohutemenetluse või tsiviil- ja haldus(kohtu)menetluse tulemuste vahel.” (Samas, 310.)³ Käesoleva artikli autor nõustub osaliselt Riigikohtu nõunikuga, kes tõdeb tekkinud olukorra põhjusena seda, et: “Paralleelmenetluste vaheline tõlgendamiskonflikt on seletatav lihtsa ja paratamatu tõsiasiaga, et üksteisest sõltumatud menetlejad (lõppastmes kohtud) võivad ühte või teist õigusnormi sisustada erinevalt.” (Samas, 310.) Üksteisest sõltumatud menetlejad võivad tõepoolest sisustada õigusnorme erinevalt, lugeda sellist olukorda paratamatuseks on ilmne liialdus. Nimelt tuleb enne tõelise süsteemi (õigussüsteemi) väljaarendamist kokku leppida neis sisalduvate mõistete sisust. Just mõisted on iga süsteemi jaoks määrava tähtsusega. Tuletades siinkohal veel kord meelde Fr. C. von Savigny õpetust, on oluline teada, et igal mõistel peab olema “juriidiline tegelikkus” ning

¹ RKÜKo 3-3-1-69-03; RKHKo 3-4-1-10-04; RKÜKo 3-3-1-29-04.

² Vt nt RKÜKo 3-1-1120-03; RKÜKm 3-3-1-69-03; RKEKm 3-3-4-2-04.

³ Vt nt RKTko 3-2-1-41-05; RKTko 3-2-1-141-04.

alles pärast mõistetes selguse loomist võib asuda õigusnormide korrastamisele ühtseks süsteemiks (Savigny 1951, 37). Koordineeritud kodifitseerimiskava nõuab ka Eesti Euroopa Liidu liikme staatus. Nimelt on Euroopa Ühenduste Kohtu praktika oma olemuselt sisuliselt pretsedendiõigus, Euroopa Liidu kontekstis on seejuures ülitähtis õigusaktide mõjude analüüs. Ning loomulikult jääks õigusaktide mõjude analüüsi eesmärk osaliselt täitmata, kui sellele ei järgneks konkreetset tegevust õigusaktide kvaliteedi tõstmiseks, kasutades selleks erinevaid meetodeid (näiteks lihtsustamist ja/või kodifitseerimist).

Tooksin näiteks Eesti Vabariigi kuldaktsia AS-is Eesti Raudtee. Jälgides Euroopa Kohtu praktikat, võib problemaatiliseks osutada kooskõla Euroopa Ühenduse õigusega Eesti Vabariigi eriõiguste puhul AS-is Eesti Raudtee (Kuznetsov 2005). Kui Eesti Vabariik ei ole aktsiaseltsi üldkoosolekul esindatud, ei ole üldkoosolek teatud küsimustes otsustusvõimeline. Eesti Vabariik on aga 34 protsendi aktsiate omanik ja aktsiaseltsi põhikirja punktide 5.2.6 ja 5.2.8 kohaselt võib üldkoosolek teatud otsuseid vastu võtta üksnes siis, kui on esindatud kõik aktsionärid. Põhikirjas ei täpsustata kriteeriume ega kaalutlusruumi, millest sõltuvalt võidakse rakendada riigile kuuluvat vetoõigust. Sellest tulenevalt võib väita, et kuldaktsia, mis kuulub Eesti riigile, on diskretsiooniline ja rikub proportsionaalsuse põhimõtet. Euroopa Kohus on sellisele situatsioonile andnud hinnangu oma lahendis *Komisjon vs Prantsusmaa*, kus selgitatakse, et see võib investorites luua ebakindlust ning veenda investoreid investeerimisest loobuma.⁴ Ilmselt on hea, et kodifitseerimine toob endaga kaasa teatava stabiilsuse õiguskorras kui tervikus. Samal ajal hoiatatakse õiguskirjanduses ohtude eest, mida kodifitseerimine endas peita võib. Üks selliseid ohte võib olla õiguse arengu peatumine. Olen seisukohal, et ei kodifitseerimine ega sellega seotud õigusmassiivi korrastamise võtted ei saa iseenesest põhjustada seda, et

tulevikus ei saa enam midagi muuta, lisada, tühistada. Pigem on oluline, kuidas praegu Eestis sisustada mandrieuroopalikku õiguskultuuri immanentselt kuuluvat kodifitseerimisideed.

Kodifitseerimine ja õiguskirjandus

Mul on heameel märkida, et 2004. aasta 22.–23. oktoobril Tartus peetud XXVIII Eesti õigusteadlaste päeval olid plenaaristungil ühe põhiprobleemina arutlusel Eesti õiguskorra kodifitseerimisküsimused. Sellekohaste ettekannetega esinesid Prantsusmaa siseministeeriumi kohalike omavalitsuste direktoraadi õigusosakonna juhataja Jérôme Richard ning käesoleva artikli autor. Sisuline diskussioon Eesti õiguse süstematiseerimisest toimus ka 13. mail 2005 Tallinnas õiguskantsleri andmekaitsealasel teaduskonverentsil. Konverentsi üks moderaatoreid oli justiitsminister Rein Lang, kes seoses isikuandmete kaitsega Eestis väitis, et Eesti häda on selles, et meie õiguskorda kuuluvad kolm seadust – riigisaladuse seadus, isikuandmete kaitse seadus ja avaliku teabe seadus – ei jookse omavahel kokku. Nende väljatöötamisega tegelesid eri ametkonnad.

Eesti tänapäevasesse õigusteaduslikku kirjandusse jõudsid õigusaktide kodifitseerimisprobleemid iseseisva teemana jõuliselt 2001. aastal, kui ilmus ajakirja *Rechtstheorie* erinumber “Gesetzgebung und Rechtspolitik”. See oli pühendatud Eesti õiguskorra arengule pärast taasiseseisvumist 1991. aastal. Erinumbrile kirjutas eessõna “Codierung und Kodifikation neuer Regelsysteme des Rechts – Zum Verhältnis von Gesetzgebung und Rechtspolitik Estland” üks väljaandjaist, professor Werner Krawietz (*Rechtstheorie...* 2000). Seda probleemi on ka varem Eesti õiguskirjanduses käsitletud, näiteks Marju Luts (Luts 1997) ja Hannes Veinla (Veinla 2000).

Kodifitseerimise tänapäevastele aspektidele on oma artiklites tähelepanu pööranud ka toonane justiitsministeeriumi õigusloome asekan-

⁴ C-483/99, *Komisjon vs Prantsusmaa*, Euroopa Kohtu lahendid 2002, I-4781, lk 50–51, 53.

ja praegune riigikohtunik Julia Laffranque (Laffranque 2002) ning Prantsusmaa kõrgema kodifitseerimise komisjoni tehniline nõunik Elisabeth Catta (Catta 2002). Riigi eri perioodidel on õiguskorra süstematiseerimise vajadus erinev: suurem siis, kui õiguskorda on pika aja jooksul kujundatud ning õiguslik massiiv on suur, osalt isegi vastuoluline. Kuid vajadus võib olla suur ka siis, kui õiguskorda on kujundatud suhteliselt lühikese perioodi jooksul, kuid ulatuslikult.

Eesti õiguskorras on viimase 15 aasta jooksul toimunud suured kvalitatiivsed ja samal ajal ka kvantitatiivsed muutused. Kui sellistes tingimustes ei tegelda õiguse süstematiseerimise küsimustega põhjalikult ja koordineeritult, võivad tagajärjed olla üsna tõsised. Raskused võivad seisneda vajaliku normi leidmises, kuid mis peamine – oluliselt keerulisemaks (problemaatilisemaks) muutub õiguse realiseerimine nii selle vahetutes vormides kui ka õiguse realiseerimise vahendatud vorm – õiguse rakendamine. Vene juristid märgivad õigustatult, et "...olulise murrangu tingimustes, õigussüsteemi revolutsioonilisel ümberkujundamisel, kui muudetakse terveid normatiivseid blokke, mis reguleerivad oma aja ära elanud ja reformimisele kuuluvaid suhteid, kui sisuliselt luuakse kvalitatiivsel uus ühiskondlik-majanduslik süsteem, mis objektiivselt nõuab uue kvaliteediga seadusi, taandub süstematiseerimine tagaplaanile (Pigolkin 1988). Autori arvates valitseb Eestis samasugune olukord.

Kodifitseerimise meetoditest

Oleme õigusloomes jõudnud arenguetappi, kus ilmselt kõik oluliste eluvaldkondade jaoks mõeldud seadused on vastu võetud, mõne seadusega oleme jõudnud juba n-õ uuele ringile. Siinkohal toetan J. Laffranque'i mõtet: "Õigusloome peaks jääma ja senisest enam saama loominguks, seda nii Eesti kui ka Euroopa Liidu kontekstis. Tuleb võimaldada huvigruppide ja teadlaste üha suuremat kaasamist, pöörata rohkem tähelepanu seaduseelnõu vastuvõtmisele kaasnevate võimalike mõjude

analüüsile, analüüsida senisest enam juba olemasolevate õigusaktide rakenduspraktikat, tõsta oskust väljenduda õiguskeeles lihtsalt ja arusaadavalt." (Laffranque 2002, 586.) Ta lisab: "Ühiskonna stabiliseerudes kaasneb õigusloome stabiliseerumine. Samal ajal toimuvad ühiskonnas pidevad arengud, millega juba väljakujunenud õiguslik raamistik peab arvestama. Ometigi ei ole need täiendused ja muudatused nii kardinaalsed nagu uute mahukate seaduste väljatöötamine. Seetõttu avaneb võimalus aeg maha võtta ja tehtud töö üle vaadata, **süstematiseerida** [minu esiletõstetud – R. N.] ja mõelda ühtlustatud lähenemise üle." (Samas, 586.)

Traditsiooniliselt mõistetakse seadusandluse süstematiseerimise all nelja suhteliselt iseseisvat õiguslikku tähendust omavat tegevust:

- 1) riigiorganite, ettevõtete ning teiste asutuste ja organisatsioonide tegevus õiguse allikate kogumisel, teatud süsteemi alusel hoidmisel – õiguse allikate arvestus;
- 2) eri liiki õiguse allikate kogude ja kogumike ettevalmistamine ja väljaandmine – inkorporeerimine;
- 3) sama kvaliteediga normide ja normikogude koondamine ühte kogumikku – seadusandluse konsolideerimine;
- 4) uute õiguse allikate ettevalmistamine ja vastuvõtmine – seadusandluse kodifitseerimine.

Õiguse allikate arvestusega on otseses seoses paljud õiguse süstematiseerimise olulised kaasnevad aspektid, näiteks õigusloome projektiivse etapi efektiivsus, õiguse rakendamisalase tegevuse tulemuslikkus, miks mitte ka õiguskasvatuse aspekt. Nimetatud tegevuse organiseerimise juures oleks mõistlik lähtuda järgmistest põhimõtetest: esiteks informatsiooni massiivi täius, teiseks informatsiooni usaldusväärsus, kolmandaks kasutamise mugavus. Tänapäevaseim õiguse allikate kogumise viis on seotud arvutite ja arvutiprogrammide kasutamisega. Inkorporeerimine kujutab endast pidevat riigiorganite ja mitmesuguste organisatsioonide tegevust eesmärgiga toetada õigusmassiivi püsivust n-õ kontrollseisus, varustada kõige

laiem õiguse subjektide ring vajaliku infoga objektiivselt ehk kehtivast õigusest. Ajaloolise kõrvalepõikena olgu meelde tuletatud õigusajaloo ilmselt kõige tähelepanuväärsemat kodifitseerimistööd – keiser Justinianuse aegset Rooma õiguse kodifikatsiooni *Corpus iuris civilis* (528–534), mis polegi koodeks selle sõna traditsioonilises tähenduses. Justinianusel polnud kavas teha täiesti uut seadustekogu, koodeks kujutas endast varasemate keisriseaduste inkorporeeritud normistikku, mille hulka kuulusid ka koodeksid. Tuleb lisada, et digestadki olid üksnes Rooma õiguse klassikalise perioodi juristide tööde kokkuvõtted.

Maailmas rikkalik praktika

Õiguse konsolideerimise vajadus on seotud sellega, et aja jooksul kuhjub õiguskorda suur hulk normatiivset materjali, millel on analoogiline õigusliku reguleerimise ese. Sageli sisaldab selliselt kujunenud õiguslik massiiv vastuolusid. Nende kõrvaldamiseks võib kasutada konsolideerimist. Tavaliselt kinnitab konsolideerimise teel saadud õiguseallika riigi seadusandlik organ. Peab ütleva, et maailma praktika õiguse konsolideerimisel on rikkalik. Näiteks Suurbritannias antakse välja kümneid akte, milles on ühendatud parlamendi vastuvõetud samaliigilised õigusaktid. Inglise parlament võttis 19. sajandi lõpus vastu koguni eraldi seaduse statuudiõiguse konsolideerimisest. Ka Prantsusmaal on laialt levinud nn koodeksite vastuvõtmine, mis sisaldavad ühe ja sama küsimuse jaoks olemasolevad normatiivsed ettekirjutused. Konstantsele õigusele tuginevat kodifitseerimist kasutatakse Prantsusmaal 1948. aastast alates, koostatud on 46 koodeksit. 1989. aastast tegutseb kõrgem kodifitseerimise komisjon, mille esimees on peaminister. Komisjon planeerib ja koordineerib koodeksite väljatöötamist ministeeriumides. Enne parlamendis vastuvõtmist saadetakse projektid Riiginõukogule (*Conseil d'Etat*). Prantsusmaal tähendab kodifitseerimine harilikult ka vormide paralleelismi: see, kes on pädev

üht normi kehtestama, on pädev ka seda kodifitseerima (Catta 2002, 590).

Nn Prantsuse doktriin tunneb nelja võimaliku kodifitseerimisidee realiseerimise võimalust (peatun Prantsuse doktriinil, sest Eesti justiitsministeerium on arendanud kodifitseerimisalast koostööd Prantsusmaa kolleegidega). Esimene võimalus on reformatorlik kodifitseerimine (uuenduslik kodifitseerimine), teine konstantne õiguse kodifitseerimine, kolmas konsolideerimine ja neljas kompilatsioon. Euroopa Liidu õiguse korrastamise kontekstis räägitakse lisaks veel õiguse ümberkujundamisest. Arvan, et pole õige jätta tähelepanuta ühtki nimetatud õiguskorra korrastamise meetodit. Küsimus on selles, kus ja millises ulatuses mingit korrastamisvõtet kasutada. Ilmselt pole enam mõtet rääkida reformatorliku kodifitseerimise meetodi ulatuslikust rakendamisest Eestis.

Kuigi reformatorlik kodifitseerimine on ahvatlev, sest siin toimub uute kontseptsioonide integreerimine, õiguse valdkonna uuestiformuleerimine jms, on Eestis toimunud kvalitatiivselt uue õiguskorra kujundamine kodifitseerimisest eraldi, samas on tegevus olnud väga ulatuslik ja loomulikult uue kvaliteediga. Mainitud meetodit saaks edukalt kasutada kohtupraktika arvestamisel muudatuste sisseviimisel objektiivsesse õigusse. Lisaksin, et reformatorlik kodifitseerimine on siiski üksnes suuremate või väiksemate muutuste kaasatooja õiguslikes regulatsioonides, uuenduste kaasatooja. Konstantse õiguse kodifitseerimise võimaluste ärakasutamise skaala on juba tunduvalt laiem.

Kuigi õiguse konstantne kodifitseerimine ehk õiguse administratiivne kodifitseerimine ei loo uut õigust, eeldab see meetod sisulisi analüüse. Nii saame ülevaate kehtivast olukorrast ja sillutame teed võimalikele (vajalikele) reformidele. Kirjeldatud meetodi miinuseks on, et siin ei peeta silmas olemasolevat kohtupraktikat. Võib-olla on mõtet kõrvutada õiguse reformatorlikku ja konstantset kodifitseerimist kui dünaamilist ja staatilist õigusmassiivi süstematiseerimist. Esimese meetodi puhul püüeldakse ideaalse regu-

latsiooni poole, teise puhul jäädakse õiguse allikates sätestatud regulatsioonide juurde.

Eestisse kompetentsikeskus

Eespool oli juttu konsolideerimisest: kompilatsioon kui süstematiseerimise meetod seisneb õiguse allikate grupeerimises neid eelnevalt muutmata või muutmissetapanekuid tegemata. Euroopa Liidus räägitakse kodifitseerimise kõrval üha enam õiguse ümberkujundamisest (*refonte, recasting*). Ümberkujundamise käigus muudetakse õigusakte sisuliselt, tagamaks nende vastavus ühiskonna, tehnoloogia ja majanduse arengule. Autorile teadaolevalt seadis Euroopa Komisjon ülesandeks välja töötada ümberkujundamist käsitlev tegevusprogramm 2004. aastaks. Ümberkujundamise meetodit võib kasutada nii kodifitseerimisega ühel ajal kui ka kodifitseerimise järel.

Mõistagi ei saa kodifitseerimismeetodite rakendamisel lähtuda üksnes teiste riikide kogemustest, ükskõik kui positiivne see selle riigi kontekstis ka poleks. Kuid neid peab teadma (vt nt Glenn 2000). Eriti tähtis on võrdlev teadmine transformatsioonühiskondade dünaamilise arengu tagamiseks. Näiteks kirjutab Vene õigusteadlane Vladik Nersesjants: “Erinevates rahvuslikes õigussüsteemides ja “õigusperekondades” eksisteerivad oma spetsiifilised kontseptsioonid kehtiva õiguse allikate süstematiseerimise kohta, oma iseärasused ja arusaamad ühtede või teiste õigustkehtestavate aktide süstematiseerimise viiside ja liikide kohta.” (Nersesjants 2001, 447.)

Eestis oleks mõistlik luua objektiivse õiguse korrastamiseks kompetentsikeskus. Tegin asjakohase ettepaneku 2004. aasta 23. oktoobril XXVIII Eesti õigusteadlaste päeval peetud ettekande raames. Viitan siinkohal veel kord Prantsusmaa eeskujule, kus kõrgema kodifitseerimiskomisjoni esimees on peaminister. Nii tähtsaks peetakse Prantsusmaal õiguse süstematiseerimist. Ehk pakub institutsionaalset eeskujuna ka olukord, mis valitses Eesti Vabariigi kohtuministeeriumis 1940. aastal. Nimelt moodustasid sel aastal

kohtuministeeriumi struktuuri üldosakond, kodifikatsiooni osakond koos Riigi Teataja toimetusega ja vangimajade talitus. Üks kohtuministeeriumi ülesandeid oligi õigusaktide kodifitseerimine. Kahjuks tegi Nõukogude okupatsioon lõpu 1935. aastal alanud Eesti seaduste kodifitseerimisele ning kavandatud 15-kõitelisest Seaduste Kogust jõudis 1940. aasta juuniks ilmuda ainult 4 köidet. Pooleli jäi ka Eesti, Läti ja Leedu õigusaktide harmoneerimine.

Kokkuvõttes leian, et Eestis on saanud aeg, kus kodifitseerimistööd ei peeta mitte ainult n-õ õigusnormidele õige koha leidmiseks, vaid tuginetakse veendumusele, et õigusnormide kogumit on võimalik allutada ühtsele loogikale nii vormi kui ka sisu mõttes. Õiguskorra süstematiseerimine pole pelgalt korra loomine, sellega peab kaasnema õiguskorra parem (adekvaatsem) sisuline kujund. Eespool viitasin kodifitseerimistöö meetoditele, neil kõigil on mõneti erinev eesmärk. Siiski võib üldistatult väita, et õhtumaises õiguskultuuris on kodifitseerimistöö tähtsaim eesmärk olnud õigusreformide hõlbustamine. Kahjuks puudub siiani tänapäeva Eesti õigusteaduses vajalik diskussioon kodifitseerimistöö üle õigusreformi kontekstis. Kuid me pole veel lootusetult hiljaks jäänud!

Lubasin artikli lõpus pöörduda tagasi tubli ja tegusa kuraatori Gustav von Craffströmi juurde. See mees tundis huvi ka teaduse ja teaduskirjanduse vastu. Ta jaotas teadused neljaks liigiks: kasulikud teadused, kahjulikud teadused, väga kahjulikud teadused ja teadused, mis on rikkama rahva ajaviide. Läänud kord Craffström ülikooli raamatukogu kontrollima. Leidnud, et raamatute riulitele paigutuses ei ole vajalikku korda. Tema kui sõjamehe arvates ei tulnud raamatuid riulitele panna sisu ega teadusalade järgi, vaid kõite pikkuse, paksuse ja värvuse järgi – nii nagu kaardiväe sõdurid rivis. Raamatukoguhoidjad hakanud sellist põhimõtet nimetama “Craffströmi printsiibiks” (Palamets 2003, 97).

Olen kindel, et me leiame Eesti õiguskorra edasisel korrastamisel vajalikud põhimõtted, ja need ei ole “Craffströmi printsiibid”.

Kasutatud kirjandus

- Aarnio, A. (2002).** Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn: Juura.
- Catta, E. (2002).** Kodifitseerimise ja süstematiseerimise tähtsus õige seaduse leidmise lihtsustamisel. – *Juridica IX*, lk 588–592.
- Glenn, H. P. (2000).** *Legal Traditions of the World: Sustainable Diversity in Law*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Kuznetsov, I. (2005).** Euroopa Ühenduse õiguse mõju kuldaktsiatele Eestis. – *Juridica VI*, lk 396–404.
- Kõve, V. (2005).** Tsiviilvaidluste kohtuvälisest lahendamisest Eestis. – *Juridica III*, lk 152–166.
- Laffranque, J. (2002).** Õigusaktide kodifitseerimise tähendusest ja vajadusest. – *Juridica IX*, lk 586–587.
- Lind, S. (2005).** Mootorsõiduki juhtimise keelud Eesti õiguses. – *Juridica I*, lk 45–52.
- Luts, M. (1997).** Kodifikatsioon ja õigusreform. – Eesti kriminaalõiguse arenguteedest. Tartu: Juristide Täienduskeskus, lk 58–70.
- Nersesjants, V. = Нерсесянц, В. (2001).** *Общая теория права и государства*. Москва: Норма.
- Palamets, H. (2003).** *Lugusid toonastest Tartust*. [Tartu:] Kleio.
- Pigolkin, A. S. = Пиголькин, А. С. (1988).** *Систематизация законодательства*. – *Общая теория государства и права. Академический курс, том 2. Теория права*. Москва: Зерцало, стр 197–198.
- Pikamäe, P. (2005).** Karistusseadustiku eriosa probleeme: õiguspoliitilised lahendused ja edasine areng. – *Juridica II*, lk 84–93.
- Rechtstheorie. Sonderheft Estland. Gesetzgebung und Rechtspolitik. Band 31, 2000, Heft 3/4. Berlin: Duncker & Humblot, VII–XII.
- Rüütel, A. (2002).** Mõned tagasiivaated põhiseaduse tulekule. – *Põhiseaduse tulek*. Kogumik. Tallinn: Justiitsministeerium, SE & JS, lk 9–13.
- Sarv, J. (2005).** Mõningatest haldus(kohtu)menetluse ja süüteomenetluse paralleelsusega seotud probleemidest. – *Juridica V*, lk 308–320.
- Savigny, Fr. C. von (1951).** *Juristische Methodenlehre*. Nach der Ausarbeitung des Jacob Grimm hrsg. von G. Wesenberg. Stuttgart: Koehler.
- Veinla, H. (2000).** Codification of Environmental Law. Major Challenges and Options. – *Juridica International V*, pp 58–67.

Valijavolatiilsuse mõõtmisest: Riigikogu valijad 1999–2004



Ita Vanaküla
Tartu Ülikooli
politoloogia osakonna
magistrant

Iga erakonna kogutud toetajate absoluutarv sisaldab nii neid, kes eelmisel korral selle erakonna poolt hääletasid kui ka neid, kes sellele erakonnale esimest korda oma hääle andsid. Mis ulatuses valijad oma erakonnaelistust vahetavad, selgub valijavolatiilsuse mõõtmisest.

Valimiskäitumine on paelunud ühiskonnauurijaid eelmise sajandi teisest veerandist. Suurema hoo andis arvamusuuringute kasutuselevõtt, mis võimaldas valijaskonnalt vahetut tagasisidet koguda. Omades informatsiooni, kuidas inimene on kahel järjestikusel valimisel hääletanud, on võimalik asuda otsima volatiilsust. Volatiilsuse mõiste pärineb loodusteadustest, kus see tähendab voolavust ja üleminekut, näiteks vedeliku aurustumine. Volatiilsuse defineerimisel ongi pearõhk “muutusel”, politoloogiakirjandusest leiab valimiskäitumise uurija Gábor Tóka definitsiooni: volatiilsus on valijate meele või valiku muutus kahe ajahetke vahel (Tóka 1998, 589). Volatiilsuse uurimise algne eesmärk on saada teavet, kui stabiilne on ühiskond, kui väljakujunenud on parteisüsteem ja kas inimeste poliitilised vaated on leidnud paremasakkaalal oma koha. Peale teoreetikute võib volatiilsus huvi pakkuda praktikule ehk parteipoliitikuile, kes valijaskonna struktuuri muutumise teel püüavad oma sihte ühiskonna vajadustele vastuvõtlikumaks muuta. Valija käitumist võib parteide seisukohast käsitleda lojaalsena, kui valija hääletab kahel

järjestikusel võimalusel sama erakonna poolt, või loobumisenä, kui valija muudab oma valimiseelistust. Loobumisenä võib käsitleda ka teisel võimalusel valima mitteminemist ja sedeli rikkumist.

Volatiilsuse tasandid ja mõõtmine

Artiklis peatun volatiilsuse mõõtmise kahel tasandil – valijatasand ehk ühe valija kahe järjestikuse valimiseelistuse võrdlus ja valimistulemuste tasand ehk parteide kahel järjestikusel valimistel saadud valimistulemuste võrdlus. Alljärgnevalt olgu nimetatud ka alternatiivsed lähenemised. Ivor Crew ja David Denver (1985; tsiteeritud Rose 2000 kaudu) eristasid valimistulemuste ehk netovolatiilsust (*net volatility*), mida mõõdab Pederseni indeks, ja valija ehk täielikku volatiilsust (*overall volatility*), mida saab uurida valimisküsitluste põhjal. Stefano Bartolini ja Peter Mair (1990; Rose 2000 kaudu) eristasid kolme meetodit: valimistulemuste volatiilsust, mis arvestab kõiki parteisid; blokvolatiilsust, mis jagab parteid kahte või kolme blokki (näiteks ideoloogia, klassilõhe, valitsuses olevate ja opositsiooniparteide põhiselt) ja mõõdab häälte liikumist nende blokkide vahel, ning blokisisest volatiilsust (Rose 2000, 331, 332). Kaks viimati nimetatud lähenemist on vähem levinud ja eeldavad teavet parteide ja valijate ideoloogilise paigutuse kohta. Kuna Ida-Euroopa parteidel üldiselt tugev ideoloogiline taust puudub, siis blokvolatiilsus ei ole Eestis hästi kohaldatav (Sikk 2001, 24, 25). Käesolevas artiklis on autor kasutanud termini “täielik volatiilsus” asemel “valijavolatiilsust” ja “netovolatiilsuse” asemel “valimistulemuste volatiilsust”.

Valimistulemuste volatiilsust on laialdaselt uuritud (Mogens N. Pedersen; S. Bartolini ja P. Mair; I. Crew ja D. Denver, R. Rose; G. Tóka; H. Rattinger; Eestis: A. Sikk; P. Purje),

selleks piisab täpsetest valimistulemustest, mille põhjal on võimalik muutust arvutada ja paremini võrrelda. Valimistulemuste volatiilsuse mõõtmist on kasutatud peamiselt parteisüsteemide stabiilsuse hindamisel ning sellest tulenevalt ka demokraatia arengustaadiumi määramisel. Valimistulemuste volatiilsus näitab, kas mingile parteile antud häälte arv on suurenenud või vähenenud ehk muutust parteide suhtelises toetuses kahel järjestikusel valimisel. Sellest ei selgu, kui palju toetajaid on lahkunud ja kui palju juurde tulnud (Purje 2001). Piirduda võib ühe riigiga, haarata uuringusse üksikuid regioone või lausa kõik riigid, kus valimistoiminguid läbi viiakse – oluline on, et vähemalt kahtede valimiste kohta oleksid kättesaadavad usaldusväärsed valimistulemuste jaotused.

Valijavolatiilsus näitab iga üksiku valija valimiskäitumise mustrit ja koondatuna valijaskonna valimiseeliste muutumist või püsivust kahe ajahetke vahel. Valijatasand pakub rohkem huvi üksiku riigi uurijale, hindamaks kindla riigi valijate käitumist või parteide edukust riigi ja kohalikul tasandil ning eri üksuste võrdluses. Valijatasandi analüüs nõuab spetsiifilisi andmeid, kust selguks üksiku valija eelistus. Suure hulga esinduslike andmete kogumine on kulukas, nõuab andmete kogumiseks ja töötlemiseks inimesi ja aega. Võib küsida, miks üldse vaadelda valijatasandit, kui valimistulemuste tasand on universaalsem, võimaldab lihtsamate meetoditega võrrelda riike ja aastaid, annab edasi ühiskonna dünaamikat ja erakondlike suundumusi ning on asendamatu riigi poliitiliste süsteemide väljakujunemise ja demokraatliku arengu hindamisel. Nõustun eelnevaga, ent lisan: valijatasand pakub võimaluse jälgida kõike eelnimetatut ja lisaks ka sisedünaamikat, väliselt nähtamatut muutust, mis jääb valimistest valimistesse erakondade toetajaskondade absoluutarvude ja toetusprotsentide varju. Kaks meetodit on võrdselt väärtuslikud ja pakuvad sarnaseid analüüsivõimalusi, kuigi valijavolatiilsuse kasutamise muudab keerukaks andmestiku kogumine.

Volatiilsuse mõõtmise indeksi edasiarendus

Järgnevalt enim levinud viis valimistulemuste volatiilsuse määramiseks – Pedersenini indeks:

$$V_t = \frac{1}{2} \sum |\Delta v_{i,t}|$$

$$\Delta v_{i,t} = v_{i,t} - v_{i,t-1}$$

$$0 \leq V_t \leq 100$$

kus $v_{i,t}$ on partei poolt saadud häälte protsent valimistel t ja V_t on volatiilsus valimistel t (Rattingen 1997, 88). Valimistulemuste volatiilsuse arvutamise muudab arusaadavaks Tõka selgitus: volatiilsuse saame kõigi parteide poolt kahel järjestikusel valimisel kogutud absoluutsete protsentide vahe jagamisel kahega. Seda arvutatakse järgmiselt: kui parteid A, B ja C koguvad esimestel valimistel vastavalt 40%, 40% ja 20% ning kui järgmisteks valimisteks on partei C areenilt kadunud ja parteid A ja B saavad vastavalt 60% ja 40% häältest, siis valimistulemuste volatiilsus on $(|60-40|+|40-40|+|20-0|) / 2 = 20\%$ (Tõka 1998, 590), kus 0% tähistab volatiilsuse puudumist ja 100% täielikku muutust.

Valimistulemuste volatiilsuse arvutamiseks ei ole vaja küsitluse tulemusi, piisab valimistulemustest, mis on harilikult iga hääletuse järel kättesaadavad. See võimaldab valimiskäitumist varasemaga võrrelda ja analüüsida. Samal ajal varjab valimistulemuste volatiilsus üksikute valijate liikumise – kui palju ja mis suunas on eelmise valiku tegemise korraga võrreldes oma eelistusi muutnud valijaid. Probleem, mille lahendamine on ühtlasi selle kirjatöö eesmärk. Kujutlegem äärmuslikku olukorda, kus valimistel on ainult üks erakond – ning kuigi ta kaotab kõik oma senised valijad ja saab juurde hulga uusi toetajaid, on valimistulemuste volatiilsus 0%, sest absoluutsetes protsentides muutust ei olnud. Ekstreemse näitena võib kujutleda

ka kaheparteiüsteemi, kus on kaks võrdselt populaarset erakonda ja nad vahetavad saajaprotsendiselt oma valijaskonna, kuid sellest hoolimata saavad ühepalju toetust. Valimistulemuste volatiilsus on taas 0%, kuid tegelikult on mõlemal juhul toimunud märkimisväärsed muutused.

Valijatasandil on valimiskäitumise stabiilsust võimalik näha risttabelitest, kus ristub praegune valimiseelistus ja meenutus viimastest valimistest. Stabiilsust ehk nulli näitab siirdemaatriksi põhidiagonaal, muutus kajastub diagonaalist kõrval asetsevates ruutudes (Rattingen 1997, 87). Kuna üks küsimus põhineb meenutusel ja mida aasta edasi, seda kaugema aja meenutusel, teine küsimus on hüpoteetiline *kui*-küsimus, siis tekivad antud meetodi peamised vaidlusküsimused metodoloogilistest probleemidest.

Inimesed võivad eksida või unustada oma eelmiste valimiste eelistuse. Samuti kalduvad vastajad andma kahele eri küsimusele kooskõlastatud vastuseid, et mitte paista püsimatud. Kui oma viimases valikus kaheldakse, vastavad inimesed sageli "ei mäleta", sellest tuleneb suur mittemäletajate arv valimites.

Autori käsutuses olid Tartu Ülikooli politoloogia ja sotsioloogia osakonna korraldatud küsitluste andmefailid, mis võimaldasid vaadelda isikutasandit kogu Riigikogu valimistsükli 1999–2003 lõikes ning trende, mis ilmsid pärast 2003. aasta Riigikogu valimisi 2004. aastal.

Näitlikustamiseks on toodud maatriks, kus ristuvad 2003. aasta Riigikogu valimiste meenutus ja 2004. aasta võimalik eelistus.

Tabel 1. Valijavolatiilsus 2004. aasta Eurobaromeetri tulemuste põhjal

Millise erakonna poolt te hääletasite 2003. a Riigikogu valimistel?	Kui homme toimuksid Riigikogu valimised, millise erakonna poolt te hääletaksite?											
	kokku	KE	R	SDE	RP	RL	IL	muu*	üksik	rikutud	ei hääleta	ei tea/vastamata
KE	346	246	2	34	3	5	6	1	12	3	18	16
R	187	3	111	30	6	2	5	2	4	2	12	10
M	78	0	0	63	1	0	2	1	1	0	4	6
RP	247	6	23	65	57	3	14	6	5	2	33	33
RL	114	4	3	22	1	62	1	0	2	1	7	11
IL	92	1	0	18	2	4	54	0	2	2	7	2
muu*	18	1	0	2	0	0	0	12	0	0	0	3
üksik	12	0	0	1	0	0	0	0	8	0	2	1
rikutud	7	0	0	0	0	0	0	0	0	2	5	0
ei hääletanud	351	33	26	32	9	11	5	8	5	3	179	40
ei mäleta /ei tea/vastamata	154	12	8	21	9	8	6	3	9	1	21	56
kokku	1606	306	173	288	88	95	93	33	48	16	288	178

Märkus: KE – Eesti Keskerakond, R – Eesti Reformierakond, SDE – Sotsiaaldemokraatlik Erakond, M – Rahvaerakond Mõõdukad, RP – Res Publica, RL – Eestimaa Rahvaliid, IL – Isamaaliit.

Risttabelist saame teada, et 1606-liikmelisest valimist andis 2003. aastal Riigikogu valimistel 346 inimest oma hääle Keskerakonnale, aasta hiljem annaks oma hääle Keskerakonnale 306 inimest. Oluline on, et kuigi eelmisel korral Keskerakonna poolt hääletanud lojaalseid valijaid on 246, ei ole erakond lihtsalt kaotanud sadat häält, vaid 100 valijat on lahkunud, ning samal ajal on juurde tulnud 60 uut valijat, kes varem valisid mõnda teist erakonda või nagu antud näites 33 ei hääletanud üldse. See tähendab, et 100 valijat olid volatiilsed ehk muutsid oma eelistust, neist 34 annaksid oma hääle hoopis Sotsiaaldemokraatlikule Erakonnale ja 18 ei läheks enam valima. Risttabelist saame ka teada, milline erakond osutub tõmbajaks ja milline lükkajaks ning kui lähestikku asuvad parteid inimeste seisukohast. Näiteks Reformierakonna varasemaist valijaist kolm annaksid hääle Keskerakonnale, ent kuus Res Publicale. Kõike seda on võimalik väljendada protsentides, mis muudab fraktsionaliseeritud valimid, mis koosnevad indiviididest, mõjukamateks protsendikogudeks.

Erineva volatiilsuse mõõtmise vahe mõistmise selgituseks võib välja tuua Isamaaliidu juhtumi (tabel 1). Küsimusele “Millise erakonna poolt hääletasite 2003. aasta Riigikogu valimistel?” vastas 92 ja 2004. aastal küsimusele “Kui homme toimuksid Riigikogu valimised, millise erakonna poolt te hääletaksite?” 93 Isamaaliidu respondenti. Samas on tabelist näha suurt valijate vahetust. 54 valijat on jäänud lojaalseks, 39 valijat eemaldunud ja sama palju eri gruppidest juurde tulnud. Selline muutus jääb valimistulemuste volatiilsuse mõõtmise korral paratamatult nähtamatuks. Märkimisväärne on eelistuste muutus. Seetõttu võtab autor ülesande koostada uus indeks, mis hõlmaks kõiki muutusi. Indeks põhineb küsitluste andmeil: kelle poolt hääletas indiviid eelmisel korral, palju oli kokku hääletajaid, kellele annaks/andis hääle täna ja palju on kokku valiku teinuid. Indeks hõlmab loobunud valijaid ning juurde tulnud valijaid – kahesuunalist muutust kahe ajahetke vahel.

Uus indeks. Risttabeli keskmine diagonaal väljendab lojaalseid valijaid – neid, kes eelmisel korral hääletasid ja ka homme hääletaksid sama erakonna poolt. Nad on lojaalsed ja ei ole volatiilsed. Kogu ülejäänud maatriks on täidetud volatiilsete valijatega, kes annavad kahele küsimusele erineva vastuse. Kuna ühe erakonna valijate seas on nii loobujaid kui ka juurdetulijaid (kes on nii uued valijad kui ka loobunud valijad), peaks arvestama ka viimastega. Loobunute protsendi saame, kui jagame loobunud valijate hulga 1999. aastal antud erakonda valinute koguhulgaga. Samal aastal juurde tulnud valijate hulga jagame aga nende koguarvuga, kes homme annaksid hääle. Nende tulemuste summa on erakonna volatiilsete valijate hulka läbi kahtede valimiste. Et aga skaala ulatuks nii 200-ni, korrutame tulemuste läbi 1/2-ga. Indeks on järgmine:

$$V_{i,t} = \frac{1}{2} \left(\frac{L_i}{V_{t-1,i}} + \frac{J_i}{V_{t,i}} \right)$$

$$0\% \leq V_{i,t} \leq 100\%$$

kus L_i tähistab partei loobunud valijate hulka, $V_{t-1,i}$ on partei toetuse koguhulk eelmistel valimistel, J_i parteile juurde tulnud valijate hulk, $V_{t,i}$ partei järgmine toetajate koguarv. $V_{i,t}$ on partei toetuse volatiilsus valimistel t . Tulemus 0% kehtiks juhul, kui keegi ei loobuks ega tuleks juurde, ning 100% juhul, kui kõik varasemad valijad loobuksid ja kõik homme hääle andvad valijad oleksid juurdetulijad.

Indeksi tulemuste põhjal võib öelda, et kui erakond muutub tugevasti, lükkab ta eemale pooled vanad ja tõmbab ligi poole ulatuses uusi valijaid – volatiilsus peaks olema ligikaudu 50%. Kui kõik lahkuksid ja kas või mõni tuleks juurde, oleks volatiilsus 100% ehk valijaskond muutuks täielikult. Tulemus 0% ei ole reaalne, sest sel juhul kõik valijad valivad kahel järjestikusel võimalusel sama erakonda. Lähtudes Skandinaaviast ja Suurbritanniast, peetakse mõõdukaks volatiilsuseks seda, kui kolmandik valijaist oma eelistust muudab.

Kogu volatiilsuse saame ühe valimisküsitluse andmestiku põhjal. Üldine volatiilsus avaldub kõigi parteide ja alternatiivsete valikuvariantide vahel eelistust muutnud indiviidide arvu jagamisel küsitlute koguhulgaga, tabeli 1 järgi 756/1606. Tulemus väljendab loobunute osakaalu, loobumine tähendab muutust ja muutus maatriksis võrdub volatiilsusega, selle kõige üldisemas mõistes – nii palju on antud valimis märgata muutust.

1999. ja 2003. aasta Riigikogu valimiste põhjal mõõdetud tulemused

Kasutades eespool toodud, autori väljatöötatud indeksit, saame teada, kui suur on kogu valijavolatiilsus ja kui suur on valijavolatiilsus erakonniti. Empiiriline analüüs põhineb viie küsitluse andmeil, mis hõlmavad ajavahemikku 2000–2004. Kõik küsitlused on üle-eestilised, haaravad tuhatkond valimisealist Eesti Vabariigi kodanikku (toimumise järjekorra kohaselt N = 1045, 990, 977, 922, 1606), kes on sattunud valimisse juhuvaliku põhimõttest lähtuvalt. Tegemist on Tartu Ülikooli politoloogia ja sotsioloogia osakonna koordineeritud küsitlustega, välja arvatud 2004. aasta küsitlus, mille tegi Turu-uuringute AS. Neli küsitlust viiest tehti vastanute kodudes, 2003. aasta küsitlus Riigikogu valimiste käigus valimisjaoskondades.

1999 vs 2000. Selgub, et suurematel erakondadel, milleks 2000. aastal võib lugeda Keskerakonda, Reformierakonda ja Isamaaliitu, on volatiilsus valijatasandil kolmandik. Ligi 65% valijaist on jäänud esialgu lojaalseks. Väiksemate parteide (nagu Rahvaerakond Mõõdukad, Eesti Koonderakond ja Eesti Maarahva Erakond) volatiilsus aga tõusis, see võib olla seotud ka nende absoluutarvulise hulgaga, mis jääb nii valimis kui ka tegelikkuses suurematele alla. Kogu volatiilsus on sedavõrd suurem, et hõlmab ka eriti marginaalsete erakondade poolt hääletanud ja erakondi nagu Eesti Kristlik Rahvapartei, kelle populaarsus on aasta vältel tugevasti langenud. Samuti on hõlmatud inimesed, kes ühes ajapunktis ei mäleta või ei ole üldse hääletanud, ent

“homme” langetaks valiku. Maatriksi tulem 51,9% viitab sellele, et üle poole valijaskonnast on oma eelmisest eelistusest loobunud. Keskmise valijavolatiilsuse tulemus 48,7% põhineb kuue erakonna keskmisel. Pederseni indeksit arvutatakse sama kuue suurema erakonna põhjal – valimistulemuste volatiilsus 1999. vs 2000. aasta on kuue suurema erakonna põhjal 5,4%. Valijavolatiilsus sama näitaja põhjal on aga üheksa korda kõrgem. Tuleb mees pidada, et antud juhul põhinesid arvutused oluliste ja stabiilsemate erakondade toetusprotsentidel, tegelikkuses hõlmab Pederseni indeksi kasutamine ka marginaalseid erakondi ning indeksi tulemus ei ole nii ekstreemselt madal, vaid näitab kõrgemat volatiilsust.

1999 vs 2001. Aastataguse valijavolatiilsusega võrreldes on kogu volatiilsus 9% madalam. Ent nagu ka eelmise küsitluse andmeist selgus, jääb Pederseni indeksi tulem – antud juhul 7,7% – märkimisväärselt alla valijatasandi liikumist peegeldavale valijavolatiilsusele. Kuigi 2001. aasta valijavolatiilsus oluliste erakondade keskmisena on 43,0% ja maatriksis üldiselt 42,8%, mis läheneb tasapisi ootuspärasele kolmandikule, on see siiski viis ja pool korda suurem kui valimistulemuste volatiilsuse näitaja.

1999 vs 2002. Esimest korda on küsimuse “Kellele annaksid hääle homme?” vastusevariantide hulgas 2001. aasta lõpus erakonnaks formuleerunud Res Publica ja kadunud Koonderakond. Volatiilsuse arvutamisel annavad nii lahkuv kui ka uus erakond 50% tulemuse, sest kõik loobuvad ja juurdetulijaid pole või ei ole ühtki indiviidi, kes loobuks, ja kõik hääled on juurdetulijad. Suurima toetajaskonnaga Keskerakond on vahetanud oma valijaskonnast kolmandiku. Võrdselt 8,6% oma valijaskonnast on partei kaotanud Eestimaa Rahvaliidule ja valijaile, kes ei oska või ei soovi vastata, kelle poolt nad homme hääletaksid. Üldtuntud on fenomen, et Keskerakonna pooldajad ei avalda küsitlejale oma soosingut Keskerakonna suhtes, mistõttu nad saavad valimistel alati rohkem hääli kui gallupites ennustatud.

Kahe varasema aastaga võrreldes on liikuvus suurem. Sellest annab tunnistust Pederseni

indeksi tulemus 13,5%, mis on 2000. aasta tulemusest (5,4%) peaaegu kolm korda suurem. Samuti on suuremate parteide valijate keskmine muutus 44,1%, mis on 3,3 korda kõrgem valimistulemuste volatiilsusest. Valijavolatiilsuse üldine tulemus on 48,4%, mis võib olla tingitud Koonderakonna lahkumisest ja Res Publica saabumisest, Eesti Maarahva Erakonna valijate hajumisest ja Isamaaliidu toetajaskonna siirdumisest Res Publica toetajate hulka.

1999 vs 2003. Valimiste aastal oli vilgas liikumine. Keskerakonna toetajaskonnast muudab eelistust 43%. Res Publical uue tulijana ei ole loobunud valijaid, seega on partei volatiilsus 50%. Ülejäänud erakondade puhul on enam kui pool valijaist muutnud 1999. aasta Riigikogu valimistega võrreldes oma valikut. Suurim on valijate meelemuutus olnud Mõõdukate puhul, samuti ületab 60% piiri Eesti Maarahva Erakond. Mainitud erakondade puhul jääb lojaalseks kolmandik. Ka üldine, kõiki muutusi arvestav volatiilsus on kõigist varaseimaist kõrgem 66,7%, mis tunnistab valijaskonna eelistuste märkimisväärseid muutusi. Lisaks oluliste erakondade keskmisele valijavolatiilsusele – 53,1% – on 2003. aasta Riigikogu valimistulemuste volatiilsus Pederseni indeksi järgi 30,3%, Res Publicat arvestamata oleks sama näitaja 12,45%, mis on selge märk uue partei edukuse mõjust volatiilsuse tulemusele. 30,3% Pederseni indeksi järgi läheneb muidu valijatasandil mõõdukaks peetavale muutusele.

2003 vs 2004. Enne Euroopa Parlamendi valimisi vahetas nime Rahvaerakond Mõõdukad, kellest sai Sotsiaaldemokraatlik Erakond. Toomas Hendrik Ilvese eduka kandideerimise tulemusena sai Sotsiaaldemokraatlik Erakond europarlamenti kuuest kohast pooled. Res Publica kiirele populaarsuse kasvule järgnes rahva pettumine Res Publica tegevuses valitsuses. Seega on parteide püsivusest hoolimata valijavolatiilsus kõrge. Keskerakonna valijate eelistuse muutus jääb neljandiku piiresse, mis on varasemate aastatega võrreldes mõõdukas tulemus. Ülejäänud erakonnad lähenevad või ületavad

40% piiri. Suurim volatiilsus ilmneb Res Publica valijaskonnas – 56,1%. Sotsiaaldemokraatliku Erakonna tulemus 49,7% on samuti märk sellest, et kuigi 2003. aastal valimistel osalenud Mõõdukad on kaotanud mõned üksikud valijad väikeerakondadele, on volatiilsust kergitanud teiste erakondade varasemate pooldajate ületulek Sotsiaaldemokraatliku Erakonna valijate hulka. Kogu volatiilsus on 47,1%.

Populaarsemate erakondade valijate volatiilsuse keskmine on 41,5%, mis on kaks korda suurem kui kuue suurema erakonna valimistulemuste põhjal arvutatud Pederseni indeksi tulemus 20,6%. Seega pärast suuri parteide muudatusi 2003. aastal jätkus järellainetus ka aasta hiljem, mil vaimustus uue erakonna suhtes oli jahtunud ja esile kerkinud Sotsiaaldemokraatlik Erakond. Võib üksnes oletada, et järgmisel aastal on valijavolatiilsus suhteliselt kõrge, sest muutust vaadeldakse 2003. aasta tulemuste suhtes, mil Res Publica oli võidukas.

