

VETOPUNKTID EESTI SOTSIAALPOLIITILISES OTSUSTUSPROTSESSIS AMETIÜHINGUTE NÄITE VARAL

Jaanika Vakker

Uurimistöö teoreetilise osa eesmärk oli kaardistada ametiühingutele Eestis eksisteerivad institutsionaalsed vetopunktid telgedel formaalne-mitteformaalne ja konstitutsiooniline-mittekonstitutsiooniline. Selle põhjal andis vetopunktide endi analüüs empiiriliseks tulemuseks, et sotsiaalpoliitilistel huvigruppidel on formaalsel tasandil väga vähe võimalusi otsustusprotsessis osalemiseks, mistõttu on valitsuse positsioon Eestis oma eesmärkide elluviimiseks tugev. Samas on ametiühingutel mitmeformaalseid kanaleid seadusandluse mõjutamiseks – need on reaalselt algusest peale läbi kolmepoolsete töörühmade protsessi kaasatud. Eraldi on vaatluse all enese poliitilise määratlemise mõju juurdepääsu saavutamisele: poliitiline seotus muudab võimalused nii formaalsete kui mitte-formaalsete kanalite kasutamisel otseselt sõltuvaks koalitsiooni või opositsiooni jäämisest. Stabiilsemad suhted institutsioonidega tagab neutraalsus ning vahetute koostöövormide otsimine.

Healuriikide arengus on paaril viimasel kümnendil toimumas põhimõtetelised muutused, kuna senine valdav kasvupoliitika on põrkunud mitmete probleemidele. Tänu arenenud ühiskondades toimuvatele majanduslikele, fiskaalsetele, demograafilistele ja sotsiaalsetele protsessidele ei saa healuriigid tänases olukorras enam lõputult laieneda, vaid peavad hakkama ennast kas koomale tõmbama või otsima sisemisi ressursse muutumaks efektiivsemaks. Taoliste kärbete juures on aga täheldatud, et nii läbiviidavate reformide menetluse ladusus kui aktsepteeritavus ühiskonnas varieeruvad riigiti märkimisväärselt, kusjuures sõltumata mitte viimase arengutasemest või healuriigi mudelist, vaid pigem konkreetse riigi otsustusprotsessi iseloomust ning asjassepuutuvate huvigruppide kaasatusest. Seetõttu on ka teaduslik huvi koondunud healuprogrammide majanduslikelt aspektidelt just suhteliselt ebapopulaarsete “kokkuhoiuseaduste” vastuvõtmisprotsessi institutsionaalsetele ja poliitilistele faktoritele.

Huvigruppidega arvestamise ning nende kaasamise probleeme võib täheldada ka Eesti sotsiaalpoliitikas. Näiteks kutsus Ametiühingute Keskliit 2002. a oktoobri lõpus oma esindajad tagasi töövaidluskomisjonide juurest, tuues põhjenduseks valitsuse soovimatuse pidada kolmepoolset sotsiaaldiskussiooni ning täita endale võetud kohustusi. Siit tekib küsimus, miks sotsiaaldialoog Eestis ei toimi, kuigi tööandjate ja -võtjate surve selle pidamiseks tundub olema suur. Millega põhjendab valitsus oma tegevusetust? Ka selle kohta peaks olema seletus, kuna ilmselt tunnetab viimane, et ametiühingute ja tööandjate esindajate häält eirates on siiski võimalik riiklikku sotsiaalpoliitikat ellu viia.

Otsustusprotsessi ligipääsetavust huvigruppidele võimaldab hästi analüüsida neoinstitutsionalistlik teooria, kuna see vaatlleb riigiparaadi ülesehitust

kui determinanti, mis määrab otsustusprotsessi eripära, eriti aga selle avatuse või suletuse välistele osalejatele, mida omakorda võib seostada menetluse ladususega. Et sotsiaalpoliitilised muutused toovad reeglina kaasa muutused tulude jaotamises ühiskonnas, kalduvad potentsiaalselt kaotavad huvigrupid kasutama kõiki võimalusi takistamiseks seadusandluse vastuvõtmist või mõjutamiseks seda endale soodsas suunas (Bonoli 2000: 43).

