

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaal- ja haridusteaduskond
Riigiteaduste Instituut

Bakalaureusetöö

Janne Vellak

**MAAKONDLIKE JA KOHALIKE ORGANISATSIOONIDE ROLL
EESTI ERAKONDADE STRUKTUURIS**

Juhendaja: Ph.D Vello Pettai

Tartu 2012

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Olen nõus oma töö avaldamisega Tartu Ülikooli digitaalarhiivis DSpace.

.....

Janne Vellak

SISUKORD

SISSEJUHATUS	5
1 PARTEID KUI MITMETASANDILISED ORGANISATSIOONID	9
1.1 Analüütiline raamistik iseloomustamaks maakondlike ja kohalike organisatsioonide rolli	9
1.2 Erakondade organisatsiooniline ülesehitus erinevate parteimudelite korral	11
1.2.1 Organisatsiooniline ülesehitus massiparteis.....	12
1.2.2 Organisatsiooniline ülesehitus laiahaardeparteis	13
1.2.3 Organisatsiooniline ülesehitus kartelliparteis	14
1.2.4 Organisatsiooniline ülesehitus moodsas eliidiparteis	15
1.3 Erakondade regionaalsete üksuste olulisemad funktsioonid ja võimuvahekord parteieliidiga	16
2 MAAKONDLIKE JA KOHALIKE ORGANISATSIOONIDE ROLL EESTI ERAKONDADE STRUKTUURIS	18
2.1 Erakondade maakondlike ja kohalike organisatsioonide ülesehitus ja paiknemine Eestis	18
2.2 Maakondlike ja kohalike organisatsioonide põhifunktsioonid.....	23
2.2.1 Liikmehaldus.....	23
2.2.2 Erakonna poliitika teostamine maakondlikul/kohalikul tasandil	25
2.3 Kaasatus üleriigilisse parteipoliitikasse.....	28
2.4 Võimusuhe teiste struktuuriüksustega	30
3 ANALÜÜS	32
KOKKUVÕTE.....	35
KASUTATUD ALLIKAD.....	38
VÕÕRKEELNE RESÜMEE	41

TABELITE LOETELU

Tabel 1. Analüütiline raamistik iseloomustamaks maakondlike ja kohalike organisatsioonide rolli	11
Tabel 2. Erakondade regionaalsete üksuste olulisemad funktsioonid ja võimuvahekord parteieliidiga parteitüüpide lõikes	16
Tabel 3. Maakondlike ja kohalike organisatsioonide põhifunktsioonid – liikmehaldus	25
Tabel 4. Maakondlike ja kohalike organisatsioonide põhifunktsioonid - erakonna poliitika teostamine maakondlikul/kohalikul tasandil	27

EESSÕNA

Sooviksin siiralt tänada oma juhendajat, professor Vello Pettaid, kelle nõuannete ja suunamiseta ei oleks käesolev bakalaureusetöö valminud. Suur-suur aitäh vastutulelikkuse ja toetuse eest ka Priit Kallakasele, Anne Aleksejevale, Raigo Jahule, Triin Lukule ja Külliki Kübarsepale!

SISSEJUHATUS

Viimaste aastate parteiorganisatsiooni alane teaduskirjandus rõhutab üha rohkem parteide kui mitmetasandiliste organisatsioonide uurimise tähtsust (vt Thorlakson 2009; Allern ja Saglie 2010; Fabre 2011; Reiser ja Vetter 2011). Parteid ei toimi enam pelgalt ühiste kollektiivsete üksustena, vaid korraga tegutsetakse mitmel erineval võimutasandil – üleriigilisel, regionaalsel, kohalikul ning Euroopa Liidu piires ka üleuroopalisel tasandil (Allern ja Saglie 2010, 2). Richard S. Katz on seisukohal, et käsitledes erakondi vaid ühtse löögiüksusena võime kahe silma vahele jätta mõne ülimalt tähtsa poliitikaaspekti (Katz 2005, 87). Teiseks näitab erakondade regionaalne kohalolek nende organisatsioonilist tugevust, mis on oluline demokraatia konsolideerumise seisukohast (Tavits 2011).

Enamik eelpool viidatud käsitlusi tugineb parteide kartellistumise teooriale, mille kohaselt ei ole parteiorganisatsioon ja selle üksused kartelliparteis enam hierarhiliselt organiseeritud, vaid iga üksus on saavutanud teatud autonoomsuse ja organisatsiooni iseloomustab kihiline ülesehitus. Ebatõenäoline ei ole isegi olukord, kus kohalikud üksused keskenduvad vaid kohalikele probleemidele ja poliitikatele ning seotus partei riikliku tasandiga (ka vastupidi) on olematu. (Mair 1994, 17) Ka Eestis on räägitud erakondade kartellistumisest ja võimu koondumisest partei keskorgani (juhatuse) kätte. Eesti erakondade kartellistumist on kinnitanud nii Allan Siku (2006), kui ka Riho Kanguri (2009) uurimused. Seevastu nõustub Priit Kallakas oma magistritöös (kus ta uuris, mil määral sarnanevad Eesti parteide liikmeskondade arengud kartelliparteile) Ruud Koole'i väitega, et lisaks kartelliparteidele esineb moodsaid eliidiparteisid. Viimaseid iseloomustab küll otsustusprotsessi tsentraliseeritus ja riigistruktuuridesse imbumine, kuid vaatamata sellele näevad nad vaeva liikmeskonna hoidmisega. (Kallakas 2010, 61)

Autorile teadaolevalt ei ole Eestis veel seni uuritud konkreetselt erakondade territoriaalset ülesehitust – üksuseid, nende rolli ning omavahelist võimusuhet. Käesoleva bakalaureusetöö eesmärgiks on antud lünga täitmine, analüüsides maakondlike ja kohalike organisatsioonide rolli Eesti erakondade struktuuris ning

hinnates selle sarnasust konkreetse parteimudeliga. Kohalikud organisatsioonid on kohaliku omavalitsuse tasandil paiknevad erakonna regionaalse struktuuri põhiüksused, mis omakorda moodustavad ühe maakonna piires maakondliku organisatsiooni. Suuremate linnade puhul on korraldus mõnevõrra erinev.

Töö eesmärgi täitmiseks olen püstitanud järgmised uurimisülesanded: 1) Eesti konteksti sobiva analüütilise raamistiku väljatöötamine; 2) teaduskirjanduse põhjal erakondade organisatsioonilise ülesehituse kirjeldamine erinevate parteimudelite korral, eesmärgiga määratleda parteitüüpide lõikes regionaalsete üksuste olulisemad funktsioonid ja võimuvahekord parteieliidiga; 3) erakondade põhikirjade analüüs; 4) küsimuste sõnastamine ja intervjuude läbiviimine erakondade valitud esindajatega, kinnitamaks ja täpsustamaks põhikirjade analüüsi tulemusi; 5) järelduste tegemine ja paralleelide tõmbamine konkreetse parteimudeliga.

Töö on jaotatud kolmeks suuremaks peatükiks, mis omakorda jagunevad alapeatükkideks. Esimeses peatükis pakun esmalt välja Eesti konteksti sobiva analüütilise raamistiku (dimensioonid ja neid kirjeldavad näitajad) iseloomustamaks maakondlike ja kohalike organisatsioonide rolli. Seejärel annan teoreetilise lühiülevaate erakondade organisatsioonilisest ülesehitusest erinevate parteimudelite korral (massipartei, laiahaardepartei, kartellipartei, moodne eliidipartei), määratledes parteitüüpide lõikes regionaalsete üksuste olulisemad funktsioonid ja võimuvahekorra parteieliidiga. Tegemist on keerulise ülesandega, sest teemakohane teoreetiline kirjandus on pealiskaudne ja parteimudelid ei kirjelda väga põhjalikult regionaalsete üksuste rolli. Suures osas tuleb lugeda nõ ridade vahelt – kandes liikmeskondade kohta kirjutatud üle regionaalsetele üksustele. Teises peatükis kirjeldan esmalt maakondlike ja kohalike organisatsioonide ülesehitust ja paiknemist Eestis ning seejärel, võttes aluseks väljatöötatud indikaatorid, vaatlen nende põhifunktsioone, kaasatust üleriigilisse parteipoliitikasse ja võimusuhet teiste struktuuriüksustega. Kolmandas peatükis teostan empiiriliste andmete analüüsi (sh võrdlen erakondasid) ning tõmban paralleele parteimudelitega.

Teemakohase kirjanduse läbitöötamise, erakondade põhikirjade analüüsi ning läbiviidud intervjuude tulemusena olen teinud töös neli peamist järeldust:

- Maakondlikud ja kohalikud organisatsioonid on eeskätt regionaalsel tasandil erakonna poliitikat ellu viivad keskkontori agendid. Maakondlikel organisatsioonidel on koordineeriv roll, kooskõlastades piirkonda kuuluvate osakondade tegevust ning olles infokanaliks osakondade ja juhtorganite vahel. Kohalikud organisatsioonid tegelevad kohaliku tasandi küsimustega. Täpsemalt on maakondlike ja kohalike organisatsioonide peamised funktsioonid seotud liikmehalduse, KOV valimiste, Riigikogu valimistele kandidaatide esitamise ja sisemise arvamuse kogumisega. Maakondlike ja kohalike organisatsioonide tegevus on erakondadele oluline.
- Maakondlike ja kohalike organisatsioonide rolli osas erakonniti suuri erinevusi ei esine, erakondade organisatsiooniline ülesehitus hakkab ühtlustuma.
- Maakondlikel ja kohalikel organisatsioonidel on Eestis funktsioone, mis viitavad nii massi-, laiahaarde-, kartelli- kui moodsale eliidiparteile. Seega ei ole võimalik teostada erakondade „sildistamist“. Taoline funktsioonide kogum võib olla tingitud Eesti haldusjaotusest.
- Tegelikuses on punkte, mida erakondade ametlikes dokumentides – põhikirjades – kirjas pole.

Empiiriliste allikatena kasutan töös valitud erakondade (Isamaa ja Res Publica Liit, Keskerakond, Reformierakond, Sotsiaaldemokraatlik Erakond) kehtivaid põhikirjasid ning intervjuude üleskirjutisi. Intervjuude eesmärgiks oli põhikirjade analüüsi tulemuste kinnitamine ja täpsustamine. Seega oli intervjuueeritavate ring väike ja vabalt valitud. Vestlesin Isamaa ja Res Publica Liidu endise Tallinna piirkonna juhatuse liikme ja Naiskogu peasekretäri Külliki Kübarsepaga, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna Lõuna-Eesti koordinaatori Anne Aleksejeva ja Võru osakonna esimehe Raigo Jahuga, Reformierakonna Nõmme piirkonna juhatuse liikme ja endise Tartu arendusjuhi Priit Kallakasega ja Keskerakonna Tartu piirkonna aseesimehe Triin Lukuga. Tegemist on kvalitatiivse uurimusega. Uurimismeetoditest kasutan poolstruktureeritud intervjuud ja dokumendianalüüsi. Antud töö eesmärgiks ei ole anda hinnanguid erakondade

sisedemokraatiale. Tehtud järeldused põhinevad suuresti põhikirjade analüüsil ning intervjueritute hulk oli väike ja vabalt valitud. Erakondade sisedemokraatia analüüsimiseks regionaalsete üksuste kaasatuse põhjal tuleks suurendada respondentide hulka ja muuta nende valikukriteeriumeid.