Koondatud tulemused. Tabelis 2 on oluliste erakondade valijavolatiilsus aastate lõikes. Riigikogu valija on meelemuutlik. Madalaimad tulemused – neljandik valijaist vahetub – on Reformierakonnal 2001. aastal ja Keskerakonnal 2004. aastal. Kõrgeim tulemus on 79%, mis ilmselt tuli loobujate arvel 2000. aastal, mil Eesti Maarahva Erakonnast sai Eestimaa Rahvaliid. Kolme tinglikult populaarsema erakonna (Keskerakond, Reformierakond ja Isamaaliit) toetajaskond 1999.–2003. aasta valimistsükli vältel on oma muutlikkuses lähedased lääneriikidele, kus kolmandiku vahetumist peetakse tava-päraseks. Hinnanguliselt on volatiilse valijaskonna osa tavalistel demokraatlikel lääne valimistel aastail 1950–1995 jäänud 10–25% piiresse (Bengtsson 2004, 749–750). Kõrge valimisosalusega Rootsis ulatus 1991. ja 1994. aastal valijate parteieelistuse muutus 30%-ni (Moller 1999, 263). Suurbritannias muudab valijaskonnast oma eelistust järjestikustel valimistel samuti umbes kolmandik (Himmelweit *et al* 1993, 33). Nii on ka Taanis – kolmandik eelistab mõnd muud parteid,

Tabel 2. Erakondade valijavolatiilsus aastate lõikes (protsentides)

Erakond	Valijavolatiilsus				
	1999 vs 2000	1999 vs 2001	1999 vs 2002	1999 vs 2003	2003 vs 2004
KE	35,9	30,0	32,5	43,2	24,3
R	33,8	25,5	39,2	51,9	38,2
IL	34,2	35,3	38,3	50,6	41,6
M/SDE	47,3	49,1	44,5	65,1	49,7
EME/RL	79,0	58,1	61,7	60,8	40,2
KE	61,8	60,2	50,0	50,0	-
RP	-	-	50,0	50,0	56,1
Kogu valija- volatiilsus	51,9	42,8	53,1	66,7	47,1

Märkus: KE – Eesti Keskerakond, R – Eesti Reformierakond, IL – Isamaaliit, M – Mõõdukad, SDE – Sotsiaaldemokraatlik Erakond, EME – Eesti Maarahva Erakond, RL – Eestimaa Rahvaliid, KE – Koonderakond, RP – Res Publica.

pool hääletab kõhklematult sama erakonna poolt mis eelmisel korral ja ca 16% kõhkleb, kas hääletada sama poolt või mitte.

Oluliste parteide – Keskerakonna, Reformierakonna ja Isamaaliidu – valijavolatiilsuse keskmine on kogu volatiilsuse keskmisest madalam. Selle näitlikustamiseks on tabelis 3 oluliste parteide valijavolatiilsuse keskmine, mida on kõrvutatud Pederseni indeksi arvutamisel saadud samade erakondade valimistulemuste volatiilsusega. Tabelist 3 selgub

mõlema näitaja põhjal, et valimistsükli sees on volatiilsus madalam, valimispäeva küsitluse tulemus annab tunduvalt kõrgema volatiilsuseprotsendi. Seda saab põhjendada erakondadele antava oletusliku ja reaalse toetuse erinevusega, samuti kampaania käigus või viimasel hetkel otsustamisega, kelle poolt hääletada. See on ka põhjus, miks valimispäeva küsitluste vastused on adekvaatsemad kui valimistsükli kestel kogutud andmed (Himmelweit *et al* 1993, 216).

Tabel 3. Oluliste parteide keskmine volatiilsus (protsentides)

	Oluliste parteide valijavolatiilsuse keskmine	Oluliste parteide valimistulemuste volatiilsuse keskmine Pederseni indeksi järgi
1999 vs 2000	48,7	5,4
1999 vs 2001	43	7,7
1999 vs 2002	45,2	14,05
1999 vs 2003	53,1	30,3
2003 vs 2004	41,5	20,6

Tabeli 3 alusel võib väita, et valijavolatiilsus on stabiilsem näitaja kui valimistulemuste volatiilsus, sest valijavolatiilsus oluliste parteide lõikes jääb vahemikku 41,5–53,1%, mis teeb vaheks 11,6%, samal ajal kui valimistulemuste volatiilsuse näitaja on 5,4–30,3%, mille vahemik on 24,9%, mis on üle kahe korra suurem kõikumine kui valijatasandil. Ühtlasem näitaja räägib valijavolatiilsuse

kasuks, eriti kui tahetakse teada valijate meeleuutlikkust. Valijad muudavad oma eelistust kogu valimistsükli vältel, loobuvad vanadest eelistustest ja valivad uusi, ent partei juurest lahkujate ja juurdetulijate suhe on suhteliselt tasakaalus ja jääb valimistulemuste volatiilsuse eest varju. Viimane meetod on hea leidmaks tasakaalustamata muutust (kui populaarne on mõni partei), ent selline muutus

ei anna teavet valija meelemuutlikkuse kohta. See, et üks partei on valimistel populaarsem kui teine, selgub juba valimistulemustest. Näiteks 2003. aasta Riigikogu valimistel kaotasid paljud parteid oma valijaskonna uuele tulijale Res Publicale, mis peegeldub nii valijavolatiilsuses kui ka valimistulemuste volatiilsuses, viimasel aga ühesuunalise muutusena, sest kuigi kõik Res Publica valijad olid uued, oli vanematel erakondadel nii lojaalseid, loobunud kui ka uusi valijaid.

Kokkuvõte

Teadmisega, et ligikaudu kolmandik valijaist muudab erakonna eelistust, pole parteidel suurt midagi peale hakata. Millise erakonna valijatega on tegemist või mis põhjustel nad loobuvad, jääb teadmata. Valijavolatiilsuse indeks annab parteidele võimaluse oma valijaskonna liikumise kohta infot koguda: kui suur osa valijaist ei toeta neid enam, millise erakonna juurde on nad siirdunud või vastupidi, kust on tulnud uued hääled. Erakond mitte üksnes ei kaota ega võida hääli, vaid ka stabiilsete tulemuste korral on osa valijaskonnast vahetunud. Selline teave viitab ideoloogilistele muutustele, valijate ümberreastumisele, annab tagasisidet platvormide koostamise õnnestumise kohta, millised valijad olid sihtmärgiks ja kes tegelikult andsid oma hääle erakonnale.

Valijavolatiilsuse uuringuist võib olla tulu ka poliitilise usalduse ja võõrandumise uurimisel: mis põhjustab meelemuutust, milline on volatiilsete valijate profiili ühisosa.

Artikli autori konstrueeritud indeksist selgub, et valijatasandi põhjal tehtud mõõtmine annab viie aasta jooksul stabiilsema, ent kõrgema volatiilsuse. Riigikogu valijaist vahetas oma eelistust perioodil 1999 vs 2002 42,8–51,9% valijaskonnast, 2003., Riigikogu valimise aastal oli valijavolatiilsus 66,7% ning 2004., Euroopa Parlamendi valimise aastal 47,1%. Tulemusi mõjutab ka see, et sisse on arvestatud need valijad, kes eelmisel korral tegid valiku, ent järgmisel korral ei tea, kelle poolt valida või ei läheks üldse valima. Protsenti kasvatab ka väiksemate erakondade hääbumine, uue erakonna lisandumine, tema uuduse langus ning Toomas Hendrik Ilvese kandideerimine nime vahetanud parteis. Üksikute erakondade lõikes jääb madalaimaks võimalikuks volatiilsuseks veerandi piir 24,3%. Samal ajal on parlamendierakondade puhul suhteliselt sage näitaja lääneski tavapärane kolmandik volatiilseid valijaid. Seega saab kokkuvõtlikult nentida, et valijavolatiilsus on kõrge, mis viitab valijaskonna eelistuste muutlikkusele ning parteide jätkuvale kujunemisele. Edasi tuleks uurida lojaalsete ja meelemuutlike valijate erinevusi ja põhjusi, miks ja kuidas otsuseid langetatakse.

Kasutatud kirjandus

- Bengtsson, Å. (2004).** Economic Voting: The effect of Political Context, Volatility and Turnout on Voters' Assignment of Responsibility. – *European Journal of Political Research*, Vol 43, pp 749–767.
- Himmelweit, H., Humphreys, P., Jaeger, M. (1993).** How Voters Decide: A Model of Vote Choice Based on a Special Longitudinal Study Extending over Fifteen Years and the British Election Surveys of 1970–1983. Philadelphia: Open University Press.
- Moller, T. (1999).** The Swedish Election 1998: A Protest Vote and the Birth of a New Political Landscape? – *Scandinavian Political Studies*, Vol 22, pp 261–274.
- Purje, P. (2001).** Valimistulemuste volatiilsus uute ja küpsete demokraatiate puhul. Bakalaureusetöö, Tartu Ülikooli politoloogia osakond.
- Rattinger, H. (1997).** Nomination: To Swing or not to Swing.: The Dynamics of European Party Systems. – *European Journal of Political Research*, Vol 31, pp 86–93.
- Rose, R. (ed) (2000).** *International Encyclopedia of Elections*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press; London: Macmillan.
- Sikk, A. (2001).** Stabilisation of Post-Communist Party Systems. MA Thesis. Tartu University. [Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna raamatukogus.]
- Tóka, G. (1998).** Party Appeals and Voter Loyalty in New Democracies. – *Political Studies* XLVI, pp 589–610.

Riiklik innovatsioonipoliitika vajab põhimõttelisi muudatusi



Rainer Kattel
*Poliitikauuringute
Keskuse PRAXIS
vanemanalüütik,
Tallinna Tehnikaülikooli
professor*



Tarmo Kalvet
*Poliitikauuringute
Keskuse PRAXIS
innovatsioonipoliitika
programmi direktor*



Anne Jürgenson
*Poliitikauuringute
Keskuse PRAXIS
innovatsioonipoliitika
programmi analüütik*

Keskmisel Eesti ettevõtjal pole seoseid teadus- ja arendustegevuse süsteemi ega innovatsioonipoliitikatega, sest need on siinse tööstuse seisukohalt liiga komplitseeritud ning suunatud eelkõige teadusasutustes tehtava uurimistöö kommertsialiseerimisele.

Eestis on tehtud kümneid innovatsiooni-uuringuid, 2005. aastal korraldas esimese laiema innovatsiooniteemalise ettevõtete küsitluse ka PRAXIS (Jürgenson *et al* 2005). Uuringu tellijad Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Hansapank Eesti ja AS Innopolis Konsultatsioonid olid seisukohal, et meie praegune innovatsioonipoliitika pole efektiivne. Täni

on see tõepoolest olnud suunatud peamiselt teadusasutuste – teaduse ja teadmiste – allutamisele ärihuvidele, millega haakuvad probleeme on PRAXIS ka varem käsitlenud (vt nt Kattel 2004).

Selline innovatsioonipoliitika on jätnud sügava jälje arvamusliidrite hinnanguile. 2005. aasta algul tehtud arvamusliidrite uuringust ilmnas, et innovatsiooni nähakse eelkõige kõrgtehnoloogilisena, teadus- ja arendustegevuse kesksena, elitaarse ja kaugena (Kalvet *et al* 2005). Austria majandusteadlase ja hilisema Harvardi ülikooli professori ning silmapaistvaima innovatsiooniteoreetiku Joseph A. Schumpeteri (1883–1950) järgi on innovatsioon leiutise, avastuse, uue või olemasoleva teadmise uudne kasutamine majandusprotsessis.

Innovatsiooni eesmärk on konkurentsieelise, ideaalis isegi lühiajalise monopoli saavutamine. Innovatsiooni kutsuvad esile ettevõtjad, kes sellisel moel arendavad majandust. Schumpeteri sõnade kohaselt on igasugune teistmoodi rakendamine majandussfääris innovatsioon (Schumpeter 1939 ja 1950). Seega on innovatsioon majandustegevuses konkurentsieelise saavutamise ettevõtte tootmis-, juhtimis- jms protsesside muutmise ja/või tooteuunduste kaudu. Nii mõistavad innovatsiooni Euroopa Komisjon, OECD jt rahvusvahelised organisatsioonid (The Measurement... 1997; Green Paper... 2003; Innovation Policy... 2003).

Kui eeltoodust lähtuvalt tehakse uuendusi peamiselt erasektori ettevõtetes konkurentsipositsiooni parandamiseks, siis innovatsioonipoliitika eesmärk peakski olema luua eraettevõtjaile tingimused ja võimalused, et nad investeeriksid oma vahendeid kõrgema lisandväärtusega ehk võimalikult suurema konkurentsieelisega tegevusse. On üsna selge, et Eesti riigi innovatsioonipoliitika peab muutuma tunduvalt ettevõtjakessemaks ning

keskenduma teadus- ja arendustegevuse kõrval ka olemasolevate ettevõtete konkurentsivõime parandamisele. Uuringuga taheti selgitada, kuidas ja milliste innovatsioonipoliitika vahenditega seda eesmärki saavutada ning millised võiksid olla ettevõtluse arengut toetavad prioriteedid, meetmed ja nende hierarhia aastaks 2007–2013 koostatavas riiklikus arengukavas.

Kuidas valiti küsitletavad

Suurema lisandväärtuse potentsiaaliga ettevõtte arengutõrgete analüüsimiseks küsitleti 2005. aasta maist juunini 810 ettevõtet. Valim moodustati tööstus- ja teadmistemahukaid teenuseid pakkuvate ettevõtete hulgast, sest need valdkonnad olid, on ja jäävad vabaturumajanduse peamiseks jätkusuutliku arengu mootoriks. Viimane on tingitud mitmete asjaolude kokkulangemisest.

Asümmeetriline konkurents (konkurendil on enamasti raske teada saada, kuidas üks või teine toode täpselt tehtud on, see aga annab konkurentsieelise) ja võimalik mastaabiefekt (tootmismahude suurenedes tootmiskulud ühe ühiku kohta kahanevad) loovad tööstuses eelduse suure lisandväärtuse loomiseks, kiireks kapitali-, tehnoloogia- ja oskustemahukuse kasvuks, mis omakorda väljendub suuremas kasumis, suurenevates palkades ja kõrgemas elatustasemes. Et mainitud kasv on sageli seotud mitmete tarnijate jt koostööpartneritega – keerukamad tooted on peaaegu alati välja töötatud ettevõtete koostöös –, pakub kasv sünergia ja positiivset mõju kogu väärtusahelas, suurendades kasumeid, palku jms (Reinert 1999).

Selline positiivne arenguring puudub suures osas teenindus- ja põllumajandussektoris, seda kahel lihtsal põhjusel: neis sektoreis on konkurents peaaegu alati sümmeetriline (nt on finantssektoris väga keeruline mõnda teenust konkurendi eest varjata, põllumajanduses on kartulikasvatuseks Tõrvas ja Narvas enam-vähem ühesugused tingimused) ja mastaabiefekti on peaaegu võimatu saavutada (teller peab iga klienti füüsiliselt teenindama; ühest

seemnest tuleb alati peaaegu ühesugune kogus vilja). Seega on kõik tehnoloogilised ja oskustepõhised konkurentsieelised teenindus- ja põllumajandussektoris kättesaadavad peaaegu kõigile turul osalejaile, see teeb hinnakonkurentsi väga tugevaks ja suure kasvu – ning seega ka kõrge kasumi ja suurenevad palgad – väga keerukaks, sest kasum liigub tehnoloogia tootjaile. Erandiks on muutumas nn teadmistemahukad teenused, mis on seotud infotehnoloogia, disaini ja ettevõtlusteenustega, kus sageli valitsevad tööstusega sarnased tingimused.

Rahanappusest tööjõunappuseni

Selgus, et uuendusi küll juurutatakse (78% ettevõtetest), kuid peamiselt täiustatakse tooteid ja teenuseid. Teistes olulistest valdkondades – protsess, organisatsioon ja turundus – on uuenduste osatähtsus väiksem.

Nii need, kel jäi uuenduste väljatöötamine pooleli, kui ka need, kes ei juurutanud uuendusi, tõid põhjuseks rahastamisallikate nappuse, millele järgnes kvalifitseeritud tööjõu nappus ning ebakindel nõudlus uuenduslike kaupade ja teenuste järele. Seega ei pelga küsitletud ettevõtted põhimõtteliselt innovatsiooniga kaasnevat kulutusi ja riske, kuid nende elluviimist pärsivad finantsvahendite ning hea ettevalmistuse ja kogemustega inimeste nappus. Teisisõnu öeldes puuduvad ettevõtetel peamised vahendid, millega ettevõtte kasvu uuenduste kaudu kindlustada. Need on oskuste ja turu olemasolu, mis ühtlasi võimaldaks alandada uuenduste finantseerimiskulude riske.

Uuenduste väljatöötaja oli enamjaolt ettevõtte ise. See tähendab, et teiste riikidega võrreldes teevad ettevõtted väga vähe koostööd, peapõhjus on konkurentsikartus. Kardetakse, et võimaliku koostöö asemel tugevneb konkurendi positsioon. Koostöö (ettevõtete vahel ning teadus- ja arendustegevusega tegelevate asutustega) puudumist omakorda probleemina ei nähta ning selle võimalikku positiivset mõju (innovatsiooniga seotud riskide jagamine, sünergia loomine jne) hinnata ei osata. Arvestades aga Eesti ettevõtete ning

туру väiksust, on ettevõtete koostöö kaugemas perspektiivis möödapääsmatu.

Siiski teevad suured ettevõtted väiksemaid sagedamini uuenduste väljatöötamisel koostööd ka teiste ettevõtete ning asutustega, koostööpartneriteks on enamasti kliendid ja tarbijad (19%) ning seadmete, materjali, pooltoodete ja tarkvara tarnijad (20%). Asjaolu, et tarbijate ja tarnijate osa innovatsiooniprotsessis on teadusasutuste osakaalust märkimisväärselt suurem, kinnitab veel kord, et mõnel tegevusalal (nt põllumajandus, tekstiilitööstus, teenused) – Keith Pavitt on nimetanud neid pakkujapoolseteks tegevusaladeks (Pavitt 1984) – teevad suurema osa innovatsioonist nii Eestis kui ka mujal seadmete ja materjalide tarnijad. Tehnoloogia kasutajate poolne osalemine teadus- ja arendustegevuses on tagasihoidlik ja patenditaotluste arv väike.

Mastaabiefektiga sektorites (nt terase- ja masinatööstuses) tehakse seevastu teadus- ja arendustööd peamiselt suuremates ettevõtetes, kus vertikaalne integratsioon ning uute tehnoloogiate kasutuselevõtt on tihedalt seotud ettevõttesiseste oskuste arendamisega. Teaduspõhises tööstuses (nt elektroonika, biotehnoloogia) on peamine tehnoloogilise innovatsiooni allikas nii ettevõtetes kui ka teadusasutustes tehtav teadus- ja arendustöö.

Mis on mainitud probleemide – vähesed turundus- ja organisatsioonilased uuendused, koostöö puudumine – ning tõsiasja taga, et 30% ettevõttest, kes polnud uuendusi välja töötanud, pidas ettevõtet niigi edukaks?

Eesti töötleva tööstuse struktuuri muutust 1996. aastast alates vaadates ilmneb, et kesk- ja kõrgtehnoloogilise töötleva tööstuse osa on ekspordis kasvanud, ent samal ajal on langenud tema osakaal lisandväärtuses (Tiits *et al* 2003, 26). Seega võib väita, et Eesti tööstuse arengule on olnud omane kesk- ja kõrgtehnoloogia osa pidev vähenemine lisandväärtuses, mida ilmselt põhjustab siinsete tööstusettevõtete alltöövõtt. Viimane omakorda seletab, miks Eesti ettevõtteil on raskusi turu leidmisega. Et Eesti tööstus muutub üha vähem kompleksseks, väheneb ka koostöö ja vajadus selle järele.

Toetuse taotlemine keerukas

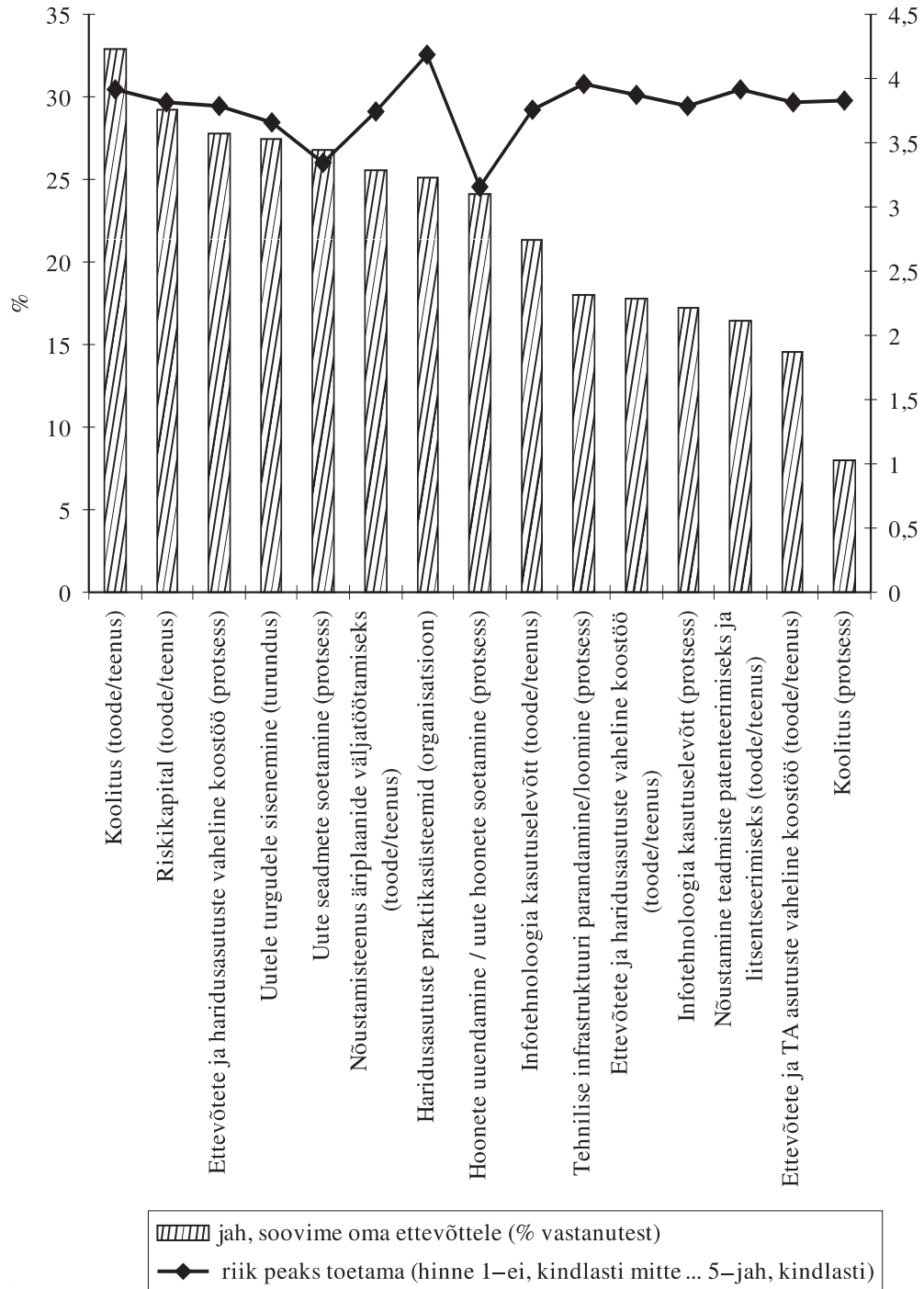
Teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega võrreldes toetatakse Eestis ettevõtlust märgatavalt tagasihoidlikumalt (Arundel 2004, 9). Jättes kõrvale põllumajandustoetused ja väiksemahulised ning selge fookuseta koolitus- ja nõustamistoetused, on selge, et suuremahulised investeeringutoetused mõjutavad väga väikest ettevõtete rühma.

Ettevõtjad on ettevõtlustoetuste taotlemisel põhiprobleemina välja toonud taotlusprotsessiga haakuvad administratiivsed takistused: pidevalt muutuvad reeglid (29%), taotlusprotsessi (51%) ja projekti haldamise keerukuse (11%), mis kombineerituna avaliku sektori poolse madala kompetentsiga nõustamisel (17%) moodustabki suurima probleemikompleksi. Teise probleemikompleksi moodustab finantseerimisega seonduv – nii omafinantseerimise puudulikkus (28%) kui ka toetuste väike maht (28%). Veel mainiti protsessi aeglust – seetõttu on tegevust raske, kui mitte võimatu planeerida –, samuti toetatava tegevuse kitsast piiritletust. Need, kes toetust ei olnud taotlenud, märkisid peapõhjuseks teadmatuse erinevatest toetusskeemidest. Kesk- ja kõrgtehnoloogilised ettevõtted tõid teistest sagedamini esile ka sobivate toetusskeemide puudumise.

Küsitluse raames paluti ettevõtjail öelda, mil moel võiksid riigi toetused eespool kirjeldatud probleeme leevendada. Ülekaalukalt soovituimaks peetakse toimivate praktikasüsteemide väljatöötamist. Samas erinesid meetmete vajalikkuse hinnangud soovist seda ise kasutada (joonis 1). Oma ettevõttele ollakse valmis taotlema eelkõige koolitus- ja uute seadmete soetamise toetust (populaarseim meede just tööstusettevõtete hulgas), vähem ollakse huvitatud infrastruktuuri arendamise toetusest.

Kokkuvõttes tuleb tõdeda, et probleemid, mida ettevõtjad peavad uuenduste ja seega kasvu takistuseks (finantseerimine, kvalifitseeritud tööjõud, turu puudumine), leiavad ainult vähesel määral lahenduse ettevõtjate endi soovitud lahenduste kaudu. Suur osa ettevõtjate soovitud lahendusi on ühekordsed

Joonis 1. Enim hinnatud oma ettevõttele soovitud toetusmeetmed



abitegevused nagu koolitus, uutele turgudele sisenemise toetus ning nõustamistoetus. Need lahendused ei kõrvalda süsteemseid probleeme, mida ettevõtjad ise välja toovad. Erandiks on praktikasüsteemi reform ja koostöö haridusasutustega (mis on sisult väga lähedased) ning tehnilise infrastruktuuri arendamine, kõik oma olemuselt pikaajalised ja süsteemsed tegevused. Samas ei piisa ka neist, vaja on luua abinõude kompleks, mis lahendaks Eesti tööstuse süsteemseid ja struktuurseid probleeme. Need on:

- 1) teadmistemahukuse vähenemine (komplekssuse vähenemine);
- 2) kvalifitseeritud tööjõu nappus;
- 3) turgude puudus;
- 4) finantseerimise nappus.

Ebaühtlase arengu lõksus

Eesti majanduse areng viimasel kümnendil on laias laastus järginud samal elatustasemel olevate riikide arengut, mida iseloomustab kaks esmapilgul vastandlikku tendentsi: suhteliselt kõrge majanduskasvu näitajad (nii SKP kui ka ekspordi kasv) ning samal ajal väga ebaühtlane riigisisene kasv ja areng (sotsiaalne, regionaalne ja põlvkondlik ebaühtlus). Üldjuhul on seda nii poliitiliselt kui ka teoreetiliselt põhjendatud nn üleminekuperioodi hinnaga, mis tuleb tasuda, et ühiskond saaks tervikuna kiiresti muutuda ja kasvada.

Tegemist ei ole ainult viimasel kümnendil levinud arvamusega. Samasuguseid hinnanguid leiame ka viiekümne aasta tagustes debattides (vt nt Hirschmann 1958). Seega ei ole küsimus mitte selles, kas arenevate riikide majandusareng on ebaühtlane, vaid selles, kuidas ja millega seda tasakaalustatakse: kui palju ja millist väärtust on arenev ja kiirelt kasvav majandus loonud, et tasakaalustada ebaühtlast riigisisest arengut?

Majanduse loodud väärtus väljendub peamiselt tootlikkuse ja reaalpalka kasvus, mis omakorda sõltub majandustegevuses rakendatava tehnoloogia ja oskuste mahukusest ning keerukusest.

Ka siin on Eestis toimunud muutused, nagu eespool mainitud, olnud võrdlemisi tüüpilised arenevatele riikidele: kiire ekspordi- ja tarbimispõhise kasvu käigus on vähenenud majanduse tehnoloogia- ja oskustemahukus. Teisisõnu: Eesti senine majanduskasv ei ole suutnud luua ebaühtlast arengut piisavalt tasakaalustavat väärtust. Seega võib senine väga kõrge ekspordi- ja tarbimispõhine majanduskasv säilida ka järgneva 5–10 aasta jooksul ilma selleta, et riigisisene ebaühtlane areng väheneks. Pigem juhtub vastupidi, sest suur osa majandusprotsesse on oma olemuselt kumulatiivsed.

Kindlasti ei saa neis probleemides süüdistada vabaturumajandust või vabakaubandust. Paljud arenevad riigid on samasuguse dilemma ees (vt nt Shafaeddin 2005) ja sellel on kaks põhjust:

- 1) paljud kõrge ekspordiga sektorid on arenevates riikides (nagu ka Eestis) spetsiifiliselt alltöövõtu iseloomuga: neil ettevõttele ja sektoreil laiemalt ei ole sageli mingisuguseid sidemeid teiste ettevõtete, haridus- ning teadus- ja arendusasutuste ega majandussektoritega. Seetõttu puuduvad igasugused positiivsed tagasisidemehhanismid (s.t ettevõtete sisuline koostöö), mis on aga tehnoloogia- ja oskustemahukuse kasvu alus (tehnoloogia siire, pidev uuendumine, juurdeõppimine jne);
- 2) üleilmastunud majandus, mis muudab hinnakonkurentsi sageli üleilmseks ja võimaldab suurtel ettevõtetel üha rohkem areneda ja allhanke kaudu hinnakonkurentsis eeliseid leida. Seetõttu on väärtusahelad (või klastrid) muutumas üha globaalsemaks ja üha vähem geograafilis-poliitiliselt piiritletuks, mis teeb omakorda ettevõtluse arendamise riigisiseste poliitikate kaudu keeruliseks. Samal ajal tähendab see ka teadus- ja arendustegevuse üha suuremat lahtihaakumist konkreetsest geograafilis-poliitilisest ruumist. Arengumaades tehtaval kõrgtehnoloogilisel ja kõrgetasemelisel

teadus- ja arendustööl ei pruugi olla tegelikult mingit mõju nende maade majandusarengu iseloomule (tehnoloogia- ja oskustemahukuse kasvule ja ebaühtluse vähenemisele), sest neist saadav tulu kandub üle globaalsetele ettevõtetele.

Kokkuvõtvalt tähendab eeltoodu, et suurepä-rastest majandus- ja ekspordikasvu näitajatest ning miks mitte ka teaduse suurepärasest arengust (mõtleme siin nt Eesti biotehnoloogia peale) hoolimata jääb kogu majanduse ja ühiskonna tootlikkuse ja reaalpalka kasv nõrgaks ning arengu ebaühtlus ei vähene.

Arengu neli põhielementi

Ettevõtluses väljenduvad need probleemid mitte ainult väheses teadus- ja arendustegevuses, vaid eelkõige väheses toote- ja protsessiarenduses, mis ei ole seotud allhanke tegevusega (kirjeldatud küsitluses ettevõtjate välja toodud uutele turgudele sisenemise ja finantsvahendite leidmise keerukus on just selle väljendus). Seetõttu ei ole ettevõtjail erilisi kogemusi uute iseseisvate toodete arendamise ega koostöö vallas, neil on keeruline leida finantseerimist, sest puuduvad nii tagatiseks olev kapital kui ka teadmine (kui tulevikuriski vähendav kapital), samuti kõrgelt haritud inimkapital, viimase leidmine ja palkamine nõuab keskmiselt Eesti tootjalt kõrge riski võtmist.

Olemasoleva teadus- ja arendustegevus-süsteemi ning innovatsioonipoliitikatega ei ole keskmisel Eesti tootjal mingit pistmist, sest need on tööstuse seisukohalt liiga komp-litseeritud ja suunatud eelkõige ülikoolides tehtava teadustöö kommertsialiseerimisele. Haridussüsteem ei tooda mitte töötajaid, vaid inimesi, keda ettevõtlus oma vajadustest lähtudes ümber õpetab (nii praktiliste oskuste kui ka tehnilise baasi mõttes).

Et saada ülevaadet kasutatavate struktuuri-vahendite meetmeist, on mõistlik vaadelda neid edukate riikide arengupoliitikate taustal. Nimelt saame edukate riikide majanduspolii-tika ajaloost välja tuua kompleksi poliitikaid,

mida me nimetame kokkuvõtlikult arengu-poliitikateks (tööstus-, innovatsiooni-, hari-dus- ning teadus- ja arendustegevuse poliitika) ning mille eesmärk on olnud võimaldada erasektoril liikuda suure lisandväärtusega kiiresti arenevaisse ning kapitali-, oskuste- ja tehnoloogiantensiivsesse sektoreisse.

Selleks on vaja: a) oskusi, b) tehnoloogiat, c) kapitali, d) turgu. Edukad arengupoliitkad on alati leidnud riigile õige tasakaalu eelmai-nitud nelja elemendi rakendamisel eksisteeri-vate arenguriskide ja -probleemide kohaselt (Reinert 1999).

Eesti riikliku arengukava (RAK) 2004–2006 meetmete jagunemise põhjal (joonis 2) saab järeldada, et on vähe meetmeid, mis toetavad ettevõtete turu suurendamist (s.t tootlikkuse kasvu) ja finantseerimist. Nende kahe vald-konna toetused on ühekordse iseloomuga. Tehnoloogia ning teadus- ja arendustegevuse toetused kontsentreeruvad kõrgtehnoloogia ümber. Paradoksaalsel moel tõid ettevõtted küsitluse käigus peaprobleemidena välja just needsamad valdkonnad.

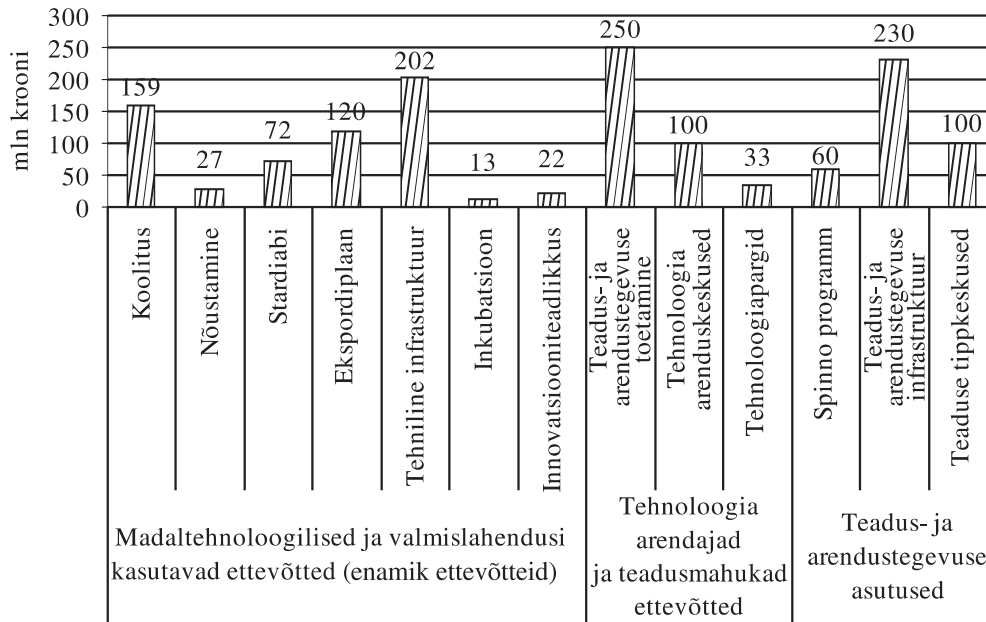
Olukorrast väljapääsuks on vaja luua mehha-nisme, mis suurendaksid tootlikkust neis sek-torites ja tegevusvaldkondades, kus on: 1) või-malus ettevõtetevahelise koostöö ja sünergia tekkimiseks; 2) kõrge kasvupotentsiaal ning 3) tegutsevaid ettevõtteid ning kas või rudimentaarsed teadmised ja oskused. 2007.–2013. aasta finantseerimisperioodi ettevõtluse arengule suunatud struktuurivahendeid tuleb kasutada just selliste poliitikate väljatöötamiseks.

Alustada tuleb tööstuspoliitikast

Eestis tuleb luua tööstuspoliitika, vastasel juhul ei ole võimalik isegi kõrgete majandus- ja ekspordikasvu näitajate puhul leida väljapääsu ebaühtlasest riigisisest arengust ning luh-tub suur osa praegustest innovatsiooni- ning teadus- ja arendustegevust toetavatest poliit-ikatest.

Millised peaksid olema esimesed sammud? Suur osa ettevõtjaid (54%) arvas, et riik peaks parandama ettevõtjate võimalusi tagasisideks

Joonis 2. Euroopa Liidu fondide toel ettevõtetele ning teadus- ja arendustegevusasutustele pakutavad meetmed 2004–2006



ALLIKAS: Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium.

poliitika ja meetmete kujundamisel. Tõhus ja kiire ettevõtjail tagasiside kogumise süsteem tagaks selle, et avaliku sektori poliitika kajastaksid paremini reaalse majanduse probleeme. Otsene tagasiside ettevõtjail võimaldaks välja töötada spetsiifilisi toetusmeetmeid, millel oleks senistega võrreldes märksa kõrgem kasutegur (ettevõtjate hulgas tehtavad uuringud täidavad mõneti kaudsel sama eesmärgi, kuid üldised uuringud ei näita spetsiifilisi probleeme).

Üks arengupoliitika kujundamise mehhanisme oleks majandussektorite järjepidev monitooring. See tähendab valdkondadeüleste ning erasektori ja teadus- ja arendusasutuste pinnalt moodustatud tööühmi 5–6 sektoris, mis tegeleksid regulaarselt koostatavate ülevaadetega, keskendumaks sektori tehnoloogilistele ja oskustega seotud probleemidele. Selline monitooring peaks kasutama tulevikuseire vahendeid, võimaluse korral kaasama Eesti ettevõtjatele lisaks siin tegutsevate ettevõtete välisomanikke ning olema ministeeriumidele poliitika kujundamise ja hindamise kohustuslik

osa. Siit saaksid kõik teised strateegiad ja tegevused – nagu 2007. aastal kehtima hakkav uus riiklik arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutamiseks – sisendeid nt vajaduste kohta muuta midagi õppekavades, kutsekoolide praktikas, teadus- ja arendustegevuse projektide rahastamises jms.

Praktikasüsteemide reform

Nagu eespool ilmnes, tõi suur osa ettevõtjaid välja praktikasüsteemi nõrkuse ning vajaduse vastavaid meetmeid arendada. Ehkki suur osa Eesti tudengeid läheb varakult tööle, ei saa keegi vajalike oskusteta inimesi tööle võtta päevapealt. Tudengid töötavad ilmselt lihtsamatel aladel. Ettevõtjail puudub huvi ja vajadus võtta inimest mõneks nädalaks tööle ja teda koolitada, sest see tähendaks praktikantidele lihtsa töö otsimist ja järelevalve aja raiskamist.

Praktikasüsteem on ettevõtjale lisarisk ning ei anna ka tudengile kuigi palju juurde. Tuleb luua süsteem, kus nii tudengi kui ka ettevõtja

seisukohalt oleks risk maandatud. Uus praktikasüsteem peaks lähtuma järgmistest põhimõtetest (Kattel ja Kalvet 2005, 91–92):

- 1) kutsehariduses peaks praktika moodustama ligikaudu 50% õppetööst, kõrghariduses ligi 25% (kaasa arvatud kraadiõpe);
- 2) kogu praktikasüsteemis peaks olema kutsestandardite ja tasustamise astmete süsteem, mille tudengid peavad läbima;
- 3) praktika ajal maksab riik palka stipendiumina, kõigile ühesugusel astmel olevaile tudengeile ühepalju. See asetab ettevõtjad ja tudengid võrdsesse positsiooni;
- 4) pärast praktikat on tudengil kohustus ettevõttes töötada kaks aastat, kui ettevõtte soovib. Edasiõppimise puhul see ei kehti;
- 5) selle kahe aasta jooksul makstakse osa tudengi palgast riiklikku stipendiumifondi ning ettevõttele on võimalik igal aastal tudengi teenetest näiteks kuueks kuuks loobuda. Viimasel juhul läheb tudeng uuesti riigi stipendiumile kohustusega käia täienduskoolitusel.

Kirjeldataud süsteem peaks viima kokku haridussüsteemi ja ettevõtteid ning motiveerima ettevõtjaid praktikante kasutama. Juhtimisskeem omakorda peaks tagama kõigi osapoolte huvide esindatuse kutsestandardite jms väljatöötamisel. Tudengeile kindlustab süsteem ajakohased ja tööturul vajalikud oskused ning pärast lõpetamist töö.

See on riigile suhteliselt odav ja jätkusuutlik süsteem, mis viib materiaalse baasi kulutused osaliselt ettevõtteile, kes praktikasüsteemi kaudu lasevad oma infrastruktuuri ülikoolidel kasutada. Sarnastel alustel toimivaid süsteeme kasutavad näiteks Singapur ja osa Lõuna-Korea tööstusest. Saksamaa jt Mandri-Euroopa riikide nn sellisüsteeme on 1990. aastail edukalt rakendanud Iirimaa.

Unustatud võtmevaldkonnad

Eesti avaliku sektori meetmed peavad võimaldama ettevõtteil soetada seadmeid ning arendada tehnilist infrastruktuuri ja töötajate oskusi. Seda võimaldavad ka praegused

meetmed, kuid peale teadus- ja arendustegevuse projektide toetamise ning teede-, elektri- ja veevõrkude arendamise tuleks rohkem toetada uute seadmete soetamist, mis annaks tõuke töötleva tööstuse nüüdisajastamisele. Selle meetme rahastamine peaks autorite hinnangul kasvama mitu korda, samuti peaksid muutuma rahastamise põhimõtted (eelkõige on tähtis koostöö soodustamine).

Tunduvalt rohkem raha tuleks suunata oskuste nüüdisajastamisele. Eelkõige tuleb rõhutada ettevõtteile (nii välismaistele kui ka kodumaistele) inseneride, disainerite jt palkamise võimaldamist, näiteks töövõtjate palkade osalise katmisena kahe-kolme aasta jooksul (kõik uued liikmesriigid peale Eesti kasutavad palkade subsideerimist Euroopa Sotsiaalfondi vahendeist). Samuti tuleks senisest enam fookusse tõsta koolitustoetuse andmist ning seda osaliselt seostada kvaliteedijuhtimise jt standardite järgimisega.

Nii tehnoloogia kui ka oskuste arendamise finantseerimise põhimõtted peaksid oluliselt erinevama konkurentsipõhisest projektidevahelisest võistlusest. Pigem soodustada ettevõtetevahelist ning ettevõtete ja haridusasutuste koostööd (nt osalemine mainitud praktikasüsteemis), lisades toetusmeetmetele asjakohased tingimused ja hindamiskriteeriumid.

Teadmispõhine Eesti 2002–2006 tõi riigile kohustuse arendada välja tehnoloogiaprogrammid kolmes võtmevaldkonnas: infotehnoloogias, biotehnoloogias ja nanotehnoloogias. Seni ei ole seda tehtud, selle asemel on loodud hulk horisontaalseid meetmeid, näiteks tehnoloogia arenduskeskused, doktorikoolid, teadlaste mobiilsust toetavad skeemid, teadus- ja arendustegevuse projekte toetav meede. Loobutud on igasugusest prioriteetide seadmisest ning kogu arengut suunav tegevus on jäetud valdkondadeülese konkurentsi otsustada. Selliste skeemide positiivne mõju Eesti majanduse arengule saab olla ainult juhuslik, mitte süstemaatiline. Seega tuleks autorite hinnangul taas luua tehnoloogiaprogramme loomine võtmevaldkondades, sest olemasoleva ettevõtluse pikemaajaline arenguperspektiiv

saab toetuda ainult nende valdkondade arengule. Kui Eesti ei suuda neis valdkondades teadus- ja arendustegevuse ning eelkõige olemasoleva ettevõtluse kompetentsi lähima kümne aasta jooksul oluliselt kasvatada, ei ole jätkusuutlikuks ja ühtlaseks riigisiseseks arenguks mingit lootust (Tiits *et al* 2005). Tehnoloogiaprogrammide üheks toimimise põhimõtteks peab saama madala- ja kõrgtehnoloogilise ettevõtluse koostöö.

Kasutatud kirjandus

- Arundel, A. (2004).** European Trend Chart on Innovation. – 2004 Trend Chart Statistical Papers Series. European Commission.
- Green Paper on Innovation (1985). COM(95) 688, European Commission. – http://aei.pitt.edu/archive/00001218/01/innovation_gp_COM_95_688.pdf
- Hirschmann, A. O. (1958).** The Strategy of Economic Development. New Haven: Yale University Press.
- Innovation Policy: Updating the Union's Approach in the Context of the Lisbon Strategy (2003). COM(2003)112, European Commission. – http://europa.eu.int/comm/enterprise/innovation/communication/doc/innovation_comm_en.pdf
- Jürgenson, A., Kalvet, T., Kattel, R. (2005).** Ettevõtluse toetusmeetmed riigieelarve strateegias 2007–2013. PRAXISe Toimetised nr 23. – http://www.praxis.ee/data/PRAXIS_Toimetised_23_2005.pdf
- Kalvet, T., Kattel, R., Küünarpuu, K., Vaarik, D., Rahnu, K., Ojamets, E. (2005).** Innovatsioon ja Eesti arvamusiidrid. Eeluuring riikliku innovatsiooniteadlikkuse programmi sihtrühmade relevantsete vajaduste leidmiseks. PRAXISe Toimetised nr 24. – http://www.praxis.ee/data/Toimetised_24_20050.pdf
- Kattel, R. (2004).** Innovatsioonipoliitika valitsemine: Eesti näide. – Valitsemine ja hea valitsemine. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.
- Kattel, R., Kalvet, T. (2005).** Teadmispõhine majandus ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogiaalane haridus: hetkeolukord ning väljakutsed haridussüsteemile. Tallinn: Poliitikauuringute keskus PRAXIS.
- Pavitt, K. (1984).** Sectoral Patterns of Technical Change: Toward a Taxonomy and a Theory. – Research Policy, Vol 13, pp 343–373.
- Reinert, E. (1999).** The Role of the State in Economic Growth. – Journal of Economic Studies, Vol 26, 4/5, pp 268–326.
- Schumpeter, J. A. (1939).** Business Cycles: A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process, I–II. Philadelphia: Porcupine Press.
- Schumpeter, J. A. (1950).** Capitalism, Socialism and Democracy. 3rd ed. New York: Harper & Row.
- Shafaeddin, S. M. (2005).** Trade Liberalization and Economic Reform in Developing Countries: Structural Change or De-industrialization? IDEAs. – http://www.networkideas.org/featart/aug2005/De_Industrialization.pdf
- The Measurement of Scientific and Technological Activities, Proposed Guidelines for Collecting and Interpreting Technological Innovation Data (1997). Oslo: OECD. – <http://213.253.134.29/oecd/pdfs/browseit/9297031E.PDF>
- Tiits, M., Kattel, R., Kalvet, T. (2005).** Made in Estonia. Tartu: Balti Uuringute Instituut. – http://www.praxis.ee/data/Made_in_Estonia.pdf
- Tiits, M., Kattel, R., Kalvet T., Kaarli, R. (2003).** Eesti majanduse konkurentsivõime ja tulevikuväljavaated. Tallinn: Teadus- ja Arendusnõukogu. – http://www.praxis.ee/docs/TAI_TAN_PRAXIS_2003.pdf

Kollektiivsed koondamised: rahvusvaheline praktika ja Eesti kogemus



Andres Vörk
Poliitikauuringute
Keskuse PRAXIS
analüütik, Tartu ülikooli
teadur



Lauri Leppik
Poliitikauuringute
Keskuse PRAXIS
analüütik



Reelika Leetmaa
Poliitikauuringute
Keskuse PRAXIS
programmide direktor

Kollektiivne koondamine on Eesti töösuhete regulatsioonis uus mõiste. Tähtis on senisest ladusam süstemaatiline koostöö avaliku sektori institutsioonide, töötajate ja tööandjate vahel ning kollektiivsetele koondamistele suunatud tööturuteenusu väljaarendamine.

Eesti Töötukassa algatas 2005. aasta märtsis koostöös Sotsiaalministeeriumi, Tööturuameti, Tööinspektsiooni ning tööandjate ja ametiühingute keskorganisatsioonidega projekti “Kollektiivsetele koondamistele reageerimine”, mille rakendamist toetab Euroopa Sotsiaalfond. Projekti eesmärk on välja töötada kollektiivsetele koondamistele reageerimise teenus, mis võimaldaks kollektiivselt koondatuid kiiresti tööle tagasi pöörduda.

Poliitikauuringute Keskus PRAXIS viis projekti käigus läbi taustauuringu (Vörk *et al* 2005). Selle raames analüüsiti 2003. ja 2004. aastal Töötukassa poolt kollektiivsete koondamiste kohta kogutud andmeid, kaardistati institutsioonide rollid Eestis kollektiivsete koondamiste protsessis ning anti ülevaade teiste riikide kogemustest kollektiivsetele koondamistele reageerimisel. Uuringu tulemused annavad lähtealuse antud sihtrühmale suunatud teenuse väljatöötamiseks. Järgnevalt lühiülevaade uuringu “Kollektiivsete koondamiste praktika ja andmete analüüs” tulemustest. Esmalt vaatame, kuidas defineeritakse kollektiivseid koondamisi Eestis ja teistes Euroopa riikides, seejärel uurime Euroopa riikide praktikat kollektiivsetele koondamistele reageerimisel ning kolmandaks analüüsime kollektiivseid koondamisi, nende põhjusi ja kollektiivselt koondatute hilisemat käekäiku tööturul.