Neoinstitutsionalismi olemus ja vetopunktide kontseptsioon

Institutsionalismi diskursuse põhiväitele Institutions matter (Lane, Ersson 2000:58) on esinenud mitmeid reaktsioone erinevate koolkondade kujul, mis pole suutnud omavahel ühtlustada peamisi definitsioone, seisukohti ega uurimismeetodeid. Nii näiteks on Halli ja Taylori käsitluses ratsionalistide eripäraks planeerimise kui tulevikuga seotud ebakindluse vähendamise rõhutamine, samuti tähtsustatakse informatsiooni rolli otsuste tegemisel ning strateegilise suhtluse tähtsust poliitiliste tulemite determineerimisel (1996: 939-957). Sotsioloogiline koolkond eristub aga eelkõige võimega seletada, kuidas institutsioonid suudavad mõjutada toimijate eelistusi ning identiteeti, samas kui näiteks ratsionalistid vaatlevad viimaseid kui muutumatuid faktoreid. Ajaloolise institutsionalismi tugevuseks peetakse avaramaid võimalusi erinevate toimijate käitumise kirjeldamiseks poliitilises otsustusprotsessis ning võimueeliste hindamiseks, kuna harva vaadeldakse institutsioone ainsa kausaalse jõuna, vaid need püütakse paigutada põhjuste ahelasse, kuhu lisanduvad tihti ühiskonna majanduslik-sotsiaalne arengutase ning eesmärkide hajutatuse. Samas määratlesid uurijad ajaloolise institutsionalismi diskursuses probleemi, mille lahendamiseks nad ise ei uskunud (Immergut 1998: 19-20). Nimelt kui varem kasutasid selle koolkonna esindajad ajaloolisi kogemusi oma väidete tõestamiseks ning struktureerimisvahendina, siis nüüd on tekkinud nende kõrvale uurijad, kelle arvates leitud universaalsete seoste mudelid piirasid analüüsivõimsust. Seetõttu hakkasid viimased pigem otsima ajaloolistele mudelitele mittevastavaid näiteid, rõhutades sellega konteksti ning interpretatsiooni olulisust protsesside mõistmisel. Antud konflikti "rõhk teorial versus empiirikal" tulemuseks võiks minu hinnangul pidada ajaloolise institutsionalismi pooldumist kaheks erinevaks koolkonnaks Petersi käsitluses (1999: 19), kus traditsioonilisele ajaloolisele suunale on jäänud alles tema põhijoon ehk rajasõltuvus (ing k path dependency), ning "vanadele" institutsionalistidele seisab küllaltki lähedal (ent siiski eraldi) empiiriline koolkond. Viimase põhihuviks on eelkõige valitsemisüsteemi struktuuri mõjude otsimine otsustusprotsessis osalejatele ning sündivatele otsustele.

Empiirilise institutsionalismi raamistikus võimaldab valitsuse otsustus-suutlikkuse problemaatikat kõige ülevaatlikumalt analüüsida vetopunktide kontseptsioon, mis sisuliselt võimaldab otsida huvigruppide juurdepääsuteid otsustusprotsessile nii formaalseid kui mitteformaalseid kanaleid pidi, sest institutsioon defineeritakse pelgalt kui struktureeritud poliitilise elu fakt. Eelduseks on, et vaatlen institutsioone kui võrgustikku, milles huvigrupid otsivad kanaleid oma fikseeritud huvide läbisurumiseks, kui samal ajal institutsioonid ise ei mõjuta toimijate eesmärke.

Kontseptsiooni keskseks mõisteks on vetopunkt, mis Bonoli (2001: 238)

Vetopunktid Eesti sotsiaalpoliitilises otsustusprotsessis ametiühingute näite varal

Jaanika Väkker

järgi tähendab institutsionaalset momenti poliitika kujundamise protsessis, kus sobiva individuaalsete või kollektiivsete toimijate kokkuleppe abil on võimalik peatada seaduseelnõu vastuvõtmine, vähendades seeläbi valitsuse kontrolli otsustusprotsessi üle ja sundides teda läbi rääkima ning toimijatele järeleandmisi tegema. Olgu mainitud, et stabiilsetes demokraatlikes riikides kasutatakse neid võimalusi suhteliselt harva, kuid praktikas piisab sageli sellest, kui vetopunkti kasutamisega valitsust ähvardatakse (Ibid.: 46). Seega – mida rohkem eksisteerib poliitika kujundamise protsessis vetopunkte, seda hõlpsam on õigusakti mittepooldajatel veenda valitsust läbi rääkima ja järeleandmisi tegema, ning seda väiksem on järelikult ka viimase võimukontsentratsioon. Vastupidiselt tähendab valitsuse suur tegevusvabadus tema võimet kontrollida seadusandluse väljundeid ning suutlikkust oma poliitika olenemata välisest vastuseisust läbi suruda. Võimu kontsentreerumist tasakaalustab sel juhul vastutuse suurenemine. Eelnevast lähtuvalt annab vetopunktide kontseptsioon hea lähtealuse uurimaks, millised kanalid eksisteerivad huvigruppidele riigi institutsionaalses ülesehituses ning kui edukad on potentsiaalselt nende kanalite kasutamise resultaadid.

Vastavalt uurimise huville käsitlen huvigrupina ametiühinguid, mis ajaloolise sotsiaalpoliitilise survegrupina võib olla suuteline heaolu kärbetele vastu seisma. Töö eesmärgiks on kaardistada vetopunktid Eesti sotsiaalpoliitilises otsustusprotsessis ametiühingute seisukohalt. Vaadates senist ametiühingute käitumist ning nende poolt tulevaid signaale valitsuse hoolimatusest, võiks eeldada, et kindlasti edu toovaid kanaleid neil oma huvi maksma panemiseks pole. Seetõttu võib arvata, et töötajate esindajate kuulda võtmine sõltub pigem otsustajate heast tahtest ja suvast. Kuna valitsuse jaoks võib ametiühingute arvamuse sageli osutada väga tülikaks, on neil ilmselt lihtsam viimast eirata kui kaasata. Seega võiks uurimistöö hüpoteesi sõnastada järgnevalt: kuna Eesti sotsiaalpoliitilises otsustusprotsessis eksisteerib vähe formaalseid vetopunkte, puudub valitsusel vajadus arvestada ametiühingutega ka vähemformaalsel tasandil.