1 PARTEID KUI MITMETASANDILISED ORGANISATSIOONID

Enamik parteisid tegutseb korraga mitmel erineval võimutasandil: riiklikul ja regionaalsel (võib olla jagatud mitmeks astmeks) ning Euroopa Liidu piires ka üleeuroopalisel tasandil. Üldjuhul on igal astmel moodustatud eraldi parteisisesed organisatsioonilised üksused. (Allern ja Saglie 2010, 2) Milline on konkreetse üksuse roll ja missugused on nende omavahelised suhted? Teoreetilised teadmised parteidest kui mitmetasandilistest organisatsioonidest on piiratud (Van Houten 2009, 137). Veel hiljuti parteiorganisatsioonialane teaduskirjandus suuresti ignoreeris küsimust, mis puudutas parteide ülesehitust regionaalsel tasandil (Maddens, Swenden 2009, 2). Viimastel aastatel on antud teema uurimine populaarsemaks muutunud. Avaldatud on nii erinevaid uurimisraamistikke ja tüpoloogiad esitlevaid artikleid kui ka empiirilisi analüüse (Carty 2004; Van Houten 2009; Thorlakson 2009, Allern ja Saglie 2010; Fabre 2010; Reiser ja Vetter 2011). Suures osas käsitletakse föderatiivseid riike, unitaarriike analüüsivaid töid on vähe. Alljärgnevalt esitan Eesti kontekstis maakondlike ja kohalike organisatsioonide rolli iseloomustamiseks sobiva analüütilise raamistiku ning sõnastan teoreetilised lähtekohad empiiriliste andmete analüüsiks.

1.1 Analüütiline raamistik iseloomustamiseks maakondlike ja kohalike organisatsioonide rolli

Lähtudes varasemalt teiste autorite poolt loodud uurimisraamistikest (vt Carty 2004; Van Houten 2009; Thorlakson 2009, Allern ja Saglie 2010; Fabre 2010; Reiser ja Vetter 2011) ning arvestades konkreetse juhtumi eripäradega pakun maakondlike ja kohalike organisatsioonide rolli iseloomustamiseks välja järgmised dimensioonid (vt tabel 1):

- **Põhifunktsioonid:** millised on maakondlike ja kohalike organisatsioonide põhifunktsioonid?
- **Kaasatus üleriigilisse parteipoliitikasse:** mil määral kaasatakse maakondlikke ja kohalikke organisatsioone üleriigilisse parteipoliitikasse?

- **Võimusuhe teiste struktuuriüksustega:** kas maakondlike ja kohalike organisatsioonide ning erakonna esinduskogusid ja juhtimisorganeid iseloomustab alluvus- või partnerlussuhe?

Eesti kontekstis on regionaalsete üksuste põhifunktsioonid seotud liikmehalduse ja erakonna poliitika teostamisega maakondlikul/kohalikul tasandil. Maakondlike ja kohalike organisatsioonide pädevusse võib kuuluda uute liikmete vastuvõtmine (sh värbamine), lahkumisavalduste rahuldamine (liikme enda avalduse alusel), erakonnast väljaarvamine (teatud põhjustel väljaheitmine), uute liikmete koolituste läbiviimine, liikmeühenduste/kogude moodustamine (selleks loa andmine). Erakonna poliitika teostamine maakondlikul/kohalikul tasandil seisneb eeskätt kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel osalemises – valimisprogrammi eelnõu koostamine ja kinnitamine, valimisnimekirja koostamine ja kandidaatide reastamine, kampaania korraldamine, poliitiliste jõududega koostöö üle otsustamine ning järelvalve teostamine KOV volikogus või valitsuses erakonda esindavate isikute üle (kas viimaste tegevus on kooskõlas erakonna programmiliste seisukohtadega, kas esindajad hoiavad erakonna mainet jne.).

Maakondlike ja kohalike organisatsioonide kaasatuse kirjeldamiseks üleriigilisse parteipoliitikasse kasutan järgmisi indikaatoreid: esindatus üleriigilisel parteitasandil (mil viisil? kui arvukalt?), osalemine üleriigilistel valimistel (millistel? kuidas?) ning erakonna programmiliste seisukohtade/poliitikate kujundamisel (kuidas?).

Võimusuhte iseloomustamiseks vaatlen täpsemalt maakondlike ja kohalike organisatsioonide omavahelist jõuvahekorda (kas suhted põhinevad koostööl või üks domineerib teise üle?) ning võimusuhet esinduskogude ja juhtimisorganitega (kas maakondlikud ja kohalikud organisatsioonid on oma tegevuses vabad või keskkontor kontrollib ja/või juhib nende tegevust?).

Välja pakutud uurimisinstrumentide analüüsimise aluseks on käesolevas töös eelkõige erakondade põhikirjad, kuid arvestades, et viimaste näol on tegemist formaalsete dokumentidega, mis ei pruugi kajastada tegelikku olukorda, viin läbi ka intervjuud erakondade esindajatega.

Tabel 1. Analüütiline raamistik iseloomustamaks maakondlike ja kohalike organisatsioonide rolli

Maakondlikud organisatsioonid	Kohalikud organisatsioonid
Põhifunktsioonid	(1) Liikmehaldus <ul style="list-style-type: none"> - Uute liikmete vastuvõtmine - Lahkumisavalduste rahuldamine - Erakonnast väljaarvamine - Uute liikmete koolituste läbiviimine - Liikmeühenduste/kogude moodustamine (2) Erakonna poliitika teostamine maakondlikul/kohalikul tasandil <ul style="list-style-type: none"> - KOV volikogu valimisteks valimisprogrammi eelnõu koostamine ja kinnitamine - KOV volikogu valimisteks valimisnimekirja koostamine ja kandidaatide reastamine - KOV volikogu valimiste kampaania korraldamine - KOV tasandil teiste poliitiliste jõududega koostöö üle otsustamine - Järevalve teostamine KOV volikogus või valitsuses erakonda esindavate isikute üle
Kaasatus üleriigilisse parteipoliitikasse	(1) Esindatus üleriigilisel parteitasandil (2) Osalemine üleriigilistel valimistel (3) Osalemine erakonna programmiliste seisukohtade/poliitikate kujundamisel
Võimusuhte teiste struktuuriüksustega	(1) Võimusuhte esinduskogude ja juhtimisorganitega (2) Omavaheline jõuvahekord

1.2 Erakondade organisatsiooniline ülesehitus erinevate parteimudelite korral

Teoreetiline kirjandus, mis käsitleks konkreetselt parteide regionaalsete üksuste rolli ja suhteid kõrgemate võimutasanditega on napp ja alles kujunemisejärgus. Küll võib mõningaid viiteid leida parteimudeleid analüüsivatest artiklitest. Eelkõige vaadeldes parteide organisatsioonilise ülesehituse ja liikmeskondade kohta kirjutatud. Järgnevalt esitan lühikese ülevaate erakondade organisatsioonilisest ülesehitusest erinevate parteimudelite korral. Kirjelduse eesmärgiks on iga parteitüübi puhul eraldi määratleda regionaalsete üksuste peamised funktsioonid ja iseloomustada nende suhteid teiste

partei võimutasanditega, sõnastades seeläbi teoreetilised lähtekohad empiiriliste andmete analüüsiks.

1.2.1 Organisatsiooniline ülesehitus massiparteis

„Massipartei on surnud,“ väidavad Richard S. Katz ja Peter Mair (Katz ja Mair 2009, 760), tuues ajaperioodiks aastad 1880-1960 (Katz ja Mair 1995, 18). Massipartei tekkega kujunes aga esmakordselt välja jõuline formaalne organisatsiooniline struktuur. Eliidiparteile omased mitteametlikud võrgustikud, detsentraliseeritus ja omavaheline nõrk seotus asendusid tsentraliseeritusega, parteiorganisatsioon kasvas tugevalt kokku (Duverger 1954, 67; Katz ja Mair 1995, 11). Seega on antud töö kontekstis oluline vaadelda ka massipartei ülesehitust.

Valijaskonna suurenemine ja massiparteile omane demokraatia mudel seadsid teatavad tingimused ka organisatsioonilisele ülesehitusele (Katz ja Mair 1995, 11). Rohujuuretasandil tekkis formaalne liigendatud parteiorganisatsioon (Katz 2001, 283). Loodi ulatuslik liikmeid koondav osakondade (*branches*) või rakukeste (*cells*) võrgustik. Niisuguse korralduse eesmärgiks oli kindlustada kanalid, mille kaudu oleksid partei poliitikatagemise protsessi (eeskätt parteiprogrammi väljatöötamise) kaasatud võimalikult paljud liikmed. (Katz ja Mair 1995, 7) Keskkontorit iseloomustas organisatsiooniline tugevus, tagamaks koostöö erinevate kohalike üksustega (Katz 2001, 283). Larry Diamond ja Richard Gunther paigutavad massipartei organisatsiooniliselt „paksude“ (*organizationally thick*) parteide hulka, mõistes selle all organisatsiooni laiaulatuslikkust ja komplekssete koostööl põhinevate võrgustike olemasolu (Diamond, Gunther 2003, 169, 173).

Suhe partei erinevate tasandite vahel oli hierarhiline, suunaga alt üles. Partei rohujuuretasandil (partei liikmeskond) delegeeris oma võimu läbi esindatuse partei kongressil keskkontorile (juhtkonnale), kelle ülesandeks oli kontrollida partei avaliku võimu kandjate tegevust. (Mair 1994, 17; Katz ja Mair 1995, 18) Keskkontor täitis formaalselt agendi rolli (Katz 2001, 284). Isegi kui ta selgelt domineeris partei rohujuuretasandi üle, väitis ta, et teeb seda liikmeskonna nimel. Keskkontor ja liikmeskond olid teineteisele vastastikku kasulikud. Keskkontor toetas liikmeskonna

kasvu ning omavahelist koostööd. Liikmeskond oli omakorda vajalik keskkontori edukaks eksisteerimiseks. (Katz ja Mair 2002, 117-118) Parteiorganisatsioon püsis üleval tänu liikmemaksudele, mille kogumise eest vastutasid kohalikud organisatsioonid (Duverger 1954, 63). Keskkontori töötajaskonna moodustasid professionaalid, rohujuuretasandil hoidsid organisatsiooni üleval vabatahtlikud (Katz ja Mair 2002, 118).

Kohalike organisatsioonide pädevus oli lisaks liikmemaksude kogumisele ka liikmete värbamine ja vastuvõtmine. Viimase näol oli tegemist eelisõigusega, keeldumise korral võis küll pöörduda kõrgemate tasandite poole. (Duverger 1954, 23, 72) Ka kandidaatide valik kuulus teoreetiliselt rohujuuretasandile (kohalikele organisatsioonidele), hierarhiline struktuur aga andis keskkontorile märkimisväärse mõju läbi kandidaatide eelsõelumise ja kinnitamisprotseduuri olemasolu või mõnikord lausa otsustusõiguse (Katz 2001, 284).

1.2.2 Organisatsiooniline ülesehitus laiahaardeparteis

Laiahaardepartei võttis suure osa oma organisatsioonilisest ülesehitusest üle massiparteist. Säilinud on kohalike üksuste/osakondade (*branches*) kaudu organiseeritud formaalne liikmeskond ning viimaste regulaarne esindatus partei kongressil. (Katz 2001, 284-285)

Suhe partei erinevate tasandite vahel on jätkuvalt hierarhiline, kuid vastassuunaline – alt-üles asemel pigem ülalt alla. Partei avaliku võimu kandjad domineerivad partei keskkontori ja kongressi üle, liikmeskonna roll on marginaliseerunud. (Mair 1994, 17) Liikmete võimalused aktiivselt tegutseda on väikesed. Parteiorganisatsiooni iseloomustab professionaalsus – vana parteibürokraatia on asendatud ekspertide ja kindlaid ülesandeid täitvate palgatöötajatega. (Krouwel 2006, 257) Lisaks liikmemaksudele otsitakse muid finantseerimisallikaid. Jätkuvalt rõhutatakse küll liikmete tähtsust, neil on mitmed õigusi, kuid neilt ei oodata enam samasugust pühendumust. Liikmeskond on pigem partei avalike võimukandjate toetaja kui kontrollija, sest viimased on aruandekohuslased eeskätt kogu valijaskonna ees (Katz 2001, 285; Katz ja Mair 1995, 20). Parteiorganisatsioon on Diamondi ja Guntheri mõistes õhukene (Gunther ja Diamond 2003, 173).