Miinimumnõuded liikmesriikidele

Kollektiivne koondamine on üks põhjusi, miks inimesed töötuks jäävad. Kõige sagedamini tekib vajadus kollektiivse koondamise järele majanduslanguse või majanduse restruktureerimise ajal, kui väheneb nõudlus ettevõtte toodangule või ettevõtte on sunnitud kohanema uute turutingimustega. Toodangu mahu ja tööjõu märkimisväärne vähendamine võib süvendada majanduslangust nii regiooni kui ka riigi tasandil. Seetõttu on paljud riigid võtnud kasutusele abinõud ennetamiseks kollektiivsete koondamiste võimalikke negatiivseid tagajärgi. Euroopa Liidu liikmesriikidel tuleb arvestada ka Euroopa Liidu õiguse miinimumnõudeid kollektiivse koondamise mõiste ja läbiviimise protsessi suhtes. Eestis viidi kollektiivse koondamise mõiste töölepingu seadusse sisse alles 1. jaanuaril 2003, kõrvuti töötuskindlustuse rakendami-

sega. Euroopa Liidu miinimumnõuete ja liikmesriikide praktikaga võrreldes on Eesti kollektiivse koondamise mõiste üks laiemaid kogu Euroopas. Euroopa Liidu direktiivi 98/59 nõuete kohaselt ei ole liikmesriikidel kohustust rakendada kollektiivse koondamise mõistet ettevõtetele, kus on vähem kui 20 töötajat. Kollektiivse koondamisena käsitletakse töölepingu lõpetamist vähemalt 10 töötajaga. Eesti töölepingu seadus ja töötuskindlustuse seadus käsitlevad kollektiivse koondamisena

ka vähemalt 5 töötaja koondamist alla 20 töötajaga ettevõtetes (vt tabel 1). Kuigi ka mõnes teises Euroopa Liidu liikmesriigis käsitletakse kollektiivse koondamisena teatud juhtudel juba 5 töötaja koondamist, puudutab see neis riikides siiski ainult ettevõtteid, kus on 20 või rohkem töötajat. Üksnes Prantsusmaal ja Itaalias haarab kollektiivse koondamise mõiste ka vähem kui 20 töötajaga ettevõtteid (vastavalt üle 10 ja üle 15 töötajaga ettevõtteid).

Tabel 1. Kollektiivse koondamise mõiste ja etteteatamistähtaeg Eestis

<p>§ 89¹. Töölepingute kollektiivne lõpetamine</p> <p>Töölepingute kollektiivseks lõpetamiseks loetakse tööandja algatusel töölepingute lõpetamist, millega lõpetatakse töölepingud juriidilise isiku lõpetamise, füüsilisest isikust tööandja töö lõppemise, tööandja pankroti väljakuulutamise või töötajate koondamise tõttu 30 päeva jooksul, kui tööleping lõpetatakse vähemalt:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 5 töötajaga tööandja juures, kes annab tööd kuni 19 töötajale; 2. 10 töötajaga tööandja juures, kes annab tööd 20–99 töötajale; 3. 10%-ga töötajatest tööandja juures, kes annab tööd 100–299 töötajale; 4. 30 töötajaga tööandja juures, kes annab tööd vähemalt 300 töötajale. <p>§ 87. Töötajatele töölepingu lõpetamisest etteteatamine ja põhjendamine</p> <p>Töötajate koondamisel on tööandja kohustatud töötajale töölepingu lõpetamisest ette teatama:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. töötajale, kellel on pidevat tööstaaži selle tööandja juures alla viie aasta – mitte vähem kui 2 kuud; 2. töötajale, kellel on pidevat tööstaaži selle tööandja juures viis kuni kümme aastat – mitte vähem kui 3 kuud; 3. töötajale, kellel on pidevat tööstaaži selle tööandja juures üle kümne aasta – mitte vähem kui 4 kuud.

ALLIKAD: Töölepingu seadus, Vörk *et al* 2005.

Kollektiivset koondamist tuleks vaadata kui terviklikku protsessi. Üldiselt võib kollektiivse koondamise protsessis eristada järgmisi etappe:

- töötajate esindajate/ametiühingute/töönõukogude informeerimine;
- asjasse puutuva valitsusasutuse informeerimine või sellelt loa taotlemine;
- koondatavatele töötajatele etteteatamise periood;
- teatud töötajate erikaitse koondamise eest või prioriteetsusreeglid tööle jäämisel

(näiteks viimases järjekorras koondatakse pikema staažiga inimesed, keelatud on pensionieelses vanuses töötajate koondamine vm);

- kavandatud koondamiste mõju leevendamine ja abi tööle tagasisaamisel;
- koondamishüvitise maksmine.

Seadusest kadunud õigus

Kuigi kõigis Euroopa Liidu liikmesriikides sisaldab kollektiivse koondamise protsess

samasuguseid direktiividega ette antud elemente, on riikide lähenemisviisid kollektiivsetele koondamistele erinevad. On riike, kus kollektiivseid koondamisi käsitletakse kui majanduslikult tulenevat objektiivset paratamatust. Sellisel juhul on tööandjal õigus otsustada kollektiivse koondamise vajalikkuse üle ning koondatute abistamine uue töö leidmisel on avaliku sektori ülesanne. Kuigi ka neis riikides on tööandjal kohustus informeerida kavandatavatest koondamistest kas tööhõivetalitusi või muid valitsusasutusi, ei ole viimastel protsessi suhtes vetoõigust ning teavitamise eesmärk on koondatavate töötajate varajane abistamine uue töö leidmisel või ümberõppe korraldamisel. Sellised riigid on näiteks Belgia, Suurbritannia ja Norra. Teisalt on riike, kus kollektiivset koondamist vaadatakse kui tööandja ebaõnnestumist ning põhivastutus tagajärgede eest lasub tööandjal. Sellisel juhul sõlmitakse tööandja ja töötajate esindajate vahel sotsiaalplaan, mille alusel koondatavatele töötajatele tagatakse sisetulekugarantiid, osutatakse abi uue töö leidmisel ja korraldatakse ümberõpet. Mitmes riigis on sotsiaalplaanil väljatöötamisel oluline roll töönõukogudel ja/või ametiühingutel. Näitena võib tuua Saksamaad, Luksemburgi ja Iirimaad.

Kolmandaks on riike, kus vastutus kollektiivse koondamise eest jaguneb tööandja ja töötajate esindajate ning avaliku sektori vahel. Sellesse rühma kuuluvad riigid, kus on tugevad ametiühingud ning töösuhteid reguleeritakse eelkõige kollektiivlepingutega (Austria, Soome, Rootsi, Taani). Nendes riikides pakub koondatuile abi avalik sektor ja täiendavat abi antakse kollektiivlepingus sätestatu järgi.

Eestit otseselt eeltoodud rühmadesse liigitada ei saa. Kollektiivseks koondamiseks tuleb tööandjal taotleda Tööinspektsiooni luba, esitada see hüvitise taotlemisel Töötukassale ning teavitada koondamisest kohalikku tööhõiveametit. Lisaks on tööandjal töölepingu seaduse kohaselt kohustus informeerida töötajate esindajaid ning konsulteerida neid muu hulgas küsimustes, kuidas toetada vabanevate töötajate tööotsinguid ning ümber-

täiendusõpet. Praktikas jääb Tööinspektsiooni roll suures osas formaalseks, sest tööinspektoritel pole võimalik kontrollida, kas kollektiivne koondamine on ettevõttes majanduslikult põhjendatud. Tööhõiveametite informeerimise kohustuse jätvavad tööandjad sageli täitmata ning kuna tööinspektsiooni ja tööhõiveametite vaheline infovahetus kollektiivsete koondamiste kohta puudub, ei ole tööhõiveametitel sageli infot enne, kui koondatud tulevad ennast töötuna arvele võtma.

Seega on Eestis kollektiivsete koondamiste menetlus keskendunud kahele passiivsele funktsioonile: töölepingute lõpetamise õiguslikkuse kontroll (Tööinspektsioon) ja hüvitiste maksmine (Töötukassa). Koondatavate töötajate varajast abistamist uue töö leidmisel ei ole rakendatud. Informatsioon kavandatavate kollektiivsete koondamiste kohta jõuab tööhõivetalitusteni mõnigi kord koondamisprotsessi hilises faasis või alles pärast koondamist. Eri osapooled teevad harva süstemaatilist koostööd koondatavate/koondatute taashõivamiseks. Erandina on mõne suure infrastruktuuriettevõtte suurkoondamiste puhul koostatud sotsiaalplaan või -programme, mille alusel makstakse koondatud töötajatele toetust, korraldatakse ümberõpet või pakutakse töövahendusteenuseid. Kehtiva tööturuteenuse seaduse kohaselt on töölepingu lõpetamise kohta teate saanud töötajal õigus saada tööhõiveametist tööturuteenuseid (teavitamine tööturu olukorrast ja tööturukoolituse võimalustest, töövahendus, tööturukoolitus ja kutsenõustamine), kuid 1. jaanuaril 2006 jõustuva uue tööturuteenuste ja -toetuste seaduse kohaselt ei ole töölepingu lõpetamise kohta teate saanud töötajail enam õigust tööturukoolitusele.

Nagu eelnevalt mainitud, sõltub kollektiivsele koondamisele reageerimine eelkõige sellest, missugune on riigi tööpoliitika. Järgnevalt on kolme riigi näite põhjal kirjeldatud kollektiivse koondamise protsessi ning koondatuile pakutavaid teenuseid. Suurbritannias lasub põhivastutus kollektiivse koondamise tagajärgede eest avalikul sektoril, Saksamaal vastutab tööandja ning Rootsis on vastutus jagatud.

Brittide kiirreageerimisteenus

Suurbritannias pakutakse 2002. aasta aprillist aktiivse tööpoliitika osana kollektiivselt koondatuile nn kiirreageerimisteenust (*Rapid Response Service*, RRS), mida peetakse Euroopa Liidu riikide hulgas üheks paremaks praktikaks kollektiivsetele koondamistele reageerimisel (Mutual Learning...). Järgnev ülevaade nimetatud teenuse kohta põhineb Steve Johnsoni koostatud analüüsil (Johnson 2003).

Kiirreageerimisteenust pakuvad riigi tööhõiveametid (*Jobcentre Plus*) ning igas regioonis on olemas nn kiirreageerimisteenuse kohalik juht (*Regional Manager*), kes kutsub kokku kohalikud partnerid, et koostöös teenust pakkuda. Kohalikul tasandil on partneriteks regionaalarengu agentuur (*Regional Development Agency*), kvalifikatsiooni ja oskuste nõukoda (*Learning and Skills Council*), töandjate ja töövõtjate esindusorganisatsioonid, kohalikud omavalitsused jt. Koostöös partneritega hinnatakse koondamise mõju regioonile ja töötatakse välja sobivaimad teenused iga kindla juhu korral nii koondatuile, töandjale kui ka kohalikele tööturule. Üldjuhul on koondatud isikutele õigus teenusele 12 nädalat enne ja 12 nädalat pärast koondamist, kuid pakutavast abist sõltuvalt võib see kesta kuni 12 kuud.

Kiirreageerimisteenus koosneb kõigepealt teenustest, mida pakutakse kõigile töötajale, kuid mida kollektiivselt koondatud töötajail ja koondamise läbi viinud töandjail on õigus saada varem ja intensiivsemalt, teiseks just antud koondamisjuhu puhuks kokku pandud teenustest. Lisame, et Suurbritannias tekib töötul õigus saada tööturuteenuseid üldjuhul pärast kuuendat või kaheteistkümnendat töötuskuud, kuid kollektiivselt koondatuile pakutakse neid varem.

Täpne teenustepakett pannakse kokku eraldi iga koondamisjuhu puhul, kuid üldjuhul sisaldab see järgmisi teenuseid:

- nõustamisteenus koondamist läbiviivale ettevõtjale;
- koondatavatele töötajatele info jagamine ja nõustamine;

- oskuste ja koolitusvajaduse analüüs sõltumatute ekspertide poolt;
- varane juurdepääs tööhõiveameti poolt pakutavatele teenustele;
- ümberõppeprogrammid;
- stardiabiprogramm;
- tööpakkumise vastuvõtmisega kaasnevate ühekordsete kulude tasumine;
- spetsiaalselt kohaliku töandja vajadustele kohandatud koolitus kohalikul tööturul tööjõu töölevõtmisel.

Sellise teenuse pakkumisega võib kaasneda probleem, et teenuse pakkumine võib osutuda ebaausaks subsiidiumiks raskustes olevaile töandjale ning vastutus lükkub töandjalt riigile. Selle vältimiseks rakendatakse põhimõtet, et teenust pakutakse ainult juhul, kui suuremahulise kollektiivse koondamisega ja majandusstruktuuri muutusega kaasneb selgelt turutõrge.

Suurbritannia kogemuse ülekandmisel Eestisse tuleb arvestada, et väljatöötatav teenus ei tohi tekitada ebaausat konkurentsi ega veeretada vastutust töandjalt täielikult riigile. Peale selle tuleb silmas pidada, et erinevalt Suurbritanniast on Eestis kehtivate seaduste kohaselt võimalik saada tööturuteenuseid töötuseperioodi algul.

Sotsiaalplaanid Saksamaal

Saksamaal sätestab seadus järgmised koondamiste alused: ettevõtte või selle osa sulgemine või tegevuse oluline vähenemine, ettevõtte asukoha muutus, ühinemine, eraldumine, organisatsioonilised muutused või töömeetodite muutus. Töandja peab osapoolte huvide lepitamiseks püüdma tööõukoguga ümberkorralduste suhtes kokkulepet saavutada.

Kui kokkuleppele ei jõuta, on võimalik sekkuda. Üks selline on lepituskogu moodustamine, mis koosneb võrdsest arvust töandja, tööõukogu ja kolmanda, sõltumatu osapoole esindajaist. Lepituskogu soovitused ei ole töandjale kohustuslikud, s.t tööõukogu ei saa takistada töandjal ümberkorraldusi tegemast. Samas ei saa ümberkorraldusi teha enne, kui lepituskogus kokkulepe saavutatakse või

läbirääkimised läbikukkunuks tunnistatakse. Tööandja peab töönoukoguga sõlmima sotsiaalplaani (*Sozialplan*), et vähendada ümberkorralduste majanduslikku ja sotsiaalset mõju asjassepuutuvatele töötajatele. Kui tööandja ja töönoukogu jäävad sotsiaalplaani suhtes eri arvamusele, võib lepituskogu esitada omapoolse sotsiaalplaani, mis on tööandjale kohustuslik.

Kolmepoolne koostöö Rootsis

Rootsis on tööandja kohustatud informeerima ametiühingut probleemist ja tööandja tegevuskavast. Samuti peab tööandja viie või enama töötaja koondamise kavatsuse korral kohe teavitama maakonna tööhõiveametit (*Länsarbetsnämnden*), et tööbürood (alluvad maakondlikele tööhõiveametitele) saaksid võimalikult vara asuda koondatavatele uusi töökohti otsima. Tööbüroodel (*arbetsförmedlingen*) on töövahenduse kõrval koondatavate abistamiseks ka teisi võimalusi: kutseõpe ja koolitus, ettevõtlike stardiabi, ettevalmistuskursused täiendusõppeks jm. Tööbürood on koondamisega seotud tööandjate ja töötajatega otsekontaktis. Suurem osa tööandjaist töötab koos ametiühingu ja tööbürooga välja tegevuskava koondatavate töötajate abistamiseks.

Näiteks Ericssoni 1999. aasta suurkoondamise puhul (koondati 587 töötajat) pakkus ettevõtte, ametiühingute ja tööbüroo koostatud tegevuskava koondatavatele kolme võimalust: tähtjalise töölepinguga ajutist tööd üheks aastaks tööbüroo vahendusel, eelpensioni 58-aastastele ja vanematele või koondamist koos 6 kuu töötasu suuruse koondamishüvitisega. Suurim osa töötajaist (429) valis tähtjalise töölepingu, 58 siirdus eelpensionile ning 100 leidis suhteliselt kiiresti uue püsiva tööd Ericssoni teistes ettevõtetes või mujal.

Rootsis on kollektiivsete koondamiste reguleerimisel oluline roll kollektiivlepinguil (nn ümberkohanimislepingud – *adjustment agreements/omställningsavtal*), millega on hõlmatud suur osa erasektori valgekraedest ja valitsussektori teenistujaist ning mis tagavad neile omamoodi kindlustuse – koondamisjärgse

rahalise toetuse, abi ümberkohanemiseks tööturul ja uue töö leidmiseks.

Näiteks erasektori valgekraedest on enamik hõlmatud kollektiivlepinguga, mille raames saadakse abi eraldi nõukojast (*Trygghetsrådet / The Council for Redundancy Support and Advice – Restart*), mis loodi 1974. aastal tööandjate ja ametiühingute vahel sõlmitud kollektiivlepinguga. Nüüdseks on kollektiivlepinguga ühinenud 32 000 ettevõtet, kus töötab kokku 700 000 töötajat (90% valgekraed). Nõukoja tegevust finantseeritakse kindlustusmaksetest (0,3% ettevõtete palgafondist).

Restart on täiendav abi riigi tööhõivesüsteemi pakutavatele teenustele, tegeldes nii tööandjate kui ka töötajatega. Nõustajad aitavad tööandjal ja ametiühingu esindajail analüüsida, kas tegemist on ajutiste või püsivate raskustega. Koondamist teostavale ettevõtjale pakutakse nõustamisteenuseid (kollektiivse koondamise läbiviimiseks vajalikud tingimused, suhtlemine töötajatega), samuti on fondil andmebaas vabade töötajate ettevõtetele, kes otsivad lisatööjõudu. Kohe pärast koondamisteate saamist saab iga töötaja personaalse nõustaja, kes aitab kaardistada töötaja oskusi ja huve ning uurib, kuidas neid sobitada tööturu vajadustega. Peale nõustamise ja info pakutamise koondatuile koolitust ja täiendavat toetust juhul, kui koondatu jääb töötuks.

Täiendava toetuse saamise tingimus on, et töötaja on vähemalt 40-aastane ning tal on vähemalt viieaastane pidev tööstaaž sama tööandja juures. Peale erasektori valgekraede on säärased kollektiivlepingud ka valitsussektori töötajail, kellele pakutakse eelkirjeldatu sarnast abi. Valitsussektori töötajad saavad abi asjakohasest fondist (*Trygghetsstiftelsen / Job Security Foundation for Governmental Employees*). Sinikraesid ühendav kollektiivleping näeb ette kollektiivse koondamise kindlustust (*avgångsbidrag*, AGB). Kollektiivse koondamise puhul saavad sinikraed kokkulepitud määra kohaselt kollektiivse koondamise kindlustushüvitist. Seega pakutakse Rootsis kollektiivselt koondatuile abi riigi tööhõivesüsteemi vahendusel ning

täiendavalt eri sektorites sõlmitud kollektiivlepingute kaudu.

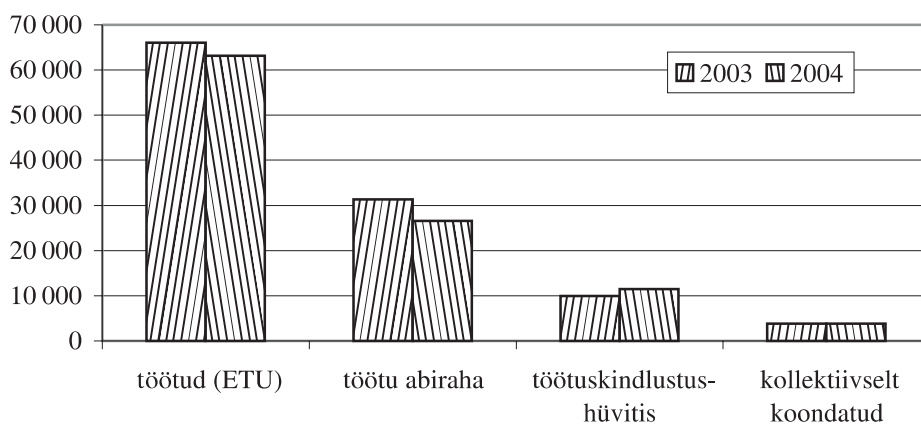
Kollektiivselt koondatud Eestis

Eestis kogub andmeid kollektiivselt koondatute kohta 2003. aastast Töötukassa, varasemate aastate kohta võrdlusandmed puuduvad. Seetõttu tugineb järgnev analüüs 2003. ja 2004. aasta andmeile. Kuna Tööturuameti registrist pole endiselt võimalik saada andmeid registreeritud töötute sotsiaaldemograafiliste tunnuste ja tööturuteenusosalemise kohta, mis võimaldaks analüüsida tööturuteenusosalemise tulemuslikkust, ning registrite ristkasutus ei olnud käesoleva uuringu raames võimalik, jäi ka meie analüüs mõnevõrra poolikuks. Et välja töötada teatud kindlale sihtrühmale sobiv teenus, oleks muu hulgas

vaja analüüsida, kui palju kollektiivselt koondatuid jäi hiljem töötuks, missuguseid tööturuteenuseid neile pakuti ning milliseks kujunes nende hilisem käekäik tööturul. Teisisõnu tähendab see, et vajalik on nii Töötukassa, Tööturuameti ja Äriregistri kui ka Maksuameti (või Sotsiaalkindlustusameti) andmete süvaanalüüs.

Kokku sai 2003. ja ka 2004. aastal Töötukassast hüvitist töölepingute kollektiivsete ülesütleemiste korral (*edaspidi lühemalt öeldes kollektiivse koondamise hüvitist*) ligikaudu 4000 inimest (vt joonis 1). Töötute koguarvuga ning töötute abiraha ja töötuskindlustushüvitise saajatega võrreldes on kollektiivse koondamise hüvitise saajaid suhteliselt vähe: ligi seitseteist korda vähem kui töötuid, seitse korda vähem kui töötute abiraha saajaid ja üle kahe korra vähem kui töötuskindlustushüvitise saajaid.

Joonis 1. Töötud ja töötushüvitiste saajad 2003. ja 2004. aastal



ALLIKAD: Tööturuameti ja Töötukassa individuaalandmed, PRAXIS-e teisedused.

Kõige enam on koondamisi (nii absoluutselt kui ka suhteliselt hõivest) töötlevas tööstuses – 2003. ja 2004. aastal kokku ligi 4400 inimest. Avalik-õiguslikest asutustest ja riigiasutustest koondati ca 1150 ning sihtasutustest ja mittetulundusühinguist 137 inimest. Tüüpiline kollektiivne koondamine on tingitud töömahu vähenemisest või tööümbekorrastamisest. Kuigi suurima osa, ligi poole kollektiivse koondamise juhtumitest moodustavad väikesed koondamised (5–14 töötajat), tuleb kollektiivselt koondatute üld-

arvust enamik siiski keskmise suurusega koondamistest (20–100 koondatut).

Koondatute seas domineerivad 40–60-aastased naised. Kollektiivse koondamise hüvitise saajate vanusestruktuuris on hõivatute vanusestruktuuriga võrreldes tunduvalt rohkem naisi ja üle 55-aastasi. Ka töötute abiraha ja töötuskindlustushüvitiste saajatega võrreldes on kollektiivse koondamise hüvitise saajate seas enam vanemaealisi. Vanemaealiste suhteliselt suur osakaal kollektiivse koondamise hüvitise saajate seas võib olla tingitud mitmest asjaolust:

- kollektiivsed koondamised toimuvad ettevõtetes, kus on enam hõivatud vanemaealised;
- tööandja suunav käitumine, seetõttu koondatakse väiksema töövõimega inimesi, kes on sagedamini vanemaealised;
- töövõtja aktsepteeriv käitumine: ollakse nõus koondamisega, sest saadakse suhteliselt suur hüvitis ning siirdutakse nagunii pensionile või ollakse juba pensionil;
- institutsionaalne raamistik, mis võimaldab koondada inimesi, kes on vanemad kui 65 eluaastat (töölepingu seaduse § 86 ja § 108).

Kui oleks teada koondatavate ettevõtete töötajaskonna sooline ja vanuseline struktuur, saaks hinnata, kas ettevõteteist koondatakse enam vanemaealisi ja naisi või on koondavad ettevõtted iseenesest niisugused, kus on rohkem hõivatud vanemaealised ja naised. Olemasolevate andmete põhjal ei ole võimalik sügavamalt analüüsi teha, eristamaks eespool toodud tegurite tähtsust koondamisprotsessis.

Kes on kõige rohkem löögi all?

Kõige rohkem on koondatute seas inimesi, kes on töötanud antud tööandja juures 1–2 aastat. Ligi kolmandik koondatuist on töötanud antud tööandja juures üle 10 aasta ja ligi viiendik üle 20 aasta. Kollektiivse koondamise hüvitiste saajaid on kõige rohkem Tallinnas ja Ida-Virumaal, sest seal on ka hõivatuid enam ning nendes piirkondades asuvad suured ettevõtted. Võrreldes hõivatute arvuga samas piirkonnas, on kollektiivse koondamise hüvitise saajaid kõige rohkem Ida-Virumaal.

Kollektiivselt koondatute üldiseloostuse kõrval on oluline vaadata, kui palju neist jääb töötuks ning kui pikaks kujuneb nende töötuseperiood. 2003. ja 2004. aastal registreerus kollektiivselt koondatuist töötuna ning sai töötuskindlustushüvitist ligi 50% ning ca 14% sai lisaks hiljem veel ka töötuba abiraha (vt tabel 2). Pensionieelses eas inimestest sai töötuskindlustushüvitist üle poole (57%).

Tabel 2. Koondamishüvitise saajate jaotus teiste hüvitiste saamise lõikes

	Töötuskindlustushüvitis		Töötuskindlustushüvitis (koondamishüvitise otsuse kuupäev 01.01.2003–30.06.2004)*		Töötuba abiraha*		Sealhulgas töötuba abiraha peale töötuskindlustushüvitise*	
	arv	osakaal	arv	osakaal	arv	osakaal	arv	osakaal
Said hüvitist	3782	49%	2976	50%	858	14%	858	29%
Ei saanud hüvitist	3891	51%	3021	50%	5139	86%	2118	71%
Kokku	7673	100%	5997	100%	5997	100%	2976	100%

*Leitud tingimusel, et kollektiivse koondamise hüvitist maksti enne 30. juunit 2004, sest töötuba abiraha informatsioon oli teada ainult 2003. ja 2004. aasta kohta. 2004. aasta II poolaastal koondatud inimeste kohta ei ole meil töötuba abiraha saamise kohta võimalik midagi öelda, kui nad said alguses pool aastat töötuskindlustushüvitist.

ALLIKAD: Tööturuameti ja Töötukassa isikuandmed, PRAXIS-e arvutused.

Kollektiivse koondamise järel suurendavad töötuks jäämise tõenäosust enam järgmised tegurid: vanus 45–54 aastat, elukoht Lõuna-Eestis, suure koondamislaine tulemusena

koondamine suurest ettevõttest (vt tabel 3, teine veerg). Väiksem tõenäosus pärast koondamist töötuks jääda on noortel, samuti väiksest koondamislainest väikse töötajate

Tabel 3. Sotsiaaldemograafiliste ja töökoha karakteristikute osamõjud töötuskindlustushüvitise saamisele ehk töötuks jäämisele pärast kollektiivse koondamise hüvitise määramist statistiliste mudelite abil

Tegur	Mõju tõenäosusele jääda töötuks	Mõju töötuse kestusele eeldusel, et inimene on töötu
Sugu	Ei ole olulist mõju.	Mehed saavad hüvitist veidi kauem.
Vanus	Noortel madal, vanematel kõrgem. Kõige suurem tõenäosus vanuses 45–54. Kõige väiksem tõenäosus vanuses 15–24.	Mida vanemad inimesed, seda kauem saavad töötuskindlustushüvitist. Kõige vähem saavad 15–24-aastased. Kõige kauem saavad vanuses 55 – pensioniiga.
Maakond	Suurem tõenäosus Põlvamaal, Viljandimaal, Võrumaal, Valgamaal. Väiksem tõenäosus Lääne-Virumaal, Tallinnas, Saaremaal.	Kõige kauem saavad Ida-Virumaal, Põlvamaal, Valgamaal, Lääne-Virumaal. Kõige vähem saavad Järva- ja Saaremaal.
Staaž	Mida suurem staaž, seda väiksem tõenäosus.	Üle 10-aastase staažiga saavad kauem kui kuni 5-aastase staažiga.
Eelmine töötasu	Ülespoole kumer efekt: suurema tõenäosusega saavad töötuskindlustushüvitist 4000–6000-kroonise töötasuga inimesed; väiksema tõenäosusega alla 2000 krooni ja üle 8000-kroonise töötasuga inimesed.	Alanev efekt: mida kõrgem sissetulek, seda lühemat aega saab töötuskindlustushüvitist.
Koondamislaine suurus	Mida suurem koondamislaine, seda suurem tõenäosus.	Väga suurte koondamislainete puhul (üle 50 töötaja) lühem kestus.
Asutuse töötajate arv	Ei oma statistiliselt olulist mõju.	Üle 100 töötajaga ettevõttest koondatu töötuskindlustuse saamise periood pikem.
Asutuse tüüp	Suurem tõenäosus ettevõtetel. Väiksem tõenäosus avaliku sektori asutustel, MTÜ-del ja SA-del.	Suurem kestus avaliku sektori asutustest koondatuil.
Kollektiivse koondamise põhjus	Suurem tõenäosus juhul, kui leiab aset tootmise ümberkorraldamine või töömahu vähenemine.	Statistiliselt olulist seost ei ole.

arvuga asutusest, riigiasutusest või muust mittetulundusasutusest koondatuil. Töötuskindlustushüvitise saamise tõenäosust suurendab see, kui koondamise põhjuseks oli töömahu vähenemine või tootmisprotsessi ümberkorraldamine, ja vähendab, kui töö-

lepingud lõpetati tööandja tegevuse lõpetamise tõttu. Eri majandusharudes koondamislainete lõikes töötuskindlustushüvitise saajate osatähtsus varieerub, kuid et valimid on sel juhul mõne haru puhul väga väikesed, ei saa harudevahelisel võrdlemisel teha üldistusi.

Töötuse kestust pikendavad omakorda kõrgem vanus, elukoht Lõuna-Eestis või Virumaal, koondamine suure töötajaskonnaga asutusest, koondamine avaliku sektori asutusest. Analüüs näitab ka, et suurte koondamislainete puhul on rohkem võimalusi, et töötuskindlustuse hüvitise saamine lõpeb. See viitab asjaolule, et ilmselt võtab sama tööandja või uus omanik mõne aja möödudes osa inimesi tööle tagasi. Viimase hüpoteesi kontrollimine on edaspidi oluline selgitamaks, kas tööturg on küllalt paindlik ja inimesed lähevad mujale tööle või on nad siiski sunnitud ootama, kuni nende endise ettevõtte majandamisraskused mööduvad.

Kokkuvõttes on Eestis kollektiivse koondamise mõiste Euroopa Liidu miinimumnõuetega ning teiste liikmesriikide praktikaga võrreldes üks laiemaid, hõlmates ka väikesemahulisi koondamisi alla 20 töötajaga ettevõtetes. Kuna kollektiivne koondamine on Eesti töösuhete regulatsioonis üsna uus mõiste, on ka praktika selles osas alles kujunemas. Siiani on avaliku sektori roll kollektiivsetele koondamistele reageerimisel olnud üsna tagasihoidlik ning keskendunud peamiselt

töölepingute lõpetamise õiguslikkuse kontrollile ja hüvitiste maksmisele. Ei aidata koondatud töötajail varakult uut tööd leida ega tehta süstemaatilist koostööd avaliku sektori institutsioonide, töötajate ja tööandjate vahel. Erandina on mõne suure koondamise puhul koostatud sotsiaalplane, mõnes kollektiivlepingus on ette nähtud abinõusid koondatavate töötajate koolituseks. Seega on tähtis senisest ladusam osapooltevaheline koostöö ning kollektiivsetele koondamistele suunatud tööturuteenuse väljaarendamine.

2003. ja 2004. aastal aset leidnud koondamisjuhtude analüüs näitab, et töötute ja töötushüvitiste saajatega võrreldes on kollektiivselt koondatuid suhteliselt vähe ning nad on tööturu jaoks sobivamate isikuomaduste ja tööoskustega. Kollektiivselt koondatuist jääb töötuks ligikaudu pool, ligi 11% neist saab pärast töötuskindlustushüvitise maksmise lõppemist edasi töötu abiraha. Selleks et analüüsida kollektiivselt koondatute edasist käekäiku tööturul ning neile osutatud tööturuteenuste tulemuslikkust, oleks vaja täiendavaid andmeid Maksuametist, Sotsiaalkindlustusametist ja Tööturuametist.

Kasutatud kirjandus

- European Industrial Relations Observatory (EIRO). – <http://www.eiro.eurofound.eu.int/thematicfeature6.html>
- ILO (2002). Early Warning System. The case of Austria. – “Good Practices in Labour Administration”. – <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/la/gp/austria.htm>
- Johnson, S. (2003).** Jobcentre Plus Rapid Response Service. Discussion paper. – <http://www.peerreview-employment.org/pdf/uk03/indexpUK03.pdf>
- Kiviall, J.** Lauri Leppiku intervjuu. Kevad 2005.
- Leetmaa, R., Leppik, L., Liimal, P. (2004).** Töötuskindlustus – teooriast ja praktikast. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.
- Leetmaa, R., Vörk, A. (2004).** Do Post-Soviets Behave According to Search Models? Econometric Analyses of the Incentive Effects in the Estonian Unemployment Insurance System on Unemployment Duration. Mimeo.
- Leetmaa, R., Vörk, A., Eamets, R., Sõstra, K. (2003).** Aktiivse tööpoliitika tulemuslikkuse analüüs Eestis. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.
- Mutual Learning Programme of the European Employment Strategy. – <http://www.mutual-learning-employment.net/>
- O’Leary, C., Nesporova, A., Samorodov, A. (2001).** Manual on Evaluation of Labour Market Policies in Transition Economies. Geneva: ILO.
- Proos, M.** Lauri Leppiku intervjuu. Kevad 2005.
- Siitan, P.** Lauri Leppiku intervjuu. Kevad 2005.
- TRR Trygghetsrådet. – http://www.trr.se/templates/TrrPage_2655.asp
- Vörk, A., Leppik, L., Leetmaa, R. (2005).** Kollektiivsete koondamiste andmete ja praktika analüüs. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. – http://www.praxis.ee/data/Kol_koondamised_14092005.pdf

Eesti üldhariduse finantsreformi vajalikkus ja probleemid¹



Janno Reiljan
Riigikogu liige,
Eestimaa Rahvaliid,
Tartu Ülikooli välisma-
janduse erakorraline
professor



Ele Reiljan
Tartu Ülikooli turunduse
õppetooli hoidja,
vanemteadur

Ühtse riikliku üldhariduse arengukava teostamiseks ja kohalike omavalitsuste riskide vähendamiseks tuleks Riigikogu tasandil seadustada üldhariduse rahastamise põhimõtted, mille kohaselt õpilase pearaha investeerimiskomponendi kasv seotakse nominaalse majanduskasvuga.

Üldhariduse rahastamine ei ole diskussiooniobjekt üksnes Eestis, selle üle arutletakse kogu maailmas. Teadlased on andnud finantseerimissüsteemide efektiivsuse (nt Aaronson 1999, Nechyba 2003) ja koolide finantseerimise jätkusuutlikkuse suurendamiseks (Downes 1992, Murray *et al* 1998) erinevaid soovitusi. Lastele hariduse andmise kaudu mõjutavad koolid suuresti ühiskonna majanduslikku, sotsiaalset, kultuurilist ja regionaalset arengut. Kooli olemasolu ja kvaliteet mõjutab perede töö- ja elukoha valikut ning paikkonna kinnisvara väärtust. Ühiskondlike seoste ja

mõjude keerulise kompleksi tõttu ei saa ega tohi hariduse rahastamise alternatiivseid variante hinnata üksnes hariduse kättesaadavuse ja kvaliteedi aspektist, arvestada tuleb koolivõrgu ühiskondlikku kasulikkust tervikuna.

Artikli eesmärk on anda hinnang kavandatud üldhariduse rahastamise reformile. Hinnatakse uue, üldharidusse tehtavate investeeringute rahastamise süsteemi olemust ja selle rakendamise seotud probleeme ning uut üldhariduskoolide õppekulude rahastamise süsteemi ja rakendamise võimalikke tagajärgi.

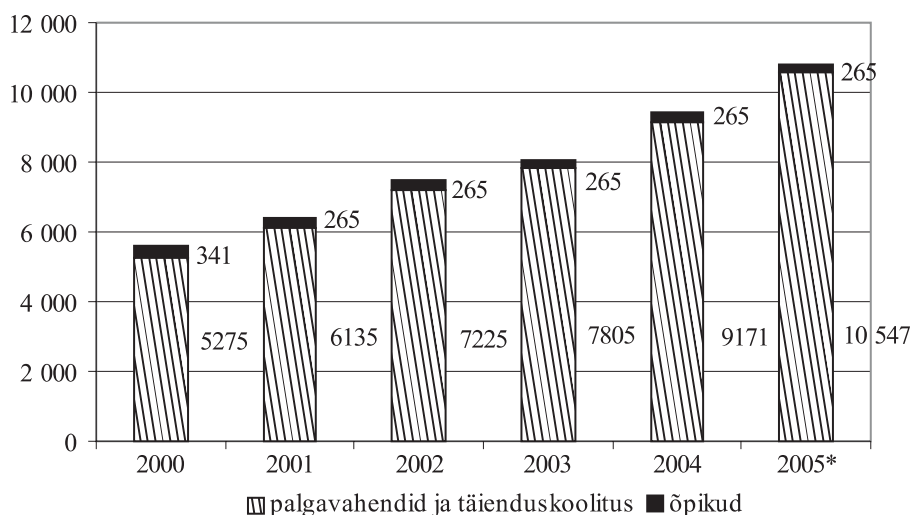
Artikkel baseerub haridus- ja teadusministeeriumi infol üldhariduskoolidele õpilaste arvu järgi õppekuludeks eraldatud raha (nn pearaha) kohta aastail 2000–2005 ja riiklike investeeringute programmi (RIP) raames ning kohalike omavalitsuste poolt üldhariduskoolidele eraldatud investeeringute andmeil aastate 1996–2004 kohta.

Üldhariduse rahastamine

Munitsipaalkoolide pedagoogide töötasu, sotsiaalmaksu, täienduskoolituse ja õpikute soetamisega seotud kulude rahastamisel kehtib Eestis 1994. aastast pearahasüsteem (Vabariigi Valitsuse määrus ... 2000). Õpilase pearaha suurus ja üldhariduskoolidele riigieelarvest eraldatud rahasummast reformieelseil aastail annab ülevaate joonis 1. Joonisel esitatud andmed näitavad, et aastate jooksul on õpikute tarbeks eraldatud summa jäänud samaks ning moodustab üksnes kaks protsenti õpilase pearahast (2000. aastal moodustas kuus protsenti). Samal ajal on palgaks ja täienduskoolituseks mõeldud rahasumma kahekordistunud. See on tervitatav, kuid tuleb arvestada, et võrreldakse keskmisi, omavalitsusüksuste ja koolide lõikes on areng erinev.

¹ Käesolev uurimus valmis haridusministeeriumi sihtfinantseerimise projekti T0107 ja sihtasutuse Eesti Teadusfondi grandid nr 5709 raames.

Joonis 1. Munitsipaal- ja eraüldhariduskoolide õpilase arvestuslik peaaraha aastail 2000–2005* (krooni)



ALLIKAS: Haridus- ja teadusministeeriumi planeerimisosakond 2005.

Riigieelarvest hariduskuludeks eraldatavate summade jaotamisel kohaliku omavalitsuse üksuste vahel on 1994. aastast alates aluseks olnud omavalitsusüksuse õpilaste arv ja personalikulu jaotamise koefitsiendid. 2000. aastast kehtiva süsteemi kohaselt on omavalitsused jaotatud õpilaste arvu järgi kaheksasse koefitsiendirühma: alates 0,89-st linnadele õpilaste arvuga üle 5000 kuni 1,5-ni valdadele, kus õpilaste arv on alla 120. Püsikulude tõttu on väikese õpilaste arvuga omavalitsustes hariduskulu õpilase kohta suurem. Lisaks arvestatakse eriõpetust vajavate õpilastega seotud suuremaid kulutusi. Hariduskulude reservfondi (moodustab keskmiselt kolm protsenti maakonna linnadele ja valdadele eraldatud hariduskulude summast) vahendeist kaetakse kohalike omavalitsuste koolivõrgu korrastamise ja piirkonnale vajalike koolide säilitamise ning muud aasta jooksul ilmnenu õppekorralduslikud kulud.

2005. aastal kaotati riiklike investeeringute programmi haridusinvesteeringud kohalikele omavalitsustele, riigieelarvest jagati üldha-

riduskoolidele investeeringuiks määratud 240 miljonit krooni õpilaste arvu ja peaaraha koefitsientide alusel omavalitsustele nn peaaraha investeerimiskomponendina. Investeerimiskomponendi suuruseks õpilase kohta tuli 1270 krooni, mille kasutamisel ei ole kohalikul omavalitsusel piiranguid, s.t seda raha võib kasutada ka muuks otstarbeks.

Reservfondist ja nn investeerimiskomponendist hoolimata ei arvesta eeltoodud süsteem adekvaatselt kohalike omavalitsusüksuste asustuse iseärasusi ja sellest tulenevaid piirkonnale vajalike väikekoolide erivajadusi. Vastuolulises seisus on omavalitsusüksused, mille territooriumil asub asustuse iseärasustest tingitult mitu kooli. Hariduskuludeks eraldatud raha tõhusamaks kasutamiseks tuleks õpilased koondada ühte kooli, see tähendab aga õpilaste kooliteele kuluva aja pikenemist ja kulude suurenemist. Kooli likvideerimisega hääbub tavaliselt ka asula, enamasti ei saa seda asustuspoliitika seisukohast soovitavaks lugeda. Keskvalitsus jätab seega asustuspoliitika ja kulud suuremas osas kohalike omavalitsuste kanda.

* 2005. a kohta on esitatud prognoos. Varasemate aastatega võrreldes sisaldavad 2005. a andmed ka investeerimiskomponenti suurusega 1270 krooni õpilase kohta.

Tabel 1. Haridusinvesteeringute tase ja dünaamika Eestis aastail 1996–2004

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
SKT (mln kr)	55 966,7	68 327,6	78 341,2	81 639,7	92 717,1	104 337,7	116 869,0	125 832,1	139 149,9
sh haridus (mln kr)	2 502,3	3 008,4	3 541,6	4 115,6	4 326,9	4 762,6	5 347,0	5 786,1	6 367,0
Hariduse osakaal SKT-s (%)	4,5	4,4	4,5	5,0	4,7	4,6	4,6	4,6	4,6
Kapitali kogumahutus põhivarasse (mln kr)	14 534,7	18 984,3	23 365,6	20 238,6	23 769,4	28 134,3	33 554,7	35 749,7	39 386,7
Kapitali kogumahutuse osakaal SKT-s (%)	26,0	27,8	29,8	24,8	25,6	27,0	28,7	28,4	28,3
Haridusinvesteeringud kokku riigieelarvest (mln kr)	148,7	179,0	259,5	339,6	268,8	265,0	322,6	404,6	1213,6
sh üldhariduse investeeringud (mln kr)	55,1	58,7	125,9	226,2	158,9	159,4	173,4	239,4	933,9
Üldhariduse osa kogu riigieelarve haridusinvesteeringutest (%)	37,0	32,8	48,5	66,6	59,1	60,2	53,8	59,2	76,9
Haridusinvesteeringud kohalike omavalitsuste omavahenditest (mln kr)	93,2	68,2	159,9	88,5	89,9	194,7	272,6	421,4	...
Haridusinvesteeringud kokku – riigieelarve ja kohalikul omavalitsused (mln kr)	241,9	247,2	419,4	428,1	358,7	459,7	595,2	826,0	...
Üldhariduse investeeringud kokku – riigieelarve ja kohalikul omavalitsused (mln kr)	148,3	126,9	285,8	314,7	248,8	354,1	446,0	660,8	...
Üldhariduse osa kogu haridusinvesteeringutes (%)	61,3	51,3	68,1	73,5	69,4	77,0	74,9	80,0	...
Kohalike omavalitsuste osa üldhariduse investeeringutes (%)	62,8	53,7	55,7	28,1	36,1	55,0	61,1	63,8	...
Hariduse osa kapitali kogumahutuses (%)	1,7	1,3	1,8	2,1	1,5	1,6	1,8	2,3	...
Üldhariduse osa kapitali kogumahutuses (%)	1,0	0,7	1,2	1,6	1,0	1,3	1,3	1,8	...

ALLIKAS: Riigikogu Kantslei majandus- ja sotsiaalinfoosakond 2005.

Üldhariduskoolide toimimiseks vajalike jooksvate õppekulude katmisele lisaks tuleb teha investeeringuid õpikeskkonna kulumi katteks ja uuendamiseks (vt tabel 1). Avaliku sektori eelarvest haridusinvesteeringuiks suunatud summade puhul võib tuua välja järgmised seaduspärasused:

- üldhariduse osatähtsus riigieelarvelistes investeeringueraldistes kogu haridusele on suurenenud 1996.–1997. aasta kolmandikult 2000. aastate algul 60%-le (2004. aastal koguni üle 75%);
- üldhariduse osatähtsus kogu haridusele suunatud investeeringueraldistes on suurenenud 1996. aasta 61%-lt (1997. aastal koguni 51%) 2003. aastal 80%-le;
- suurem osa (keskeltläbi 54–64%) üldharidusele suunatud investeeringueraldistest tuleb kohalike omavalitsuste eelarvest, kriisiaastail 1999–2000 langes kohalike omavalitsuste osatähtsus üldhariduse investeeringueraldistes kolmandiku tasemele;
- hariduse osatähtsus kapitali kogumahutustes kõigub aastate lõikes (1,3%-st kuni 2,3%-ni), see annab tunnistust riigi pikaajalise haridusinvesteeringute kava puudumisest;
- hariduse osatähtsus kapitali kogumahutustes moodustab keskeltläbi ainult kolmandiku hariduse osatähtsusest SKT loomisel, mis annab tunnistust hariduse arenguvajaduste mittemõistmisest ja alarahastatusest.

Tehtud investeeringute kohta puudub statistika

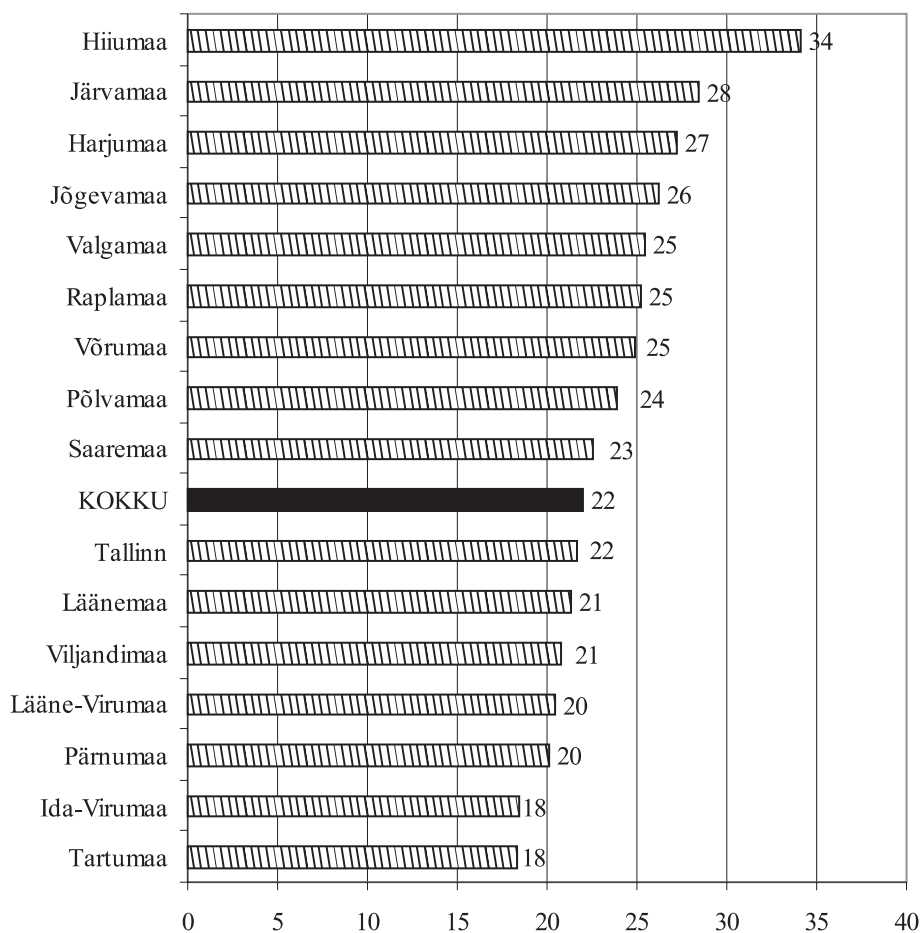
Eestis puudub statistika tehtud investeeringute kohta, avaliku sektori eelarvest võib leida andmeid üksnes investeeringuiks suunatud eraldiste kohta. Näiteks 2004. aastal suurenesid haridusinvesteeringuiks suunatud eraldised enam kui 800 miljonit krooni, sealhulgas üldhariduse investeeringud peaaegu 700 miljonit. Tavaliselt eraldatakse vahendid haridusele riigi- ja kohalike omavalitsuste eelarvest aasta algul ning need kulutatakse

aasta jooksul. 2001. aasta suvel asutati Riigi Kinnisvara AS, et vabastada riigiasutused, sealhulgas koolid, nende kasutatavate ruumide haldamisprobleemidest. 2004. aasta detsembris eraldati riigi lisaelarvest Riigi Kinnisvara AS-ile aktsiakapitali laiendamiseks sihtotstarbeliselt üldhariduskoolide investeeringuiks 600 miljonit krooni. Statistika näitab hariduskulude järsku tõusu. Tegelikult need vahendid 2004. aastal haridusse ei jõudnud ja ka 2005. aastal suudab Riigi Kinnisvara AS neist hinnanguliselt rakendada vähem kui 200 miljonit krooni.

