

KES JA KUIDAS MÕJUTAB EESTI ALKOHOLIPOLIITIKAT?

KARIN MILLER¹

1. SISSEJUHATUS

Eesti alkoholipoliitikas toimuv on viimaste aastate jooksul püsivalt kirgi kütnud. Sel teemal on ilmunud lugematul arvul arvamused artikleid, milles ühed pooldavad karmimaid alkoholipoliitika meetmeid, rõhudes ühiskonna vastutusele alkoholi-probleemi lahendamisel, teised leiavad, et riik ei peaks olema lapsehoidja ja sek-kuma inimese valikutesse. Ka ilma sügavama analüüsita on kõrvaltvaatajale nähtav, et Eesti alkoholipoliitika on koondunud kahte üsnagi vastandlikku leeri. Kuigi alkoholipoliitikast on palju kirjutatud, pakub käesolev artikkel uudset analüüsi-rakurssi, suunates objektiivselt poliitika (*policy*) sisult toimijatele ning nende strateegilisele tegevusele, aidates seeläbi paremini mõista nii alkoholipoliitikas toimuvat kui ka poliitilise protsessi mõjutamise meetodeid.

Käesolev artikkel analüüsib, kuidas on jagunenud toimijad Eesti alkoholi-poliitika maastikul, kes teevad omavahel koostööd ning kuidas toimub erinevate poliitiliste seisukohtade legitimeerimine. Peamiseks eesmärgiks on demonstreerida, mil moel on võimalik poliitilist protsessi mõjutada ning strateegiliselt kasutada eri-nevaid ressursse, et tõsta soovitud poliitikaalternatiiv agendasse eesmärgiga muuta poliitikat või hoida poliitikaalternatiivi jõustumast. Samuti annab analüüs ülevaate, milliseid ressursse selleks kasutatakse ning kui olulist rolli need ressursid poliitika legitimeerimisel mängivad.

Siinse analüüsi teoreetiline pool toetub suure osas Paul A. Sabatieri 1980nda-tel aastatel välja töötatud eestkostekoalitsioonide raamistikule (*advocacy coalition framework*), mida on kuni käesoleva ajani pidevalt edasi arendatud. Raamistik on Eesti alkoholipoliitikas toimuva seletamiseks sobiv, kuna võimaldab analüüsida vas-tandlike poliitikaalternatiividega oma koostööd koordineerivate toimijate koandu-mist ja koostööd ning erinevate tegurite seoseid, mis poliitilist protsessi mõjutavad.

¹ Tallinna Ülikool, kontakt: karin.miller@tlu.ee

Kuna oluline on mõista toimijate strateegilisi püüdeid mõjutada poliitilist protsessi omale soovitud suunas, on käesoleva analüüsi teoreetilisse raami integreeritud ka agendaseadmise teooria ning poliitikanarratiivi raamistiku põhipostulaadid.

Artiklis toodud empiirika põhineb dokumendianalüüsil ning narratiivianalüüsil. Ajavahemikul märts–mai 2016 viidi läbi 15 poolstruktureeritud intervjuud² toimijatega erinevatest organisatsioonidest alkoholipoliitika maastikul.

Artikli esimene pool keskendub analüüsi teoreetilise baasi selgitamisele. Alapunktis 2.1 antakse ülevaade eestkostekoalitsioonide raamistiku põhipostulaatidest ning poliitikanarratiivi raamistiku ning agendaseadmise teooria aspektidest, mis käesoleva analüüsi teoreetilist alust täiendavad. Seejärel annab artikkel ülevaate erinevatest ressurssidest ning strateegiatest, mida saab poliitilise protsessi mõjutamiseks kasutada. Artikli teine pool keskendub Eesti alkoholipoliitika empiirilisele analüüsile, kirjeldades olulisi toimijaid ning seda, kuidas nad on oma seisukohtade eest kostmiseks koondunud. Seejärel analüüsitakse teooriast lähtuvalt Eesti alkoholipoliitikas tegevate eestkostekoalitsioonide ressursse ning strateegiaid. Alapunktis 4 esitletakse empiirilise analüüsi tulemusi kokkuvõtvalt.

2. TEOREETILINE BAAS

Poliitilist protsessi on võimalik analüüsida väga erinevate nurkade alt. Ajalooline institutsionalism näeb poliitilise protsessi peamise mõjutajana eelkõige institutsionaalset pärandit (Hall, Taylor 1996), ratsionaalse valiku institutsionalism vaatleb kesksena toimijaid, kes teevad otsuseid lähtuvalt ratsionaalsetest kalkulatsioonidest ning ootustest selle kohta, kuidas teised käituvad (Hall, Taylor 1996: 945). Diskursiivne institutsionalism jällegi leiab, et lisaks institutsioonidele on olulised ka ideed. Ideede kaudu on võimalik individuaalselt või kollektiivselt mõjutada teiste toimijate normatiivseid või kognitiivseid arusaamu (Carstensen and Schmidt 2016: 318), kasutades strateegilisi võtteid, et mõjutada teisi toetama oma poliitikaalternatiivi (Beland 2009: 703). Need teooriad aitavad suurepäraselt seletada poliitilise protsessi üht või teist mõjutegurit, mis kõik on tunnetuslikult olulised, kuid ei võimalda ülevaadet selle keerulise nähtuse erinevate tegurite seostest.

Eestkostekoalitsioonide raamistik paneb ülevaatlikult paika peamised mõjutegurid poliitilises protsessis ning võimaldab analüüsi kaasata olulisi aspekte mitmest teoreetilisest perspektiivist: nii ideede olulisust, institutsioonide mõju, kui arvestada ka toimijate ratsionaalse valikuga. Lisaks võimaldab eestkostekoalitsioonide raamistik analüüsida väga paljude toimijate tegevust erinevatest institutsioonidest ning elualadelt, agregeerides toimijad ühte analüüsiüksusesse — eestkostekoalitsiooni.

2 Kõik läbiviidud intervjuud on toodud kasutatud allikate all, kuid intervjuu O tulemusi ei ole antud artiklis kasutatud.

2.1. Analüüsi teoreetilised põhipostulaadid

Nagu eelnevalt mainitud, põhineb analüüs eelkõige eestkostekoalitsioonide raamistikus väljatöötatud teoreetilistele alustele, täiendades neid agendaseadmise teooriast ning poliitikanarratiivi raamistikust tulenevaga. Käesolev artikkel keskendub eelkõige toimijatele ning strateegiatele, mida kasutatakse avalikkuse ning poliitikakujundajate mõjutamiseks. Seetõttu ei too artikli autor siinkohal ära eestkostekoalitsioonide täiendatud raamistikku tervikuna, vaid keskendub selle osadele, mis on antud analüüsi seisukohast aktuaalsed.

Toimijaid, kes teevad poliitilises protsessis pikaajaliselt omavahel koostööd nii indiviidi kui organisatsiooni tasemel, et mõjutada kindlas valdkonnas poliitika formuleerimist või elluviimist, saab koondada ühise nimetaja **poliitika allsüsteem** (*policy subsystem*) alla (Sabatier 1998; 11). Poliitika allsüsteemis on toimijatel poliitikaga seotud **tõekspidamised** (*policy beliefs*), mis on seotud temaatiliselt selle allsüsteemi poliitika sisuga (Jenkins-Smith, Nohrsted *et al.* 2014: 200) ning sisaldavad arusaamu nii kausaalsete seoste kohta kui ka eelistusi poliitikainstrumentide valikul (Sabatier 1998: 99). Oluline on silmas pidada, et need tõekspidamised ei ole muutumatud. Poliitikaga seotud tõekspidamiste üheks oluliseks allikaks on teaduslik ning tehniline informatsioon, mis viitab nii kausaalsetele seostele, probleemi olemusele kui ka erinevatele poliitikaalternatiividele (Jenkins-Smith, Nohrsted *et al.* 2014: 201). Seega on võimalik muuta teiste toimijate poliitikaga seotud tõekspidamisi, kui seda muutust toetab ka kumulatiivne teaduslik informatsioon. Seda eelkõige seetõttu, et vajadus realiseerida oma eesmärgid poliitikas sunnib mängijaid õppima ja omandama instrumentaalseid teadmisi asjade toimimise ja erinevate poliitika-instrumentide mõju kohta (Sabatier and Jenkins-Smith 1993; Sabatier 1998). Selle tulemuseks omakorda võivad olla muutused arusaamades või kavatsustes, mis puudutavad poliitiliste eesmärkide saavutamist või nende eesmärkide ümberhindamine (Sabatier and Jenkins-Smith 1993).

