

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaalteaduskond
Riigiteaduste osakond

Magistritöö

Riho Kangur

**JUHATUSE JA PARLAMENDIFRAKTSIOONI VÕIMUTASAKAAL
EESTI ERAKONDADES 1997-2007**

Juhendaja: prof. Vello Pettai

Tartu 2009

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

.....

Riho Kangur

SISUKORD

Sissejuhatus	5
1. Parteid ja parteiorganisatsioon muutuste keerises: võimutasakaal kui üks võimalik testimiskoht	10
1.1 Parteorganisatsiooni areng ja kujunemine vanades ja uutes demokraatiates: kattuv või erinev ?	15
1.2 Parteisisene võimutasakaal ja parteide tüpoloogia	19
1.3 Parteisisene võimutasakaalu mõõtmine: kolmemõõtmeline analüütiline mudel	29
2. Võimutasakaal Eesti erakondades 1995-2007	34
2.1 Parlamendifraktsiooni ja juhatuse võimutasakaal erakondade põhikirjades	36
2.1.1 Juhatus ja fraktsiooni funktsioonid	36
2.1.2 Põhikirja kui erakonna alusdokumendi evolutsioon: juhatuse ja Riigikogu fraktsiooni roll alates 1997. aastast	38
2.1.3 Juhatus ja fraktsiooni võimuvahekord kehtivates põhikirjades	47
2.2 Osalus: Parlamendifraktsiooni ja juhatuse koosseisude kattuvus	54
2.2.1 Juhatusse kuulumine <i>ex officio</i> Eesti erakondade põhikirjades	54
2.2.2 Avaliku võimu esindajate esindatus juhatuses 1995-2007	56
2.2.3 Eesti parlamendierakondade juhatused	61
2.2.3.1 Juhatus ja fraktsiooniliikmete parteistaaž	62
2.2.3.2 Juhatus tagasivalitavus	65
2.2.3.3 Juhatusesisesed klastrid: võrgustikuanalüüs	67
2.4 Erakonna ressursid: raha ja ametnikud	76
Kokkuvõte	83
Kasutatud kirjandus	90
Short Summary	94

Südamlikud tänusõnad!

Selles, et käesolev magistritöö üldse kenasti kaanetatuna ilmavalgust nägi ning nüüd lugeja silma rõõmustab, on „süüdi“ paar inimest, keda autor siinkohal palavalt tänada soovib. Eelkõige on see magistritöö juhendaja, professor Vello Pettai meeletu teene, kelle suunava käeta ning lakkamatu taganttorkimise ning utsitamiseta oleks autori kõvakettal asuvasse tekstifaili „magistritöö“ ikka veel salvestatud paarkümmend lehekülge ludvigsanderlikku seosetut teksti, mida igale töö edenemise vastu huvi tundjale ette näidata. Samuti olen äärmiselt tänulik „kaaskannataja“ Mirjam Allikule võrgustikanalüüsi põneva maailma tutvustamise ja sellega toimetulekuks vajalike võtete õpetamise eest. Tänusõnad ka eelretsensent Rein Toomlale asjalike näpunäidete ja ettepanekute osas.

Sissejuhatus

Kuidas teostatakse poliitikat parteide koosolekuruumides? Näevad need ilmavalgust suitsustes partei tagatubades või parteiliikmete poolt valitud juhtorganites? Kes ja kuidas langetab kogu parteide tasandil ühiskonda puudutavaid olulisi poliitilisi otsuseid? Kuivõrd kitsas või lai on see sisemine otsustajate ring, milline on nende mandaat, kuivõrd laiapõhjaline on otsuste langetamisele eelnev kooskõlastamine?

Kõik need ülal esitatud pisut lihtsustatud küsimused on lahutamatu osa demokraatlike protsesside ja mehhanismide toimimise analüüsist. Kuna demokraatia toimib mitmel erineval, kuid omavahel tihedalt läbipõimunud ja sõltuvussuhetes oleval tasandil, moodustab parteiorganisatsiooni uurimine esindusdemokraatias ühe väga olulise analüüsi osise kogu võrdleva poliitika temaatikas. Ja küsimus ei piirdu vaid sisedemokraatia mõõtmisega ning sellele antava hinnanguga, sest partei siseorganisatsiooni võimuhete analüüs võimaldab heita pilgu poliitilisse kööki ning tuvastada ja eristada mingilgi määral peakokad ettekandjatest, nõudepesijatest ning lihafilerijatest.

Parteid ja tema sisemisi üksusi ei saa käsitleda ühtse löögirusikana, kus kõik erakonnaorganid töötavad vankumatult kindlaks määratud ja vastuvaidlematu eesmärgi nimel. Kõik võimu tootvad ja jagavad struktuurid sisaldavad endas teatud hierarhilisust, mis kujuneb välja organisatsiooni küpsemisel ning on pidevalt kõikumas uute väljakutsujate ja rahulolematute surve all. Parteisisene võimuvõitlus erakonnas on tihti vihasemgi kui parteide vahel. Erinevatesse organitesse valitud kogunenud poliitikud peavad oma koha eest poliitikataevas ületama erakonnasisesed tõkked ning alles siis pääsetakse pealavale, rahva poolehoiu eest ideedelahingus võitlema.

Parteisisest võimuvõitlust võib uurida mitme erineva nurga alt. Üks levinumaid viise on läheneda probleemile jupikaupa, võttes ükshaaval ette võimusuhteid väljendavad aspektid. Näiteks, kandidaatide selekteerimise protsess kui üks peamise erakonnasisese demokraatia ning võimujaotuse lakmustest. Seda on viimastel aastatel Eesti parteides lahanud mitmed teadustööd (nt. Otepalu, 2007). Parteiorganisatsiooni ja selle organite siseelu ning võimusuhteid on seevastu Eestis uuritud vähe- Res Publica sisedemokraatiat ja illusioonide purunemist on juhatuse tasandil lahanud 2007.a Tallinna Ülikoolis kaitstud bakalaureusetöös Liisi Ojamaa (Ojamaa, 2007) ning varem on Res Publica fenomeni analüüsinud ka Rein

Taagepera (Taagepera, 2004). Spetsiifiliselt erakonna juhtorganite- parteiliikmete mandaadiga juhatuse ning valijate mandaadiga parlamendiesinduse- võimuvahekorda ei ole tänaseni avatud, kuigi vastav telg moodustab ühe olulisema tüki parteide võrdleva analüüsi mosaiikpildis.

Võimutasakaalu analüüs ei aita ainult lokaliseerida kõige olulisemad otsustusüksused parteiorganisatsioonis, vaid aitab testida ka teooriat, mille kohaselt on võimude habras lahusus ja tasakaal juba aastakümneid kreenis täidesaatva võimu poole (Arter, 2006; Baldwin, 2004). Siinkohal pole niivõrd tähtsad argumendid, kuivõrd tõdemus, et eeldust esitatakse paratamatu faktina, mis ei vaja enam küsimist ega kontrollimist. Partei keskjuhatuse ja parlamendifraktsiooni võimutasakaalu küsimusel on ka sellele teooriale üht-teist anda ja tõestada.

Siiski, veelgi rohkem aitab võimutasakaalu analüüs tõstatada ühe vägagi sümptomaatilise eelduse paikapidavust parteide uurimise teorias: mil määral saab parteide tärkamisel, kujunemisel ja arengutes Kesk-ja Ida-Euroopas aluseks võtta Läänes välja töötatud üldistusi ja mudeleid? Siinkohal on üheks peamiseks näiteks parteide kartellistumise teooria, mis keravälguna parteisüsteemi ja –mudelite uurijaid raputas (Katz ja Mair, 1994). Ehkki kartellistumise teooria leidis uudse ja veidi vastuolulisena palju poolehoidjaid kui ka kriitikuid, tekitas see esialgu vähe küsimusi nähtuse esilekerkimise võimalikkusest uutes demokraatias. Viimastel aastatel on ka selles kontekstis ilmunud rida silmapaistvaid töid, kuid need keskenduvad pigem kartellistumise võimalikkusele parteide rahastamise ja uute populistlike erakondade esiletõusu kontekstis (nt. Sikk, 2006), või valimisvolatiilsuse ja parteisüsteemi külmumise kontekstis (Ágh, 1998)

2003.a avaldatud raamatus haarab aga võimutasakaalu seisukohalt probleemist kinni Ingrid van Biezen, koondades erinevates teadusajakirjas sel teemal avaldatud varasemad artiklid. Ta testib Lääne-Euroopa parteimudeli evolutsioonilise arengu teooria sobivust tärkava demokraatia (Tšehhi, Ungari, Portugal, Hispaania) tingimustes, võttes aluseks just partei juhatuse ja parlamendifraktsiooni võimusuhte analüüsi, pidades seda parteiorganisatsiooni arengu kõige olulisemaks teguriks.

Pole vale öelda, et van Biezeni alustatud tööd on siinses magistritöös sõna otseses mõttes jätkatud. Magistritöö võtab ette eelnevalt välja töötatud valmistamisjuhendi, järgides

ettekirjutatud juhendeid, lisades komponente ning tehes ka sisulisi muudatusi, pannes Eesti erakondade empiirilistest andmetest kokku roa, mis täidab ühe niši võrdleva politoloogia üha paisuvas ja eksperimenteerivas menüüs.

Muidugi on töös ka rida olulisi muutusi: Eesti väiksus lubab „retsepti“ värskendada ja maitsestada palju nüansirikkamate võrtsidega: töösse on kaasatud paljusid huvitavaid, asjakohasemaid ja detailsemaid andmeid parteide siseelust, millest mitmed toetuvad päringute abil registritest kokku kogutud andmetele. Ka on ajadimensioon venitatud pikemaks- 90. aastate keskpaigast 2007. aastani, nii on olulisi ühinemisi läbi elanud erakondade arenguid järgitud pärast ühinemiste lõppu. Ajatelje alguspunktis valimisel on seetõttu lähtutud eelkõige erakonnamaastiku väljakujunemisest, just selleks momendiks olid mitmed väiksemad erakonnad (Perede ja Pensionäride Liit, Maaliit ja Eestimaa Maarahvaerakond) koondunud Rahvaliiduks ning Parempoolsed ja Talurahvaerakond Mõõdukateks. Käsitletud on olulisi Eesti erakondi, mis alates 1995.a valimistest on järjepidevalt omandanud mandaate Riigikogus.

Peamiste allikatena on kasutatud erakondade põhikirjade redaktsioone, juhatuste nimekirju ja majandusaruanded, mis olid autorile kättesaadavad kohturegistrite kaudu. Siinkohal on vaja kindlasti lisada, et näiteks erakonna juhatuste nimekirju on sageli üle kontrollitud ajakirjanduse ja erakondade endi andmete abil, kuid lõpptulemuses võib ikkagi esineda teatud vigu, sest paljusid erakonna siseelu ja võimuhete tahke vormivad tavad ja traditsioonid, mitte sisedokumentidesse raiutud reeglid.

Parlamendiesinduse ja juhatuse omavahelise võimutasakaalu analüüsil on loogiliselt kolm võimalikku lõpptulemust: esiteks, juhatuse domineerib parteiorganisatsioonis parlamendifraktsiooni arvelt ning dikteerib ka viimase tegevust. Teiseks, rollid on vastupidised, fraktsioon on parteiorganisatsioonis võimupositsioonil, rõhutades oma sisulist autonoomsust ning suunates pigem juhatuse tegevust. Kolmandaks, valitseb teatud võrdsus ning range eraldatus kahe partei siseorgani vahel.

Märgatavalt raskem kui lõpptulemuse võimalike stsenaariumi sõnastamine on võimutasakaalu tegeliku analüüsi läbiviimine. Eelkõige puudutab see muutujate valikut: milliste andmete alusel võib üldse väita ühe organi võimuulatust teise üle ja kuivõrd on ühe või teise muutuja valik õigustatud, lähtudes töö eesmärgist? Milliseid andmeid on võimalik üldse koguda,

kuivõrd usaldusväärsed need on? Lähtuvalt küsimustest on magistr töö esimeses pooles esitatud teoreetiline raam, mis omamoodi samm-sammult püüab avada võimutasakaalu analüüsi laiemaid eesmärke ning selgitada ja põhjendada vastavate empiiriliste andmete valikut.

Nagu eelpool juba viidatud, on parteisisese võimutasakaalu küsimus üks oluline vahend testimaks seniste Lääne-Euroopa parteide transformatsiooni ja evolutsioonilise arengu paradigma aluseid ning nende rakendatavust uutes demokraatias. Selle juurde kuulub ka vastavate parteitüüpide ja nende organisatsioonilise ülesehitatuse karakteristikute, eelkõige juhatuse ja parlamendiesinduse võimutasakaalu, arengu ja kujunemise kirjeldamine ning analüüs. Samuti tuuakse välja analüüsi teostamiseks vajalikud kontseptsioonid. Järgmise samm toob välja konkreetsed võimutasakaalu mõõtmise instrumendid kolmeosalises analüütilises mudelis ning nende valiku põhjenduse, võttes teatud elemente varasematest samasisulistest töödest.

Empiirilise osa moodustavad esitletavad andmed, mille abil parteiorganisatsiooni kahe olulisima sisemise organi- parlamendiesinduse ja juhatuse- võimutasakaalu kujunemist mõõdetakse. Esiteks, juhatuse ja fraktsiooni omavaheline formaalne alluvussuhe ja distsipliin, mille analüüsi aluseks on erakonna alusdokumentide analüüs. Teiseks võimutasakaalu analüüsi aluseks on osalus, mis annab pildi kahe organi kokkupuutepunktidest isikute pinnal ning vaatleb ka juhatuse väljakujunemist. Osaluse mõõtme elementideks on juhatuse ja fraktsiooni liikmete kattuvusmuster, juhatuse koosseisu määravad *ex officio* reeglid, eriti need, mis puuduvad fraktsiooniliikmeid, lisaks parteiline staaž, tagasivalimine juhatustes ning juhatuse koosseisu võrgustikanalüüs. Analüüsi kolmandaks sambaks on parteiressurside- eelkõige raha ja ametnike- kontroll ja käsutusõigus, mis sageli determineerib jõuvahekordade kujunemist põhimõttel „kes maksab, tellib ka muusika“.

Nagu sotsiaalteadustes sageli, on tulemusi võimalik vaid tõlgendada. See tõdemus kehtib ka siinse magistr töö puhul: vaadeldes kõiki kolme analüüsi aluseks olevat mõõdet ja nende elemente, on juhatuse ja parlamendiesinduse võimutasakaalu küsimuses võimalik täheldada juhatuse positsioonide järk-järgulist tugevnemist fraktsiooni suhtes alates parteide väljakujunemisest 90.a teisel poolel. Magistr töö mõnes mõttes kinnitab van Biezeni raamatu tõdemust, et uute demokraatiate parteide organisatsioonides on üha enam võim koondumas erakonna keskorganile, kus domineerivad partei avaliku võimu esindajad, kes omakorda

moodustavad teatud mitteametliku võimukeskuse (van Biezen, 2003). Eesti erakondades kattuvad nii juhatuse kui fraktsioonide liikmeskonnad suuremal või vähemal määral ning juhatuses domineerivad selgelt avaliku võimu kandjad. Ka on juhatuse põhikirjalist ning *de facto* kontrolli fraktsiooni tegevuse üle pidevalt tugevdatud, millele on kaasa aidanud ka ressursside koondumine juhatusse kontrolli alla.