1.2.3 Organisatsiooniline ülesehitus kartelliparteis

Kartelliparteid iseloomustab organisatsiooniline nõrkus (Wolinetz 2002, 148). Vaatamata suurele ja formaalselt volitatud liikmeskonnale, on juhtkonna autonoomia suurenenud, ollakse liikmetest vähe sõltuvad (Katz ja Mair 1995, 21; Katz ja Mair 2009, 759). Liikmeskond ei ole enam peamine valijate mobiliseerija. Valimiskampaaniad on professionaalsed, tsentraliseeritud, toetatakse riigi poolt pakutavatele hüvedele. Kohalikud organisatsioonid ja organiseerijad ei mängi üleriigilises parteipoliitikas enam nii olulist rolli. Nende sekkumist püütakse ära hoida, suurendades autonoomiat kohalikes küsimustes. Kui liikmed teevad mingeid otsuseid, on nad pigem inividid kui delegaadid. Liikmeskandidaatidel on lubatud pöörduda otse keskkontorisse, vähendades seeläbi rohujuuretasandil paiknevate organisatsioonide rolli. Siiski hoitakse kohalikke organisatsioone elus, sest nad on vajalikud legitiimuse tagamiseks. Andes neile kohalikes küsimustes vabad käed, suurendatakse liikmete kaasatust (vähemalt näiliselt), mis muudab partei valijatele ja potentsiaalsetele liikmetele atraktiivsemaks. (Katz ja Mair 1995, 21) Hiljem oma seisukohti üle vaadates on Katz ja Mair viidanud ka kohalike organisatsioonide kasulikkusele valimiskampaaniates (Katz ja Mair 2009, 761), millest võib järeldada, et mingisugust rolli nad valijate mobiliseerimisel siiski mängivad.

Kartelliparteis on suhe partei erinevate tasandite vahel pigem kihiline kui hierarhiline ning iga tasand omab aina suuremat autonoomiat. Mair on oma 1994. aastal avaldatud artiklis öelnud, et jätkuv autonoomia suurenemine võib viia parteid faasi, kus kohalik tasand ei ole enam mingilgi määral kaasatud üleriigilistesse küsimustesse (ka vastupidi) ning keskendub vaid kohalikele poliitikele. (Mair 1994, 17) Ruud Koole ei nõustu antud seisukohaga. Tema meelest on keeruline ette kujutada olukorda, kus kohalik parteikontor ei proovigi mõjutada partei juhtkonna käitumist. Viimane on nii tihedasti seotud valimistulemustega nende oma piirkonnas. Teiseks juhib Koole tähelepanu asjaolule, et olukorras, kus partei komisjonid (*national committees*)¹ koosnevad suures osas kohaliku tasandi delegaatidest on keeruline kasutada mõistet „kiht“ (*stratarchy*). Ta peab paremaks rääkida parteide „födererumisest“ (*federalization*). Kohalikel

¹ Eesti kontekstis võib see eeskätt tähendada erakonna volikogu, aga ka komisjone.

parteiorganisatsioonidel on kohalikes küsimustes teatud autonoomia, aga koos tegutsedes on nad suutelised mõjutama ka keskkontori tegevust. „Födereerunud“ parteistruktuuri puhul ei saa keskkontor ignoreerida seotust kohalike organisatsioonidega, viimased aga on neid endid puudutavates küsimustes võrdlemisi vabad. (Koole 1996, 518-519) Kenneth R. Carty aga omakorda leiab, et antud mõistekasutus alahindab autonoomiat, mida föderatiivse süsteemi koostisosad naudivad ja ei märka, et sellistes süsteemides saavad kohalikud üksused tegutseda iseseisvalt ka kohalikke piire ületavates valdkondades (Carty 2004, 7).

1.2.4 Organisatsiooniline ülesehitus moodsas eliidiparteis

Kallakas tõdeb oma Eesti erakondade liikmeskondade arengut käsitlevas magistritöös, et ühelt poolt on Eesti erakondade liikmed palju rohkem kaasatud partei tegevusse, kuid teiselt poolt on kaasamine vaid näiline ning otsustusprotsessi iseloomustab juhikesksus. Liikmeskond on eelkõige oluline regionaalse esindatuse saavutamiseks, mis on omakorda vajalik edukaks esinemiseks kohaliku omavalitsuse valimistel. Kallakas rõhutab asjaolu, et numbriliselt on Eestis Euroopa väikseim parteiliikmete arv ning raske on kõikidesse omavalitsustesse kandidaate leida. Ta nõustub Koole väitega, mille kohaselt esineb lisaks kartelliparteidele ka moodsaid eliidiparteisid. (Kallakas 2010, 61) Seetõttu pean vajalikuks lühidalt kirjeldada organisatsioonilist ülesehitust ka moodsa eliidipartei korral.

Moodsas eliidiparteis on säilinud massiparteile omane struktuur (vertikaalsed organisatsioonilised sidemed), eesmärgiga tagada teatud tasemel sisemine demokraatia. Iseloomulik on küll juhtkonna domineerimine, kuid viimane on madalamate parteiüksuste ees aruandekohuslane. Liikmetel on oluline roll parteide rahastamises, kandidaatide leidmisel ning nad on vajalikud parteiaparaadi töös hoidmiseks. Tegevuseks vajalik raha saadakse nii riigi poolsete eraldistena kui ka liikmemaksude ja annetuste näol. (Koole 1994, 298-299) Erinevalt kartelliparteist pööratakse moodsas eliidiparteis liikmetele rohkem tähelepanu, nende roll on suurem. Seega võib järeldada, et ka kohalike organisatsioonide tegevus on olulisem võrreldes kartelliparteiga.

1.3 Erakondade regionaalsete üksuste olulisemad funktsioonid ja võimuvahekord parteieliidiga

Lähtudes eelpool kirjutatust võib väita, et parteitüübist sõltumata on üldjuhul regionaalsete üksuste pädevuses kõik liikmeskonnaga seonduv (värbamine, vastuvõtt, liikmemaksude kogumine), seda kas täielikult (massipartei, laiahaardepartei, moodne eliidipartei) või osaliselt (kartellipartei). Nimetatud funktsioonide olulisus organisatsiooni toimimisel on aga parteitüübiti erinev. Tabelis 2 on kokkuvõtvalt esitatud regionaalsete üksuste olulisemad funktsioonid (iseloostatud on ka võimuvahekorda parteieliidiga). Seetõttu on liikmete värbamine, vastuvõtt, liikmemaksude kogumine regionaalsete üksuste funktsioonidena välja toodud vaid massipartei puhul. Kindlasti ei tohi antud tabeli põhjal järeldada, et teiste parteitüüpide korral ei kuulu liikmeskonnaga seonduv regionaalsete üksuste pädevusse.

Tabel 2. Erakondade regionaalsete üksuste olulisemad funktsioonid ja võimuvahekord parteieliidiga parteitüüpide lõikes

Partei tüüp	Regionaalsete üksuste olulisemad funktsioonid	Regionaalsete üksuste ja parteieliidi võimuvahekord
Massipartei	Liikmete värbamine ja vastuvõtmine; liikmemaksude kogumine; kanal, mille kaudu oleksid poliitikatagemise protsessi (eelkõige programmiliste seisukohtade kujundamiseks) kaasatud võimalikud paljud liikmed.	Hierarhiline, alt-üles
Laiahaardeparteid	Keskkontori ja partei avalike võimukandjate toetamine; parteivõimu legitiimsuse tagamine.	Hierarhiline, ülalt-alla
Kartellipartei	Kohaliku tasandi küsimustega tegelemine; parteivõimu legitiimsuse tagamine.	Kihiline, iga tasand omab teatud autonoomiat
Moodne eliidipartei	Liikmemaksude kogumine; kandidaatide leidmine.	Hierarhiline, ülalt-alla

Massiparteis on regionaalsete üksuste olulisemad funktsioonid seotud liikmeskonnaga – liikmete värbamine, vastuvõtmine, kaasamine, liikmemaksude kogumine. Massipartei olemus nõuab arvukat liikmeskonda ja võimalikult paljude kaasamist poliitikategemise protsessi. Parteide riiklik rahastamissüsteem puudub, seega on liikmemaksud partei toimimiseks hädavajalikud. Sellest tulenevalt on regionaalsete üksustel kanda oluline roll. Suhe parteieliidiga on hierarhiline, suunaga alt-üles. Keskkontor täidab koordinaatori, agendi ülesandeid ja regionaalsetel üksustel (liikmeskonnal) on vähemalt näiliselt viimase üle kontroll.

Laiahaardeparteis iseloomustab parteitasandite omavahelisi suhteid jätkuvalt hierarhilisus, kuid suunaga ülalt-alla. Liikmeskonna roll on marginaliseerunud, seega ei ole regionaalsed üksused enam nii tähtsad. Eeskätt on tegemist tugitüksustega, kelle olemasolu on vajalik parteivõimu legitiimsuse tagamiseks.

Kartelliparteis omavad regionaalsed üksused kohaliku tasandit puudutavates küsimustes teatavat autonoomiat (kihilisuus), kuid nende sekkumist üleriigilisse parteipoliitikasse püütakse vältida. Nende roll piirdub kohaliku tasandiga ja eelkõige on nad olulised (sarnaselt laiahaardeparteile) parteivõimu legitiimsuse tagamise ja maine hoidmise seisukohast.

Koole moodsa eliidipartei mudeli korral on regionaalsete üksuste võimuvahetõid parteieliidiga küll hierarhiline, suunaga ülalt-alla, kuid liikmeskonda kaasatakse rohkem (võrreldes laiahaardeparteiga ja kartelliparteiga). Regionaalsete üksuste roll on suurem. Viimased vastutavad liikmemaksude kogumise eest, mis on üks partei rahastamise allikatest (annetuste ja riigipoolsete eraldiste kõrval) ja tegelevad kandidaatide leidmisega.

2 MAAKONDLIKE JA KOHALIKE ORGANISATSIOONIDE ROLL EESTI ERAKONDADE STRUKTUURIS

Võttes aluseks eelpool toodud dimensioonid ning kasutades välja pakutud indikaatoreid iseloomustan järgnevalt maakondlike ja kohalike organisatsioonide rolli Eesti erakondade struktuuris, tuginedes empiiriliste allikatena erakondade kehtivatele põhikirjadele ja läbiviidud intervjuude üleskirjutistele. Intervjuude eesmärgiks oli esialgse põhikirjade analüüsi tulemuste kinnitamine ja täpsustamine. Seetõttu oli intervjuueeritavate ring väike ja vabalt valitud. Vestlesin Isamaa ja Res Publica Liidu endise Tallinna piirkonna juhatuse liikme ja Naiskogu peasekretäri Külliki Kübarsepaga, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna Lõuna-Eesti koordinaatori Anne Aleksejeva ja Võru osakonna esimehe Raigo Jahuga, Reformierakonna Nõmme piirkonna juhatuse liikme ja endise Tartu arendusjuhi Priit Kallakasega ja Keskerakonna Tartu piirkonna aseesimehe Triin Lukuga. Tegemist on kvalitatiivse uurimusega. Uurimismeetoditest kasutasin poolstruktureeritud intervjuud ja dokumendianalüüsi.