Poliitilised toimijad püüavad kindlustada, et just nende poliitikasse puutuvad tõekspidamised saavad reaalseks poliitikaks ning selleks otsitakse sarnaste tõekspidamistega liitlasi — koondutakse **eestkostekoalitsioonidesse** (*advocacy coalitions*) (Sabatier and Weible 2007: 196). Eestkostekoalitsioon koondab toimijaid erinevatest valdkondadest nii avalikest institutsioonidest kõigil valitsuse tasanditel kui erasektorist, rahvusvahelistest institutsioonidest, kodanikualgatustest, huvigruppidest ja nende liitlasi seadusandlikul tasandil, aga ka teadlasi ning ajakirjanikke. Toimijad koalitsioonis jagavad baasväärtsusi, arusaamu põhjus-tagajärg seostest ja probleemi olemusest ning koordineerivad omavahel tegevusi pikema aja jooksul (Sabatier 1998: 103; 107; 115). Tegevuste koordineerimise eesmärgiks on mõjutada ning muuta valitsusasutuste tegevust nii, et saavutada oma poliitilisi eesmärgid (Sabatier 1998: 117). Enamasti eksisteerib poliitika allsüsteemis 2–4 võistlevate eesmärkidega eestkostekoalitsiooni, mis on formeerunud oluliste poliitiliste tõekspidamiste ümber (Sabatier and Jenkins-Smith 1993: 26).

Eestkostekoalitsioonide raamistik ei ole siiski ilma puudusteta. Olulisimaks neist on käesoleva analüüsi seisukohast asjaolu, et raamistik ei pööra piisavalt tähelepanu strateegiatele, mida koalitsioonid kasutavad oma poliitiliste eesmärkide saavutamiseks (Schlager 1995: 246). Seetõttu on käesolevas analüüsis eestkostekoalitsioonide raamistikku täiendatud agendaseadmise teooriast pärinevate mõistetega (alapunktis 2.2), mis võimaldavad paremini selgitada, milliseid strateegiaid kasutavad koalitsioonid oma poliitiliste eesmärkide realiseerimiseks.

Liim, mis eestkostekoalitsioonide koos hoiab, on ühised tõekspidamised. Kuidas aga tõlgitakse need tõekspidamised reaalsesse poliitikaalternatiividesse (Sato 1999) ning mil moel need tõekspidamised väljenduvad? Kuna eestkostekoalitsioonide raamistik jätab selle küsimuse lahtiseks, pakub käesolev analüüs välja võimaluse tõekspidamiste hõlpsamaks operatsionaliseerimiseks. Poliitikanarratiivide raamistik (*narrative policy framework*) sedastab, et eestkostekoalitsioonidesse kuuluvad indiviidid formuleerivad oma poliitiliste tõekspidamiste ümber poliitilisi narratiive, mis väljendavad ka seda, milliseid poliitikaalternatiive nad toetavad (Shanahan *et al.* 2011: 545). Need narratiivid on strateegiliselt konstrueeritud, et veenda avalikkust ning poliitika kujundajaid toetama just seda poliitikaalternatiivi, mille eest koalitsioon kostab (Shanahan *et al.* 2011: 546). Kuna narratiivid on formuleeritud poliitiliste tõekspidamiste ümber, mis on koalitsiooni koos hoidvaks liimiks, ning sisaldavad ka infot koalitsiooniliikmete toetatava poliitikaalternatiivi kohta, võimaldab narratiivi uurimine paika panna, millised toimijad kuuluvad ühte koalitsiooni. Kuna narratiivi kasutatakse ka strateegilise vahendina, aitab narratiivi uurimine mõista nii koalitsiooni poliitilist eesmärki kui ka vahendeid, mida kasutatakse avalikkuse ja poliitikakujundajate mõjutamiseks. Seetõttu ei keskendu käesolev analüüs eraldi poliitiliste tõekspidamiste väljaselgitamisele, vaid käsitleb narratiivi kui neid tõekspidamisi esindavat strateegilist tööriista, mille järgi on võimalik hinnangut anda ühe või teise eestkostekoalitsiooni koosseisu kohta.

2.2. Ressursid ja strateegiad

Kas eestkostekoalitsioon suudab mõjutada poliitikat samas suunas oma poliitiliste tõekspidamistega, oleneb sellest, milliseid ressursse on selleks kasutada (Sabatier and Jenkins-Smith 1993: 29) ning milliseid strateegiaid ning kui edukalt koalitsioon ressurside paremaks ärakasutamiseks rakendab.

Piiratud ressursidega maailmas annab oskus õppida konkurentsieelise ning need, kes omavad veenvaid tõendeid, suudavad säilitada oma poliitilised ressursid ning on pikemas plaanis edukamad kui need, kes tehnilist laadi argumentatsiooni oluliseks ei pea (Sabatier and Jenkins-Smith 1993: 45). Seetõttu on **informatsioon** üheks olulisemaks ressursiks, millega mõjutada avalikkust ning poliitika kujundajaid. Informatsioon on ressursina kriitilise tähtsusega, sest infovoog osutab poliitikakujundajatele, kas probleem on tähelepanu väärt või mitte (Baumgartner and Jones 2012: 6). Koalitsioonid kasutavad poliitikaanalüüsi selleks, et mõjutada erinevatest uuringutest pärit kumulatiivsete tõendite abil poliitikakujundajate taju ning

seisukohti (Sabatier and Jenkins-Smith 1993: 16). Probleemi konstrueerimiseks kasutatakse nii statistikat, analüüsitulemusi kui erinevaid mõõdikuid. Probleemi konstrueerimine on oluline, kuna see, kes saab võimaluse konstrueerida avalikult aktsepteeritud probleemi, saab tõenäoliselt ka võimaluse pakkuda sellele sobiva lahenduse (Baumgartner 2005: 126). Seega on koalitsioonidele oluline interpreteerida numbreid: statistilised numbrid võivad sobivalt näidata, et probleem süveneb ning see tõmbab nii poliitikute kui ka avalikkuse vajalikku tähelepanu (Birkland 2005: 115). Mida tugevamad on koalitsiooni seisukohta toetavad numbrid, seda suuremat tähelepanu pööravad sellele küsimusele poliitikakujundajad (Birkland 2005: 122). Seetõttu ei ole indikaatorite konstrueerimine ebaolulise tähendusega, vaid üks domineerivaid strateegiaid nende poolt, kes püüavad kallutada poliitikat omale soovitud suunas (Kingdon 1995). Tihti kasutatakse informatsiooni (statistikat, uuringuid, analüüsi) erinevate gruppide poolt selektiivselt, et edendada oma poliitilisi seisukohti ning vastustada teiste omi (Birkland 2005: 117). Koalitsioonid kasutavad erinevaid strateegilisi võtteid, nagu vastase andmete küsitavaks pidamist, püüdes sellega kas vähendada või suurendada esitatud probleemi vastavalt oma huvidele; esitatakse väljakutseid vastase põhjus—tagajärg seoste, püüdes näidata, et need ei ole adekvaatsed, püütakse mobiliseerida poliitilist vastuseisu, osutades poliitika suurtele kuludele (Sabatier and Jenkins-Smith 1993: 46–47).

Informatsiooniga on seotud ka teine oluline ressurss: **avalik arvamus**. Avalik arvamus võib mõjutada valitsust kas midagi tegema või millegi tegemisest hoiduma vastavalt avaliku arvamuse suunale (Kingdon 1994: 65). Baumgartner ja Jones (2006: 20) on demonstreerinud olulist pikaajalist kongruentsi avalikkuse prioriteetide ning valitsuste seadusandliku tegevuse vahel. Seetõttu on ka probleemile võimalikult suure avalikkuse tähelepanu võitmine oluline strateegiline samm, millega mõjutada poliitikakujundajaid toimima eestkostekoalitsioonile sobivalt. Toetav avalikkus valib ka suurema tõenäosusega eestkostekoalitsiooni liikmed ametipositsioonidele, kus on võimalik mõjutada poliitikat koalitsioonile soovitud suunas (Sabatier and Weible 2007: 203).

Avalikkuse ning poliitikakujundajate toetuse mobiliseerimiseks formuleerivad eestkostekoalitsioonid oma poliitiliste tõekspidamistega kooskõlas olevaid atraktiivseid **narratiive** (Sabatier and Weible 2007: 203). Narratiivi konstrueerimise ja kasutamise eesmärgiks on mõjutada poliitikat eestkostekoalitsioonile sobivas suunas (Shanahan *et al.* 2011). Selleks, et narratiiv oleks atraktiivne, tõmbaks tähelepanu ning poolehoidu, kasutatakse erinevaid sümboleid, enamasti jutte langusest või kontrollimisest. Narratiivi keel on alati strateegiliselt konstrueeritud kindlustama oma positsiooni (Stone 2002: 155). Ka probleemi konstrueerimine ning lahenduse pakkumine kommuniqueeritakse eestkostekoalitsiooni poolt läbi narratiivi.

Oluline ressurss, mille abil eestkostekoalitsioonil on võimalik mõjutada poliitilist protsessi oma eesmärkidele vastavalt, on „**ametlik seaduslik volitus teha poliitilisi otsused**“ (Sabatier and Weible 2007: 202). Kui eestkostekoalitsiooni kuuluvad isikud, kelle ametikoht võimaldab kas vetostada ebasobivat poliitilist otsust või ametlikult algatada koalitsiooni eesmärkidega kooskõlas olevat poliitilist protsessi, on see oluline ressurss. Eriti mitmeparteisüsteemis, kus olulist rolli mängivad vetostajad,

kelle nõusolekut on vaja poliitikamuudatuseks, muutub võimupositsioonidel olevate isikute kui ressursi kaasamine eestkostekoalitsiooni jaoks tähtsaks (Norhstedt 2011: 480). Seetõttu võib ka väita, et ressursid ei ole samaväärsed, vaid vetomängijate olemasolu (teisisõnu „ametlik seaduslik volitus teha poliitilisi otsuseid“), on teistest ressurssidest suurema kaaluga (Norhstedt 2011).