1. Parteid ja parteiorganisatsioon muutuste keerises: võimutasakaal kui üks võimalik testimiskoht

Kuigi erakonna erinevaid definitsioone, mis lähtuvad partei ülesannetest ja eesmärkidest, on erialakirjanduses erinevate teadlaste poolt välja pakutud mitmeid, on Dalton ja Wattenberg (2000:6-10) rühmitanud need kokkuvõtlikult kolmeks:

- Partei kui valijaskonna ja demokraatlike protsessi ühendaja. Erakonna ülesanneteks on poliitiliste valikute lihtsustamine valijaskonna jaoks, kodanike poliitiline harimine ning teatud lojaalsuse ja identifitseerimistunde loomine ühiskonnas.
- Partei kui poliitilise organisatsiooni toimimine- partei selekteerib ja värbab kodanikke täitmaks kohti valitsemisasutustes. Erakonna peamisteks eesmärkides on poliitilise eliidi kasvatamine ja oma tegevuse järjepidevuse säilitamine ning erakonna toetajate ja valijaskonna poliitiliste huvide koondamine ja vahendamine.
- Erakonnal on keskne roll riigi valitsemisprotsessis: partei peamisteks funktsioonideks on valitsusenamuse loomine ning oma poliitiliste eesmärkide elluviimiseks valitsustegevuse organiseerimine, administreerimine ning stabiilsuse tagamine¹.

Siiski on viimase aastakümne parteide võrdleva analüüsialane kirjandus paljuski keskendunud partei funktsioonide põhjalikule muundumisele, mille keskmes on eelkõige tõdemus, et parteide traditsioonilised tegevused ja ülesanded ühiskonnas on läbi elamas sügavaid muutusi (Katz, ja Mair, 1995; Mair, 1997; Panebianco, 1988; van Biezen, 2000; Hopkin ja Paolucci, 1999; Lucardie 2000).

Kogu erakondade rolli ümberkorraldumise lähtekohaks on mikro-, meso-, kui ka makrotasandil aset leidnud muutused ühiskonnas: eelkõige valijaskonna haridustaseme ja informeerituse kasv, postmateriaalsete väärtuste esilekerkimine, kasvanud individualism, poliitika professionaliseerumine, riigi- ja valitsemiskeskuse tõus ning massikommunikatsiooni revolutsioon, sellega kaasnev poliitilise kampaania ja nende kanalite transformatsioon ja plahvatuslik paljunemine (Dalton ja Wattenberg, 2000:12-15).

¹ Vt ka Gunther ja Montero, 2002:7-8

Taoliste muutuste taustal on mitmed teadlased tõdenud, et parteid ei ole enam need, millena neid on traditsiooniliselt läbi aastakümnete (ja ka siinkohal) kirjeldatud. Esiteks, partei üks olulisemaid funktsioone ja eesmärke – valitsuse moodustamine valimistel kogutud enamuse alusel – on kasvava poliitilise ebastabiilsuse ning valimiste volatiilsuse tingimustes raskendatud (Schmitter 2002:78). Teiseks, kuigi poliitika on üha enam professionaliseerunud juba 20. sajandi esimesest poolest, on riigipoolsete toetuste kasvu ning raha sissevoolu tõttu poliitikast saanud poliitikute ainus elatusallikas: poliitikud elavad poliitikast mitte poliitikale. Poliitiku heaolu sõltub esindusdemokraatias otseselt oma võimupositsioonide kindlustamisest eelkõige partei sees. Juhul, kui võimule tulek riigis peaks ähvardama partei juhtkonna positsioone, piirates tegutsemisvabadust ning sundides kandma poliitilist vastutust, loobuvad nad sageli täide viimast ajalooliselt parteid ajalooliselt defineerivast eesmärgist – võimu võtmisest riigis demokraatlike valimiste tulemusel, leppides opositsiooni mugava tooliga (Katz, 2001:282). Samal ajal on partei liikmeskonna vähenemine (või mitme uue demokraatia puhul vähene kasv nullipunktist) muutnud parteiliikmeskonna ja sellest tuleneva liikmemaksu kui ressursi tähtsusetuks. Värbamisprotsess ja uute liidrite kasvatamine on teisejärguline. Parteikassa tähtsuse asemel asendab liikmeskonnast tulenevat tööjõu- ning rahalist ressursi riik, mille vahendeid on parteidel üha rohkem võimalik kasutada. Liikmeskonna marginaliseerumine ning suurenev sõltuvus riigist vähendab parteieliidi huvi ei esindada ning vahendada oma tavaliikmete, toetajate või kodanikuühiskonnagruppide huve ning parteid klammerduvad end üha rohkem riigi kui peamise ressursiallika külge (Katz ja Mair, 1995).

Paratamatult püüavad parteide tühjaks jäetud tooli hõivata uued tegijad ning üha enam kerkivad seetõttu esile ka „ühe teema” organisatsioonid ja liikumised, kõigutades senist parteide monopoolset positsiooni võimu ja tavakodaniku vahendajana (Schmitter 2002:78-79). Elukutseliste poliitikute kontroll kandidaatide selekteerimisel ja võimu koondamine parteiorganisatsioonis vähendab ka avalikkuse võimet poliitikuid kontrollida, sest valitavad valivad rohkem iseend. Üha üldisemad ja „keskmisele” valijale suunatud programmid, mille väljatöötamise aluseks on igapäevased avaliku arvamuse küsitlused, võõrandavad partei ideoloogilisi toetajaid ja aktiviste (Katz, 2001:282). Lisaks on kommunikatsioonirevolutsioon viinud massimeediavahendid parteide kontrolli alt välja ning parteikandidaadid kipuvad valimistel üha vähem keskenduma partei ideoloogiale ja toetajate ning liikmete huve koondavale parteiprogrammile, mida asendab väheste liidrite personaalne karisma ja sageli lauspopulism (Schmitter, 2002:79-84).

Seega, rääkides parteidest ja parteide uurimisest, võib kokkuvõtvalt tähendada, et parteide olemus, eesmärgid ja funktsioonid on läbi elamas või elanud olulisi muutusi. Kuid, kogu ülalpool kirjeldatud parteide transformatsiooni ideoloogias, mille tõukejõuks on ümbritsevast keskkonnas aset leidvad muutused, ei saa erakonda käsitada pelgalt passiivse agendina, mis pelgalt kohandub uute struktuuridega. Parteid osalevad vägagi aktiivselt oma keskkonna kujundamises, ja selleks, et mõista poliitiliste parteide teatud eelistusi, valikuid ja poliitikaid, on vajalik aktiivne ja pidev parteide sisemiste toimetehhanismide ja organisatsiooni analüüs, mis poliitilisi valikuid determineerivad. Nii laiaulatuslik partei transformatsioon peab väljenduma ka tema elementides, millest üheks olulisemaks on parteiorganisatsioon ja selle erinevate üksustevahelised suhted ning võimutasakaal, sest partei, kelle kaudu võimu teostatakse või ihaldatakse, ei ole sisemiselt ühtne ega muutumatu võimuhierarhiaga üksus.

Parteiorganisatsiooni võib käsitada kui teatud sisemise võimuvõitluse areeni. Varases demokratsiseerumisprotsessis, mida iseloomustab massliikmelisusega parteide esiletõus, nähti parteisisese võimuvõitluses ja liidrite esilekerkimisel peamiselt kahte allikat: liikmete poolt valitud ja/või delegeeritud, (parteiorganisatsiooni) liikmemandaadiga varustatud parteiliidrid, kes koondusid partei juhatusse, ning rahva poolt valitud ja seega valijamandaati omavad parlamendiliikmed, kelle organisatsiooniliseks esinduseks kujunes parlamendifraktsioon. Näiteks Suurbritannia Tööpartei, kelle parlamendisaadikud võitlesid kiiresti välja parteisisese autonoomia, kasutades teatud sõltumatust parteiliidritest valitsusliikmete kontrolliks parteiorganisatsiooni abil. Seevastu Kesk- ja Ida-Euroopa demokratsiseerumisel esile kerkinud sotsiaaldemokraatlikes parteides kaldus vaekauss pigem parteiliidrite poolele. Just parteiliidrite kätte koondus partei peamine võimumechanism: poliitiliste lepete sõlmimine valitsuskooalitsiooniga liitumiseks või mitteametlikult vähemusvalitsuse toetamine (Ware, 1996:109). Ware väitis veel 90. keskel, et demokratsiseerumisprotsessi lõppedes nihkub parteisisene võim tugevalt parlamendiliikmete suunas, argumenteerides, et valimiskampaania olemuse ja tehnika muutumine töökeskselt individikesksele tõstab massvalijaskonna mobiliseerimisel kõige olulisemale kohale saadiku ja teiste avaliku võimu kandjate isikud, mitte aga partei alusideoloogia ning seda väljendava parteiplatvormi (samas).

Parteiorganisatsioonisisese võimutasakaalu ühe peamise faktori– erakonna juhatuse ning parlamendifraktsiooni võimuvahekorra küsimus– ei ole oluline aga oluline ainult esindatavuse seisukohast, andes lisaks võimaluse analüüsida:

- Mis roll on parlamendifraktsioonil ja juhatustel valitsuse moodustamisel? Milline organ on võimupositsioonil näiteks koalitsiooniläbirääkimistel ja valitsemisprogrammi moodustamisel? Kuivõrd kinnitab see eelpoolkirjeldatud eeldust, et parlamendi roll valitsemises ja poliitiliste otsuste tegemisel on pidevalt vähenemas?
- Kuivõrd on parlamendisaadikud demokraatliku ideaali kohaselt avatud avalikule kontrollile? Või on parlamendifraktsioonide ja –saadikute puhul tegemist ühe osaga partei sisemisest saladuslikust organisatsioonist, mille otsused sünnivad partei hästi suletud uste taga juhatustes?
- Demokraatliku protsessi mõistmiseks on vajalik teada, mis tähendus on parteil parlamendi otsustele ja vastupidi. Parteide osatähtsuse vähenemine, mida seni on peetud tihti üsna enesestmõistetavaks argumendiks võib teatud juhtudel osutada hoopis parteide rolli muutumiseks: näiteks juhul, kui parlamendifraktsioon on hoopis tugevdanud oma positsioone partei juhtorganite üle, kasutades võimubaasina otsesuhet parteiliikmetega.

(Heidar ja Koole, 2000: 3-5).

Ülaltoodud punktid viivad niitidena ühe paljuräägitud nähtuseni parlamentaarses demokraatias: seadusandliku kogu tähtsuse ja rolli tunduva vähenemiseni demokraatlikus süsteemis. Kui Arend Lijphardi arvates iseloomustas täidesaatva võimu domineerimine enamusedemokraatiad ning leppedemokraatiates valitses kahe haru vahel suhteline tasakaal (Lijphard, 1999), siis tänaseks on ka mitmetes leppedemokraatiates parlament on kaotanud oma keskse koha seadusandlikus protsessis (Döring, 1995; Kopecky, 1995) ning käitub omamoodi kummitemplina, seadustades sisuliselt valitsustest tulenevaid ja eelnevalt parteisisiselt kokku lepitud eelnõusid.

Taolise parlamendi alatähtsustamise põhjusteks peetakse eelkõige demokraatlike otsuste ja seaduste ettevalmistamismehhanismi ning nende protseduuride keerulisust, mida omakorda võimendab rahvusvahelise ja sisepoliitika läbipõimimine. Keerukus annab täidesaatvale võimule eelise, kuna koondab tunduvalt rohkem inim- ja raharessurssi eelnõude analüüsimisel ja lahtikirjutamisel (Baldwin, 2006:297). Kuid, lisaks ressursipõhisele seletusele on täidesaatva võimu domineerimisel üheks oluliseks teguriks kindlasti ka organiseeritud ja distsiplineeritud parteide teke, mis võimaldab seaduseelnõudes või küsimustes parteisisiselt kokku leppida, enne kui need parlamenti näiliselt sõltumatute saadikute otsustamiseks jõuavad.

Parteiorganisatsiooni kahe peamise võimukeskuse- juhatuse ja parlamendifraktsiooni- omavahelise võimusuhte küsimus annabki seega võimaluse otsustada, kuivõrd parlamentaarse demokraatia üks viimaseid arenguid, võimu ülekandumine täidesaatva võimule ning parlamendi tähtsuse langus, on fraktsiooni kui parteiüksuse võimukaotuse kaasnähe. Puudub ju partei keskorganil- juhatusel ja parteibürookraatial- tegelikult otsemandaat parteisisest otsustatud ja kokku lepitud poliitikate elluviimiseks ja täitmiseks (Katz, 2005:100). Kuid just rahva otsemandaadile rõhudes peaks võimul olevas parteis parlamendifraktsioon kontrollima täidesaatvat võimu ning viima ellu valijate soove. Kui aga fraktsioon on allutatud juhatusel läbi kohustusliku poliitikate, otsuste ning tegevuste koordineerimise ning juhatuses domineerivad ministrid ning täidesaatva võimu esindajad, kaotab seadusandlik võim oma võime kontrollida ning tasakaalustada täidesaatvat võimu tervikuna. Seega, parteisisese võimutasakaalu muutumist, kus juhatuse allutab parlamendiesinduse, võib pidada täidesaatva ja seadusandliku haru omavahelise võimutasakaalu muutumise teguriks.

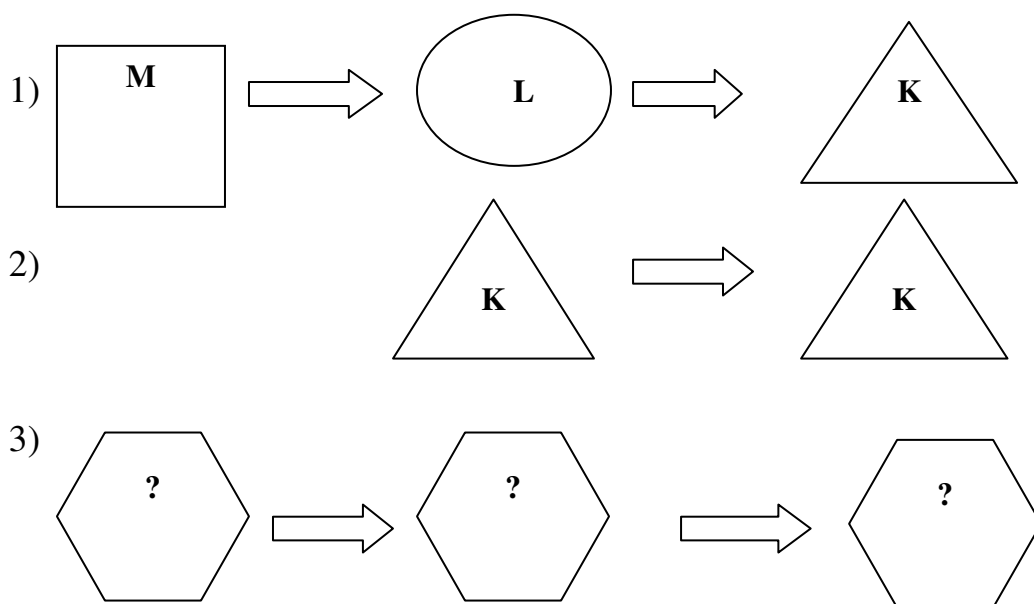
1.1 Parteorganisatsiooni areng ja kujunemine vanades ja uutes demokraatiates: kattuv või erinev ?

Kuivõrd on üldse õigustatud Lääne parteimudelite ja nende arengu ülekandmine postkommunistlike, uute demokraatiate konteksti? Lähtuvad ju ümberkujunemise seisukohad ja teooriad Lääne-Euroopas välja kujunenud parteimudelite eeskujust ning parteiorganisatsiooni kujunemist põhjustavad välised keskkonnategurid peaksid seega ka uute demokraatiates võrsunud parteid vormima paratamatult samasugusteks kui Lääne-Euroopas.

