

Austatud Vabariigi President!
Austatud President Rüütell!
Lugupeetud ministrid!
Head kuulajad!
Daamid ja härrad!

EESTI - MÕJUS JA TEGUS RIIK

Jüri Raidla
25. november 2009

Eesti riik on väike. Mida väiksem on riik, seda hapram ta on. Mida hapram on riik, seda suurem on kodanike vastutus riigi saatuse eest. Enamus asju siin maailmas on proportsionaalsed, kuid mitte alati. Ka õiglus on aeg-ajalt ebaproportsionaalne.

Väikese riigi hoidmine, pidamine ja arendamine on proportsionaalselt raskem ja kallim kui sama tegevus suure riigi puhul. Õiglane oleks ju vastupidine.

Riikide konkurents pole vahet, kas oled suur või väike. Riiklus on muuhulgas ka võistlus parema mõjupositsiooni eest, võistlus parema elatustaseme ja arengu nimel. Selle eest, et oled riigina väike, preemiat ei maksta ega toetust ei anta. Ka haletsemine ei aita.

Seni on Eesti riik suhteliselt hästi arenenud. Üldiselt oleme olnud tublid. Küsimus on, kas oleme ka tuleviku jaoks teinud piisavalt, et edu edaspidi jätkuks? Edukad saame olla tulevikus siis, kui suudame oma riiki oluliselt väiksemate kuludega, kuid ikkagi tulemuslikult pidada. Siis jätkub piisavalt ressursi ka eesti keele ja kultuuri hoidmiseks ning muude funktsioonide täitmiseks, mis on omased Eestile kui rahvusriigile.

Väikesel riigil on suurte ees ka eeliseid, mille hulka kuulub kahtlemata võimekus kiiresti kohanduda muutuvast keskkonnas. Väikeriikide inerts on suurriikide inertsist väiksem. Seda eelist oleme ühel korral, 90-ndate aastate esimesel poolel, osanud hästi ära kasutada. Seda eelist tuleb ära kasutada ka nüüd, uue aastatuhande teise kümnendi alguses.

EESMÄRK: MÕJUS JA TEGUS RIIK, mis tähendab, et riik peab olema tark, ettenägelik ja efektiivne.

Mõjus riik on selline riik, kes suudab targalt ja efektiivselt toimida. Tegus riik on selline riik, kes lisaks edukale igapäevasele toimimisele suudab end ka targalt ja tulemuslikult ning teadlikult ja sihipäraselt arendada.

MÕJUS RIIK

Kas Eesti on mõjus riik, kes toimib targalt? Sellele küsimusele võib tagasivaates vastata jaatavalt.

Põhiseadus toimib hästi, ta on osutunud heaks riigi hoidjaks. Põhiseaduse kehtivuse jooksul ei ole olnud ühtegi põhiseaduslikku kriisi. Demokraatlikud põhiväärtused on juurdumas.

Eesti on Euroopa Liidu ja NATO liige.

Ministeeriumid ja ametid töötavad, ja mitte halvasti. Riigiametnike kvalifikatsioon on tõusnud ning saavutanud hea taseme.

Kohtusüsteem toimib aeglaselt, kuid üsna kindlalt. Kohtuotsuste prognoositavus, ja seetõttu ka õiguskindlus, on jätkuvalt probleem, ka Riigikohtu tasandil, kuid küllap aja möödudes ja ühiskonna küpsedes paraneb seegi.

Kolm senist Vabariigi Presidenti on sisustanud presidendi rolli erinevalt, kuid teinud seda edukalt. Eesti President peab olema visionäär, ta peab olema sõnumi looja ja sõnumi tooja. Vabariigi Presidendi institutsioon on osutunud tarvilikuks tasakaalumehhanismiks. Tõsi küll, aeg-ajalt on parlament seda mehhanismi õlitamise asemel liivatanud.

Riigikontroll on leidnud oma väärika koha mitte ainult formaalselt, vaid ka sisuliselt.

Käsitlust Eesti riigi senisest edukusest ja tarkusest võiks jätkata pikalt. Paraku ei piisa eilse ja tänase päeva nautimisest tuleviku pileti lunastamiseks.

Riigi toimimise efektiivsus on märksõna, mis kõrvuti põhiseaduslike väärtuste hoidmisega määrab meie tulevase edukuse sõltumata sellest, kas me poes käime kroonide või eurode eest ja sõltumata sellest, kas „masu“ on möödunud või alles tulekul või on „masu“ lihtsalt muutunud uueks keskkonnaks, kus meil tuleb toimida. Seega peame leidma järgmise käigu, järgmise stsenaariumi, kui soovite, järgmise Eesti loo, et me saaksime ka järgmise paarikümne aasta pärast öelda: Eestil on hästi läinud!

Käesolevas ettekandes tehtavad mõned ettepanekud võivad, kuid ei pruugi, kaasa tuua vajaduse Põhiseaduses üksikute muudatuste tegemiseks. See ei tähenda üleskutset uue Põhiseaduse tegemiseks lähitulevikus. Olen jätkuvalt seda meelt, et uut Põhiseadust võiks ajaliselt planeerida 2032. aasta kanti.

Millest alustada?

RIIGI ORGANISATSIOONI AUDIT

Eesti riigi efektiivseks muutmist tuleks alustada riigi organisatsiooni auditist. Nüüd, 18 aastat pärast taasiseseisvumist ja 5 aastat pärast Euroopa Liiduga ühinemist, on õige aeg läbi viia riigi organisatsiooni inventuur. Inimesed tunnetavad intuitiivselt, et bürokratia vohab. Riik on muutumas hoomamatuks.

Vabariigi Valitsus tegutseb euro saavutamise nimel küll vapralt eelarve kärbetega - müts maha selle eest -, kuid midagi pole kuulda olnud riigi üldisest struktuursest reformimisest, mis peaks kokkuvõtte andma märksa rohkem kui mis tahes palgakärped, ja mis peamine – kindlustama konkurentsivõimelise arengu peale eurot ja pärast kriisi.