Muude, klassikaliste ressursside kõrval, nagu **raha** või **mobiliseeritav tööjõud**, ei maksa alahinnata ka **oskuslikku liidrit** kui ressursi. Oskuslik liider suudab luua eestkostekoalitsioonile atraktiivse kuvandi ning kasutada ära teisi ressursse koalitsiooni eesmärkide saavutamiseks (Sabatier and Weible 2007: 202).

Seega on eestkostekoalitsioonidel erinevaid ressursse, mida strateegiliselt kasutada oma poliitiliste alternatiivide edendamiseks. Strateegia sõltub ka sellest, milline on eestkostekoalitsiooni positsioon ehk kas koalitsiooni tõekspidamistele vastav poliitika on hetkel jõus ning koalitsioon püüab seda kaitsta ja säilitada *status quo*'d või on eestkostekoalitsioon see, kes püüab kehtivat poliitikat muuta ning *status quo*'d kõigutada oma tõekspidamistele vastavalt. Eestkostekoalitsioon, kes soovib säilitada olemasolevat poliitikat, püüab tõenäoliselt hoida probleeme ning sellega seotud poliitikavalikuid, mis nende eesmärkidega ei sobi, erinevate strateegiate abil päevakorras võimalikult madalal (Baumgartner 2005: 115). Samal ajal peab eestkostekoalitsioon, kes sellele poliitikale väljakutse on esitanud, suutma veenda avalikkust ning poliitikakujundajad, et nende konstrueeritud probleem on reaalne ning vajab uusi poliitilisi meetmeid. Poliitika saab muutuda suurema tõenäosusega juhul, kui vähema võimuga eestkostekoalitsiooni probleemikonstruktsioon muutub prevaleerivaks (Birkland 2005: 115). Tihti hoitakse poliitilised ettepanekud eestkostekoalitsioonis valmis, et need parajal ajal, kui ressursside vahekord muutub koalitsiooni kasuks, oma ettepanek lauale panna (Kingdon 1995: 201). See ajendabki eestkostekoalitsioone veenma võimul olevaid isikuid oma seisukohas, formuleerima narratiive, apelleerima avalikkusele, pidama debatte ning kasutama selleks analüüsitulemusi ja statistikat.

3. KES JA KUIDAS TOIMIB EESTI ALKOHOLIPOLIITIKAS?

Eesti alkoholipoliitikana käsitleme hulka poliitikainstrumente, milleks on reklaamipiirangud, müügipiirangud, maksustamine (aktsiis), meetmed joores sõitmise vähendamiseks, teadlikkuse tõstmisele suunatud meetmed ning ravi/rehabilitatsioonimeetmed (Riikliku alkoholipoliitika põhimõtted 2009). Võib öelda, et erinevate toimijate tegevus Eesti alkoholipoliitikas on suunatud nende instrumentide rakendamise ulatuse mõjutamisele vastavalt sellele, milline on probleemipüstitus ning kui suurt poliitilist sekkumist nähakse vajalikuks.

Käesolev empiiriline analüüs keskendus ajavahemikule 2008 kuni 2016 kevad. Kuni aastani 2008 koosnes Eesti alkoholipoliitika peamiselt maksumeetmetest ning alkoholipoliitika oli suures osas maksupoliitiline instrument. 2008. aastal rakendati alkoholipoliitikas uusi instrumente müügipiirangute ning reklaamipiirangute näol ning alustati ka Eesti alkoholipoliitika põhialuste väljatöötamisega (Miller 2016: 24).

Pärast seda on debatt alkoholipoliitikas pidevalt hoogustunud. Alkoholipoliitika rohelise raamatu koostamine (2011) ning vastuvõtmine (2014) ning 2015. aastal valitsusse saadetud Alkoholiseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu (edaspidi: alkoholipiirangute pakett), millega pakuti välja senisest palju ulatuslikumad meetmed alkoholitarbimise vähendamiseks, on toonud selgemalt esile huvigrupid ning nende seisukohad alkoholipoliitika maastikul. Eriti pärast 2015. aasta alkoholipiirangute paketi eelnõu tutvustamist valitsuses on hoogustunud avalik debatt alkoholipoliitika erinevate poolte vahel. Selle intensiivsust arvestades võib seda nimetada ka konfliktiks osapoolte vahel, kellel on vastandlikud huvid. Seega on õigustatud uurida, kes on need osapooled, kuidas on nad koondunud ning milliseid võtteid poliitilise protsessi mõjutamiseks kasutavad.

3.1. Toimijad Eesti alkoholipoliitikas

Kooskõlas teooriaga toimub ka Eesti alkoholipoliitika maastikul ehk alkoholipoliitika allsüsteemis koondumine eestkostekoalitsioonidesse sõltuvalt sellest, millised on ühe või teise toimija poliitilised tõekspidamised.

Eestkostekoalitsioonide kaardistamiseks tuleb alustada kõigi oluliste toimijate/organisatsioonide defineerimisest, kes alkoholipoliitika allsüsteemis osalevad. Hea baasi pakub selleks Alkoholipoliitika rohelise raamatu koostamise protsess, mis kaasas kõiki olulisi poliitilisi huvigruppe. Protsessi osalistena defineeriti 42 erinevat organisatsiooni (Sotsiaalministeerium 2014). Siinne analüüs võtab arvesse eeskostekoalitsioonide raamistiku tingimust, et toimija/organisatsioon peab allsüsteemis oma tegevusi koordineerima pikaajaliselt. Seega on välja jäetud organisatsioonid, kes osalesid küll alkoholipoliitika rohelise raamatu koostamise protsessis, kuid ei ole olnud aktiivsed väljaspool seda või pole oma tegevusi koordineerinud teiste osalejatega. Nii defineeriti olulised osalejad Eesti alkoholipoliitika allsüsteemis järgmiste koosinevate tingimuste alusel: a) osalesid alkoholipoliitika rohelise raamatu koostamise protsessis, b) võtsid avaliku seisukoha või andsid ametliku tagasiside 2015. aasta alkoholipiirangute paketi ning c) koordineerisid oma tegevust teiste aktiivsete osalejatega alkoholipoliitikas. Nende tingimuste järgi võib identifitseerida oluliste alkoholipoliitika allsüsteemis toimijatena järgmised organisatsioonid: Eesti Konjunktuuriinstituut, Eesti Karskusliit AVE, Eesti tubaka- ja alkoholikahjude vähendamise koda (ETAK), Terve Eesti SA (TESA), Tervise Arengu Instituut (TAI), Eesti Alkoholitootjate ja Maaletoojate Liit, Kaubandus-Tööstuskoda, Kaupmeeste Liit, Õlleliit, Toiduliit, Eesti Turunduskommunikatsiooni Agentuuride Liit (ETKAL, endine Reklaamiagentuuride Liit), Eesti Arstide Liit/Eesti Arstiteadusüliõpilaste Selts (EAUS), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Justiitsministeerium, Maaeluministeerium, Sotsiaalministeerium.

Kindlasti ei tohiks alahinnata erinevate erakondade rolli alkoholipoliitika allsüsteemis. Keskerakond, Sotsiaaldemokraatlik erakond, IRL ning Reformierakond osalesid rohelise raamatu koostamise protsessis ning kahtluseta on erakondlikud ministrid mänginud ka väga olulist rolli valdkonna arengus.

Kuid kes neist toimijatest moodustavad omavahel eestkostekoalitsioonid ning milliste tõekspidamiste eest kostmiseks on koondunud?

Eestkostekoalitsioonil, nagu varem mainitud, on kaks tunnust — ühised tõekspidamised ning koordineeritud tegevus. Nagu eelnevalt välja toodud, konstrueerivad eestkostekoalitsioonidesse kuulujad poliitilisi narratiive, mis on kooskõlas poliitiliste tõekspidamistega ning peegeldavad eelistatud poliitilisi instrumente ning nende ulatust. Seetõttu kasutati koalitsioon–tõekspidamised–narratiiv seost, et leida narratiivi kaudu ühte koalitsiooni kuulujad. Eestkostekoalitsioonide liikmete leidmiseks leiti osaliselt meediaanalüüsi ning läbiviidud intervjuude narratiivse analüüsi põhjal kattuvad narratiivid. Intervjueeritavate käest küsiti ka nende koostööpartnerite kohta ning intervjuude läbiviimiseks kasutati osaliselt lumepallimeetodit, kui intervjueeritavad nimetasid konkreetse koostööpartneri (intervjuu A, B, C, D, E, F, H). Selle meetodiga leiti potentsiaalsed eestkostekoalitsioonide liikmed ning infot kombineeriti meediaanalüüsi käigus kogutud infoga erinevate osapoolte koostöö kohta.