Vaatamata taolisele intriigerivalt püstitatud küsimusele, on parteiorganisatsiooni arengut ja konsolideerumist uutes Kesk-ja Ida-Euroopa riikides senini uuritud üsna põgusalt: ebaproportsionaalselt rohkem on tähelepanu pööratud pigem parteisüsteemi ja parteidevaheliste võimustruktuuride uurimisele. Parteisüsteemi üldist arengut kajastav kirjandus on harva vaatluse alla võtnud partei kui organisatsiooni kujunemist, ehkki parteide organisatsiooniline efektiivsus moodustab olulise osa partepoliitika uurimisest (Pettai ja Kreuzer 1999:160). Üheks oluliseks erandiks on Ingrid Van Biezeni 2003.a raamatuks vormistatud väitekiri, mis vaatlleb parteiorganisatsioonide arengut uutes demokraatiates: Tšehhis, Ungaris, Portugalis ja Hispaanias (van Biezen, 2003).

Van Biezen konstateeribki, et Läänest üle võetud teooriad ei selgita sageli parteiorganisatsiooni evolutsiooni või arenemist demokratiseerumise ja demokraatia konsolideerumise faasis. See ei tähenda, et Lääne-Euroopa kogemusel välja töötatud teooriad ei kõlba ning tuleks seega kõrvale heita, kuid parteiorganisatsiooni uurimisel pole paljusid aspekte Ida-Euroopa kontekstis isegi testitud. Küsimus, kas parteid ja nende organisatsioonid uutes demokraatiates järgivad ja kopeerivad teatud Läänes välja kujunenud eeskujude on tänu kontseptuaalse raamistiku puudumisele ja andmete puudulikkusele viinud üsna vasturääkivate tulemusteni. Van Biezen on kolm võimalikku stsenaariumit esitanud lihtsustatud skeemil (vt allpool). Vastaval joonisel märgib geomeetriline kujund parteimudeli tüüpi uutes demokraatiates: esimese eelduse kohaselt astuvad parteitüübid oma kujunemisjärgus täpselt Lääne „eeskujude“ jalajälgedes (skeemil esimene stsenaarium), teise hüpoteesi kohaselt toimub kujunemine aga teatud ülehüpetega, kus mõned etapid parteide evolutsioonilises arengus jäetakse vahele ning kolmanda oletuse kohaselt kujunevad välja hoopis isemoodi, kohale ja ajale spetsiifilised parteid (van Biezen, 1998).

Joonis 1. Kolm parteitüüpi arengustsenaariumit uutes demokraatiates



Allikas: Van Biezen, 1998

Van Biezeni jagab Maurice Duverger'i teesi, et üks olulisemaid mõjutajaid parteitüüpide kujunemisel on üldise valimisõiguse eest peetud võitlus demokraatliku ühiskonna kujunemise faasis. Sellest tulenevad tegurid peaksid seega aitama seletada ka võimalikke sarnasusi ja erisusi parteide kujunemisel Läänes ning uutes demokraatiates: kui Lääne-Euroopas arenes ja kujunes demokraatia välja institutsioonilises keskkonnas, kus peamine küsimus seisnes osalusvõimaluse lubamises režiimis, kus võistluslikkus juba eksisteeris (olukord, mida Dahli klassikalise tüpologia alusel võib nimetada võistlevaks oligarhiaks), siis uutes demokraatiates oli olukord teistsugune. Kommunistlikke Ida-Euroopa riike iseloomustas olematu poliitiline võistluslikkus, kuigi valitseva ideoloogia tingimustes osalust valimistel võimaldati (van Biezen, 2003:48). Režiimi olemus kommunistliku diktatuuri aegadest ja ülemineku iseloom mõjutab aga oluliselt nii riigiinstitutsioonide kui ka parteisüsteemi teket ja iseloomu, jätmata seega puutumata ka partei organisatsioonilist ülesehitust (Kitschelt, 2000). Nii võib püstitada hüpoteesi, mille kohaselt uutes demokraatiates tärganud parteid ei kasva ega arene tõenäoliselt samu trajektoore mööda kui vanades demokraatiates ja massi- ning tuumikpartei on ainuomased Lääne-Euroopale, mis kujunesid protsessi käigus, kus võistlevas poliitilises süsteemis suurenes järsult osalus. Seevastu Ida-Euroopas vormis parteide arengut ja teket režiimi võistluslikkuse kasv, kuigi osalus oli juba lubatud (van Biezen, 2003: 18-27).

Eeldus, et parteiorganisatsioon Ida-ja Kesk-Euroopa lõdvalt koos püsivad valimisringkondade baasil üles ehitatud ühendused, kus liikmeskond on üsna väheoluline ning parteis domineerib kitsas liidrite seltskond, on palju varasem (Kopecky, 1995:521). Attila Ágh seletab postkommunistlikes ühiskondades tärkavate parteide organisatsioonilist ülesehitust järgmiste tendentsidega: esiteks, tekkivad erakonnad koondavad peamiselt vanemaealisi kodanikke, kellel pole huvi, aega ja energiat pühendumaks poliitilisele tegevusele. Teiseks, arenev organisatsioon on tõhusam, kui seda veab väike, aga seda võimekam ja efektiivsem seltskond, millest tulenevalt polegi partei atraktiivne laiale liikmeskonnale. Viimaks, ülalt alla kujundatud hierarhiline organisatsiooniline mudel takistab veelgi partei liikmeskonna ja eriti tulevaste liidrite kasvatamist. Ágh toetub oma eeldustes toetus eelkõige empiirilistele andmetele, mis näitasid arenevate Kesk- ja Ida-Euroopa riikide parteide väikest liikmeskonda, aga mis veelgi olulisem, selle vähest kasvu (Ágh, 1998; Lewis, 2000: 96). Kuid olulise täiendusena tuleb silmas pidada, et lisaks liikmeskonna vähesusele nappis parteidel esialgses arengufaasis ka raha ja organisatsiooniliseks arenguks väga vajalikku teadmisi (Kopecky, 1995:529). Järeldused, et uute parteide tekkimine ja areng Kesk-ja Ida-Euroopas järgis erinevaid trajektoore kui Lääne-Euroopas, baseerusid seetõttu liigagi tihti pelgalt parteide liikmeskonda kajastavatel võrdlevatel empiirilistel andmetel. Kuid juba Duverger'i meelest oli liikmete arvu kõrval parteitüübi määramisel sama oluline partei organisatsiooniline ülesehitus ja sisemine võimujaoitus (Duverger, 1954). Seega, kui üldse rääkida massipartei allakäigust, moodsa tuumikpartei tagasitulekust või kartelliparteide esiletõusust uutes demokraatias, peab nähtustel olema tuvastatavad karakteristikud: tähtsam kui pelgalt füüsilised liikmenumbrid on tänapäeval tähtsam viis, kuidas partei on seisemiselt organiseerunud (Lewis, 2000:103). Lewise meelest viitas parteide areng Ida-ja Kesk-Euroopas teatud sarnasustele Läänele: parteisisene võimuvõistlus äsjasündinud või taasärrganud parteide erinevate tiibade ja jõukeskuste vahel on Lewise meelest paratamatu ning kuna liidrid olid parteide arenemisjärgus samuti välja kujunemata viitas parteide organisatsioonilise institutsioonimise paratamatult parlamendiesinduse domineerimisele ja elitismi tekkele. Institutsionaalsete piirangute ja tõkete puudumine toitis omakorda varast parteisisest võimuvõitlust. Seega, äsjatekinud Ida-ja Kesk-Euroopa parteisid iseloomustas Lewise arvates just parteisiseste rühmituste omavaheline jagelemine võimu pärast, parteiorganisatsioonide nõrkus ja vähene sidusus, mis omakorda takistavas demokraatia üldisemat arengut ja parteisüsteemi konsolideerumist. Sellised arengud peegeldavad hästi kogu poliitika olemust pärast demokratiseerumist kogu Ida-Euroopas, kus ebastabiilsed rivaalitsevad grupid, kus domineerivad indiviidide isiklikud huvid takistavad parteide

organisatsioonilist arengut. Lewise arvates vaevab see ka Balti riike, kus faktionalism ja parteiorganisatsioonide nõrkus tõi kaasa parteisüsteemi vähese institutsioonituse, avades tee parlamendisaadikute ülejooksmisele kui ka uute populistlike poliitikute esilekerkimisele (Lewis, 2000:118).

Vaatamata sellele on senini väga vähe ilmunud Ida-Euroopa parteide võimalikku kartellistumist luubi alla võtvaid võrdlevaid uurimusi, mis keskenduks partei siseorganisatsiooni analüüsile, seevastu Lääne-Euroopas on parteiorganisatsiooni evolutsioonilist arengut käsitlevad tööd on väga levinud (Lewis, 1996:1).

Siiski on tänaseks ilmunud mõned olulised käsitlused, mis testivad parteide kartellistumise hüpoteesi Ida-ja Kesk-Euroopa arenevates demokraatiates: alates Petr Kopecky sissejuhatavast artiklist (Kopecky, 1995), kuni Allan Siku 2006.a ilmunud doktoritööni (Sikk, 2006). Viimane jätkab juba 2003.a ilmunud kartellistumise hüpoteesi testiva artiklit teemat. Olulisemate töödena võib välja tuua veel Sean Hanley 2001.a ilmunud artikli, mis lükkab ümber mõningaid kartellistumise teooria iseloomulikke müüte Tšehhi parteide näitel (Hanley, 2001), samuti Attila Ágh 1998.a ilmunud artikkel, analüüsib kartelliparteide teket ja arengut Ida-Euroopa riikides (Ágh, 1998).

1.2 Parteisisene võimutasakaal ja parteide tüpoloogia

Traditsiooniliselt on parteiorganisatsiooni ümberkujunemist ja parteisisese võimutasakaalu muutust selgitatud eelkõige parteisiseste tegurite mõjuga, täpsemalt uue liidri või rivaalitseva parteiüksuse esilekerkimise ja selle tagajärjel tekkiva võimuvahekorra muutumise tulemusena (Harmel ja Janda, 1994). Seevastu eelpool kirjeldatud stsenaarium, kus võimutasakaalu muutumine on tegelikult teatud parteide üldise ümberkujunemise üks kaasnähe, lähtub politoloogias jõudsalt esile kerkinud uusinstitutionismi paradigmat (van Biezen 2003:12). Selle taustal on parteiorganisatsiooni sisemise võimuvahekorra nihe üks nüanss partei ja parteitüübi dialektilisel arenguteel, kus vastavalt ühiskondlikest e keskkonnas toimuvate muutuste tagajärjel kerkib esile uus parteitüüp. Uue partei esilekerkimine tekitab omakorda reaktsiooni kogu parteisüsteemis ning stimuleerib parteitüübi edasist arengut ja kohandumist, viies lõpuks jällegi uue tüübi esilekerkimisele. Seega, iga uue parteitüübi teke viib omakorda muutuste teele ka senised traditsioonilised parteid, mis peavad kohanema uue võistleja ja tingimustega (Katz ja Mair, 1993:94-95).

Nii on parteiorganisatsioonilise muutuse peamine allikas muutuv keskkond mitte pelgalt lokaalsete parteisiseste tegurite mõju: parteitüübi määravad suuresti ümbritseva keskkonna iseloom ning selle mehhanismid ning esile kerkivad iseloomulikud parteiorganisatsioonilised jooned (Katz ja Mair, 1990:18). Parteiliidreid ja nende strateegiad ei saa vaadelda iseseisvate teguritena sõltumatult struktuurilisest kontekstist, kuna partei on osa teda ümbritsevast institutsioonidest ja ajaloost, mis omakorda mõjutavad parteiorganisatsiooni arengut (Aldrich, 1995; van Biezen 2003:16).

Õigus on mõneti mõlemal koolkonnal, sest parteide transformatsioon ning organisatsiooniline muutumine on põhjustatud nii sisemiste kui ka väliste tegurite koosmõjust: liiderkonna vahetus, võimujaoituse ümbermängimine, demokraatia areng, tehnoloogiline ja kommunikatsioonirevolutsioon, parteide riigipoolne rahastamine (Harmel, 2005:125).

Kuid enne kui minna edasi, tuleb astuda üks samm kõrvale ning avada paljumainitud „Lääne-Euroopa“ kogemustel baseeruvate parteimudelite sisu, mille mitmete teoreetikute poolt kirjeldatud iseloomulikud jooned on kokkuvõtvalt koondatud tabelisse 1. Kuna käesoleva töö fookus on parteisisene võimutasakaal, pööratakse parteimudelite kirjeldamisel teravdatud tähelepanu just parteiorganisatsiooni karakteristikutele, eraldi on erinevate parteitüüpide osas

välja toodud iseloomulik juhatuse ja parlamendifraktsiooni võimuvahekorra dimensioon (vt Tabel 2).

Tabel 1. Parteitüüpide üldkarakteristikud

	<u>Tuumikpartei</u>	<u>Massipartei</u>	<u>Laiahaarde partei</u>	<u>Kartellipartei</u>
Ajaperiood	19. sajand	1880-1960	1945-	1970-
Ühiskondlik-poliitiline kaasatavus	Piiratud valimisõigus	Üldine valimisõiguse sisseseadmine	Üldine valimisõigus	Üldine valimisõigus
Ressursside jaotus	Tugevalt piiratud	Suhteliselt koondatud	Vähem koondatud	Suhteliselt koondatud
Peamised poliitilised eesmärgid	Privileegide jaotamine	Sotsiaalne ümberjaotamine, üldise valimisõiguse kehtestamine	Sotsiaalne heaolu	Poliitika kui elukutse
Valimisvõitluse iseloomulikud joon	Juhitud	Mobilisatsioon	Võistluslik	Piiratud
Sissetulekuallikad	Personaalsed annetused	Liikmemaksud	Riigitoetused	Riigitoetused
Partei kommunikatsioonikanalid	Isikutevahelised võrgustikud	oma kommunikatsioonikanalid: ajalehed	võistleb erinevate kommunikatsioonikanalite ligipääsu eest	eelistatud juurdepääs riigipoolsetele kommunikatsioonikanalitele
Partei positsioon riigi ja kodanikuühiskonna suhtes	Partei on osa kodanikuühiskonnast, riigiga vahetorkord hägune	Partei osa kodanikuühiskonnast, selle esindaja	Parteid võistlevad kodanikuühiskonnaga vahendaja rolli eest	Partei osa riigist

Allikad: Katz ja Mair, 1995:18; Harmel 2005:123

Partei organisatsioonilist ülesehitust ja võimuvahekordi erinevate sisemiste üksuste vahel on üsna põhjalikult kirjeldatud juba 20. sajandi alguses. Tuntumaks nende hulgast on kindlasti ülikriitilises võtmes, mida Hans Daalder on nimetanud „partei eitamise” traditsiooniks, kirjutanud Robert Michels ja Mosei Ostrogorski (Daalder, 2002:39). Ostrogorski järeltas oma uurimistöös, et parteid ei ole suutelised ühiskondlikke ülesandeid täitma, sest parteiorganisatsioon surub maha indiviidi tahet ja ettevõtlikkust, asendades selle diktatuuriga (Ostrogorski, 1902). Michels, kes toetus suures ulatuses Saksamaa Sotsiaaldemokraatliku Partei kogemusele, sõnastas oma kurikuulsas raudse oligarhia seaduses, et parteis kui organisatsioonis võimutäiuse koondumine oligarhia kätte paratamatu: igasugune (partei)organisatsiooni moodustab tegelikkuses vaid püramiidi tipus seisev parteiliider; massliikmeskond, kes on võimeline küll korraldama revolutsioone, ei ole suuteline kollektiivselt valitsema. Paratamatu oligarhia võim ei olnud Michelsi meelest vaid liidrite

teadliku võimuhaaramise ja ainuvalitsemise tulemus, vaid valdavalt kahepoolne psühholoogiline nähtus, kus massil, kel puudub oskus juhtimiseks, annab selle ülesande spontaanselt ja vabatahtlikult vastavate omadustega liidritele. Võimutäiusega juhust saab seejärel professionaalne liider, keda oma kohalt eemaldada ei ole enam võimalik, sest tema olemasolu ja jäävus on otseselt tulenev organisatsiooni tavaliikmete kui ka liidrite eelpoolmainitud psühholoogilisest hoiakust: massid tahavad, et neid juhitakse, liider aga harjub juhtimise ja käskimisega (Michels, 1911).