Riigi struktuursest reformimisest ei saa aga kõnelda enne, kui pole tehtud riigi röntgenipilti. Alles riigi struktuuri auditi põhjal võib teha järeldusi, millised struktuuriüksused on tarvilikud ja millised mitte. Kui röntgenipilt on olemas, saab tegelda funktsioonide kaardistamise ja korrastamisega.

Kes peaks tegema Eesti riigi organisatsiooni auditi?

Kindlasti ei saa selle auditiga tegelda auditeeritavad ise – on ilmselge, et auditeeritav riigiorganisatsioon, lähtudes kollektiivsest enesealahoivinstinktist, ei soosi auditit. Loogiline vastus oleks, et riigi organisatsiooni auditi teostaks Riigikontroll koos õiguskantsleri ja Eesti Arengufondiga. Ka ekspertide, sealhulgas välisekspertide kaasamine on tarvilik nii täiendavate kogemuste ja mõistuse hankimise seisukohalt kui ka selleks, et auditi tulemused oleksid lõppkokkuvõttes paremini aktsepteeritavad.

Olemuslikult on Riigikontrolli ülesandeks kontrollida, tegelda toimunu ja olemasoleva hindamisega, seega - tegelda staatikaga.

Arengufondi seadusejärgseks ülesandeks on tegelda arenguseirega, tegelda prognoosimisega, tegelda ettevaatamisega, seega - tegelda dünaamikaga.

Õiguskantsler saaks auditi protsessi lisada oma riigiõiguslikud teadmised tänasest olukorrast ja homsetest vajadustest ning võimalustest.

Õiguslik ja poliitiline nihilism peab kaduma.

Õiguslik ja poliitiline nihilism kannavad enda küljes uskumatult suurt hinnalipikut, mille lõppkokkuvõttes Eesti kodanikud ja elanikud peavad kinni maksma.

Kolleeg Allar Jõks märkis poolteist kuud tagasi Pärnu Juhtimiskonverentsil, et Põhiseaduse printsiipide eiramine on muutunud igapäevaseks. Kahetsusväärset kombel on tal õigus.

Õiguslikul ja poliitilisel nihilismil on hukatuslik mõju riiklusele ja demokraatialle. Lisaks sellele on nihilism raskeks majanduslikuks koormaks kogu ühiskonnale. On erakordselt lühinägelik arvata, et nihilismi hinnaks on õigusvaidluste maksumus. Kaugel sellest,

õigusvaidluste maksumus on vaid jäämäe veepealne osa. Ei ole võimalik kokku arvestada seda, kui palju täiendavaid kulutusi nihilismi tagajärgede ületamiseks on vaja teha ettevõtluses. Ei ole võimalik kokku arutada ka seda, kui palju täiendavat tööd peavad tegema erinevad riigiasutused ja kohaliku omavalitsuse organid, et tegelda nihilistlikest õigusaktidest ja otsustest tulenevate probleemidega. Rääkimata moraalsest kahjust. Rääkimata tõsiasi, et avaliku võimu kandjate nihilism ja arvamusliidrite tolerantsus nihilismi suhtes vähendavad ühiskonna motivatsiooni õiguspäraseks käitumiseks tervikuna.

Õigusliku ja poliitilise nihilismi vabandamiseks on kasutusele võetud JOKK-i äraspidine käsitlus. Väljend „juriidiliselt on kõik korrektne“ on muudetud naeruväärseks, mõistmata, et selline naeruvääristamine on nihilismi enda põhistamise parim atribuut.

Tuleb mõista, et JOKK on elementaarselt ja möödapääsmatult vajalik esmane standard selleks, et mingi otsus või tegu oleks õigusriigis aktsepteeritav. Samas on see standard reeglina ebapiisav, et konkreetne tegu oleks õigusriigis väärikas. Selleks, et riik, kodanik, erakond või kes tahes muu isik oleks väärikas, peab JOKK-ile lisanduma ka MOKK ehk „moraalselt on kõik korras“. Aeg-ajalt jääb tunne, et JOKK-i naeruvääristamise taga pole midagi muud kui moraalituse õigustamine.

Poliitilisel tasandil on õiguslik nihilism paari viimase aasta jooksul saavutanud kolm täiesti uut tasandit.

Esiteks, uus tasand on saavutatud Riigikogus erinevate seaduseelnõude paketina menetlemisel. Teiseks, aeg-ajalt kasutatakse nn „satelliiteelnõusid“, mis lisatakse kiirkorras juba menetluses olevatele eelnõudele ning, kolmandaks, seaduste jõustamise tähtaegu arvutatakse momendi poliitilisest vajadusest lähtuvalt. Eelmärgitud tehnoloogiate kasutamiseega on püütud 2009. aastal saavutada vähemalt kolmel korral Põhiseadusega vastuolus olevaid eesmärke. Saavutatud on nihilismi poliititehnoloogiline täiuslikkus, millel ei tohi olla kohta õigusriigis.

Eelnõude paketina menetlemise korral tehakse Vabariigi Presidendist poliitiline pantvang juhul, kui pakett on eelnõu, mis majanduskriisi tingimustes on vältimatult vaja välja kuulutada ning samal ajal on pakett ka eelnõu, mille vastavus Põhiseadusele on küsitav või on vastuolu isegi ilmne. President peab valima väga halva ja eriti halva lahenduse vahel. Paaril korral on Vabariigi President koos seaduste väljakuulutamise teinud ka poliitilise avalduse, mis paraku ei too kaasa lahendust, vaid ainult kinnitab olukorra õiguslikku ebaadekvaatsust. Nii juhtus, näiteks, käibemaksu määra muutva seadusega.

Seaduste väljakuulutamisel 22. juunil 2009. a märkis President Toomas Hendrik Ilves, et Vabariigi President saab "Riigi 2009. aasta teise lisaelarve seadusega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse" üksnes tervikuna tagasi lükata või tervikuna välja kuulutada. "Sellesse seadusesse on ühendatud 22 seaduse muudatused, mille jõustumisest sõltub riigi teine negatiivne lisaelarve. Kui jätta seadus välja kuulutamata, ei jõustu mainitud 22-st seadusemuudatusest ainuski, ka need mitte, mille suhtes ükski ühiskonnagrupp pole protesti avaldanud," ütles riigipea.