Teoreetilises kirjanduses on vetopunkte jagatud peamiselt kahel viisil:

1. Formaalsed – mitteformaalsed (Armstrong, Bulmer 1998: 60; Bonoli 2000: 43; Bonoli 2001: 240; Tsebelis 1995: 306; Green- Pedersen 2001: 966, Lamping, Vergunst 2000: 3). Jaotuse alusena käsitletakse siinkohal kokkulepete ja muude korralduste vastavalt kirjalikku (näiteks seadused, lepingud, koostöökokkulepped) või suulist (käitumise, otsustamise tavad ja niiöelda kirjutamata reeglid) iseloomu.
2. Konstitutsioonilised – mittekonstitutsioonilised (Haggard, McCubbins 2001: 12; March, Olsen 1997: 141; Bonoli 2000: 43; Bonoli 2001: 261; Tsebelis 1995: 302, Armstrong, Bulmer 1998: 52). Jaotus lähtub sellest, kas vetopunkt tuleneb riigi põhiseadusega sätestatud valitsemissüsteemist või muudest allikatest, sealhulgas nii seadustest kui ka vähemformaalsetest allikatest.

Sisulistest kaalutlustest lähtuvalt oleks võimalik väita, et üldjoontes nende kahe jaotuse variatiivsus kattub, kuna nii formaalsed kui konstitutsioonilised faktorid tulenevad seadustest, nende vastandid aga rohkem “pehmematest” allikatest. Samas aga kirjeldab mõlema paari iga osapool ka mingit kvalitatiivselt unikaalset aspekti, eristades näiteks muude seaduste hulgast põhiseaduse

(konstitutsiooniline) või rõhutatades suhtlemistavade tähtsust otsuste kujunemisel (mitteformaalne). Seetõttu ei saa antud jaotusi ammendava vastuse saamiseks minu hinnangul üheks liita, vaid mõistlikum oleks kasutada ära viimaste kogu kirjeldusvõime neid omavahel kombineerides. Kandes paarid risttabelisse (Tabel 1), on võimalik eristada nelja vetopunktide potentsiaalset iseloomu:

	FORMAALNE	MITTEFORMAALNE
KONSTITUTSIOONILINE	Riigi põhiseaduslikud normid	Põhiseaduslike institutsioonidega seotud otsustamistavad
MITTE-KONSTITUTSIOONILINE	Muud õigusaktid ja dokumendid	Mittepõhiseaduslike institutsioonidega seotud otsustamistavad

Tabel 1: Vetopunktide liigid lähtuvalt jaotuse aluseks olevatest faktoritest

Allikas: J. Vakker

Et Tabel 1 annab vetopunktide käsitlusse juurde uued dimensioonid, mida varasem kirjandus süsteemselt ei käsitle, sai mulle lisaväljakutseks täita puuduvad lüngad teoreetilises osas ning operatsionaliseerida mõõdikud empiirilise institutsionalismi koolkonnast lähtuvalt.

1. **Formaalne – konstitutsiooniline:** siia alla kuuluvad riigi institutsioonide põhiseaduslikust ülesehitusest tulenevad vetopunktid, mida on nelk-jaotusest ainsana süvitsi analüüsitud valdavas osas teoreetilises kirjanduses. Sotsiaalpoliitiliselt olulised põhiseaduslikud momendid riigi otsustusaparaadis on kõige ülevaatlikumalt välja toonud G. Bonoli (2000: 43-49), mainides viit järgmist aspekti:

➤ *Võimude lahusus ehk tasakaal valitsuse ja parlamendi vahel:* valitsuse kontroll parlamendi üle on reeglina suurem parlamentaarses süsteemis, kus täidesaatev võim moodustatakse parlamendivalimiste tulemuste põhjal. Süsteemis ei saa tekkida ka kahestunud valitsust, kus täidesaatvat ning seadusandlikku võimu juhivad erinevad koalitsioonid, mis takistaksid teineteise tööd. Teiseks valitakse nn võimude-lahususe-süsteemides need kaks institutsiooni teineteisest sõltumatult ning vastupidiselt parlamentaarsele süsteemile ei saa esinduskogu valitsust umbusaldada. Enamiku Euroopa parlamentaarsetest riikidest on valitsus vastutav parlamendi ees, kuna vajab viimase toetust ametisse astumisel ning peab arvestama umbusalduse avaldamisega seadusandliku kogu poolt (Gallagher, Laver ja Mair 1995: 42). Valitsusele on omakorda reeglina antud hoovad parlamendi laiali saatmiseks.

➤ *Kodade arv parlamendis:* teine koda võib kujutada endast potentsiaalset veto-punkti, kuna sel juhul on otsusele vajalik kahekordne toetus. Selle tugevus sõltub valimissüsteemist: kui mõlemad koad valitakse ühistel alustel, ei oma bikameralism erilist vetopotentsiaali, kuna mõlemad enamused kalduvad olema sarnased. Vastasel juhul on aga kodade struktuur erinev ning

Vetopunktid Eesti sotsiaalpoliitilises otsustusprotsessis ametiühingute näite varal

Jaanika Väkker

huvigruppidel on rohkem võimalusi endale väljundi leidmiseks.

➤ *Valimissüsteem:* valimissüsteemi ennast ei saa käsitleda kui huvigruppide poolt potentsiaalselt kasutatavat vetopunkti, kuid valimistulemused võivad soodustada selle teket. FPTP ehk majoritaarsed süsteemid soosivad reeglina suurimat parteid, mis saab moodustada monoliitse üheparteilise valitsuse ning viia ellu enda valitud poliitikat, omades samas ka kõrget vastutuse kontsentratsiooni (Weaver ja Rockman 1993: 149). Seevastu kaldub aga proportsionaalne süsteem olema seotud paljude erakondade pääsemisega parlamenti ning koalitsioonivalitsustega, kus erakondadel tuleb vastutada lisaks valijatele ja parlamendile ka oma võimupartnerite ees (Gallagher, Laver ja Mair 1995: 42). Huvigruppidele loob valitsuse mitmeparteilisuus rohkem võimalusi takistamaks ebameeldivat poliitilist muutust ning taotlemaks endale soodsaid hüvesid, sest sel juhul on täidesaatvas võimuses esindatud rohkem erinevaid huvisid ning on lihtsam leida endale liitlast (Swank 2001: 209).