Haridusinvesteeringute jaotuspõhimõtted ebaselged

Haridusinvesteeringud jaotuvad erinevalt ka regiooni (joonis 2). Jooniselt on näha, et kohaliku omavalitsuse eelarve kaudu tehti aastail 1996–2003 Hiiumaal õpilase kohta haridusinvesteeringuid 34 000 krooni, Tartumaal ja Ida-Virumaal aga ligikaudu kaks korda vähem – 18 000 krooni. Eesti statistikast andmeid erisusi esile kutsuvate tegurite väljaselgitamiseks ei leia. Tulemusi ei saa selgitada ka kohalike omavalitsuste tulubaaside erinevustega, sest keskmisest madalamaid investeeringuid on teinud nii suhteliselt rikkad omavalitsused (Tallinn) kui ka vaesemad (Ida-Virumaa). Võib-olla on olnud Tallinnal ning suuremate keskustega Tartu- ja Pärnumaal teistega võrreldes paremad võimalused riiklikke finantseerimisvõimalusi kasutada ning seetõttu on vajadus kohalike omavalitsuste investeeringute järele olnud tagasihoidlikum. Neid aspekte on vaja tulevikus kindlasti põhjalikult detailse statistika alusel uurida, sest koolidele ja omavalitsustele tehtavate haridusfinantseeringute võrdsuse printsiibi tagamiseks tuleb arvestada ka varasemate investeeringute suurust ja allikaid. Nappide ja ebastabiilsete riigieelarveliste haridusinvesteeringute jaotuspõhimõtted on olnud ebaselged ja juhuslikest teguritest mõjutatud, investeeringute tõhusust on vähendanud ka nende killustatus. Alustatud uusehitiste rajami-

Joonis 2. Kohaliku omavalitsuse eelarve kaudu tehtud haridusinvesteeringud õpilase kohta Eestis maakonniti aastail 1996–2003 (tuhat krooni)



ALLIKAS: Autorite arvutused rahandusministeeriumi 2005. a andmete alusel.

ne on jäänud seetõttu venima või isegi seisma, renoveerimisprojektid pole olnud kompleksed. Kohalike omavalitsuste võimet ja soovi koolidesse investeerida on siiani märgatavalt vähendanud lootus tasuta riiklikule investeeringule. Seetõttu on sadakonna nüüdisaegse õpikeskkonnaga kooli kõrval mitu korda enam ebatervislike ja ebaesteetiliste õpitingimustega koole. Koolihooned on kulunud viimaseil aastakümneil uuendamisest kiiremini, seetõttu halveneb õpikeskkond praeguse investeeringutaseme juures enamikus koolides. 2004. aasta erakorraline suurem investeeringueraldis ei muuda esialgu hariduse materiaalse baasi üldist olukorda.

Reformi üks eesmärke õpikeskkonna kiire nüüdisajastamine

Eesti üldhariduse rahastamissüsteemis 2005. ja 2006. aastaks kavandatud muudatuste üks eesmärke on õpikeskkonna kiire nüüdisajastamine kõigis riiklikus koolivõrgu arengukavas jätkusuutlikuks tunnustatud koolides. Reformi lähtepunktina arvatakse üldhariduskoolide regionaalselt tasakaalustatud koolivõrgu koosseisu ainult jätkusuutlikud koolid (Vabariigi Valitsuse korraldus ... 2004). Siiani pole aga selged koolide jätkusuutlikkuse ja koolivõrgu regionaalse tasakaalustatuse hindamise kriteeriumid ega nende omavahelise seostamise põhimõtted.

Kool on sageli tähtsaim regionaalse arengu tasakaalustamise vahend. Seetõttu tuleb töös hoida ka paljud väikeasulate elujõudu andvad väikekoolid. Kooli sulgemise järel lahkuvad suurematesse keskustesse õpetajate kõrval lastega pered, kellele on väga tähtis elukohale lähedase kooli olemasolu. Elanike lahkumine vähendab nõudlust kohaliku ettevõtluse järele ning töäjõu lahkumine nõrgestab töäjõudu kaotavas piirkonnas ettevõtlust.

Samal ajal tuleb haridusele eraldatavate piiratud ressursside jaotamisel arvestada õpetuse kvaliteedi kindlustamist. Kindla pikaajalise arenguta väikekooli on kvalifitseeritud õpetajaid raskem leida kui suurte keskuste koolidesse. Piirkondlike eभागवुv

2004. aasta lisaelarve seadusega suunas Riigikogu 2003. aasta riigieelarve ülejäägist 600 miljonit krooni stabiliseerimisreservi asemel Riigi Kinnisvara AS-i põhikapitali laiendamiseks, seadustades sihtotstarbeks üldhariduskoolide investeeringute programmi käivitamise. Vana koolihoone renoveerimisest või uue ehitamisest huvitatud kohalik omavalitsus peab sõlmima Riigi Kinnisvara AS-iga lepingu: Riigi Kinnisvara AS kohustub kokkulepitud mahus koolimaja renoveerimist (ehitust) rahastama ja teostama;

kohalik omavalitsus võtab endale kohustuse investeeritud summa koos intressidega kokkulepitud aja jooksul (kuni 36 aastat) Riigi Kinnisvara AS-ile tagasi maksta. Koolihoonetele seatakse Riigi Kinnisvara AS-i kasuks hoonestusõigus, mis muudab need seni, kuni kohalik omavalitsus on oma tagasimakse kohustuse täitnud, Riigi Kinnisvara AS-i omandiks ja seega pangalaenude võtmisel tagatiskõlblikuks. Riigi Kinnisvara AS kohustub programmi edasiseks arenguks enda omandisse saadud koolihoonete tagatisel laenama pankadest üle miljardi krooni. Finantsvõimenduse kasutamine võimaldab Riigi Kinnisvara AS-il investeerida üldhariduskoolidesse kolme aasta jooksul ligikaudu 1,8 miljardit krooni. Selline investeeringute maht ületaks ligikaudu kolmekordselt senise riiklike haridusinvesteeringute aastamahtu. Programm toimib kõigi omavalitsuste jaoks ühetaolistel alustel (Koolide divisjoni ... 2005).

Üldhariduskoolide renoveerimise programmi tuleb hinnata positiivse muutusena Eesti riigi arenguvajadusi arvestava investeerimispoliitika suunas. Üldhariduskoolide kiire renoveerimise nimel loobutakse seni riikliku infrastruktuuri investeeringuid takistanud valitsussektori eelarve nulldefitsiidi põhimõtte rangest järgimisest. Riigi asemel kaasab kooliinvesteeringuteks vajaliku laenu raha Riigi Kinnisvara AS. Madala maksumuse tõttu ei jätku Eestis riikliku infrastruktuuri renoveerimiseks jooksvate eelarvetulude vahendeist, seni on tegemata vajalikud investeeringud haridusse, teadusse ja arendustegevusse, tervishoidu, tee-ehitusse, päästeteenistusse ja muudesse valdkondadesse. Üldhariduses võeti koolihoonete renoveerimise programmiga suund investeeringute defitsiidi likvideerimisele. Selle programmi õnnestumine võib näidata teed teiste valdkondade arendamiseks.

Suureneb omavalitsuste vastutus

Uus kord suurendab omavalitsuste vastutust koolide renoveerimise kavandamisel ja inves-

teeringu rahastamisel. Eesmärk on vältida ebaotstarbekaid kooliinvesteeringuid. Seni "kingitusena" saadud riiklike investeeringute programmi vahendid jätsid kohalikule omavalitsusele ainult saaja ja nõudja rolli. Sageli polnud kohalik omavalitsus pädev suuremahulisi renoveerimis- ja ehitustöid kavandama ning juhtima. Edaspidi tegelevad projektidesse laenuraha kaasamise ja renoveerimistööde korraldamisega Riigi Kinnisvara AS-i spetsialistid. Mastaabisääst peaks võimaldama kulude kokkuhoidu nii projekteerimisel, ehitusmaterjalide hulgitellimisel kui ka ehitustööde logistilisel teenindamisel ja teostamisel. Kohalik omavalitsus peab aga kooli omanikuna investeeritud summade Riigi Kinnisvara AS-ile tagasimaksmise kohustuse pikaajalise lepingu alusel enda kanda võtma. Sellistel tingimustel ei taotle kohalikud omavalitsused tõenäoliselt perspektiivitud ja ülemäära suuri investeeringuid.

Kohalike omavalitsuste tulubaasi seni investeeringuiks vajalikku raha ei eraldatud. Vajaduse korral võtsid kohalikud omavalitsused pangast laenu, see tähendas aga valitsussektori eelarve defitsiiti viimist. Riigi Kinnisvara AS-i suhtes võetud kohustuste katteks eraldatakse riigieelarvest kohaliku omavalitsuse eelarvesse õpilaste pearaha koosseisus teatud summa, nn investeerimiskomponent. Renoveerimine või uusehitus vähendab tunduvalt kohalikku eelarvet koormavaid koolimaja ekspluateerimise kulusid, mida tuleb samuti käsitleda Riigi Kinnisvara AS-i suhtes võetud kohustuste katteallikana. Kuna riigieelarvest on kohalikule omavalitsusele eraldatud kooliinvesteeringuga seotud kulutuste katteallikad, siis ei saa neid kohustusi Euroopa Liidu nn Maastrichti kriteeriumide kohaselt arvestada avaliku sektori eelarvetasakaalu hindamisel, sest riigieelarvest eraldatud vahendite puhul on seda juba tehtud. Nii kohalik omavalitsus kui ka Riigi Kinnisvara AS kujutavad endast riiklike kooliinvesteeringute programmi operatoreid, mis turutingimustele parimal viisil reageerides tagavad riigi vahendite säästliku kasutamise. Stiimuliks on

seejuures asjaolu, et sääst jääb omavalitsuse ja Riigi Kinnisvara AS-i käsutusse.

Investeerimiskomponentist ei piisa

Tähelepanu tuleb juhtida programmiga seotud riskidele. Kooli(de) kiirest renoveerimisest huvitatud kohalik omavalitsus peab võtma enda kanda riski seoses mitmekümne aasta jooksul tehtavate poliitiliste otsustega tulevase riigieelarvelise õpilase pearaha investeerimiskomponenti suuruse kohta. Praegusest investeerimiskomponentist õpilaste pearaha koosseisus kooliinvesteeringutega seotud kohustuste katteks enamiku koolide puhul ei piisa ka koos koolimaja ekspluateerimise kulu oodatava kokkuhoiduiga. Igal aastal riigieelarvest kooliinvesteeringuiks eraldatav 240 miljonit võimaldaks Riigi Kinnisvara AS-i poolt praegu pakutava 2,9%-lise intressimäära juures (Euribor + 0,7%) katta 20-aastase tagasimakseperioodi korral 2,7 miljardi krooni mahus investeeringuid. Üldhariduskoolidele vajalike investeeringute mahuks on hinnatud ligikaudu 6 miljardit krooni, seega võimaldaks pearaha investeerimiskomponent praegusel nominaaltasemel katta vähem kui poole vajalikust investeeringute mahust. Selleks et saavutada vajalik investeeringute maht, peaks investeerimiskomponentiks eraldatav summa igal aastal kasvama SKT nominaalkasvuga võrdses tempos. Eeldades, et keskmine nominaalne kasvutempo on viis protsenti (kolm protsenti reaalkasvu + kaks protsenti inflatsiooni), võimaldaksid investeerimiskomponentiks eraldatavad summad katta kohalikel omavalitsustel 20-aastase perioodi puhul ligikaudu 4,5 miljardi krooni ulatuses kooliinvesteeringuga seotud kohustusi. Võttes arvesse ka ekspluateerimiskulutustest tekkivat säästu, võiks kohustuste riigieelarvest eraldatavad kattevahendid hinnata piisavaks.

Kuid tegemist on keskmistest lähtuva arvutusega. Väiksema õpilaste arvuga koolis on investeeringuvajadus õpilase kohta märgatavalt suurem kui suurema õpilaste arvuga

koolis. Olukorda halvendab ka asjaolu, et investeerimiskomponent eraldatakse ühtlaselt nii kohe investeringuid vajavate kui ka hiljuti renoveeritud koolide õpilaste pearaha koosseisus. Hiljuti riigieelarve vahendeist renoveeritud kooli(de)ga omavalitsus saab investeerimiskomponendina laekuvat raha kasutada muuks otstarbeks, teistes omavalitsustes ei kata investeerimiskomponent esialgu kolmandikkugi vajalikust aastamaksust. See hinnang ei arvesta ka kohalike omavalitsuste tulubaasi erinevusi. Suurema tuluga omavalitsustel aitab investeerimiskomponent koolid tõepoolest kiiresti renoveerida, vaesematel omavalitsustel tekivad tõenäoliselt raskused.

Seadustada üldhariduse rahastamise põhimõtted

Ühtse riikliku üldhariduse arengukava teostamiseks ja kohalike omavalitsuste riskide vähendamiseks oleks vaja, et kõik peamised poliitilised jõud seadustaksid konsensuslikult Riigikogu tasemel üldhariduse rahastamise põhimõtted, mille kohaselt õpilase pearaha investeerimiskomponendi kasv seotakse nominaalse majanduskasvuga. Tuleb välja töötada nõrgemate omavalitsuste toetamise programm, mille raames kohaliku omavalitsuse finantsvõimekust kajastavaist objektiivseist kriteeriumidest lähtudes rahastatakse mingi osa kooliinvesteeringust mitte Riigi Kinnisvara AS-i poolt, vaid subsidiiumina riigieelarvest.

Eeltoodud skeem realiseerub üksnes järgmistel eeldustel:

- 1) Riigi Kinnisvara AS ei taotle kooliinvesteeringu kasumit;
- 2) kooliinvesteeringu pakkumist ei seota kohalikele omavalitsusele täiendavate kohustustega;
- 3) kooliinvesteeringuga seotud kohustusi ei arvestata omavalitsuse laenukoormuse limiidi täitmise hindamisel.

Mainitud tingimusi täitmata pole mõtet Riigi Kinnisvara AS-ile raha eraldada, sest enamiku omavalitsuste võimalus programmiga ühineda sõltub nende tingimuste täitmisest.

Paraku taotlevad kooliinvesteeringute programmi käivitunud poliitilised jõud eri eesmärged ja püüavad seetõttu rakendada erinevaid arengutsenaariume. Seetõttu pole ülalmainitud eeldusi loodud ja kooliinvesteeringute programm on takerdunud. Kõigepealt võttis riigi raamatupidamise toimikond vastu otsuse, et kooliinvesteeringuga võetud pikaajaline kohustus (nn kapitalirent) Riigi Kinnisvara AS-i ees peab mahtuma kohaliku omavalitsuse laenukoormuse limiitide piiresse, mille kohaselt kumulatiivne laenukoormus ei tohi ületada 75% ja aastane laenude tagasimaksmise kohustus 15% aastaelarve mahust. Sellega muutus kooliinvesteeringute programm paljudele omavalitsustele kättesaamatuks.

Kohalikele omavalitsustele pakutakse võimalust sõlmida Riigi Kinnisvara AS-iga peale investeerimislepingu ka teenusteleping, mis muudaks kapitalirendi formaalselt kasutusrendiks. Kasutusrendiga seotud kohustused omavalitsuse laenukoormust ei suurendavat. Riigi Kinnisvara AS lisas nullkasumiga investeerimiskomponendile 20%-lise kasumimarginaaliga teenustelepingu, millele lisandub veel 18% käibemaksu. Kooliinvesteeringust huvitatud omavalitsuse kohustus Riigi Kinnisvara AS-i ees kasvas seetõttu kapitalirendiga võrreldes keskeltläbi kahekordseks. Kohalike omavalitsuste investeerimiskohustuste ja riigieelarvest eraldatava õpilase pearaha vahekorra ülaltoodud arvutused näitavad, et neid on võimalik tasakaalu viia ainult sellega, et investeeringust tulenev koolimaja ekspluateerimiskulu sääst jääb kohalikele omavalitsusele. Kandes ekspluateerimiskulude säästu kasutusrendi lepingu vahendusel Riigi Kinnisvara AS-ile ja suurendades samal ajal omavalitsuste kulutusi, muudeti kooliinvesteeringute programm enamikule omavalitsustele üle jõu käivaks.

Kooliinvesteeringute programmiga ühinevad omavalitsused peavad arvestama ka seda, et nende võetud riske suurendab Riigi Kinnisvara AS-i poolt võetavate pangalaenude intressimäära arengutendentside määramatus. Praegune intressimäära aluseks olev Euribor võib edaspidi tõusta, mis suu-

rendab kohe kohalike omavalitsuste rahalisi kohustusi ja riigieelarvest eraldatavad investeerimiskomponendi summad ei ole nende katmisel piisavad.

Koolide õpikeskkonnad ja omavalitsuste finantsvõimalused erinevad

Eeltoodust tulenevalt tuleb kavandatud Eesti haridusinvesteeringute rahastamise reformi peamiseks puuduseks lugeda asjaolu, et õpilase pearaha investeerimiskomponendi arutamisel ei võeta arvesse koolide õpikeskkonna ja omavalitsuste finantsvõimaluste erinevat lähtetaset. Viimasel aastakümnel riiklike investeeringute programmi vahenditega ülesehitatud või renoveeritud koolihoonetega omavalitsustele eraldatakse õpilase pearaha investeerimiskomponent võrdsel alusel nende omavalitsustega, kes ei ole riiklike investeeringuid saanud. Esimesed saavad investeerimiskomponendi arvel tõsta õpetajate palka või suurendada muid eraldisi õppetöö kvaliteedi parandamiseks, teistel tuleb koolimaja renoveerimiseks õppetööle suunatavaid eraldisi viimase võimaluseni kokku hoida. Reformi tulemusena on koolid haridusteenuse pakujana endiselt ebavõrdsetes konkurentsitingimustes, mis ei ajenda koolikollektiive tõhusamaid võimalusi otsima. Riigi ühtse hariduspoliitika asemel tuleb igas kohalikus omavalitsuses välja töötada oma hariduspoliitika. See rikub nii õpilaste kui ka õpetajate võrdse kohtlemise põhimõtet ning mõjutab pikema aja jooksul negatiivselt üldhariduse kui terviku arengut.

Siiani tegid jõukad omavalitsused oma koolid korda omavahendite ja laenude abil, nõrgemad taotlesid selleks riiklike investeeringute programmi vahendeid. Uue süsteemi kohaselt riigi investeeringud nõrgematele omavalitsustele esialgu puuduvad ja nad ei suuda täita ka Riigi Kinnisvara AS-i pakutavaid investeerimistingimusi. Elluviidav reform võib täiendavate investeerimisvahendite eraldamisest hoolimata üldhariduse koolivõrgu regionaalse tasakaalustamise asemel senisest enam tasakaalust välja viia.

Õppekulude rahastamise reformikava

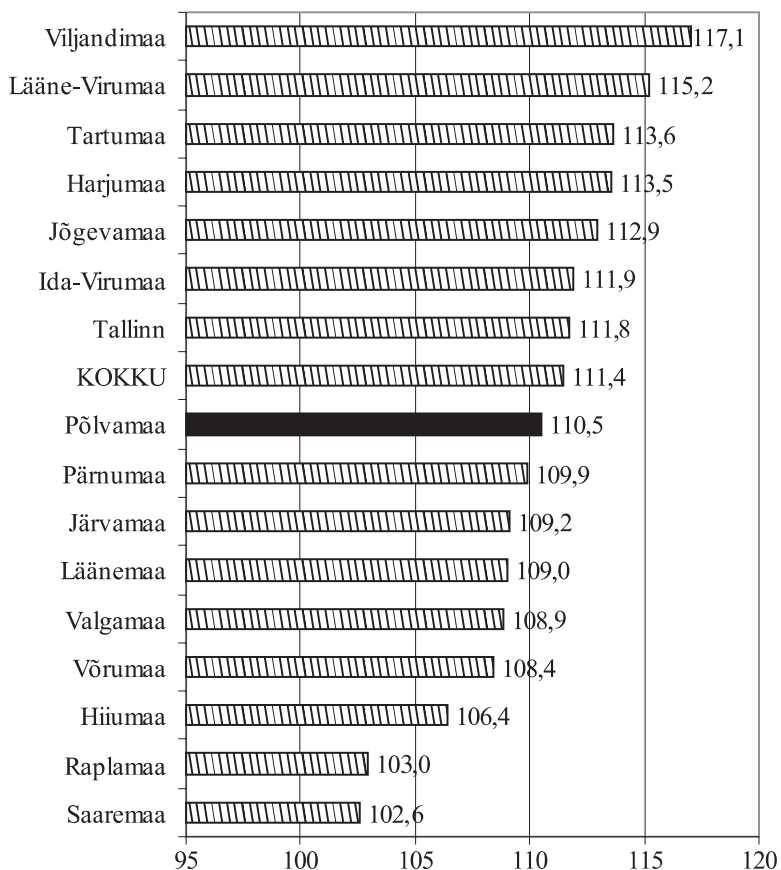
Koolide jooksvate õppekulude rahastamise uue korra kohaselt kaovad kohaliku omavalitsusüksuse õpilaste arvu kajastavad pearaha ümberarvutamise koefitsiendid. Kõigi õpilaste pearaha on võrdse suurusega. Väikekoolide vajaduste arvestamiseks minnakse üle klasside arvust lähtuvale kooli rahastamise mudelile. Regionaalselt vajalikuks tunnistatud kooli puhul arvestatakse, et õpetaja peab klassis ettenähtud õppetöö läbi viima nii suure kui ka väikese õpilaste arvu korral. Sellest lähtuvalt arvestatakse alatäidetud klassidega koolile iga klassi täitumuse normist puudu oleva õpilase eest nn baasraha, mis moodustab 75% õpilase pearahast.

Õppekulude katteks eraldatava pearaha arutamise uue skeemi juures on positiivseks omaduseks üleminek seniselt omavalitsuskeskselt skeemilt koolikesksele. Seni olid mitme piirkonnale vajaliku väikekooliga kohalikud omavalitsused halvemas seisus nende omavalitsustega võrreldes, kus kõik lapsed käivad ühes keskasula koolis. Pea- ja baasraha kombinatsiooni abil püütakse leida kõikidele koolidele ühtne õppekulude rahastamise mudel, mis arvestab koolide erinevusi õpilaste arvu ja vajalike klassikomplektide osas (Selektuskiri pearahamudeli ... 2005).

Uuele rahastamisskeemile ülemineku mõju illustreerib joonis 3, mis toob välja riigi poolt eri maakondade koolidele tehtavate rahaeralduste muutumise 2006. aastal 2005. aastaga võrreldes. Riigi poolt maakondadele pakutava haridusraha proportsioone muudetakse, see tähendab hariduse rahastamise regionaalse poliitika muutumist. Muudatus vajab sisulist selgitamist ja põhjendamist. Üldhariduskoolide rahastamise reformi regionaalne mõju võib osutada põhjendatuks, kui objektiivsete näitajate alusel selgub, et seni oli näiteks Saare ja Rapla maakonna koolide olukord parem kui Viljandi ja Lääne-Viru maakonna koolidel. Paraku pole sellelaadset infot kogutud ega analüüsitud.

Üldhariduskoolide rahastamise uue mudeli radikaalne erinevus ilmneb selle mõjude välja-

Joonis 3. Hariduskulude oodatav kasv (%) Eesti maakondades 2005. ja 2006. aastal



ALLIKAS: Rahandusministeerium 2005.

toomisel kohalike omavalitsusüksuste lõikes: keskmise rahastamise 11,3% juurdekasvu tingimustes kasvab enam kui kümnes koolis õppekuludeks eraldatud raha hulk rohkem kui 40%, samal ajal kui ligikaudu 40 koolis õppekulude rahastamine 2006. aastal 2005. aastaga võrreldes väheneb. Tabel 2 illustreerib reformi tulemusi kahe maakonna – Ida-Viru ja Saare – koolide rahastamise muudatuste äärmuslike näidetega. Saare maakonna Muhu ja Leisi koolis ning Ida-Virumaa Iisaku koolis väheneb tunduvalt õpilase kohta tehtavate eraldiste maht, moodustades praegusest vähem kui 90%. Samal ajal suurenevad eraldised märkimisväärselt Narva-Jõesuus ja Pihtlas. Nii järsud muudatused vajavad sisulist põhjendust. Isegi kui need on põhjendatud, peaks üleminek uuele korrale toimuma sujuvalt:

näiteks kolme aasta jooksul külmutatakse koolide eelarve, kus uus mudel näeb ette rahastamise vähendamist, keskmist ületavast eelarve juurdekasvust saavad koolid kätte esimesel aastal ühe kolmandiku, teisel kaks kolmandikku ja kolmandal kogu summa. Uue mudeli kiire rakendamine tekitaks kahaneva eelarvega koolides raskesti lahendatavaid probleeme, järsu eelarvekasvuga koolides võib aga väheneda raha kasutamise tõhusus. Mõlemad äärmused on ebasoovitavad. Üleminekuperioodiks vajalike stsenaariumide kujundamisel võiks arvestada näiteks 1994. ja 1995. aastal USA-s üldhariduse finantseerimise korra muutmisel saadud kogemust (Wassmer, Fisher 1996).

Õpilaste ja klassikomplektide arvu kõrval jäävad muud koolide kuluerinevusi põhjustavad

Tabel 2. Äärmusliku õpiraha muutumisega kohalikud omavalitsused, võrreldes 2006. aastal uue mudeli alusel rahastamist vana mudeli alusel rahastamisega 2005. aastal

Hariduskulud	Koeffitsient	Riigi eraldised haridusele 2005	Õpilaste arv kokku 2005	Õpilaste arv kokku 2006	Riigi eraldised haridusele 2006	Kasv (%) 2005–2006	Kasv õpilase kohta (%) 2005–2006
Ida-Virumaa		243 742	20 440	19 794	272 759	111,9	115,6
Jõhvi linn	0,90	18 843	1 476	1 471	21 155	112,3	112,7
Narva-Jõesuu linn	1,00	2 908	228	214	4 153	142,8	152,1
Avinurme	1,20	4 675	312	312	4 271	91,4	91,4
Iisaku	1,30	4 018	249	254	3 666	91,2	89,4
Illuka	1,50	1 736	95	95	2 081	119,9	119,9
Lüganuse	1,20	3 848	265	267	3 762	97,8	97,0
Maidla	1,50	1 797	97	96	2 327	129,5	130,8
Toila	1,20	4 682	296	294	4 219	90,1	90,7
Vaivara	1,50	1 664	91	78	2 072	124,5	145,3
Saaremaa		76 221	5 649	5 283	78 188	102,6	109,7
Kuressaare linn	0,90	37 598	3 274	3 088	39 734	105,7	112,0
Leisi	1,20	4 846	333	327	4 194	86,5	88,1
Muhu	1,30	3 262	207	188	2 562	78,5	86,5
Mustjala	1,50	1 392	76	70	1 736	124,7	135,4
Pihla	1,50	1 924	106	89	2 265	117,7	140,2
Põide	1,50	1 634	89	86	2 059	126,0	130,4
Salme	1,40	2 800	164	164	2 723	97,2	97,2
Torgu	1,50	899	47	35	792	88,1	118,3
Kõik kokku		2 333 844	186 737	180 682	2 600 569	111,4	115,2

ALLIKAS: Autorite arvutused haridus- ja teadusministeeriumi planeerimisosakonna 2005. a andmete alusel.

tingimused (nt hoonete ekspluatatsioonikulude erinevused) arvestamata. Seega võib regionaalse tasakaalustatuse seisukohast vajaliku kooli rahastamine osutada mittejätkusuutlikuks. Eelkõige on ebaselge koolide riigieelarvelise rahastamise edasine areng, sest rahastamise kriteeriume ei ole määratud ei makroökonomiliselt ega kooli tasandil. Teiseks soovib keskvalitsus igal aastal vastuvõtava

riigieelarve seadusega panna omavalitsustele õpilase pearaha normatiivse kaasrahastamise kohustuse. Siin on aga lahendamata kaks probleemi:

- 1) formaaljuriidiliselt keelab Eesti põhiseadus keskvalitsusel sekkuda omavalitsuste pädevusvaldkonda – piirata omavalitsuste otsustusõigust oma eelarvehendite kasutamisel;

- 2) majanduslikult võib investeerimislaenu tagasimaksmise ja õppekulude kaasrahastamise kohustuse samaaegne võtmine enamikule kohalikele omavalitsustele käia üle jõu. Et õpilase pearaha kaasrahastamine oleks kohustuslik ja investeerimiskohustuse võtmine vabatahtlik, tuleks nõrgematel omavalitsustel loobuda õpikeskkonna nüüdisajastamiseks Riigi Kinnisvara AS-i pakutavaist investeeringuist. See tähendaks aga reformi eesmärgile vastupidist arengut.

Üldhariduse õppekulude rahastamisel võivad probleemid veelgi suureneada, kui kohalikele omavalitsustele pannakse kohustus dubleerivalt kaasrahastada nende territooriumil asuvaid teeninduspiirkonnata riigi- ja erakooli. Riigi- või erakooli kaasrahastamise kohustus

peaks omavalitsusel tekkima ainult siis, kui see on loodud koolivõrgu regionaalse tasakaalustatuse seisukohast olulisse kohta ja omavalitsus määrab sellele oma territooriumist teeninduspiirkonna.

Kokkuvõtteks

Eesti üldhariduskoolide finantsilise jätkusuutlikkuse tagamine nõuab süsteemi parendamist. 2005. ja 2006. aastaks kavandatud reformi eesmärk on kooli õpikeskkonna investeeringute ja õppekulude rahastamist suurendada ning süsteemi korrastada (uue ja vana süsteemi võrdlemiseks vt tabel 3). Seejuures kerkib hulk probleeme, mis takistavad reformi teostamist, suurendavad tulevikuriske ja muudavad mitu muudatust üldse küsitavaks.

Tabel 3. Üldhariduse finantseerimise süsteemide võrdlus

	Vana süsteem	Uus süsteem
Hariduskulude jaotamise alus	omavalitsusüksuse õpilaste arv ja personalikulu jaotamise koefitsient; arvestatakse omavalitsuse õpilaste arvu ja eriõpetuse vajadusi	koefitsiendid puuduvad, pearaha on võrdse suurusega; arvestatakse klasside arvu, alataitumus kompenseeritakse baasrahaga
Piirkondlikult oluliste koolide säilitamine	kaetakse hariduskulude reservfondist	
Haridusinvesteeringute allikas	riiklike investeeringute programm, kohalike omavalitsuste eelarved	Riigi Kinnisvara AS
Haridusinvesteeringute taotlemine	jaotuspõhimõtted ebaselged, juhuslike tegurite suur mõju, killustatus	jaotuspõhimõtted selged, kuid Riigi Kinnisvara AS-i teenustasude ja Raamatupidamise Toimkonna nõuete tõttu paljudele kättesaamatu
Haridusinvesteeringuteks mõeldud eraldised kohalike omavalitsuste eelarvesse	puudusid	pearaha investeerimiskomponent
Omavalitsuste vastutus	riiklike investeeringute programmi tingimustes tagasihoidlik, suur ebaefektiivsuse võimalus	Riigi Kinnisvara AS-iga sõlmitud lepingu tingimustes vastutab omavalitsus investeeringu otstarbekuse ja efektiivsuse eest

ALLIKAS: Autorite koostatud.

Haridusinvesteeringute rahastamisel soovib keskvalitsus ühelt poolt esineda Riigi Kinnisvara AS-i vahendusel pikaajalise laenuressursi pakkujana, teisalt eraldatakse riigieelarvest kohalikele omavalitsustele vajalike investeeringute katteallikaks õpilase pearaha koosseisus nn investeerimiskomponent. Kohalik omavalitsus peaks sõlmima investeeringu rahastamiseks Riigi Kinnisvara AS-ga pikaajalise laenulepingu. Probleemiks on riigieelarvelise investeerimiskomponendi pikaajalise arengutrendi määramatus. Praegu katab investeerimiskomponent keskeltläbi kolmandiku investeeringute rahastamisega tekkivatest kohustustest. Tarvis on seadustada investeerimiskomponendi kasvutempo pikaajaline üksühene vastavus SKT kasvutempole, et koos investeeringute tagajärjel tekkiva koolimaja ekspluateerimiskulu säästuga katta tekkivad pikaajalised kohustused. Kooliinvesteeringute programmi realiseerimiseks tuleb luua eeldused (nt Riigi Kinnisvara AS-i nullkasum, investeeringuga seotud

kohustusi ei arvestata omavalitsuse laenupiirangute täitmise hindamisel, investeeringuid ei seota kohalikele omavalitsusele täiendavate kohustustega). Need on aga loomata ja kooliinvesteeringute programmi täitmine takerdunud.

Jooksvate õppekulude kohaliku omavalitsuse õpilaste arvul baseeruvat rahastamismudelilt kavandati reformi käigus üle minna klasside täitumust arvestavale koolipõhisele rahastamismudelile. Põhimõtteliselt on uus lähenemisviis adekvaatsem, sest arvestab kohalike omavalitsuste erinevusi regionaalselt vajalike koolide arvu seisukohalt. Samal ajal on rahastamise muudatused liiga suured ja erinevad nii koolide kui ka maakondade lõikes. Muudatuste põhjendatust tuleks põhjalikult analüüsida ja nendega kohanemiseks kehtestada mitmeaastane üleminekuperiood.

Tabelis 4 tuuakse välja Eesti üldhariduse finantseerimise uue süsteemi peamised eelised ja puudused. Uus süsteem võimaldab likvideerida mitu eelmise süsteemi kitsaskohta,

Tabel 4. Uue üldhariduse finantseerimise süsteemi positiivsed ja negatiivsed aspektid

Positiivne	Negatiivne
<ul style="list-style-type: none"> – Riigi Kinnisvara AS-i kaudu on võimalik saavutada mastaabisäästu; – Riigi Kinnisvara AS-il on võimalik vahendite hankimisel saavutada finantsvõimendust; – valitsussektori eelarve defitsiidi vältimine; – investeeringu koha ja mahu määramisel suureneb omavalitsuse vastutus; – omavalitsuskeskse asemel koolikeskne õppekulude finantseerimise süsteem; – õpilaste arvu asemel arvestatakse vajalikku klassikomplektide arvu ja klasside täitumust; – mitmes koolis kasvab kiiresti õppekulude rahastamine. 	<ul style="list-style-type: none"> – ei arvesta piisavalt asustuse eripära ja väikekoolide erivajadusi; – liiga kõrged Riigi Kinnisvara AS-i teenustasud; – bürokraatlikud segadused kooliinvesteeringu arvestamisel kohaliku omavalitsuse laenukoormusena; – pearaha investeerimiskomponendi eraldamisel ei arvestata tegelikku investeeringuvajadust ja seniste investeeringute suurust; – koolide jätkusuutlikkuse määramise põhimõtted pole selged; – pearaha investeerimiskomponendist ei piisa, selle muutmise trendid on määramata ja seadustamata; – investeeringuiks jätkub raha üksnes siis, kui siduda investeerimiskomponendi kasv SKT kasvuga; – ei arvestata kohaliku omavalitsuse tulubaasi suurust; – mõnes koolis õppekulude rahastamine väheneb; – ei arvestata ekspluatatsioonikulude erinevust.

ALLIKAS: Autorite koostatud.

nagu haridusinvesteeringute taotlemise põhimõtete ebaselgus ja omavalitsusüksuse suurusest tulenev koefitsientide määramise süsteem. Samal ajal on uuel süsteemil puudusi, mis tulenevad suurel määral sellest, et arvestamata jäetakse nii seni tehtud investeeringute maht ja sellest lähtuvad investeeringute vajaduse erinevused kui ka kohalike omavalitsuste tulubaaside erinevused.

Analüüs näitab, et uue süsteemi puhul tuleb kõikide koolide rahastamisel võrdse kohtlemise

printsipi rakendamiseks kooskõlastada arengustrateegiad – läbi töötada koolide jätkusuutlikkuse määramise alused ning leida ka väiksema tulubaasiga omavalitsuste koolidele võimalus Riigi Kinnisvara AS-i pakutavaid ressursse kasutada. Kõik see eeldab põhjalikke analüüse ning tehtud investeeringute suuruse ja koolide efektiivsuse arvestamist. Seni on reformi kavandamisel ja teostamisel mitu tähtsat aspekti tähele panemata jäänud, mis võib mõjutada Eesti regionaalset arengut.

Kasutatud kirjandus

Aaronson, D. (1999). The Effect of School Finance Reform on Population Heterogeneity. – National Tax Journal, Vol 52, No 1, pp 5–29.

Downes, T. A. (1992). Evaluating the Impact of School Finance Reform on the Provision of Public Education: The California Case. – National Tax Journal, Vol 45, No 4, pp 405–419.

Koolide divisjoni reglement. Kinnitatud RKAS-i juhatuse otsusega nr 11/05-3, 27.01.2005. – http://www.rkas.ee/failid/koolide_divisjoni_reglement2.pdf.

Murray, S. E., Evans, W. N., Schwab, R. M. (1998). Education-Finance Reform and the Distribution of Education Resources. – American Economic Review, Vol 88, No 4, pp 789–812.

Nechyba, T. (2003). Public School Finance and Urban School Policy: General versus Partial Equilibrium Analysis. – Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs, pp 139–183.

Seletusi pearahamudeli tabelite juurde. – Riigikogu kultuurikomisjon. 7. 01. 2005.

Vabariigi Valitsuse 15. veebruari 2000. a määrus nr 53 “Munitsipaalkooli pedagoogide palgavahendite arvestusliku kulu koefitsiendid valdadele ja linnadele, õppevormidele ja eriõppele”. – RT I 2000, 12, 86.

Vabariigi Valitsuse 29. detsembri 2004. a korraldus nr 911-k “Koolide loetelu, mille hoonete renoveerimiseks ja ehitamiseks võib Riigi Kinnisvara Aktsiaselts kasutada talle selleks eraldatud vahendeid”. – RTL 2005, 5, 41.

Wassmer, R. W., Fisher, R. C. (1996). An Evaluation of the Recent Move to Centralize the Finance of Public Schools in Michigan. – Public Budgeting and Finance, Vol 16, No 3, pp 90–112.

Kohalike omavalitsuste rahastamisest Eestis



*Olev Raju
Tartu Ülikooli
majandusteooria
erakorraline professor*

Eestis kasutatav omavalitsuste finantseerimise süsteem on oma võimalused ammendanud, sest sellega kaasnevad omavalitsuste liialt erinevad tulud. Asja ei paranda omavalitsuste arvu vähendamine.

Omavalitsuse mõiste ja funktsioonid määrab riigi põhiseadus. Eesti Vabariigi põhiseaduses on omavalitsuse mõiste sisu kahjuks määratlemata. Põhiseaduse eri osadest lähtudes võib omavalitsusele anda kolm põhimõtteliselt erinevat tõlgendust: 1) haldusterritoriaalne üksus, 2) omavalitsuse organ või koguni organid, 3) riigisisene detsentraliseeritud juhtimise ja kogukondliku elu korraldamise vorm. Sellest ebajärjekindlusest põhiseaduses tuleneb ka segadus Eesti õigusaktides, kus mõistet 'omavalitsus' on kasutatud erinevalt (Mäeltsemees 2002).

Ühtset seisukohta omavalitsuse olemuse kohta pole ka Euroopa Liidus. Sellest tulenevalt on keskvalitsuse ja omavalitsuste funktsioonide jaotus riigiti erinev Euroopa kohalike omavalitsuste harta (mille on mõõndusteta ratifitseerinud ka Eesti) selgest seisukohast hoolimata: "Riigi kohustusi täidavad üldjuhul eelistanatavalt kodanikele kõige lähemal seisvad võimuorganid. Kohustuste määramisel mõnele teisele võimuorganile peaks kaaluma ülesande ulatust ja iseloomu ning efektiivsuse ja majanduslikkuse nõudeid" (artikkel 4).

Kaks vastandlikku lähenemist

Omavalitsuste ülesanded ja seega ka nende rahastamine sõltuvad otseselt omavalitsustasandest. Omavalitsustasandeid on Euroopas üks (Soome), kaks (Rootsi, Taani) või koguni kolm (Itaalia, Suurbritannia). 1,3 miljoni elanikuga Eestis on 231 omavalitsust, kus elanike arv ulatub 400 000-st Tallinnas kuni 79 elanikuni (paari aasta eest isegi 68) Ruhnu vallas. On selge, et väikeses Eestis pole mõtet kahe-, veel enam kolmetasandilisel omavalitsussüsteemil. Küsimus on eelkõige funktsioonide jaotamise keskviimu ja omavalitsuste vahel ning väikeste omavalitsuste võimes oma ülesannetega toime tulla.

Õigusteoorias on samuti valdavad kaks diametraalselt vastandlikku lähenemist kohaliku omavalitsuse olemusele. Riigikeskse lähenemise korral vaadeldakse kohalikku omavalitsust riigiõiguslikust aspektist lähtudes riigi haldussüsteemi osana, mis on oma võimu saanud detsentralisatsiooni korras subsidiaarsuse printsiibist lähtudes. Kogukondliku lähenemise korral loetakse primaarseks kogukonna omavalitsust, mida ei määra riik, vaid kogukond, seejuures delegeerib kohalik omavalitsus osa oma võimust riigile. (Eesti Vabariigi põhiseadus – § 154 lõiked 1 ja 2 – ongi omamoodi kompromiss nende seisukohtade vahel).

Maaailmas on kasutusel mitmeid variante, rohkem ja vähem tsentraliseeritud. Euroopa riikides, eriti Põhjamaades, on võetud suund detsentralismile. Eestis valitseb omavalitsuste ja keskvalitsuse funktsioonide jaotuses selgelt tsentralism. Kõige paremini iseloomustab seda töötajate arvu suhe. Taanis on riigi kesktasandi, regionaalse ja kohaliku tasandi teenistujate suhe 23,9:11,9:56,7, Soomes riigi ja omavalitsuste vahel 22:78. Ehk teiste sõnadega,

mõlemas riigis on keskvalitsuse töötajate osakaal peaaegu võrdne (esimeses kolme-, teises kahetasandilise omavalitsussüsteemi korral): vastavalt 23,9% ja 22%. Eestis on kohalike omavalitsuste ja keskvalitsuse töötajate suhe vastupidine (Mäeltsemees 2002). Võimu kontsentreerumine Tallinna koos omavalitsuste rahastamise raskustega ongi põhjus, miks omavalitsuste roll Eestis on tagasihoidlikum kui enamikus Euroopa riikides.

Omavalitsuste rahastamisest meil ja mujal

Omavalitsuste majanduslik tähtsus on Eestis suhteliselt tagasihoidlik, moodustades 8–9% (Ulst, Jaakson 2002), mõnede andmete järgi ainult 6% SKP-st (2001. aasta...). Soomes oli näitaja 1995. aastal 23%, Rootsis 25% ja Taanis koguni 33% (Raju 2003). Et ka Eesti SKP inimese kohta on neist riikidest (sõltuvalt arvutamise meetodikast) 3–5 korda madalam, on selge, et omavalitsuste roll Eestis on märksa väiksem. Eestis ei vastuta omavalitsused tervishoiuteenuste, tööhõive, korrakaitse ja päästeteenuste eest. Nende roll on piiratud ka haridusteenuste ja sotsiaalhoolekande teenuste osutamisel. Kuid ka selliste piiratud funktsioonide täitmiseks napib omavalitsustel raha.

Maailmas kasutatakse omavalitsustele nende kulude katmiseks vajalike tulude tagamisel põhiliselt kaht süsteemi. Esimese puhul saab omavalitsus tulude põhiosa oma piirkonna ettevõtlusest. Selle süsteemi plussiks on huvi tekitamine ettevõtluse arendamise vastu – mida arenenum on ettevõtlus, seda suuremad on omavalitsuse tulud. Eesti praegune omavalitsuste rahastamise kord kutsub esile omavalitsuste vastupidise huvi: parim variant on see, kui inimene käib vallast tööle Tallinna, saab sealt suurema osa sotsiaalteenustest, tulumaks tema palgalt laekub aga valda, vald ei pea seda raha kasutama ettevõtluse arendamiseks. Ettevõtluse tulude kui omavalitsuste põhilise tuluallika kasutamine Eestis on praegu võimatu, sest paljude (eelkõige väikeste) omavalitsusüksuste territooriumil ettevõtlus

peaaegu puudub. Probleemi ei lahenda omavalitsusüksuste liitmine. Arvutused näitavad, et ka pärast omavalitsusüksuste arvu vähendamist 50% võrra ei ole Eesti praegune süsteem vähemalt poolte omavalitsuste jaoks vastuvõetav (Raju 2003).

Teisel juhul saavad omavalitsused oma tulude põhiosa varal põhinevatest maksudest (kinnisvara-, auto-, jalgratta- ja maamaksust, ka pärandimaksust) ning mitmesugustest tasudest loodusvarade kasutamise eest (nagu kalapüügimaks, vee, kohalike ehitusmaterjalide jms kasutamise tasud), ükskõik, kas neid nimetatakse maksudeks või ei. Eestis on selliste maksude ja tasude osakaal 5,3% omavalitsuste kogutulust (Kohalike... 2004). Sellise maailmapraktikast erineva olukorra põhjusi on mitu, peamised on puudulik seadusandlik alus (kinnisvara- ja pärandimaksu pole Eestis kasutusele võetud) ja elanikkonna madalad sissetulekud, eriti maapiirkondades. Seetõttu tuleks kinnisvaramaks arvesse üksnes kallima kinnisvara (näiteks väärtusega mitte alla 3 miljoni krooni) korral. Selline vara on aga koondunud keskustesse, eelkõige Tallinna. Rohkem kui 60% omavalitsustest nii rahastada ei saa.

Eesti omavalitsuste rahastamise süsteemi järgi jääb neile kõigepealt osa antud territooriumil elavate inimeste poolt makstavast tulumaksust, s. o 11,6% isikute brutotulust. Isiku tulumaks (5,54 miljardit krooni) moodustas 2004. aastal 91% kõigist omavalitsustele laekunud maksudest. Kuid samal ajal oli isiku tulumaks üksnes 42% kogu omavalitsuste poolt 2004. aastal kulutatud rahast (Kohalike... 2004). Lisaks maksudele (2004. aastal 6,1 miljardit krooni) saavad omavalitsused tulu kaupade ja teenuste müügist (1,4 miljardit) ning mitmesuguseid toetusi riigilt (4,1 miljardit krooni). Lisame siia veel muud tulud (eelkõige maa ja rajatiste müük ning renditulud, kokku 0,8 miljardit krooni) ja laenude saldo (0,2 miljardit krooni) ning saamegi omavalitsuste kogutulu 2004. aastal – 13,1 miljardit krooni (Kohalike... 2004).

Peale isiku tulumaksu saavad omavalitsused suure osa oma eelarvete tuludest ülekannetena

Tabel. Omavalitsuste eelarvete tulude struktuur 1996., 2001. ja 2004. a

	1996		2001		2004 (esialgne)
	mln kr	%	mln kr	%	%
Maksud	2667	53,2	4 414,7	40,5	41,5
sh füüsilise isiku tulumaks	2404	47,9	3 942,1	36,2	36,0
sh maamaks	211	4,2	397,5	3,6	3,5
Tulu varadest	184,5	3,7	1 619,1	14,8	10,5
Laekumine majandustegevusest	141,6	2,8	324	3,0	3,0
Arveldused ja ülekanded	994,1	19,8	3515,8	32,2	30,0
Riigieelarve toetusfond	688,7	13,7	2352,6	21,6	9,0
Laenud	797,6	15,9	738	6,8	6,0
Kokku	5015,2	100,0	10903,2	100,0	100,0

ALLIKAD: Reiljan jt 2002; Kohalike... 2004.

riigieelarvest. Need summad on kas sihtots-
tarbelised või toetusfond madalama tulu-
baasiga omavalitsustele.

Tulumaksul põhineva rahastamise raskused

Isiku tulumaksul põhinev omavalitsuste rahastamise süsteem sisaldab vastuolusid. Omavalitsuste funktsioonide maht Eestis on teatud kasvust hoolimata väiksem Euroopas üldiselt õigeks peetavast. Funktsioonide laiendamine suurendab möödapääsmatult omavalitsuste kulusid. Seda on püütud korvata isiku tulumaksust suurema osa jätmisega omavalitsustele (tõus 52%-lt 56%-le 1996. aastal). See ei ole probleemi lõplik lahendus.

Kõigepealt kasvab vahe väikseima ja suurima keskmise palgaga (seega ka ühe isiku kohta laekuva tulumaksuga) omavalitsusüksuste vahel üha enam. Vahe oli 2004. aastal 7842 krooni (Viimsis 8868 ja Peipsiäärel 1026 krooni) ehk 8,6-kordne. 2002. aastal oli vahe 5091 krooni: suurim Saue – 5719 krooni – ja väiksem Peipsiäärel – 628 krooni). Isiku tulumaksust senisest suurema osa jäämine omavalitsustele suurendab erinevust veelgi. Teine isiku tulumaksu omavalitsuste põhi-

tuluallikana kasutamist tõsiselt raskendav probleem on tulumaksuvaba miinimumi tõus. Tulumaksuvaba miinimum on Eestis praegu nii väike, et see ei täida tema eesmärgiks olevaid sotsiaalseid funktsioone. Samuti ei vasta Eesti praegune tulumaksuvaba miinimum Euroopa Liidus väljakujunenud arusaamadele selle suurusest. Seetõttu seisab Eestil möödapääsmatult ees tulumaksuvaba miinimumi suurendamine, mis vähendab tunduvalt omavalitsuste tulubaasi põhikomponenti – isiku tulumaksu.