Satelliiteelnõude puhul puudub võimalus sellise eelnõu korrektseks menetlemiseks juba Riigikogu enda tasandil. Rääkimata sellest, et Vabariigi President seatakse järjekordselt delikaatse probleemi ette – seadus on vaja jätta välja kuulutamata kas menetluslike rikkumistega kaasnenud Põhiseaduse vastasuse tõttu või satelliitseaduse Põhiseaduse vastasuse tõttu. Nii juhtus sel aastal näiteks siis, kui soolise võrdõiguslikkuse edendamise sildi all püüti muuta ka kohaliku omavalitsuse volikogude valimiste korda, millel pole soolise võrdõiguslikkusega mitte midagi pistmist. See on küündimatu!

„Poliitmatemaatikud“ on saavutanud kahetsusväärset kõrge kvaliteedi. Parlament on asunud arvutama tähtaegsid selliselt, et aeg-ajalt muuta võimatuks kohtuliku kaitse taotlemise parlamendi tegevuse suhtes. Kujukaks näiteks on siin viimased parandused kohaliku omavalitsuse volikogude valimisseadusesse, mis tehti vahetult enne valimiste suhtes oluliste toimingute tegemise tähtaega. Tulemuseks oli see, et taotlus valimisseaduse muudatuste Põhiseaduse vastaseks tunnistamiseks oli küll esitatud ammu enne valimisi, kuid valimised toimusid ära olukorras, kus Riigikohus polnud veel asja läbi vaatama hakanudki.

Vastutuse hägustamine ja hajutamine on samuti kujukas näide poliitilisest nihilismist. Vabariigi Valitsust tuleb kiita eelarve kärbetega tegelemise eest. Kuid mõelgem eelarve kärpeme kontekstis nn „krokodillide komisjonile“. Kevad-suvisel perioodil jäi mulje, et Vabariigi Valitsus on Toompealt laiali jooksnud. Riigi jaoks kõige tähtsama päevaprobleemiga – eelarve kärbetega - tegeles peaausjalikult nn „krokodillide komisjon“, mitte Vabariigi Valitsus. Selline mulje jäi meediast. Pole välistatud, et sellist muljet spetsiaalselt sooviti meedia vahendusel jätta.

Mõelgem ka koalitsiooninõukogu kui nähtuse peale, kes on erinevatel aegadel Eestis erinevat rolli mänginud. Erinevad peaministrid on põhjendanud otsuseid sellega, et koalitsiooninõukogu otsustas asja nii, mitte sellega, et Vabariigi Valitsus võttis vastu asjakohase otsuse. Muide, tänane peaminister on selles osas pigem positiivne erand. Vabariigi Valitsus justkui formaliseerib aeg-ajalt koalitsiooninõukogus langetatud otsuseid. Tegelikuses peaks ju nii olema, et koalitsioonivalitsus ise ongi selle konkreetse koalitsiooni nõukogu, kes arutab ja otsustab. Senine praktika on küll jätnud mulje, et tõsised, strateegilised asjad otsustatakse koalitsiooninõukogus ära ning siis hakkab Vabariigi Valitsus neid otsuseid realiseerima. Vabariigi Valitsuse ja peaministri rolli sisuliselt marginaliseeritakse. Selline tegevus on Põhiseaduse vaimuga vastuolus, rääkimata taolise tegevusmalli poliitilisest amoraalsusest.

Kriitika koalitsiooninõukogu ja krokodillide komisjoni laadsetele *quasi* põhiseaduslikele juhtimisinstiitutsioonidele ei tähenda seda, et ministritel ja teistele tippoliitikutel ei oleks põhiseaduslikku õigust koosolekute pidamiseks, nimetatagu neid koosolekuid siis koalitsiooninõukoguks või krokodillide komisjoniks. Vastuvõetamatu on see, kui selliste *quasi* instiitutsioonide abil luuakse tegelik või näilik alternatiivne poliitiliste otsuste tegemise mehhanism, mis justkui loeks tegelike Põhiseaduslike instiitutsioonide vastutuse jaoks „halli tsooni“.

Eeltoodud näited viitavad sellele, et Eesti riik ei ole oma asutuste kaudu võimeline nihilismiga võitlema. Selles valdkonnas pole edu saavutanud õiguskantsler, Riigikontroll ega ka kohtud. Järelikult on kord kõrgeima võimukandja ehk rahva käes. Kui rahva loominguna sündinud ja tema jaoks toimiv riik ei kaitse rahvast nihilismi vastu, tuleb pöörduda kodanikuühiskonna institutsioonide poole. Nende institutsioonide päevakorras võiks olla rahva aitamine nihilismi vastu seismisel. Kui kõrgeim võimukandja – rahvas – end Riigikogu valimistel teostab, siis peab ta oma võimu teostama täie teadmise ja õigusliku ja poliitilise nihilismi vastu.

Nüüsi, Eesti Koostöö Kogu ja teised kodanikuühiskonna institutsioonid - aeg on ellu kutsuda nihilismi valvekoer.

Nihilismi valvekoera rolli võiks enda kanda võtta kas mõni olemasoleva kodanikuühiskonna organisatsioon – sihtasustus või mittetulundusühing – või kui see ei ole võimalik, tuleks selline kodanikualgatuslik organisatsioon luua. Valvekoera ülesandeks on jälgida õigusliku nihilismi ilmnemist, need juhtumid registreerida, need juhtumid avalikustada, neid juhtumeid kommenteerida, neid juhtumeid mitte unustada ning need juhtumid uuesti aktuaalseks muuta enne valimisi selliselt, et valija saaks oma otsuse tegemisel öelda „EI“ õiguslikule ja poliitilisele nihilismile. Igal juhul peab nihilismi valvekoer olema apoliitiline. Enesestmõistetavalt saab nihilismi valvekoer oma tööd teha ainult käsikäes ajakirjandusega.