➤ *Referendum:* veto-kontseptsiooni seisukohalt on oluline, kellel on referendum algatamise õigus: juhul, kui see on kodanikel või parlamendil, võib vetopunkt omada reaalselt jõudu seadusloome muutmises, vastasel korral (valitsuse algatusel) aga mitte.

➤ *Tasakaal presidendi ja valitsuse vahel:* presidendi osalust seadusandlikus protsessis on võimalik hinnata kuues põhilises aspektis (Shugart ja Carey 1992: 150). Vetoõigus seaduste väljakuulutamisel ja osalise veto õigus on seotud otsustusprotsessi lõppjärguga. Seadusloome esimeste sammude osas võib presidendil olla eristaatus eelarve, kindlate poliitika valdkondade (näiteks ka põhiseadus) ja presidendi dekreetide ning referendum algatamise osas. Mida enam neist hoobadest saab riigipea kasutada, seda rohkem on tal võimalik valitsuse ja parlamendi kõrval otsustusprotsessis kaasa rääkida.

2. Formaalne- mittekonstitutsiooniline: taolise mõiste alla võib kokku võtta kõik põhiseadusest väljapoole jäävad muud õigusaktid, lepingud, kokkulepped, aktid ja muud kirjalikud dokumendid, milles on fikseeritud otsustusprotsessis osaleja õigused või kohustused. Samadel alustel saab käsitleda ka osaleja enda tegevuse aluseks olevaid dokumente, näiteks põhikirja ja arengukava. Olen klassifitseerinud antud kanalid järgmiselt:

➤ *Ametiühingu seotus parteidega:* alustada tuleks sellest, kas töötajate esindajad on formaalselt fikseerinud oma koostöö mingi poliitilise jõuga või kuulutanud end selles osas neutraalseteks. Kuid ka ideoloogia põhjal võivad töötajate esindajatel tekkida teatud poliitilised eelistused: ajalooliselt on nende huvid olnud oma maailmavaatelt lähedased sotsiaaldemokraatide omadele. Seda võiks aidata hinnata fakt, kas oma koostöö kindla erakonnaga sõlmitakse enne või peale valimisi: kui seda tehakse enne ning minnakse valimistele koos vastu, siis ei teki eriti kahtlusi ametiühingute poliitilises seotuses. Kindlasti aitab selline samm parandada ametiühingute positsiooni selgust, kuid samas pole võimalik garanteerida valitsusse saamist, kuna see sõltub valijate häältest ning hilisematest läbirääkimistest. Sellist olukorda võiks nimetada võit – kaotus situatsiooniks, kus kogu edasise tegevuse tule-

muslikkus sõltub opositsiooni jäämisest või koalitsiooni saamisest. Lihtsam oleks seega oodata ja vaadata, milline(sed) erakond(nad) võidab(vad) ning otsida seejärel nendega koostöövõimalusi. Juhul, kui ametiühingute eesmärk on pelgalt oma eesmärkide täitmine ning parteisid nähakse vaid abinõuna, on nende tegevusest raske leida ideoloogilisi kaalutlusi.

➤ *Ametiühingu esindatus sotsiaalpoliitikat kujundavates organites:* siinkohal pean eelkõige silmas kollegiaalseid konsultatiivorganeid, kus käivad koos erinevate huvigruppide esindajad, kes püüavad kujundada ühiseid seisukohti kindlates sotsiaalpoliitilistes küsimustes. Siin on aktuaalne, kas saavutatud kokkulepped on mingis otsustusprotsessi etapis kellelegi kohustuslikud või mitte, ehk kas neil on formaliseeritud võimalus jõustuda seadustes või jäävad need lihtsalt soovitusteks. Ametiühingute jaoks võib rolli mängida ka organi koosseis ja erinevate esindatud huvide rohkus selles.

➤ *Ametiühingu osalus sotsiaaldialoogis* on ametiühingute spetsiifiline kanal otsustusprotsessi käsitluses ning tähendab sisuliselt tööturu osapoolte koostööd info jagamisel üksteise kavatsuste ja ootuste kohta (Visser 2001: 184). Sotsiaaldialoog võib olla sotsiaalpoliitika kujundamise lahutamatu legitiimsuse tagav osa, millest ei minda mööda ühegi otsuse tegemisel (nagu näiteks Põhjamaades), või pigem tühi formaalsus. Kuid ka sel juhul on ametiühingutel tegelikult siiski võimalik oma huve kaitsta, kui dialoogi aluseks olevates dokumentides ja seadustes on selgelt kirjas poolte õigused ja kohustused, millest saab lähtuda nii oma tegevuse planeerimisel kui vastaspooltele nõudmiste esitamisel.

➤ *Ametiühingu otsustusprotsessis osalemise juriidiline reguleeritus:* siinkohal tuleks küsida, et kui üldse, siis millise positsiooni sätestavad seadused ametiühingutele kui sotsiaalpoliitiliselt olulisele huvigrupile? Kas neis on sätestatud ka mingid kindlad õigused ja kohustused, millest saab lähtuda?

3.-4. Mitteformaalne – konstitutsiooniline ja mitteformaalne –mittekonstitutsiooniline vetopunkt: esimesel juhul on aktuaalsed kõik põhiseaduslike institutsioonidega seotud suhtlemis- ja otsustamistavad, teisel on uurimisküsimus sama mittekonstitutsiooniliste institutsioonide kohta.