Suure ebavõrdsuse – millele aitab kaasa väiksema sissetulekuga piirkondade mahajäämuse edasine suurenemine – leevendamise esimene võimalus oleks diferentseerida omavalitsustele jääva tulumaksu osakaalu. Neile omavalitsustele, kus keskmine palk on kõrgem, eraldada isiku tulumaksust väiksem protsent ja vastupidi – neile omavalitsustele, kus keskmine palk on madalam, suurem protsent. Selline süsteem võrdsustab (teatud ulatuses) omavalitsuste tulude taset.

Isiku tulumaksu omavalitsuste eelarvesse eraldamise protsendi diferentseerimine tekitab probleeme eelkõige neile omavalitsustele, kes liiguvad ühest rühmast teise. Palgataseme tõusuga võib kaasna omavalitsusele laekuva

tulumaksu vähenemine. Seetõttu tekitab probleeme rühmade piiritlemine. Kindlasti on sellise süsteemi vastu ka suurimasse rühma sattuvad 10–20 omavalitsust (nende hulgas on ilmselt ka Tallinn).

Tulumaksust omavalitsustele mineva osa diferentseerimine ei lahenda tulumaksuvaba miinimumi tõusust tulenevaid probleeme, arvestades, et tulumaksuvaba miinimumi suurem tõus lähiaastail on möödapääsmatu.

Muudatused aastast 2004

Raskused isiku tulumaksul põhineva omavalitsuste rahastamise süsteemiga kulmineerusid 2004. aasta riigieelarve koostamise käigus. Mitme teguri koosmõjul, mida me eelkõige nende poliitilise dominandi tõttu siinkohal ei vaatle, muutus 2003. aastal surve isiku tulumaksuvaba miinimumi tõstmiseks sedavõrd suureks, et valitsus ei saanud seda ignoreerida. Põhimõtteliselt uuele süsteemile üleminekuks ei olnud uus valitsus nii lühikese ajaga veel valmis. Lõpptulemus oli ajutine kompromissvariant, mis, nagu me kohe allpool näitame, sisaldab vastuolusid ja ei saa olla pikaajaline.

Tulumaksuvaba miinimumi tõusuga 1000 kroonilt 1400 kroonile kuus 2004., 1700 kroonile 2005. ja 2000 kroonile 2006. aastal tekib olukord, kus omavalitsustele isiku tulumaksust eraldatava protsendi tõusu tõttu ei saa enam kompenseerida vaesematele omavalitsustele (neid on vähemalt 65% omavalitsustest) tekkivat kahju. See variant annab ka põhjendamatuid lisasissetulekuid rikkamatele, s.o neile omavalitsustele, kus maksumaksja keskmine tulu on suurem (20–25 omavalitsust). Seetõttu lepiti omavalitsuste ja keskvalitsuse läbirääkimistel kokku, et omavalitsused saavad 2004. aastal 11,4% maksumaksja kogu- ehk brutotulust. 2005. aastal kasvas see 11,6%-le. Sellises olukorras jäi kogu tulumaksuvaba miinimumi tõusust jt maksusoodustuste kasvust tulenev isiku tulumaksu vähenemine n-õ riigieelarve kanda.

Kõigepealt kerkib küsimus nn brutotulust omavalitsustele raha eraldamise koefitsiendi kohta. Faktiliselt kasutusele võetud 0,114 ei vasta ühegi osapoole (veel vähem teadlaste) arvutustele, vaid kujutab endast poliitilise võitluse tulemusena saavutatud kompromissi, s.t vastab poliitiliste jõudude vahekorrale läbirääkimiste ajal. Kuid põhiküsimus pole selle koefitsiendi täpne väärtus, vaid nii kujunenud süsteemi majanduslik sisu.

2004. aastal omavalitsustele laekuvat raha kirjeldab valem $0,114n$, kus n on maksumaksja brutotulu. 2003. aastal oli valem $(n - 1000) \times 0,26 \times 0,56$, kus n on samuti maksumaksja tulu kuus, 1000 maksuvaba miinimum, 0,26 tulumaksu määr ja 0,56 omavalitsustele isiku tulumaksust minev osa. On selge, et 2004. aasta kord annab suhteliselt suurema tulu väikese ja keskmise sissetulekuga omavalitsustele ning kärbib teatud ulatuses rikkamate omavalitsuste rahalisi vahendeid. Selle protsessi analüüsiks koostame 2003. aasta tingimustest lähtudes võrrandi $(n - 1000) \times 0,26 \times 0,56 = 0,114n$.

Lahendanud võrrandi, saame, et $n = 4608$ krooni. Ehk teiste sõnadega – sellest keskmisest väiksema maksumaksja brutotuluga (maksustatava tuluga alla 3608 krooni kuus) omavalitsused saaksid 2004. aastal varasemaga võrreldes rohkem isiku tulumaksu ja suurema keskmise tuluga senisest vähem. Vähem saajate hulka kuuluks üle poole omavalitsustest. Ilmselt oleks see pidanud tähendama omavalitsuste massilisi proteste, mida seni pole olnud.

Tegelikult on asi keerulisem. 2003. aastal kehtinud korra järgi oli isiku tulumaksu omavalitsustele minev osa personifitseeritud, s.t maksumaksja tulust võeti enne tulumaksu laekumiste omavalitsustele ülekandmist maha ka maksusoodustused (eluasemelaenu protsendid, koolituskulud jmt).

Kokku moodustasid isiku tulumaksu tagasimaksed tuludeklaratsioonide alusel 2003. aastal 730 miljonit krooni, millest ainult tähtsusetu osa oli arvestamata jäänud tulumaksuvaba miinimum (põhiliselt abikaasade

ühisdeklaratsioonide korral). Et pärast kõiki neid mahaarvamisi laekus riigieelarvesse isiku tulumaksu 3,79 miljardit krooni, mis moodustas 44% isiku tulumaksust, saame, et täiendavaid mahaarvamisi võib kirjeldada valemiga $0,09n$. Ka tuleb arvestada tulumaksuvaba miinimumi tõusu 1400 kroonile kuus. Siis omandab eeltoodud valem kuju: $(n - 1000 - 0,09n) \times 0,26 \times 0,56 = 0,114n$. Saame lahendi: $n = 5400$ krooni. Arvestades tulumaksuvaba miinimumi teatud korduvarvestuse võimalust parandusteguri tuletamisel, võib väita, et piiriks, kust algab omavalitsuste kaotus, on 5400 ± 150 -kroonine maksumaksja brutosissetulek. Sellise maksumaksja keskmise sissetulekuga omavalitsusi oli 2003. aastal viis.

Kulupõhisuse ja tulupõhisuse ühitamisest

Omavalitsuste rahastamisele on püütud läheneda nii kulu- kui ka tulupõhiselt. Mõlemal seisukohal on pooldajaid. Arvestatavaid majandusteoreetilisi töid, mis analüüsiksid seda probleemi Ida-Euroopa riikide vaatevinklist, meie andmeil pole.

1995. aastani olid omavalitsuste eelarved Eestis üles ehitatud kulupõhiselt, s.t lähtuti iga omavalitsuse oodatavatest kuludest. Nende väljatoomine oli keerukas, seetõttu praktikas tähendas see järgmise aasta kulude taseme määramist põhimõttel: eelmise aasta faktiline kulude tase pluss teatud kasvuprotsent. Kui mõnel omavalitsusel õnnestus ühel aastal kulude tase n-ö üles ajada, oli tagatud aastaiks mugav elu.

Sellise sotsialistlikule plaanimajandusele iseloomulikku ebamajanduslikkust stimuleeriva olukorra likvideerimiseks otsustati üle minna omavalitsuste tulupõhisele rahastamisele, s.o variandile, mida teatud modifikatsioonidega kasutati aastani 2003 ja mida ma kritiseerisin eespool. Aastail 1996–2002 püüti seda süsteemi korduvalt täiendada (asendati planeeritav omatulu elaniku kohta eelmise perioodi tegeliku omatuluga, täpsustati

elanike arvu kindlaksmääramise meetodikat jne). Täiustused on viinud tulupõhise süsteemi lammutamisele. Viimase näiteks on omavalitsustele kulupõhiselt üleantavad toimetulekutoetused, munitsipaalkoolide raha jms, mis kokku on võrreldavad tulupõhiselt jaotatava rahaga (Kohaliku... 2004). Seega olime *de facto* jõudnud olukorrani, kus omavalitsusi rahastatakse nii kulu- kui ka tulupõhiselt.

Sellest lähtudes on paaril viimasel aastal kerkinud uuesti teravalt päevakorda küsimus: kas kulu- või tulupõhine rahastamine?

Nagu juba öeldud, on toimetulekutoetuste maksimisel jmt juhul omavalitsused n-ö kassapidaja rollis, saades raha riigilt ja makstes selle seadustest lähtudes välja. Probleem kulu- ja tulupõhisusest on kogu aeg olnud aktuaalne nn omatulude taseme kindlaksmääramisel ja tagamisel, eriti toetusfondi suuruse leidmisel ja jaotamisel. Aastail 1996–2002 oli selle jaotamise põhimõte valdavalt tulupõhine. Mida väiksemad olid omavalitsuse nn omatulud (isiku tulumaks, maamaks ja loodusvarade kasutustasu), seda rohkem raha toetusfondist omavalitsusele eraldati. Kui omavalitsuse maksutulud suurenesid, vähenesid kohe talle toetusfondist eraldatavad summad. See vähendas omavalitsuste motivatsiooni omatulude suurendamiseks.

Teine oluline aastail 1996–2002 kasutatud toetusfondi jaotamise valemi puudus oli selle täielik lahutamine kuludest. Omavalitsuste hädavajalik kulu ühe elaniku kohta võib olla ja ongi erinev, sõltudes elanikkonna vanuselisest ja soolisest struktuurist, asustuse hajuvusest (seega ka kommunikatsioonide – teed-tänavad, tehnovõrgud jne – pikkusest) jmt tegurist. Neid faktoreid toetusfondi valem ignoreeris.

2003. aastast alates jaotatakse toetusfondi uue valemi alusel, et integreerida kulupõhist (oli kasutusel enne 1995. aastat) ja tulupõhist (1996–2002) lähenemist. Keerukusest (Riigieelarve eelnõu... 2003) hoolimata, mis pealegi raskendab selle rakendamist, ei lahenda valem kaugeltki kõiki paljude omavalitsuste

tulubaasi nõrkusest tulenevaid probleeme. Seetõttu on omavalitsuste rahastamise uute aluste otsingud ülimalt aktuaalsed.

Kooli mõju omavalitsuse eelarvele

Kool on üks kohtadest, kus on kasutusel otseselt kulupõhine omavalitsuste rahastamine. Koolide majanduskulud ja palgad kaetakse riigieelarvest õpilaste arvust lähtudes. Riigieelarvest finantseeritakse ka suuremaid investeeringuid, nagu näiteks koolide renoveerimine või uue kooli ehitus. Kuna omavalitsus on siin n-õ kassapidaja rollis, on tema minimaalsed võimalikud kulud 0.

Palkadest laekus 2004. aastal tagasi 11,4% ja 2005. aastal 11,6% brutotulust. 2004. aastal kulutasid omavalitsused koolidele 4148 miljonit krooni (algkoolid 85, põhikoolid 1085, gümnaasiumid 2893 ja täiskasvanute gümnaasiumid 85 miljonit krooni), see on omavalitsuste summaarsest eelarvest peaaegu 30%.

Omavalitsus ei ole ainult kassapidaja rollis: raha tuleb riigieelarvest ja läheb ka välja. Omavalitsustel on otsene huvi – sellelt rahalt makstav isiku tulumaks laekub eeltoodud valemist lähtudes omavalitsustele. Seega võib väita, et omavalitsused said otseselt oma eelarvetesse tänu koolile juurde nende kulude osas olevate palkade summa korrutatuna 11,6%.

Palkade osakaalu koolidele kulutatud rahas ametlik statistika välja ei too (vähemalt meie käsutuses olevail andmeil). Küll on aga võimalik palkade osakaalu leida üksikute omavalitsuste algandmestiku baasil. Nii kulutas Tartu linn üldhariduskoolidele 2004. aastal 211,554 miljonit krooni, millest palkadeks läks 160,714 miljonit krooni ehk 79,7% (autori arvutused). Sama meetodikaga leitud palgakulude osakaal oli autori arvutuste alusel Viljandi linnas 79,6% ja Ülenurme vallas 80,1%. Et hälbed olid väga väikesed, siis võttes keskmiseks 80% ja arvestades võimalikku viga, võib väita, et koolide palgarahad lisasid omavalitsuste eelarvesse 2004. aastal ligikaudu $4148 \times 0,8 \times 0,116 = 385$ miljonit

krooni. Tegelikult on tagasilaekumine suurem: *ceteris paribus* printsiibist lähtudes ei ole siinkohal arvestatud täiendavat tulu koolisööklate jt koole teenindavate asutuste palkadelt.

Keerulisem on olukord koolieelsete lasteasutuste ning spordi- ja huvikoolidega. Nende raha ei tule riigieelarvest sihtfinantseerimisena, kuid ka nii kulutatud rahalt laekub isiku tulumaks kohalikule omavalitsusele. Spordi- ja huvikoolidele kulutasid omavalitsused 2004. aastal 760 miljonit ja koolieelsetele lasteasutustele 1,7 miljardit krooni (Kohalike...2004). Arvutused teeb keeruliseks asjaolu, et nende asutuste aruandlus erineb veidi üldhariduskoolide omast, seetõttu on palgakulude osakaalu veelgi raskem välja tuua. Tartu linnas moodustas see 2004. aastal ligikaudu 71–72%, Viljandi ja Ülenurme aruandlusest ei olnud seda piisava täpsusega võimalik välja tuua (Tartu on teinud omal algatusel täiendavaid analüüse, mis olid siinkohal suureks abiks). Võttes aluseks Tartu linna andmed, võib väita, et tagasilaekumine neilt summadelt moodustas vähemalt $(1,7 + 0,7) \times 0,7 \times 0,116 = 185$ miljonit krooni. Ka siin ei ole arvesse võetud täiendavaid laekumisi nende asutuste palkadelt, kes haridusasutusi teenindavad.

Järeldus saab olla ainult üks: et eeltoodud põhjustel on lähiaastail vaja kardinaalselt reformida isiku tulumaksul põhinevat omavalitsuste rahastamise süsteemi, tuleb reformi käigus leida omavalitsustele täiendavaid tuluallikaid vähemalt 0,5 miljardi ulatuses tagasilaekumiste vähenemise kompensatsiooniks.

Reform peab olema kiire ja kardinaalne

Eestis kasutatava omavalitsuste finantseerimise süsteemi võimalused on ammendumas. Sellega kaasnevad suured omavalitsuste tulude erinevused, samuti tulumaksuvaba miinimumi möödapääsmatu jätkuv kasv nõuavad praeguse süsteemi kiiret ja kardinaalset reformimist. Euroopas kasutatakse omavalitsuste stabiilseks rahastamiseks ettevõtluse tulude ja kinnisvara

maksustamisel põhinevat süsteemi. Eestis ei saa neist kumbagi kasutada. Olukord ei muutu ka omavalitsuste arvu tunduval vähendamisel. Samuti ei saa Eesti ilma vaheetapita juurutada uut stabiilset omavalitsuste rahastamise süsteemi. Sellel nn üleminekuperioodil tuleb läbi ajada praeguse süsteemi teatava modifikatsiooniga. (Selle süsteemi põhijooned on antud eespool.)

Kuna omavalitsuste tulubaas on nõrk ja tulude erinevus põhjendamatult suur, ei lahenda probleemi ka neile isiku tulumaksust senisest suurema osa jätmine. Isegi kui seda osa tõsta 100%-le, jääb lõpuni lahendamata enamiku omavalitsuste tulubaasi nõrkuse probleem.

Samal ajal suureneb märgatavalt omavalitsuse tulude vahe (mis veelgi võimendub tulumaksuvaba miinimumi olulise tõusuga lähiajal). Taas on teravalt päevakorda kerkinud omavalitsuste rahastamisel kulu- ja tulupõhise printsiibi ühitamine. Arvestatavaid teoreetilisi töid, mis lähtuksid Ida-Euroopa riikide olukorrast, selles valdkonnas paraku pole.

Isiku tulumaksu nn tagasilaekumise tõttu toimivad koolid omamoodi rahapumbana riigieelarvest kohaliku eelarvesse. Isiku tulumaksul põhineva omavalitsuste rahastamise süsteemi kardinaalsel reformimisel tuleb leida omavalitsustele kompensatsiooniks vähemalt 500 miljoni eest täiendavaid tulusid.

Kasutatud kirjandus

Kohalike omavalitsuste kuaruanne (detsember 2004). – <http://www.fin.ee/index.php?id=12555>.

Kohaliku omavalitsuse tulu ühe elaniku kohta 2004. aastal. – <http://www.fin.ee/index.php?id=12510>.

2001. aasta I poolaasta riigieelarve täitmise aruanne (2001). Tallinn: Rahandusministeerium.

Mäeltsemees, S. (2002). Kohalik omavalitsus ja ühiskondlik kokkulepe – Usaldus. Vastutus. Sidusus: Eesti sotsiaalteaduste III aastakonverents 22.–23. nov 2002 Tallinnas. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikooli Kirjastus, lk 374–378.

Raju, O. (2003). Omavalitsuste rahastamise probleeme Eestis. – Eesti majanduspoliitika teel Euroopa Liitu: XI teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid. Tartu-Värska, 26.–28. juuni 2003. Tallinn: Mattimar; Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, lk 466–474.

Reiljan, J. jt (2002). Eesti kohalike omavalitsuste rahastamise probleemid Euroopa Liiduga ühinemisel. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Riigieelarve eelnõu seletuskiri 2003 (2002). Tallinn: Rahandusministeerium.

Seadus “2002. aasta riigieelarve”. – Riigi Teataja I, 2002, 4, 8.

Ulst, E., Jaakson, A. (2002). Keskkvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse fiskaalsuhete arengusuunad. – Euroopa Liiduga liitumise mõju Eesti majanduspoliitikale: X teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid. Tallinn: Mattimar, Berlin: Berlin Verlag A. Spitz, lk 457–470.

Kuidas võrrelda noorte eurooplaste sotsiaalpoliitilist aktiivsust?



*Marti Taru
Tallinna Ülikooli
Rahvusvaheliste ja
Sotsiaaluuringute
Instituudi teadur*

Kuidas mõõta Euroopa Liidu noorte sotsiaalpoliitilist aktiivsust, et tulemused oleksid omavahel võrreldavad? Selle väljaselgitamiseks tehti kaheksa euoliidu liikmesmaa uurimisorganisatsioonide osavõtul ulatuslik rahvusvaheline uuring.

Käesolev artikkel annab ülevaate projekti "Euroopa noorte poliitiline osalus" (*Political Participation of Young People in Europe, EUYOUNG*) ühest aspektist – andmete samaväärsuse probleemist rahvusvaheliste (küsitlus)uuringute elluviimisel. Projektis pöörati erilist tähelepanu rahvusvaheliste küsitlusuuringute meetodile. Peaesmärk oli välja töötada mõõtmismetoodika, s.o küsimustik ja küsitlusmeetod Euroopa Liidu liikmesriikide 15–25-aastaste noorte sotsiaalpoliitilise aktiivsuse mõõtmiseks. Projekt käivitus 2003. aasta 1. jaanuaril ja kestis 2005. aasta 31. juulini, seega kaks aastat ja seitse kuud. Projekti rahastas Euroopa Komisjoni ellukutsutud viies raamprogramm. Töörühma kuulusid Euroopa Liidu kaheksa liikmesriigi – Austria, Eesti, Soome, Itaalia, Prantsusmaa, Saksamaa, Slovakkia ja Suurbritannia – uurimisorganisatsioonid. Projekti koordinaator oli Austria eraõiguslik sotsiaalanalüüsi firma SORA (www.sora.at), Eestist osales Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut.

Noortele lähenemise kriteeriumid

Nagu juba märgitud, oli projekti peaesmärk välja töötada Euroopa noorte sotsiaalpoliitilise aktiivsuse mõõtmiseks uurimismetoodika. Kuigi noorte sotsiaalpoliitiline aktiivsus ei erine kardinaalselt täiskasvanute omast, tuleb selle hindamisel lähtuda teistest kriteeriumidest (DESA 2005, 118–119). Näiteks valimistel hääletamine kui demokraatia üldtunnustatud indikaator ei sobi noorte aktiivsuse mõõtmiseks lihtsalt sel põhjusel, et alla 18-aastastel pole õigust hääletada. Sama kehtib ka ametiühingusse kuulumise kohta: alaliselt töötab suhteliselt vähe noori, seega ei saa neist kuigi paljud ka ametiühingusse kuuluda. Nii polegi otstarbekas kasutada noorte sotsiaalpoliitilise aktiivsuse hindamiseks hääletamisest ja ametiühingutegevusest osavõttu. Samal ajal osalevad noored vanemaist sagedamini Internetis toimuvates ja poliitikaga seotud tegevustes.

Käesoleva projekti puhul lähtuti sotsiaalpoliitilise aktiivsuse definitsioonist, mille kohaselt on poliitiline osalemine vabatahtlik tegevus, et mõjutada poliitiliste otsuste kujunemise protsesse. Teoreetilise kontseptsiooni rakendamisel pidas projekti töörühm otstarbekaks kasutada indikaatoriblokke (lisas toodud väljavõte küsimustikust annab pildi kasutatud indikaatorite sõnastusest ja skaalast):

- konventsionaalne tegevus: valimiste ja erakondadega seotud tegevus, koosolekutel osalemine, abistamine teavituskampaaniate läbiviimisel;
- protestiaktatsioonid: nii seadusega lubatud kui ka seadusvastane tegevus, nii rahumeelne kui ka vägivalda sisaldav tegevus;
- massimeediaga seotud tegevus, teavitustegevus (poliitilise sisuga artiklite ja kirjade kirjutamine ning saatmine, Interneti kasutamine suhtlemiseks poliitilistel teemadel);

- individualiseeritud osalemine: teatud kaupade eelisostmine või ostmisest keeldumine;
- osavõtt organisatsioonide tegevusest: nimekiri varieerus spordiklubidest kuni kiriklike ja üleilmastumisvastaseid ühendavate organisatsioonideni;
- osalemine koolis: õpilasomavalitsuses;
- osalemine töökohal: töötajate koosolekutest osavõtt;
- vestlused ja arutelud poliitilistel teemadel;
- vanemate osalemine valimistel ja demonstratsioonidel.

Andmete võrreldavus

Teoreetilise kontseptsiooni võrdlev mõõtmine mitmes riigis erineb oluliselt andmekogumisest ühes riigis. Mitmes riigis tehtavad uuringud võtab kokku ekvivalentsuse ehk samaväärsuse kontseptsioon. Tõmmates paralleeli ühes riigis tehtava uuringuga, võib öelda, et tegemist on valiidsuse ehk paikapidavuse kontseptsiooni edasiarendusega mitme riigi juhtumile. Valiidsuse puhul märgivad lahendamist vajavate probleemideringi küsimused “Mil määral me mõõdame seda, mida me soovime mõõta?” ja “Kui täielikult vastab huvipakkuva kontseptsiooni mõõtmisel kogutud info teoreetilisest kontseptsioonist tulenevatele ootustele?”. Mitmes riigis korraldatud andmekogumise puhul transformeerub andmetele esitatav valiidsuse nõue ekvivalentsuse ehk samaväärsuse nõudeks. Andmed võivad olla samaväärsed mitmes mõttes. Mõõtmise samaväärsus võib tähendada identsust kuni kolmel tasandil: 1) vormiline ehk kvalitatiivne samasus (*identity of construct across cultures*), 2) mõõtmisühiku samasus (*identity of measurement unit*) ja 3) skalaarne identsus ehk skaala alguspunkti ja mõõtmisühikute kokkulangemine (*identity of measurement unit and scale origin*) (van de Vijver 1998, 41).

Protseduuriline samaväärsus viitab sellele, et küsimustiku koostamisel on kasutatud ühesuguseid protseduure. Eri riikides kasutatavad küsimustikud tõlgitakse harilikult ühest

(või mitmest) algkeelest ja nende kohandamisel kasutatakse ühesugust meetodikat. Interpretatiivne samaväärsus viitab nõudele, mille järgi kasutatavate indikaatorite tähendus erinevate kultuuride liikmete (ehk eri riikide elanike) jaoks peab olema ühesugune (Johnson 1998). Projekti tööühma poolt kasutatud funktsionaalse samaväärsuse definitsioon hõlmab nii protseduurilise kui ka interpretatiivse ekvivalentsuse määratluse: “Funktsionaalne ekvivalentsus tähendab, et sarnaste kontseptsioonide vahelised suhted jäävad samasugusteks ka erinevates tingimustes. Võrreldavus ei ole elementide, vaid elementidevaheliste suhete omadus” (van Deth 1998, 6).

See definitsioon püsib eeldusel, et samasugused empiirilised suhted kontseptsioonide vahel ilmnevad üksnes juhul, kui mõõdetud kontseptsioonid on ise samaväärsed. Teisiti öeldes: nad mõõdavad eri riikides samu suurusi. Sellest eeldusest lähtub ka samaväärsuse kontrolli protseduuride alus: teoreetiliste kontseptsioonide mõõtmisel saadud andmed loetakse samaväärseks üksnes siis, kui eri riikide andmete puhul on jälgitavad samasugused seosed.

Huvipakkuva kontseptsiooni mõõtmisel saadud andmete rahvusvahelise samaväärsuse hindamiseks tuleb mõõta ka teisi kontseptsioone, mille puhul võib põhjendatult oodata nende seotust huvipakkuva kontseptsiooniga. Sotsiaalpoliitilist aktiivsust käsitletakse harilikult mitmemõõtmelise kontseptsioonina, mis koosneb nii rahumeelsest kui ka vägivaldsest, traditsioonilisest ja uuest, organisatsioonidega seotud ja individuaalsest tegevusest.

Kus tekkis probleeme?

Rahvusvahelise võrreldavuse üks indikaatoreid on olukord, kus osalus ehk mitmesugustes tegevustes osalemine on riigiti sarnane. See muidugi ei ole samaväärne võrdsete osalustasemetega, vaid tähistab pigem olukorda, kus elanikkonda õnnestub klassifitseerida sarnaste käitumistavadega kategooriatesse. Vastupidine olukord – samad indikaatorid näitavad osaluse

suuri erinevusi – on märk kasutatavate indikaatorite vähesest võrreldavusest.

Küsimustiku tuum – 25 tegevust sisaldav küsimusteblokk ja kaht tegevust sisaldav tegutsemine erakondade heaks – osutus riikide lõikes suures osas samaväärseks (Zucha *et al* 2005; ka teised selle osa väited pärinevad samast allikast). Võrreldavusega tekkis probleeme kolme küsimuse puhul. Esiteks allkirja andmine petitsioonile. Mittevõrreldavuse põhjuse võib leida erinevast sõna tähendusest ja ka tähenduse poliitilise kultuuri spetsiifilisusest. Näiteks eestikeelne “allkirja andmine petitsioonile, märgukirjale” võib teoks saada allkirjutanu selge teadmisseta, et tegemist oli petitsiooniga – omateada kirjutata alla mingile taotlusele. Sellist inimest intervjuuerides on vastuseks: “Ei ole petitsioonile allkirja andnud.”

Teine problemaatiline indikaator oli poliitiliste lendlehtede jagamine. Selle tegevuse puhul muutis võrreldavuse määra madalaks ilmselt sõna kultuurispetsiifiline tähendus. Mõnes riigis on lendlehtede jaotamine pigem illegaalne tegevus, teistes poliitilise kommunikatsiooni vorme.

Kolmas mittevõrreldav indikaator oli formuleeritud eestikeelsesesse lausesse: “Osa võtnud avalikust koosolekust, kus arutatakse poliitilisi või sotsiaalseid probleeme.” Lause sisaldas poliitilisi ja sotsiaalseid probleeme, ka on sõnapaar “avalik koosolek” mitmeti mõistetav. Need kaks – mittekonkreetsus ja liigne koormatus – saidki sellele lausele saatuslikuks.

Koolides toimuvaid tegevusi mõõtev indikaatoriblokk tervikuna osutus mittevõrreldavaks. Peapõhjuseks on siin erinevad struktuurid ja võimalused, milles noorte aktiivsus avaldub. Õpilasmavalitsuste süsteem on sarnane üksnes Austria ja Saksamaa koolides, teistes riikides erineb süsteem tugevasti. Isegi Saksamaa puhul tuleb arvestada, et eri liidumaade koolide õpilasmavalitsust reguleerivad erinevad seadused. Peale poliitilise ja koolisüsteemi omapära mõjutas tulemusi ka sõna “kool” tõlkimine, sest Saksamaal tähistab kool ainult alg- ja keskastme haridusasutusi,

Prantsusmaal, Inglismaal ja Itaalias hõlmab ka kõrgkooli. Osalemisvõimalused kõrgkoolis on teistsugused kui alg- või keskkoolis.

Mittevõrreldavaks osutus ka töökohal toimuvad tegevusi jälgiv indikaatoriblokk. Võrreldamatuse sisuline põhjus peitub nagu koolide puhulgi riikide erinevas ajaloolis-kultuurilises taustas, mis avaldub töötajate huvide esindamise institutsionaliseerumises, samuti motiivatsioonis oma huvide eest seista.

Probleem: vähene konkreetsus

Organisatsioonide tegevuses osalemise küsimusteblokis leidis küll suur hulk riikidevahelises võrdluses samaväärseid indikaatoreid, kuid ka sellest blokist tuleb mõned n-ö välja visata ehk tunnistada rahvusvahelise võrdluse jaoks sobimatuks.

Tegutsemine noorteorganisatsioonides, kiriklikes ja usuorganisatsioonides, heategevuses või sotsiaalses, erialaorganisatsioonis ja ka kultuuriseltsis ei vastanud samaväärsuse nõuetele. Osavõtt poliitilise partei või selle noorteorganisatsiooni tegevusest osutus aga võrreldavaks.

Mõiste noorteorganisatsioon puhul on probleem ilmselt sõnastuse laialivalguses, sest noorteorganisatsioon hõlmab sisuliselt kõiki organisatsioone, mille tegevusest noored saavad osa võtta. Eri riikide noored andsid sellele sõnale erineva tähenduse, millise täpselt, jäi intervjuerijail teadmata.

Säärane seletus – liigne laialivalgusus ja vähene konkreetsus – on põhjuseks ka professionaalsete organisatsioonide ja kultuuriorganisatsioonide vähesele samaväärsusele. Eri riikide noored annavad nendele sõnadele niivõrd erineva tähenduse, et tulemuste võrdlemine ei ole põhjendatud.

Usuorganisatsioonide vähene võrreldavus on seotud nende isesuguse sotsiaalse rolliga. Mõnes riigis ühendavad usuorganisatsioonid peamiselt koguduse liikmeid (Austrias viitas kasutatud sõna näiteks usulahkude organisatsioonidele, Prantsusmaal koondavad need organisatsioonid üksnes paari protsenti inimesi), teistes riikides korraldavad ka vaba aja

veetmist, spordivõistlusi ja heategevusüritusi ning osalevad ühiskonnaelus muul moel (Soome, Itaalia).

Heategevusorganisatsioonide mittevõrdväärsus on samuti põhjendatud sisuliselt mitmesuguste rollidega ühiskonnas. Mõnes riigis on heategevus väärtustatud kui eesmärk omaette (Soome), teistes on nendes organisatsioonides tegutsemine noortele praktiliselt kättesaamatu (Austria, Prantsusmaa) või siis osalevaid neis ainult teatud elanikerühma liikmed (Slovakkia).

Mis määrab vastuste jaotuse?

Mida teha mittedivulgeeritavate tunnistatud indikaatoritega? Esiteks on lohutav teada, et neid saab kasutada iga riigi analüüsimiseks eraldi. Testi tulemus ei välista täielikult võrdlusuuringut. Mittevõrdluse tähenduse otsimist võib alustada sellest, et andmed on mõneti muutlikud: küsitluse järgi on noorte aktiivsus riigiti erinev. Mis on selle põhjus? Kas tõepoolest noorte erinev osalusaktiivsus või on ka teisi seletusi, nagu näiteks küsimuse ja vastusskaala tähenduse varieerumine riigiti? Terve mõistus (millest lähtub ka seoste mate-

maatiline analüüs) ütleb, et mõlemad on vastuste varieerumise põhjused. Küsimus on kummagi komponendi olulisuses: empiirilise analüüsi ülesanne ongi nende olulisuse kindlaksmääramine. Mittedivulgeeritavuse korral on küsimuse ja skaala tähendusest tulenev komponent märksa tugevam sisulist aktiivsust iseloomustavast komponendist. Teisisõnu määrab vastuste jaotuse peamiselt see, kuidas ja mida küsiti, mitte aga see, milline on noorte hõivatus tegevustes. Kuid ka sel juhul ei puudu sisuline komponent täielikult ehk teisisõnu öeldes on andmed võrreldavad piiratud määral.

Samaväärsuse analüüsi üks voorusi seisneb selles, et see viib tähelepanu sotsiaalsele keskkonnale, milles neid indikaatoreid kasutati. Asjakohased teadmised kindlate indikaatoritega mõõdetava valdkonna kohta annavad võib-olla piisava tausta mõtestamiseks tulemusi ka võrdlevas perspektiivis. Samas on täiesti selge, et üksühene protsentjaotuste võrdlemine ei ole sellises olukorras põhjendatud. Me lihtsalt ei tea, mida me võrdleme, sest ekvivalentsuse analüüsi tulemusel andmete kohaselt ei ole tegemist võrdväärsete suurustega.

Kasutatud kirjandus

- DESA 2005 (Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat). World Youth Report 2005: Young people today, and in 2015. New York: United Nations.
- Johnson, T. P. (1998).** Approaches to Equivalence in Cross-Cultural and Cross-National Survey Research. – J. Harkness (ed). Cross-Cultural Survey Equivalence. ZUMA-Nachrichten Spezial, Band 3. Mannheim: Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, S. 1–40.
- Zucha, V., Salfinger, B., Kien, C., Cotti, F., Taru, M. (2005).** Work Package 9: Analysis of Comparability and Technical Report. [Publitseerimata aruanne, projekt EUYOUNPART.]
- Van Deth, J. W. (1998).** Equivalence in Comparative Political Research. – J. W. van Deth (ed). Comparative Politics: The Problem of Equivalence. London, New York: Routledge, pp 1–19.
- Van de Vijver, F. J. R. (1998).** Towards a Theory of Bias and Equivalence, – J. Harkness (ed). Cross-Cultural Survey Equivalence. ZUMA-Nachrichten Spezial, Band 3. Mannheim: Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, S. 41–65.

Väljavõte küsimustikust

13. Poliitiliselt aktiivne olemiseks on erinevaid viise.

A) Kas te olete millalgi varem teinud järgmist:

(Lugege variandid ükshaaval ette. Kui vastus on "JAH", küsige kohe küsimuse B-osa; kui vastus on "EI", küsige järgmise tegevuse kohta.)

B) Kui sageli te olete osalenud selles tegevuses viimase 12 kuu jooksul? Mitte kordagi, ühe korra, kaks korda, 3–5 korda või rohkem kui 5 korda?

	A) Kas te olete kunagi ...?		B) Ainult juhul kui JAH: Kui sageli viimase 12 kuu jooksul ...?					
	ei	jah	mitte kordagi	1 korra	2 korda	3–5 korda	enam kui 5 korda	(ei tea/ keeldus)
1 Hääletanud valimistel	0	1	0	1	2	3	4	77
2 Rikkunud hääletusedeli	0	1	0	1	2	3	4	77
3 Mitte hääletanud protesti märgiks	0	1	0	1	2	3	4	77
4 Võtnud ühendust poliitikuga	0	1	0	1	2	3	4	77
5 Osa võtnud avalikust koosolekust, kus arutatakse poliitilisi või sotsiaalseid probleeme	0	1	0	1	2	3	4	77
6 Allkirjastanud märgukirja (petitsiooni)	0	1	0	1	2	3	4	77
7 Kogunud allkirju	0	1	0	1	2	3	4	77
8 Pidanud poliitilise sisuga kõne	0	1	0	1	2	3	4	77
9 Levitanud poliitilise sisuga lendlehti	0	1	0	1	2	3	4	77
10 Boikoteerinud teatud kaupu poliitilistel, eetilistel või keskkonnanakitselistel põhjustel	0	1	0	1	2	3	4	77
11 Ostnud teatud kaupu poliitilistel, eetilistel või keskkonnanakitselistel põhjustel	0	1	0	1	2	3	4	77
12 Kirjutanud seintele poliitilisi sõnumeid või grafitit	0	1	0	1	2	3	4	77
13 Kandnud poliitilise sõnumiga märki	0	1	0	1	2	3	4	77
14 Osa võtnud ametlikult lubatud meelevaldusest	0	1	0	1	2	3	4	77
15 Osa võtnud ametlikult mitte lubatud meelevaldusest	0	1	0	1	2	3	4	77
16 Osa võtnud streigist	0	1	0	1	2	3	4	77
17 Annetanud raha poliitilise grupi või organisatsiooni tegevuse toetamiseks	0	1	0	1	2	3	4	77
18 Kaasa löönud poliitilises arutelus Internetis (saatnud e-kirja, kommentaari)	0	1	0	1	2	3	4	77

A) Kas te olete kunagi ...?	B) Ainult juhul kui JAH: Kui sageli viimase 12 kuu jooksul ...?							
	ei	jah	mitte kordagi	1 korra	2 korda	3-5 korda	enam kui 5 korda	(ei tea/ keeldus)
19 Kirjutanud artikli (üli)õpilaslehte, mõne organisatsiooni lehte või Internetti	0	1	0	1	2	3	4	77
20 Kirjutanud ise või saatnud edasi poliitilise sisuga kirja või e-kirja (e-maili)	0	1	0	1	2	3	4	77
21 Osalenud poliitilises aktsioonis, mille käigus kahjustati kellegi omandit	0	1	0	1	2	3	4	77
22 Osalenud poliitilises aktsioonis, mille käigus toimus vägivaldne kokkupõrge politseiga	0	1	0	1	2	3	4	77
23 Osalenud poliitilises aktsioonis, mille käigus toimus vägivaldne kokkupõrge poliitiliste vastastega	0	1	0	1	2	3	4	77
24 Hõivanud elamu, kooli või ülikoolihooneid, tehaseid või valitsusasutusi	0	1	0	1	2	3	4	77
25 Blokeeritud tänavaid või raudteid	0	1	0	1	2	3	4	77

118. Loen teile ette nimekirja erinevatest organisatsioonidest. Palun öelge iga organisatsiooni kohta, kas te olete selle liige, kas te olete viimase 12 kuu jooksul osalenud selle organisatsiooni poolt korraldatud tegevuses või kas te olete teinud vabatahtlikku tööd selle organisatsiooni juures. (Võimalik mitu vastust. Märkige iga organisatsiooni kohta kõik sobivad vastused.)

	Liige	Osalenud tegevuses	Teinud vabatahtlikku tööd	(Mitte ükski ei sobi)
	jah	jah	jah	jah
1 Noortühendus või -organisatsioon	1	1	1	1
2 Erakonna (partei) noortekogu või -ühendus	1	1	1	1
3 Usuühing või kirikuorganisatsioon, kaasa arvatud noorte usuorganisatsioon	1	1	1	1
4 Ametiühing, kaasa arvatud ametiühingu noortekogu või -liikumine	1	1	1	1
5 Erakond (partei)	1	1	1	1
6 Keskkonnakaitseorganisatsioon	1	1	1	1
7 Loomakaitseorganisatsioon	1	1	1	1
8 Rahuliikumise organisatsioon	1	1	1	1
9 Inimõiguste või humanitaarabi organisatsioon	1	1	1	1
10 Heategevusühing või sotsiaalabi organisatsioon	1	1	1	1
11 Erialaorganisatsioon või kutseliit, nagu näiteks põllumeeste organisatsioon, töandjate organisatsioon vms	1	1	1	1
12 Tarbijate ühendus	1	1	1	1
13 Kultuuriselts, muusika-, tantsu- või teatritrupp	1	1	1	1
14 Immigrantide organisatsioon	1	1	1	1
15 Naisteühendus või -organisatsioon	1	1	1	1
16 Globaliseerumisvastane organisatsioon	1	1	1	1
17 Spordiklubi	1	1	1	1

Mis on ökoloogiline maksureform ja miks on seda vaja?



Silja Lüpsik
keskkonnaministeeriumi
keskkonnaökonomika
peaspetsialist



Urmas Koidu
rahandusministeeriumi
kaudsete maksude talituse
juhataja

Ökoloogilise maksureformi eesmärk on tööjõumaksude vähendamine ja keskkonnamaksude tõstmine, see tähendab eelkõige olemasolevate keskkonnatasude tõstmist ja uute maksude kehtestamist, sest tööjõumakse on suures osas juba vähendatud.

Viimastel kümnenditel on kogu maailma teadlased ja poliitikud hakanud varasemast rohkem tähelepanu pöörama ümbritseva looduskeskkonna kaitsele, rakendades tava- ja kõrvalmajanduslike meetmeid, sealhulgas keskkonnamakse. Veelgi enam, aina rohkem räägitakse fiskaalpoliitika rakendamiseks keskkonnakaitse soodustamiseks, märkides muu hulgas võimalikku kasu keskkonnanahjulike subsidiumide kaotamisest ning positiivset mõju ökoloogilise maksureformi rakendamisele.

Ökoloogiline maksureform tähendab maksusüsteemi ümberkorraldamist, et maksustada rohkem keskkonnanahjulikke tegevusi, mis kaasneb loodusvarade tarbimisega, ning

vähendada samal ajal eelkõige tööjõu maksustamist (Rahandusministeerium 2005). Ökoloogilise maksureformi arukas rakendamine aitab vaieldamatult keskkonnakaitset tõhusamaks muuta, kuigi teisest küljest heidetakse sellisele maksureformile ette halba mõju ettevõtete konkurentsivõimele ning sellest lähtuvat töökohtade kadumist. Samuti peetakse taunimisväärseks keskkonnamaksude üldist regressiivset mõju sissetulekute jaotusele riigis. See tähendab seda, et majandusteoorias lähtuvalt on madalama sissetulekuga inimesed maksustatud suhteliselt enam kui kõrgema sissetulekuga inimesed, sest maksuobjekt on eeskätt tarbekaubad, mida väiksema sissetulekuga perekonnad tarbivad suhteliselt palju (Cornwell, Creedy 1996).

Artikli eesmärk on selgitada, mida kujutab ökoloogiline maksureform nii teooria kui ka praktika seisukohast, avada reformi põhimõisteid ja tähtsaimaid teoreetilisi aspekte, kirjeldada, mis eesmärgil on ühes või teises riigis (näiteks Rootsis ja Saksamaal) ökoloogilist maksureformi rakendatud. Enam tähelepanu pööratakse Eestis kavandatavale ökoloogilisele maksureformile, mille alused valitsus käesoleva aasta 7. juulil (Rahandusministeerium 2005) heaks kiitis. Kirjeldatakse selle eesmärki, elluviimise põhimõtteid ja ajakava, meetmeid ning oodatavaid tulemusi nii keskkonnakaitsele kui ka majanduslikest, sotsiaalsetest ja rahanduslik-eelarvelisest aspektidest lähtudes.

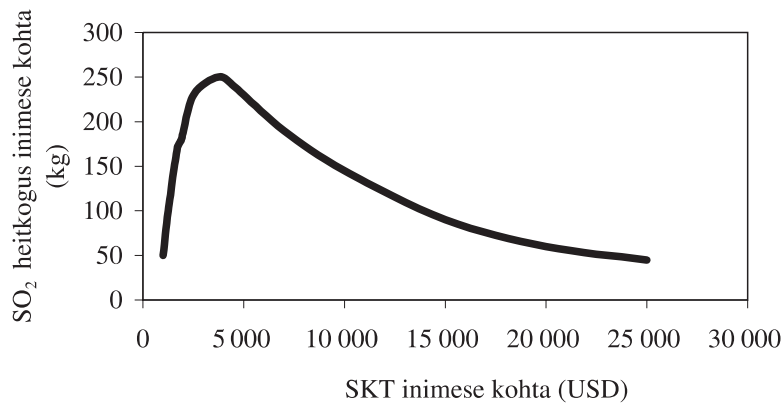
Keskkonnakaitse ja majandushoovad

Majanduskasvuga kaasneb tahes-tahtmata varasemast suurem loodusvarade kasutamine pidevalt kasvava energiavajaduse rahuldamiseks. Majandusteadlased kasutavad majandusarengu ja keskkonnakasutuse omavaheliste suhete kirjeldamiseks keskkonnakaitse Kuznetsi kõverat. Selle Gene

Grossmani ja Alan B. Kruegeri poolt 1991. aastal esitletud teooria kohaselt valitseb majanduskasvu ja keskkonnaseisundi vahel teatud seaduspärasus. See tähendab, et on võimalik joonistada tagurpidi u-kujuline graafik, mis näitab, kuidas majanduse arenedes keskkonnaseisund algul halveneb, kuni teatud hetkel pöördub positiivsesse suunda. Näiteks on mitmekülgset analüüsitud sisemajanduse kogutoodangu (SKT) tõusu mõju välisõhku heidetud saasteainete heitkogustele ning leitud, et vähearenenud riikides on koormus keskkonnale üldjoontes madal, s.t saastetase väike (Arrow *et al* 1995; Stern 2003).

Mida rohkem areneb majandus, kasvavad tootmisvõimsused ning areneb transpordisektor ja tõuseb SKT, seda suurem on surve looduskeskkonnale. Selline tendents kestab, kuni riik jõuab majanduslikult ja ideoloogiliselt teatud tasemele, kus hakatakse taas väärtustama puhast elukeskkonda ning seaduse tasemel rakendatakse regulatsioone saastuse kontrolliks ja loodusvarade säästlikumaks kasutamiseks. Sellest hetkest alates pöördub keskkonnakaitse Kuznetsi kõver tagasi, näidates, et koormust keskkonnale on võimalik vähendada ka majandusarengu tingimustes (vt joonis 1, Ameerika näitel).

Joonis 1. Kuznetsi keskkonnakõver SO_2 näitel



ALLIKAS: Stern 2003.

Keskkonnakaitse majandushoovad – tavaliselt keskkonnatasud ja -maksud – koguvad maailmas järjest rohkem populaarsust. Vahe märkuse korras ei saa jätta lisamata, et tihti peale aetakse segi kaks mõistet. Maks on riigi poolt riigi kasuks kehtestatud kohustuslik makse, mis maksumaksjale otsest kasu ei anna. Maksu iseärasused on kohustuslikkus ja vastuteene puudumine. Tasu iseärasus on vastuteene olemasolu (Ulst, Hanson 1996). Tasude ja maksude kaudu on võimalik tõhusalt rakendada põhimõtet: saastaja maksab. Kuna enamiku riikide maksupoliitikas on valitsev suundumus ettevõtlast soosiva maksukliima loomine, siis maksustatakse järjest aktiivsemalt tarbimist ja saastamist ning vähendatakse otseseid makse (tulu- ja sotsiaalmakse).

Ettevõtjate tulumaksumäärade langus on üldine suundumus, mis Euroopas on eriti märgatav Euroopa Liidu laienemisega seoses. Uute liikmesriikide atraktiivsed maksusüsteemid on sundinud maksumäärast langetama ka vanu konservatiivseid liikmesriike. Võrreldes nominaalsete maksumäärade muutusega, on maksukoormus muutunud siiski suhteliselt vähe. See viib järeldusele, et viimase kümne aasta jooksul on toimunud muudatused eeskätt maksusüsteemide struktuurides.

Arenenud riikides on kaudsete maksude osakaal hakanud tõusma tööjõumaksude alandamise tulemusena. Samas on kasvanud keskkonnamaksude osa. 2004. aastal oli Euroopa Liidu 25 riigi keskmine kaudsete maksude osakaal 33,8% – kõige kõrgem

Küprosel (49,4%) ja Ungaris (42,3%) ning kõige madalam Belgias (28,8%) ja Saksamaal (29,7%). Eestis on kaudsete maksude osa viimaseil aastail (2003. ja 2004. a) 31%. Keskkonnamaksude osakaal on paljudes riikides suurenenud, näiteks Soomes 12,4%-ni maksutuludest 2004. aastal. Kaudsete maksude osa on Taanis, Saksamaal, Itaalias, Hollandis, Rootsis ja Soomes tõusnud eelkõige ökoloogilise maksureformi elluviimise tõttu (European Commission 2004).

Hinna kaudu muutuste tee

Ühtset ökoloogilise maksureformi (ingl k tavaliselt *ecological* või *environmental tax reform*) definitsiooni anda ei ole lihtne. Igas ökoloogilist maksureformi tegevas riigis on mõnevõrra erinev maksusüsteem ning sootuks erinevad lahendamist vajavad keskkonnaprobleemid. Tavaliselt on üldine eesmärk muuta olemasolevat maksusüsteemi selliselt, et majandussubjektide käitumist mõjutades edendada keskkonnakaitset. Seega võib ökoloogilise maksureformina käsitleda "olemasolevate maksude korrigeerimist selliselt, et maksud muutuvad maksustatava toote/teenuse keskkonnamõjust sõltuvaks" (Ecological Fiscal... 2005).