Haldusreform, täpsemalt haldusterritoriaalne reform, on asi, millest rääkimine toob enamike kuulajate näole iroonilise muige. Täiesti põhjendatult. Haldusreformiga on tegeldud viimased 15 aastat. Tõsi, see tegelemine on seisnenud eeskätt tegevusetuses või siis poliitilises rüselmises. Mul oli au olla koos tänase konverentsi kaasesineja Toomas Lumaniga ca 15 aastat tagasi Vabariigi Valitsuse poolt ellu kutsutud haldusreformiga tegeleva komisjoni liige. Selle komisjoni tegevus hääbus sedavõrd, kuivõrd komisjoni või tema üksikute liikmete seisukohad ja soovitusid muutusid konkreetsemaks nii ajas kui ruumis. Hetkel puudub mul informatsioon, kas see komisjon on ka laiali saadetud või elab ta paberil oma elu edasi. Kindel on vaid see, et haldusreform suri enne, kui ta sündida jõudis. Nii on juhtunud korduvalt.

Kõik taasiseseisvunud Eesti valitsused ja parlamendi koosseisud on tõestanud oma parandamatut ja pöördumatut võimetust haldusreformi sisu defineerida ja reform läbi viia. Nüüpea, kui asi hakkab lähenema otsustamisele, loobutakse.

Seega, on aeg pöörduda kõrgema võimukandja poole ja viia 2011. või 2012. aastal läbi rahvahääletus haldusreformi teemal. Kui rahvas ütleb „jah“, kaob ära poliitiline võitlus teemal „teha või mitte teha“, isegi järgmiste valimiste hirm ei peaks olema sel juhul erakondadele enam probleem. Kui rahvas ütleb „ei“, siis on ka asi selge ja poliitilised soolapuhumised haldusreformi teemal võib mõneks dekaadiks ära unustada. Mõlemad lahendused oleksid riigile ja rahvale odavamad võrreldes praeguse olukorraga.

Loomulikult on ka referendumite ettevalmistamine poliitiline protsess. Kuna käesoleva aasta kohalike valmistega algas ühtlasi ka 2011. aasta Riigikogu ja Vabariigi Presidendi valimiste kampaania, siis on raske näha reaalselt võimalust rahvahääletuse korraldamiseks varem kui

2012. aasta teisel poolel. Tõsi, selle kohta saab jälle öelda, et 2013. aasta kohalike omavalitsuste volikogude valimised ei võimalda rahvahääletust läbi viia ka 2012. aasta teisel poolel.

Kuna poliitiline tahtmatuse haldusreformiga tegelemiseks on üllatavalt üldine, siis pole kahtlust, et haldusreformi rahvahääletuse idee püütakse paari kogupauguga põhja lasta, kasutades poliitilisi argumente seoses pidevate valimiskampaaniatega ja õiguslikke argumente seoses nimetatud konkreetse asjas rahvahääletuse korraldamise keerukusega. Kahju, kui nii tehakse. Kuid ilmselt tehakse, kuna nii on mugavam. Nii me loksuma jääme, loksume, kuni lõpuks väsimine. Paraku pole riigil ega kellelgi teisel põhiseaduslikku õigust väsida! Seda õigust lihtsalt ei eksisteeri!

Haldusreformi rahvahääletuse võimalikkuse või võimatuse lühianalüüs tõi meid loogiliselt järgmise terava probleemini, milleks on permanentne ja vaibumatu valimiskampaania Eestis. Eestis pole piisavalt pikka valimiste vaba perioodi, kus poliitikud saaksid teha valimistest „kaugemale ja kõrgemale ulatuvaid“ otsuseid. Pidev valimiskampaania tekitab poliitiliste lubaduste püramiidskeemi, kus lubadusi ei lunastata mitte nende täitmisega, sest selleks pole ju lihtsalt aega, vaid uute, veelgi kaunimate ja ebamaisemate lubaduste andmisega. Püramiidskeemide omaduseks on teatavasti kokku kukkuda. Poliitikas oleks see katastroof.

Ebamõistlik **valimiste korraldus** on ühiskonna jaoks erakordselt kulukas. Seejuures ei räägi ma otseselt valimiskampaaniatega kaasnevatest hiiglaslikest parteide ja kandidaatide deklareeritud ja deklareerimata kuludest. Ma ei räägi hetkel ka sellest, et eraõiguslike isikute poolt valimiste rahastamine Eesti moodi asub kuskil „hallis“ tsoonis skaalal, mille ühes otsas on JOKK ning teises otsas on korruptsioon.

Erakordse kulukuse all pean ma silmas seda määratud kahju, mida tekitatakse Eesti igapäevasele toimimisele, eriti aga Eesti strateegilisele arengule pidevast valimiskampaaniast tuleneva poliitilise otsustamatusega. Seda kahju ei ole võimalik kokku rehkendada. See kahju ühel päeval lihtsalt avaldub. Tegelikult ta ongi juba hakanud avalduma, kui teatud võrdlustabelites, nagu näiteks konkurentsivõime langus või üldine maksukoormuse tõus, oleme asunud selgelt negatiivsele suunale. Muidugi võib rahvusvahelistesse võrdlustabelitesse suhtuda ka üleolevalt. Arvan, et selleks pole siiski põhjust. On miski, mida need tabelid näitavad väga hästi – ja see on trend. Trendide ignoreerimine on aga väga lühinägelik, täiesti mitte riigimehelik.

Selleks, et pidevast valimiskampaaniast tulenevast otsustamatusest üle saada on vaja leida võimalused mitmete valimiste sünkroniseerimiseks.

Parteide rahastamise korraldus ja kontroll selle üle on samuti suur ühiskonna ressursi kokkuhoiu koht. Jällegi ei räägi ma mitte niivõrd otsestest kuludest seoses parteide ja kandidaatide kampaaniate rahastamisega, vaid kaudsetest kuludest.