Vastavalt skeemile järeldas Michels, et partei realiikmeskond ei ole võimeline partei esindajaid parlamendis kontrollima, sest saadik omandab mandaadi oma valijatelt mitte partei liikmeskonnalt. Tänu parlamendisaadikute eelistele, mis omandatud pikemaegsest poliitikas osalemisest, domineerib Michelsi arvates parteiorganisatsioonis parlamendiesindus, kehtestades oma võimu parlamendivälise partei juhtorgani üle ning lähtudes oma eesmärkides ja tegevustes eelkõige iseendi huvidest mitte ideoloogiliste sihtide elluviimisest. Michelsi retsept parlamendiesinduse diktaadi vastu oli lihtne – luua parteiorganisatsioonis tugevad kontrollmehhanismid parlamendiesinduse üle, seda eelkõige tsentraliseeritud ja tugeva parlamendivälise juhatuse abil ning vältida nii parlamendiesindajate domineerimist ja sellega kaasnevat kaugenemist parteiliikmetest (samas).

Michelsi teooria teatud edasiarendust võib näha Maurice Duverger'i töödes, kes 1954. aastal avaldatud raamatus võttis parteitüüpide fenomeni uurimisel kasutusele kolmikjaotuse massi-, tuumik- ja kommunistliku parteiks. Duverger'i üheks olulisemaks teoreetiliseks lähtepunktiks oli tõdemus, et parteid on organisatsiooniliselt ülesehituselt erinevad ning parteisid saab, lisaks ideoloogiale, liigitada organisatsioonilistele erisuste alusel. Duverger, erinevalt Michelsist, ei püüdnudki kirjeldada üht universaalset, paratamatute protsesside tagajärjel tekkivat parteitüüpi ega näinud taolise parteile iseloomuliku organisatsioonilise mudeli kujunemise taga üht ja kõikeseletavat seadust. Parteitüüpide teke on põhjustatud keskkonnatingimustest ja selles aset leidvatest muutustest. Duverger'i parteitüüpide kolmikjaotus lähtub institutsioonilisest keskkonnast ning selles aset leidvast muutustest, millega partei peab kohanema. Organisatsiooniline ümberkujunemine on kantud vajadusest kohanduda uute mängureeglitega demokratiseerivas ja moderniseerivas ühiskonnas ning tihenevas valimisvõistluses (Duverger, 1954; Katz ja Mair, 1995:6).

Kuna poliitiline võistlus kujunes Lääne-Euroopas² välja enne üldise ja universaalse valimisõiguse kujunemist, siis olid esimesed parteid organisatsiooniliselt pigem nõrgalt ühendatud eliidivõrgustikud, kus kitsad indiviididekesksed tuumikgrupid (*caucus*) kontrollisid kiivalt oma territoriaalses võrgustikus toimuvat, tehes vaid vajadusel koostööd teiste sarnaste üksustega (Ware, 1996:65). Piiratud valimisõiguse tingimustes andis see tuumikpartei olulise eelise: kogu „partei“ koosneski riigi kui ka kodanikuühenduste liidritest, kes moodustasid teatud mõttes „komiteede föderatsiooni“ (Katz ja Mair, 1995:9). Tuumikparteil polnud seetõttu tänapäevases mõistes liikmeid ega isegi toetajaid, piiratud valimisõiguse tingimustes oli „valimine“ vaid puhtalt individuaalne otsuse väljendus tulenevalt individuaalsest lojaalsusest kindlale mõjuvõimsale isikule (Duverger, 1954:20). Üldise valimisõiguse kehtestamisel tuumikpartei eelised kadusid, senine varalise tsensuse kadumisel jäi senine eliit kindlalt vähemusse. Senine eliiti lõdvalt ühendanud föderatsioon pidi ümber orienteeruma kogu valijaskonna spektrile. Partei ellujäämine sõltus suuresti oskusest kasutada kvaliteeti- sidemed, organisatsioonilise ja materiaalsete ressurss- tasandamiseks puudujääki kvantiteedi- liikmete arvus ning muuta need eelised häälteks ja toetuseks. Kuid parlamendifraktsioon jätkas tuumikparteis oma iseseisvuse pidevat rõhutamist ning parteiorganisatsioonis nähti pigem parlamendiesinduse toetajat ja juhiste elluviijat mitte vastupidi. (Duverger, 1954:21)³.

Massiparteide all pidas Duverger silmas töölis- või sotsiaaldemokraatlike parteisid mille esmane eesmärk oli valimisõiguse laiendamine. Vastupidiselt tuumikpartei oli massipartei esimene ja kõige olulisem eesmärk võimupositsioonidele jõudmine mitte selle hoidmine. Vastupidiselt tuumikpartei, pidi võimust ammutatav ressursi kompenseerima kvantiteet, partei võimubaas ei asunud mitte valitsusstruktuurides, vaid parteis endas- kollektiivses tegutsemises, organiseerituses ning liikmemaksudes (Katz ja Mair, 1995:10). Valitseva poliitilise ja majandusliku korra radikaalseks ümbermuutmiseks vajab massipartei eelkõige oma toetajate mobiliseerimist, mida oli võimalik teha läbi tugeva ja tsentraliseeritud organisatsiooni loomise, kus massi organiseeritus ja koordineerimine oli vältimatult vajalik, kuna moodustas poliitilise võitluse absoluutne põhialus (Michels, [1911] 1962:61). Partei liikmeskonna suurus tegi võimalikuks inimressurisriikka kampaaniateggevuse ning liikmemaksudest laekuv raha oli pea ainuke olulisem parteikassa täitmise allikas, mis andis

² Duverger toetub oma tüpoloogias eelkõige Inglismaa parteide eeskujule

³ kuigi on märgitud, et nii mõnelgi 19. sajandi kaadriparteil oli tegelikkuses üsnagi arvestatav massliikmeskond (Ware, 1996:66)

(vähemalt teoorias) partei liikmetele võimaluse kontrollida ja kaasa rääkida partei eesmärkides ning tegevustes (Ware, 1996:66).

Seega, kui massipartei puhul tekkis organisatsioon enne, kui partei sai võimaluse osaleda valimisprotsessis, siis tuumikpartei puhul toimus protsess teatud mõttes vastupidiselt (van Biezen, 2003:22). Massipartei asutamine toimus seega „väliselt“: tööliikumised väljaspool parlamenti kohtusid, koondusid ning organiseerusid ja panid aluse seega tugevale parlamendivälisele (*extra-parliamentary*) üksusele, mis pidi kontrollima ka partei toel parlamenti valitud saadikuid. Tuumikpartei puhul koondusid juba parlamendis esindatud, kuid seni üsna autonoomsed ja õrnalt seotud eliidivõrgustikud. Partei kui organisatsiooni loodi sisemiselt, mille parteisisene juhtorgan oli eelkõige organiseeriva ja ressursse koondava, kuid mitte kontrolliva funktsiooniga (Duverger, 1954).

Duverger'i järeltunde kohaselt võib parteiorganisatsiooni arengu jagada faasideks ning võimutasakaalu kujunemises parlamendifraktsiooni ja partei keskorgani vahel ei saa rääkida Michelsi kombel universaalsest ja kõike determineerivast seadusest. Duverger eeldas, et massipartei puhul püüab erakonna keskorgan ametiühingute toetuse ja hierarhilise organisatsioonimudeli rakendamise abil parlamendifraktsiooni domineerimist kärpida ning tasakaalustada, kuid partei vananemine ning sellega kaasnev teadmiste ja kogemuste kogunemine aitab kaasa parlamendisaadikute positsiooni tugevnemisele, seda eriti juhul, kui partei tõuseb võimule (samas, 637).

Parteide arengu evolutsioonilise mudeli järgmist etappi esindas Otto Kirchheimeri teooria kohaselt laiahaardepartei partei teke, mida iseloomustas Klaus von Beyme poolt osundatud uute tendentside ja väliste mõjude esilekerkimine. Von Beyme käsitles võimutasakaalu küsimust samuti massipartei organisatsioonilisest dilemmast lähtudes, kuid täheldas, et parteide arengu käigus aitab erinevate parteisiseste funktsioonide järk järguline koondumine keskorganisatsiooni kätte viimasel enda võimupositsioone keskorgani arvelt tugevdada. Funktsioonide koondamist soodustas poliitikaplaneerimise osatähtsuse kasv, parteiametnike ja –eliidi professionaliseerumine ning parteiprogrammi koostamise kandumine kitsast parlamendisaadikute võrgustikust erinevatele parteiliikmeid ühendavatele üksustele. Ressursside olulisele viidates märkis von Beyme, et valitsuse domineerimine demokraatlikus süsteemis koos praktikaga, kus vaid vähestes riikides toetab riik parteid otse läbi

parlamendifraktsiooni, viib see parteisisese tasakaalupunkti partei keskorgani poolele (von Beyme, 1985: 32-322).

„Laiahaardepartei“ nimetuse all kuulsaks saanud parteitüüpi iseloomustav kirjeldav mudel ilmus kokkuvõtvalt LaPalombara ja Weineri poolt toimetatud kogumikus 1966. aastal, kuid toetus tegelikkuses Otto Kirchheimeri loengumärkmetes ära toodud tähelepanekutele, mis moodustasid üsna laiaulatusliku ja põhjaliku teooria (Krouwel, 2003: 24). Laiahaardepartei kui parteitüübi esilekerkimine tulenes laiaulatuslikust ühiskonnas aset leidvatest majanduslik-sotsiaalsete protsessidest. Laiahaardepartei teke koondas endas kolme omavahel seotud tingimust. Esiteks, partei ideoloogilise aluse tähtsus vähenes. Teiseks, parteiliidrite panust ei hinnatud mitte enam partei sisemiste e ideoloogiliste eesmärkide täitmisest lähtudes, vaid erakonna üldesmärgiks kujunes kogu ühiskonna efektiivne toimimine, mitte vaid teatud sotsiaalsete gruppide heaolu tõstmine. Kolmandaks, liikmete värbamine ei toimunud samuti enam ideoloogilistel alustel, vaid kaasata üritati erinevate eesmärkide ja huvidega valijaskonda üle riigi, sulatades erinevaid ideoloogiaid üheks häguseks parteiprogrammiks. Toetudes põhjalikele isiklikele allikatele Kirchheimeri elust ja tegevusest, väidab Krouwel seega, et juba Kirchheimer osundas, et parteiliikmete tähtsus organisatsioonis vähenes drastiliselt ning esile kerkisid parteiliidrid, kelle tähtsaimaks omadusteks polnud enam ideoloogiline lojaalsus, vaid juhtimis-, ja tehnilised oskused. Partei kaugenes eelnevatest kodanikuühiskonna partneritest ning sidus end riigi kui peamise sissetuleku kindlustaja külge. Parteid hakkasid üha enam meenutama pigem efektiivseid valimismasinaid, kus elukutselised ja poliitikast elatuvad parteiliidrid moodustavad teatud kinnise klubi ning marginaliseerivad liikmeskonna (Krouwel, 2003, 23-31).

Katzi ja Mairi arvates oli laiahaardepartei teke seotud tuumikpartei reaktsiooniga massipartei esiletõusule. Laiahaardepartei kopeeris teatud osas massipartei organisatsioonilist mudelit, kus domineerib parlamendiväline keskorgan, kuid partei ei sõltu enam liikmemaksudest, vaid riigi poolt eraldatavatest ressurssidest, samuti ka erasektori annetustest, mis tulenes parteiliidri otsekontaktidest äriühingutega. Nii kujunes laiahaardepartei välja teatud hübriid kahest eelnevast parteiorganisatsiooni mudelist: keskorgan säilitab oma kontrollvõimu ja valitseva positsiooni parlamendifraktsiooni suhtes, kuid ei vastuta liikmeskonna ees, vaid eelkõige tegutseb uue parteieliidi ja liidri(te) käepikendusena (Katz ja Mair, 1995).

Tabel 2. Parteitüüpide organisatsioonilised karakteristikud

Partei tüüp	Parteisisene kampaania	Parteiorganisatsiooni võimuhierarhia	Parteiliikme ja -eliidi võimuvahekord	Liikmeskonna iseloom
Tuumikpartei	Tähtsusetu	Fraktsiooni ja avaliku võimu esindajate domineerimine, liikmeskond välja kujunemata	Eliit moodustabki liikmeskonna	Väike ja eliidikeskne
Massipartei	Tööjõupõhine	Partei keskorganid kui fraktsiooni kontrollorgan	Alt-üles, liidrid vastutavad liikmete ees	Massliikmeskond, ideoloogial põhinev ja homogeenne, rõhk liikmeskonna õigustel ja kohustustel
Laiahaardep.	Töö- ja kapitalipõhine	Keskorganil parteis keskne roll, mis tugevneb tänu kampaaniategevuste koondamisele. Fraktsioon üritab säilitada iseseisvust, parteiorganite suhteline autonoomsus	Ülalt-alla, liikmed kui liidrite toetusmeeskond	Heterogeenne, rõhutatud õigused mitte kohustused, individ olulisem kui kollektiiv
Kartellipartei	Kapitalipõhine	Keskorgan (juhatus) tsentraliseerib võimu, alludes otse liidritele. Kandidaate selekteerimise protsess ja materiaalsed ressurside koondumine kui võimu koondamise peamised vahendid, juhatus kasutab keskkontorit ja parteiametnikke formaalse vahendina fraktsiooni kontrollimisel	Kihistunud	Liikmeskonna ja toetajaskonna piiride hägustumine, rõhk liikmel kui indiviidil, liikmeskond oluline pigem kuvandi seisukohalt, mis legitimeerib liidrid valijaskonna silmis

Allikad: Katz ja Mair, 1995:18; Harmel, 2005:123

Katzi ja Mairi jäädumurdva teooria kohaselt, mis on leidnud ka mõõdukat kriitikat (vt Koole, 1996; Kitschelt, 2000), esindab kartellipartei parteide kujunemise evolutsioonilises protsessis neljandat etappi, erinedes kõigist eelnevaist eelkõige riigi ja partei läbipõimuvuse astme ja parteisisese võimuvahekordade muutumise näol (Koole, 1996:508). Kartellipartei esilekerkimist iseloomustab valijaskonna voolavus ja fragmenteeritus, liikmeskond on vähenenud ning üha vähemoluline, keda elukutselised liidrid kasutavad omamoodi kisakooritüdrukutena oma huvide ja tegevuste õigustamisel ja heakskiitmisel. Partei sõltub eelkõige riigitoetustest, kasutab laialdaselt professionaalset ekspertiisi ning elektroonilisi kommunikatsioonivahendeid (Hanley, 2001:456).