Kuna uurimismetoodika ja -põhimõtted mitteformaalsete vetopunktide otsimisel ei sõltu sellest, kas institutsioon on kehtestatud konstitutsiooni või muu seaduse alusel, võib neid teoreetilises osas käsitleda ühtse tervikuna. Kui formaalsete vetopunktide analüüsil on suhteliselt selge, mida ja kust tuleb otsida, siis vähemametlike juurdepääsukanalite operatsionaliseerimist tuleb kõigepealt alustada “mitteformaalsuse” defineerimisest. Kõige ülevaatlikum on minu arvates Bonoli (2000: 43) iseloomustus, mille järgi sünnib mitteformaalne vetopunkt siis, kui mingis otsustusprotsessi etapis või läbi kindla osaluskanali on huvigrupi seisukohtadega arvestamine muutunud traditsiooniks. Selles mõttes ei pea ma mitteformaalsuse all silmas mitte näiteks organite esindajate isiklikke häid suhteid, vaid stiili, kuidas otsused sünnivad kindlates institutsioonilistes raamistikutes ja millisel positsioonil on neis ametiühingute arvamus. Lühidalt öeldes peab ametiühingul olema võimalik vetopunkti olemasoluga arvestada oma

Vetopunktid Eesti sotsiaalpoliitilises otsustusprotsessis ametiühingute näite varal

Jaanika Väkker

seisukohtade läbisurumisel, seda nii varasema kogemuse kui “mängureeglite” paikapidavuse pinnalt. Mitteformaalse vetopunkti olemasolu võiks niisiis hinnata selle järgi, kuivõrd langevad kokku osapoolte ootused teatud institutsiooni otsustamisstiili kirjeldavate kriteeriumite osas ja millist mõju avaldavad need ametiühingute positsioonile. Hinnanguid otsustamise iseloomule võiks kategoriseerida alljärgnevalt:

- Ühised arusaamad ja ootused otsustusprotsessi suhtes: mida varasemas eelnõu menetlusstaadiumis huvigrupp kaasatakse ning mida jõulisemalt kajastuvad tema seisukohad, seda kindlamalt saab seda pidada otsustusprotsessis domineerivaks, niiöelda arvamusiidriks. Kui arvamusiidri olemasolu ilmneb kõige selgemalt eelnõude algatamise faasis, siis diskussiooni jälgimisel kõigil tasanditel tuleks analüüsida ka ametiühingutega läbirääkiva osapoolte seisukohtade jäikust ehk nende muutmise võimalikkust. Vetopunkti olemasolu määrav aspekt on huvigrupi seisukohtade läbimine ning kajastatus seadusandluses, mis saab aga sündida vaid juhul, kui teine osapool on valmis kompromissideks.
- Järgmise aspektina tuleks lähemalt vaadelda *otsustamisstiili*, eelkõige kas otsused sünnivad diskussiooni käigus või on need tegelikult tehtud juba varem niiöelda kabinetivaikuses. Olulised on ka otsuste tagamaad: huvigrupile peaks olema soodsam, kui selleks on objektiivsed ratsionaalsed kaalutlused (näiteks objektiivsed eelarvelised piirangud) või kollegiaalne kompromiss, mitte aga temast sõltumatud, teisest osapooltest tulenevad subjektiivsed põhjused. Sellest tulenevalt võib analüüsida ka ametiühingute edu või ebaedu tagamaid – kindlasti on parem, kui igasugused võimalused oma positsiooni parandada lähtuvad seest, endast sõltuvatest põhjustest, sest vastasel juhul ei saaks ametiühingud oma tegevust üldse planeerida ning sõltuksid ainult välistest jõududest.
- Otsustusprotsessi üks olulisi karakteristikuid on kindlasti ka *osapoolte aktiivsus läbirääkimisvõimaluste otsimisel*: pean silmas eelkõige seda, kas ametiühingud ootavad tavaliselt kutset või otsivad pidevalt ise võimalusi aruteludeks. Mida initsiatiivikamad on mõlemad osapooled, seda rohkem on huvigrupil võimalusi oma soovide läbiviimiseks.
- *Otsustamisstiili ajaline järjepidevus*: niisama tähtis kui osapoolte hetkepositsioonide kaardistamine, on ka vaatamine vetopunkti eksistentsi minevikku ja tulevikku. Neist esimesel juhul tuleks praktikast otsida kinnitusi ametiühingute kogemusele selle juurdepääsukanali kasutamisel konkreetsetel puhkudel, sest teadaolevalt kinnitab vetopunkti olemasolu otsustusprotsessis tema ajaline stabiilsus ehk mitmekordne kasutamiskogemus. Tulevikku puudutab aga eelkõige selle ennustatavus: olulised on hinnangud välja selgitatud käitumistavade jätkumise kohta ja see, kuivõrd julgevad pooled tulevikus toimuva arutelusid ning nende tulemusi ette ennustada. Huvigrupi jaoks peaksid tulevikuvisionid lisaks pelgalt etteaimatavusele olema ka positiivsed ehk neis peaksid osalejate arvates prevaleerima huvigrupile soodsad käitumistavad. Juhul kui osapooled näevad tulevikku ette pigem dünaamilise kui stabiilsena, aitab vetopunkti olemasolu välja tuua muutuste nägemise huvigrupile positiivses

suunas.