Eeldada, et poliitilised erakonnad tänases poliitilises kultuuriruumis toimetaksid ennastalgavalt iseenda rahastamise asjade läbipaistvaks tegemise nimel, oleks naiivne. Seetõttu oleks tarvilik maksimaalne tulemus selles valdkonnas saavutada minimaalse

jõupingutusega. Selliseks jõupingutuseks võiks olla erakondade rahastamise kontrolli panemine Riigikontrollile. Kui erakondade rahastamise kontroll oleks Riigikontrolli käes, tekiks peatselt ka adekvaatne praktika, mis edaspidi saaks omakorda olla aluseks ettepanekutele parteide rahastamissüsteemi korrastamiseks. Seejuures oleksid Riigikontrolli poolsed ettepanekud maksimaalselt apoliitilised, mis vähendaks oluliselt selliste ettepanekute poliitilist rünnatavust.

Riigi organisatsiooni reformimisel ei peaks olema tabusid.

Maavanemate institutsiooni kaotamisest on räägitud aastaid. Tulemusteta. Dubleerimine territoriaalse ja valdkondliku juhtimise vahel jätkub täie hooga. Kas on see nostalgiline igatsus Lehola Lembitu aegade järgi, mis hoiab maavanema instituuti üleval või on maavanema koht tõepoolest nii heaks poliitkooliks, et erakonnad ei suuda sellest loobuda või on selleks mingi kolmas põhjus, ei tea. Julgen arvata vaid seda, et maavanema instituudil tema tänasel kujul ei ole mõistlikku põhjendust. Maavanemal võib taas tekkida põhjendatud roll tingimusel, et haldusreformi käigus jõutakse kahetasandilise omavalitsuse kontseptsioonini. Perspektiivi sellise kontseptsiooni realiseerumiseks ei saa siiski liiga optimistlikuks hinnata.

Tänase konverentsi teema on „Eesti pärast eurot“. Mõelgem, millist **Eesti Panka** milliste funktsioonidega vajab Eesti pärast eurole üleminekut. Kindlasti peab Eesti Pank muutuma. Osa tema funktsioone langeb lihtsalt ära. Kindlasti saab Eesti Panga muuta tükk maad väiksemaks ja tükk maad odavamaks. Osa Eesti Panga funktsioone saab eeldatavasti ühitada teiste organisatsioonide poolt täidetavate funktsioonidega, näiteks Eesti Panga analüüsi saaks edukalt ühendada Arengufondi arenguseirega.

Järgmine näide tabude vältimise teemal on **õiguskantsleri institutsioon**. Tundub, et selle institutsiooni tänuväärne roll normikontrolli osas on täidetud. Teatavasti on Eesti õiguskantsler üsna unikaalne riigiõiguslik nähtus. Riigi ehitamise ja uue õiguskorra loomise perioodil on olnud tegemist väga vajaliku ja eduka ametimehega. Pole kahtlust, et 1992. a otsus taastada õiguskantsleri institutsioon, oli õige ja põhjendatud.

Ühegi riigi õiguskord ei saa kunagi valmis, seadusandlus on ja peabki olema pidevas arengus. Eesti õiguskorra arengus oli väga märkimisväärseks verstapostiks 1. juuli 2002. a , kui jõustus võlaõigusseadus, mis viis lõpule vana õiguskorra uuega asendamise protsessi. 1. juulil 2009. a jõustus ka uus töölepingu seadus.

Eelmärgitud kuupäevadega seondub õiguskantsleri kui normikontrolli teostava spetsiifilise institutsiooni vajalikkuse äralangemine. On ka teine kaalutus, miks õiguskantslerist kui ametikohast on aeg loobuda. Parimagi tahtmise korral ei suuda õiguskantsler ja tema kantselei tegelda kõigi õigusnormide formaalse kontrolliga. Õiguskantsleri praktikas leidub küllaga tegevusetust, nii põhjendatud kui ka põhjendamatut. Probleem on selles, et õiguskantsleri tegevusetusele on üha rohkem hakatud omistama õiguslikku tähendust, *a la*, kuna õiguskantsler otsustas asjaga mitte tegelda, siis järelikult on kõik õige. Sageli see nii ei ole.

Riigikohus on kõrgetasemeline ja ilmselt võimeline lahendama Põhiseaduslikkuse vaidlusi ka ilma õiguskantslerita, kelle menetluslik roll on nagunii aeg-ajalt olemuslikult veidi kummaline. Riigiõigusega tegelevatele juristidele on tunnetatav ka tõsiasi, et õiguskantsleri ja ombudsmani rollid kätkevad endas teatavatel juhtude huvide konflikti sugemeid.

Tuleb tähele panna, et õiguskantsleri institutsiooni likvideerimine ei tähenda ombudsmanist loobumist. Vastupidi. Õiguskantslerist saabki täiemahuline, Euroopa mõistes traditsiooniline ombudsman.

Õigusloomeline asendustegevus tuleb lõpetada. Küll oleks kena, kui Riigikogu esimees oma Jõululäkitust või aastavahetuse tervitust öeldes ei paneks olulist rõhku sellele, mitu õigusakti Riigikogu vastaval aastal vastu võttis ning kuidas see arv suhestub varasemate aastate asjakohaste numbritega.

Uute seaduste ettevalmistamine ja vastuvõtmine ei saa enam olla eesmärk omaette. Eesmärk peaks olema olemasolevate seaduste täitmise korraldamine. Usk seaduste kõikevõitvasse jõusse on õigusriigile igati kohane nii kaua, kuni see usk ei ole muutunud pimedaks fanatismiks või õigusloomelise mõttetu asendustegevuse õigustajaks. Mõttetu asendustegevuse all pean ma silmas seda, kus ühiskonnas mingi probleemi ilmnemisel tormatakse kibekiiresti uut õigusakti ette valmistama. Selle asemel, et vaadata esmalt, kas piisav regulatsioon mitte juba olemas ei ole. Võin oma pikaajalise praktika pinnalt kinnitada, et seaduste kirjutamine on inimlikult mõnusam ja professionaalselt huvitavam tegevus, kui nende maksuma panemine. Riigiametnike seadusloomeline kirg on mõistetav, kuid mitte alati aktsepteeritav.