Et paigutada organisatsioon ühte või teise eestkostekoalitsiooni, pidi selle organisatsiooni esindaja narratiiv kokku langema teiste koalitsiooni liikmetega ja/või olema organisatsioon teinud alkoholipoliitika suunal eesmärgistatud koostööd teiste selle eestkostekoalitsiooni liikmetega. Koostöö–ühtse narratiivi meetodi järgi võib eristada Eesti alkoholipoliitikas kaht koalitsiooni, mida võib eesmärgi ning kesksete huvide tõttu tinglikult nimetada **tervisekoalitsiooniks** ja **ärikoalitsiooniks**. Koalitsiooniliikmete narratiivi põhjal on võimalik üldistada, et tervisekoalitsiooni kuuluvad organisatsioonid, mille liikmete jaoks on olulised rahvatervise näitajad ning kes pooldavad rahvatervise eesmärkide saavutamiseks tugevamat riigipoolset reguleerimist. Ärikoalitsiooni kuuluvate organisatsioonide jaoks on oluline ettevõtlusvabadus ning *laissez faire* printsiipide rakendamine.

Allpool on ära toodud ühtivad narratiivid ning koordineeritud koostöö, mille alusel võib pidada üht või teist organisatsiooni (ning tema liikmeid) kas tervise- või ärikoalitsiooni kuuluvaks.

Tabelis toodud narratiivid ning ka koostööepisoodid ei ole täielik ülevaade, vaid näited, mille alusel on võimalik organisatsioone ühte või teise koalitsiooni paigutada. Käesolev koalitsioonide koosseis ei pruugi olla lõplikult ammendav, sest koalitsioonidesse võivad eestkostekoalitsioonide teooria järgi kuuluda ka individuaalsed toimijad. Kõigi individuaalsete toimijate ülevaatlik analüüs ning koalitsioonidesse paigutamine eeldab töömahtu, mis ületab käesoleva analüüsi ulatust. Küll aga saab olemasoleva analüüsi põhjal iga informeeritud lugeja hinnata ise alkoholipoliitikas toimuvat ning erinevate toimijate arvamusi ning tegevust ja selle põhjal paigutada nende tegevus ja seisukohad õigesse konteksti.

Analüüsides erakondlikku poliitikat eestkostekoalitsioonide formeerumise mõistes, jõuab mõneti vastukäivate tulemusteni, mille tõttu ei saa kindlalt väita, kuhu koalitsiooni üks või teine poliitiline erakond kuulub.

Tabel 1. Tervisekoalitsiooni toimijate narratiivid ning koordineeritud tegevused

TERVISEKOALITSIOON		
Organisatsioon	Narratiiv	Koordineeritud tegevused
Sotsiaalministeerium (SoM)	Rohelise raamatu ning alkoholipiirangute paketi initsiaator	Koordineerib Tervise Arengu Instituudi tegevusi
Tervise Arengu Instituut (TAI)	"Tervise halvenemine, Eesti kuulub enim alkoholi tarbivate riikide hulka Euroopas" (Intervjuu C; TAI 26.10.2016)	SoM allüksus, mis koostab analüüse tõenduspoliitilise tervise- poliitika tegemiseks, harib avalikkust terviseküsimumustes
Terve Eesti SA (TESA)	Alkoholitööstus ahistab riiki, inimesed on tööstuse poolt pimestatud (Intervjuu D)	Teeb koostööd nii SoMi kui TALga erinevatel areenidel (Intervjuu D)
Eesti Karsusliit AVE	Tõsised terviseriskid ka mõõdukalt tarbimisel (Müügijenduse piiramise tööühma diskussioonidokument 2014); alkoholitööstus kontrollib riiki (Beekmann 25.01.2015)	Interaktiivne mäng "ISE" koostöös TALga (TAI 20.03.2016)
Eesti Arstide Liit/ Eesti Arstiteadusüliõpilaste Selts (EAÜL)	"Rahvatervis on olulisem kui äritegemise vabadus" (Pealinn 20.10.2015)	Kuuluvad Eesti Alkoholi- ja Tubakakahjude Vähendamise Kotta, kinnitanud avalikult toetust SoMile 2015 alkoholipiirangute paketi osas.
Eesti Alkoholi- ja tubakakahjude vähendamise koda (ETAK)	Alkohol kahjustab tervist ja ka majandust (http://alkoholtubakas.blogspot.com/ee/)	Koondab erinevaid organisatsioone; AVE, Arstide Liit, koordineerib ja avaldab avalikke pöördumisi

Allikas: autori koostatud

 Tabel 2. Ärikoalitsiooni toimijate narratiivid ning koostöö koordineerimine³

ÄRIKOALITSIOON		
Organisatsioon	Narratiiv	Koordineeritud tegevused
A) Eesti Alkoholi- ja Maaletootjate Liit	Meetmed kahjustavad kohalikku tootmist ja Eestit, ei saa ära võtta isiklikku vabadust (Intervjuu F)	<ul style="list-style-type: none"> - Ühised pöördumised meedias 2015 aasta alkoholipiirangute paketi kohta (Kaasatud A, B, C, D) (Meie- saar 22.02.2016) - Ühine ametlik vastus ning ettepanekud 2015. a. alkoholipiirangute paketi eelnõule (Kaasatud A, B, D + TV3) (Eelarve infosüsteem)
B) Eesti Õlleliit	Pakutud meetmed ei ole õiged (Intervjuud B, G), mitte keelamine, vaid suunamine töötab (Intervjuu B) Mitte tootja, vaid inimene ise peaks olema vastutav, vabaduse küsimus (Intervjuu G)	
C) Kaupmeeste Liit	Kaupmees ei ole kohtumõistja, inimene ise peab otsustama (Intervjuu E) Mõjusid ei ole piisavalt hinnatud	
D) Toiduliit	SoM laastab Eesti toiduettevõtjate konkurentsivõimet (Rudi 19.10.2015)	
E) Kaubandus-Tööstuskoda	Meetmed koormavad ettevõtjaid (Eelarve infosüsteem)	
F) Eesti Turunduskommunikatsiooni Agentuuride Liit (ETKAL)	Pakutud meetmed toovad majanduslikku kahju, mitte avalikku kasu (Eelarve infosüsteem)	

Allikas: autori koostatud

3 Kuna tegevusi koordineeritakse väga mitmete partnerite vahel, on ülevaate hõlbustamiseks osalejad kodeeritud.

Mitmed intervjuud tõid välja Reformierakonna seotuse õlletootjatega (Intervjuu A, B, C, D, E, F, L, N) ning Reformierakond on ka ajalooliselt mänginud olulist rolli Eesti alkoholipoliitika suunamisel õlletootjate kasuks.⁴ Vaatamata sellele algatasid Reformierakonna sotsiaalministrid dokumendi Riikliku alkoholipoliitika põhimõtted (2009) ning ka alkoholipoliitika rohelise raamatu koostamise protsessi, mis kannavad endas rahvatervisele olulist sõnumit. Lisaks esines intervjuueeritud Reformierakonna esindaja narratiivis tervisekoalitsioonile omaseid elemente (intervjuu K). Seega ei saa Reformierakonda olemasolevatele andmetele tuginedes kindlalt ühe või teise eestkostekoalitsiooni alla paigutada.

Mõned intervjuueeritavad mainisid parteipoliitikat (intervjuu H, L) või IRLi sidemeid kange alkoholi tootjatega (intervjuu B, C) rääkides faktist, et IRLi justiitsminister jättis 2015. aastal alkoholipiirangute paketi eelnõu kooskõlastamata. Samal ajal nimetati endist IRLi siseministrit aastatel 2011–2014 „teiseks terviseministriks“ (intervjuu A), kes on alkoholipoliitikas võtnud ette olulisi samme tervisepoliitika hüvanguks.

Sotsiaaldemokraatlik erakond on olnud oluliseks tervisekoalitsiooni liitlaseks ning erakonna liider Jevgeni Ossinovskit on nimetud „taeva kingituseks“ (intervjuu D). Siiski võib ka selle erakonna sees esineda mitmekesisust antud küsimuses, kui võrd Sotsiaaldemokraatliku erakonna ettevõtlusministri Liisa Oviiri kommentaarid 2015. aasta alkoholipiirangute paketi eelnõule sisaldasid hinnangut „eelnõu mõju analüüs vajaks osades punktides täiendamist“ (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 2015). See seisukoht ühtib seega ärikoalitsiooni narratiiviga. Seetõttu ei ole ei IRLi ega Sotsiaaldemokraatlikku erakonda võimalik täie kindlusega ühte või teise koalitsiooni paigutada.

Keskerakond on eraldiseisvalt Tallinna linna alkoholipoliitika reguleerimise meetmetega olnud teerajajaks (intervjuu I), samas ei ole nad teinud koostööd teiste tervisekoalitsiooni kuuluvate organisatsioonidega ning ei täida seega koostöö kordineerimise nõuet, et oleks neid võimalik eestkostekoalitsiooni määrata.⁵

Kuna ministeeriumide seisukohad peegeldavad enamasti vastava erakonna ametisoleva ministri seisukohti, siis ei saa ka ministeeriume (v.a Sotsiaalministeerium) paigutada eestkostekoalitsioonide alla, kui võrd ministeeriumid sõltuvalt ametis olevast ministrist toetavad erineval skaalal kas ühe või teise eestkostekoalitsiooni eesmärgi. Seetõttu ei saa ka alkoholipoliitikas osalevaid ministeeriume kindlalt ühte või teise eestkostekoalitsiooni paigutada.