Uurimiskäik ja empiirilised tulemused

Tabel 1 jagab vetopunktid esmalt konstitutsioonilisteks ja mittekonstitutsioonilisteks vastavalt institutsiooni eksisteerimise juriidilisele alusele ega esita uurimiseks metoodilisi erinõudmisi. Küll aga teeb seda jaotus formaalsete ja mitteformaalsete vetopunktide vahel, kuna nende kohta tuleb infot hankida eriiliigilistest allikatest: kui esimeste puhul on primaarne õigusaktide ja muude dokumentide analüüs, siis mitteformaalsete puhul tuleb välja selgitada osalejate nägemus toimuvate otsustusprotsesside kohta.

Formaalsed – konstitutsioonilised vetopunktid determineerib nende kirjalik fikseeritus riigi põhiseaduses, lisaks viimaste kaardistamisele toetasin analüüsi ka vetopunktide kasutamise statistikaga VII, VIII ja IX Riigikogu koosseisude ajal. Mittepõhiseaduslike institutsioonide hindamiseks tabuleerisin samuti erinevad hindamiskriteeriumid, mida on käsitletud teoreetilises osas, empiiriliste allikatena olid kasutusel ametiühingute põhikirjad, nende tegevust reguleerivad seadused, kahe- ja kolmepoolsed kokkulepped ning sotsiaalpoliitiliselt oluliste astutuste põhikirjad.

Mitteformaalsed otsustusprotsessi karakteristikud on need, mille puhul võib pooltel kõige enam tekkida eriarvamusi, kuid mis samas võivad peita endas huvigrupile soodsaid otsustusprotsessi kirjutamata reegleid. Kui menetluse eri etappide tulemused on reeglina fikseeritud, siis seda, kuidas taolise otsuseni jõuti, saab teada vaid asjaosalisi isikuid küsitledes. Intervjueeritavad võtsin valimisse teadlikult ning eesmärgipäraselt, hõlmates institutsioonide esindajaid, kellega ametiühingud on seaduseelnõude menetluste käigus kokku puutunud ning ametiühingutest nii juhtivtegelasi kui organisatsiooni liikmeid, kelle igapäevaseks tööks on tegelemine seaduseelnõudega. Esitatavad küsimused olid avatud ning standardiseeritud, intervjuud viisin läbi poolstruktureeritult 2003. a aprillis. Mitteformaalseid konstitutsioonilisi vetopunkte analüüsisin põhiseaduslike institutsioonide – Vabariigi Valitsuse, Presidendi ja Riigikogu tasandil, mittekonstitutsioonilisi seoses ametiühingute osalemisega poliitikas, sotsiaalpoliitilisest olulistest organisatsioonides ja nõukogudes ning sotsiaaldialoogis.

Ametiühingutena Eesti kontekstis käsitlesin kaht suuremat keskoorganisatsiooni, mis osalevad pidevalt läbirääkimistes valitsusega ning on kõige olulisemad töötajate kaitseühingud seadusandlikul tasandil: Teenistujate Ametiliitude Organisatsioon TALO ning Eesi Ametiühingute Keskliit EAKL.

Analüüsi tulemusena ilmnes, et Eestis võivad tulenevalt põhiseadusest vetopunktidenä toimida parlamendi kontrollimehhanismid valitsuse üle, valimissüsteemist tulenev mitmeparteilisus valitsuses ja parlamendis ning presidendi veto. Neist kolmest selgus aga, et Riigikogul pole praktiliselt olnud vajadust või tahtmist umbusaldushäletuse kaudu valitsust kontrollida, sest kuigi Riigikogu on kasutanud oma võimalust avaldada umbusaldust ministrile või peaministrile, on need resultaati andnud vaid korra ning on seetõttu mõjunud pigem hoiatava žestina opositsiooni poolt. Kuna presidendi vetokasutus on olnud pigem tagasihoidlik, on ainuke realselt arvestatav takistus valitsuse jaoks

Vetopunktid Eesti sotsiaalpoliitilises otsustusprotsessis ametiühingute näite varal

Jaanika Väkker

otsustusprotsessi kontrollimisel koalitsioonipartnerite arv ning vajadus nendega arvestada. Kuid et see küsimus on valitsusesisene ega kätke endas vajadust arvestada oluliselt teiste institutsioonidega, julgen hinnata Vabariigi Valitsuse positsiooni Eesti konstitutsioonilises ülesehituses tugevaks. Seda ei mõjuta ka ametiühingute muud formaalsed juurdepääsukanalid, mis ei võimalda end valitsuse vähestele siduvusele kokkulepetes maksma panna.

Mitteformaalsel tasandil eristusid kolm osaluskanalit, mida pea kõik intervjuueeritud tähtsustasid teistest kõrgemalt: sotsiaalministeeriumi tasandil kolmepoolsed töörühmad ja kooskõlastusring ning Riigikogus osalemine sotsiaalkomisjoni töös. Vastavalt teooriale võib kõige enam potentsiaali vetopunkti tekkeks töörühmades leida, kuna seal toimub huvigruppide kaasamine väga tõhusal tasandil ehk kogu otsustusprotsessi alguses. On suur tõenäosus, et kolmepoolselt väljatöötatud kontseptsioone muudetakse hiljem vähe, ka poliitiline võim respekteerib rohkem otsuseid, milleni tööturu osapooled on kollegiaalselt jõudnud. Töörühmade suhtes ei teki tõrget ka sotsiaalministeeriumil, mille töö muutub hilisemates menetlemise etappides oluliselt hõlpsamaks ning efektiivsemaks, jättes ära vaidlused valmis eelnõuprojektide juures, samuti nende mitmekordsed ümberategemised.