Õigusloomes võiks julgelt kasutusele võtta printsüübi „nii vähe kui võimalik ja nii palju kui vajalik“. Selle põhimõtte rakendamise tulemusena vabanevad ressursid suunakem aga mujale, näiteks olemasoleva õiguskorra tulemusliku toimimise tagamisele, kuid mis veel tähtsam, Eesti riigi ja ühiskonna strateegilise arendamisele.

Juba 1990.-ndate aastate alguses esitas tollane majandusminister professor Jaak Leimann idee õigusökonoomika tarvilikkusest. Kui tollal oli see idee vast veidi varajane, siis täna oleme juba hiljaks jäänud - on ülim aeg õigusökonoomikaga põhjalikult tegelema hakata.

TEGUS RIIK

Eelöeldu käsitles mõjusa riigi teemat ning mõningaid võimalusi riigi mõjususe suurendamiseks. Järgnev temaatika on seotud riigi tegususega, sealhulgas ja eriti Eesti riigi võimekusega ennast ja ühiskonda ning majandust strateegiliselt arendada ning innovaatsiliselt uuendada.

Eesti riigi tänane võimekus ennast edendada on kaugel rahuldavast. Innovatsiooni ja riigi arendamisega tegelevad justkui kõik riigiorganid, paraku puudub toimiv innovatsiooni ja strateegilise arenduse keskus, mis oleks kõrgemal riigi igapäevase pidamisega tegelevatest ministriumitest ja muudest ametitest.

Akadeemik Jaak Aaviksoo, kaitseministri rollis, kirjutas 2009. a augusti alguses valitsuskabineti liikmetele alljärgnevat:

- 1) Meie (täidesaatva) riigivõimu analüütiline ja eriti sünteetiline ettenägemis- ja mõtlemisvõime on nõrk, oskus kuulata ja teha järeldusi väliste nõuannete põhjal madal ning tunnetatud vajadus eelnevate oskuste järele puudulik. See ei ole mitte niivõrd hinnang meile isiklikult, kuivõrd kogu olemasolevale poliitilisele ja administratiivsele *establishmentile*.
- 2) Meil on palju üksikküsimusi, mida me erineva tulemuslikkusega lahendame ja edukalt „ära koputame“. Ministeeriumides, valitsuses ja Riigikogus. Vürsti- ja vasalliriigikestes. Puudu on aga üldpilt. Mul on kahju, et valitsuses peaaegu puudub struktureeritud arutelu meie riigi strateegiliste väljakutsete ja nende lahenduste üle. Eriti koos ekspertidega ja nende poolt ettevalmistatud taustauuringute alusel.

Usun, et seda, miks Jaak Aaviksoo nii kirjutas, kuuleme täna temalt endalt. Jaak Aaviksoo mõtteavalduste õigsust kinnitab järgnev lühiülevaade sellest, kuidas on ministeeriumite ülene strateegilise arengu ja innovatsiooni suunamine ja juhtimine täna korraldatud, täpsemalt öeldes, kuidas see protsess on korraldamata.

Teadus ja arendustegevuse seaduse kohaselt tegutseb Vabariigi Valituse juures nõudandva funktsiooniga Teadus- ja Arendusnõukogu (edaspidi TAN).

TAN on 12-liikmeline ning selle koosseisu kinnitab kuni kolmeks aastaks Vabariigi Valitsus. TAN-i koosseisu kuuluvad ametikoha järgi peaminister, haridus- ja teadusminister, majandus- ja kommunikatsiooniminister, üks peaministri nimetatud Vabariigi Valitsuse liige ning kaheksa Vabariigi Valitsuse nimetatud liiget. Peaminister on TAN-i esimeheks. TAN-i töövorm on istung. Istungid toimuvad vastavalt vajadusele, praktikas 2 - 3 korda aastas.

Tuleb tõdeda, et alaliselt mittetegutseva organina ei ole TAN juba oma olemuse poolest võimeline midagi väga olulist korda saatma. TAN ei ole piisav selleks, et tekitada ministeeriumide lõikes ja kogu ühiskonnas uut lähenemist ja arusaama innovatsioonist ja strateegilisest juhtimisest. Puudub koordineerimine erinevate innovatsioonipoliitika kujundamises ja elluviimises osalevate asutuste vahel. TAN-il puudub otsustusõigus ja koordineerimisvõime.

Sellisele seisukohale on jõutud ka Eesti Teaduste Akadeemia töös “Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni valdkonna juhtimise korralduse ning Teadus ja Arendusnõukogu ülesannete analüüs“, mille koostas Marek Tiits.

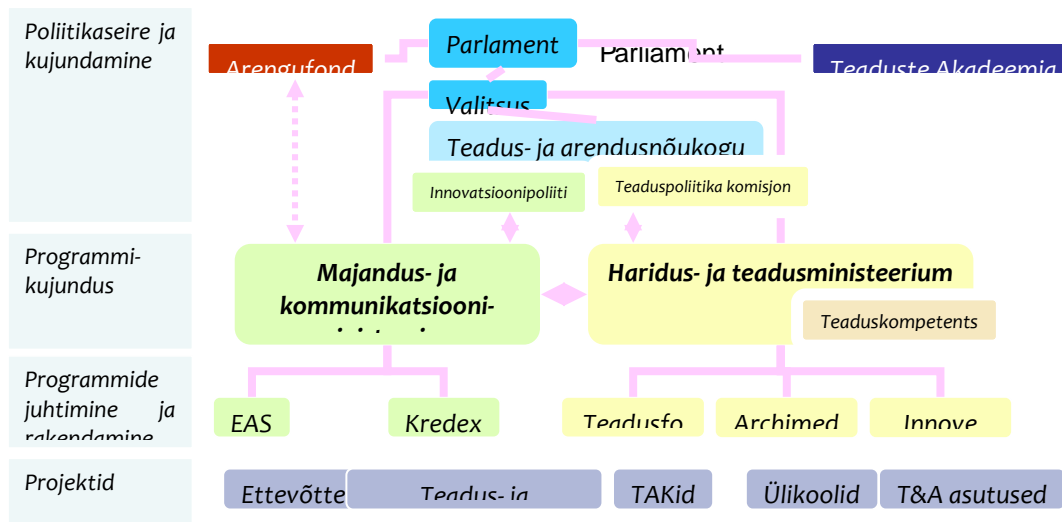
Innovatsioon ja riigi strateegiline arendamine on midagi sellist, mis on kaugleulatuv ja tõeliselt olulise tähendusega. Seetõttu peaks selle tegevuse koordineerimine kõrguma ministeeriumite ja ametite kohal - kõige tipus. Oleks loogiline, et sellist tegevust juhiks isiklikult peaminister ning et sisulise ettevalmistustöö teeks ära pädev ja võimekas struktuuriüksus. Täna ei ole see võimalik.