Lihtsamalt öeldes on ökoloogilise maksureformi põhiidee tööjõumaksude vähendamine ja keskkonnamaksude tõstmine. Keskkonnasõbralikud tooted ja teenused oleksid maksustatud madalamalt kui nende keskkonnakahjulikud alternatiivid. Seega on hinna, s.t tarbija rahakoti kaudu võimalik mõjutada näiteks fossiilsete kütuste asemel rohkem biokütuseid kasutama. Samuti muutub märgatavalt kallimaks saastavate ja ressursi raiskavate toodete tootmine ning looduskeskkonna arvelt saadavat kasumit korrigeeritakse tootmisprotsessis või toote elutsükli lõpus tekkiva keskkonnamõju järgi.

Nagu eespool öeldud, rajaneb ökoloogiline maksureform ühelt poolt keskkonnamaksudel, teiselt poolt tööjõumaksudel. Reformi raames võib kasutada nii olemasolevate keskkonnamaksude korrigeerimist kui ka uute,

keskkonnakoormuse vähendamist soodustavate maksude kehtestamist.

Majandusteoorias selgitatakse keskkonnatasude rakendamist loodusvarade kasutamise ja saastamisega tekkivate väliskulude sisesetamisega toodete hinda, et panna saastaja maksma tekitatud keskkonnakahju eest. Keskkonnatasude kaudu suureneb keskkonnakahjulike toodete hind ning tarbijad hakkavad eelistama odavamaid ja keskkonnasõbralikumaid toodet. Tarbijate ostukäitumine mõjutab otseselt tootjaid, kes peavad leidma loodussõbralikumaid alternatiive, et oma tootmiskulusid madalamal hoida ning konkurentsipüsida. Seega suunatakse ettevõtteid keskkonnatasude abil turumehhanismi (ehk hinna) kaudu loodussõbralikumale tee.

Keskkonnamaksudel on innovatiivsust toetav efekt. Tihtipeale pole ettevõtetel finantspiisata motivatsiooni uute tehniliste lahenduste väljatöötamiseks. Samas näitavad mitmed kogemused, et keskkonnakaitseprobleemi saab muuta ettevõttele lisatulu toovaks lahenduseks. Näiteks töödeldakse tülikad jäätmed prügilas ladustamise asemel muudes tootmisprotsessides kasutatavaks toormaterjaliks või kasutatakse tootmisprotsessis tekkivat tervisele ohtlikku gaasi soojuse tootmiseks.

Keskkonnapoliitika majandushoovad

Keskkonnamaksud jaotatakse rahvusvaheliselt tunnustatud alustel nelja kategooriasse (UN 2003, 216):

- energiamaksud (sealhulgas kütuseaktsiis), mis annavad näiteks Euroopa Liidu riikides 77% ringis kogu keskkonnamaksude eelarvetulust ja 5,1% kogu maksutulust (European Commission 2004);
- transpordimaksud (automaksud) annavad 20% ringis keskkonnamaksude eelarvetulust;
- saastemaksud;
- ressursimaksud.

Energiamaksud on selliste energiatoodete maksud, mida kasutatakse nii mootorikütuse kui ka kütteinena. Peamised energiatooded

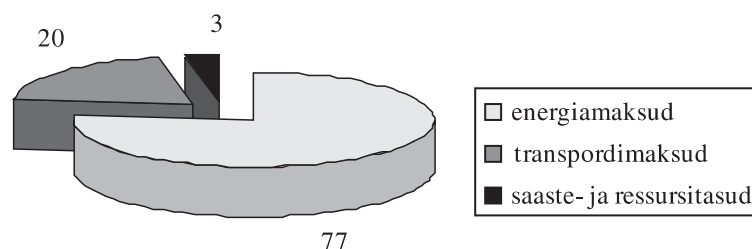
on bensiin ja diislikütus, kõik mineraalõlid, maagaas, kivisüsi (põlevkivi) ja elekter. CO₂-maks arvatakse energiamaksude, mitte saastemaksude alla, sest see on tavaliselt osa kütuseaktsiisist ja annab muude saastemaksudega võrreldes märgatavat eelarvetulu. Eestis kehtiv saastetasu sõltub samuti energiatoodete kasutamise mahust. Kuna saastetasu määr on kehtestatud ühe tonni õhku paisatava CO₂ kohta, siis maksukohustuse leidmiseks taandatakse kasutatavad kütusekogused CO₂-kogusteks. Eestis ei maksustata saastetasuga transpordivahendeist erituvaid heitmeid, nagu seda tehakse näiteks Rootsis CO₂-maksu lisamisega mootorikütuste hinnale. Sellest lähtudes ei ole Eestis praegust CO₂-saastetasu energiamaksude alla liigitatud, kuigi peaks olema.

Transpordimaksudega maksustatakse transpordivahendite omamist ja kasutamist. Selle

hulka kuulub ka reisijate transpordimaks (näiteks lennureisi maks), kui see keskkonnamaksu määratluse alla mahub. Et mitte segi ajada energiamaksudega, mille alla liigitub peamise osa andev kütuseaktsiis, võiks transpordimakse nimetada ka transpordivahendite maksudeks.

Saaste- ja ressursimaksud on otseselt seotud looduskeskkonna kasutamisega. Saastemaksud on maksud, millega koormatakse saasteainete eritumist välisõhku, veekogusse, põhjavette või pinnasesse. Siia kuuluvad ka prügikäitlusega ja jäätmete ladestamisega seotud maksud ning müramaks. Ressursimakse makstakse loodusvarade kasutamise eest. Kuigi loodusvara kasutamine ise ei pruugi keskkonda koormata, leitakse siiski, et riigil on õigus oma loodusvarade eest tasu nõuda, et hoida nende kasutamist optimaalsel, jätkusuutlikul tasemel.

Joonis 2. Keskkonnamaksude osakaal Euroopa Liidu riikides keskmiselt 2003. a (protsentides)

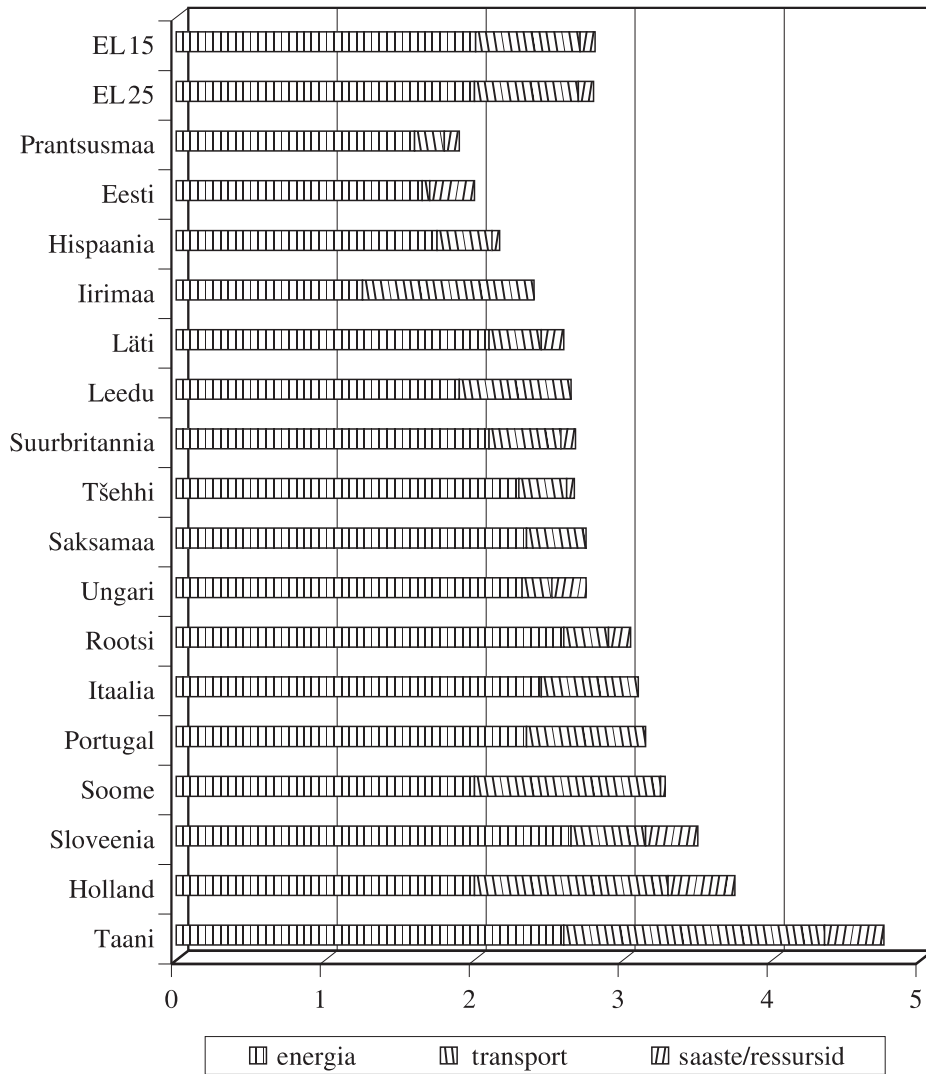


ALLIKAS: European Commission 2004. Structures of the taxation systems in the European Union.

Euroopa Liidu tasemel võib edasiminekukõige lageda energiamaksustamise direktiivi (2003/96/EÜ) jõustumist 2004. aasta 1. jaanuaril. Direktiiv laiendab aktsiisi miinimummäärade kohustust kivisöele, põlevkivile, maagaasile ja elektrile ning tõstab 1992. aastal kehtestatud vedelkütuse miinimummäärasid. Ühtse raamistiku kehtestamisega kõigi energiatoodete maksustamisele parandatakse ühisturu toimimist ja väärtustatakse keskkonnakaitset ning julgustatakse liikmesriike ökoloogilist maksureformi tegema. 2003. aastal oli 25 liikmesriigi keskmine eelarvetulu keskkonnamaksudest 6,6% kogu maksulaekumisest ja 2,7% SKT-st.

Viimaseil aastail ei ole vanades liikmesriikides keskkonnamaksude osakaal SKT-s tõusnud, vaid on mõnes riigis isegi langenud. Seda seletatakse karmistunud keskkonnanõuetega, mis ei luba saastata, samuti muude mittemaksuliste meetmete, näiteks emissioonikaubanduse sisseviimisega. Märgatavalt kasvanud energiatoodete hinnad ei motiveeri riike energiamakse tõstma, pigem vastupidi. Keskkonnamaksude eelarvetulu vähendavad ka maksusoodustused, mida muu hulgas tehakse just keskkonna huvides. Joonis 3 näitab, et keskkonnamaksude tulu suhe SKT-sse on küllaltki erinev – Taanis 4,7%, Hollandis 3,75%, viimaste hulgas on

Joonis 3. Keskkonnamaksude eelarvetulu Euroopa Liidus 2003. a (protsentides)



ALLIKAS: European Commission 2004. Structures of the taxation systems in the European Union.

Prantsusmaa (1,9%) ja Eesti (2%). Sarnaselt keskmisega on kõigis riikides peamine tuluallikas energiamaksud, millele järgnevad transpordimaksud. Eestis jaguneb keskkonnamaksude tulu mõnevõrra teisiti, sest transpordimaksude osakaal on väike (näiteks puudub sõiduautomaks).

Kui mitmes vanas liikmesriigis keskkonnamaksude osakaal aastail 1995–2003 vähenes, siis uutes liikmesriikides näitas keskkon-

namaksude tulu suhtes SKT-ga umbes 1% tõusu. Kõrge keskkonnamaksude osakaal maksutulul või SKT-s ei pruugi näidata keskkonnakaitse prioriteetsust, sest eriti just energiamakse on algselt kasutatud eelarvetulu saamiseks. Tegelikult toimivad keskkonnamaksud tõhusalt siis, kui nad vähendavad keskkonda koormavate kaupade ja teenuste tarbimist või suurendavad keskkonnasõbralike toodete kasutamist. Mõlemal juhul keskkonnamaksude

tulu väheneb, mis omakorda vähendab keskkonnamaksude osakaalu maksutulust ja suhtes SKT-sse. Seetõttu ei näita keskkonnamaksude osakaalu vähenemine veel keskkonnapolitiika tagaplaanile jätmist.

Võimalikud tagasilöögid

Nii nagu maksude kehtestamine on riigiti erinev, nõnda erineb riigiti ka laekuvate maksutulude kasutamine. Riigi prioriteetidest ja investeerimisvajadusest sõltuvalt on finantsvahendeid võimalik suunata üldisesse riigieelarvesse neid ühegi valdkonnaga sidumata. Samas on mõistetav keskkonnakaitse eesmärgil kogutud maksuraha rakendamine keskkonnakaitse parandamisse. Lääneriikides on levinud praktika suunata keskkonnamaksudest (sealhulgas kütuseaktsiisist) laekunud raha riigieelarvesse sihtotstarbena, vähendades samal ajal üldise maksukoormuse taset säilitades tööjõu maksustamist ehk tuluvõi sotsiaalmaksu. Samuti suurendatakse maksuvaba tulu määra, et ka madalama sissetulekuga perekonnad ei kaotaks.

Printsiibi saastaja maksab järgi ei ole korrektne suunata keskkonnakasutusest laekuvat raha tagasi saastajale. Et keskkonnainvesteeringud on kallid, siis on mõnel pool seda siiski tehtud. Eesti praeguses majandusarengu staadiumis, kus kohalikud ettevõtted ei ole alati moraalselt ega rahaliselt valmis kalleid keskkonnainvesteeringuid tegema, on oluline ettevõtete motiveerimisel investeerida keskkonnakaitse. Keskkonnatasudest laekunud summadest on vaja toetada ka tuleviku energiamajanduse uurimist ning alternatiivsete energiaallikate arendamist.

Ökoloogilise maksureformi rakendamisega on alati seotud riskid. Ei ole võimalik täielikult ette näha, mis kaasneb reformiga inimete käitumises, kodumajapidamiste tööjõupakkumises, majandusarengus, ettevõtete keskkonnakaitsetegevuses jms. Seega on ökoloogilist maksureformi rakendanud riikides tavaline, et reformi käigus tehakse uuringuid ja mudelanalüüse ning kaalutakse alternatiive. On leitud, et keskkonnamaksud

on efektiivsed ning motiveerivad keskkonna kasutajaid võimalikult väikeste kuludega võimalikult kõrget keskkonnakaitse taset saavutama. Majandusteadlased on kindlaks teinud, et keskkonnakaitsega seotud maksude, sealhulgas energiamaksude rakendamine mõjutab kõige rohkem kodumajapidamistes kasutatava energia ja kütuse ning kaudselt ka toidu ja transpordi hindu.

Vaesemate elanike eelarvest kulub proportsionaalselt kõige suurem osa just toidule ja energiatoodetele. Seetõttu on tõenäoline, et keskkonnatasude mõju on ühiskonnas regressiivne ning seda negatiivset mõju tuleb otseselt või kaudselt meetmetega vähendada. Kompensatsioonimeetmeiks saavad ökoloogilise maksureformi raames olla maksuvaba tulu tõstmine ning sotsiaaltoetuste süsteemi kaudu vaesematele elanikerühmadele kompenseerimine.

Keskkonnamaksude mõjust on mudelitel põhinevaid töid avaldanud paljud rahvusvaheliselt tunnustatud teadlased, nii mikro- kui ka makro-, nii rahvuslikul kui ka regionaalset tasandil, sealhulgas Lars Bergman (1990), Antonia Cornwell ja John Creedy (1996), Christoph Böhringer ja Thomas F. Rutherford (1997), Terry Barker ja Jonathan Kohler (1998), Glenn W. Harrison ja Bengt Kriström (1999), Annegrete Bruvoll ja Bodil Merethe Larsen (2004), Runar Brännlund ja Jonas Nordström (2004). Riigiti on tulemused erinevad, sest kasutatavad energiaallikad ja keskkonnaprobleemid on erinevad. Enamasti on leidnud kinnitust, et keskkonnamaksud on tõhusad ning nende regressiivsust on võimalik mahendada, näiteks energiaefektiivsuse parandamisega vaesemates majapidamistes (Barker, Johnstone 1993).

Rootsi ja Saksamaa kogemustest

Põhjamaades hakati Rootsi eestvedamisel ökoloogilist maksureformi tegema juba 1990. aastail. Järgnesid Taani, Holland, Norra ja Inglismaa. Mõnda ökoloogilise maksureformi elementi on rakendanud Soome, Prantsusmaa, Itaalia ja Šveits. Sinnapoole liiguvad

peale Eesti ka Austria, Belgia, Sloveenia ja Tšehhi.

Rootsis on kõige tähtsamad keskkonnamaksud energiamaksud – selleks et täita riigieelarvet ning vähendada CO₂-heitkoguseid. Keskkonnakaitsega seotud maksudest annavad energia ja CO₂-maksud 95%. Kogu maksutulust on energia- ja CO₂-maksu osakaal 10,2%, SKT-st aga 2,5%. 1980. aastate lõpus hakati maksustamisel rohkem arvestama keskkonnakaitse vajadusi ning sellest ajast on järjest tõstetud energiamaksude määrasid.

1990. aastate algusest töötatakse Rootsis maksusüsteemi põhjalikuma muutmise kallal, et maksustada rohkem keskkonnoahtlikke toiminguid ning vähendada tööjõu maksustamist. 1994. aastal moodustati roheliste maksude komisjon, et analüüsida kolme aasta jooksul ökoloogilise maksureformi erinevaid stsenaariume. Tehti ettepanek reformida energiamaksusüsteemi. Olulisimad põhimõtted olid:

- maksude vahetus on tuluneutraalne;
- saavutatakse kaks eesmärki korraga: keskkonnakahjulik tegevus väheneb ja tööhõive suureneb;
- suurendatakse keskkonnakahjulike tegevuste maksustamist, mis vähendab aastet;
- vähendatakse töise tulu maksustamist, sellega suureneb tööjõu pakkumine ja tööhõive.

Peale selle kavatakse Rootsi 2006. aastal rakendada Stockholmi kesklinna sisenemisel ummikumaksu, päevast ja kellaajast sõltuvalt kolme maksumäära (Swedish Road Administration 2005).

Ökoloogilise maksureformi mahtu aastail 2001–2010 hinnatakse u 30 miljardile Rootsi kroonile (= 50 miljardit Eesti krooni). Sellest on n-õ rakendatud 13,6 miljardit Rootsi krooni (22,5 miljardit Eesti krooni) ning 2006. aastal plaanitakse meetmeid 3,6 miljardi Rootsi krooni (6,25 miljardi Eesti krooni) ulatuses. Nendest annab ülevaate tabel.

Rahandusministeerium tegi staatilise järelmõju analüüsi, et hinnata kolme esimese sammumõju sissetulekute jaotusele ja keskkonnamõjule. Kasutati professor Brännlund'i CGE

majandusmudelit, milles ei olnud arvestatud heaolu muutust ning tulud jaotati tagasi vaid kodumajapidamistele, mitte teenusesektorile. Analüüsist selgus, et elektrimaksu suurendamisel 9% võrra väheneb elektri tarbimine 6%, CO₂-maksu suurendamisel kütteõlile 14% võrra kahanes õli tarbimine 5,3% ning seetõttu vähenes CO₂-emissioon 0,4 miljonit tonni, mis mõjutab kõikide leibkondade netosissetulekuid vähem kui 1%.

Saksamaa valitsus võttis 1999. aastal eesmärgi toetada ökoloogilist moderniseerimist, mille keskne meede oli ökoloogiline reform. Eelkõige sooviti toetada energiasäästu ning energiaefektiivsust, samuti taastuvate energiaallikate laialdasemat kasutamist ja sellest tulenevalt vähendada CO₂ heitmist välisõhku. Samal ajal sooviti tööjõu maksustamise vähendamisega luua uusi töökohti (Green Budget... 2005).

1999. aastal kehtestati elektrimaks ja seejärel seda tõsteti (1,02 senti/kWh 1999. aastal + 0,26 senti/kWh aastail 2000–2003), transpordikütustel ning kergekütteõlil tõsteti mineraalõlide makse. Hulganiisti erandeid on tehtud tööstusele, et kaitsta konkurentsivõimelisust. Ligikaudu 10% keskkonnaga seotud tasudest suunatakse tagasi keskkonnakaitseinvesteeringuteks, ülejäänud läheb töötajate ja tööandjate sotsiaalmaksumäära vähendamiseks 1,7 protsendipunkti võrra. Samuti on rakendatud meetmeid madalama sissetulekuga leibkondade toetamiseks, mis võimaldavad kompenseerida soojusenergia hinnatõusu. Uuringud on näidanud, et maksureformist võidavad paljud ettevõtted. Uuenduste ja energiasäästuga ning tööjõukulutuste vähendamisega luuakse uusi töökohti (ca 250 000) (Schlegelmilch 2005). Harilikult ei soovita tõsta üldist maksukoormust. Lisamaterjali võib leida Saksamaa Liitvabariigi keskkonnaministeeriumi kodulehelt (http://www.bmu.de/oekologische_finanzreform/downloads/doc/20109.php).

Ökomaksude rakendamine Eestis

Eestis hakati ökoloogilise maksureformi temaatikaga riiklikul tasemel tegelema 2004. aastal. Praegu valmistab valitsusliit ette ökoloogilise

Tabel. Rootsi ökoloogilise maksureformi sammud 2005. ja 2006. aastal

<p>2005. aastal</p> <ul style="list-style-type: none"> – mootorsõidukite maksu tõus: bensiiniautodel 23%, diiselautodel 2% → 1,18 mld Rootsi krooni; – väikeste veoautode maksu tõus 40% võrra → 0,1 mld Rootsi krooni; – bensiini maksu tõus → 0,92 mld Rootsi krooni; – diislikütuse maks → 0,82 mld Rootsi krooni; – elektri energiamaksu suurendamine kodumajapidamistele ja teenustele → 0,88 mld Rootsi krooni; – tulumaksuvaba miinimumi tõus madalama ja keskmise sissetulekuga tuluklassides → -3,38 mld Rootsi krooni.
<p>2006. aastal</p> <ul style="list-style-type: none"> – väikeste veoautode maksu tõus 60% võrra → 0,23 mld Rootsi krooni; – tuumaenergia maks + 85% → 1 mld Rootsi krooni (sest tootmiskulud on vähenenud, kuid elektri müügihind sama, s.t lisakasumite mahavõtmiseks); – elektrile energiamaksu kehtestamine elektri, gaasi, kütte või veevarustuses → 0,2 mld Rootsi krooni; – elektri energiamaksu suurendamine kodumajapidamistele ja teenustele → 0,4 mld Rootsi krooni; – lennamaksu kehtestamine (50–100 Rootsi krooni / lend) → 0,77 mld Rootsi krooni; – elektri energiamaksu suurendamine kodumajapidamistele ja teenustele → 0,88 mld Rootsi krooni; – kruusa kaevandamistasu tõus → 0,05 mld Rootsi krooni; – jäätmemaksu tõus → 0,09 mld Rootsi krooni; – jäätmepeletusmaksu kehtestamine → 0,86 mld Rootsi krooni; – tulumaksuvaba miinimumi tõus → -2,5 mld Rootsi krooni; – füüsilisest isikust ettevõtjate tulumaksu vähendamine → -1,10 mld Rootsi krooni.

ALLIKAS: Rootsi rahandusministeerium.

maksureformi kontseptsiooni, mis näeb ette maksude osalise ümberorienteerimise tulu maksustamiselt loodusvarade kasutamise ja looduse saastamise maksustamisele (Koalitsioonilepe 2005). Koalitsioonilepe määrab reformi nn balansseerivad meetmed: tulumaksu alandamise ning tulumaksuvaba miinimumi suurendamise, jättes maksukoormuse 2003. aasta tasemele. Ökoloogilise maksureformi rakendamiseks tuleb teha kompleksanalüüs, mis hõlmab majandus-, keskkonna- ja sotsiaalvaldkonda. Aastail 2005–2008 planeeritakse rakendada reformi esimene etapp, aastail 2006–2008 hinnatakse saavutatut ning kavandatakse edaspidiseid samme. Aastail 2009–2013 rakendub ökoloogilise maksureformi teine etapp.

Vanade Euroopa Liidu liikmesriikidega võrreldes on keskkonnamaksude ja -tasude roll Eestis väike, seetõttu on ka nende mõju majandusagentide käitumisele väike ning loodussäästlikumaks käitumiseks vähe motiveeriv. Keskkonnaga seotud maksud on Eestis kütuseaktsiis, raskeveokimaks, mootorsõidukiaktsiis (kuni 2003. aastani) ja pakendiaktsiis. 2004. aastal moodustasid need maksud 1,9% SKT-st ning 2005. aastal laekub neid prognoosi kohaselt 2,2% SKT-st. Keskkonnatasud on saastetasud, vee erikasutusõiguse ja maavara kaevandamisõiguse tasu, jahipiirkonna kasutusõiguse tasu, ulukite küttimisõiguse ning kalapüügiõiguse tasu, mille kogumaht on viimaseil aastail olnud ligikaudu 0,3% SKT-st.

Kokku laekub riigile keskkonnamaksudest ja -tasudest 2005. aastal prognoosi kohaselt 3,8 miljardit krooni ehk 2,5% SKT-st. Võimalikest keskkonnamaksudest on peamine puuduolev maks Eestis sõiduautomaks, olulisimate aktsiisobjektidena on maksustamata maagaas ja elekter.

Kuigi ökoloogilise maksureformi põhieesmärk on kaitsta keskkonda, ei saa tähelepanuta jätta reformi teist poolt – tööjõu maksustamise vähendamist. Tulumaksu vähendamise tagajärjel langeb maksukoormus 2006. aastal 32,6%-ni SKT-st, võrreldes 2003. aasta 33,3%-ga (maksutulud ja keskkonnatasud kokku vastavalt 32,9% ja 33,6% SKT-st) ehk 0,7% võrra SKT-st. See tähendab, et maksukoormuse säilitamiseks 2003. aasta tasemel on valitsusel võimalik kasutusele võtta meetmeid, mis suurendaksid keskkonnamaksude ja -tasude (või muude tarbimismaksude) laekumist 0,7% võrra SKT-st.

Energiamaajanduse eripära arvestades rakendatakse lähitulevikus järk-järgult aktsiise keskkonda koormavatele energiatoodetele. Bensiini ja diislikütuse Euroopa Liidus kehtiva miinimummäära saavutamiseks on Eestis aastani 2010 ülemineku periood. Esialgu on plaanis tõsta kütuseaktsiisi 2008. aastal, ent seda võib teha ka varem. 2005. aasta kevadel arutusel olnud variandi kohaselt taheti kütuseaktsiisi tõsta 10%, kuid kütusehinna kiire tõusuga kaasnenu kohati lausa ägeda vastupanu tõttu võeti see päevakorrast maha. Esialgu on säilinud kava tõsta eriotstarbelise kütuse aktsiisi 2006. aasta 1. jaanuaril, et saavutada ¼ tavadiislikütuse määra.

Soojuse tootmiseks kasutatavate energiatoodete ja elektrienergia maksustamisel tuleb arvestada energiamaksustamise direktiivi miinimummäärade saavutamise ülemineku perioode ning kütuse- ja energiamajanduse pikaajalise riikliku arengukava põhimõtteid. Kaaluda tuleb kindlasti aktsiisi kehtestamist maagaasile. Eesti energeetika huvides on maksustada maagaas enne elektrienergiat, et mitte suurendada sõltuvust importkütustest.

Uute maksude võimalik mõju

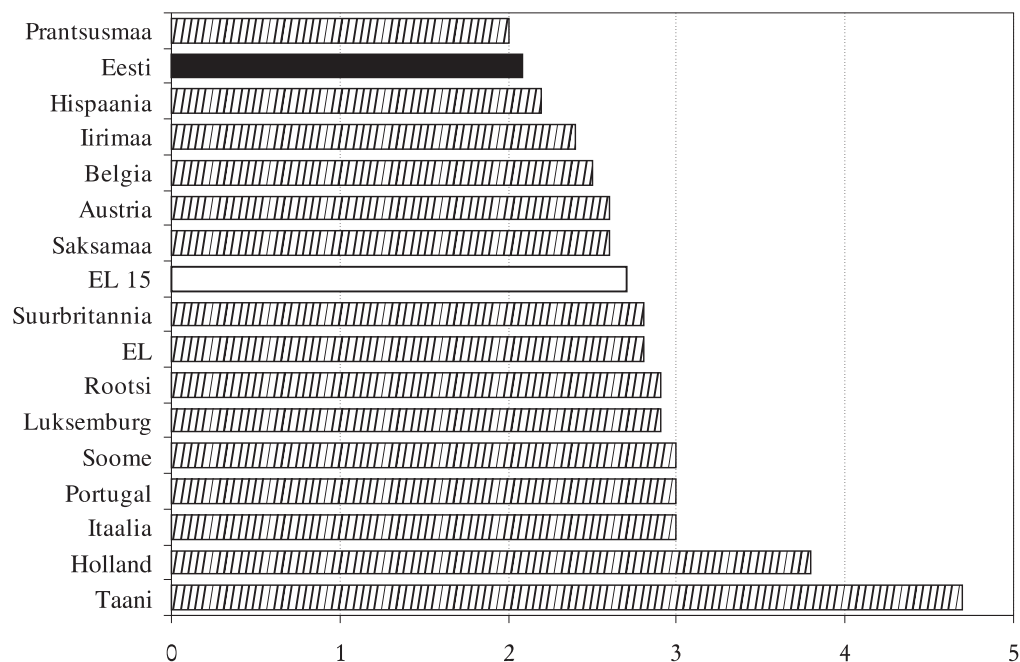
Eesti ökoloogilise maksureformi kontseptsioon (Rahandusministeerium 2005) sisaldab meetmeid, mida keskkonnamaksude vallas on võimalik rakendada. Vaatame võimalikke ettepanekuid koos suvaliselt valitud numbritega ja saame ettekujutuse, kuidas need meetmed riigieelarvetulusid suurendavad:

- kütuseaktsiisi tõus 20% (aktsiis jääb napilt alla Euroopa Liidu miinimummäära) – lisatulu 585 miljoni krooni ringis aastas (koos käibemaksuga 690 miljonit krooni), sellest moodustab 25% (mis tee-ehitusse sihtotstarbeliselt ei lähe) 172,5 miljonit krooni;
- sõiduautomaksu aastamaksu kehtestamine (levinuiimate sõiduautode maks umbes 800 krooni aastas) – lisatulu 300 miljoni krooni ringis;
- maagaasi maksustamine (Euroopa Liidu miinimummäär kuni kahekordne miinimummäär) – lisatulu 80–360 miljonit krooni;
- elektrienergia maksustamine (Euroopa Liidu miinimummäär kuni kahekordse miinimummäärani) – lisatulu 75–150 miljonit krooni;
- saaste- ja ressursitasude tõus keskmiselt (prognooside järgi) – lisatulu 250 miljoni krooni ringis (valdavalt sihtotstarbeline).

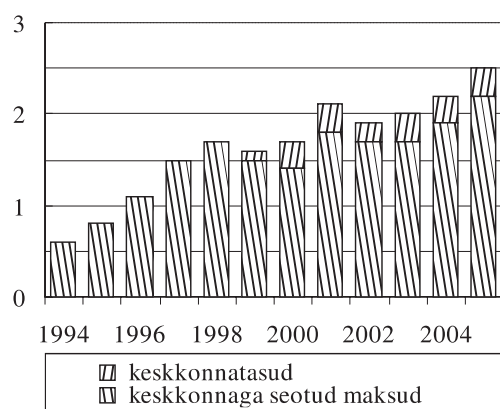
Saame kokku ligikaudu 1,5 miljardit, millest suurima osa annaks kütuseaktsiisi tõstmine. Samas oleks riigieelarves tööjõumaksude tasakaalustavat efekti ainult 25%-il kütuseaktsiisil ja võimalikul automaksul ning maagaasi ja elektri aktsiisil – kokku ca 0,7 miljardit. Vaatame lähemalt nende muudatuste mõju kaupade hinnale: kui bensini hind oleks näiteks 13,50, võiks aktsiisitõus tõsta hinda ca 14,60-ni ehk 8%. Inflatsiooni suurendab selline kütuseaktsiisi tõus ca 0,6%. Lühema aja jooksul võib see teatud määral halvendada konkurentsiolukorda, kui Lätis ja Venemaal jääb kütuse hind samale tasemele. Pikema aja jooksul on aktsiisitõusu mõju positiivne,

Joonis 4. Keskkonnakasutusega seotud tulud (% SKT-st)

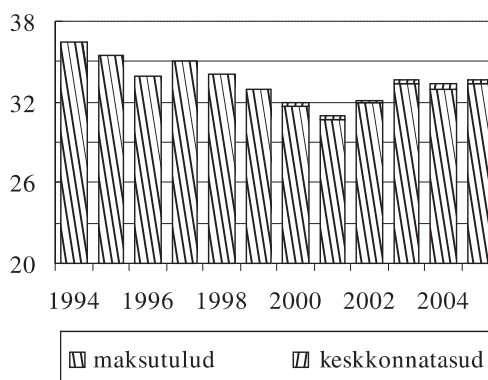
A. Keskkonnamaksud ja -tasud Euroopa Liidu riikides



B. Keskkonnamaksud ja -tasud Eestis



C. Maksukoormus ja keskkonnatasud



ALLIKAS: Rahandusministeerium 2005.

sest tootmine ja teenuste osutamine muutuvad vähem energiamahukaks. Maagaasi tarbiti Eestis 2004. aastal ca 965,7 miljonit m³ = ~32 350 950 GJ. Kui sellele rakendada Euroopa Liidu miinimummäär, oleks maksutulu koos käibemaksuga ca 180 miljonit krooni (kaks

korda kõrgem määr annaks vastavalt 360 miljonit, eeldusel et tarbimine ei vähene). Äritarbijaile on võimalik rakendada kaks korda väiksemat miinimummäär (2,35 kr/GJ) kui kodutarbijaile. Eestis jaguneb maagaasi tarbimine praegu äri- ja kodutarbimiseks

kodumajapidamistes vastavalt 95% ja 5%. Seega annaks äriotstarbel kasutatava maagaasi kaks korda väiksema määraga maksustamine eelarvetulu ca 81 miljonit (äriotstarbelise gaasi aktsiis ilma käibemaksuta). Hinnatõus oleks miinimumaktsiisi korral eratarbijale, kelle gaasi kuupmeeter maksab näiteks 3 krooni, koos käibemaksuga ca 6% (aktsiis 4,7 krooni/GJ = ~155 krooni/tuh m³ = 0,155 krooni/m³), kahekordse miinimummäära korral aga 12%. Äriotstarbelise gaasi hinnatõus oleks aga palju suurem, sest ärilise gaasi hind on madalam (eratarbijate hinnast ilmselt üle kahe korra). Et sõiduauto aastamaksu laekuks 300 miljonit, tuleks keskmiselt sõiduautolt (1400–2000 cm²) aastas maksta ligikaudu 800 krooni, mis võrdub sõiduauto paagitäie bensiini hinnaga. Siinne maksukeskkond on soodustanud suure mootorimahuga sõidukite soetamist. Automaks, mis sõltuks näiteks auto võimsusest, CO₂ eritamisest ja/või kaalust, soodustaks säästlike väikeautode soetamist. Hinnatõus on keskkonnamaksude tõstmise paratamatu tulemus. Samas pole ükski maksutõus enamasti nii suur, et mõjutaks märgatavalt keskmise või keskmisest kõrgema sissetulekuga inimeste tarbimisharjumusi. Kokkuvõttes maksutõusul puudub või on väga väike mõju tarbimisele. Seda tuleb arvestada, kui keskkonnamaksude abil soovitakse muuta inimeste tarbimisharjumusi.

Aegunud tasumäärad

Mis puutub töjõumaksude vähendamisse, siis praeguse valitsuskooalitsiooni heakskiidu saanud tulumaksu vähendamise kava mõjutab 2006. aasta eelarvet järgmiselt: ettevõtte tulumaksumäära vähendamine 1% ehk 160 miljoni krooni võrra, füüsilise isiku tulumaksumäära vähendamine 1% ehk 442 miljoni krooni võrra, maksuvaba tulu tõus kuni 2000 kroonini kuus 481 miljoni krooni võrra – kokku 1,083 miljardit krooni. Seega viib tulumaksu vähendamine eelarvest rohkem raha välja kui seda keskkonnamaksudest tagasi tuleb, sest keskkonnamaksude laekumine on suures osas seotud sihtotstarbeliste kuludega. Nende tõstmise

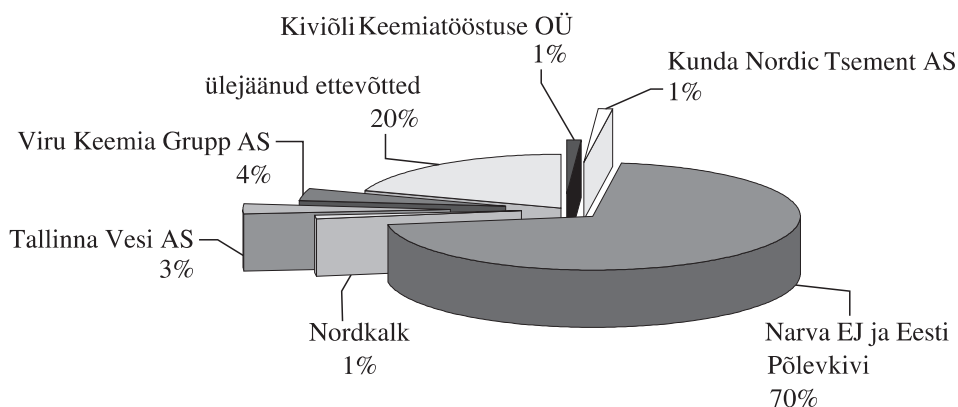
korral suurenevad automaatselt ka kulud ning riigieelarve seisukohalt tasakaalustavat efekti ei toimu.

Samas on leitud, et kuna keskkonnainvesteeringuteks riigieelarvest muid vahendeid ei kasutata, kuid Euroopa Liidu direktiivide nõuetest tulenevad investeerimiskohustused vajavad täitmist, kasutatakse keskkonnatasude raha praegu sihtotstarbeliselt. Eestis on keskkonnatasude määrad kehtestatud juba 1990. aastate algul. Kuivõrd majanduse areng on olnud oluliselt kiirem kui keskkonnatasude tõus, ei võimalda olemasolevad tasumäärad enam oma eesmärki saavutada. Seetõttu ongi ökoloogilise maksureformi raames õige aeg tasumäärasid uuesti analüüsida, selleks on tellitud uuringuid nii Eesti kui ka rahvusvahelistelt teadusasutustelt. Üks näide rahvusvahelisest koostööst on uuring, mis tehti CO₂-tasu kõrgemate määrade rakendamisest Eestis ning mille tulemusena selgus, et kõrgemal CO₂-saastetasul oleks positiivne mõju nii majanduskasvule kui ka tööturu arengule (Markandya, Kiuila 2003).

Mis puutub kodumaise ettevõtluse toetamise, siis kindlasti ei ole meil vaja põlevkivi madala ressursitasu hoidmisega soodustada äärmiselt suure keskkonnamõjuga põlevkiviõli tootmist. Arvestades, et ühe tonni põlevkiviõli tootmisomahind on hinnanguliselt 2400 krooni, milles sisaldub ühe tonni põlevkivi kaevandamisõiguse tasu 5,2 krooni ning ühe tonni põlevkiviõli müügihind on üle 3600 krooni (Reimer 2005, 6; Põlevkivi hind kerkis... 2005), siis on selge, et siin ei väärtustata loodust piisavalt. Suurimatest keskkonnatasude maksjatest, keda ökoloogiline maksureform tõenäoliselt kõige rohkem mõjutama hakkab, annab ülevaate joonis 5.

Neil ettevõtetel ei ole mõttekas istuda käed rüpes. Keskkonnatasude süsteem toetab innovatsiooni ettevõtetes. Näiteks maksustatakse põlevkivi rikastusjäätmete ladestamisel prügilasse 2005. aastal saastetasu ühe ladestatud tonni pealt 3 krooni. Kõlab naeruväärselt, kuid kui arvestada, et ladestatav kogus on üle nelja miljoni tonni aastas, on ka väljaminek märkimisväärne.

Joonis 5. Suurimad keskkonnatasude maksjad ja nende tasutud summade osakaal kogu Eesti keskkonnatasude laekumises 2003. aastal (%)



ALLIKAS: Keskkonnaministeerium 2005.

Kui ettevõtte jätkab sama suurte koguste lades-tamist ka edaspidi, tuleb selle eest ökoloogilise maksureformi meetmeist lähtuvalt 2006. aastal tasuda juba kaks korda nii palju (sest tasumäär tõuseb 2006. aastal 2 korda). Kui aga aherainemägedele sobiv taaskasutus leida, ladestades jäätmed keskkonnakaitsjailt heakskiidu saanud taaskasutusplaanide kohaselt juba alguses selliselt, et jäätmemäge on võimalik ümber kujundada kas või suusamäeks, on võimalik tülkast ja kulukast jäät-mest saada lisatuluallikas.

Praegu moodustavad keskkonnatasud Eesti ettevõtete kõigist tootmiskuludest keskmiselt alla 0,1%, s.t nende tasude tõstmine ettevõtete konkurentsivõimet ei kahjusta (Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium 2005). Ühe inimese makstud toodete ja teenuste hinnas sisalduv keskkonnatasu on aastas 100 krooni ringis. Ökoloogilise maksureformi tulemusel see suureneb, kuid aastaks 2009 hinnangu-liselt mitte rohkem kui 250 kroonini aastas, mis teeb ligikaudu 21 krooni kuus (keskkon-naministeeriumi andmed). On seda palju? Detsiilide lõikes toovad keskkonnatasud kaasa kulutuste suurenemise kõige madalama sisse-

tulekuga peredes maksimaalselt 1,7% võrra (Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium 2005). Seega ei ole praeguste arvutuste kohaselt ökoloogilise maksureformi raames keskkonnatasude tõusul märkimisväärset mõju ei ettevõttele ega eratarbijale, kuigi reformi kogumõju sõltub siiski meetmetekompleksi kui terviku rakendamisest ning see töö seisab veel ees.

Käesolevas artiklis mainitud keskkonna-maksude võimalikud laekumised ei peegelda muidugi ametlikke seisukohti, vaid on autorite välja mõeldud, et näidata, milline oleks ühe või teise maksu mõju. Artiklisse ei mahtunud reformiga kaasnevad muud abinõud keskkonna olukorra parandamiseks (ühistranspordi, kergliiklusteede küsimused jms). Usume, et ökoloogilise maksureformi rakendamine toob kaasa looduskeskkonna kõrgema väärtustamise. Selle mõju majan-dusele ja eraisikutele tuleb enne meetmete rakendamist kindlasti põhjalikult uurida, et leida kompromiss keskkonnakaitse- ja majandushuvide vahel. Pealegi on reformi edasiste etappide käigus võimalik meetmeid lisada või täiustada.

Kasutatud kirjandus

- Arrow, K., Bolin, B., Costanza, R., Dasgupta, P., Folke, C., Holling, C. S., Jansson, B.-O., Levin, S., Mäler, K.-G., Perrings, C., Pimentel, D. (1995).** Economic Growth, Carrying Capacity, and the Environment. – Science, Vol 268, pp 520–521.
- Barker, T., Johnstone, N. (1993).** Equity and Efficiency in Policies to Reduce Carbon Emissions in the Domestic Sector. – Energy and Environment, Vol 4, No 4, pp 335–361.
- Barker, T., Kohler, J. (1998).** Equity and Ecotax Reform in the EU: Achieving a 10% Reduction in CO₂ Emissions Using Excise Duties. – Fiscal Studies, Vol 19, No 4, 375–402.
- Bergman, L. (1990).** Energy and Environmental Constraints on Growth: A CGE-Modeling Approach. – Journal of Policy Modeling, 12, pp 671–691.
- Bruvold, A., Larsen, B. M. (2004).** Greenhouse Gas Emissions in Norway: Do Carbon Taxes Work? – Energy Policy, Vol 32, No 4, pp 493–505.
- Brännlund, R., Nordström, J. (2004).** Carbon Tax Simulations Using a Household Demand Model. – European Economic Review, Vol 48, pp 211–233.
- Böhringer, C., Rutherford, T. F. (1997).** Carbon Taxes with Exemptions in an Open Economy: A General Equilibrium Analysis of the German Tax Initiative. – Journal of Environmental Economics and Management, 32, pp 189–203.
- Cornwell, A., Creedy, J. (1996).** Carbon Taxation, Prices and Inequality in Australia. – Fiscal Studies, Vol 17, No 3, pp 21–38.
- Ecological Fiscal Reform in Canada. 15.10.2005. – www.fiscallygreen.ca
- European Commission (2001). Study on the Economic and Environmental Implications of the Use of Environmental Taxes and Charges in the European Union and its Member States. – http://europa.eu.int/comm/environment/enveco/taxation/environmental_taxes.htm
- European Commission (2004). Structures of the taxation systems in the European Union. – http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/Structures2005.pdf
- Green Budget Germany (2005). Förderverein Ökologische Steuerreform e.V. 27.10.2005. – <http://www.eco-tax.info/>
- Grossman, G. M., Krueger, A. B. (1991).** Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement. National Bureau of Economic Research, Working Paper No 3914.
- Harrison, G. W., Kriström, B. (1999).** General Equilibrium Effects of Increasing Carbon Taxes in Sweden. – R. Brännlund, I.-M. Gren (eds). Green Taxes. Economic Theory and Empirical Evidence from Scandinavia. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Keskkonnaministeerium 2005. Eesti keskkonnastrateegia aastani 2010. 25.10.2005. – <http://www.envir.ee/2959>
- Koalitsioonilepe 2005. Eesti Reformierakonna, Eesti Keskerakonna ja Eestimaa Rahvaliidu koalitsioonilepe. – <http://www.valitsus.ee/?id=1307>
- Markandya, A., Kiula, O. (2003).** Macroeconomic Analysis of the Implementation of a Carbon Tax in Estonia. Main Report. [Aruanne uurimistöö tellijatele, Keskkonnaministeeriumi koopia.]
- Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium 2005. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnang: Keskkonnatasude seadusega kaasnevate kulude mõju Eesti majandusele.
- Põlevkiviõli hind kerkis oksjonil 3600 kroonini (2005). – Postimees Online, 21. sept. – http://www.postimees.ee/210905/online_uudised/177712.php
- Rahandusministeerium 2005 = Ökomaksureformi lähtealused. – <http://www.fin.ee/index.php?id=13008>
- Rahandusministeerium 2005 (2) = Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet. Environmental taxes in the European Union 1980–2001. Eurostat. Statistics in Focus 9/2003.
- Reimer, A. (2005).** Kullapalavik paneb põlevkiviõli tootjad tehaseid ehitama. – Eesti Päevaleht Online. Ärileht, 12. okt. – http://www.arileht.ee/artikkel_3053.html
- Rootsi Rahandusministeerium. = The budget for 2006: Investing in new jobs, growth and welfare. 25.10.2005.– <http://www.sweden.gov.se/sb/d/5932/a/50219>
- Schlegelmilch, K. (2005).** Experiences with the Ecological Tax Reform in Germany. Ecotaxes in the New Member States. Conference by Green Budget Germany. Berlin, 12.10.2005
- Stern, D. I. (2003).** The Environmental Kuznets Curve. – http://www.ecoeco.org/publica/encyc_entries/Stern.pdf
- Swedish Road Administration. Congestion Charge Trials in Stockholm 3 January – 31 July 2006. – http://stockholmsforsoket.episerverhotell.net/upload/Faktablad_allm_eng_version%201.pdf
- Ulst, E., Hanson, M. (1996).** Riigirahandus II. Tartu Ülikooli kirjastus.
- UN 2003 = Handbook of National Accounting, Integrated Environmental and Economic Accounting 2003. United Nations/ European Commission/International Monetary Fund/Organisation for Economic Co-operation and Development/ World Bank.

Poolteist aastat Euroopa Liidus: Riigikogu esimesed võidud



Aili Ribulis
Euroopa poliitika ja
avaliku halduse magister

Riigikogu on suutnud oma seadusest tulenevat tugevat positsiooni Euroopa Liidu asjade kujundamisel edukalt kinnistada ning kindlustanud endale koha Eesti europoliitikas.

Eesti on olnud Euroopa Liidu liige juba poolteist aastat. See on küllalt pikk aeg, et anda hinnang enne liitumist kehtestatud struktuuridele. Senised laienemised on näidanud, et püsivad institutsionaalsed struktuurid Euroopa Liidu asjade otsustamisel kujunevad uues liikmesriigis välja liikmesuse algaastail. Osa kirjapandud normidest kinnistub tegelike käitumisnormidena, osa jääb lihtsalt paberile. Muu hulgas kinnistuvad täidesaatva ja seadusandliku võimu suhted Euroopa Liidu asjade otsustamisel.

Artikkel keskendub seadusandliku ja täidesaatva võimu suhetele Euroopa Liidu liikmeks oleku taustal ning käsitleb Riigikogu positsiooni Eesti poliitilises süsteemis.

Parlamendid – kaotajad või võitjad?