2.1 Erakondade maakondlike ja kohalike organisatsioonide ülesehitus ja paiknemine Eestis

Erakondade regionaalse struktuuri põhiüksusteks on kohaliku omavalitsuse tasandil paiknevad osakonnad, mis omakorda moodustavad ühe maakonna piires piirkondliku organisatsiooni.² Lisaks maakondlikele piirkondadele on suuremates linnades loodud täiendavaid piirkondi, mis eraldi maakondlikku organisatsiooni ei kuulu. Isamaa ja Res Publica Liidus (edaspidi IRL) on täiendavad piirkonnad moodustatud Tallinnas (linnaosades paiknevatest osakondadest), Tartus ja Narvas. Eraldi Tallinna ja Tartu piirkond on loodud ka Sotsiaaldemokraatlikus Erakonnas (edaspidi SDE) ja Reformierakonnas. Keskerakonnas moodustab iga Tallinna linnaosa eraldi piirkonna – kokku 8 piirkonda, lisaks veel piirkondlikud organisatsioonid Tartus, Kohtla-Järvel ja

² Reformierakonna põhikirjas kasutatakse sõna piirkond osakonna tähenduses ja maakonna tasandil paikneva üksuse kohta öeldakse maakondlik organisatsioon. Sisulist erinevust neil mõistetel pole. Segaduse vältimiseks kasutatakse töös edaspidi, rääkides eelkõige Reformierakonnast mõisteid kohalik ja maakondlik organisatsioon.

Narvas. Keskerakonna Tartu piirkonna juhatuse aseesimehe Triin Luku sõnul on konkreetsed linnad eraldi piirkonnana loodud eelkõige oma suuruse ja erinevate probleemide tõttu. Teemad, mis on aktuaalsed linnas ei pruugi olla olulised maakonnas ja vastupidi. Ühises piirkonnas võivad väiksemate valdade probleemid varju jääda. Tallinna jaotumist kaheksaks eraldiseisvaks piirkonnaks põhjendas Lukk suure liikmete arvuga, mille tõttu on läbi mitme piirkonna nende tööd lihtsam korraldada. (Intervjuu Triin Lukuga) Piirkonnas, kus osakonnad puuduvad on piirkonnal nii osakonna kui piirkonna õigused ja kohustused (nt Tartu piirkond). Osakondade arv ja paiknemine on erakonniti erinev ja ajas muutuv, sest on seotud konkreetse kohaliku omavalitsuse territooriumil alaliselt elavate erakonna liikmete arvuga. Keskerakonnas peab osakonna moodustamiseks olema vähemalt kümme liiget, Reformierakonnas on vastav number viis, IRL-s seitse, SDE-s kolm. Endise IRL-i Tallinna piirkonna juhatuse liikme Külliki Kübarsepa sõnul kerkib aeg-ajalt üles ka küsimus, kas ja kuidas moodustada struktuuriüksusi välisriikides elavate inimeste põhjal (Intervjuu Külliki Kübarsepaga). Uute piirkondade ja osakondade asutamise soov peab tulema vastavalt tasandilt ning üldjuhul on otsuse jõustumiseks vajalik erakonna juhatuse poolne kinnitus (registreerimine). Üheks erandiks on SDE, kus maakondlike organisatsioonide paiknemine on põhikirjaga kindlaks määratud ning vajalik on põhikirja muutmine, mis on erakonna üldkogu pädevuses (osakonna moodustamise otsustab piirkonna juhatus). Teine erand on IRL, kus maakondliku organisatsiooni moodustamise õigus kuulub erakonna volikogule.

IRL-s, SDE-s ja Keskerakonnas on maakondlike organisatsioonide kõrgeim esinduskogu kord aastas aset leidev piirkonna üldkogu/konverents, kuhu kutsutakse kõik piirkonna liikmed. Üldkogul valitakse piirkonna juhatus (Keskerakonnas üheks aastaks, mujal kaheks) (esimees, vajadusel aseesimehed, sekretär jt), mille suuruse üle otsustab üldkogu ise. SDE-s kuuluvad tulenevalt oma ametikohast piirkonna juhatusse ka osakondade esimehed, Keskerakonnas ka noortekogu klubi esimees. Luku sõnul võivad valikuprintsiibid piirkonniti erineda. Keskerakonna Tartu piirkonna juhatusse kuuluvad näiteks kõik kaheksa Tartu linnavolikogus erakonda esindavat liiget, mõnes maapiirkonnas moodustavad juhatuse osakondade esimehed. (Intervjuu Triin Lukuga) Reformierakonnas liikmete üldkoosolekut aset ei leia, maakondliku organisatsiooni eesotsas on vähemalt kolmeliikmeline juhatus. Iga kohalik organisatsioon valib oma

liikmete hulgast ühe esindaja, ühe esindaja valib erakonna liikmete ühendus või selle maakondlik organisatsioon (õiguse annab erakonna juhatus), lisaks veel Riigikogu liikmed, kes on Riigikokku valitud valimisringkonnast, mille koosseisu maakond kuulub. Keskerakonnas korraldab Tallinna piirkonna juhtimist Tallinna piirkondade nõukogu, mille näol on tegemist olulisemaid küsimusi otsustava katusorganisatsiooniga, kuid mis ei tegele piirkondade igapäevase töö korraldamisega. Uurisin intervjuueeritute käest ka seda, kas juhatuse liikmetel on omad kindlad tegevusvaldkonnad. Luku sõnul on tegemist problemaatilise kohaga, kord õnnestub ülesannete jaotus paremini, kord halvemini. Ta tõi välja, et hetkel on Keskerakonna Tartu piirkonnas kindlad ülesanded kolmel aseesimehel, vastavalt poliitiline esindamine, majandusküsimused, bürooga, dokumentatsiooniga ning korralduslike küsimustega seonduv. (Intervjuu Triin Lukuga) Ka IRL-s esineb Kübarsepa sõnul ülesannete jaotamist harva, levinuim on finantsasjadega tegeleva juhatuse liikme kindlaksmääramine (Intervjuu Külliki Kübarsepaga).

Vesteldes SDE Lõuna-Eesti koordinaatori Anne Aleksejevaga selgus, et SDE-s jaguneb erakonna struktuur kaheks: põhikirjaline- ja tugistruktuur. Tugistruktuuri kuuluvad töötajad palkab erakonna peasekretär ja sinna kuuluvad ka piirkondade koordinaatorid. Valimiste vahelisel perioodil on tööl kolm koordinaatorit: Lõuna-Eesti, Põhja-Eesti, Lääne- ja Ida-Virumaa. Valimiste eelsel ajal on eraldi veel Harju- ja Raplamaa koordinaator, Lääne- ja Kesk-Eesti koordinaator ja Tallinna koordinaator. Koordinaator aitab kaasa piirkonna toimimisele, vajadusel protokollib koosolekuid (on tehniline tugi). Ise koordinaator sisulist tööd ei tee, kuid vastutab, et kõik vajalik saaks tehtud. Kõrgeim mandaadiga isik piirkonnas on piirkonna juhatuse esimees. (Intervjuu Anne Aleksejevaga) Kontorid on SDE-l hetkel Lääne-Virumaal, Pärnus, Saaremaal, Tartus ja Narvas.

Luku sõnul töötab Keskerakonna piirkondlikus büroos (selle olemasolul) palgaline referent, kes tagab büroo lahtioleku vastuvõtuaegadel, vahendab erakonna liikmetele informatsiooni, korraldab üritusi, tegeleb dokumentatsiooniga ja protokollib koosolekuid. Majanduslikel põhjustel ei ole aga hetkel enam igas piirkonnas eraldi bürood. Enne eelmisi Riigikogu valimisi oli enamikes maakondades olemas ka

koordinaator, täna tegutseb reaalselt vaid Lõuna-Eesti koordinaator. (Intervjuu Triin Lukuga)

Ka IRL tegi Kübarsepa kohaselt peale Riigikogu valimisi piirkondlike kontorite osas korrekture. Kontorite ülalpidamine ja tegevjuhi tööle võtmine on erakonna peasekretäri otsustada, kes räägib läbi vastava piirkonnaga. Tihti on mitme piirkonna peale üks kontor. Kontori olemasolu korral on seal tööl tegevjuht, kes hoolitseb piirkonna asjaajamise, valimiskampaaniate korralduse, uute liikmete värbamise, ürituste korraldamise ja kommunikatsiooni eest. Tegevjuht allub erakonna peasekretärile. Kübarsepa arvates sõltub tegevjuhi rolli suurus konkreetse inimese isikuomadustest, osad on vaid nõ tehnilise töö tegijad, teised teevad aktiivselt *lobby*-tööd ja värbavad liikmeid. Piirkonna esimees juhib piirkonna juhatuse koosolekuid ja on piirkonna kõneisik. (Intervjuu Külliki Kübarsepaga)

Endise Tartu piirkonna arendusjuhi Priit Kallakase sõnul on ka Reformierakonna maakondlikes organisatsioonides tööl palgalised töötajad – arendusjuhid, kes määratakse ametisse keskkontori piirkondade arendusdivisjoni poolt. Arendusjuht tegeleb kampaaniate korraldamisega, liikmete värbamisega, lepib kokku kohtumisi erakonna juhtfiguuridega, parlamendiliikmetega ja täidab teisi maakondliku organisatsiooni juhatuselt saadud ülesandeid, kooskõlastades oma tegevuse maakondliku organisatsiooni esimehe või arendusdivisjoniga. Arendusjuht teeb sisulise töö maakonnas. (Intervjuu Priit Kallakasega)

Erakondade kohalike organisatsioonide ülesehitus on sarnane maakondlike organisatsioonide ülesehitusele. Toimuvad liikmete üldkoosolekud, kus valitakse osakonna juhatus (esimehed ja aseesimehed), kelle ülesandeks on osakonna töö juhtimine.

Raha kohalike ja maakondlike organisatsioonide ülalpidamiseks tuleb peamiselt piirkonda laekuvatest liikmemaksudest. Siinkohal ei ole oluline, milline konkreetne üksus neid kogub. Eelarve koostatakse maakonna põhiselt. Reformierakonnas teeb seda arendusjuht, koostöös maakondliku organisatsiooni juhiga. SDE-s otsustab raha kulutamise üle samuti maakondliku organisatsiooni juht, konsulteerides koordinaatoriga. Aleksejeva sõnul on SDE-s liikmete vähesuse korral võimalik küsida

keskkontorist täiendavaid rahalisi vahendeid, mille eraldamise üle otsustab erakonna peasekretär, informeerides erakonna juhatust (Intervjuu Anne Aleksejevaga). IRL-s saavad Kübarsepa andmetel piirkonnad oma piirkonnast valitud Riigikogu liikme annetuse, kuid viimastel aastatel erakonna üldkassast piirkondadele lisaraha ei ole antud. Siiski on võimalik lisaürituste korral täiendavaid vahendeid taotleda. (Intervjuu Külliki Kübarsepaga) Raha eraldamine toimub projektipõhiselt või tegevuskava alusel. Üldiselt korraldatakse oma rahaliste vahendite kasutamist ise, kuid esitatakse keskkontorile aruandeid.