Tänases Eestis peaministri kui riigijahi instituut puudub. Ametiisik, keda me nimetame peaministriks, on suuresti vaid Vabariigi Valitsuse koosoleku juhataja. Jaak Aaviksoo viitas oma suvises kirjas põhjendatult vürsti- ja vasalliriigikestele, kes kõik toimetavad oma parema äranägemise järgi, omavahel konkureerides ja rivaalitsedes, mõistmata, et riigi valitsemise sees ei tohiks konkurentsi olla. Eesti peaministril puuduvad sisulised võimalused nende vürsti- ja vasalliriigikeste tervikuks ühendamiseks.

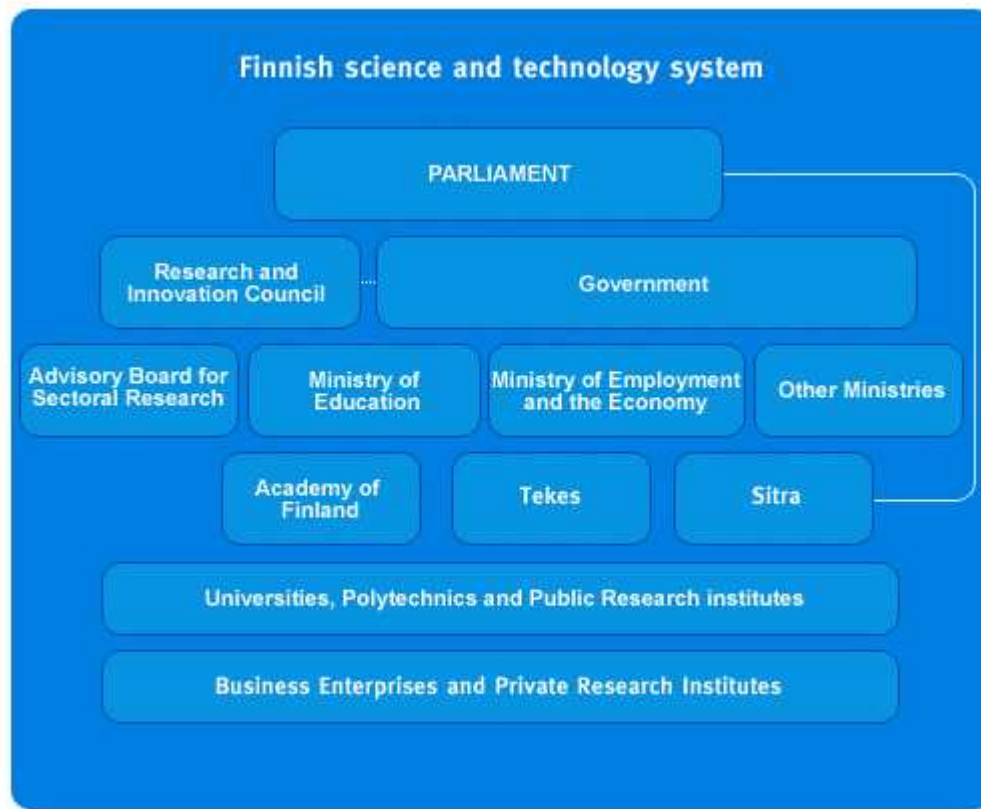
Põhiseadus kohaselt „Peaminister esindab Vabariigi Valitsust ja juhib selle tegevust“. Põhiseadus ei mõtesta lahti, mida tähendab valitsuse tegevuse juhtimine, samuti ei sätesta Põhiseadus ega peagi sätestama peaministri detailsemaid ülesandeid. Põhiseadusest allpool seisvate seadustega on peaminister taandatud Vabariigi Valitsuse istungi juhataja rolli.

Peaministri õigus anda oma korraldusi vastavalt Vabariigi Valitsuse seadusele piirdub võimalusega korraldada valitsuse ja Riigikantselei sisetgevust, millel ei ole riigi arendamisega suurt midagi pistmist. Praegu ei saa peaminister ka parima tahtmise korral arengu ja innovatsiooniga seotud asju piisavalt prioriteerida.

Eesti innovatsiooni ja strateegia juhtimise skeem näeb käesoleval ajal välja selline:



Soome innovatsiooni ja strateegia juhtimise skeem näeb käesoleval ajal välja selline:



Eeltoodud skeemidelt näeme, et innovatsiooniga tegelevate asutuste struktuur on Eestis pärast Arengufondi moodustamist üldjoontes küllaltki sarnane sellega, mis on Soomes.

Suur erisus on aga selles, et Soomes see skeem töötab ilmselt hästi, kuid Eestis vägagi tagasihoidlikult. Tekib küsimus, miks? Põhjuseid on tõenäoliselt palju. Olulisim nende hulgas on vist poliitiliste kultuuride erinevus, otsekoheasemalt ja ausamalt väljendades – Eesti poliitilise kultuuri mahajäämus võrreldes Soomega ja meie riigivõimu oskamatus kuulata ja teha järeldusi väliste nõuannete põhjal. Kui Soomes horisontaalne halduskorraldus töötab, siis meil mitte. Ehk teisisõnu – põhjus on neis samades ühendamata vasalli- ja vürstiriigikestes, millele viitas akadeemik Jaak Aaviksoo.