Kirjanduses väidetakse sageli, et Euroopa Liidu liikmeks saades nõrgeneb tunduvalt riigi parlamendi positsioon täidesaatva võimuga võrreldes. Seda põhjendatakse asjaoluga, et paljudes poliitikavaldkondades kandub Euroopa Liidu liikmeks olles otsustuspädevus riigi tasandilt Euroopa Liidu tasandile. Liikmesriigi parlamendile jääb olulistes poliitikavaldkondades – väliskaubanduse, põllu-

majanduse, siseturu ja mõnes muus valdkonnas – tunduvalt vähem võimu ise oma riigi õigusloome üle otsustada. Samuti nõrgendab riigi parlamendi positsiooni see, et Euroopa Liidus sünnivad otsused peamiselt valitsuste esindajate vaheliste läbirääkimiste tulemusena. Riigi parlamendi võimalused mõjutada täidesaatva võimu juhivat otsustusprotsessi on piiratud – tema panus Euroopa Liidu poliitikas piirdub otsekui eurodirektiivide muutmisega riigi õigusaktideks Brüsseli koridorides kokku lepitud suuniste kohaselt. Samas ei saa jätta lisamata, et parlamentide pädevuses on ka Euroopa Liidu lepingute muudatuste ratifitseerimine, mis hiljutiste valulike õppetundide taustal Prantsusmaal ja Hollandis ehk taas populaarsust võidab.

Teisalt võib väita, et Euroopa Liitu kuulmine pole sugugi ainuke ja määrav tegur liikmesriikide täidesaatva võimu tugevdamisel seadusandliku suhtes. Viimaste aastakümnete jooksul täheldatud parlamendi üldine nõrgenemine riigi poliitilistes süsteemides on toimunud Euroopa integratsiooni protsessist sõltumata (Raunio, Hix 2001, 148). See on tingitud poliitika tildisest moderniseerumisest, mis on toonud endaga kaasa poliitikavaldkondade komplekskuse kasvu. Poliitika kujundamine ja selle mõjutamine eeldab üha enam spetsiifilist valdkondlikku analüüsi. Valitsusel on parlamendiga võrreldes rohkem informatsiooni ja ressursse ekspertarvamuste tellimisel. Väidetakse isegi, et parlamendi roll poliitilises süsteemis on põhimõtteliselt muutunud, ta toimib arenena, kus mujal kokkulepitud poliitika formaalselt vastu võetakse (Raunio, Hix 2001, 143).

Muutusi vallandav jõud

Teisest küljest on just Euroopa Liidu liikmeks olek nii mõneski mõttes tugevdanud riigi parlamendi järelevalvet valitsuse üle, osutudes

paljudes liikmesriikides muudatusi vallandavaks jõuks. Tunnetades täidesaatva võimu domineerimist, on parlamendid hakanud nõudma rohkem informatsiooni ja suuremat kontrolli valitsuste Euroopa poliitika üle. Sel eesmärgil on liikmesriikide parlamentides loodud Euroopa Liidu asjade komisjonid. Paranenud juurdepääs informatsioonile ning valitsuse tegevust jälgiv silm on tugevdanud parlamendi kontrolli valitsuse tegevuse üle ministrite nõukogus. See on omakorda tõstnud valitsuse teadlikkust, et Euroopa Liidus otsuseid langetavad ministrid vastutavad ka väljaspool oma riiki tegutsedes rahvusparlamendi ees. Kui parlament pole ministri käitumisega rahul, võib ta asjaosaliselt nõuda selgitusi ning halvemal juhul algatada tema suhtes umbusalduse.

Siiski on väidetud, et isegi tugeva parlamentaarse kontrolliga riikides on parlamendi tegelik kontroll Euroopa õigusloome üle pigem illusoorne (Raunio, Hix 2001, 143). Tuleb tunnistada, et riigi parlamendil on suhteliselt raske suunata ja kontrollida valitsuse tegevust Euroopa Liidu otsustusmehhanismis. Probleem on eelkõige selles, et Euroopa Liidu õigusloomes orienteerumine eeldab valdkondlikku analüüsi, kiiret informatsiooni kogumist ja töötlemist, nõuab rohkem teadmisi kui riigi seadusloome tundmine ning on tihti väga tehnilise iseloomuga. Samuti ei võimalda Euroopa Liidu õigusloome tohutu maht piiratud ressurssidega riikide parlamentidel oma riigi õigusloome kõrvalt Euroopa Liidu arengusse piisavalt süveneda.

Riigi parlamendi huvi Euroopa Liidu asjade vastu võib olla soovitud väiksem ka puhtpragmatilistel põhjustel: valijate jaoks jäävad need teemad sageli liiga kaugeks. Peale selle võib parlamendile tunduda, et tehtud pingutustest hoolimata on võimalus oma häält kuuldavaks teha ja Euroopa Liidu õigusloomet mõjutada minimaalsed. Eriti puudutab see Ülemkogu kohtumisi, kus otsus sünnib tihti liikmesriikide valitsusjuhtide ja riigipeade vaheliste kompromisside tulemusena ning parlamente teavitatakse kokkulepitud otsustest tagantjärele.

Euroopa Liidu asjade komisjon – riigi parlamendi side Euroopaga

Viimaseil aastakümneil täheldatud riikide parlamentide üldine aktiveerumine Euroopa asjades kinnitab siiski liikmesriikide parlamentide osa üldist tugevnemist Euroopa Liidus (Wessels *et al* 2003, 432). See on seotud nii parlamentide reaktsiooniga järjest süvenevale integratsioonile ning sellest tuleneva otsustusprotsessi kaugenemisega kui ka pärast Maastrichti lepingu sõlmimist avalikkuse suurenenud tähelepanuga Euroopa Liidu asjadele. Osaliselt võib seda seostada Euroopa Parlamendi tegevusega, mis on tihendanud parlamentaarset suhtlemist liikmesriikide vahel ning tõstnud riikide parlamentide teadlikkust oma potentsiaalsest võimust. Parlamendid ei soovi enam pelgalt jälgida valitsuste poliitikat Euroopa Liidu asjades, vaid tahavad selles ise osaleda ning valitsustele suuniseid anda.

Parlamendi kontroll Euroopa asjade üle on liikmesriigiti erinev ning sõltub paljuski riigi poliitilise süsteemi eripärast. Suurt rolli mängivad seejuures riigi parlamentaarne kultuur, parlamendi roll valitsuse määramisel, avalik arvamus ja Euroopa asjade tähtsus riigi sisepoliitikas. Tugeva parlamentaarse kontrolliga riikideks peetakse Põhjamaid, eelkõige Taanit, Soomet ja Rootsit, ent ka Austriat. Parlamendis on kontroll Euroopa Liidu asjade üle tavaliselt koondunud Euroopa Liidu asjade komisjoni, selle juriidiline pädevus ja tegevus erinevad liikmesriigiti oluliselt. Mõnes liikmesriigis delegerib Euroopa Liidu asjade komisjon spetsiifiliste küsimuste arutamise alalistele valdkondlikele komisjonidele ning võtab seisukoha nende arvamusel. See tugevdab tunduvalt parlamendi võimu, sest alalised komisjonid on oma valdkonnas pädevamad.

Tugeva parlamentaarse riikides on parlamendil või selle komisjonil õigus anda valitsuse liikmeile mandaat läbirääkimisteks ministrite nõukogus. Sel juhul peavad ministrid enne ministrite nõukogu istungeid saama valitsuse seisukohtadele parlamendi heakskiidu. Ehkki

nad saavad selle mõni päev enne nõukogu istungit, mil ajalise surve tõttu pole valitsuse seisukohta tihti enam võimalik muuta, võib parlament põhimõtteliselt oma eriarvamuse alusel valitsuse seisukohti suunata, kitsendada ja muuta. Kuid siduvate mandaatide süsteemi Euroopa Liidu poliitilise süsteemi valguses võib ka kritiseerida. Parlamendi veto ei pruugi alati olla konstruktiivne, sest Euroopa Liidu läbirääkimistel ei ole tihti kokkuleppe saavutamise nimel võimalik ühe liikmesriigi arvamusega arvestada. Valitsusel on kokkulepete saavutamiseks vaja paindlikku mänguruumi. Arvestades eespool kirjeldatud valitsuste informatsiooni ja analüüsi eeliseid, võib parlamendi eriarvamuse teataval juhul tõstatada küsimuse parlamendi objektiivsusest.

Huvitav on märkida, et enamikus uutes liikmesriikides on parlamendil suhteliselt tugev positsioon, mis peegeldab edukaiks peetavate Põhjamaade mudelite ülevõtmist. Parlamendid on üldiselt hästi informeeritud ning nende väljendatud seisukohad on valitsusele siduvad. Näiteks peab Läti Seim valitsuse seisukohad enne Euroopa Liidu institutsioonidele esitamist heaks kiitma. Leedus toimib keerulisem süsteem, mis jagab Euroopa Liidu eelnõud tähtsuse järgi punaseks, kollaseks ja roheliseks ning selle kohaselt on parlamendi heakskiit kohustuslik, soovituslik või ebaoluline. Ehkki Tšehhi ja Ungari parlamendil on õigus anda valitsusele siduvaid arvamusi, ei pea kummaski riigis ministrid komisjoni ees valitsuse seisukohti tutvustama. Seda teevad ametnikud ning seetõttu ei tunneta ministrid Euroopa Liidu asjades otsest vastutust parlamendi ees.

Riigikogu roll Eesti europoliitika kujundamisel

Ka Eestis on Riigikogu valitsusega võrreldes nõrgemas positsioonis nii pädevuse, ressurside kui ka informatsiooni poolest. Euroopa Liidu asjad on paljudele Riigikogu liikmetele kauged, keerulised ja võõrad ning neisse süvenemine nõuab saadikuil parajat

lisapingutust. Tehnilisele keerukusele lisandub informatsiooni suur maht – iga päev saabub Riigikokku kaks-kolm Euroopa Liidu õigusakti eelnõu. Komisjonis on ametnikke vähe ning neile ei ole võimalik lõpmatuseni koormust lisada.

Nimetatud probleemidest hoolimata võib pooleteise Euroopa Liidu liikmeks oldud aasta jooksul tehtu põhjal väita, et Riigikogu on oma seadusest tulenevat tugevat positsiooni hästi kinnistanud. Enne liitumist määrati kindlaks hästi toimiv mudel, mis on sätestatud Riigikogu kodukorra seaduses. Paljuski võib paralleelsele tõmmata Põhjamaade mudeliga, eriti Soomega. Mõlemal juhul on pädevus Euroopa asjades jagatud Euroopa Liidu asjade komisjoni ja kindla valdkonnaga tegeleva alatise komisjoni vahel (v.a Euroopa Liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas). Riigikogus mängib kesket rolli Euroopa Liidu asjade komisjon, kus Riigikogu nimel kujundatakse valitsusele siduv seisukoht alatiste komisjonide seisukohtade alusel. Kui valitsus ei pea Riigikogu seisukohast kinni, peab ta seda esimesel võimalusel põhjendama; see tugevdab Riigikogu positsiooni.

Riigikogu pädevusse kuulub küllaltki palju Euroopa Liidu asju, seetõttu saab ta tugevasti mõjutada valitsuse positsioone Euroopa Liidu õigusloomes. Valitsus peab esitama Riigikogule seisukohavõtuks Euroopa Liidu õigusaktide eelnõud, mis nõuavad seaduse või Riigikogu otsuse vastuvõtmist, muutmist või kehtetuks tunnistamist ning mille vastuvõtmisega kaasneb majanduslik või sotsiaalne mõju. Peale selle võib Riigikogu väljendada oma arvamust muude tähtsate Euroopa Liidu asjade kohta ning kontrollida valitsuse tegevust Euroopa Liidu poliitika teostamisel.

Valitsus peab lisama õigusakti eelnõule põhjaliku seletuskirja, mis selgitab eelnõu eesmärki, menetlemise korda ja ajakava, ülevaadet selle vastuvõtmisega kaasnevatest mõjudest ning oma seisukohta eelnõu suhtes.

Kritiseerivalt võib mainida, et Euroopa Liidu asjade komisjon võtab seisukoha peamiselt valitsusest tulnud informatsiooni alusel, ise ei jõua ta teistest allikatest, näiteks huvi-

rühmadelt, infot hankida ja seda töödelda. See on probleem isegi tugevate huvirühmadega ja tugevate parlamentidega liikmesriikidele, sest parlamentide võime infot töödelda on ressursside nappuse tõttu piiratud. Seetõttu peavad valitsuse koostatud seletuskirjad olema võimalikult täpsed ja põhjalikud.

Euroopa Liidu asjade komisjon on oma senise tegevusega pannud aluse tugeva komisjoni traditsioonile. Kaks korda nädalas peetavad istungid võimaldavad Euroopa Liidu arengut pidevalt jälgida ja muutustele kiiresti reageerida. Rutiinse Euroopa Liidu õigusloomega tegelemise kõrval on komisjon olnud aktiivne paljude Euroopa Liidu liikmesusega seotud küsimuste tõstatamisel ning nendega seotud probleemide lahendamisel. Euroopa Liidu asjade komisjoni väärtust tõstab see, et mitu komisjoniliiget 15-st on endised ministrid, sealhulgas üks endine peaminister. Komisjoni tööd juhib endine välisminister ning komisjoni kuulub ka väliskomisjoni esimees. Seetõttu võib väita, et Euroopa Liidu asjade komisjoni liikmed on Euroopa Liidu asjadega üldjoontes hästi kursis olevad kogenud poliitikud, kelle autoriteet on kõrge.

Põhimõtteliselt peaksid ministrid käima Euroopa Liidu asjade komisjonis enne ministrite nõukogu valdkondlikke istungeid. Komisjon on paaril korral avaldanud rahulolematust ministrite ilmumata jätmise pärast. Enne Ülemkogu istungeid käib komisjonis tavapäraselt peaminister, pärast Ülemkogu saadetakse kokkuvõtte seal toimunud komisjonile kirjalikult. Riigikogu positsiooni tugevdaks veelgi see, kui ka pärast Ülemkogu käiks peaminister seal tehtud otsuseid selgitamas. Euroopa Liidu asjade komisjon on juhtinud tähelepanu sellele, et Eesti huvide paremaks kaitsmiseks Euroopa Liidu otsustusmehhanismis peaksid ministrid iga kord ministrite nõukogu istungeil osalema. Euroopa Liidu asjade komisjon on oma positsiooni valitsuse suhtes tugevdanud ka mitmete valitsusele suunatud märkuste osas. Muu hulgas on ta teatanud, et valitsuse esialgseid prioriteete ühe või teise riigi eesistumise ajal tuleks komisjonile tutvustada enne eesis-

tumisperioodi algust ning soovinud valitsuselt põhjalikumaid õigusaktide seletuskirju. See annab tunnistust Riigikogu soovist tihendada valitsuse ja parlamendi suhteid Euroopa Liidu asjades.

Riigikogu on teiste liikmesriikide sarnaselt enamasti valitsuse seisukohti toetanud, mis näitab nii valitsuse kui ka Riigikogu pädevust. Mitu korda on Riigikogu siiski valitsuse seisukohti muutnud ja suunanud ning kitsendanud ministri volitusi. Euroopa Liidu asjade komisjon on poliitika kujundamise protsessi sekkunud ka ministritele suunatud ettepanekute kaudu, et tõmmata ministrite nõukogu tähelepanu mõnele küsimusele või tõstatada seaduseelnõu ettevalmistavas Euroopa Liidu tööühmas mõni Eesti seisukohalt oluline küsimus, jälgides nimetatud eelnõu edasist menetlemist. Riigikogu on korduvalt palunud valitsuselt lisainformatsiooni üksikute seaduseelnõude kohta, kinnitades oma huvi sisuliste küsimuste vastu ning soovi protsesse mõjutada.

Heade tavade tähtsus tulevikus

Eesti on värske Euroopa Liidu liige ning seetõttu tõhus parlamendi kontroll valitsuse tegevuse üle Euroopa Liidu asjades alles kujuneb. Üldjoontes võib väita, et Riigikogu on hästi kasutanud oma seadusest tulenevat tugevat positsiooni mõjutada Euroopa Liidu poliitikat. Praegu on Riigikogule oluline, et uued täidesaatva ja seadusandliku võimu käitumisnormid kanduksid paberilt tegelikkusesse ja kinnistuksid. Poolteise aasta jooksul juurdunud hea valitsemise tavad loovad traditsiooni, mis mõjutab poliitilise süsteemi arengut pikema aja jooksul. Parlamendi tugev positsioon on tähtis eelkõige ennetuslikust aspektist, see sunnib valitsust parlamendiga rohkem konsulteerima ja tema arvamust arvestama. Parlamendi ja valitsuse suhted mõjutavad kogu poliitilise süsteemi toimimist, sest parlamendi tugevnenud positsioon Euroopa Liidu asjade otsustamisel mõjutab ka teisi valdkondi. Seetõttu peab Riigikogu olema jätkuvalt aktiivne ning kasutama oma võimalusi valitsuse tegevuse suunamiseks ja järele-

valveks. Õigusaktide menetlemise ajakulu ning Riigikogu napp ressursse arvestades pole seda mõistagi võimalik teha iga õigusakti puhul, ent tähtsate küsimuste korral on see Riigikogu tugeva positsiooni säilitamiseks Euroopa Liidu asjade kujundamisel vältimatu.

Kasutatud kirjandus

Fourth bi-annual report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny. COSAC Secretariat. October 2005, London. – <http://www.cosac.org/en/documents/biannual/number4/>

Raunio, T., Hix, S. (2001). Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government. – K. H. Goetz, S. Hix (eds). *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*. London: Frank Cass, pp 142–168.

Third bi-annual report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny. COSAC Secretariat. May 2005, Luxembourg. – <http://www.cosac.org/en/documents/biannual/third/>

Wessels, W., Maurer, A., Mittag, J. (eds) (2003). *Fifteen into One? The European Union and its Member States*. Manchester: Manchester University Press.

2004. aastal ühinenud riikide parlamentide kaasatus Euroopa Liidu otsustusprotsessi



Olev Aarma
Riigikogu Euroopa Liidu
asjade komisjoni nõunik-
sekretariaadijuhataja

Euroopa Liidus peetakse tähtsaks, et liikmesriikide valitsuste kõrval oleksid Euroopa asjade otsustamisse kaasatud ka nende riikide parlamendid.

Euroopa Liidu laienemisest Kesk- ja Ida-Euroopa riikidesse on möödunud 17 kuud. Ühinemise eel muudeti neis riikides Euroopa Liidu küsimuste koordineerimise mehhanisme, et ühinemise järel tagada liikmesriikidele kohased seisukohtade kujundamise, kooskõlastamise ja edastamise viisid. Riigisisese koordineerimismudeli ümberkorraldamises osalesid ka liituvate riikide parlamendid. Et parlamente Euroopa Liidu otsustusprotsessi paremini kaasata, muudeti asjakohaseid õigusakte, alates põhiseadusest ja lõpetades korralduslike dokumentidega.

Liikmesriikide parlamentide kaasamine Euroopa Liidu otsustusprotsessi pole uudne idee, kaasamise meetodeid on analüüsinud õigusteadlased ja politoloogid. Ka on parlamendid ise aktiivselt infot vahetanud; selle tulemusena võeti Kreeka eesistumise ajal 27. jaanuaril 2003 parlamentide Euroopa Liidu asjade komisjonide esinduste erakorralisel konverentsil vastu nn Kopenhaageni parlamentaarsed suunised, mis kajastavad parlamentide kaasamise head tava. Taani *Folketing* kui suuniste ettevalmistaja on dokumendi aluseks võtnud Põhjamaades rakendatavad tugevad parlamentaarse kontrolli meetodid. Euroopa Liidu liikmesriikide parlamentide Euroopa Liidu asjade komisjonide konverents

(COSAC) on viimase kahe aasta jooksul koostanud poolaastaruandeid liikmesriikide parlamentaarse järelevalve arengu kohta. Aruannetesse on koondatud andmed Euroopa Liidu asjade komisjonide moodustamise aluse, struktuuri, mandaadi ja kasutatava dokumentatsiooni kohta.

Äsja liitunud riikide parlamendid on korraldanud konverentse, vaagimaks liitumisjärgse parlamentaarse järelevalve mehhanismide tõhusust Euroopa Liidu kontekstis. Eriti aktiivsed on olnud Ungari ja Leedu parlament.

2004. aastal liitunud Kesk- ja Ida-Euroopa riikide parlamendid on loonud võimalikult parlamendisõbraliku mudeli, mis tugineb Soome ja Taani kogemustele. Arvestada tuleb iga riigi poliitilise ja haldussüsteemi omapära ning traditsioone. Seega pole võimalik luua identset süsteemi isegi juhul, kui olemasolevat(aid) süsteemi(e) kopeeritakse.

Käesoleva artikli eesmärk on anda ülevaade 2004. aasta 1. mail liitunud riikide parlamentide kogemusest Euroopa Liidu otsustusprotsessi parlamentaarse järelevalve korraldamisel. Järelevalve korraldamise süsteemide võrdlemiseks on valitud kolm näitajat: mandaadi andmine ja siduvus, arutletavate dokumentide valik ja menetlus, parlamendi valdkondlike komisjonide kaasamine ja ministrite osalemine Euroopa Liidu asjade komisjonis.

Mandaadi andmine ja siduvus

COSAC-i konverentsile saadetud vastustes viitavad kõik Euroopa Liidu Kesk- ja Ida-Euroopa liikmesriikide parlamendid valitsusele antava mandaadi vähemal või suuremal määral siduvale iseloomule.

Sloveenias sõnastatakse riigi seisukohad koostöös valitsusega (*co-formulating*). Antav mandaat on poliitiliselt siduv. Valitsusele antakse mandaat tegelda Euroopa Liidu õigusloomega, ministrite nõukogu päevakorras

olevatest küsimustest ainult nendega, mis sisaldavad õigusaktide eelnõusid. Parlamendi valdkondlikud komisjonid esitavad Euroopa Liidu asjade komisjonile seisukoha ning kui ¼ parlamendi koosseisust või juhatus või valdkondlik komisjon soovib, arutatakse küsimust täiskogul. Kui seisukoha esitab täiskogu, on tegemist otsusega seisukoha suhtes ja enam pole see valitsusega koostöös sõnastatud seisukoht (*co-formulating*).

Poola Seimi Euroopa Liidu asjade komisjon esitab valitsusele seisukoha kõigi eelnõude suhtes, mille valitsus on Seimile edastanud. Kui Seim ei esita (ei jõua esitada) Euroopa Liidu õigusakti eelnõu kohta arvamust 21 päeva jooksul eelnõu Euroopa Komisjoni ministrite nõukogule esitamise päevast, arvestab valitsus, et parlament ei taha seisukohta võtta. Teine võimalus on esitada arvamused seadusloomeprotsessi käigus: valitsus informeerib Seimi arutelude käigust ja esitatud seisukohtadest. Kolmas võimalus on võtta seisukoht enne ministrite nõukogu kohtumist, kui valitsuse esindaja tutvustab Poola seisukohti. Seimi seisukohad pole valitsusele otseselt siduvad. Seimi ja Senati osalemist Euroopa Liidu riigisisese koordineerimise protsessis on arutanud Poola Konstitutsioonikohus. Probleem tekkis seoses Senati kõrvalejäämisega Euroopa Liidu õigusloome teisest faasist, s.t eelnõu menetlemisest ministrite nõukogus. Poola seadus, mille Senat vaidlustas, sätestas ainult alamkoja osalemise. Kohtu otsuse kohaselt osaleb selles protsessis ka Senat.

Tšehhi valitsus ei tohi esitada oma seisukohta ministrite nõukogus enne, kui parlament on küsimust arutanud. Arutatavate dokumentide valiku teeb Euroopa Liidu asjade komisjon ning valitsus peab komisjonis arutatavatele Euroopa Liidu õigusaktide eelnõudele koostama seletuskirja (10 päeva jooksul).

Senati arvamusega võib valitsus arvestada, alamkoja arvamusega Euroopa Liidu eelnõude kohta peab aga kindlasti arvestama (siiski pole ka alamkoja seisukoht juriidiliselt siduv). Senatil on parlamentaarse järelevalve reservatsioon (*scrutiny reservation*) võtmise õigus

(kuni 35 päevaks), mis kehtib ainult Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude kohta esimese samba valdkonnas.

Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon võib valitsuse seisukohad heaks kiita, teadmiseks võtta, tagasi lükata, osaliselt parandada või täiendada ja seisukohta mitte võtta. Riigikogu kodukorra seaduse järgi peab Vabariigi Valitsus juhinduma Riigikogu antud suunistest. Erandiks on olukord, kus Euroopa Liidu asjade komisjoni antud mandaat jätab valitsusliikme läbirääkimistel isolatsiooni, mis kahjustaks Eesti huve ega võimaldaks teha kompromisse.

Siduvuse kontekstis tuleb vaadelda juhtumeid, kui parlament ei esita teatud (tavaliselt fikseeritud) aja jooksul valitsusele oma seisukohta. Enamikus riikides tähendab see valitsuse esitatud seisukohtade heakskiitu, Eestis ei ole küsimus õiguslikult reguleeritud.

Valitsusliikmete osalemine komisjoni istungil

Valitsusliikmete osalemine Euroopa Liidu asjade ja valdkondlike komisjonide istungil annab võimaluse arutada ettepanekuid poliitilisel tasandil, s.t tasandil, kus ministri spetsialist, kes pole poliitik, ei tunne end parlamendisadikutega debateerides pädevalt. Teisalt näitab ministrite osalemine komisjonides ka valitsusliikmete suhtumist parlamentaarsesse järelevalvesse ning parlamendi kaasamise vajadusse Euroopa Liidu küsimuste otsustamisel.

Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjonis on tavaks, et valitsuse liikmed osalevad komisjoni istungeil siis, kui arutatakse ministrite nõukogu kohtumiste temaatikat. Komisjoni istungile on seoses Euroopa Liidu õigusaktide eelnõudega kutsutud asjakohase ministri spetsialiste (eelistatavalt inimesi, kes on koostanud eelnõu seletuskirja). Probleeme võib tekkida ministrite tiheda ajagraafiku ja sellest tuleneva võimalustenaappuse tõttu, teisalt on ka Euroopa Liidu asjade komisjoni istungite korraldamise aeg Riigikogu kodukorraga suhteliselt piiratud, mis omakorda kahandab võimalusi

komisjoniliikmete ja ministrite arutelude korraldamiseks.

2004. aasta statistika näitab, et valitsuse liikmed on osalenud 55% Euroopa Liidu asjade komisjoni istungeil (keskmine näitaja) ja 2005. aastal jaanuarist augustini keskmiselt 51%-l. Need arvud ei kajasta ministrite puudumise põhjusi. Lisamärkusena olgu mainitud, et mõnes Euroopa Liidu nõukogus arutatakse kahe ministri vastutusalas olevaid küsimusi ning seetõttu võib selle nõukogu ühele istungile kutsuda kaks ministrit, näiteks justiits- ja siseküsimuste nõukogu istungile justiitsministri ja siseministri, konkurentsi- ja tööhõive nõukogu istungile majandus- ja kommunikatsiooniministri ning haridus- ja teadusministri, põllumajanduse ja kalanduse nõukogu istungile põllumajandusministri ja keskkonnaministri ning haridus-, noorte- ja kultuurinõukogu istungile haridus- ja teadusministri ning kultuuriministri.

Milline on olukord teistes uutes liikmesriikides?

Poola Seimi Euroopa Liidu asjade komisjoni istungil ei arutata päevakorrapunkti, kui vastav minister puudub. Leedus osalevad ministrid Euroopa Liidu asjade komisjoni istungeil nii enne kui ka pärast ministrite nõukogu kohtumisi. Sloveenia Euroopa Liidu asjade komisjonis osaleb tavaliselt minister või poliitiline ametnik. Slovakkia puhul on erialaministrite kohalolek Euroopa Liidu asjade komisjonis kohustuslik, probleeme on olnud peaministri komisjonis osalemisega enne Euroopa Ülemkogu kohtumisi.

Tšehhi parlamendi Esindajatekoja Euroopa Liidu asjade komisjon ministrite osalemist komisjonis enne ministrite nõukogu kohtumisi tavaks ei pea ning igale ministrile esitatakse kindla päevakorra järgi eraldi kutse.

Valdkondlike komisjonide kaasamine

Valdkondlikke komisjone kaasatakse Euroopa Liidu temaatika käsitlemisse enamikus parlamentides. Näiteks Leedus on komisjonide kaasatus n-ö vabatahtlik, Eestis seevastu peavad alatiseid komisjonid oma seisukoha edastama

Euroopa Liidu asjade komisjonile Riigikogu juhatuse otsuse kohaselt.

Leedu Seimi valdkondlikud komisjonid koostasid kuu aja jooksul nimekirja nende hinnangul Leedule tähtsaist Euroopa Liidu õigusloomeettepanekuist Euroopa Komisjoni iga-aastasele õigusloome- ja tegevuskavale tuginedes. Seejärel koondas Euroopa Liidu asjade komisjon esitatud nimekirjad ühte dokumenti ning esitas valitsusele. Seimi maaelukomisjon valis Euroopa Komisjoni 2005. aasta õigusloomekavast aruteludeks välja 42 eelnõu, millest 20 ei olnud olulise tähtsusega.

Sloveenias on valdkondlike komisjonide arvamus kohustuslik, kui tegemist on Euroopa Liidu õigusakti eelnõuga, ning pole kohustuslik, kui arutatakse ministrite nõukogu päevakorda või muid küsimusi.

Poola Seimi valdkondlikud komisjonid pole Euroopa Liidu otsustusprotsessi vahetult kaasatud, Euroopa Liidu asjade komisjonil on võimalus neilt vajaduse ja soovi korral arvamust küsida.

Riigikogu alatiseid komisjonid on Euroopa Liidu asjade komisjonile arvamuse andnud 2004. aasta maikuust (3.10.2005 seisuga) alates kokku 57 korral. Valitsus on Riigikogu menetlusse 2004. aasta maist kuni 2005. aasta 3. oktoobrini andnud 62 dokumenti ja dokumendipaketti (arvestatud ei ole ministrite nõukogu istungi eelseid materjale).

Riigikogus 2004. aastal menetluses olnud Euroopa Liidu õigusaktide kohta saab dokumentide põhjal järeldada, et menetluses olnud Euroopa Liidu õigusaktide eelnõudest andis Euroopa Liidu asjade komisjon nelja eelnõu kohta oma seisukoha pärast poliitilise kokkuleppe saavutamist ministrite nõukogus. Kahe eelnõu puhul menetles Riigikogu valitsuse materjale pärast seda, kui eelnõu menetlemine ministrite nõukogus asendati nõukogu järelduste menetlemisega. Lisaks sellele saabus neli Euroopa Liidu õigusakti eelnõu, mille menetlemine jäi 2004. aastal lõpetamata, Riigikogusse vähem kui kaks nädalat enne poliitilise kokkuleppe saavutamist ministrite nõukogus, s.t ei arvestatud eelnõu Riigikogus menetlemise soovitatavat miinimumtähtaega.

Eelnõud saabusid Riigikogusse vastavalt üks päev pärast poliitilise kokkuleppe saavutamist Euroopa Liidus, poliitilise kokkuleppe saavutamise päeval ning kuus ja kümme päeva enne poliitilise kokkuleppe saavutamist Euroopa Liidus.

Kõigi uute liikmesriikide parlamendid (välja arvatud Küpros) on viidanud dokumentide tõlgitud versioonide õigeaegse saamise probleemidele. Tõlgete puudumine muudab raskeks ja kohati võimatuks või ebanõistlikult kulukaks eeskätt valdkondlike komisjonide tehtava dokumentide analüüsi.

Materjali edastamine, valik ja menetlemine

Euroopa Liidu õigusaktide eelnõudega seoses ja ka enne ministrite nõukogu kohtumisi esitavad valitsused parlamentidele taustadokumendid ja nende kommentaarid.

Leedu Seim on protsessi kaasatud algusest peale, sest nii ametnikel kui ka Euroopa Liidu asjade komisjoni liikmeil on isiklik ligipääs riigisisesele Euroopa Liidu dokumentide menetlemise andmebaasile. Valitsus esitab Seimile aruteluks Seimi poolt valitud Euroopa Liidu õigusaktide eelnõud ja dokumendid. Valiku aluseks on ühest küljest valdkondlike komisjonide nn soovikava Euroopa Komisjoni aasta õigusloomekava baasil, teisalt on ka Euroopa Liidu asjade komisjonil samalaadne valikuvõimalus. Kõik eelnõud saavad saabudes nn valgusfoori-klassifikatsiooni järgi tähise (punane = eriti oluline, kollane = oluline, roheline = väheoluline) ning sellest lähtuvalt on valitsusel võimalik parlamendi huve silmas pidada.

Malta parlamentaarse järelevalve süsteem on dokumendipõhine. Käsitletakse kõiki Euroopa Komisjoni ettepanekuid ja vajadusel ka muude institutsioonide dokumente. Kaheksaliikmeline komisjon jaguneb kolmeks töörühmaks. Esimene tegeleb dokumentide valikuga ning otsustab, kas dokument vajab edasist arutelu. Kui dokument seda vajab, suunab töörühm dokumendi kas komisjoni üldkoosseisule või teisele või kolmandale töörühmale või sotsiaal-

komisjonile. Teise töörühma vastutusalasse kuuluvad majandus-rahandus, maksud, teadusuuringud, tööhõive, haridus ja kultuur, tolliliit, eelarve, regionaalpoliitika, kolmanda rühma vastutusalasse tervise- ja tarbijakaitse, arenguabi, maaelu areng, laienemine, välissuhted, ettevõtlus ja infoühiskond. Kasutatakse järelevalve reservatsiooni mõistet (*scrutiny reservation*), selle järgi ei tohi minister küsimuses võtta seisukohta enne, kui parlament on küsimust arutanud.

Slovakkias peab vastava ala minister esitama valitsuse seisukoha parlamendi Euroopa Liidu asjade komisjonile kaks nädalat enne ministrite nõukogu asjakohase istungi toimumist. Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude puhul on valitsusel parlamendile seisukoha andmiseks kolm nädalat päevast, mil Euroopa Komisjon esitas eelnõu valitsusele. Dokumendid valitakse ministeeriumide ettepanekuist lähtuvalt Euroopa Komisjoni aasta tegevus- ja seadusloomekavast ning kooskõlas Euroopa Liidu asjade komisjoni ja valdkondlike komisjonidega.

Poola Seim saab valitsuselt peaaegu kõik Euroopa Liidust saabuval materjalid (ametnike hinnangul on viimase 15 kuu jooksul laekunud 32 000 dokumenti). Informatsiooniga saab tutvuda Euroopa Liidu dokumentide andmebaasi kaudu, millele on suures osas avalik ligipääs. Arutatavate küsimuste valiku teeb Euroopa Liidu asjade komisjoni juhtkond. Selekteerimisele aitab kaasa parlamendis toimiv raportöörade süsteem.

Ungari Euroopa Liidu asjade komisjon tegeleb järelevalvega selektiivselt, s.t arutatakse üksnes poliitiliselt ja majanduslikult olulisi eelnõusid, valiku teeb Euroopa Liidu asjade komisjon koostöös parlamendi esimehega. Tähtis on fraktsioonide sekretariaatide Euroopa Liidu spetsialistide panus.

Läti järelevalvesüsteem tugineb seisukohtade andmisel valitsuse seisukohtadele, mis edastatakse Euroopa Liidu institutsioonidele. Valitsus ja parlament selekteerivad arutatavad küsimused kõrgemate ametnike tasandil. Läti saadikute arvates pole ministrite nõukogu istungi eelne seisukohtade andmine

parlamentaarset järelevalvet jaoks piisav. Järelevalvesüsteemi on kavas põhjalikult muuta, kaasates valdkondlikke komisjone ja tagades subsidiaarse järelevalvet.

Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon saab dokumente kolme peamise kanali kaudu: otse Euroopa Komisjonist ja ministrite nõukogu peasekretariaadist, Vabariigi Valitsuselt Riigikantselei vahendusel ja ametnike tasandil ka koordinatsioonikogu kaudu.

Euroopa Liidu institutsioonidelt otse saadud dokumentide peamine lisaväärtus on teave dokumentide olemasolust, tihti on see ka kiireim dokumentide eestikeelsete versioonide saamise kanal. Teave dokumendi edastamisest on Euroopa Liidu asjade komisjoni sekretariaadil olemas alternatiivselt ka Riigikantselei hallatava Euroopa Liidu dokumendihaldussüsteemi kaudu. Koordinatsioonikogu istungeil osaledes on komisjoni sekretariaadil võimalik tutvuda dokumentidega enne nende esitamist Vabariigi Valitsusele. Et valitsuse istungid toimuvad neljapäeviti ja Euroopa Liidu asjade komisjoni istungid reedeti, on koordinatsioonikogus saadud eelinfo ainuke võimalus Euroopa Liidu asjade komisjoni liikmete informeerimiseks ja dokumentidega varustamiseks mõistliku, läbitöötamiseks vajaliku ajavaruga.

Dokumentide esitamisel Riigikogule ja Euroopa Liidu asjade komisjonile lähtub valitsus Riigikogu kodukorra seaduses sätestatud kriteeriumidest, samal ajal on Eesti riigisisese koordinatsiooni põhimõtete kohaselt ministril suur valikuvabadus, mida valitsusele (ja sellest tulenevalt ka Riigikogule) esitada.

Järeldused

Mida eespool mainitud järeldada? Mandaadi juriidiline siduvus ei näita alati parlamendi tugevust. Poliitilise mandaadi andmine võib tähendada olulist rolli ja kaasatust Euroopa

Liidu valitsustekeskse otsustusprotsessi. Kindlasti on oma osa ka koordineeriva komisjoni (Euroopa Liidu asjade komisjoni) võimalusel ja soovil otsustusprotsessis osaleda. Komisjoni liikmeil on tihti topeltkoormus nii valdkondlikesse komisjonidesse kui ka Euroopa Liidu asjade komisjoni kuulumise tõttu.

Parlamendi ja täpsemalt Euroopa Liidu asjade komisjoni kompetentsi määramine õigusaktidega ei ole ainus lahendus. Liitumise järel on võimalik arendada head parlamentaarset tava, mis on kirjutatud seadusega võrreldes igati konkurentsivõimeline.

Töö planeerimine ja dokumentide selekteerimine on vajalik nii parlamendi kui ka täitevõimu Euroopa Liidu alase tegevuse tõhustamiseks. Uued liikmesriigid on valinud mitu lähenemisviisi: valitsus esitab parlamendile kõik dokumendid, parlament valib ja nõuab valitsuselt dokumendid Euroopa Komisjoni aastasesest seadusloomekavast lähtudes ning valitsus selekteerib, parlamendile esitatakse üksnes valitsuses arutatud dokumendid (eel-nõud). Viimase puhul võib parlament ka omal algatusel valitsuselt dokumente nõuda.

Üsna laialt on levinud praktika, et Euroopa Liidu õigusakti eelnõule lisaks saab parlament valitsuse seisukoha ja kommentaari. Peamised erinevused riigiti ilmnevad selles, milline on kaas- või seletuskirja esitamise tähtaeg ning kas see on seotud valitsuse istungitega või mitte.

Nii vanade kui ka uute liikmesriikide parlamentide Euroopa Liidu otsustusprotsessis osalemise kõige suurem vaenlane on aeg. Parlamenditöö ajagraafik ei kattu valitsuse omaga, valitsuse seisukohti, kommentaare ja seletuskirju ettevalmistavad ametnikud ei oska parlamendi kaasamisest tuleneva ajanihkega arvestada, mis toob kaasa n-ö viimasel minutil esitamise ja kahandab seetõttu parlamendiliikmete võimalust otsustusprotsessis efektiivselt osaleda.

Kasutatud kirjandus

Austrevicius, P. (2005). The Lithuanian EU Scrutiny Procedure. Speech at the Conference on Scrutiny Procedure in the ten new EU Member States. Budapest.

Azzopardi, J. (2005). Scrutiny System in Malta. Speech at the Conference on Scrutiny Procedure in the ten new EU Member States. Budapest.

Bulvinaite, I. (2005). The Role of Specialized Committees of the Seimas in the Debate of the European Union Matters. Presentation at the Seminar "Informing the National Parliaments on EU Matters". Vilnius.

Eörsi, M. (2005). Scrutiny Process in the Hungarian National Assembly. Speech at the Conference on Scrutiny Procedure in the ten new EU Member States. Budapest.

Ondrias, K. (2005). Committee of European Affairs of the National Council of the Slovak Republic. Speech at the Conference on Scrutiny Procedure in the ten new EU Member States. Budapest.

Raulinaityte, L. (2005). The Role of the Committee on European Affairs of the Seimas in Co-ordinating the EU Affairs. Presentation at the Seminar "Informing the National Parliaments on EU Matters". Vilnius.

Žeruolis, D. (2005). Lithuania's Co-ordination of EU Affairs at Horizontal Level. Presentation at the Seminar "Informing the National Parliaments on EU Matters". Vilnius.

2003/C 154/01. Official Journal of the European Union.

2004/ C 270/01. Euroopa Liidu Teataja.

<http://www.cosac.org/en/documents/biannual/second/>

<http://www.cosac.org/en/documents/biannual/third/>

<http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/protocols.form>

<http://www.riigikogu.ee/?id=12750>

<http://www.riigikogu.ee/?id=15039>

Riigikogu meediakajastuste analüüs (mai – oktoober 2005)



*Tarmu Tammerk
Agence France-Presse'i
Eesti korrespondent*

Restoraniarved, taksokulu, isiklike sõitude hüvitised... selliseid ettehteid saab teha ainult 101 inimesele. Mõeldes seadusandliku kogu mainele, tuleneb siit Riigikogu suur vastutus nii kuluhüvitiste kasutamisel kui ka hüvisteteemal ajakirjandusega suhtlemisel.

Mai-juuni

2005. aasta mais ja juunis tõmbas Riigikoguga seonduvalt meedia tähelepanu kõige enam e-hääletamine, välireklaami keelustamine ja piirilepingu ratifitseerimine. Kõik kolm teemat on seotud Riigikogu seadusandliku tegevusega.

E-hääletamise teemal oli ajakirjanduses elav debatt, mida hoidis üleval eelnõu mitmekordne vastuvõtmine-tagasilükkamine. See võimaldas pidada mitte ainult parteipoliitilist, vaid ka sisulist arutelu, kus esitati rohkesti teoreetilisi argumente (näiteks Ivar Tallo, Postimees, 12. mai).

Teemakäsitlust elavdas tunduvalt asjaolu, et meediaorganisatsioonid asusid erinevatele seisukohtadele. Postimees suhtus skeptiliselt, Äripäev ja Eesti Päevaleht toetavalt. Tulemuseks oli suur kommentaaride, repliikide, juhtkirjade arv (võrreldes teiste teemadega). Kõnelema pääses ka eelnõu menetlust juhtinud põhiseaduskomisjon, kuigi enamasti uudisteagentuuride uudistes, mitte lehelugudes.

E-hääletamise ümber puhkenud vaidlus andis ajakirjandusele põhjuse analüüsida seadusloomet laiemalt, kaasa arvatud Riigikogu ja presidendi institutsiooni suhteid (näiteks Eesti Päevaleht, 29. juuni: “Rüütel ajab üha jõulisemat joont”). Harilikult selliseid analüüse ei ilmu.

Poliitilise välireklaami keelustamine sai meedia valdava toetuse osaliseks. Seda seadusandlikku initsiatiivi toetas mitu meediaväljaannet, samuti kõlas toetuseks rahva hääli lugejakirjades. Keskfraktsiooni esindaja Evelyn Sepa retoorika poliitilise kommunikatsiooni kägistamisest (Postimees, 6. juuni: “Vaikiva ajastu hiiliv tagasitulek”) jäi aga hütudjaks hääleks kõrbes. Postimees näiteks naeruvääristab seda kartust 10. juuni kommentaaris. Mart Kadastik naeruvääristab 14. juunil omakorda keelustamise tuhinat.

Piirilepingute sõlmimise ja ratifitseerimise vastaste hääli kajastab meedias võimsamalt kui võinuks eeldada eelnevate seisukohtade põhjal. Üks põhjus on see, et ajakirjandus tunneb teravdatud huvi põhivooluga konfliktis olevate seisukohtade vastu. Suurt aktiivsust näitas üles Isamaaliit, kelle esindajaid ohtralt tsiteeriti ning kelle arvamused (ennekõike Tõnis Lukase omi) avaldati eriti maakonnalehtedes. Lühemaajaliselt kerkis esile Res Publica vastuseis lepingute ratifitseerimisele.

Lepinguid kaitses avalikkuses Riigikogu liikmeist enim Kristiina Ojula, kes oma seisukohti väljendas peamiselt maakonnalehtede arvamused kaudu. Kuna uudisväärtuste hulka kuulub konfliktis, domineeris piirilepingutega seoses kriitiline noot (tüüpplahenemine: “Isamaaliit kritiseerib riigijuhte”).

Piirilepingute teemat toitis meedias ka Eesti Televisiooni 18. mai saade “Foorum”, sest saate külalised esinesid ebatavaliselt kirglikult ja emotsionaalselt. See tõi omakorda kaasa kommentaare saate sisu ja vormi kohta.

Piirilepete ratifitseerimine Riigikogus 20. juunil sai eeldatult ulatusliku meediatähelepanu osaliseks, koos sellele järgnenud Venemaa reaktsiooniga.

Piirilepingu ja teiste Venemaaga seotud teemade puhul on märkimisväärne väliskomisjoni aseesimehe Marko Mihkelsoni sage esinemine kõneisikuna. Põhjuseks võib olla ajakirjanike harjumus pöörduda tuntuks saanud hästiinformeeritud allika poole. Teisalt aga Mihkelsoni kui vastse opositsionääri tunduvalt julgemad seisukohavõtted Venemaa küsimuses, eriti kui arvestada Enn Eesmaa väljakuulutatud positiivsemat tooni suhtes Venemaaga. Mihkelson oli vaadeldaval perioodil jätkuvalt aktiivne kõneisik, näiteks tema kommentaar “Venemaa järelekajad ei üllata” 22. juuni Eesti Päevalehes.

Juhtub harva, et komisjoni töö saab uudislool aluseks. Näiteks 27. mai Postimehes “Väliskomisjon soovib karmi Vene-poliitikat”. Loos esineb komisjoni aseesimees Mihkelson, kes toetab jõulist Kremli-kriitilist poliitikat, komisjoni esimees Eesmaa sõna ei saa. Või 29. mai Eesti Televisioonis “Aeg luubis” – kajastab taas Mihkelsoni vaateid väliskomisjoni Venemaa-strateegiast.

Kui eelmise kolme teema puhul vaadeldi Riigikogu kui institutsiooni neutraalses valguses, siis pahameelt tekitas seadusandlik kogu “kahe tooli” loos ehk vaidluses selle üle, kas Riigikogu liikmed võivad kuuluda kohalikesse volikogudesse. Näiteks kritiseerib Pärnu Postimees Riigikogu oma 1. juuni juhtkirjas: “Selles mõttes on presidendi otsus sellele kahel toolil istumisele käsi ette panna igati riigimehelik käitumine.” Või Eesti Päevalehe 13. mai repliik: “Ärge raisake kahte tooli”. Teema sai palju tähelepanu konflikti tõttu põhiseaduslike institutsioonide vahel. Ka uudislugudes andsid ajalehed märku oma negatiivsest hoiakust Riigikogu otsuse suhtes lubada kahel kohal töötamist. Näiteks 13. mai Eesti Päevalehes “Muutlik poliitika põlistas kahel ametikohal istumise” või ETV Online’is “Poliitikut taganesid oma tõekspidamistest”.

Teema, mis tõstis avalikkuse ootusi Riigikogu suhtes, puudutas Euroopa Liidu põhisea-

duslikku lepet. Miks ei saa rahvas referendumil hääletada Euroopa põhiseadust? Miks tehakse see meie eest ära selja taga? Näiteks 31. mai Põhjaranniku /Severnoje Poberežje juhtkiri: “Rahva arvamus ei huvita” (tõukub Juhan Kivirähki Postimehe kommentaarist eelmisel päeval).

Põhjarannik kirjutab: “Rahvas harjub sellega, et tema seisukoht riiki ei huvita, ja ka riik harjub rahva seisukohta mitte küsima. Ning kahjuks ei vähenda seda lõhet ka valimiseelsed otsustused riigi rahakotist makstava sotsiaalraha suurendamiseks. Sest rahvas juba teab, et küllap see teise kamaluga jälle ära võetakse.”

Tuleb valmis olla, et rahva osaluse teema tuleb kindlasti esile edaspidi, kui Euroopa põhiseaduse arutelud jätkuvad ning Riigikogu peab põhjendama, miks rahvast otsustamise ligi ei lasta (isegi siis, kui rahvas sellest lepingust eriti huvitatud pole).

Avalikud arutelud. Iseloomulik on ökomak-suteemaline avalik arutelu Valges saalis 3. juunil. Seda kajastasid Eesti Televisioon ja TV3, ajalehed sellele ei reageerinud. Harilikult on suurtel avalikel aruteludel kohal erinevad osapooled. Nad on ajakirjanikele korruga ja hästi kättesaadavad. On hea, kui Riigikogu suudab sellistele aruteludele kaasata asja tundvaid ajakirjanikke, kes saaksid suhteliselt hõlpsalt teemaga kurssi.

Kriitilist tooni kandsid meedias materjalid, mis kajastasid parlamendi uusi jõujooni. Komisjonide esimeeste vahetused, suursaadikute määramine, riigiettevõtete nõukogudesse nimetamised. Tüüpilised pealkirjad on “Soojad kohad omadele” (Vesti, 17. mai); “Keskerakond riisus koore riigifirmade nõukogudes” (Postimees, 18. mai). Kuigi vahetuste läbiviijad kinnitasid, et nii toimitakse alati uue võimu puhul, jäi kõlama kriitikute hääl, nii meedia enda kui ka poliitikute-opositsionääride oma.