Kartellipartei, lähtudes oma eesmärkides eelkõige valimisedust, seab sarnaselt laiahaardeparteile ülesandeks kogu valijaskonna mobiliseerimine partei toetuseks. Nii liigub erakond eemale traditsioonilisest liikmepartei kuvandist, partei püüab eelkõige leida toetajaid

kõikidest elanikkonna gruppidest ja kihtidest, sidudes ennast kaudselt pigem erinevate kodanikeliikumiste ja –ühendustega kui liikmetega ideoloogilistel alustel. Parteiliikmete arvu peetakse küll tähtsaks ning värbamine on üks erakondade prioriteete, kuid seda eelkõige kuvandi seisukohalt: parteid üritavad end valijaskonnale endiselt näidata massiparteidena, kuna nii säilib pilt parteist kui olulisest ühiskondlikust jõust (Katz, 2001:281).

Seega on liikmeskonnal kartelliparteis vähenev roll: liikmemaksudest laekuv sissetulek on kiiresti kahanev, seda asendavad suuresti riigipoolsed toetused, mille tulemuseks on liikmeskonna tähtsus ja kaasatavuse vähenemine. Paradoksaalselt teenib aga alatähtsustatud liikmeskond vajadusel parteiliidrite ja keskorgani huve, toimides omamoodi vahendina parlamendiesinduse mässukatsete mahasurumisel juhatuse vastu. Kõik see toimub näilise parteisisese demokratiseerimise kattevarju all: kandidaatide valimisprotsess viiakse läbi partei sisevalimiste teel, kuid kampaaniavahendid (nt erakondade meililistid ja kampaaniaressursid) on koondatud partei keskaparaadi kontrolli alla. Oluline on, et partei liikmeskonna roll on olla liidrite otsuste näiline legitimeerija, kus pealtnäha demokraatliku fassaadi all koondub võim ja kontroll parteiorganisatsioonis partei keskorgani ja seda ohjava liiderkonna kätte (Katz, 2001). Parteiorganisatsioon ja selle üksused ei ole kartelliparteis enam massiparteile iseloomulikult hierarhiliselt organiseeritud, vaid iga üksus on saavutanud teatud autonoomsuse ning organisatsiooni iseloomustab pigem kihiline ülesehitus (Mair, 1994:17).

Ühe olulise aspektina on Daalder oma kriitikas Katzi ja Mairi kartelliparteiteooria aadressil märkinud, et selle asemel, et kuulutada uue ja evolutsioonilise parteitüübi sündi, tuleks sotsiaalsete ja tehnoloogiliste arengute valguses pigem pöörata pilk ajalukku. Kartelliparteid esitlev teooria on vaid vahepeal ära unustatud vana esindades „moodsa“ tuumikpartei taassündi: liikmeid, keda parteis on vähe, on see-eest ühiskondlikult aktiivsed ja hästi organiseerunud, partei keskaparaadi osa on samuti sarnane tuumikparteile, sest etendab parteis koordineerivat rolli professionaalsete ja individualistlike huve silmas pidavate poliitikute vahel (Daalder, 1996).

Daalderiga nõustub oma kriitikas kartellipartei teesi suhtes ka Ruud Koole, nähes sarnasusi pigem tuumikparteile iseloomulike joontega. Ta nõustub Katzi ja Mairiga, et tänastes erakondades valitsevad elukutselised poliitikud, kuid toob välja rida erinevusi. Parteiliidrid on siiski suuremal või vähemal määral vastutavad liikmeskonna ees ning parteiorganisatsioonis domineerib parlamendifraktsioon keskjuhatuse üle, kuna riigipoolsed

toetused seati parteide parlamendifraktsioonidele sisse juba 1960. aastate keskel, näiteks Hollandis oli igal parlamendiliikmel juba siis õigus teatud kulude katmisele ning riigi raha eest personali värbamisele. Samuti ei ole liikmemaksud pole oma osatähtsust täiesti kaotanud, moodustades olulise osa partei sissetulekutest. Olulise aspektina möönab Koole, et ehkki kõiki (Hollandi) erakondasid võib pidada moodsateks tuumikparteideks, ei ole parlamentaarse tiiva domineerimine reegel: sotsiaaldemokraatlikus Tööparteis ja Kristlik- Demokraatlikus parteis valitsevat siiski juhatus. Kihilise ülesehituse asemel eelistab Koole kasutada pigem mõistet „faktsionaliseeritud”, kus see kohalikud ja lokaalsed üksused keskenduvad pigem oma piirkonna probleemidele (Koole, 1994:296-298).

Nii võib tõdeda, et Katz ja Mair osundavad parteide võrdleval analüüsil ühele olulisele valupunktile, kutsudes oma läbimurdelise teooria taustal uurijaid eemalduma traditsioonilisest ja ajale jalgu jäänud massipartei mudelil baseeruvast käsitlusest, sest parteiliikmeskonna vähenemine ja marginaliseerumine ei tähenda veel ilmtingimata parteide tähtsuse langemist poliitikas⁴. Kartellipartei hüpoteesi kinnitamiseks või ümberlükkamiseks pakub nad välja võimaluse, mille eelduseks on loobumine parteiorganisatsiooni kui ühtse üksuse käsitlemisest. Selle asemel tuleks parteiorganisatsiooni ülesehitatuse analüüsil kasutusele võtta kolmikjaotuslik teoreetiline raam, kus parteiorganisatsioon on lahutatud kolmeks üksuseks:

1. **Partei võimu teostajana** (*Party in the Public office*)- esindab partei saadikuid üldvalimistel valitud esindustes, sh valitsuses. Olulisim on siiski parlamendifraktsioon.
2. **Partei liikmeskond ja toetajad** (*Party on the ground*)
3. **Partei keskorgan** (*Party in the Central Office*)- eelkõige partei juhatus, kuhu on haaratud parteiliidrid, ja parteiorganisatsioonis võtmepositsioonidel olevad liikmed, hõlmab ka parteibürokraatiat- otseselt partei palgal olevaid ametnikke ja nõustajaid.

Need kolm elementi on omavahel tihedas läbikäimises ning sageli segunenud, kuid siiski piisavalt eristatavad. Erinevatest riikidest empiiriliste andmete kogumine parteiorganisatsioonide kohta (liikmeskonna arv, parteitöötajate arv ja nende käsuliini ning parteisisese võimujaoituse ümberkujunemine, parteide finantseerimine) annab võimaluse üksuste omavaheliste võimuhete uurimiseks parteiorganisatsioonis ning omakorda

⁴ nt Cardoso, 2005)

kartellistumise teooria testimiseks, sest parteiorganisatsiooni ülesehitus ja sisemised otsustusvahekorrad peegeldavad ühe väljendusriikka aspektina erinevusi massi-, tuumik- ja laiahaarde partei vahel (Katz ja Mair, 1993:1-19).

Parteide arengut ja kujunemist on siiani käsitletud peamiselt Lääne-Euroopa kogemustele toetudes, kuigi aeg-ajalt on püstitatud küsimusi nende sobivusest seletamiseks parteide arengut ja väljakujunemist uutes demokraatiates (van Biezen, 2003:18). Parteiorganisatsiooni ja selle üksuste omavahelise võimuvõitluse analüüs annab seega võimaluse lüüa kaks kärbest ühe hoobiga: partei sisemise võimutasakaalu küsimust võib käsitada kui olulist partei klassifitseerimise indikaatorit, mis väljendab partei olemust ja muutumist ning tõmmata paralleele Lääne-Euroopa ja uute demokraatiate parteiorganisatsioonide iseomaste joonte vahel.

1.3 Parteisisene võimutasakaalu mõõtmine: kolmemõõtmeline analüütiline mudel

Post-kommunistlike või uusdemokraatlike riikide parteiorganisatsioonide arengu ja kujunemise vähene uurimine on põhjustatud sageli liigsest keskendumisest noordemokraatiate konsolideerumisprotsessile, mille peamise osa moodustab valimistulemuste interpreteerimine ja selgitamine (Tucker, 2002). Partei kui organisatsiooni kujunemine, veel vähem selle üks olulisemaid aspekte- organisatsiooni eri tasandite võimutasakaal, pole mõningate oluliste eranditega väga palju politoloogide tähelepanu pälvinud. Neid peetakse sageli pelgalt valimistulemustest järeelmõjudeks, kus partei valimiskaotus, aga ka edu, on peamisteks ajenditeks kogu organisatsiooni ja selle elementide ümberkujundamiseks. Unustatakse, et erakonnad ei lähtu organisatsiooni ülesehitamisel ja kujundamisel vaid eesmärgist võtta valimistel maksimaalselt hääli ning mandaate, et võtta võim. Parteid on sageli keskkonnaga raskemini kohanduvad ja vähempaindlikumad, mida põhjustab liidrite kasvav autonoomsus ja võistlevate parteisiseste üksuste paljusus ning need faktorid pehmendavad valimiste mõju parteiorganisatsiooni ümberkujunemisele, mida alles hiljuti peeti pea ainukeseks väljakujunemist suunavaks tõukejõuks (Sharman ja Phillips jr, 2004:399-402).

Lääne eeskujust lähtuv parteide areng ja kujunemine ei pruugi uutes demokraatiates samal viisil aset leida, sest erinevas ühiskonnavormis omandatud kogemused võivad sundida parteisid valima hoopis teistsuguse organisatsioonilise vormi ning võimutasakaalu küsimust võib pidada aset leidvate muutuste üheks peamiseks väljendusvormiks. Nii on parteisisese võimutasakaalu analüüsil võimalik põhimõtteliselt testida kolme stsenaariumis:

1. partei parlamendiesindus kui riigivõimu teostaja domineerib juhatuse kui keskorgani üle;
2. kahe organi vahel valitseb suhteline jõudude tasakaal;
3. keskorgani valitseb parlamendiorganisatsioon üle

(van Biezen, 2003:396)

Paratamatult on lihtsalt sõnastatud ülesandepüstitus vaid pool munakoort, kuna märksa keerulisem on leida õiget vahendit vastuseni jõudmiseks: kuidas ja mille alusel mõõta kahe organi omavahelist võimutasakaalu. Milliseid objektiivseid, kättesaadavaid ning üheselt mõistetavaid empiirilisi näitajaid kasutada võimutasakaalu üle otsustamisel parteiorganisatsioonis ?

Juhatuse ja parlamendiesinduse võimuvahekorra analüüsimiseks vaja alustada tühjalt kohalt. Rachel Gibson ja Robert Harmel on 1998.a avaldatud artiklis pakkunud välja konkreetse meetodi partei parlamendifraktsiooni ja keskorgani võimuvahekorra mõõtmiseks, mis keskendub eelkõige juhatuse ja parlamendiesinduse võimuvahekorra formaalsele mõõtmele. Harmel ja Gibson pakuvad võimutasakaalu (aga ka saadikute omavahelise sõltumatususe mõõtmise) vahenditeks partei alusdokumentide, eelkõige põhikirjade analüüsi. Nad skitseerivad seitse küsimust:

1. Mil määral on partei kandidaatide selekteerimise ja valimise protsess allutatud partei keskorganile ?
2. Kuidas ja kui otseselt on partei keskorgan seotud parlamendifraktsiooni liidri valimisega?
3. Kas partei kasutab parlamendisaadikute puhul rotatsioonipõhimõtet?
4. Milline organi pädevuses on parlamendisaadiku distsiplineerimine, kes ei tegutse rahvaesinduses partei huvides ?
5. Kuivõrd on parlamendifraktsioon kohustatud järgima keskorganite poolt antud poliitilisi juhiseid ?
6. Missugune on parlamendifraktsiooni ja keskorganite roll poliitikate kujundamisel ja formuleerimisel ?
7. Mis positsiooni omab organisatsioonis partei esimees?

Välja pakutud küsimustest koorub nelja olulist formaalse dimensiooni kategooriat:

- a. **osalemine**: mil määral on parlamendisaadikutel võimalus ja õigus osaleda partei parlamendiväliste juhtorganite töös
- b. poliitika **kooskõlastatus**: mil määral parlamendifraktsioon on sunnitud alluma või lähtuma keskorganis otsustatud poliitilistest seisukohtadest
- c. **alluvus**: kas parlamendifraktsioon on aruandev keskorgani ees
- d. **distsipliin**: mil määral on keskorganil õigus kasutada sanktsioone parlamendisaadiku suhtes, kes ei kalduvad kõrvale parteidistsipliinist

(Gibson ja Harmel, 1998: 638-642)

Gibsoni ja Harmeli pakutud instrumentide analüüsiks on võimalik eelkõige kasutada parteide sisemisi formaalseid institutsioone: parteide põhikirjad, siseregulatsioonid ja muud alusdokumendid. Kindlasti tuleb aga arvestada asjaoluga, et pelgalt alusdokumentide analüüs taandab tulemused liialt ametlikes dokumentides leiduvate sätete hinnangutel põhinevaks ega

arvesta (eriti „uutes demokraatias”) sageli reaalsusega: alusdokumendid ei sisalda ega peegelda sageli paberilt välja jäävaid protseduurireegleid, sest partei siseküsimusi otsustakse sageli mitte-formaalselt, publikule varjatult.

Seega ei ole pelgalt põhikirjade analüüs võimuvahekorra analüüsiks piisav. Van Biezen laiendab võimutasakaalu mõõtmiseks indikaatorite ringi kahe olulise dimensiooniga: esiteks, kahe organi-juhatuse ja parlamendiesinduse liikmeskonna kattumise muster, mis teatud mõõndusena on samastatav Gibsoni ja Harmeli poolt välja pakutud osalemise kategooriaga. Kuid van Biezen täiendab seda mõõdet kahe sisulise indikaatoritega: *ex officio* põhimõtete olemasolu juhatuse koosseisu moodustamisel ning tegeliku juhatuse ja parlamendifraktsiooni liikmete kattuvuse e parlamendiliikmete osakaaluga juhatuses (van Biezen, 2003:160). Kahe parteiorganisatsiooni organi- juhatuse ja parlamendiesinduse- kattuvus⁵, või täpsemini öeldes parlamendisaadikute domineerimine juhatuse koosseisus, on van Biezeni hüpoteesi kohaselt üks keskne tunnus avaliku võimu kandjate domineerimisest parteiorganisatsioonis. Lisaks kattumustrile, käsitleb van Biezeni komplementaarse faktorina ka laialdast *ex officio* printsiibi kasutamist juhatuse koosseisu moodustamisel partei põhikirjas, seda eriti osas, mis tagab fraktsiooni esimehe automaatse kaasamise erakonna juhatusse (van Biezen, 2003:160). Mandaatide selline akumulatsioon- nn partei avaliku võimu teostajate domineerimine ja kriitilise tähtsusega positsioonide hõivamine juhatuses- väljendab van Biezeni meelest parteide institutsioonilist, nn parlamendisest päritolu ning viitab avaliku võimu esindajate juhtrolli ja võimu ülekandumisele ka partei parlamendivälistes juhtorganitesse (van Biezen, 2000:398). Täiendava aspektina on siinses töös käsitletud ka ministrite kaasamist juhatusse, kus parlamendiliikmed ja ministrid moodustavad selgepiirilise mõneti eraldiseisva võimukeskuse, mis kontrollib kogu organisatsiooni, positsioneerides end osavalt nii juhatuse ja parlamendifraktsiooni vahele. Selline mandaatide, teadmiste ja ressursi akumulatsioon loob van Biezeni meelest ideaalse aluse avaliku võimu esindajate kihi võimupositsioonide tugevdamiseks ja kogu ülejäänud parteiorganisatsiooni üksuste kontrolliks (van Biezen, 2000:403). Veelgi tugevama argumendina saab kasutada ka ministrite kaasamist juhatusse *ex officio*, mida van Biezen on oma analüüsist välja jätnud, kuid on Eesti parteides üsna levinud. Samuti ei käsitle ta parteibürokraatia kaasamist juhatusse, kuigi arvestades selle ressursi olemuslikku tähtsust organisatsioonisisesele võimutasakaalule, on näiteks parteisekretäri ametikohaalane kaasamine juhatuse tegevusse oluline märk.