Mida oleks vaja teha, et Eesti oleks tegusam riik, see tähendab, oleks võimekam ennast strateegiliselt ja innovaatsiliselt arendama?

Usun, et peaminister peab saama edaspidi innovatsiooni ja riigi arengustrateegia juhtimise pädevuse ja võimalused selle pädevuse realiseerimiseks. Peaminister peab olema juht- ja võtmepeerson innovatsiooni ja riikluse strateegilise arengu alal.

Kuna horisontaalne juhtimise kontseptsioon ei ole seni piisavalt riigi arendamise ja innovatsiooni hüvanguks töötanud, siis tuleb innovatsiooni ja riigi strateegilise arengu

juhtimisel vähemalt ajutiselt suurendada vertikaalse juhtimise rolli. See tähendab muuhulgas, et peaministri formaalsele õigusele panna riigi strateegilise arendamise ja innovatsiooni korraldamise küsimusi otsustamiseks Vabariigi Valitsuse päevakorda peab lisanduma reaalne võimalus neid küsimusi ka sisuliselt ette valmistada.

Eelnimetatud eesmärkide saavutamiseks ei ole meil mingil juhul vaja teha juurde uusi ministereid või muid valitsusasutusi. Vastupidi. Neid on vaja vähendada, kuid see pole käesoleva rubriigi teema.

Ühe võimaliku näitena julgen isiklikult arvata, et meil on olemas lihtsam, loogilisem ja tõhusam abinõu, mida kaaluda. Selleks lahenduseks võiks olla **Eesti Arengufond**. Seaduse kohaselt on Arengufondi eesmärgiks stimuleerida ja toetada Eesti majanduses muutusi, mis aitavad majandust ajakohastada, ekspordi kasvu tagada ning uusi kõrget kvalifikatsiooni nõudvaid töökohti luua. Arengufond toetab innovatsiooniteadlikkuse tõusu, uuenduslike äriideede esilekerkimist ning ettevõtlikkuse kasvu ühiskonnas tervikuna. Arengufond investeerib ja tegeleb arenguseirega.

Arengufondi paariaastane toimimise praktika näitab, et Arengufondil on olemas potentsiaal võtta enda kätte innovatsiooni ja riigi strateegilise arendamise laboratooriumi roll. Edaspidi on soovitatav riigi poolt asutatavad „mõttekodad“ ehk „think-tank“-id luua kas Arengufondi sisse või äärmisel juhul tema juurde. Eelöeldu tähendab, et Arengufondil on potentsiaal kanda seda rolli, mis on tarvilik peaministri kui strateegilise arengu ja innovatsiooni juhi ülesannete täitmise tagamiseks.

Selleks tuleks Arengufond lisaks Riigikogu mõjualas paiknemisele paigutada ka peaministri mõjualasse. Loomulikult peab selleks muutma seadust, ja mitte ainult ühte. Ei ole mõtet petta end kujutelmaga, et ainult Riigikogu mõjualas olemine loob Arengufondile mingi müütilise sõltumatuse. Sõltumatuse kellest? Ja üleüldse, miks peaks Arengufond olema kellestki või millestki sõltumatu? Vahemärkusena olgu öeldud, et kasutan siinkohal teadlikult seaduses defineerimata mõisteid, kuna defineeritud mõisted pole hetkel kõige sobilikumad.

Eelöeldu ei tähenda, et Arengufondi aruande- ja informeerimiskohustus Riigikogu ees peaks vähenema. Pigem vastupidi. See peab suurenema ja mitte piirduma ühe korraga aastas, nagu praegune seadus ette näeb. Ka Riigikogu jaoks ei saa olla tähtsamat küsimust kui Eesti strateegiline areng ja innovatsioon. Seetõttu oleks kõigiti kohane kui Arengufondile oleks Riigikogu tasandil olemas alaline partner, näiteks tulevikukomisjoni näol.

Arengufond peaks ka peaministri mõjualas oma avalik-õigusliku isiku staatuse säilitama. Peaministrist võiks saada Arengufondi nõukogu esimees. Nõukogu, mis on laiapõhjaline ja mida juhib peaminister, ei pea loomulikult tegelema investeerimisotsuste otsese või kaudse tegemisega – peaministrit ei tohi viia mikroasjadega tegelemise tasandile. Peaministri kui tulevase Arengufondi nõukogu esimehe otsetoime alla peaks jääma arenguseire ja riigi strateegilise arendamise küsimused ning, loomulikult, Arengufondi ja ministereid ning muude valitsusasutuste kaudu Eesti riigi innovatsioonipoliitika ja strateegilise arengu suunamine.

Innovatsiooni ja riigi strateegilise arendamise viimine peaministri otsese juhtimise alla ei ole tänases maailmas iseenesest uudne ettepanek. Viimati astus selles suunas jõulise sammu Jaapani valitsus, veidi varem on sellist lähenemist praktiseerinud Singapur ja mitmed teised innovatsiooni liiderrigid. Seega pole ka kartust, et eeltoodud ettepanek Eesti peaministri rollist innovatsiooni ja riigi strateegilise arendamise juhtimisel, kui ta realiseerimist leiab, oleks ülejäänud tsiviliseeritud maailmale mõistetamatu.

Eesti otsib oma teed tulevikku. Eesti otsib oma lugu, mis viiks meid edasi. Kuidas seda leida? Kuidas seda luua?

Tänaasel konverentsil pakutakse kindlasti välja suur hulk erinevaid ideid ja ettepanekuid. Ükski neist pole vaieldamatu. Ükski neist pole ka ilmselt mõttetu. Samuti pole ükski neist ilmselt üleöö rakendatav. Kõigil neil on õigus elule. Nendel ideedel on tulevikku vaid siis, kui nad suudavad vähemal või suuremal määral, varem või hiljem aidata lunastada Eesti tuleviku piletit. Ärgem siis laskem neid ideid põhja kas üleüldise ignorantse vaikimisega või organiseeritud turmtulega.

Mõjus ja tegus riik on ju meie eesmärgiks. Tarkuse ja tulemuslikkuseni on võimalik jõuda ainult targalt käitudes.

Täna tähelepanu eest!