Tuleb siiski rõhutada parteipoliitiliste toimijate tähtsust koalitsiooni ressurside seisukohast, sest nende poolehoid või vastuseis toob vastavalt ühele või teisele eestkostekoalitsioonile olulist ressursi „ametlik seaduslik volitus teha poliitilisi otsuseid“. Seega saavad nad vetomängijatena kriitiliselt mõjutada eestkostekoalitsiooni eesmärkide saavutamist ning seeläbi ka Eesti alkoholipoliitika sisu.

4 1994. aastal loodud ning võimule tulnud Reformierakond algatas õlle- ning veiniaktsiisi tühistamise (Alkoholiaktsiisi seaduse esimene lugemine 1995) ning on ka edaspidi pooldanud madalamaid aktsiise kodumaisele õllele.

5 Analüüsi aluseks on ajavahemik kuni mai 2016, seega ei saa käesolevaga hinnangut anda Keskerakonna tegevusele Eesti Vabariigi valitsuse liikmena.

3.2. Tervisekoalitsiooni ressursid ja strateegia

Avalik debatt alkoholi varjukülgede ja ka suurema riikliku reguleerimisvajaduse üle sai alguse 2009. aastal struktuurifondide toel rahastatud avalikust kampaaniast „Palju sina jood?“ (intervjuu A, C, D, H), mis tõi avalikkuse ette alkoholi varjuküljed ning algatas seeläbi ka diskussiooni alkoholipoliitika reguleerimise üle. Välisfondid, peamiselt Norra grantid, on olnud peamine ressurss tervisekoalitsiooni olulise liikme, Terve Eesti SA tegevuste rahastamises (intervjuu D, H). Välisrahastuse (riiklikud struktuurifondid, Norra grantid) silmapaistvat rolli tervisekoalitsiooni tegevuste finantseerimisel kinnitab ka ärikoalitsiooni liikme hinnang: „euroraha on terviseedendajate taga“ (intervjuu F). Seega on **rahaliste ressursside** avanemine olnud oluliseks tõukeks rahvatervise eesmärkide paremale kajastamisele alkoholi poliitikas.

Eestkostekoalitsiooni edu mõjutab ka **oskusliku liidri** olemasolu. Kõik läbiviidud intervjuud kinnitasid, et Jevgeni Ossinovski saamisel tervise- ja tööministriks on olnud suur mõju alkoholipoliitikale. Minister Ossinovski näol said terviseedendajad endale väga olulise ressursi, nagu leidis ka üks ärikoalitsiooni kuuluv intervjuueritav (intervjuu B). Kui tervisekoalitsiooni kuulujad viitavad Ossinovski õigetele väärtustele/headele ideedele (intervjuu A, C, J), siis ärikoalitsiooni liikmed isiklikule poliitilisele ambitsioonile või varjatud agendale (intervjuu B, F, G). Seega tema rolli peavad oluliseks mõlemad koalitsioonid. Lisaks oskuslikule liidri tõi Jevgeni Ossinovski saamine tervishoiuministriks tervisekoalitsioonile juurde ka poliitilise otsustaja ressursi (ametlik volitus teha poliitilisi otsuseid), tänu millele oli võimalik seni n-ö lauasahelis seisnud poliitikaettepanek (2015. aasta alkoholi piirangute pakett) saata valitsusse otsustamiseks.

Ka terviseedendajate hea ettevalmistus on olnud üks strateegiliselt oluline põhjus, miks alkoholipiirangute pakett õnnestus edukalt valitsusse saata. Terviseedendajatel oli poliitikaalternatiiv juba valmis, n-ö sahtlis ning hetkel, kui valitsuses toimus muudatus ning ministriks sai terviseedendajate eesmarke pooldav minister, oli võimalik kohe poliitikaalternatiiv lauale panna ning tegutsema asuda aega kaotamata (intervjuu C). Seega on **ettevalmistus**, nagu ka teooria väidab, üks oluline strateegia, mis aitab kaasa eestkostekoalitsiooni edule.

Lisaks Jevgeni Ossinovskile on tervisekoalitsiooni formeerumisele ning tegevuse edule mõju avaldanud ka teiste noorte välismaal haritud professionaalide tekkimine selles valdkonnas. Maris Jesse ning Riina Raudne on viinud diskussiooni alkoholipoliitikas teaduskeskseks, toonud sisse teaduslikud argumendid (intervjuu D, H, N) ning suunanud seeläbi avalikku debatti. Need professionaalid on olnud edukad ka **avalikkuse mobiliseerimisel** (kampaania „Joome poole vähem“) ning ka oluliste eestkõneleajate värbamisel, nn Kalamaja hipsterite kogukonna mobiliseerimisel (intervjuu C, H). Fakti, et ka liberaalsed ministrid on tegelenud alkoholipoliitikaga (nagu alkoholipoliitika rohelise raamatu protsess), võib mõne intervjuueritava sõnul seostada töigaga, et avalik diskussioon sel teemal on muutunud ulatuslikuks ning oluliselt on kumuleerunud rahvatervise ja tervisekoalitsiooni eesmarke toetavad

andmed (intervjuu C, H). Selles on oma osa kindlasti ka nendel liidritel, kes on teaduslikku infot avaliku debati suunamisel oskuslikult ära kasutanud.

Informatsiooni kasutamine on alkoholipoliitikas olnud keskse tähtsusega nii pikaajegema mõju plaanis kui ka oma seisukohtade eestkostmise strateegiana. Eesti Konjunktuuriinstituudi 2008. aasta raport kinnitas, et nii kohaliku kui riigi tasandi elav arutelu alkoholipoliitika üle oli tingitud indikaatorite avaldamisest, mis demonstreerisid Eesti alkoholitarbimise halba olukorda võrreldes teiste riikidega (Eesti Konjunktuuriinstituut 2008). Tervisekoalitsiooni liikmetega läbi viidud intervjuud kinnitavad, et teaduslikud andmed ja statistika alkoholi tarbimise ning tervislike näitajate halvenemise kohta on olnud olulise tähtsusega ressurs selleks, et propageerida oma poliitikameetmeid (intervjuu A, C, H, K, N). Intervjuueritava väitel otsivad mõlemad pooled poliitikaanalüüsi, mis kinnitaks nende seisukohti (intervjuu H), viivad ka ise läbi analüüse oma seisukohtade toetuse saamiseks (ERR 25.01.2016) ning vastase ründamiseks (intervjuu M). Mitmel juhul väideti, et vastaskoalitsioon tõlgendab infot teadlikult omale sobivalt või et uuringutulemused on kallutatud, isegi, et vastaskoalitsioon manipuleerib infoga (intervjuu A,B,C,F,G). Seega, nagu ka teooria ennustab, on informatsioonil ja poliitikaanalüüsil tähtis roll ressursina ning eestkostekoalitsioonid kasutavad seda ressursi strateegiliselt, et oma seisukohti edendada ning vastase omadele oponeerida.

Teaduslik informatsioon ja statistika on olnud olulised ka tervisekoalitsiooni **narratiivi loomisel**. Narratiivi loomine on teoorias lähtuvalt teadlik strateegiline mõjutusvahend, kus kasutatakse nii teaduslikku infot kui ka mõjusaid sümboleid. Seda kinnitavad ka empiirilised andmed. Tervisekoalitsiooni narratiiv⁶ baseerub tugevalt statistikal ja teaduslikul infol, viidates mh tervise halvenemisele või kasvavatele joomismahtudele. Kasutatakse ka mõjusaid narratiivseid komponente, viidates kontrollile (alkoholitööstus kontrollib riiki). Tervisekoalitsiooni liikmega läbiviidud intervjuu kinnitas, et atraktiivse narratiivi loomine, eriti vabaduse narratiiv ja innovatsiooninarratiiv, on olulised, et kaasata liitlasi (intervjuu D). Terve Eesti SA on osavalt kasutanud ära nõukaaja narratiivi alkoholitööstusest rääkides („enne oli Lenini väljak, nüüd A le Coq Arena“) (intervjuu H) ning seeläbi kaasanud eestkõnelejaid ning algatanud diskussiooni nii ajakirjanike kui poliitikutega (intervjuu C, D, H). Seega on oma tõekspidamistega kooskõlas oleva atraktiivse narratiivi loomine tervisekoalitsioonis läbimõeldud strateegia, mida kasutatakse edukalt.

Kuid ka klassikalised lobimeetmed ei ole tervisekoalitsioonile võõrad. Toodi välja, et otseste konsultatsioonide tulemusena Reformierakonna peaministriga sisaldas valitsuse tegevusplaan 2015.–2019. aastaks Terve Eesti SA soovitatud sõnastust alkoholipoliitika eesmärkide osas (intervjuu D).

Seega on tervisekoalitsioon kasutanud rahvatervise eesmärkide elluviimiseks alkoholipoliitikas kõiki teoreetiliselt mõjusaid ressursse ja strateegiaid. On loodud koostööd koordineeriv koalitsioon, kaasatud täiendavaid rahalisi ressursse välisrahastuse näol, rakendatakse teaduslikku infot poliitikasuunalise õppimise hoogus-

6 Ma ei viita siin vaid tabelites 1 ja 2 toodule, vaid kogu intervjuude käigus omandatud narratiivsele infole.

tamiseks ja avalikkuse ning poliitikute mõjutamiseks; edukalt on kaasatud oskusliku liidri ning poliitilise otsustuse ressursi, formeeritud toimivad narratiivid ning kasutatud ka klassikalisi lobimismeetodeid.