Riigikogu esimees Ene Ergma sai mais ja juunis diskutiivse diskursuse osaks ajakirjanduse reguleerimise teemaga (“Ergma ja Palmaru tahavad meedia tegevust piirata”, Postimees, 28. juuni). Sellele järgnesid teiste kanalite samast tonaalsusest kantud materjalid.

Järellainetus jätkus maakonnalehtedes (näiteks Tõnis Tõnisson ajalehes Nädaline 30. juunil: “Pegli purustamine ei muuda asju paremaks”). Ergma (hilinenud) vastulause jääb järgmisse vaatlusperioodi (arvamusartikkel Postimehes juulikuus), kuid maist ja juunist jääb Riigikogu esimees meediast meelde ajakirjanduspoliitilise konflikti ühe peategelasena.

Traditsiooniliselt tabab meedia kriitika Riigikogu liikmete hüvitistega seotut. Juhtivat rolli mängib endiselt SL Õhtuleht, kes regulaarselt jälgib kuluhüvitiste ja ametiprivileegide teemat.

Näiteks 13. mai SL Õhtulehe “Riigikogu Res Publica liikmeid tabas autosõidubuum”, kus on juttu kuluhüvitistest ja bensiinile kuluvatest hiigelsummadest. Riigikogu liikmete selgitused selliste lugude kohta pole enamasti veenvad, vahel on nad ka üleolevad ja tekitavad seega avalikkuses veelgi enam trotsi. Näiteks on tähelepanuväärne, et nimetatud SL Õhtulehe artiklis vastab Marko Mihkelson küsimustele pressiesindaja kaudu, muidu on tegemist ühe avatuma Riigikogu liikmega.

Kuigi hüvitistega seonduv ilmub algul ühes kanalil (harilikult SL Õhtulehes), jõuavad need uudised operatiivselt teiste kanalite *online*-väljaannetesse, kus tekitavad elevust ja fooni “jälle krabatakse rahva raha”.

Sama kehtib Riigikogu liikmete sellise tegevuse kohta, mille kooskõla Riigikogu liikme staatusega võib tekitada küsimusi. Näiteks SL Õhtulehe 28. juuni uudis “Riigikogulane Tarmo Leinatamm juhib Õllesummeri telesaadet” koos hukkamõistva juhtkirjaga “Purjus riik” ilmus refereeringuna samal ja järgmisel päeval kokku 7 kanalil, nii meelelahutuslikes kui ka tõsisemates, läbivaks noodiks Riigikogu soosiv suhtumine alkoholismi. Sellised materjalid mängivad oma osa Riigikogu üldise maine kujunemisel.

Teema “Ojulandil maastur maksumaksja kulul”, mis taas sai alguse SL Õhtulehest (10. mai), jõudis samal päeval paljudesse *online*-väljaannetesse ning nagu tavaks, järgmisel päeval venekeelsesesse pressi.

Vahel satub Riigikogu negatiivsesse konteksti üksnes seetõttu, et mingisse loosse on sega-

tud Riigikogu liige, seejuures ei seostu lugu seadusandja tegevuse ega staatusega. Näiteks teema “Ojulandi lambad tekitavad tüli”, mis algas 10. juunil Eesti Päevalehes, tootis nelja päeva jooksul eri kanalites 11 ajakirjanduslikku materjali.

Neutraalsemat kajastust Riigikogu üksikliikmete ebatraditsioonilise tegevuse kajastamisel pakub raadio, kus tavaliselt piirduakse leheülevaadetega ning ei arendata teemat uudistes edasi. Samas leiavad need nn ekstsessid äramärkimist raadio nädalalõpu jutusaadetes.

Juuli-august

Juulis ja augustis oli Riigikogu tegevust kajastavaid materjale meedias mahuliselt ligikaudu 2/3 võrra vähem kui eelmisel vaatlusperioodil (mai ja juuni). Seoses suvepuhkusega kahanes nii seadusloome, komisjonide ja fraksioonide kui ka Riigikogu juhatuse töö kajastamine. Mahult peaaegu samale tasemele jäi Riigikogu Kantslei töö kajastamine. Siin oli tihti tegemist lühiuudistega rutiinsest tegevusest, aga ka selgitusi Riigikogu liikmete tegevuse kohta (uued autod; Riigikogu kodulehe kasutamine parteide propageerimiseks jms).

Žanriliselt on märkimisväärne, et kommentaare on samas suurusjärgus kui eelmisel kahekuisel vaatlusperioodil. See on märk Riigikogu liikmete usinast suvisest seisukohtade selgitamisest maakonnalehtedes. Paljud Riigikogu liikmed kirjutasid kevadhooajal vastu võetud olulistest seadustest; teised märgistasid valimiskampaania algust.

Kuigi august oli ametlik Riigikogu liikmete puhkusekuu, ei ole meediakajastuses juulil ja augustil erilist vahet, sest augustis hakkasid hoogsalt ilmuma valimiseelsed materjalid. Meediakajastusest ei selgu, et juulis oli Riigikogu liikmeil tööaeg, augustis aga puhkus. Mõlemal kuul figureeris Riigikogu meedias suhteliselt võrdselt, kuigi eri nüanssidega. Meediapildist ei saa tuletada, kas Riigikogu juhatus või kantslei olid teinud otsuse: juulis Riigikogu töötab, komisjonid väljastavad seisukohti jne ning augustis seadusandjad

puhkavad, siis tegeleme ainult rutiinsete ja möödapääsmatute asjadega. Näiteks kirjutab Õpetajate Leht 19. augustil, et 10. augustil arutasid riigikogulased haridusministri juures õppekavu. Kajastatud sai ka puhkuse teema ise (kas august on Riigikogu õige puhkusekuu), näiteks Pärnu Postimehes.

Varasemate aastatega võrreldes oli meeldivalt tagasihoidlikumalt kajastatud Riigikogu liikmete "suvelugusid" (skandaali maiguga üle-meelikud puhkuseveetmise lood). Suveteemat siiski esineb; näiteks Heimar Lenk arvustab bikini (SL Õhtuleht), Õllesummeril osalemine (Evelyn Sepp), Raivo Järvi eelistab Väana randa (SL Õhtuleht). Ent tegemist oli neutraalses stiilis materjalidega, Riigikogu maine seisukohalt on positiivne, et puudus püsirubriik "Riigikogu liikmete vabaõhuskan-daalid".

Seadusloomet puudutavatest teemadest jäi juulikuusse piirileppe ratifitseerimisele järg-nenu (Riigikogu ratifitseeris lepingud 20. juu-nil, Venemaa teatas allkirjade tagasivõtmisest juuni lõpus). Ilmus mitmeid kommentaare ekspertidelt, uudislugusid Venemaa reakt-sioonidest. Erakondadest olid aktiivsemad oposi-tiooniparteid Res Publica ja Isamaaliit. Eral-di teemana kerkis Riigikogu liikmete visiit Petserimaale.

Märkimisväärne on, et ajakirjanduses ei analüü-situd Riigikogu ratifitseerimisotsust (pream-bulat), vaid keskenduti ennekõike Venemaa reakt-sioonile. Seadusandliku kogu tegevust Eesti ajakirjanduses sisuliselt ei hinnatud. Piirileppe teemat kajastas aktiivselt ka Eesti venekeelne press, enamjaolt oli tegemist eesti-keelsete lehtede materjalide ümbertrükiga, ühepäevase lõtkuga, nagu vene pressil kom-beks. Vähestel juhtudel pakkusid venekeelsed lehed Riigikogu tegevusest ka originaalmat-erjali, näiteks USA kongresmenide kohtu-mine Riigikogu liikmetega (31. augusti Molod-jož Estonii).

Taas kogu meedia juurde: üksikud materjalid ilmusid liiklusalase seadustiku teemal, näiteks ratastooli tähise võltsimine; 19. augustil Võrus toimunud protest liikluskindlustuse seaduse muudatuste vastu ning selle järelkajad. Suve

jooksul tõstatati põgusalt ka Iraagi missiooni pikendamise teemat.

Kohalikud valimised olid päevakorras nii juulis kui ka augustis. Juuli algul oli press täis järelkajasid poliitilise välireklaami piiramise otsusele. Tooni andsid maakonnalehtedes ilmu-nud Riigikogu liikmete arvamused artiklid (enne-kõike sotsiaaldemokraat Jarno Laur, kes otsust kiitis). Välireklaami teema sai sisse uue hoo, kui juuli lõpus ilmusid Reformierakonna ja Keskerakonna plakatid.

Palju kirjutati e-hääletamisest seoses presi-dendi otsusega seadust mitte välja kuulutada. Taas väärrib märkimist, et seadusemuudatuse kvalitatiivset analüüsi ekspertidelt oli vähe. Enamasti võtsid sõna erakondade esindajad, kes kordasid oma Riigikogu saalist tuttavaid mõttekäike.

August lisas teemade ringi linnapea- ja valla-vanema kandidaatide nimetamise. Kandi-deerimine tõi esile küsimuse, mis Riigikogule avalikkuses tugevalt varju heitis: kas Riigiko-gu liikmel on õige kandideerida kohalikkude omavalitsusse.

26. augusti Hiiu Leht nimetab juhtkirjas sellist käitumist "poliitiliseks kõlvatuseks". Sama-laadset muret avaldab 3. augusti Sõnumitooja jt. Kostavad üleskutsed mitte hääletada Riigi-kogu liikmete poolt, sest nad nagunii kohalik-ku võimuorganisse tööle ei lähe. Sellel foonil ei ole aga kuulda Riigikogu liikmete selgitavat häält, miks nad kandideerivad seadusandja positsioonilt kohalikul tasandil.

Teine pahameeleallikas Riigikogu kui institut-siooni vastu on seotud palkadega. 17. augusti Postimehe kommentaar "Võrdsed ja veel võrdsemad" on juttu sellest, et Riigikogu palgasüsteem on ebaõiglane (Kaire Uusen). "Miks Eesti parlamendi töö väärtuslikum on, ei oska ükski Eesti võimuesindaja selgitada," öeldakse kommentaar. Kommentaari esile kutsunud 17. augusti uudislu-gu "Seadus kergitab valitud ametnike palka" juhib tähelepanu sellele, et soodsate seadusesätete tõttu kerkib Riigikogu liikmete palk koos 30-protsendi-lise esindustasuga järgmisel aastal peaaegu 50 000 kroonini kuus ning 2009. aastal ligi 60 000 kroonini.

Artiklis tsiteeritakse Riigikogu esimeest Ene Ergmat, kes lubab, et Riigikogus hakatakse lähitulevikus siiski arutama ka riigikogulaste tööga seotud küsimusi, sealhulgas palgaküsimusi.

Euroopa Liidu temaatika pole Riigikogu kontekstis vaatlusalusel perioodil eriti aktuaalne. Juuli alguses on veel juttu Euroopa Liidu põhi-seadusleppes; eurost kõneldakse augustis. Riivatakse ka suhkrutrahvi ja gaasiturgu (sealhulgas etteheited Riigikogu Euroopa asjade komisjonile, kes piisavalt harmoneerimisel silma peal ei hoidvat).

Nii Riigikogu liige kui ka ametnik satuvad kindlasti meedia huviorbiiti autodega seoses. Neutraalne näide: BNS-i 25. augusti lühiuudis “Riigikogu esindaja europarlamenti juures sai ametiauto”.

Juuli-augusti “autoafääri” keskmes on aga Riigikogu aseesimees Taavi Veskimägi (29. augusti SL Õhtuleht: “Respublikaan Veskimägi tuttuus kompressor-mersu”). On sümptomaatiline, et tabloidlehe loo trükib peaaegu täiel kujul ümber kvaliteetleht Postimees, muudest kanalitest rääkimata (“Veskimägi sai uue ameti-Mercedese”, Postimees Online, 29. august). Ilmekas on, et see autolugu on üks väheseid juhtusid, kus Riigikogu pressisekretär kõneisikuna nimeliselt artiklisse lülitatakse. Peaaegu igal kuul õnnestub mõnel Riigikogu liikmel end avalikkuse jaoks teadvustada kui hüvitiste nurikasutaja. Vaatlusperioodi eredaim näide on Toomas Alatalu “merekarpidega maiustamine”, mis algas SL Õhtulehe 4. augusti artikliga, rändas edasi teistesse kanalitesse ning teenis talle Linnalehelt tiitli nädala gurmaan. Veel kaks nädalat hiljem, 19. augustil, on Eesti Päevalehes lugejakiri, kus kurjustatakse: “Rahahädas on lastekodude juhatajad sunnitud töötajaid koondama. /.../ Ja siis loen ma riigikogulase Toomas Alatalu riigi rahadega prassimisest peentes söögikohtades. Kes on see härra? Keda ta esindab? Mis asju ta ajab anonüümsete kaaslastega kallites restoranides?”

Veel hiljem, 23. augustil, kirjutab ajalehe Nädaline peatoimetaja: “Tarvitseb ainult meelde tuletada, kui häbematult käivad Riigikogu

liikmed meie rahaga ümber – restoraniarved, taksokulu, isiklike sõitude hüvitised...”

Selliseid etteheiteid saab Eesti Vabariigis teha ainult 101 inimesele. Mõeldes seadusandliku kogu mainele, tuleneb siit Riigikogu suur vastutus a) kuluhüvitiste kasutamisel ja b) hüvistete teemal ajakirjandusega suhtlemisel.

Peale suurte taksoarvete pälvib ajakirjanduse pahameele ka Riigikogu liikmete kõrgeprofiililine ja sage erakonnavahetus; augustis Tarmo Leinatamm.

Kuigi Leinatamm lahkus Res Publicast 26. augustil, ilmus veel 23. augustil ajalehes Voo-remaa tema Res Publicat kiitev artikkel (sama artikkel ka augusti alguses ajalehes Vali Uudised). Maakonnalehtedesse kirjutamisel tasub Riigikogu liikmeil jälgida, kas nende lugu ka trükivalgust näeb. Kui teatud aja jooksul mitte, tuleks artikkel tagasi võtta või ringi teha, et mitte ajale jalgu jääda. Arvestada tuleb, et arvamuskirjed võivad maakonnalehes jääda pikemaks ajaks sahtlisse, enne kui nad siiski ilmuvad (üleriigilistes lehtedes on pigem tavapärane, et mis kord sahtlisse jääb, sinna jääbki).

Riigikogu esimees Ene Ergma, kes oli üks sagedamini mainitud kõneisikuid, jäi juulis meediasse endiselt eelmise kuu nn meediaregulatsiooni teemaga. Augustis kindlat teemat välja ei joonistunud, mis on ka puhkusega seoses ootuspärane.

Suvekuudel oli Riigikogu meediakajastus suhteliselt vaoshoitud ja neutraalne. Ent ikkagi kerkisid üles teatud püsitemad, mis avalikkust ärritavad ja Riigikogu kui institutsiooni mainele halvasti mõjuvad: Riigikogu liikmete palgad, Riigikogu liikmete kuluhüvitised (“gurmaanluse viljelemine rahva tasku najal” jms), Riigikogu liikmete kandideerimine kohalikesse võimuorganeisse (“peibutuspartidid, mitte tõsised kommunaalpoliitikud”).

September-oktoober

Varasügisel domineeris meediapildis valimistematika. Mitmel valimistega seotud kuumal teemal oli küll otsene seos seadusandja tegevusega: poliitilise välireklaami keelust tule-

nenud kohukese- ja rukkililleskandaal ja nn kahe tooli keeld.

Poliitilise välireklaami keelu jõustumist septembri keskel hindas ajakirjandus üldiselt positiivselt (näiteks Postimehe rubriik “Päeva pluss” 12. septembril). Pärast kohukese- ja rukkilillereklaamide ilmumist oktoobri algul võeti kriitilise hoiak sooviga, et Riigikogu seaduse ringi teeks. Nii deklareerib 12. septembri SL Õhtulehe juhtkiri: “Ilmselt jõuab poliitreklaam inimesteni veelgi suuremas mahus ja veelgi ootamatul kujul kui varasematel aastatel, sest küllap on välireklaami keelamine reklaamibüroodele inspireerivalt mõjunud. Nii et küsimus poliitilise välireklaami keelustamise mõttekusest, aga ka selle mahtumine põhiseaduse alla jääb.”

Poliitilise välireklaami keeluga mängimine sai ajakirjanduses laialdase hukkamõistu osaliseks. Hukkamõistus sisaldas etteheiteid seadusandjale, kes ise seaduse mõttest mööda hiilib. Tüüpilist hoiakut esindab ajalehe Põhjarrannik / Severnoje Poberežje 4. oktoobri juhtkiri: “Reklaamifirmasid võib küll nutikuse eest tunnustada /.../. Arusaamatu on aga see, kuidas on suured erakonnad sellise küünilise avantüüriga kaasa läinud. Kui erakonnad, kes ise osalevad riigi juhtimises ja seaduste loomisel, hakkavad sedavõrd avalikult nihverdades kehtestatud reeglitest kõrvale hiilima, siis mida oodata tavakodanikult? Miks peaks tema toimuvat nähes vältima kõverteid seaduste täitmisel?”

Võib eeldada, et säärased juhtumid mõjuvad negatiivselt kogu Riigikogu usaldusväärusele. Sõna “kohuke” esines vaatlusalustes materjalides 289 korda.

Positiivselt võttis ajakirjandus vastu valimiste eelõhtul tehtud Riigikohtu otsuse, mis tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks seaduse, mis sätestas Riigikogu liikme võimaluse kuuluda samal ajal ka kohaliku omavalitsuse volikokku. 15. oktoobri Eesti Päevalehe juhtkiri teatab: “Riigikohtu otsus, mida toetasid juba kevadest saadik ka õiguskantsleri seisukohad, oli küll natuke hilinenud, kuid siiski õigeaegne.”

Valimistega seoses pälvisid Riigikogus esindatud erakonnad meedia tähelepanu ka seoses debattidega e-hääletuse üle.

Valimistel kandideerinud Riigikogu liikmed oma individuaalsete kampaaniatega suurt meedia tähelepanu ei kōitnud. Enam pandi tähele omapäratsemist. Näiteks võib tuua Keskerakonna liikme Heimar Lengi üleskutse “Igale naisele kaine mees”, mis kandidaadi arvamuskirjalikult mitmes maakonnalehes ilmus ning uudistes ja kommentaarides rohkelt äramainimist leidis.

Palju tähelepanu sai Keila-Joa majade ostu teema, kuid selle teravik oli Edgar Savisaarel, mitte institutsionaalselt Riigikogul.

Haridusministri umbusaldusavaldus tõi meediasse kriitikat Riigikogu liikmete pihta, kes “kinkisid Mailis Repsile selles umbusalduse avaldamises võidu, sest küsimused olid sisutühjad” (Postimees, 14. september).

Nagu varasemate parteivahetuste puhul, said ka vaatlusaluse perioodi erakonnavahtajad (eriti Tarmo Leinatamm) meedias emotsionaalsete reaktsioonide osaliseks. “Poliitjooksurlus on paha,” kuulutas lugejakiri 5. septembri Eesti Päevalehes. “Tegelikult on Leinatamm sama sugune Faktulin nagu Lepikson, Mikser ja Kreitzberg. Kahju küll, lootsin, et kunstiniimeste hulgas on rohkem ausust ja eetilisust ellusuhtumist.”

Leinatamme erakonnavahtetuse mõistab hukka ka Riigikogu Res Publica fraktsiooni liige Mihhail Lotman artiklis “Härrasmeeste kombad parlamendis” 5. septembri Postimehes. Artikkel on tähelepanuväärne selle poolest, et lahkab Riigikogu töö kõõgipoolt ehk kuidas fraktsiooni liikmed töösse suhtuvad. Selliseid sisevaateid fraktsioonide töökorraldusse üldiselt ajalehtedes ei ole, kuigi Riigikogu liikmed rõhutavad pidevalt, et kõige olulisem töö käib komisjonides ja fraktsioonides, mitte suures saalis. Ülaloodud näide kuulub küll musta pesu pesemise rubriiki, kuid artikkel on oma harukordsuses silmatorkav.

Perioodiliselt kerkib üles suure saali tühjuse teema. 18. oktoobri Äripäeva artiklis “Liptokki

selgitusi kuulas kümme saadikut” juhitakse tähelepanu asjaolule, et hoolimata valjust avalikust debatist äri ja poliitika ohtliku segunemise üle, ei tunne Riigikogu liikmed teema vastu huvi, kui see nende tööruumis üles tõstetakse.

Suhteliselt tagasihoidlik meediakajastus saatis kolme kõrge ametniku – presidendi, riigikontrolöri ja õiguskantsleri – esinemisi Riigikogu ees.

Meedia huviorbiiti ei jõua komisjonide tegevus. Erandiks on skandaalihõnguline uudisväärtus, näiteks rahandusminister Aivar Sõderi kohmakas esinemine eelarve kaitsmisel. 13. oktoobri SL Õhtulehe artiklis “Äpardunud rahandusministrit ei lubatud riigikogu kõnepulti” kirjutatakse: “Rahanduskomisjon otsustas esmaspäeval, et ei saada eelmisel korral äpardunud rahandusministrit riigikogu täiskogu ette lisaelarve kohta aru andma.”

Riigikogu igapäevasest tegevusest annab kõige süstemaatilisema ülevaate Eesti Raadio uudislõikude või lühiteadetega.

Alati on meediale huvipakkuv Riigikogu liikmete kõrvaltegevus. SL Õhtulehe 12. oktoobri uudisest “Enn Eesmaa tegi tööajast partei propagandasaadet” jõudsid viited enamikusse

online-väljaannetesse ja raadio lühiuudistesse, kaasa arvatud uudisteagentuuri BNS. Online-väljaannete jaoks on sellised uudised magus vahepala, mida aplalt kasutatakse.

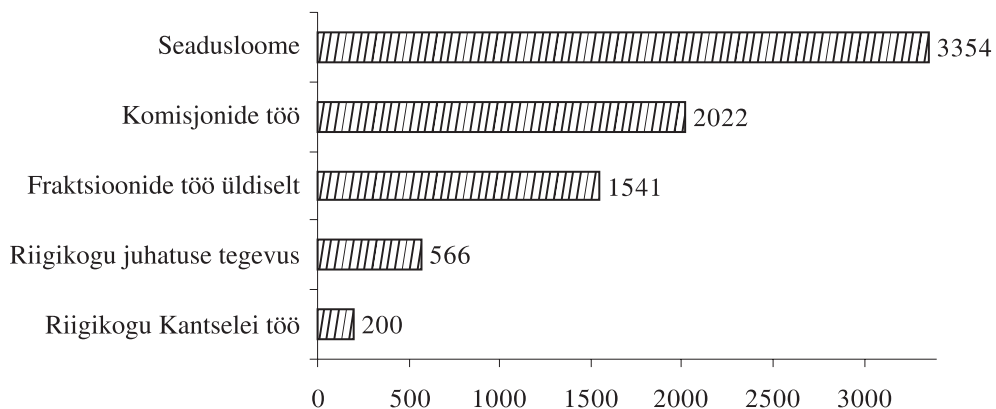
Maiuseks on ka Riigikogu liikmete sõidud eksootilistele maadele. Artikkel “Riigikogulased Tamm ja Männik sõidavad Hongkongi konverentsile” 28. oktoobri SL Õhtulehes kasutab näiteks kõneisikuna Riigikogu pressitalituse juhatajat, mida juhtub harva.

Personaalia osas pälvis suurt tähelepanu Isamaaliidu fraktsiooni liige Mart Laar, kelle suur tsiteeritavus siinses meedias tulenes välispressi tähelepanust Eesti ekspeaministrile kui proportsionaalse tulumaksu edendajale. Laar tõusis Riigikogu liikmete meediakajastuses kolmandaks Taavi Veskimägi ja Juhan Partsi järel.

9. septembri Eesti Päevaleht refereerib näiteks Laari artiklit The Wall Street Journalis: “Euroopa vajab reforme”.

Riigikogu meediakajastus septembris ja oktoobris oli seotud ennekõike 16. oktoobril toimunud valimistega. Kuna tegemist oli kohalike võimuorganite valimistega, jagus Riigikogule ajakirjanduse tähelepanu napilt. Esikohal oli valimistemaatika.

Joonis. Riigikogu töö üldine kajastus meedias: mai – oktoober 2005



ALLIKAS: ETA meediamonitooring.

Elektrooniline post avaliku sektori asutuste dokumentatsioonis



*Monika Saarmann
Riigikantselei
dokumendihalduse
osakonna nõunik*

Paberdokumentide loomine ja haldamine tugineb õigusaktide nõuetele ja pika aja jooksul välja kujunenud tavadele, digitaaldokumentide loomine ja haldamine on veel nõrgalt reguleeritud.

Dokumendid on osa asutuse ja ühiskonna kollektiivmälust ehk ressurs, mida tuleb säilitada. Infotehnoloogia areng on muutnud dokumentide loomist, hoidmist ja haldamist, sest asju aetakse üha enam elektrooniliselt. Seetõttu moodustavad e-kirjad üha kaalukama osa asutuste ametlikust kirjavahetusest, asendades järjest rohkem traditsioonilist paberkandjal kirjavahetust. Teabekandjast sõltumata tuleb vajalikud dokumendid säilitada ja neile juurdepääs kindlustada, et neid vajaduse korral kergesti üles leida ja kasutada.

E-post (elektrooniline post, elektronpost) on e-kirja (ingl k *e-mail*) saatmine ühest arvutist teise võrgu kaudu. Tehnoloogiaturgu uuriva firma *Radicati Group* veebilehe andmeil saadeti 2004. aastal kogu maailmas 72,4 biljonit e-kirja päevas ning 2008. aastaks ennustatakse tõusu 157,7 biljonini. Väidetakse, et lõppkasutajad kulutavad 20% ajast otsingutele oma postkastis. (Elektronpostkast on mälu ala, mille kaudu pöörduakse siseneva ja väljuva elektronposti poole.) Kuni 80% kollektiivsest informatsioonist võib olla varjul e-kirjades ja nende manustes (lisades, ingl k *attachment*) (Leong 2003).

E-posti eelis on kiirus, odavus, laialdane ja lihtne kasutatavus ning manuste lisamise võimalus – dokumente saab kohe (üheaegselt mitmele inimesele) saata – ja mobiilsus (juurdepääs postkastile kodust, kontorist jm), seejuures jääb mõlemale osapoolle saadetust koopia. Teate saaja võib valida vastuvõtmiseks endale sobiva aja, nii ei sega suhtlus tööd.

Kuid asjal on ka negatiivsed küljed, mis on kaudselt põhjustanud mitmeid kohtuvaidlusi (esialgu põhiliselt Ameerika Ühendriikides). E-posti lihtsuse ja kiiruse tõttu ei pöörata pahatihti tähelepanu sellele, et alati ei pruugi e-post olla kõige tulemuslikum suhtluskanal. E-postil on hulk teisi puudusi: sundimatust kommunikatsioonist tulenev lohakas, e-kirjade muutmise ja edastamise lihtsus, e-kiri võib olla mitmes kohas, mis koormab süsteeme ja tekitab probleeme nende säilitamisel. Süsteemaatilisuse puudumisel võidakse postkastis olevat informatsiooni kustutada ruumivajadusest, mitte sisu väärtusest lähtudes. Kui kiri ei ole vastuvõtjale tähtis, on selle lugemist raske garanteerida jms.

Kokkuvõttes võivad omadused, mis ühes kontekstis on eelised (nt sõnumite edastamise lihtsus, sundimatu kommunikatsioon), teises olukorras puuduseks muutuda (infolekkete tekitamise kergus, ametlikus suhtlemises lohakas ja mittesobiv väljendumine).

E-posti regulatiivne keskkond

Regulatiivse keskkonna moodustavad nii kindlat tegevusala kui ka üldist tegevuskeskkonda puudutavad õigusaktid, toimimistandardid, mitmesugused juhised, mittekohustuslikud hea tava koodeksid jms. “Organisatsiooni iseloom ja tegevusala määravad ära, missugused nendest normatiivsetest elementidest (üksikult või omavahel kombineerituna) on kõige kohasemad antud

organisatsiooni dokumendihalduse nõudmiste kehtestamisel.” (EVS-ISO... 2004, 6.)

Dokumendihaldus (ingl k *records management*) on halduse ala, mis tegeleb dokumentide loomise, saamise, alalhoidmise, kasutamise ning eraldamise tõhusa ja süstemaatilise ohjega, sealhulgas organisatsiooni tegevust ja toiminguid kajastava tõestusmaterjali ja informatsiooni dokumendisüsteemi hõlmamise ning dokumentidena alalhoidmisega (EVS-ISO... 2004, 4). Dokumendisüsteem moodustub dokumentidest, tehnoloogiast, inimestest ja dokumendihaldusprotsessidest. See on infosüsteem, millega hõlmatakse ja hallatakse dokumente ning võimaldatakse neile pidev juurdepääs. Dokumendisüsteemi keskne osa on dokumendihalduse tarkvara (elektrooniline dokumendihalduse süsteem).

Mitmed seadused sisaldavad asjaajamise regulatsioone, reguleerides avaliku sektori asutuste asjaajamist selle seaduse reguleerimise objektiks oleva valdkonna ulatuses. Vabariigi Valitsuse seaduse alusel annab valitsus määrusi valitsusasutuste asjaajamise korraldamiseks. Haldusmenetluse seadus sisaldab paljusid norme haldusorganitele haldusmenetlusega seotud asjaajamiseks. Mõningaid kõige üldisemaid asjaajamisega seotud norme kohalikele omavalitsustele sätestab kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Ükski eespool loetletud seadustest ei reguleeri aga asjaajamist terviklikult kogu avalikus sektoris (Asjaajamise ja arhiivinduse... 2002, 6).

Arhiiviseaduses toodud dokumendi definitsioon on mõeldud võrdselt katma nii paber-, digitaal- kui ka mis tahes muud tüüpi dokumente, kuid e-posti temaatikat seadus ei käsitle. Avaliku teabe seadus puudutab e-posti temaatikat teabenõuete osas, kuid teabele juurdepääsu korralduse peatükis ei käsitle e-posti (mainitud on ainult elektronposti teel esitamist). E-posti kasutatakse laialdaselt avaliku sektori asutustelt teabe taotlemisel ja taotlustele vastamisel, kuid märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus sätestab isiku pöördumisele vastamise korra, seejuures e-posti temaatikat käsitlemata.

Avaliku sektori asutused juhivad asjaajamise korraldamisel kahest olulisest valitsuse määrusega kinnitatud õigusaktist – arhiivieskirjast (nr 308, 29. detsembrist 1998) ja asjaajamiskorra ühtsetest alustest (nr 80, 26. veebruarist 2001). Arhiivieskiri sätestab dokumentide säilitustähtaegade kehtestamise, arhivaalide hindamise, arhiveerimise, säilitamise jms. Eskiri kehtib ka digitaalarhivaalide kohta, mille all peetakse silmas neid arhiivimoodustajate asjaajamises digitaalselt loodud või saadud dokumente, millele on kehtestatud säilitustähtaeg või mida säilitatakse nende väärtuse tõttu ühiskonnale, riigile, omanikule või teisele isikule. Digitaaldokumendi määratlusest lähtuvalt kuuluvad eeskirja reguleerimisalasse ka dokumendi väärtusega e-kirjad, mida aga detailsemalt ei käsitleta.

Kompaktset suunavat juhust pole

Asjaajamiskorra ühtsetes alustes reguleeritakse dokumentide loomist üldisel tasemel, jättes konkreetsete asjaajamise ja dokumendihalduse protseduuride ettekirjutamise ministriumide ja asutuste vastutusele. Määrus ei käsitle e-posti dokumendina, pigem vähema formaalsusega sidevahendina. Seega tuleb nõustuda Rahvusarhiivi juhises esitatud seisukohaga: “Paberdokumentide loomine ja haldamine tugineb õigusaktide nõuetele ja aegade jooksul välja kujunenud tavadele. Seevastu digitaalsete dokumentide loomise ja haldamise traditsioon meil veel puudub ja olemasolev regulatsioon on lünklik. Eriti ilmne on see probleem e-kirjavahetuse haldamisega.” (Arumäe jt 2003, 17.)

Mitmed standardid (nt ISO 15489, ISO 15836) annavad üldise aluse e-kirjade haldamise korraldamiseks, e-posti teemat konkreetsemalt käsitlemata. Samuti on koostatud hulgaliselt juhendmaterjale digitaaldokumentide haldamise ja arhiveerimise korraldamiseks, mida tuleks ka e-posti haldamise korraldamisel arvestada, kuid kompaktset e-posti haldamist suunavat juhust Eestis veel pole.

Mujal maailmas välja töötatud e-posti haldamise juhised erinevad nii oma rõhuasetuse (kasutamine või haldamine), käsitluse detailisuse kui ka sihtrühma (strateegia/juhendi väljatöötajad, rühm asutusi või ühe konkreetse asutuse töötajad) poolest. Valdav osa neist juhendeist on suunatud valitsus- ja avaliku sektori asutustele. Dokumendi väärtusega e-kirjade haldamise korraldamisega on tegeldud kõige rohkem Austraalias ja Kanadas. Ameerika Ühendriikides tähtsustatakse e-posti haldamist pigem turvalisuse ja privaatsuse aspektist lähtuvalt. Seadusandlikest jms erinevustest tulenevalt ei ole neist juhendeist ükski täies mahus Eesti avalikus sektoris rakendatav, kuid nad aitavad identifitseerida e-postiga seonduvaid probleeme ning pakuvad toetust nende probleemidega tegelemisel.

E-post on kiiresti muutunud väga laialdaselt kasutatavaks ametialaseks kommunikatsioonivahendiks. Kuid e-kirja edastamise lihtsus ja kiirus võivad jätta varju asjaolu, et tegemist on ikkagi kirjaliku informatsiooniga ning tulenevalt selle väärtusest asutusele võib e-kiri olla ametlik dokument. Sel juhul tuleb säilitada e-kirja määratud tähtajani juurdepääsetavana, kasutatavana ning lubamatu muutmise eest kaitstuna asutuse elektroonilises dokumendisüsteemis.

E-posti üks probleeme seondub tema mainega, sest võrdlemisi laialt levinud arusaama järgi peetakse seda pigem mitteametlikuks kommunikatsioonivormiks erakirjavahetuse ja ametialase mitteformaalse kirjavahetuse pidamisel ega teata, et olenevalt sisust võib e-kiri olla dokumendi väärtusega. Kasutajad peaksid mõistma, et e-posti süsteem on asutustes kasutusel ametliku tegevuse toetamiseks ning saadetud ja vastu võetud e-kirjad kuuluvad asutusele selle riist- ja/või tarkvara kasutamise tõttu. (Töölase e-posti aadressi kasutamine isiklikel eesmärkidel peaks olema selgelt väljendatud asutuse regulatsioonides, juhendites ja koolitustel.)

E-kiri kui dokument

Dokumente on defineeritud kui füüsilisi objekte. Digitaalsete dokumentide puhul on see aga problemaatiline. Näiteks võib ühel disketil olla mitu dokumenti. Kui disketti pole mingil põhjusel enam võimalik lugeda, ei eksisteeri enam ka sellel olevat dokumenti. Seetõttu ei ole füüsiline objekt (diskett vms) digitaalsete dokumentide puhul dokumendi staatuses. Austraalia arhiivid on ajakohastanud dokumendi definitsiooni: dokument on see, mis on loodud ja säilitatud kui tõendus ettevõtte või indiviidi funktsioonidest, tegevusest ja tehingutest. Tõendusena käsitlemiseks peab dokumendil olema sisu, struktuur ja kontekst ning dokument peab olema osa dokumendihalduse süsteemist.

E-posti sõnum on dokument ja arhivaal võrdväärselt kõigi teiste asutuse dokumentidega. Kuigi e-postist ollakse harjunud mõtlema kui sidevahendist, millestki telefoni ja kirja taolisest, siis tegelikult on e-post asutusele oluline dokument, mida tuleb kaitsta, hallata ja registreerida ning säilitustähtaja möödudes hävitada. Saadetud või saadud e-kirjad, mis sisaldavad tõendust organisatsiooni tegevuse kohta, on ametlikud dokumendid, mida tuleb säilitada vajaduse kohaselt.

E-kirja väärtust hinnatakse tema sisu järgi. E-kiri on tõendus tegevusest (nt juhend või nõusolek teatud tegevuse sooritamiseks), informatiivne (teade personalile) või isiklik (Managing Electronic... 1997). Isiklikud ja informatiivsed e-kirjad kustutatakse e-posti süsteemist pärast nende ajutist kasutamist. Ametliku tegevuse käigus saadetud või saadud e-kirjad (sh manused), mis sisaldavad tõendust organisatsiooni tegevusest, peegeldades asutuse funktsioone, tegevust ja otsustusi, on ametlikud dokumendid. Otsuse e-kirja väärtuse kohta langetab selle saatja, väljastpoolt asutus tulnud kirjade puhul vastuvõtja.

Kui tekib kahtlus e-kirja säilitamise vajalikkuses, tuleks otsustada säilitamise kasuks. E-kirju peaks säilitama juhul, kui need peegeldavad valikuid, otsuseid või seisukohti, algatavad, kinnitavad või lõpetavad tehingu.

Dokumendi väärtusega e-kirju on vaja hallata kogu dokumendi elukäigu jooksul (s.t loomisest hävitamiseni), sest nende abil peab olema võimalik protsesse tõestada. Seetõttu peab e-kiri nagu muudki dokumendid olema:

- täielik, s.t terviklikult kajastama kogu tegevust (nt ei saa salvestada ainult teksti, aga mitte saatja andmeid);
- usaldusväärne: dokumendi väärtusega e-kirja sisu peegeldab tegevust täpselt. Usaldusväärsus on dokumendi omadus, mis näitab, et dokumendi sisu võib usaldada kui tõestatavate toimingute, tegevuse või faktide täielikku ja täpset esitust ning millele võib toetuda järgnevate toimingute või tegevuse käigus;
- juurdepääsetav: organisatsioonilistest ja õiguslikest vajadustest lähtuvalt peab dokumendile olema juurdepääs, mis tähendab e-kirja kestvat kasutatavust, säilitades samal ajal funtsionaalsuse ja autentsuse, mis olid dokumendi loomise või saamise hetkel. Mõned e-kirjad peavad olema avalikkusele juurdepääsetavad (tulenevalt nende sisust ja avaliku teabe seaduse määratlusest);
- hõlpsasti käideldav: e-posti dokument peab olema personali jaoks võimalikult hõlpsasti käideldav;
- kaitstud: e-posti dokument peab asuma turvalises süsteemis, mis kontrollib juurdepääsu, otsingut, muutmist ning kustutamist (Electronic Records... 2004).

Millest sõltub kirja väärtus?

Digitaaldokumentide omadustest sõltub nende väärtus nii juriidilisest kui ka praktilisest aspektist. Säilitamiseks oma tõenduslikku väärtust, peavad nad säilima muutumatuena. Selleks tuleb digitaaldokumente hoida süsteemis, mis välistab nende hilisema muutmise. Dokumendina peab e-kiri säilitama oma algse sisu, struktuuri ja konteksti, milles ta loodi. Struktuur tähendab siinkohal nii e-kirja kujundust, manuste linke kui ka seotud sõnumeid. Kontekst on informatsioon, mis tavaliselt

kuulub kirja päisesse: saatja, saaja, kuupäev jms.

Saabunud ja väljaminevad e-kirjad salvestatakse automaatselt asutuse serverisse keskandmebaasi, kus neid hallatakse e-posti süsteemiga (hetkel levinuim MS Outlook), mis on oma olemuselt e-posti suhtlust hõlbustavad, mitte dokumendihalduse vahendid. Selleks, et dokumendi väärtusega e-kirja hallata kui dokumenti ja arhivaali, tuleb see hõlmata elektroonilisse dokumendihaldussüsteemi. E-kirjade säilitamine tagavarakoopialetel või salvestamine eri kataloogidesse e-posti süsteemis ei vasta nõuetekohasele dokumendihaldusele, sest need ei taga dokumentide hõlmamiseks, haldamiseks ja hävitamiseks vajalikke tingimusi, ei kindlusta nende turvalisust ega võimalda neile juurdepääsu (Managing Electronic... 2002). Digitaaldokumente on oluline säilitada nii, et vajadusel oleks võimalik neid kiiresti leida ja kasutada. Tuleb jälgida, et neid ei säilitataks kauem kui vaja vältimaks süsteemide ülekoormamist.

On mitmeid põhimõtteid, mida peaks järgima, tagamaks säilitatavate sõnumite kättesaadavuse, arusaadavuse ja kasutatavuse seni, kuni neid vajatakse. E-kirjad peavad olema:

- täielikud ja täpsed;
- kindlaks määratud säilitusperioodiga;
- hoiustatud viisil, mis kaitseb nende füüsilist ja intellektuaalset puutumatumist;
- taaskasutatavad ja vaadeldavad dokumentide originaalses elektroonilises formaadis;
- kehtestatud juurdepääsu protokolliga, et ennetada volitamata kasutamist, avalikustamist, muutmist või likvideerimist;
- selgelt määratud õiguste ja kohustustega dokumentide haldamisel (Managing Electronic ... 1997).

Elektroonilist kirjavahetust hallatakse tavaliselt e-posti süsteemis ning see hõlmab sisust ja väärtusest olenemata kõiki e-kirju. Dokumendiväärtusega e-kirjade korrektset haldamist võimaldab elektrooniline dokumendihaldussüsteem.

Digitaalarhiivinduse strateegia

Selliste haldussüsteemide põhieesmärk on säilitada dokumentide sisu, struktuuri ja konteksti terviklikuna ning kindlustada dokumentide autentsus ja usaldusväärsus: “Tegevuse jätkuvuse, normatiivsele keskkonnale vastavuse ja vajaliku aruandevõime tagamiseks peavad organisatsioonid looma ja alal hoidma autentseid, usaldusväärseid ja kasutatavaid dokumente ning kaitsma nende terviklikkust nii kaua, kui nõutud.” (EVS-ISO... 2004, 7.)

Autentsus on dokumendi omadus, mis näitab, et a) dokument on just see, mis ta on mõeldud olema; b) dokumendi looja või saatja on isik, kes pidi selle looma või saatma; c) dokument on loodud või saadetud ajal, mil see pidi loodama või saadetama. Mitmed mujal maailmas välja töötatud e-posti haldamise juhised käsitlevad muu hulgas e-posti haldamise korraldamist töötajate postkastides või jagatud võrguketastel, kuid seejuures märgitakse, et dokumendihalduslikust vaatenurgast lähtuvalt ei ole tegemist täielikult aktsepteeritavate meetoditega. Et digitaalsete dokumentide säilitamisel on tähtis nende taaskasutamise võimalus, ei ole arvestatavaks lahenduseks ka e-kirjade haldamine paberandjal, kuigi e-kirjade väljaprintimine välistab nende hilisema muutmise võimaluse. Eelmainitud meetodeid tuleb rakendada juhul, kui puudub võimalus kasutada e-kirjade haldamisel elektroonilist dokumendihalduse süsteemi. Digitaalarhiivinduse strateegias aastaks 2005–2010 on Eesti Rahvusarhiiv väljendanud seisukohta, et alatise säilitustähtajaga digitaalarhivaale peaks hallatama ainult nõuetele vastavas tarkvarakeskkonnas. Siiski on nii meil kui ka mujal ikkagi väga levinud paberile printimine, sest ei ole välja kujunenud konkreetset nõudeid ja tavade dokumentide digitaalsetena haldamiseks kogu nende elukäigu jooksul. E-posti haldamine jäetakse sageli töötajate endi otsustada või rutiinsete varukoopiate ja administratiivsete protseduuride hooleks, mis käsitlevad ühtemoodi kõiki e-kirju.

Selline praktika tekitab õiguslikke, tegevus- ja suhtekorraldusriske. Näiteks USA-s

on e-post põhjustanud kohtuprotsesse. E-kirju käsitletakse seal tõendusmaterjalina võrdväärselt teiste dokumentidega. 2002. aastal võeti vastu seadus (*Sarabanes-Oxley Act*), mis paneb e-posti digitaalse arhiveerimise kohustuse kõigile avaliku ja erasektori organisatsioonidele.

E-kirju on lihtne muuta, kuid dokumendi üks väga oluline omadus on usaldusväärsus. Seetõttu peavad dokumendi väärtusega e-kirjad olema hõlmatud elektroonilise dokumendihaldussüsteemi, kus vajalikud juurdepääsupiirangud kaitsevad neid lubamatu muutmise või kõrvaldamise eest ning süsteem kontrollib juurdepääsu, säilitamist, otsingut, muutusi ja kustutamist. E-posti dokumendid vajavad erilist turvalisust, sest e-posti süsteemis on neid võimalik kergesti muuta ja kustutada, asjasse mittepuutuvail isikuil lugeda ja edastada või kogemata valesti suunata.

Otsustab töötajate teadlikkus

Dokumendihaldussüsteemi hõlmatud e-kirjadele tuleb säilitada juurdepääs ja nende kasutatavus seni, kuni püsib tegevuse tõestamise või aruandekohusluse vajadus. Üldjuhul on e-kirjadel sama säilitustähtaeg kui teistel meediumidel (nt paberandjal) olevail sarnastel dokumentidel (*Managing Electronic...* 2002, 10). Dokumentide säilitustähtaeg sõltub eeskätt asutuse praktilistest vajadustest, seadusandluse nõuetest ning dokumendi väärtusest organisatsioonile (*Arumäe jt* 2003, 31). Säilitustähtaja lõppedes tuleb e-kirjad teiste dokumentide sarnaselt süsteemist kõrvaldada/hävitada.

Tavaliselt haldab iga töötaja tema poolt saadetud ja vastu võetud dokumendi väärtusega e-kirjade dokumendisüsteemi ise, väiksemate asutuste puhul võib kaaluda võimalust, et neid hõlmavad dokumendihalduse struktuuriüksuse töötajad. Selleks peab asutuses olema kehtestatud kord, et dokumendi väärtusega e-kirjad saadetakse koopiana asjaomasele struktuuriüksusele elektroonilisse dokumendihaldussüsteemi hõlmamiseks (väli CC ehk *carbon copy* – nn kopeerpaberi koopia, mis tähendab, et igaüks

selles nimekirjas olijaist saab kirja koopia). Mõlemal juhul peaks hõlmamine aset leidma võimalikult kohe pärast e-kirja saatmist või vastuvõtmist.

E-posti kasutajad on kohustatud järgima nõudeid ja väljakujunenud tavasid: korrektset keelekasutust ja kõnes lubamatute kommentaaride vältimist e-kirjas. Keelatud on kettkirjade ja rämpsposti edasisaatmine. Iga töötaja kohus on oma postkast organiseerida, leidmaks vajalikku informatsiooni võimalikult väikese ajakuluga. Töötajad vastutavad selle eest, et nende saadetud või vastu võetud dokumendi väärtusega e-kirjad hõlmataks elektroonilisse dokumendihaldussüsteemi koos asjakohase ja täieliku informatsiooniga selle dokumendi kohta (metaandmed).

Kuna e-kirjade säilitamise, registreerimise jms tähtsuse (s.t informatsiooni kui asutuse

vara) üle otsustamine oleneb suuresti töötaja sisetundest, tuleb asutuse juhtkonnal töötajale teadvustada, et dokumendi väärtusega e-kirjad on asutusele kuuluv vara ning töötajate ülesanne on neid säilitada, organiseerida ja hallata nii, et nad oleksid juurdepääsetavad ja kasutatavad. Dokumendihaldurite ettepanekute kohaselt tuleb e-posti haldamise nõuded viia vastavusse asutuse asjaajamiskorra ja muude regulatiivsete dokumentidega.

Traditsioonilise paber kandjal kirja asemel kasutatakse ametialase teabe vahendamisel üha rohkem e-posti. Dokumendi väärtusega e-kirjade haldamine seab täiendavaid nõudeid nii riiklike regulatsioonide ajakohastamisele kui ka asutustesisestele regulatsioonidele ja normatiividele ning avaliku sektori töötajate teadlikkusele, oskustele ja koolitusvajadusele.

Kasutatud kirjandus

- Arumäe, T., Noodapera, P., Pever, K., Siir, T. (2003).** Rahvusarhiivi juhised. Dokumendi- ja arhiivihaldus. Tallinn: Rahvusarhiiv.
- Asjaajamise ja arhiivinduse arengukava aastateks 2002–2005 (2002). – <http://www.riigikantselei.ee/failid/aaa.pdf> (17.02.2005).
- Electronic Records Management Guidelines. E-mail Management (2004). Minnesota State Archives. – <http://mnhs.org/preserve/records/electronicrecords/eremail.html> (06.01.2005).
- EVS-ISO/TR 15489-1:2004 Informatsioon ja dokumentatsioon. Dokumendihaldus. Osa 1: Üldnõuded (2004). [Tallinn:] Eesti Standardikeskus.
- Leong, K. (2003).** Take an Integrated Approach to E-mail Archiving. Infostor. – <http://www.ziplip.com/docs/press/INFOSTORDec2003.pdf> (15.02.2005).
- Managing Electronic Messages as Records (1997). National Archives of Australia. – http://www.naa.gov.au/recordkeeping/er/elec_messages/contents.html (02.02.2005).
- Managing Electronic Messages as Records (2002). Queensland State Archives. – <http://www.archives.qld.gov.au/downloads/ManageElectronicMessages.pdf> (04.01.2005).