⁵ Van Biezen kasutab mõistet mandaatide koondamine e akumulatsioon

Siiski ei arvesta van Biezen, et päritolu ja avaliku võimu esindajate koondumine juhatusse ei tähenda automaatselt fraktsiooni võimu kehtestamist parlamendivälises parti juhtorganis, ka ei ole selge, kas sillana toimiv võimukeskus tugevdab juhatuse või fraktsiooni võimu organisatsioonis. Pelgalt osakaalu protsendid ja *ex officio* reeglite olemasolu ei väljenda ei juhatuse ega ka parlamendifraktsiooni domineerimist, sest näitajad ei sedasta midagi otseselt võimuvahekorra suuna kohta. Fraktsiooniliikmete suur osakaal juhatuses võib tähendada, et hoopis fraktsioon omamoodi allutab juhatuse või vastupidi. Siiski on kattumismuster teatud täiendava muutujana oluline, kuna väljendab võimutasakaalu nihet, mille sisuline tähendus ning suund baseerub kahel teisel ülejäänud indikaatoril.

Kolmanda muutujana kaasab van Biezen võimutasakaalu mõõtmisel parteiressursside käsutamise õiguse ja nende jaotumine juhatuse ja parlamendifraktsiooni vahel. Kusjuures, lisaks finantsvahenditele tuleb ressursina käsitleda ka inimjõudu. Kui esimest saab analüüsida parteide finantseerimist puudutavate seaduste ja näitajatega, siis teist aspekti mõõdetakse parteitöötajate, (palgatud nn keskkontorisse juhatuse poolt) ning parlamendifraktsiooni personali omavahelise võrdluse alusel. Oluline näitaja keskjuhatuse domineerimisest on ka avaliku võimu kandja, eriti parlamendisaadiku põhikirjaline kohustus tasuda oma töö sissetulekutest teatud kindel osa üldisesse parteikassasse, kus seda raha omakorda käsutab edasi partei keskjuhatuse, mitte fraktsioon (sammas, 163)

Gibsoni ja Harmeli ning Van Biezeni indikaatorid ongi võetud käesolevas töös võimutasakaalu mõõtmise peamisteks instrumentideks ning kokku sulatatud töö teoreetilise osa aluskontseptsiooniks, mis loob võtme võimutasakaalu analüüsiks Eest erakondades:

- **Alluvus ja distsipliin:** juhatuse ja fraktsiooni võimuulatus, aruandekohuslus, kooskõlastatus ning ülesanded ja sanktsioonid põhikirjade ja kättesaadavate partei sisedokumentide kvalitatiivse analüüsi alusel.
- **Osalus:** juhatuste koosseisu analüüs, partei juhatuse ja parlamendiliikmete kattuvus läbi aastate, *ex officio* olemasolu ja ulatus reeglite avaliku võimu esindajate ja parteibürokraatia kaasamisel juhatusse. Samuti juhatuse liikmete võrgustikanalüüs, nende parteistaaž ning vahelduvus, mis annavad pildi juhatuse kui organi järjepidevusest ning võimalusest kasutada kogemust ja teadmisi oma positsioonide tugevdamiseks, kuna juhatuse iga on fraktsioonist tunduvalt lühem.

- **Partei ressursid:** vahekord ja käsutamisõigus parteiorganisatsioonis. Esimese uurimise aluseks on parteide majandustegevuste aruanded ning eraldised riigieelarvest. Parteibürokratia alluvusvahekorra ning parlamendisaadikute kohustused panevad paika erakondade alusdokumendid- põhikirjad ning sisekorrad.

Lisanüansina peab võimutasakaalu uurimisel arvestama ka raamseadusi ja riiklike institutsioone, mis vormivad ja kujundavad partei- ja parlamendiesindusi ning selle sisemist asjaajamist. Eriti puudutab see ressurside, eelkõige raha kasutamist ja selle kohta aru andmist, samuti parlamendifraktsioonidele ette nähtud hüvede määrasid, mis on sageli reguleeritud seadustega.

2. Võimutasakaal Eesti erakondades 1995-2007

Töö esimeses osas valatud teoreetilisele vundamendile laotub telliskividena empiirilised andmed Eesti erakondade siseelust alates 90ndate keskpaigast. Peamised allikad on samuti valitud erakonnamaastiku väljakujunemisest, näiteks parteide põhikirjade analüüsi alguspunktiks on 1997. aasta, kuna selleks hetkeks olid siinses töös käsitletavad parlamendierakonnad suuremad ja väiksemad ühinemised selja taha jättnud (vt Toomla, 2005 140-141), sama kehtib ka parteide juhatuste nimekirjade kohta. Majandustegevuste aruanded pärinevad pisut hilisemast ajast, kuna vastavat avaldamise nõu kehtestati alles 2003. aastal ning erakondade rahastamist varasemast ajast varjutab tugev saladuseloor.

Juhatuse ja parlamendifraktsiooni võimutasakaal operatsionaliseeritakse seega läbi kolme mõõtme: parteide põhikirjadega kehtestatud parteisisene võimustruktuur ning selle muutumine, kus keskendutakse juhatuse ning fraktsiooni omavahelisele institutsionaalsele võimuvahekorrale, kus kesksed märksõnad on poliitikate kooskõlastamise vajadus, fraktsiooni ja juhatuse funktsioonid ning pädevused. Teiseks mõõtmeks on osalus: analüüsitakse eelkõige juhatuse koosseisu, selle tagasivalitavust ja kaasatud isikute ringi, parlamendisaadikute kuulumist juhatusse *ex officio* ning kahe organi koosseisude kattumismustrit. Kolmandana tulevad vaatluse alla fraktsiooni ja juhatuse käsutuses olevad ressursid, raha ja inimesed, nende allikad ning põhikirjalised nõuded avaliku võimu esindajatele partei kassat täita e milline organ jagab, käsutab, aga ka toodab erakonna tegevuseks eluliselt vajalikke ressursse.

Põhikirjade analüüs näitab, et vähemasti alusdokumentides on Eesti erakondades parlamendifraktsioon pigem partei keskjuhatuse kontrolli all, fraktsioonid on järjest rohkem allutatud juhatustele. Keskerakonna ja endise Res Publica puhul osundab sellele nõue, et fraktsiooni tööplaanid ja tegevuskavad lähtuvad juhatuse otsustest. Aruandekohuslasena on fraktsioon juhatuse ees Isamaaliidu ja Sotsiaaldemokraatliku erakonna puhul, Rahvaliidu fraktsioon peab aru andma volikogule. Erandiks on Reformierakond, millel puudub üldse põhikirjas eraldi peatükk fraktsiooni kohta. Üheski põhikirjas pole viidatud fraktsiooni autonoomuspõhimõttele, viitab veelgi, et parlamendiesindus allub parteiorganisatsioonis pigem partei keskjuhatusele, kui vastupidi.

Osaluse mõõde kinnitab, et erakondade kahe peamise siseorgani- juhatuse ja fraktsiooni koosseisuline kattumine on suur. 2007.a on kolme Eesti suurima erakonna juhatused pea kahe

kolmandiku ulatuses koosnemas parlamendisadikutest, kuid näitaja on olnud üsna kõikuv. Mõningatel perioodidel on teatud erakondade puhul kerge tekkima küsimus, kus on piir, millest algab üldse juhatuse ning lõpeb fraktsioon või vastupidi. Juhatused ise koondavad enamasti kogenumad parteihunte kui fraktsioon ning eeldus, et seda põhjustab valimiste eel erakonna nimekirja värskendamine uute tulijatega, peab paika. Tagasivalitavus juhatusele on samuti suur, kuid jällegi kõikuv, mida enamasti põhjustab erakonna lõhenemine. Viimast kinnitab Keskerakonna andmestik. Võrgustikuanalüüsi näitab, et erakondade juhatustes valitseb kindlate liidritega tihedalt seotud seltskonna domineerimine, mis vahelduvad loomuliku põlvkondadevahetuse käigus.

Pea kõikides parlamendierakondades käsutavad erakonna juhatused erakonna finantsressursse läbi peakontori sisulise kontrolli. Juhatuste kätes on partei peasekretäri ning enamikel juhtudel ka partei keskkontorite töötajaskonna värbamine. Nii ametnike arvult kui rahaliselt on juhatuse käsutuses märgatavalt rohkem ressursse kui fraktsioonil ning sisuline kontroll fraktsiooniametnike üle on juhatusel läbi keskkontori.

2.1 Parlamendifraktsiooni ja juhatuse võimutasakaal erakondade põhikirjades

2.1.1 Juhatuse ja fraktsiooni funktsioonid

Kuigi parteiorganisatsiooni võimutasakaalu üks olulisemaid väljendusi on partei alusdokumendis paika pandud juhatuse ja fraktsiooni funktsioonid, kohustused ning pädevused, kuid omakorda partei põhikirja raamivad ja kujundavad riigiinstitutsioonid, eelkõige seadusandlus. Seaduste rolli parteiorganisatsiooni kujunemisel ja muutumisel ei tohiks alahinnata.

Eestis 1994.a vastu võetud Eesti Erakonnaseadus seab erakonna asutamiseks ja registreerimiseks mitmed olulisi eeltingimusi: erakonna tegevuse aluseks peab olema põhikiri ning erakonna asutamiseks vaja vähemalt 1000 Eesti kodaniku allkirja e liiget. Erakonnaseaduse § 3 lõige 1 sätestab, et erakond moodustatakse territoriaalsuse põhimõttel, mis teatud määral paneb paika erakonna organisatsioonilise skeleti. Organisatsioonilisest küljest on veel tähtis märge, mille kohaselt on erakond „...mittetulundusühing ning see rakendub erakondadele niivõrd, kuivõrd seadus ei sätestata teisiti, (Eesti Erakonnaseadus, 1994). Mittetulundusühingute seadus seab parteiorganisatsioonile omakorda olulised kitsendused, sätestades peamised organid (üldkoosolek, juhatus, osakonnad) ja nende üldised õigused ning kohustused, samuti jagab teatud määral ülesanded erakonna sees: juhatusel lasub seaduse kohaselt kohustus korraldada raamatupidamine ning vastavalt seaduse § 36le pärast on juhatuse ülesandeks majandusaasta lõppedes koostada raamatupidamise aastaaruanne ja tegevusaruanne (Mittetulundusühingute seadus, 1996). Mittetulundusühingu seadus defineerib ka mõned peamised juhatuse funktsioonid-juhatus juhib ja esindab ühingut ning sätestab selle koosseisu miinimumarvu: juhatusel võib olla vähemalt üks liige (juhataja) või mitu liiget, lisades, et juhatuse liikmete minimaalne arv nähakse ette põhikirjas (samas)

Seaduse alusel sätestatakse, et just juhatus on aruandekohuslasena organ, kes peab kontrollima partei igapäevategevust ja seega tema töötajaskonda. Parteiametnike, st parteitöö eest palka saavate inimeste palkamine on sellekohaselt pea kõikides Eesti erakondades juhatuse üks ülesandeid, mida kinnitab ka põhikirjade analüüs.

Parlamentaarset gruppi (parlamendifraktsiooni) võib laiemalt defineerida kui „organiseerunud riigi seadusandliku kogu liikmeid, kes kuuluvad samasse erakonnaorganisatsiooni, (Heidar ja

Koole, 2000:6). Ehkki näiliselt on partei parlamentaarne esindus Eestis samastatav fraktsiooni mõistega, ei saa nende kahe mõiste vahele võrdusmärki tõmmata, kuna fraktsiooni moodustamiseks seab tavaliselt kindlad tingimused. Selle sätestab Eestis Riigikogu Töö-ja kodukorraseadus (RTKS), mis sätestab ka fraktsioonide asutamiseks vajalikud tingimused, kehtestavad fraktsioonidele teatud eelised ja õigused. Näiteks, 1994.a RKKS järgi võisid fraktsiooni moodustada vähemalt kuus Riigikogu liiget, kes valiti sama erakonna või valimisliidu nimekirjast. See piirab oluliselt fraktsioonivahetust ja välistab selliste fraktsioonide moodustamise, millel puudus seos valimistel osalenud kandidaatide nimekirjaga. Näiteks seitse Keskfraktsioonist 1996.a lahkunud saadikut löid Arengupartei fraktsiooni, sest olid kandideerinud Keskerakonna valimisnimekirjas. 2003.a vastu võetud ja siiani kehtiva kodukorra järgi on fraktsiooni moodustamiseks ja püsimiseks vajalik vähemalt viie sama erakonna kandidaatide nimekirjast valitud Riigikogu liikme olemasolu. Kitsendused ütlevad, et erakonna kandidaatide nimekirjast valitud Riigikogu liikmed võivad moodustada ainult ühe fraktsiooni ning Riigikogu liige võib kuuluda ainult ühte fraktsiooni. Riigikogu liige võib fraktsioonist lahkuda oma avalduse alusel, mille ta esitab Riigikogu juhatusel, samuti võib Fraktsioon Riigikogu liikme fraktsioonist välja arvata. Fraktsioon valib oma liikmete hulgast esimehe ja aseesimehe, kes samal ajal ei või olla Riigikogu esimeheks ega aseesimeheks. Kui fraktsioonis on üle 12 liikme, on tal õigus valida ka teine aseesimees. Fraktsioon määrab liikmed alatistesse komisjonidesse, kusjuures fraktsioonidele komisjonides ettenähtud kohtade arv on võrdeline fraktsiooni liikmete arvuga (Riigikogu Kodu-ja Töökorra seadus, 2003).⁶

Fraktsiooni kõikide õiguste ettelugemine pole antud töö ülesandepüstituse seisukohalt vajalik, kuid parteisisese võimutasakaalu seisukohalt on väga oluline peatuda fraktsioonidele ette nähtud privileegidel, mida saadikurühmal või üksikliikmel ei ole, kuid seda on käsitletud erakonna ressursse puudutavas peatükis.

⁶ Fraktsiooni mittekuuluva Riigikogu liikme määrab Riigikogu alatisse komisjoni Riigikogu juhatus, lähtudes Riigikogu liikme soovist ning töökorralduse huvidest. (§ 27)

2.1.2 Põhikirja kui erakonna alusdokumendi evolutsioon: juhatuse ja Riigikogu fraktsiooni roll alates 1997. aastast

Eesti erakondade teatud mõttes püramiidilaadses organisatsioonilises ülesehituses-kongress, volikogu, juhatus- on erinevate organite pädevused, ülesanded ja moodustamise põhimõtted koondatud eelkõige erakondade peamisesse alusdokumendi- põhikirja. Põhikirja olemasolu nõuab Erakonnaseadus, ja nagu eelpool viidatud, organisatsioonilise ülesehitatuse loogika määrab ka mittetulundusühingute seaduse kohaldamine erakondade suhtes. Seetõttu ei erine pealtnäha erakondade põhikirjad üksteisest, kuid erakonna parlamendivälise juhtorganite ja parlamendiesinduse võimutasakaalu küsimuses pakub põhikirjade täpsem sisuline analüüs üsnagi olulisi ja sageli ka otseseid märke võimujaotusest parteiorganisatsioonis.

