

**OSALEJATE MUSTRID
MÄÄRUSTE KOOSTAMISE PROTSESSIS
(J. Q. WILSONI AVALIKU POLIITIKA TÜÜPIDE
RAKENDAMINE)**

Annika Velthut

Sissejuhatus

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

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

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

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

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

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

Uurimisprobleemi püstitus

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

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

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

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

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

*Need teooriad varieeruvad avatud pluralismist korporatismi.

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

Annika Velthut

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

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

Kontseptuaalne raamistik

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Annika Velthut

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

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

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

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

Metoodika

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

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

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

Määrusloomeprotsess: juhtumiuuringud

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

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

Annika Velthut

Elektripaigaldiste tehnilise kontrolli määrus*

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

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

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

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

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

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

Määrus tööohutusest ja töötervishoiust ehitusel*

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

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

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

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

Teoreetiliste kaalutluste põhjal tehtavad oletused ei pidanud selle määruse puhul

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

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

Annika Velthut

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

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

Eritoidu käitlemise lubade määrus*

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

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

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

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

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

Prügila määrus*

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

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

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

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

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

Tegu oli keeruka juhtumiga, kus teatud momentidel muidu üldjoontes ühishuvipoliitika

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

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

Annika Velthut

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

Osalejad ja nende mustrid määrusloomeprotsessis

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

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

Tabel 1. Osalejad ja võrgustikud määrusloomeprotsessis

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

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

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

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

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

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

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

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

Annika Velthut

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

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

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

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

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

Järeldused

Wilsoni tüpoloogia abil püüti analüüsida määruste koostamisel avaldunud võrgustike

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

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

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

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

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

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

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

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

Annika Velthut

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

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

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

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

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

Viiteallikad

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

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

Õigusaktid ja dokumendid

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