3.3. Ärikoalitsiooni ressursid ja strateegia

Nagu eelnevast nähtub, on rahaline ressurss eestkostekoalitsiooni tegevustes ilmselgelt oluline. Kui mõnede intervjuueeritavate sõnul on ärikoalitsioonil palju suuremad **rahalised** ressursid oma eesmärkide lobimiseks (intervjuu M, H), siis ärikoalitsiooni intervjuueeritav leidis, et olukord on vastupidine, sest eurofondide raha on terviseedendajate taga (intervjuu F). Igal juhul on rahaliste ressursside mõju oluline mõlema eestkostekoalitsiooni eesmärkide saavutamiseks.

Ärikoalitsioonil on olnud võrreldes terviseedendajatega aja jooksul rohkem ressursi **poliitiliste otsustajate** näol (ametlik seaduslik volitus teha poliitilisi otsuseid kui ressurss). Suurim selle ressursi allikas on olnud pikalt võimul olnud partei, Reformierakonna, toetus. Kuivõrd 2015. aasta alkoholipiirangute paketi eelnõu poliitiliste vetostajate põhjuste tagamaadele hinnangu andmine ei kuulu selle analüüsi haardesse, oli nende tegevus siiski otsustav eelnõu tulemuse määramisel. Intervjuudest tuli välja, et ärikoalitsioonis on klassikalised **lobimeetodid** kasutusel (intervjuu F, G). Ärikoalitsiooni liikmete kohtumistel majandus- ja taristuministri ning justiitsministri oma seisukohtade selgitamise tulemusena „jõuti ühisele arusaamisele“ (intervjuu G, F). Seega on poliitiliste otsustajate kui ressursi kaasamine eestkostekoalitsioonile oluline strateegia, mille abil saab ebasobivat poliitikamudatust ka ära hoida.

Alkoholitootjad on rakendanud ka eneseregulatsiooni meetmeid, mida võib võrrelda tervisekoalitsiooni strateegiaga **avalikkuse mobiliseerimisel**, et näidata alkoholitööstuse koostööd ja vastavust riigi üldistele eesmärkidele (Eesti Õlletootjate Liidu eetikakoodeks; Ojamaa 2013). 2010 aastal tegid telekanalid ja alkoholitootjad kokkulepe, et piirata alkoholireklaami televisioonis (Alkoholitootjad ja televisioonid piiravad vastutustundest alkoholireklaami; Delfi 2010). Samuti on kaupmehed initsieerinud tegevusi, et oma kliente alkoholiga kaasnevast paremini informeerida ning 2014. aastal tegid pöördumise parlamendile, et tagasi pöörata otsus avalikus kohas alkoholitarbimise lubamiseks (intervjuu E). Nagu viitas alkoholitööstuse intervjuueeritav, on stiimul näidata, et saadakse nende asjadega ise hakkama, et vältida seadusesse kirjutamist (intervjuu B). Seega on töö avalikkusega kahtlemata ka ärikoalitsioonil oluline teadvustatud strateegia, nagu eeldab ka teoreetiline raam.

Nagu tervisekoalitsiooni puhul demonstreeritud, keskendub diskussioon alkoholipoliitikas uuringute, analüüsi ja statistika tulemustele. See on ilmselgelt mõjutanud ka ärikoalitsiooni strateegiaid (intervjuu G). Kõik intervjuueeritavad ärikoalitsioonist kinnitavad, et kasutavad analüüsitulemusi, uuringuid ja statistikat (intervjuu B, G, F, E) ehk informatsiooni oma seisukohtade edendamiseks ja vastase

oponeerimiseks. Ärikoalitsioon näeb ennast rünnatavana, kes kaitseb oma huve tervisekoalitsiooni rünnakute vastu (intervjuu B, F, G). See määrab ka, kuidas nad oma ressursse kasutavad.

Nagu teoreetilises osas välja toodud, on vastase andmete küsitavusele viitamine üks strateegiline võimalus **informatsiooni** kasutamiseks. Ärikoalitsioon on läbi viinud uuringu tõestamaks, et tervisekoalitsioon eksib (intervjuu B). 2011 aastal Põllumajandusministeeriumi poolt tellitud TNS Emori uuringu tulemused läksid sisulisse vastuollu Tervise Arengu Instituudi poolt Konjunktuuriinstituudilt tellitud uuringuga, öeldes, et Eesti inimesed eelistavad eneseregulatsiooni riigi sekkumise asemel, samas kui Konjunktuuriinstituudi uuringu tulemused väitsid vastupidist. Toimijad väljaspool alkoholipoliitika eestkostekoalitsioone leidsid, et alkoholitootjad teevad „uuringud oma ideoloogiast lähtuvalt, kallutatud küsimustega“ (intervjuu M). Seda, kui oluliseks on muutunud teadusliku info ja statistika interpreteerimine ärikoalitsiooni jaoks, illustreerib ka fakt, et nii Kaupmeeste Liit kui ka Alkoholitootjate ja Maaletoojate Liit on tegevjuhtideks palganud teadustaustaga inimesed (intervjuu D, F). Kõik ärikoalitsiooni intervjuueeritavad leidsid, et kuigi nad ei vastusta terviseedendajate eesmärke, *ei saavuta nende pakutud meetmed oma eesmärke ning nende meetmete kulud on liiga suured*. Ärikoalitsiooni liikmed kasutavad olemasolevat informatsiooni näitamaks, et tervisekoalitsiooni hinnangud probleemi tõsidusest on ülepaistatud, näitajad tegelikult kahanevad (intervjuu G) ning Eesti koht kõige enam alkoholi tarbivate riikide edetabelis ei ole korrektne (intervjuu F). Seega rakendab ka ärikoalitsioon aktiivselt agendaseadmise teooriast tuntud strateegiaid vastasele oponeerimiseks, kasutades teaduslikku infot, et propageerida oma seisukohti ja näidata, et vastase andmed ei ole õiged, et oponendi pakutud meetmed ei ole probleemi lahendamiseks sobivad või on liiga kulukad.

Atraktiivse narratiivi loomise eelistest on aru saadud ka ärikoalitsioonis. Nagu üks ärikoalitsiooni intervjuueeritav mainis, „saavad terviseedendajad kasutada arste eestkõnelejatena ning surmade statistikat oma narratiivis — neil on paremad ressursid, et tähelepanu äratada, paremad argumendid, paremad lood“ (intervjuu G). Intervjuudest ärikoalitsiooniga nähtub, et viidates isiklikule vabadusele ning pidades terviseedendajate tegevust isiklikku ning ärivabadust piiravaks (intervjuu B, F, G) ning kasutades samuti kontrolli sümbolit (riik kontrollib inimeste harjumusi), on loodud tervisekoalitsiooni narratiivile sobiv vastu-narratiiv, mis on kooskõlas ärikoalitsiooni *laissez faire* tõekspidamistega.

Seega näeme ka ärikoalitsiooni puhul teooriast tuttavate ressursside strateegilist kasutamist: kasutatakse rahalisi vahendeid, et tellida uuringuid, palgata teadlasi, lobitakse, et kaasata koalitsiooni vetomängijaid ehk poliitilist otsustusressurssi, püütakse mõjutada avalikkust ja poliitikakujundajaid, demonstreerides eneseregulatsiooni võimekust ning kasutatakse teaduslikku informatsiooni, et tervisekoalitsiooni argumentide ning pakutud meetmete ebapädevust tõestada ning probleemi pisendada, samuti on loodud strateegiline vastunarratiiv, mis rõhutab isikuvabadust ning äritegemise vabadust ning vastustab riigi kontrolli indiviidi üle. Ärikoalitsioonil puudub sarnane oskuslik liider kui tervisekoalitsioonis. Kuigi ärikoalitsioonis

on kahtlemata sinna kuuluvatel organisatsioonidel väga oskuslikud juhid, on see koalitsioon fragmenteeritum. Kange alkoholi tootjad ning lahja alkoholi tootjad on turul konkurendid (Intervjuu B, F), samuti on kaupmeeste huvid tootjate huvidest teatud mõttes erinevad (intervjuu E) ning seetõttu ei pruugi olla võimalik ka nii ühtse koalitsiooni teke, kui terviseedendajate puhul näeme. Seetõttu puudub ka ärikoalitsioonil ressursid ühe oskusliku liidri näol, samas kui muud teooriast tuntud ressursid on strateegiliselt suudetud oma eesmärkide ette rakendada.

4. KOKKUVÕTTEV ARUTELU

Käesolevas artiklis oleme kindlaks teinud olulised toimijad Eesti alkoholipoliitika maastikul. Nende seas on nii kolmanda sektori organisatsioone, riigiasutusi, kui ka ettevõtlusorganisatsioone. Et poliitikas tegevad organisatsioonid suudaksid oma eesmärgi ellu viia ning neid reaalseks poliitiliseks väljundiks suunata, peavad nad koonduma. See strateegiline koondumine on Eesti alkoholipoliitikas toimunud ning ilmselt toimub see ka edasi, kuivõrd liitlaste omamine on eestkostekoalitsiooni eesmärkide saavutamise seisukohast oluline. Vastavalt organisatsiooni tõekspidamistele, poliitilistele eesmärkidele ning tegevusele jagunevad toimijad Eesti alkoholipoliitikas kahte eestkostekoalitsiooni: tervisekoalitsioon ning ärikoalitsioon ning n-ö halliks alaks, kelle puhul ühte või teise koalitsiooni määramine on mõnevõrra tinglik.