Eestimaa Rahvaliidu põhikirju on sisuliselt muudetud kahel korral: 2002. a üldkongressil kinnitatud põhikirja muudeti 2004. a üldkongressil, kehtides tänaseni. Juba 2002. a põhikiri allutab, erandlikuna kõikidest teistest siinkohal käsitlevatest Eesti erakondadest, Rahvaliidu juhatuse erakonna volikogule. Just 15-liikmeline volikogu, mis valitakse Rahvaliidu üldkongressil üheks aastaks, kinnitab 11-liikmelise juhatuse ja teeb selles muudatusi. 2002.a põhikirja alusel on Rahvaliidu volikogu partei siseorganisatsiooni võimuhierarhias kõige kõrgemal, mis otsustab erakonna kuulumise koalitsiooni ja valitsusse, moodustab ERLi delegatsioone ja kinnitab kandidaatide nimekirjad Riigikogu valimisteks. Märkimisväärne on, et volikogu ühe ülesandena näeb põhikiri ette nii Riigikogu ERL-i fraktsiooni kui erakonna juhatuse töö kureerimist ja koordineerimist. Juhatuse on 2002. a redaktsiooni kohaselt pigem erakonna igapäevast töökorraldust juhtiv organ, mille peamised ülesanded on partei töötajaskonna (sh peasekretäri) palkamine ning erakonna finants- ja majandustegevuse korraldamine. Juhatusse kuuluvad ametikoha järgi esimees, ase- ja auesimehed ning jällegi erandina teistest erakondadest, ERL-i fraktsiooni esimees Riigikogus. Eraldi punkt põhikirjas käsitleb ka Riigikogus moodustatud Rahvaliidu fraktsiooni, mille kohaselt kooskõlastatakse fraktsiooni platvorm volikoguga, kelle seisukohad on fraktsioonile kohustuslikud, samuti toimuvad ka koalitsiooniläbirääkimised fraktsioonis volikogu volituste alusel. Oluline on parteidistsipliini sanktsiooni kehtestamine fraktsiooni liikmele: ERL-i fraktsioonist fraktsiooni nõusolekuta lahkunud liige arvatakse erakonnast välja.

2004.aastast tänaseni kehtiv põhikiri ei muuda erakonna organisatsioonilises struktuuri, ega juhatuse, volikogu ning Riigikogu fraktsiooni võimuvahekordi. Muutusena on kehtivas

põhikirjas välja jäetud punkt, mis loetles volikogu ülesandena Riigikogu fraktsiooni ja erakonna juhatuse töö koordineerimise ja kureerimise ning on asendatud lakoonilise sättega, mille kohaselt volikogu kuulab ära nii juhatuse esimehe kui fraktsiooni esimeeste aruande nende tööst ning annab neile hinnangu. Fraktsiooni käsitlev punkt on sõna-sõnal jäetud samaks.

Isamaaliidu põhikirjad võiks võrdluses sisuliselt jagada kaheks: olulised ja sisulisi muudatusi oli 1997. ja 2002. aasta suurokogudel vastu võetud redaktsioonides, kuid vahepealsetes- 1998. ja 2005.a, millest viimane põhikiri kehtis kuni Isamaaliidu ja Res Publica ühinemiseni 2006.a põhikirjades tehtud muudatused ei ole antud töö seisukohalt olulised.

1997.a põhikirja eesmärk oli erakonna struktuuriliste põhijoonte ja aluste paikasättimine. Peamiselt erinevate erakonnasiseste organite koosseise ja valimiskorda puudutavad sätted ei ole hiljem oluliselt muutunud: juhatuse koosnes erakonna esimehest ja suurokogul valitud neljateistkümnest liikmest. Organisatsiooni osiste täpsemad pädevused ja ülesanded olid aga 1997.a põhikirjas suuremas osas kirja panemata ning ebamäärased: kujukaim näide sellisest praktikast oli, et Isamaaliidu Riigikogu fraktsiooni mainiti tekstis vaid kahes kohas: esiteks, fraktsioon oli kohustatud esitama aruande erakonna suurokogule ning teiseks, fraktsiooni liikmetele anti õigus osaleda volikogus sõnaõigusega. Juhatuse puhul oli redaktsiooni kohaselt tegemist erakonna tegevust juhtiva organiga, mis oma tegevuses andis aru vaid volikogule ja suurokogule. Juhatuse olulisemate pädevuste hulka kuulus erakonna finantsmajandusliku tegevuse korraldamine ja erakonna kantselei koosseisu kinnitamine. Juhatuse ettepanekul ning volikogu kinnitamisega ametisse määratud peasekretäri oli küll õigus osaleda sõnaõigusega juhatuse koosolekul, kuid oma tegevusest andis aru nii esimehele, juhatusele, suurokogule kui aukohtule. Ka kantselei tegevust korraldavad punktid olid põhikirjas üsna üldsõnalised, alluvussuhted täpselt määratlemata. Erakonna kantselei põhiülesandeks oli märgitud informatsiooni edastamine piirkondadest juhatusele ja volikogule.

2002.a mais Isamaaliidu suurokogul kinnitatud põhikiri astus selles mõttes suure sammu edasi. Erakonna peamiste organite- suurokogu, volikogu, kantselei, siinkirjutaja jaoks eriti tähtsa Riigikogu fraktsiooni ja juhatuse- õigusi ja ülesandeid täiendati ja täpsustati. Juhatuse puhul ei olnud enam tegemist erakonna tegevust juhtiva organiga, vaid põhikiri sõnastas, et „ juhatuse juhivad erakonna tegevust suurokogu ja volikogu vahelisel ajal“. Juhatuse koosseisu

moodustamise alused jäid samaks, kuid juhatuse töösse kaasati sõnaõigusega erakonna ministrid ja Riigikogu fraktsiooni esindaja.

Vägagi olulise punktina lisati juhatuse pädevusse säte, mille kohaselt juhatus kuulus Riigikogu fraktsiooni ja ministrite tööaruandeid ning andis neile suuniseid. Juhatus otsustas nüüdsest ka erakonna poliitilise esindamisega seotud küsimusi ning korraldas riigi tasandil erakonna koostööd teiste erakondadega (sh valitsuskoalitsioonis osalemise küsimused). Juhatus said senisest selgema mandaadi kandidaatide selekteerimisel ja valimisel: juhatus arutas läbi piirkondade poolt esitatud kandidaadid Riigikogu valimisteks ja esitades omapoolseid ettepanekud volikogule kinnitamiseks. Ka erakonna peasekretär ja erakonna kantselei toodi põhikirjas juhatuse alluvusse, oma tegevuses juhendusid nad juhatuse otsustest. Olulise peatükina lisati Isamaaliidu fraktsioonide tegevust korraldavad põhimõtted: Riigikogusse valitud erakonna liikmed moodustasid seal Isamaaliidu fraktsiooni, mis andis oma tegevusest aru suurykogule ja juhatusele, kusjuures lisaks ministritele ja fraktsiooni nõunikele võisid fraktsiooni koosolekul sõnaõigusega osaleda erakonna juhatuse liikmed ja peasekretär. Põhikirja lisandus punkt, mille kohaselt olid Isamaaliidu ministrid aruandekohuslased fraktsiooni ees: vastav punkt sätestas, et fraktsioon kuulab ja arutab läbi ministrite tööaruanded.

Endiste **Mõõdukate**, tänase **Sotsiaaldemokraatliku Erakonna**⁷ põhikiri on alates 1998. aastast olulisel määral muutunud kolmel korral: põhikiri on kinnitatud erakonna VII üldkogul 1999.a, muudetud erakonna X üldkogul 2003.a ja XI üldkogul Tallinnas 2004.a. Olulisemad võimupädevuste muutused erakonna juhatuse, fraktsiooni ja volikogu võimutasakaalud leidsid aset põhikirja vastuvõtmisel 1999.a. Esiteks, juhatuse koosseisu ei kuulunud enam automaatselt programmi- ja põhikirjatoimkonna esimehed, juhatuse liikmete arv suurenes minimaalselt 8lt 9le ja maksimaalselt 18lt 21-le. Uue redaktsiooni kohaselt ei tohtinud juhatusse kuuluda ka erakonna palgalised liikmed, va peasekretär.

Juhatusle lisati rida uusi õigusi ja ülesandeid, seda peamiselt volikogu arvelt: juhatuse ülesandeks sai regulaarselt ära kuulata Riigikogu Mõõdukate fraktsiooni- ja valitsusliikmete aruanded ning anda nendele hinnanguid. Tegemist oli pädevusega, mis 1998.a põhikirjas oli usaldatud vaid erakonna volikogule. Sarnaselt, juhatusele anti õigus teha seaduseelnõude

⁷ 2007.aasta põhikirjaga muudeti Mõõdukate erakonna nimi ametlikult Sotsiaaldemokraatlikuks Erakonnaks.

algatusi ja ettepanekuid erakonna Riigikogu fraktsioonile ja valitsuse ministritele. Enamgi, just juhatus muutus erakonnas organiks, mis esitas volikogule kinnitamiseks ettepanekud sõlmida erakondadevahelised lepped- õigus, mis senini oli kuulunud ainult volikogule. Mõõdukate fraktsiooni puudutavasse sättesse lisati väga oluline punkt, mille kohaselt erakonna fraktsioon Riigikogus ei olnud aruandekohustuslik ainuüksi volikogu, vaid ka juhatuse ees.

2003. ja 2004. a põhikirjade muudatused ei ole uurimisküsimuse seisukohalt eriti olulised, mainimisväärt on vaid, et 2004.a viidi põhikirja sisevalimiste kord valimisnimekirja järjestamiseks Riigikogu, kohalike omavalitsuse volikogu ja Euroopa Parlamendi valimistel.

Eesti Keskerakonna põhikirju on alates 1998.a muudetud kahel korral: 2000.a veebruaris Keskerakonna VII kongressil ning senini kehtiv põhikiri on vastu võetud augustis 2005.a, erakonna X kongressil. 1998.a põhikiri oli üsna õhuke dokument, mis kehtestas erakonnasiseste organite peamised pädevused, õigused ja kohustused. Erinevalt Eestimaa Rahvaliidu ja Mõõdukate tollaegsetest põhikirjadest, loodi Keskerakonna 1998.a põhikirjaga eraldi organ- erakonna Esindus, mis koondas Keskerakonna osakondade esindajaid ning mille osatähtsus parteiorganisatsiooni võimuhierarhias ei olnud sugugi väike Esinduse esimees kuulus *ex officio* ka erakonna juhatusse, koos parlamendifraktsiooni, erakonna, noorteorganisatsiooni esimeeste ja kongressil valitud 14 liikmega.

Juhatus roll tollases põhikirjas oli üsna juhtimiskeskne: juhatus juhtis Keskerakonna tööd kongresside vahelisel ajal, kõik erakonna töötajad kinnitati ametisse juhatuse otsuse alusel ning juhatus koostas ka erakonna büroo põhimääruse. Poliitilised otsused- valitsusse või opositsiooni mineku, ministrite või muu kõrgemate riigiametite kandidaatide nimetamise kohta- tegi erakonna volikogu, milleks nimetati juhatuse ja Esinduse ühist koosolekut. Kõige olulisema punktina sätestas 1998.a põhikiri, et „*Riigikogu fraktsiooni tegutsemispõhimõtted töötab välja juhatus koos esinduse ja fraktsiooni liikmetega*“, kusjuures Riigikogu institutsioonidesse (komisjonid, nõukogud) asumisel pidi Riigikogu liikmel olema Keskerakonna juhatuse kooskõlastus. Fraktsioon pidi oma tegevuses lähtuma Keskerakonna programmi, kongressi, juhatuse ja Esinduste otsuste alusel.

Võrreldes 1998.a põhikirjaga, suurenes 2000.a põhikiri mahult pea kaks korda, juhatuse pädevust tõsteti: anti õigus liikmeid erakonnast välja arvata. Uue põhikirjaga kaotati esindus

ning volikogusse kuulusid automaatselt nii Riigikogu fraktsioonide liikmed kui juhatuse liikmed (lisaks osakondade esimeestele ja nende valitud esindajatele). Volikogu säilitas oma õiguse otsustada erakonna osalemine valitsuskoalitsioonis ning omas õigust kiita heaks erakonna nimel sõlmitavad poliitilised lepped. Võrreldes 1998.a põhikirjaga säilisid ka kõik juhatuse pädevused ja õigused, lisaks sätestas 2000.a põhikiri, et juhatuse kinnitab Riigikogu Keskerakonna Riigikogu fraktsiooni tööplaani ning fraktsiooni esimehele tehti kohustuseks korrapäraselt esineda aruandega juhatuse ees tööplaani täitmisest. Olulise lisandusena sätestas Riigikogu fraktsiooni käsitlev peatükk, et erakonna fraktsiooni liige kohustus tasuma erakonna kassasse Riigikogu liikme ühe kolmandiku esindustasust, fraktsiooni tööd juhtis nüüdsest juhatuses kinnitatud fraktsiooni kodukord ning fraktsiooni liikmed olid“*/.../ kohustatud täitma juhatuse otsuseid ja fraktsioonis sõlmitud kokkuleppeid*“

Tsentraliseerivate põhikirjaliste muutuste selgeimaks ajendiks on Keskerakonna fraktsiooni lõhenemine 2003.a, kus üheks oluliseks komponendiks Keskerakonna mitme kauaaegse parlamendisaadiku lahkumisel oli just juhatuse ning Keskerakonna esimehe otsene sekkumine fraktsiooni tegevusse.

Keskerakonna „teisitimõtlejate“ (mille keskmes oli selgelt 8 Keskerakonna fraktsiooni X Riigikogu koosseisu liiget) poolt otsesed etteheited olidki seotud Keskerakonna juhtimisstiilile, mis rikkuvat põhikirja: erakonna juhtimise on põhikirja väliselt tsentraliseeritud, kus keskset rolli mängib erakonna esimees, kes püüdis „upitada“ erakonna fraktsiooni esimeheks Vilja Savisaart, kuigi fraktsioonis oli algselt kokku lepitud toetamaks Sven Mikseri kandidatuuri (27 kiri, Kesknädal, 2004).

Kehtiv 2005.a põhikiri tugevdab või õigemini sõnastabki selgemini teatud tendentsid juhatuse võimu tugevnemisel: juhatuse ei määrata ametisse ainuüksi erakonna peasekretäri ega erakonna büroo koosseisu, vaid kinnitab otsusega ametisse erakonna fraktsioonide poliitiliste ametikohtade töötajad. Ühe huvitava lisandina on Keskerakonna juhatuse pädevuses ka Keskerakonna Tallinna, Tartu, Narva, Kohtla-Järve ja Pärnu linnade kohalike omavalitsuste fraktsioonide kodukorra kinnitamine. Muudeti ka Keskerakonna fraktsiooni liikme kohustuslikke panuseid parteikassasse: liige peab tasuma erakonna arveldusarvele igakuiselt liikmemaksuna 7 % Riigikogu (või Euroopa Parlamendi) liikme brutopalgast. Erandlikuna teistest erakondadest on Keskerakonna põhikirjas iseseisev peatükk, mis käsitleb Keskerakonna fraktsiooni tegevuse põhimõtteid kohalike omavalitsus volikogudes.