Kõigis vaadeldud neljas parlamendierakonnas on eraldi struktuuriüksused nii maakondlikul kui kohalikul tasandil, lisaks veel täiendavad linnalised piirkonnad. Maakondlike organisatsioonide võrgustik on võrdlemisi välja kujunenud ja ühetaoline, kuid osakondade arv ja paiknemine on erakonniti erinev ja ajas muutuv. Maakondlikku organisatsiooni juhib suures osas liikmete üldkoosolekul valitud juhatuse (erandiks Reformierakond, kus liikmete üldkoosolekut ei toimu ja valikuprintsiibid on teistest erakondadest erinevad), *ex officio* kuuluvad tihti juhatusse kohalike organisatsioonide esimehed (SDE, Reformierakond), noortekogu esimees (Keskerakond). Intervjuudest selgus, et erakondadel on maakondades omad kontorid, kuid viimaste arv sõltub majanduslikest võimalustest ja igas maakonnas ei pruugi kontorit olla. Kontorites tegutsevad palgalised töötajad, kelle võtab tööle erakonna peasekretär. SDE-s (koordinaator, sõltuvalt ajahetkest kolm või kuus) ja Keskerakonnas (referent, kontori olemasolu korral, varem ka koordinaator) on tegemist nõrka tehnilist tööd tegevate inimestega. Reformierakonnas arendusjuht ja IRL-s tegevjuht teevad sisulisemat tööd, hoolitsedes ka liikmete värbamise ja kampaaniate korraldamise eest, kuid nende mõjukus sõltub konkreetse inimese isikuomadustest. Vähemalt formaalselt on maakondliku organisatsiooni juhiks, kellega tuleb kõik kooskõlastada, juhatuse esimees. Kohalike organisatsioonide ülesehitus sarnaneb maakondlike organisatsioonide ülesehitusega. Raha kohalike ja maakondlike organisatsioonide tegevuseks tuleb peamiselt liikmemaksudest. Eelarved on maakonna põhised, raha eraldamine käib projekti, tegevuskava alusel. Laekumistest ja kulutustest tuleb keskkontorile aru anda, kuid suures osas otsustavad regionaalsed üksused oma raha kasutamise üle ise. Võimalik on taotleda lisaraha.

2.2 Maakondlike ja kohalike organisatsioonide põhifunktsioonid

Järgnevalt vaatlen, missugused on maakondlike ja kohalike organisatsioonide põhifunktsioonid, lähtudes eeskätt kahest suuremast kategooriast (tegevusvaldkonnast) – liikmehaldus ja erakonna poliitika teostamine maakondlikul/kohalikul tasandil ning neid kirjeldavatest indikaatoritest.

2.2.1 Liikmehaldus

IRL-s võtab uusi liikmeid vastu ja rahuldab lahkumisavaldusi piirkonna juhatus, konsulteerides osakonnaga. Erakonnast väljaviskamise osas kuulub lõplik otsustusõigus erakonna eestseisusele (juhatusel). Uute liikmetega tegelevad (nt korraldavad koolitusi) osakonnad, koostöös vastava piirkonnaga. Kui kellelgi tekib soov asutada piirkondlik liikmeühendus, siis selle registreerimine (formaalsus) on piirkonna juhatuse ülesanne. Üleriigiline liikmeühendus registreeritakse erakonna volikogus.

Keskerakonnas teeb osakonna juhatus piirkonna juhatusel ettepaneku liikme erakonda vastuvõtmiseks ja viimane langetab otsuse. Vastuvõetud liikmed registreeritakse erakonna juhatuses. Lahkumisavaldused tuleb esitada osakonna juhatusel. Liikme väljaarvamise üle otsustab piirkonna juhatus, võttes aluseks osakonna esildise, kuid otsuse lõplikuks jõustumiseks on vajalik erakonna juhatuse poolne kinnitus. Luku sõnul võib viimane jätta otsuse kinnitamata, kui leiab, et see pole piisavalt põhjendatud ning sellisel juhul väljaarvamist ei toimu. Lukk seletas taolist korraldust sellega, et eelduslikult tunneb piirkond oma liikmeid paremini ja taoliseid otsuseid ei tehta läbimõtle mata (seepärast kuulub esmane otsustusõigus piirkonnale). Vältimaks aga olukordi, kus piirkond hakkab teatud põhjustel endale ebameeldivaid inimesi erakonnast välja arvama on loodud erakonna juhatuse poolse kinnituse nõue. (Intervjuu Triin Lukuga) Erakonna maine kahjustamise olulisematel juhtumitel otsustab erakonna juhatus liikme väljaarvamise ilma osakonna või piirkonna esildiseta. Uute liikmete koolitusi viivad läbi nii piirkond kui keskkontor. Liikmeühenduse moodustamise algatus peab tulema liikmetelt endilt, erakonna juhatus registreerib loodud ühenduse, kuid see on formaalsus.

SDE-s peab inimene, kes soovib erakonna liikmeks astuda esitama vastava avalduse SDE kontorisse. Avaldusele on vajalik saada piirkonna esimehe nõusolek ja seejärel otsustab erakonna juhatus, kas võtta konkreetne isik erakonda või mitte. SDE Võru osakonna esimehe Raigo Jahu sõnul on piirkonnal sisuliselt vetoõigus – kui piirkonna esimees avaldusele allkirja ei anna, siis see kõrgemale tasandile edasi ei liigu. Eitavat vastust peab kindlasti põhjendama. Jahu seletas korraldust, miks liikmeks vastuvõtmise üle langetab lõpliku otsuse erakonna juhatus asjaoluga, et juhatuses on ka piirkondade esindajaid, kes võivad konkreetset inimest paremini tunda ja teada, kas ta sobib erakonda või mitte. (Intervjuu Raigo Jahuga) Liige loetakse erakonnast väljaastunuks kirjaliku avalduse esitamisest erakonna juhatus, kes informeerib sellest piirkonna- ja osakonna juhatus. Liikme väljaarvamise üle otsustab samuti erakonna juhatus, ettepaneku selleks võib teha osakonna või piirkonna juhatus, taaskord on vajalik piirkonna esimehe nõusolek. SDE-s on uute liikmete koolituse läbiviimine piirkonna juhatus ülesanne. Liikmeühenduse moodustamiseks kellegi luba tarvis pole, kui liikmed soovivad koonduda, siis nad võivad seda ka teha (Intervjuu Raigo Jahuga).

Reformierakonnas toimub uute liikmete vastuvõtmine (siiski vajalik maakondliku organisatsiooni esimehe nõusolek) ja lahkumisavalduste rahuldamine kohalikul tasandil paikneva struktuuriüksuse poolt. Üldjuhul on liikme soovitajaks arendusjuht, kes haldab ka liikmete andmebaasi (Intervjuu Priit Kallakasega). Erakonnast väljaarvamise üle otsustab kohaliku organisatsiooni juhatus või erakonna aukohtu ettepanekul erakonna juhatus. Uute liikmete koolituse eest vastutab arendusjuht. Liikmeühenduse moodustamiseks tuleb vastavasisulise ettepanekuga pöörduda erakonna juhatus poole.

Kokkuvõttes tegeleb uute liikmete vastuvõtmise ja lahkumisavalduste rahuldamisega üldjuhul regionaalne tasand, peamine otsustusõigus kuulub vastavalt kas kohalikule organisatsioonile või maakondlikule (vt. tabel 3). Viimaste vahel toimub tihe koostöö. SDE-s langetab lõpliku otsuse erakonna juhatus, samas on piirkonna esimehel vetoõigus. Ka uute liikmetega tegelemine kuulub osakondade ja piirkondade kompetentsi (Reformierakonnas vastutab selle eest arendusjuht, Keskerakonnas ka keskkontor). Liikmeühenduste moodustamisel on liikmetel nõu vabad käed, tuleb täita vaid teatud formaalsused. Reformierakonnas on vajalik pöörduda vastava ettepanekuga erakonna juhatus poole. Erakonnast väljaarvamine kuulub pea kõigis erakondades

juhatuse pädevusse, regionaalsed üksused teevad üldjuhul ainult esildise. Keskerakonnas langetab otsuse piirkonna juhatus, erakonna juhatus kinnitab selle. Sisuliselt on see sarnane teiste erakondade korraldusega, kuid piirkonnal on mõnevõrra suurem sõnaõigus.

Tabel 3. Maakondlike ja kohalike organisatsioonide põhifunktsioonid - liikmehaldus

Liikmehaldus	IRL	Keskerakond	Reformierakond	SDE
Uute liikmete vastuvõtmine	Piirkonna juhatus, arvamus osakonnalt	Piirkonna juhatus, osakonna juhatuse ettepanekul	Kohaliku org. juhatus (soovitajaks üldjuhul arendusjuht, liitumisel ka maakondliku org. esimehe allkiri)	Erakonna juhatus osakonna või piirkonna juhatuse ettepanekul (vajalik piirkonna esimehe nõusolek)
Lahkumisavalduste rahuldamine	Piirkonna juhatus	Osakonna juhatus	Kohaliku org. juhatus	Erakonna juhatus
Erakonnast väljaarvamine	Erakonna eestseisus (juhatus)	Piirkonna juhatus, osakonna esildise alusel, otsuse jõustumiseks vajalik erakonna juhatuse kinnitus	Erakonna juhatus kohaliku org. juhatuse või aukohtu ettepanekul	Erakonna juhatus osakonna või piirkonna juhatuse ettepanekul (vajalik piirkonna esimehe nõusolek)
Uute liikmete koolituste läbiviimine	Osakonnad, koostöös piirkonnaga	Piirkond, keskkontor	Arendusjuht	Piirkonna juhatus
Liikmeühenduste/kogude moodustamine	Piirkondliku liikmeühenduse registreerib vastava piirkonna juhatus, üleriigilise liikmeühenduse erakonna volikogu	Asutamiskoosolek, registreerib erakonna juhatus	Ettepanek erakonna juhatusele	Asutamiskoosolek

2.2.2 Erakonna poliitika teostamine maakondlikul/kohalikul tasandil

Erakonna poliitika teostamine maakondlikul/kohalikul tasandil on eelkõige seotud kohaliku omavalitsuse volikogu valimistega. IRL-s kuulub kõik KOV volikogu valimistega seonduv osakonna pädevusse. Osakond kinnitab valimisprogrammi,

korraldab vajadusel sisevalimised ja reastab valimisnimekirja, otsustab koostöö üle teiste poliitiliste jõududega ning viib läbi kohapealse valimiskampaania. Erandiks on Tallinn, kus lõplik otsustusõigus on piirkonna juhatusel. Kübarsepa sõnul nimetatud protseduuridega seotud otsuseid ametlikult kõrgemal tasandil paiknevate üksustega kooskõlastama ei pea, küll peetakse nõu lähedalseisvate poliitikutega ning järgitakse erakonna volikogu poolt kehtestatud (Intervjuu Külliki Kübarsepaga). KOV volikogus või valitsuses erakonda esindavad isikud on aruandekohuslased osakonna üldkogu ja juhatuse ees, Tallinnas piirkonna üldkogu ees.

Keskerakonnas on KOV volikogu valimisteks kaks programmi – kohalik ja üleriigiline. Kummagi koostamiseks moodustatakse töögrupp, vastavalt kohaliku piirkonna või erakonna juhatuse otsusega. Üleriigilise programmi võtab vastu erakonna juhatus ja kinnitab erakonna volikogu, kohaliku programmi piirkonna juhatus ja võib, kuid ei pea kinnitama piirkonna konverents. Piirkonna juhatus paneb paika ka valimisnimekirja koostamise printsiibid, moodustades eeldatavate kandidaatidega läbirääkimiseks töögrupi, mida juhib piirkonna esimees. Luku kohaselt otsustatakse Tartu piirkonnas esikümme salajasel hääletusel juhatuses, ülejäänud nimekiri järjestatakse perekonnanime esitähed järgi (Intervjuu Triin Lukuga). Põhikirja järgi koostab valimisnimekirja osakonna juhatus ja registreerib piirkonna juhatus. Valimiskampaaniat viib läbi samuti piirkonna juhatuse poolt loodud töögrupp ehk valimistoimkond. Koostöö üle teiste poliitiliste jõududega otsustab piirkonna juhatus. KOV volikogus või valitsuses erakonda esindavad isikud peavad oma tegevuses juhinduma lisaks muule piirkonna ja osakonna juhatuse otsustest. Luku sõnul erakonna juhatus KOV volikogu valimiste puhul regionaalse tasandi tegemistesse ei sekku, küll on nad toimuvaga kursis (Intervjuu Triin Lukuga).