Eesmärkide elluviimiseks peab eestkostekoalitsioon tegutsema strateegiliselt, kasutama olemasolevaid ressursse osavalt ning ka ressursse juurde hankima.

Strateegiline lähenemine on oluline, sest Eesti alkoholipoliitikas toimub koalitsioonide vahel küllaltki tugev opositsioon. Konfliktile kahe koalitsiooni vahel viitavad mitu intervjuud mõlema koalitsiooni esindajatega, kus olukorrale alkoholipoliitikas viidatakse kui sõjale (intervjuu H), konfliktile (intervjuu K), manipulatsioonile (intervjuu A), rünnakule (intervjuu A, B), valetamisele (intervjuu B, F). Seega tuleb tõsise vastandumise tingimustes ellu viia oma eesmärgi kõikvõimalike ressursidega ning erinevate strateegiate abil.

Tabel 3. Jagunemine alkoholipoliitikas

TERVISEKOALITSIOON	DEFINEERIMATA	ÄRIKOALITSIOON
Sotsiaalministeerium, Tervise Arengu Instituut (TAI), Terve Eesti SA (TESA), Eesti Karskusliit (AVE), Eesti Arstide Liit/ Eesti Arstiteadusüliõpilaste Selts (EAÜL), Eesti Alkoholi- ja Tubakakahjude Vähendamise Koda (ETAK)	Sotsiaaldemokraatlik erakond (SDP), Reformierakond, IRL, Keskerakond, Siseministeerium, Maaeluministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Justiitsministeerium	Eesti Alkoholitootjate ja Maaletootjate Liit, Õlleliit, Kaupmeeste Liit, Eesti Kaubandus- Tööstuskoda, Eesti Turundukommunikatsiooni Agentuuride Liit

Allikas: autori koostatud

Nagu nähtub nii teooriast kui empiirikast, ei saa alahinnata **rahalise** ressursi mõju alkoholipoliitilisele diskussioonile ning eestkostekoalitsioonide tegevusele. Eesti liitumisel EL-ga avanesid rahalised võimalused eurorahade näol, mis on saanud oluliseks käivitajaks just tervisekoalitsiooni eesmärkidega kooskõlas olevale avalikule debatile mitme populaarse avaliku kampaania abil.

Kuid samavõrd oluline on ka inimressurss. Täna on kasvanud üles põlvkond läänes haritud noori professionaale, kes on sisenenud poliitikasse ning muutnud alkoholipoliitika diskussiooni. Need inimesed, algselt tervisekoalitsioonist, nagu eelnevalt välja toodud, on toonud debatti oluliselt enam teadusinfot, statistikat ning uuringute tulemusi. See on sundinud ka ärikoalitsiooni teaduskeskse diskussiooniga kaasa minema ning muutma oma strateegiat, kaasates seisukohtade põhjendamiseks aina enam teadusinfot ning oma ridadesse ka teadustaustaga inimesi. **Informatsioon** on üks kõige enam kasutatav ressurss alkoholipoliitika diskussioonis, mida ei alahinda kumbki koalitsioon. Mõlemad kasutavad teadusinfot strateegiliselt, et mõjutada avaliku diskussiooni kaudu **avalikku arvamust** ning seeläbi ka poliitikute tähelepanu ning poliitilist agendat. Heaks näiteks on siin tervisekoalitsioon, kes on alates 2008. aastast tellinud Konjunktuuriinstituudilt alkoholi aastaraamatuid, milles analüüsitulemused on demonstreerinud kõrgeid alkoholi tarbimise näitajaid, alkoholiga seotud surmade arvu, õnnetusi ning tervisenäitajate halvenemist. Koos teiste Konjunktuuriinstituudi raportitega, mis on näidanud avalikkuse kõrget toetust valitsuse tugevamatele meetmetele alkoholipoliitikas (Eesti Konjunktuuriinstituut 2009: 23; Eesti Konjunktuuriinstituut 2008: 23), on see hoidnud üleval avalikku arutelu ning indikeerinud nii avalikkusele kui poliitikakujundajatele probleemi konstrueerituna tervisekoalitsiooni rahvatervise eesmärkidest lähtuvalt. See on pannud ka ärikoalitsiooni koostama ning tellima alkoholipoliitilisi analüüse, et leida toetust oma seisukohtadele.

Võib järeldada, et teadusliku informatsiooni kasutamine on viinud avaliku poliitikasuunalise õppimiseni, mille tulemuseks võib pidada suuremat avalikku tähelepanu rahvatervise eesmärkidele alkoholipoliitikas ning fakti, et enam ei käsitleda alkoholipoliitikat pelgalt maksumeetmena. Samas on tervisekoalitsiooni informatsiooni eduka kasutamise tulemusena mõjutatud ka avalik meeoleu, mis on omakorda avaldanud survet poliitikakujundajatele.

Ärikoalitsioon on valdavalt kontrareageerinud, kasutades strateegilisi võtteid ning apelleerinud tervisekoalitsiooni argumentide nõrkusele, põhjendanud, et terviseedendajate toodud näitajad ei ole õiged ning probleem ei ole tegelikult nii tõsine, ning pidanud küsitavaks tervisekoalitsiooni pakutud meetmete mõju ja eesmärgipärasust. Seega on mõlemad koalitsioonid rakendanud teooriast tuntud info kasutamise võtteid.

Atraktiivse narratiivi formuleerimine, nagu väidab ka teooria, on edukas strateegia, mida on rakendanud mõlemad eestkostekoalitsioonid Eesti alkoholi- poliitikas. Tervisekoalitsiooni narratiiv, mis rakendab viitamist alkoholisurmade statistikale, Eesti kui esijooja kohale edetabelites, alkoholitööstuse kontrolli riigi ja poliitikute üle ning viitamist tagasi nõukogude ajale, on olnud edukas, haaramaks

avalikkuse ja poliitikute tähelepanu. See narratiiv on toonud tervisekoalitsioonile ka olulisi liitlasi ning eestkõnelejaid, kelle läbi avalikku arvamust edukalt suunata. Tervisekoalitsiooni strateegia narratiivi kasutamisel on mõjutanud ka ärikoalitsiooni vastunarratiivi formuleerimist. Kui aastal 2007 viis Tallinna linn sisse alkoholi müügipiirangud, koosnes ärikoalitsiooni narratiiv peamiselt ähvardustest poed sulgeda ning viidetest, et inimesed hakkavad alkoholi varuma (Kodres 2007). Tänapäevaks on ärikoalitsiooni narratiiv muutunud ning sisaldab tugevamaid viiteid *laissez faire* argumentidele, isiku vabadusele tarbida alkoholi, ärivabadusele ning riigile, kes kontrollib inimest. Seega on ärikoalitsioon tajunud hea narratiivi mõjuvõimu ning tõenäoliselt pannud ärikoalitsiooni kollektiivselt oma narratiivi üle vaatama ning strateegilisemalt läbi mõtlema.

Olulist rolli alkoholipoliitika mõjutamisel on mänginud ka tervisekoalitsiooni hea valmisolek. Kuna nende poliitikaettepanek oli ette valmistatud ning ootas n-ö õiget aega, siis oli võimalik senise terviseministri vahetumisel teise erakonna esindajaga paisata 2015. aasta oktoobris alkoholipiirangute pakett kohe valitsusse. Tõenäoliselt oli tervisekoalitsioon paremini valmistunud kui ärikoalitsioon, kelle tegevused on olnud pigem vastureageerimine. Nagu ka eelnevalt mainitud, on Jevgeni Ossinovski saamine terviseministriks andnud tervisekoalitsioonile olulise ressursi nii **oskusliku liidri näol** kui ka **poliitilise otsustusvõime** ressursina.

Siiski on ärikoalitsioon olnud edukam nii poliitiliste **vetomängijate kui ressursi** hankimisel, kui omanud ka ajalooliselt rohkem poliitilise otsustusvõime ressursi. Ärikoalitsiooni kahepoolsed kohtumised poliitikutega 2015. aasta alkoholipiirangute paketi valitsusse esitamise järgselt lisasid koalitsioonile ametliku seadusliku volituse ressursi teha poliitilisi otsuseid. Selle tulemusena jäi 2015. aasta alkoholipiirangute paketi eelnõu kahe ministri poolt kooskõlastamata ning tervisekoalitsiooni poliitiline ettepanek ei läinud läbi.

Seega nähtub, et kuigi mõlemad eestkostekoalitsioonid Eesti alkoholipoliitikas kasutavad tõepoolest aktiivselt kõiki teooriast tuntud ressursse ja strateegiaid, ei pruugi kõikidel ressurssidel olla sama kaal. Eestkostekoalitsiooni eesmärkide eduka elluviimise võib otsustada teiste ressursside, nagu teaduslik info, oskuslik liider, toetav avalik arvamus kõrval lõpuks see, kui palju on eestkostekoalitsioonil õnnestunud kaasata võimalikke poliitilisi vetomängijaid kui ressursi oma eesmärkide taha. Seega jääb samavõrd oluliseks avalikkuse ees toimuva alkoholipoliitilise debati kõrval see, kes on oskuslikum lobija. Kõik võimalused on endiselt laual ning ressursid jätkuvalt aktiivses strateegilises kasutuses nii tervise- kui ärikoalitsiooni poolt.