Kui eelnõu kooskõlastamisel ministeeriumis mängib erakondade võimuvõitlus veel kõrvalrolli, siis parlamendi sotsiaalkomisjoni töös on poliitika ametiühingute edu või edutuse seletamise keskseks argumendiks. Selle teguriga kohandumiseks on keskliitudel kujunenud vastandlikud taktikad. Kui põhiseaduse analüüsist selgus, et praktiliselt ainuke valitsuse tegevust suunav formaalne vetopunkt huvigrupile on enda sidumine poliitikaga ning püüd ise kabineti moodustamises kaasa rääkida, siis EAKL on seda teed ka läinud. Rahvaerakond Mõõdukad, millega end seoti, oli IX Riigikogu koosseisu perioodil ka kolm aastat võimul ning sel ajal olid ametiühingul tegutsemiseks vabad käed Läbi suruti näiteks töötuskindlustuse seaduse praegu kehtiv variant, ametiühingute seadus ja kollektiivlepingute laiendamise. Samas halvas hilisem opositsiooni jäämine peaaegu kõik võimalused ratsionaalseks koostööks uue koalitsiooniga nii parlamendi kui ministeeriumi tasandil. Seega muutis poliitikasse minek EAKLi osaluse seadusandluses väga heitlikuks, pakkudes kord võite, kord kaotusi. TALO seevastu ei ole kasutanud formaalset vetopunkti, vaid säilitanud poliitiliselt neutraalse joone suheldes võrdselt kõigi erakondadega ning otsides iga probleemi lahendamiseks parimat võimalikku isiklike tutvuste rakendust. Nii ei ole organisatsioonile oluline, millised kanalid tagavad juurdepääsu või väljuvad otse seadusandlusele – peaasi, et neid mitteformaalse iseloomuga koostöövorme – nõukogusid, koosolekuid jne oleks võimalikult palju. Nii saadakse ministrite, ametnike või ka poliitikutega kokku väga tihti ning kohtumistel saab tegeleda lobbyga. Tegemist on küllaltki kindla kanaliga, mille kasutamist saab ametiühing ise suunata sõltumata poliitikas toimuvast. Siinkohal võiks eeldada, et mitteformaalsete vetopunktide olemasolu mõeldab valitsuse koostöövalmidust ja tahet arvestada huvigruppidega, sest põhiseaduslikke struktuure koalitsioon muuta ei saa, küll aga koostöövorme sotsiaalpartneritega. Sel juhul võib väita, et kui EAKLi töö edukus sõltub peale organisatsiooni enda pingutuste veel kindla erakonna jäämisest opositsiooni või saamisest koalitsiooni, siis TALO puhul ei ole võtmeks mitte valitsuse poliitiline meelsus, vaid üldine tahe huvigruppidega

arvestada ning selleks ametiühingutele võimaluste andmine. Seoses mitteformaalsete vetopunktidega jäi analüüsist kumama üks suhteliselt kindel seaduspärasus: nimelt olid ametiühingute jaoks edutoovamad institutsioonide esindajatega seotud otsesuhtlusega kanalid ning väheedukateks osutusid kanalid, kus edastati oma arvamusi kirjalikult.

Kokkuvõtteks

Tulenevalt eelnevast võib uurimistöö peajäreldused sõnastada järgmiselt:

- Valitsuse positsioon Eesti valitsemissüsteemis on teiste põhiseaduslike institutsioonide suhtes tugev, kuna selle tegevust kontrollivaid vetopunkte on vähe ning need on suhtelist nõrgad.
- Formaalsel tasandil võivad vetopunktina toimida presidendi veto ning valitsuskoalitsiooni soosing, mitteformaalsel eelnõusid ettevalmistavad kolmepoolsed töörühmad.
- Enda sidumine poliitikaga muudab ametiühingu võimalused mõlema tasandi osaluskanalite kasutamisel otseselt sõltuvaks koalitsiooni või opositsiooni jäämisest, stabiilsemad suhted institutsioonidega tagab neutraalsus ning vahetute koostöövormide otsimine.

Seega ei pidanud paika ka hüpotees valitsuse eiravast suhtumisest ametiühingute suunas: kuigi põhiseaduslik institutsionaalne raamistik ei anna Eestis huvigruppidele erilisi ligipääsukanaleid, eksisteerib neid siiski mitteformaalsel pinnal. Valitsuse positsioon otsustusprotsessis on Eestis küll tugev ja väliste osalejate kaasamine sõltub enamasti tema suvast, kuid tundub, et järjest enam saadakse näiteks sotsiaalministeeriumi tasandil aru, et koostöö viib parema tulemuseni kui partnerite eiramine. Tulevikus muutub ametiühingute roll seadusandlikus protsessis osalejana selgemaks, kuna riigi tasandile jõuab vähem neid probleeme, mida saab lahendada ka kollektiivlepingutega. Selle võrra saab vaidlusi valitsusega olema küll vähem, kuid seda tõsisemateks need ilmselt kujunevad. Loodan, et kaasamise tagamiseks ei pea ametiühingud edaspidi piltlikult öeldes laskma Brüsseli ametnikul tulla Eestisse rääkima sotsiaalprobleemidest lihtsalt sellepärast, et teda võetakse ministeeriumis paremini kuulda. Mida varem kaasatakse partnereid eelnõu aruteludele ja mida koostööaltimad on kõik osapooled, seda kiiremini läheb ka edasine menetlus ning seda legitiimsemad saavad seadused. Ning legitiimsus ja dialoog peaksidki ju olema tuleviku võtmesõnad – erinevalt lähiminevikust pole enam vaja kiirustades vastu võtta hulgi ebapopulaarseid seadusi, mille menetlust huvigrupid ainult segaksid.