SDE põhikirja kohaselt kinnitab valimisprogrammi osakonna juhatuse ettepanekul osakonna koosolek, Tallinnas piirkonna üldkogu. Osakonna koosolek otsustab ka kandidaatide järjestuse. Koostööpartnerid KOV-is määrab kindlaks osakonna juhatus, kes annab vajadusel esindajate tegevusele ka hinnangu (samuti koosolek). Tegelikult toimub osakondade ja piirkondade vahel elav arutelu – jagatakse mõtteid ja ideid. Kokkuvõttes on tegemist konsensuslike otsustega. Ka kampaaniad rajanevad osakondade ja piirkondade vahelisel koostööl. Koordinaator edastab erakonna

juhatusele infot, kuid põhitegevus toimub kohalikul tasandil, erakonna üldkogu määrab kindlaks vaid üldised programmilised seisukohad. (Intervjuu Anne Aleksejeva ja Raigo Jahuga)

Reformierakonnas koostavad maakondliku organisatsiooni juhatus ja arendusjuht maakondliku strateegia (valimisprogrammi) ja vastutavad selle täitmise eest. Osakondade ülesandeks on kohapeal kandidaatide otsimine ja nimekirjade reastamine. Ka valimiskampaaniate läbiviimine on regionaalsete üksuste pädevuses, kuid piirkondade arendusdivisjonil on ülevaade olemas, sama on ka koostööpartneritega KOV volikogus, mille üle otsustab maakondliku organisatsiooni juhatus. Kallakase sõnul sõltub palju aga konkreetse maakondliku organisatsiooni võimekusest. KOV tasandil leiab aset tihe arutelu kohaliku organisatsiooni ja erakonna volikogu fraktsiooni vahel. (Intervjuu Priit Kallakasega)

KOV volikogu valimistega seonduv on eelkõige osakondade juhatuste (IRL), liikmete koosolekute (SDE) või spetsiaalselt loodud töögruppide (Keskerakond) pädevuses. Reformierakonnas on juhtiv roll maakondlikul organisatsioonil. (vt. tabel 4) Regionaalsed üksused peavad oma tegevuses lähtuma küll erakonna üldistest seisukohtadest ning erakonna juhatus ja keskkontor omavad toimuvast ülevaadet, kuid protsessi ei sekku.

Tabel 4. Maakondlike ja kohalike organisatsioonide põhifunktsioonid - erakonna poliitika teostamine maakondlikul/kohalikul tasandil

	IRL	Keskerakond	Reformierakond	SDE
KOV volikogu valimisteks valimisprogrammi eelnõu koostamine ja kinnitamine	Eelnõu esitab osakonna juhatus, kinnitab osakonna üldkogu (erandiks Tallinn)	Kohaliku programmi koostab piirkonna juhatuse otsusega loodud töögrupp, võtab vastu piirkonna juhatus	Maakondliku organisatsiooni juhatuse ja arendusjuhi koostöö	Eelnõu esitab osakonna juhatus, kinnitab osakonna koosolek
KOV volikogu valimisteks valimisnimekirja koostamine ja kandidaatide reastamine	Osakonna üldkogu otsustab, kas viiakse läbi nimekirja reastamiseks osakonna liikmete	Koostab osakonna juhatus, registreerib piirkonna juhatus, viimase otsusega luuakse töögrupp, kes	Kohalik organisatsioon	Osakonna koosolek

	osalusel sisevalimised või reastab nimekirja osakonna juhatus (erandiks Tallinn)	paneb paika nimekirja koostamise printsiibid ja peab eeldatavate kandidaatidega läbirääkimisi		
KOV volikogu valimiste kampaania korraldamine	Osakonna juhatus	Piirkonna juhatuse poolt loodud valimistoimkond	Kohalikud ja maakondlikud organisatsioonid	Osakonnad ja piirkonnad koostöös
KOV tasandil teiste poliitiliste jõududega koostöö üle otsustamine	Osakonna juhatus	Piirkonna juhatus	Maakondliku organisatsiooni juhatus	Osakonna juhatus
Järevalve teostamine KOV volikogus või valitsuses erakonda esindavate isikute üle	Osakonna üldkogu ja juhatus	Piirkonna ja osakonna juhatused	Arutelu kohaliku organisatsiooni juhatus	Osakonna juhatus ja koosolek

2.3 Kaasatus üleriigilisse parteipoliitikasse

Regionaalsed üksused on üleriigilisel parteitasandil esindatud eelkõige läbi erakonna volikogu ja üldkogu (suurkogu/kongress) koosolekute. IRL-s võivad suurkogul osaleda kõik erakonna liikmed. Volikokku valitakse igast piirkonnast neli esindajat – üks piirkonna esimees ja teised piirkonna üldkogul valitud delegaadid. SDE-s võib üldkogu olla nii liikmete üldkoosolek kui esinduskogu, viimase variandi korral valitakse üks delegaat kahekümne liikme või ühe osakonna kohta. Volikokku valib piirkonna üldkogu kaks liiget. Keskerakonnas saadab iga piirkond erakonna kongressile delegaadid vastavalt kehtestatud kvoodile, mille kehtestab erakonna juhatus. Volikokku valitakse iga saja piirkonna liikme kohta üks volinik, lisaks veel piirkondade esimehed. Reformierakonnas on üldkogu volinike koosolek, viimased valitakse kohalike organisatsioonide poolt salajasel hääletusel, arvestusega üks volinik kolme kuni kümne liikme kohta. Täpse esindusnormi kinnitab erakonna volikogu. Viimasesse kuuluvad, sarnaselt teistele erakondadele ka kohalike ja maakondlike organisatsioonide esimehed ning volitatud esindajad.

Maakondlike ja kohalike organisatsioonide osalemise viis üleriigilistel (Riigikogu) valimistel on erakonniti erinev. Keskerakonnas ja SDE-s koostavad piirkonnad ise oma valimisringkonna kandidaatide nimekirja. Luku sõnul sekkub Keskerakonnas erakonna juhatus protsessi vaid siis, kui kohapeal kokkulepet ei saavutata. Kohalik valimistoimkond ja piirkondlik juhatus küll konsulteerivad nimekirja koostamisel keskkontoriga. Mõnikord on võimalik, et lisatakse nimekirja tugevdamise eesmärgil üleriigilisi kandidaate, kuid piirkonnal on õigus sellest keelduda. (Intervjuu Triin Lukuga) IRL-s koostab valimistoimkond esialgse kandidaatide nimekirja, pannes paika igas valimisringkonnas kolm kuni neli esinumbrit. Edasine tegevus toimub koostöös piirkondadega, kui läbirääkimised peaksid ummikusse jooksma on vetoõigus erakonna esimehel. (Intervjuu Külliki Kübarsepaga) Reformierakonnas osalevad Kallakase sõnul nimekirja koostamises kõik erakonna liikmed (Intervjuu Priit Kallakasega). Põhikirjas selle kohta midagi sätestatud ei ole, on öeldud vaid, et nimekirja kinnitab erakonna üldkogu. Maakondlike ja kohalike üksuste osa valimiskampaaniates määratleb vaid IRL-i põhikiri, mille kohaselt vastutab iga üksus samal tasandil toimuva kampaania eest.

Maakondlike ja kohalike organisatsioonide osalemine programmiliste seisukohtade ja poliitikate väljatöötamisel seisneb eeskätt oma seisukohtade esitamises teistele esinduskogudele ja juhtimisorganitele. Peamisteks arutelukohtadeks on piirkondade üldkogud, erandiks Reformierakond, kus taolisi liikmete koosolekuid aset ei leia. Reformierakonnas on nõ vahelülilis arendusjuht.

Põhikirjade põhjal erakondade vahel suuri erinevusi ei ole. Maakondlike ja kohalike organisatsioonide kui struktuuriüksuste kaasatus üleriigilisse parteipoliitikasse väljendub peamiselt Riigikogu valimisteks kohalike nimekirjade koostamises (välja arvatud Reformierakond) ning seisukohtade esitamises. Regionaalsed üksused on üleriigilisel tasandil esindatud läbi delegaatide erakonna volikogus ja üldkogul (suurkogul/kongressil).

2.4 Võimusuhe teiste struktuuriüksustega

IRL-i, Keskerakonna ja Reformierakonna põhikirjad viitavad hierarhilisele võimusuhtele (ülesehitusele), nähes ette, et maakondlikud ja kohalikud organisatsioonid juhivad oma tegevuses erakonna põhikirjast ja programmist, samuti esindus- ja juhtorganite otsustest. SDE põhikiri regionaalsete üksuste ja juhtorganite vahelist võimusuhet konkreetselt ei määratle.

Kallakase sõnul saavad Reformierakonnas arendusjuhid küll keskkontorist suuniseid ja leiab aset tihe suhtlus piirkondade arendusdivisjoniga, kuid kokkuvõttes sõltub võimusuund konkreetselt küsimusest (Intervjuu Priit Kallaksega). Ka Keskerakonda iseloomustab aktiivne suhtlus maakondlike ja kohalike organisatsioonide ning keskkontori vahel, seda nii nõu saamiseks kui aruandluseks. Luku hinnagul sisaldab erakonna ülesehitus nii kihilisusele kui hierarhilisusele viitavaid elemente. Igal üksusel on oma kindel roll, kohalikes küsimustes on piirkonnad/osakonnad vabad, kuid üldistes küsimustes tuleb lähtuda juhtorganite otsustest. (Intervjuu Triin Lukuga) Sarnase iseloomustuse andis Aleksejev SDE-le – poliitilistes küsimustes on suurem sõnaõigus erakonna juhatusel, organisatoorne pool on piirkondade enda pädevuses. Jahu rõhutas, et suhtlus on vaba ja aruande formaati ei eksisteeri. (Intervjuu Anne Aleksejeva ja Raigo Jahuga) Kübarsepp aga oli seisukohal, et IRL-s on võimusuhe pigem hierarhiline suunaga ülalt-alla, kuigi suhtlus varieerub piirkonniti ja sõltub tihti konkreetsetest isikust (Intervjuu Külliki Kübarsepaga).

Maakondlike ja kohalike organisatsioonide omavahelist suhtlust iseloomustab sisulistes küsimustes koostöö, kuid organisatoorsetes teemades kuulub sageli juhtiv roll maakondlikele üksustele. Näiteks Reformierakonnas on maakondlikul juhatusel õigus motiveeritud otsusega kutsuda kokku kohaliku organisatsiooni üldkoosolek, samas on erakonna juhatusel õigus see otsus tühistada (viidates taaskord hierarhilisele võimusuhtele). IRL-s on osakonna moodustamiseks vajalik piirkonna nõusolek. SDE-s kuulab piirkonna üldkogu ära osakondade tegevuse aruanded, viimastel on kohustus piirkonna juhatust oma otsustest ja tegemistest informeerida (ka erakonna juhatust). Kõige selgemini sätestab maakondlike ja kohalike organisatsioonide omavahelise

hierarhilise võimusuhte Keskerakonna põhikiri, kus on kirjas, et osakond juhindub oma tegevuses piirkonna konverentsil ja juhatuses tehtud otsustest (ka kongressi, volikogu ja erakonna juhatuse otsustest). Piirkonna juhatusel on õigus osakondadele ülesandeid anda.