VIITEALLIKAD

TEADUSLIKUD ALLIKAD

- Baumgartner, Frank; Jones, Bryan 2012. From there to here: punctuated equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of government information processing. *Policy Studies Journal* 40(1), 1–19.
- Beland, Daniel 2009. Ideas, institutions and policy change. *Journal of European Public Policy*, 16(5), 701–718.

- Birkland, Thomas 2005. *Agenda Setting, Power, and Interest Groups. An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*. 2nd ed. New York: N.E.W Shape, 110–136.
- Carstensen, Martin; Schmidt, Vivian 2016. Power through, over and in ideas: conceptualizing ideational power in discursive institutionalism, *Journal of European Public Policy*, 23(3), 318–337.
- Hall, Peter; Taylor, Rosemary 1996. Political science and the three new institutionalism. — *Political Studies* XLIV, 936–957.
- Jenkins-Smith, Hank; Nohrsted, Daniel; Weible, Christopher M.; Sabatier, Paul A. 2014. The advocacy coalition framework: foundations, evolution and ongoing research. — Paul A. Sabatier (toim.) *Theories of the Policy Process*. Westview Press, 191–231.
- Kingdon, John W. 1995. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2nd Edition. Harper Collins College Publisher.
- Miller, Karin 2016. *Explaining Policy Change: a Case Study of Estonian Alcohol Policy*. Master's Thesis. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool. Sotsiaalteaduskond. Kättesaadav: <https://digi.lib.ttu.ee/i/75531>
- Nohrstedt, Daniel 2011. Shifting resources and venues producing policy change in contested subsystems: a case study of Swedish Signals Intelligence Policy. *The Policy Studies Journal*, 39(2) 461–484.
- Sabatier, Paul A.; Jenkins-Smith, Hank C. 1993. *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder CO: Westview Press.
- Sabatier Paul, A. 1998. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1), 98–130.
- Sabatier, Paul, A.; Weible, Christopher A. 2007. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. — Paul A. Sabatier (toim.) *Theories of the Policy Process*. Westview Press, 189–222.
- Sato, Hajime 1999. The advocacy coalition framework and the policy process analysis. *Policy Studies Journal*, 27(1), 28–44.
- Schlager, Ella 1999. A Comparison of Frameworks, Theories and Models of the Policy Making Process. — Paul A. Sabatier (toim.) *Theories of the Policy Process*. Westview Press, 3–17.
- Shanahan, Elizabeth A.; Jones, Michael D.; McBeth, Mark, K. 2011. Policy narratives and policy process. *Policy Studies Journal*. 39(3), 535–561.
- Stone, Deborah 2002. *Policy Paradox: the Art of Political Decision Making*. New York: W. W. Norton.

UURINGUD, POLIITIKADOKUMENDID NING MEEDIAALLIKAD

- Algab internetipõhine uimastiennetusmäng ISE. Tervise Arengu Instituut, 20.03.2016.
- Alkoholiaktsiisi seaduse esimene lugemine 1995. Riigikogu stenogramm 11.10. 1995. Kättesaadav: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199510111400#PKP-1900002667>
- Alkoholi liigtarvitamise ennetamine. Tervise Arengu Instituut, 26.10. 2016.
- Alkoholipiirangute õigussõjas valmisid risti vastu käivad analüüsid. ERR, 25.01.2016.
- Alkoholitootjad ja televisioonid piiravad vastutustundest alkoholireklaami. Delfi, 26.11.2010.
- Arstide Liit alkoreklaami piiramisest: inimeste tervis on tähtsam kui ärihuvid. Pealinn, 20.10.2015.
- Beekmann, Lauri 2015. Statoil astub Baltikumis teistkordselt alkoholipoliitika ämbrisse. Postimees, 25.01.2015.
- Eesti Konjunkturiinstituut 2008. Eesti omavalitsuste alkoholipoliitika.
- Eesti Konjunkturiinstituut 2009. Alkoholi tarbimine ja alkoholipoliitika 2008 (elanike hinnangute alusel).

- Eesti Konjunktuuriinstituut 2010. Alkoholi tarbimine ja alkoholipoliitika 2009 (elanike hinnangute alusel).
- Eesti Konjunktuuriinstituut 2012. Alkoholi turg, tarbimine ja kahjud Eestis. Aastaraamat 2012.
- Eesti Õlletootjate Liidu eetikakoodeks. Kättesaadav: <http://www.eestiolu.ee/eetikakoodeks/>.
- Kaubandus-Tööstuskoda 2015. Arvamuse esitamine alkoholiseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu kohta 4/285. Eelarve infosüsteem, 04.11.2015.
- Kodres, Mari 2007. Alkoholipiirang jätab poed avatuks. Delfi ärileht, 31.07.2007.
- Tehver, Lola; Kangert, Kert; Kadak, Jaanus 03.11.2015. Ettepanekud reklaamiseaduse muutmise eelnõule. Eelarve infosüsteem.
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 2015. Alkoholiseaduse ja reklaamiseaduse muutmine. 19. oktoober 2015 nr 2-7/15-00055/042. Eelarve infosüsteem.
- Meiessaar, Maris 2016. Alkoholiettevtõtjate ühispöördumine: olime juba oktoobris valmis enamikku alkoholi müüki ja reklaami karmistavatest muudatusettepanekutest ellu viima. Delfi, 22.02.2016.
- Ojamaa, Heidi 2013. Õlletootjad vähendavad siidri ja longdrinki kangust. Postimees, 25.03.2013.
- Riikliku alkoholipoliitika põhimõtted 2009. Esitatud Vabariigi Valitsuse istungile 22. jaanuar 2009. Rahvatervishoiu raamatukogu.
- Rudi, Hanneli 2015. Tootjad asuvad uute alkoholipiirangute vastu võitlusesse. *Postimees*, Tarbija24, 10.10.2015.
- Sotsiaalministeerium 2014. *Eesti alkoholipoliitika roheline raamat*. TNS Emor 2011. Alkoholiturg 2011. aasta. Kättesaadav: <http://rahvatervis.ut.ee/handle/1/4963>

INTERVJUUDE NIMEKIRI

- Intervjuu A — Sotsiaalministeeriumi esindaja, tervisekoalitsioon (23.03.2016), audiosalvestus.
- Intervjuu B — Eesti Õlletootjate Liidu esindaja, ärikoalitsioon (29.03.2016), audiosalvestus.
- Intervjuu C — Tervise Arengu Instituudi direktor, tervisekoalitsioon (30.03.2016), audiosalvestus.
- Intervjuu D — Terve Eesti Sihtasutuse juhatuse liige, tervisekoalitsioon (04.04.2016), audiosalvestus, detailsed märkmed.
- Intervjuu E — Eesti Kaupmeeste Liidu esindaja, ärikoalitsioon (05.04.2016), audiosalvestus, detailsed märkmed.
- Intervjuu F — kange alkoholi tootjate esindaja, Alkoholitootjate ja Maaletootjate Liit, ärikoalitsioon (07.04.2016), audiosalvestus, detailsed märkmed.
- Intervjuu G — õlletootjate esindaja, Eesti Õlletootjate Liidu liige, ärikoalitsioon (07.04.2016), telefoniintervjuu, osaline audiosalvestus tehnilistel põhjustel, detailsed märkmed.
- Intervjuu H — SA Poliitikauuringute Keskus Praxis analüütik (14.04.2016), audiosalvestus, detailsed märkmed.
- Intervjuu I — Tallinna linnavalitsuse esindaja (08.04.2016), detailsed märkmed.
- Intervjuu J — Rahandusministeerium, maksupoliitika osakonna ametnik (18.04.2016), detailsed märkmed.
- Intervjuu K — sotsiaalminister 2007–2009, Reformierakond (19.04.2016), audiosalvestis, detailsed märkmed.
- Intervjuu L — riigikogu liige, Sotsiaaldemokraatlik erakond (20.05.2016), audiosalvestis, detailsed märkmed.
- Intervjuu M — Eesti Konjunktuuriinstituudi direktor (27.04.2016), osaline audiosalvestus, detailsed märkmed.
- Intervjuu N — siseminister aastatel 2011–2014, IRL (03.05.2016), detailsed märkmed.
- Intervjuu O — Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindaja (05.05.2016), detailsed märkmed.

Karin Miller (1984), MA avalikus halduses, Tallinna Tehnikaülikool (2016)
Tallinna Ülikooli ühiskonnateaduste instituudi doktorant

Justiitsministeerium, nõunik (alates 2016 tänaseni ning 2012–2015); 2007–2012
Rahandusministeerium, peaspetsialist; 2006–2007 Välisministeerium, referent.

Peamised uurimisvaldkonnad: poliitika kujundamise protsess, poliitiline narratiiv,
agenda seadmine, alkoholipoliitika, KOV reformid.