Kasutatud kirjandus

- ARMSTRONG, KENNETH A ja Bulmer, Simon J (1998): *The Governance of Single European Market*. Manchester: Manchester University Press.
- BONOLI, GIULIANO (2000): *The Politics of Pension Reform: Institutions and Change in Western Europe*. New York: Cambridge University Press.
- BONOLI, GIULIANO (2001): Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State

Vetopunktid Eesti sotsiaalpoliitilises otsustusprotsessis ametiühingute näite varal

Jaanika Väkker

Adaption, chapter 8., in Pierson, Paul ed.: *The New Politics of the Welfare State*. New York: Oxford University Press.

GALLAGHER, MICHAEL, Laver, Michael ja Mair, Peter (1995): *Representative Government in modern Europe. 2nd edition*. New York: McGraw- Hill

GREEN- PEDERSEN, CHRISTOFFER (2001): Welfare- State Retrenchment in Denmark and the Netherlands, 1982- 1998: the Role of Party Competition and Party Consensus, *Comparative Political Studies* 34: 963- 985.

HAGGARD, STEPHAN JA MCCUBBINS, MATHEW D (2001): Institutions and the Determinants of Public Policy, chapter 1., in Haggard, Stephen and McCubbins, Mathew D eds.: *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

HALL, PETER A ja Taylor, Rosemary C.R (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms, *Political Studies* 44: 936-957.

IMMERGUT, ELLEN (1998): The Theoretical Core of the New Institutionalism, *Politics & Society* 26: 5-34.

LAMPING, WOLFRAM ja Vergunst, Noel P (2000): *Corporatism, Veto Points, and Welfare State Reform in Germany and the Netherlands. Institutions, Interests and Policies*, esitatud ettekanne IPSA Maailmakongressil Kanadas, Quebecis.

LANE, JAN ERIK ja Ersson, Svante (2000): *The New Institutional Politics: Performance and Outcomes*. New York: Routledge.

MARCH, JAMES G ja Olsen, Johan P (1997): Institutional Perspectives on Political Institutions, chapter 11., in Hill, Michael ed.: *The Policy Process. A reader*. Essex: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.

PETERS, GUY B (1999): *Institutional Theory in Political Science. The "New Institutionalism"*. London: Continuum.

SHUGART, MATTHEW SOBERG ja Carey, John M (1992): *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press.

SWANK, DUANE (2001): Democratic Institutions and the Welfare State, chapter 2., in Pierson, Paul ed.: *The New Politics of the Welfare State*. New York: Oxford University Press.

TSEBELIS, GEORGE (1995): Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, *British Journal of Political Science* 25: 289- 325.

VISSER, JELLE (2001): Industrial Relations and Social Dialogue, chapter 5., in Auer, Peter ed., *Changing Labour Markets in Europe*. ILO, Genf

Seadused:

Ametiühingute seadus: Riigi Teataja I 2000, 57, 372

Eesti Haigekassa seadus: Riigi Teataja I 2000, 57, 374

Eesti Vabariigi põhiseadus: Riigi Teataja 06.07.1992, 26, 349

Kollektiivlepingu seadus: Riigi Teataja I 1993, 20 353

Mittetulundusühingute seadus: Riigi Teataja I 1996, 42, 811

Riigikogu kodukorra seadus: Riigi Teataja I 1994, 90, 1517

Töötuskindlustuse seadus: Riigi Teataja I 2001, 59, 359

Muud dokumendid ja õigusaktid:

EAKL põhikiri <http://www.eakl.ee/doc/eakl/pohik.rtf> (18.11. 2002)

EAKL tegevussuunad aastateks 2000-2004 <http://www.eakl.ee/org/tegevus.html>
(18.11.2002)

Eesti Haigekassa põhikiri: Vabariigi Valitsuse 5. jaanuari 2001.a määrus nr 3

Eesti Töötukassa põhikiri: Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2001.a määrus nr 417

Eesti Vabariigi Valitsuse ja TALO läbirääkimiste reglement, TALO

Kolmepoolne kokkulepe osalusdemokraatia arendamise kohta

http://www.ettk.ee/src/kokkulepped/index.php3?kokkuleppe_id=10 (18.11.2002)

Kolmepoolsete läbirääkimiste reglement

http://www.ettk.ee/src/kokkulepped/index.php3?kokkuleppe_id=17 (18.11.2002)

Koostöökokkulepe <http://www.talo.ee/> (18.11.2002)

Kutsevalifikatsiooni Sihtasutuse põhikiri

http://www.kutsekoda.ee/page_kutsekoda_kiri.html (18.11.2002)

Sotsiaalmajandusnõukogu töökord: sotsiaalministri määrus nr 25, 6. aprill 1999

TALO põhikiri <http://www.talo.ee/> (18.11.2002)

TALO tegevussuunad aastateks 2001-2005 <http://www.talo.ee/> (18.11.2002)

TALO ühiste kavatsuste protokollid Eestimaa Rahvaliidu, erakonna Isamaa, rahvaerakond Mõõdukate, Eesti Keskerakonna ja Ühendus Vabariigi Eest- Res Publicaga, TALO.

Vabariigi Valitsuse, EAKLi ja TALO vaheline koostööprotokoll <http://www.talo.ee/>
(18.11.2002)