3 ANALÜÜS

Lähtudes eelpool kirjutatust analüüsin alljärgnevalt maakondlike ja kohalike organisatsioonide rolli Eesti erakondade struktuuris. Arutlen maakondlike ja kohalike organisatsioonide osa üle nii eraldi struktuuriüksustena kui tervikuna, tuues välja ka erakonna liikmete poolset hinnangud. Viimaks proovin tõmmata paralleele konkreetse parteimudeliga.

Maakondlike ja kohalike organisatsioonide roll on selgesõnaliselt sätestatud üksnes IRL-i ja Reformierakonna põhikirjades. IRL-i põhikirja punktide 9.1 ja 10.1 kohaselt teostab osakond erakonna poliitikat kohaliku omavalitsuse tasandil ja piirkond maakonna tasandil. Reformierakonna punkt 19.2 ütleb, et maakondlik organisatsioon vastutab erakonna eesmärkide, arengu ja tegevuse eest maakonnas. SDE ja Keskerakonna põhikirjad konkreetseid määratlusi ei sisalda.

Regionaalsete üksuste roll tervikuna seisneb liikmehalduse ja kohaliku tasandi poliitikaga tegelemises. Maakondlike ja kohalike organisatsioonide kanda on enamasti liikmeskonnaga seonduvast: värbamine, vastuvõtmine, lahkumisavalduste rahuldamine, liikmete koolitus, vaid erakonnast väljaarvamine on kõrgemate instantside pädevuses, kuid oma roll on regionaalsel tasandil ka antud küsimuses. Kohaliku tasandi poliitikaga tegelemine seisneb eeskätt KOV volikogu valimisteks valimisnimekirjade, programmi koostamises ja kinnitamisega, kampaaniate läbiviimises ning KOV volikogus või valitsuses koostööpartnerite üle otsustamises. Erakonniti suuri põhimõttelisi erinevusi ei eksisteeri, küll on lahkevusi selles osas, kas konkreetset funktsiooni täidab kohalik või maakondlik struktuuriüksus. Enamik kohaliku tasandi poliitikaga (KOV volikogu valimistega) seonduvatest otsustest võetakse vastu kohalikes organisatsioonides. Erandiks on Keskerakond, kus antud küsimuses kuulub põhiroll piirkondadele. Liikmehaldusega seonduv on jällegi maakondlike organisatsioonide pädevuses, vaid Reformierakonnas on see kohalike organisatsioonide tegevusvaldkond ning võrdlemisi suurt rolli mängib keskkontori poolt palgatud arendusjuht. Siinkohal on aga oluline märkida, et maakondlike ja kohalike organisatsioonide vahel toimub tihe koostöö ja algatus tuleb enamasti madalaimalt tasemelt.

Lisaks liikmehaldusele ja kohaliku tasandi poliitikaga tegelemisele on maakondlikel ja kohalikel organisatsioonidel põhikirja järgselt ka oma osa üleriigilises parteipoliitikas. Nende kaasamine seisneb Riigikogu valimisteks kohalike nimekirjade koostamises ning õiguses olla esindatud erakonna volikogus ja üldkogul (suurkogul/kongressil) ning esitada oma arvamusi erakonna poliitikate ja programmi suhtes.

Regionaalsetel üksustel on oma eelarve ja ka teatav otsustusõigus. Samas omavad erakonna juhtorganid täpset ülevaadet maakondlikul ja kohalikul tasandil toimuvast. Eeskätt hoolitsevad selle eest maakondadesse peasekretäri poolt tööle võetud palgalised töötajad. Erakondade esindajad nõustasid seisukohaga, et maakondlikud ja kohalikud organisatsioonid on kui keskkontori agendid regionaalsel tasandil. Juhindudes oma tegemistes erakonna põhikirjast, programmist ning juhtorganite otsustest viivad nad kohalikul tasandil ellu erakonna poliitikat. Maakondlikel organisatsioonidel on eelkõige koordineeriv roll, kooskõlastades piirkonda kuuluvate osakondade tegevust ning olles infokanaliks osakondade ja juhtorganite vahel. Kohalikud organisatsioonid tegelevad kohaliku tasandi küsimustega. Maakondlike ja kohalike organisatsioonide tegevust peetakse väga oluliseks. Kallakase sõnul ei ole keskkontorist võimalik hallata kogu Eestit, maakondlikud ja kohalikud organisatsioonid tunnevad lokaalseid tingimusi paremini (Intervjuu Priit Kallakasega). Lukk rõhutas, et Keskerakonna eesmärgiks on, et erakond oleks kõikjal Eesti inimestele võimalikult lähedal, seega proovitakse kohalikku tegevust igati soosida. Ta nimetas kohalikke organisatsioone tugivõrgustikuks, kelle baasil valimistel osaleda. (Intervjuu Triin Lukuga) Aleksejev pidas maakondlikke organisatsioone peamiseks arutelukohaks (Intervjuu Anne Aleksejevaga). Kübarsepp oli natukene kriitilisem ja leidis, et veel on arenguruumi, seda eelkõige regionaalsete üksuste rolli suurendamise näol aktiivse liikmeskonna kasvatamisel (Intervjuu Külliki Kübarsepaga).

Massiparteis oli regionaalsete üksuste oluliseimaks funktsiooniks olla kanal, mille kaudu oleksid poliitikategemise protsessi kaasatud võimalikult paljud erakonna liikmed. Põhikirjadest jääb kõlama, et maakondlikud ja kohalikud organisatsioonid on üksused, mille vahendusel jõuavad tavaliikmete seisukohad erakonna kõrgematele tasanditele. Lisades aga erakonna esindajate seisukohad võib öelda, et regionaalsete üksuste roll seisneb eeskätt ikkagi kohalike küsimustega tegelemises. Nende tegevuse peamiseks

eesmärgiks on edukas esinemine KOV volikogu valimistel. Selle nimel värvatakse liikmeid, otsitakse tugevaid kandidaate, viiakse läbi valimiskampaaniaid jne. Vaatamata sellele, et keskkontor vähemalt näiliselt kohalikes küsimustes regionaalsete üksuste tegemistesse ei sekku, iseloomustab Eesti erakondasid pigem hierarhiline kui kihiline ülesehitus. Esiteks sellepärast, et juba põhikirjades on selgelt välja toodud, et oma tegemistes tuleb neil lähtuda erakonna juhtorganite poolt tehtud otsustest lisaks põhikirjas ja programmis kirjasolevale. Keskkontor ei ole ennast regionaalsete üksuste tegemistest taandanud, vaid huvitub sellest väga. Riigikogu valimiste kontekstis mängivad kohalikud ja maakondlikud üksused siiski olulist osa, aidates leida kandidaate ning toetades keskkontorit.

Tuleb tõdeda, et vaadeldes Eesti erakondade maakondlike ja kohalike organisatsioonide rolli on võimalik leida ühiseid jooni kõigi nelja eelpool tutvustatud parteitüübiga. Maakondlikel ja kohalikel organisatsioonidel on oma roll poliitika kujundamisel, vahendades liikmete seisukohti ja ettepanekuid ning liikmete värbamisel, mis on oluline regionaalse esindatuse saavutamise seisukohast (viide massiparteile). Regionaalsed üksused tegelevad peamiselt kohaliku tasandi küsimustega (viide kartelliparteile), toetades keskkontori ja partei avalike võimukandjate tegevust (viide laiahaardeparteile), eeskätt esitades kandidaate Riigikogu valimistele (viide moodsale eliidiparteile). Erakondade erinevad struktuuriüksused omavad teatud küsimustes autonoomiat, kuid kokkuvõttes on iseloomulik hierarhiline ülesehitus suunaga ülalt-alla. Ka erakondade esindajad leidsid, et mõnedes küsimustes on Eesti erakondadele iseloomulik kihilisus, teistest hierarhilisus. Mis võib tingida taolise funktsioonide kogumi? Seletaksin seda eeskätt Eesti haldusjaotusega, mis jagab riigi territooriumi maakondadeks, valdadeks ja linnadeks. Erakondade regionaalsete üksuste paiknemine lähtub antud korraldusest. Erakondade peamiseks eesmärgiks on edukas esinemine valimistel (KOV volikogu valimised, Riigikogu valimised). Selleks on vajalik välja töötada hea valimisprogramm, leida tugevad kandidaadid, teha aktiivset valimiskampaaniat jne. Kõike seda on keskkontoril üksinda raske korraldada. Viimane ei tunne kohalikke olusid – valupunkte, valijate eelistusi jne. Seetõttu on oluline laialdane regionaalne esindatus maakondlike ja kohalike organisatsioonide näol.

KOKKUVÕTE

Käesoleva bakalaureusetöö eesmärgiks oli analüüsida maakondlike ja kohalike organisatsioonide rolli Eesti erakondade struktuuris ning hinnata selle sarnasust konkreetse parteimudeliga. Töö eesmärgi saavutamiseks pakkusin esmalt välja analüütilise raamistiku (dimensioonid ja vastavad näitajad) iseloomustamaks maakondlike ja kohalike organisatsioonide rolli. Seejärel kirjeldasin erakondade organisatsioonilist ülesehitust erinevate parteimudelite korral (massi-, laiahaarde-, kartelli- ja moodne eliidipartei), määratledes parteitüüpide lõikes regionaalsete üksuste põhifunktsioonid ja võimuvahekorra parteieliidiga. Töö teine ja kolmas peatükk keskendusid võrdlevas võtmes maakondlike ja kohalike organisatsioonide rolli kirjeldamisele ja analüüsimisele, võttes aluseks välja pakutud dimensioonid-põhifunktsioonid, kaasatus üleriigilisse parteipoliitikasse ning võimusuhte teiste struktuuriüksustega. Viimaks arutlesin võimalike sarnasuste üle konkreetse parteimudeliga.

Kõigis vaadeldud neljas parlamendierakonnas on eraldi struktuuriüksused nii maakondlikul kui kohalikul tasandil, lisaks täiendavad linnalised piirkonnad. Maakondlike organisatsioonide võrgustik on välja kujunenud ja ühetaoline. Kohalike organisatsioonide arv on aga ajas muutuv ja erakonniti erinev. Nii maakondlike kui kohalike organisatsioonide tasandil leiavad aset liikmete üldkoosolekud (erandiks Reformierakond, kus maakonna tasandil liikmete üldkoosolekut ei toimu) ning tegevust juhivad demokraatlikel valimistel valitud juhatused (on ka *ex officio* juhatusse kuuluvaid isikuid). Intervjuudest selgus (põhikirjas sätestatud ei ole), et maakondades on vastavalt majanduslikele võimalustele kontorid, kus on tööl palgalised töötajad – SDE-s nõuete tehnilised toed koordinaatorid, sõltuvalt ajahetkest kolm või kuus ja Keskerakonnas kontori olemasolu korral referendid (varem ka koordinaatorid) ning sisulisema töö tegijad Reformierakonnas arendusjuht ja IRL-s tegevjuht. Raha maakondlike ja kohalike organisatsioonide tegevuseks tuleb peamiselt liikmemaksudest.

Empiiriliste andmete analüüsi tulemusena võib öelda, et regionaalsete üksuste roll tervikuna seisneb eeskätt liikmehalduse (värbamine, vastuvõtmine, lahkumisavalduste rahuldamine, liikmete koolitus, esildise tegemine erakonna juhatusele liikme väljaarvamiseks) ja kohaliku tasandi poliitikaga tegelemises (KOV volikogu valimisteks valimisnimekirjade ja programmi koostamine, kampaaniate läbiviimine, KOV volikogus või valitsuses koostööpartnerite üle otsustamine). Enamik KOV volikogu valimistega seonduvatest otsustest võetakse vastu kohalikes organisatsioonides. Erandiks on Keskerakond, kus antud küsimuses kuulub põhiroll piirkondadele. Liikmehaldusega seonduv on jällegi maakondlike organisatsioonide pädevuses, vaid Reformierakonnas on see kohalike organisatsioonide tegevusvaldkond ning võrdlemisi suurt rolli mängib keskkontori poolt palgatud arendusjuht. Maakondlike ja kohalike organisatsioonide vahel toimub tihe koostöö ja algatus tuleb enamasti madalaimalt tasemelt.

Maakondlikel ja kohalikel organisatsioonidel on oma osa ka üleriigilises parteipoliitikas. Regionaalsed üksused on esindatud erakonna volikogus ja üldkogul (suurkogul/kongressil). Nad osalevad Riigikogu valimisteks kohalike nimekirjade koostamises ning saavad esitada oma arvamusi erakonna poliitikate ja programmi suhtes. Maakondlikud ja kohalikud organisatsioonid peavad oma tegevuses lähtuma lisaks põhikirjas ja programmis kirjapandule ka juhtorganite otsustest. Viimased ei sekku alati regionaalsete üksuste tegemistesse, kuid omavad sellest põhjalikku ülevaadet.

Maakondlikud ja kohalikud organisatsioonid on kui keskkontori agendid regionaalsel tasandil, viies ellu erakonna poliitikat. Maakondlikel organisatsioonidel on eelkõige koordineeriv roll, kooskõlastades piirkonda kuuluvate osakondade tegevust ning olles infokanaliks osakondade ja juhtorganite vahel. Kohalikud organisatsioonid tegelevad kohaliku tasandi küsimustega. Erakondades endis peetakse regionaalse tasandi üksuste tegevust väga oluliseks.

Maakondlikel ja kohalikel organisatsioonidel on Eestis funktsioone, mis viitavad nii massi-, laiahaarde-, kartelli- kui moodsale eliidiparteile. Seega ei ole võimalik teostada

erakondade „sildistamist“. Seletaksin taolist funktsioonide kogumit eeskätt Eesti haldusjaotusega. Erakondade peamiseks eesmärgiks on edukas esinemine KOV volikogu ja Riigikogu valimistel. Selleks on vaja head valimisprogrammi, tugevaid kandidaate, aktiivset valimiskampaaniat. Keskkontor ei tunne kindla piirkonna valijate eelistusi, valupunkte jne. Sellepärast on oluline maakondlike ja kohalike organisatsioonide laialdase võrgustiku olemasolu.

KASUTATUD ALLIKAD

1. Allern-Haugsgjerd, Elin; Saglie, Jo (2010) „Political Parties as Multi-Level Organizations: Territorial Links within Norwegian Political Parties“. Paper prepared for the panel „Democratic Governance in a Multilevel System – How Local Government Deals with National Policies“, Conference on „Democracy as Idea and Practice“, Oslo, 14–15 January 2010.
2. Carty, Kenneth R. (2004), „Parties as Franchise Systems: The Stratarchical Organizational Imperative“, *Party Politics*, Volume 10, Issue 1, pp. 5-24.
3. Duverger, Maurice. *Political Parties: Their Organization and Activities in Modern State*. London: Methuen, 1954.
4. Fabre, Elodie (2011) „Measuring party organization: The vertical dimension of the multi-level organization of state-wide parties in Spain and the UK“, *Party Politics*, Volume 17, Issue 3, pp. 343-363.
5. Gunther, Richard; Diamond, Larry (2003) „Species of Political Parties: A New Typology“, *Party Politics*, Volume 9, Issue 2, pp. 167-199.
6. Kallakas, Priit (2010) „Erakondade liikmeskondade areng Eestis 1995-2009“. Magistritöö. TÜ.
7. Kangur, Riho (2009) „Juhatuse ja parlamendi fraktsiooni võimutasakaal Eesti erakondades 1997-2007“. Magistritöö. TÜ.
8. Katz, Richard S. (2001) „The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy“, *Party Politics*, Volume 7, Issue 3, pp. 277-296.
9. Katz, Richard S., „The Internal Life of Parties“, kogumikus „Political Parties in the New Europe: Political and Analytical Challenges“, ed. Luther and Ferdinand Müller-Rommel. Oxford: Oxford University Press, 2005, lk 87-118.
10. Katz, Richard S. ja Mair, Peter (1995), „Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party“, *Party Politics*, Volume 1, Issue 1, pp. 5-28.
11. Katz, Richard S.; Mair, Peter „The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies“, kogumikus „Political Parties: Old Concepts and New Challenges“, ed. Gunther, Richard;

- Montero, José Ramon; Linz, Juan J. Oxford Scholarship Online Monographs, 2002, lk 113–36.
12. Katz, Richard S.; Mair, Peter (2009) „The Cartel Party Thesis: A Restatement“, *Perspectives on Politics*, Volume 7, Issue 4, pp. 753-766.
 13. Koole, Ruud (1996) „Cadre, Catch-All or Cartel? A comment on the Notion of the Cartel Party“, *Party Politics*, Volume 2, Issue 4, pp. 507-523.
 14. Koole, Ruud „The Vulnerability of the Modern Cadre Party in the Netherlands“, kogumikus „How Parties Organize: Change and Adaption in Party Organizations in Western Democracies“, ed. Katz, Richard S.; Mair, Peter. London: SAGE, 1994, lk 278-303.
 15. Krouwel, André (2003) „Otto Kirschheimer and the Catch-All Party“, *West European Politics*, Volume 26, Issue 2, pp.23–40.
 16. Mair, Peter „Party Organizations: From Civil Society to the State“, kogumikus „How Parties Organize: Change and Adaption in Party Organizations in Western Democracies“, ed. Katz, Richard S.; Mair, Peter . London: SAGE, 1994, lk 1-22.
 17. Reiser; Marion; Vetter, Angelika (2011) „Multi-Level Parties and Local Interest Representation: First Approaches Towards a More Encompassing Research Design. Paper to be presented at the 6th ECPR General Conference, Reykjavik, 25-27 August 2011.
 18. Sikk, Allan (2006) „From Private Organizations to Democratic Infrastructure: Political Parties and the State in Estonia“, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Volume 22, Issue 3, pp. 341-361.
 19. Swenden, Wilfried, Maddens, Bart „Territorial Party Politics in Western Europe: A Framework For Analysis“, kogumikus „Territorial Party Politics in Western Europe“, ed. Swenden, Wilfried; Maddens, Bart. London: Palgrave Macmillan, 2009, lk 1-30.
 20. Tavits, Margit (2011) „Power within Parties: The Strength of the Local Party and MP Independence in Postcommunist Europe“, *American Journal of Political Science*, Volume 55, Issue 4, pp. 923–936.
 21. Thorlakson, Lori (2009) „Patterns of Party Integration, Influence and Autonomy in Seven Federations“, *Party Politics*, Volume 15, Issue 2, pp. 157-177.

22. Van Houten, Pieter (2009) „Multi-Level Relations in Political Parties: A Delegation Approach“, *Party Politics*, Volume 15, Issue 2, pp. 137-156.
23. Wolinetz, Steven B. „Beyond the Catch-all Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies“, kogumikus Linz „Political Parties: Old Concepts and New Challenges“, ed. Richard Gunther; José Ramón Montero; Juan J. Oxford: Oxford University Press, 2002, lk 136-165.

Intervjuud:

Intervjuu Priit Kallaksega – 12.03.2012, täpsustused e- kirja teel 28.03.2012

Intervjuu Anne Aleksejevaga – 14.03.2012, täpsustused e-kirja teel 25.03.2012

Intervjuu Raigo Jahuga – 14.03.2012

Intervjuu Külliki Kübarsepaga – 18.03.2012, täpsustused e-kirja teel 04.04.2012

Intervjuu Triin Lukuga – 30.03.2012, täpsustused e-kirja teel 01.04.2012

Erakondade põhikirjade kehtivad redaktsioonid:

1. Erakond Isamaa ja Res Publica Liit. Põhikiri (kinnitatud 04. 06. 2006).

Kättesaadav Isamaa ja Res Publica Liidu koduleheküljel:

URL <http://www.irl.ee/et/Erakonnast/Pohikiri>

2. Eesti Keskerakond. Põhikiri (kinnitatud 21. 08. 2005).

Kättesaadav Keskerakonna koduleheküljel:

URL <http://www.keskerakond.ee/erakond/pohikiri>

3. Eesti Reformierakond. Põhikiri (kinnitatud 03. 06. 2007).

Kättesaadav Reformierakonna koduleheküljel:

URL <http://www.reform.ee/et/reformierakond/erakond/pohikiri>

4. Sotsiaaldemokraatlik Erakond. Põhikiri (kinnitatud 07. 02. 2004).

Kättesaadav Sotsiaaldemokraatliku Erakonna koduleheküljel:

URL <http://www.sotsdem.ee/maailmavaade/pohikiri/>

VÕÕRKEELNE RESÜMEE

The Role of County and Municipal Party Branches in Estonian Party Structure

Janne Vellak

Summary

Political parties as multi-level organizations have become a popular subject for research in recent years (see e.g. Thorlakson 2009; Allern ja Saglie 2010; Fabre 2011; Reiser ja Vetter 2011). They are no more exclusively unitary collective actors. Most of them operate at the same time on several power levels – the national level, regional and local level and, within the European Union, the European level as well. (Allern and Saglie 2010, 2). Richard S. Katz has said: „In many cases (/.../), however, to treat parties as unitary actors would be to dismiss an important – some cases perhaps even the most important – aspect of politics“ (Katz 2005, 87). Secondly, the widespread local presence of parties shows their organizational strength, which is important for democratic consolidation (Tavits 2011).

Most of the pointed analyses are in the light of cartel party theory, which states that the relationships between different party faces are more stratarchical than hierarchical. Each face of the party is becoming increasingly autonomous of the others. (Mair 1994, 17)

In Estonia we still lack the knowledge about the territorial structure of parties – organizational units, their role and power relationship. The aim of this bachelor's thesis is to fill the gap by analysing the role of county and municipal party branches in Estonian party structure and comparing its similarity with particular party model.

To achieve the purpose of this work I have set the following research tasks: 1) to propose an analytical framework which is suitable for the Estonian case; 2) to describe the party's organizational structure in different party models by using theoretical literature and to define the main functions among the sub-national party branches within different party types and the power relationship with party elite; 3) to analyse party

statutes; 4) to formulate questions and interview party representatives to confirm and specify the results of the party statutes analysis; 5) to make conclusions and consider possible links with certain party models.

Reviewing existing literature, analysing party statutes and the data collected by interviews I found that in Estonia county and municipality party branches are chiefly the agents of national party, carrying out party policy at the local level. County party branches co-ordinate the activities of municipal party branches and also function as information channels between the central office of the party and the municipal party branches. Municipal party branches deal with local questions. In particular, the functions of county and municipal party branches are connected with member administration, local elections, nominating candidates to parliamentary elections and collecting the opinions of members. There are no significant differences between parties. The organizational structure is starting to equalize. The activities of county and municipal party branches are important for parties.

Looking at the roles of county and municipal party branches we can find links with all the mentioned party types (mass party, catch-all party, cartel party and modern elite party). The roles of county and municipal party branches in Estonia are a combination of these models. It can be explained by the impact of Estonian territorial structure.