Reformierakonna põhikirja on alates 1994. a asutamisest olulisel määral uuendatud ja muudetud 1995., 1997., 2001. aastal. Kehtiv redaktsioon on vastu võetud erakonna üldkogul 3. juunil 2007. 1997.a põhikiri loob tegelikult erakonna struktuurilise aluse ja kehtestab organisatsioonide pädevused, kohustused ning õigused. Juhatuse koosseisu maksimaalseks suuruseks määratakse kuni viisteist ja minimaalseks vähemalt üksteist liiget, kusjuures juhatusse ei kuulunud peale erakonna üldkogul valitava esimehe *ex officio* ühtegi liiget.

Juhatuse ja fraktsiooni vahetada põhikiri otseselt ei puuduta, kuid juhatuse pädevuses on antud kolm olulist instrumenti: esiteks, sarnaselt kõikidele teistele erakondadele korraldab juhatus ainuisikuliselt erakonna keskkontori tööd ja nimetab peasekretäri, teiseks, juhatus nimetab erakonnapoolsed ministrikandidaadid ning arutab läbi ja kinnitab teised erakonna poolt esitatavad kandidaadid kõrgetele ametikohtadele; viimaks, eraldi punktis sätestatakse, et juhatus on kõrgemal seisel organ kõigile erakonna piirkondlikele ja maakondlikele organitele. Samas, erakonna volikogu, kuhu sarnaselt teiste erakondadega kuuluvad automaatselt kõik fraktsiooni ja juhatuse liikmed, otsustas koostööküsimused ja valimisliitude sõlmimised teiste erakondadega. Tähelepanuväärselt, erinevalt Rahvaliidust, Keskerakonnast ja Mõõdukatest, ei ole Reformierakonna 1997.a põhikirjas eraldi peatükki fraktsiooni kohta.

2001. ja 2007. a redaktsioonides parteisiseste organite võimuvahetuse osas muudatused praktiliselt puuduvad: üks vähene erand on, et volikogule antakse õigus kehtestada liikmemaksu suurus, kuid nii juhatuse, üldkogul, volikogul kui fraktsioonide ülesanded ja õigused on pea üks üheselt üle võetud 1997.a põhikirjast.

Ühendus Vabariigi Eest- Res Publica võttis oma lühikese eluea jooksul- enne ühinemist Isamaaliiduga 2006.a – vastu kaks põhikirja: 2001.a detsembris kogunenud erakonna asutamise üldkogul ning V üldkogul 2005.a. Muidugi oli meteoriidina poliitikataevasse ilmunud erakonna asutamise põhikiri hoopis teistsugune dokument kui temast kümme aastat vanematel Eesti parteidel, sisaldades detailseid võimu- ja ülesandajaotusi organisatsiooni üksuste vahel. Res Publica ei leiutanud jalgratast, erakonna struktuur väljendas üldjoontes teiste Eestis selleks ajaks välja kujunenud parteid organisatsioonilisi mustreid: erakonna kõrgeim organ oli üldkogul, mis valis erakonnale esimehe ja juhatuse; erakonna volikogul oli erakonna kõrgeim organ üldkogude vahelisel ajal ning see moodustus erakonna eestseisuse e juhatusel ning piirkondade esindajatest. Nagu Isamaaliidul ja Mõõdukate, oli Res Publica volikogul roll eelkõige eestseisuse otsuste kinnitamine, kuid

põhikiri sõnastas, et just volikogu võttis erakonna nimel vastu olulisi poliitilisi otsuseid ning andis eestseisusele suuniseid. Volikogu oli ka kohaks, kus kuulati ära erakonna Riigikogu fraktsiooni tegevusaruanne ning anti sellele hinnang, samuti anti volikogule õigus esitada ettepanekuid ja seaduseelnõude algatusi erakonna Riigikogu fraktsioonile ja ministritele. Volikogu kinnitas ka põhikirjajärgselt erakonna peaministrikandidaadi.

Eestseisus koosnes üldkogul valitud erakonna esimehest, peasekretärist, volikogu esimehest ja erakonna fraktsiooni esimehest. Ehkki erakonna eestseisus pidi põhikirja järgi täitma erakonna üldkogu ja volikogu otsuseid, anti talle samas sättes üsna üldsõnaliselt õigus võtta erakonna nimel vastu poliitilisi otsuseid ja avaldusi. Samuti kuulus eestseisuse pädevuste hulka teha rida ettepanekute tegemine volikogule, mille viimane oma otsusega kinnitas: esitada ettepanek koostööpartnerite kohta Riigikogus ja valitsuses ning esitada volikogus kinnitamiseks erakonna osalusel sõlmitud erakondadevahelised lepped. Eestseisus esindas erakonda suhetes teiste erakondadega ning pidas nendega läbirääkimisi ning täitis kõiki muid ülesandeid, mis põhikirja alusel ei kuulunud mõne teise põhikirjalise organi pädevusse. Eestseisusel oli ka volikogu kattuvaid õigusi: esitada Riigikogu fraktsioonile ja ministritele ettepanekuid ja seaduseelnõude algatusi ning samas kuulata ära fraktsiooni tegevusaruanne ning anda sellele tegevussuuniseid.

Riigikogu fraktsiooni käsitlev peatüki olulisem punkt sätestas, et fraktsioon juhindub oma tegevuses erakonna valimisprogrammist ning erakonna üldkogu, volikogu ja eestseisuse otsustest. Enamgi, fraktsiooni tegevuste aluseks on põhikirja kohaselt eestseisuse seisukohad, kuna alusdokument sõnastab, et kuu aja möödudes peale üldvalimisi peab fraktsioon kinnitama oma tööplaani ja tööjaotuskava, kuulates eelnevalt ära eestseisuse seisukohad.

Oluline on märkida ka, et erakonna Res Publica peasekretäri nimetas ametisse esimehe ettepanekul erakonna volikogu ning erinevalt teistest erakondadest ei olnud peasekretäri ülesannetes ega kohustustes väljendatud sõnaselget alluvussuhet erakonna eestseisusele. Peasekretär pidi oma tegevuses aru andma nii eestseisusele, esimehele, volikogule ja üldkogule. Ka kantselei puhul märgitakse põhikirjas, et kantselei korraldab erakonna *organite* tööd.

Res Publica siseorganisatsiooni ülesehitatuse ja võimuhierarhia üks eripärasus kõikidest teistest siinkohal vaadeldud Eesti erakondadest oli põhikirjalise lisaorgani-Poliitikanõukogu-

loomine, mille eesmärgid, pädevused ja ülesanded võeti kokku ühe lausega: „*Erakonna vahetuks poliitilise tegevuse korraldajaks eestseisusevahelisel ajal on poliitikanõukogu*“. Vastavasse nõukogusse kuulusid erakonna esimees, aseesimehed, peasekretär, Riigikogu fraktsiooni esimees ja valitsusjuht ja nõukogu langetas igapäevaseid otsuseid „*/.../juhitudes eestseisuse otsustest*“. Res Publica üks sisedokumente- Res Publica Valimiskord avab poliitikanõukogu pädevuse pisut selgemalt, lisades ühe funktsioonina õiguse esitada eestseisusele oma kandidaadid valitsuse koosseisu (Res Publica valimiskord, 2003). Erakonna eestseisus kas siis kinnitas ministrikandidaadi või lükkas selle tagasi, kooskõlastades selle erakonna fraktsiooniga Riigikogus. Põhikiri sätestas keeruka korra erakonna esindaja tagasikutsumisele valitsusest. Vastav õigus oli volikogul, kellele võis ettepaneku teha piirkond, eestseisus, esimees või Suur Aukohus.

2005.a muudetud põhikiri muutis võimutasakaalu vaid väga kaudselt, ainus sisuline muudatus puudutas juhatuse koosseisu ja struktuuri: erakonna kolme aseesimest ei valinud juhatus enam endi seast, vaid seda tegi üldkogu. Seega vähenes juhatuse liikmete arv 3 võrra 20-lt 17-le, liikmete arvu maksimummäär tõusis 25-le. Poliitikanõukogu koosseisu lisati ka volikogu esimees.

Kõikide erakondade põhikirju ajalises dimensioonis võrreldes on üks vastuvaidlematu tendents püüde erakonna alusdokumendis ajas üha paremini ja detailsemalt kujundada ja struktureerida erinevate parteiorganite kohustused, pädevused ja struktuur. Tänu sellele on üha enam välja kujunemas ka põhikirjaline võimuhierarhia parteiorganisatsioonis, kuid seda ikka üsna üldiste põhimõtetenä, mitte väga detailsete ja rangete nõuetena: partei kõrgeim organ on põhikirjaliselt üldkongress, kus valitakse partei juhatus. Juhatus omakorda moodustab koos erakonna maakonna- ja piirkondlike organisatsioonide esindajatega volikogu. Just volikogu osatähtsuses on erakondadevahelised erinevused märgatavad: Rahvaliidul on volikogu läbi aegade olnud pea kõige olulisem struktuuriüksus ning juhatuse roll on staatiliselt piirdunud erakonna igapäevase asjaajamise juhtimisega, kus poliitilisi küsimusi põhikirjaliselt ei langetata.

Juhatus tähtsuse ja võimuulatuse evolutsioon erakondade põhikirjades on siiski olnud tugevnemissuunaline: pea algusest peale on juhatuse üks ülesandeid olnud erakondade keskkontorite tegevuse kontroll ja ülesehitamine, kuid see omakorda tähendab partei elutähtsate ressursside (rahalisel ja inimesed) koondumist juhatuse käsutusse. Olulise

lakmustestina juhatuse osatähtsusest on ka koalitsiooniläbirääkimiste ja valimisliitude moodustamine ning koostöö tegemise küsimus Riigikogus: kuigi põhikirjaliselt on vastavaid otsuseid lõppinstantsina langetanud valdavalt volikogu, on Mõõdukate ja Reformierakonna hilisemates põhikirjades lisatud säte, et kinnitamise aluseks on erakonna juhatuse ettepanekud. Isamaaliidu puhul anti vastav küsimus 2002.a põhikirjaga juhatuse ainupädevusse.

Teatud määral on seda põhikirjalist tendentsi kinnitanud praktika, näiteks ühe võimaliku näitena 2001.a kolmikliidu valitsemise ajal toimunu, kui Isamaaliidu, tollaste Mõõdukate ja Reformierakonna koalitsioonis arutati ministrite vahetust. Siis sedastas Andres Tarand, tollase koalitsiooninõukogu esimees, et ministrite vahetusest rääkides *“...otsustusõigus ministrite vahetuste üle jääb erakondade juhatustele, nemad panevad paika, kas ja kes peab ministrikohalt tagasi astuma. Lõplikku otsust pole loota enne kui kahe nädala pärast.”* Tarandi sõnul oli seega ministrite tagasikutsumise algatuse õigus peamiselt erakondade juhatusel, milles sõnaõigus samuti Riigikogu fraktsioonidel ja peaministril (Viivik, 03.04.2001).

Veelgi olulisem tendents põhikirjalistes arengutes on Riigikogu fraktsioonide tihti sõnasõnaline sidumine juhatustega: kui 1990.a lõpus vastu võetud põhikirjades sageli eraldi peatükk parlamendifraktsioonide kohta puudus, siis juba 2000.a esimesel poolel on pea kõikide erakondade põhikirjades pühendatud eraldi sanktsioonid fraktsiooni moodustamise põhimõtetele Riigikogus. Viimane oli eriti oluline tendentsi tõttu, kus fraktsioonide vahetamine Riigikogus oli sagedane. Põhikiri püüdis teatud sanktsioonidega (erakonnast väljaviskamine) seda ohjeldada. Järk-järgult lisandusid Riigikogu fraktsioone puudutavatesse peatükkidesse erakondade põhikirjades sätted ka otseset käsuahelast: Keskerakonna ja Res Publica osundas sellele nõue, et fraktsiooni tööplaanid ja tegevuskavad lähtuvad juhatuse otsustest. Fraktsioon tehti aruandekohuslaseks Isamaaliidu ja Mõõdukate juhatuste ees (viimase puhul lisaks volikogule), vaid Rahvaliidu puhul pidi fraktsioon aru andma vaid volikogu ees. Reformierakond moodustab siin erandi, erakonna põhikirjades ei ole olnud eraldi peatükki Riigikogu fraktsiooni kohta.

2.1.3 Juhatus ja fraktsiooni võimuvahekord kehtivates põhikirjades

Evolutsioonist tänapäeva jõudes on oluline silmas pidada, et põhikirju analüüsid ei ole juhatuste kui ka Riigikogu fraktsioonide vahekord, nende pädevused, ülesanded ning kohustused alati üks-üheselt väljendatud: kui Keskerakonna ja Reformierakonna põhikirjad deklareerivad, et juhatus juhib erakonna tegevust, siis Isamaaliidu põhikirja kohaselt juhib juhatus erakonna tegevust üldkogu ja volikogude vahelisel ajal. Res Publica viimane põhikiri sätestas veelgi täpsemalt ja vähemambitsioonikamalt, et eestseisus „täidab erakonna üldkogu ja volikogu otsuseid ning võtab erakonna nimel vastu poliitilisi otsuseid”. Sotsiaaldemokraatliku Erakonna juhatus on põhikirja alusel oma tegemistes samuti peamiselt volikogu ja üldkogu otsustest lähtuv, kuid erinevusena Res Publicast on lisatud, et „juhatus võtab erakonna nimel vastu poliitilisi otsuseid ja avaldusi”. Veelgi vähem on juhatuse rollist erakonnas kirja pandud ERLi põhikirja, mis ei sätestagi juhatuse põhiülesannet ja üldist tegevuse eesmärki, piirdudes vaid juhatuse funktsioonide loetlemisel organisatsiooni üldise haldusjuhtimisküsimustega.

Fraktsioonidele on põhikirjades nii mahuliselt kui sisuliselt veelgi vähem ruumi ja tähelepanu pühendatud. Kõikidel siin käsitlevate parteide alusdokumendis, va Reformierakond, on fraktsioonile pühendatud lüheldane alapeatükk. Ehkki eraldi alapeatükk parlamendifraktsiooni kohta võib olla lühike, peab vaatama ka fraktsiooni ning eelkõige selle esimehe kohustusi teiste organite suhtes, mis viitavad sageli otseselt teatud alluvussuhetele ning on sageli põhikirjades liigendatud teiste parteiorganite, sh eriti juhatuse, alapeatüki juurde. Vaatamata sellele on pidanud van Biezen fraktsiooni vähest mainimist partei põhikirjas üheks märgiks, mille kohaselt fraktsioon on oma tegemistes suhteliselt iseseisev ning seda eriti võrreldes juhatuse positsiooniga (van Biezen, 2003:161).

Vaadeldes eraldi parlamendifraktsioone käsitlevaid peatükke erakondade põhikirjades, siis **Keskerakonna** põhikiri märgib otseselt, et fraktsiooni moodustavad Riigikogus Keskerakonna liikmed ning fraktsiooni peamine ülesanne on viia ellu erakonna poliitikat. Keskerakonna fraktsioon „*juhindub oma tegevuses erakonna põhikirjast ja programmist ning kongressi, erakonna juhatuse ja volikogu otsustest*“. Protseduuriliselt reguleerib Keskerakonna fraktsiooni tööd erakonna juhatuse kinnitatud kodukord. Võimuvahekorra ühe selgeima näitena sätestab kehtiv põhikiri, et Keskerakonna fraktsiooni liikmed on „kohustatud täitma Keskerakonna juhatuse otsuseid ja Keskerakonna fraktsioonis sõlmitud kokkuleppeid“.

Näiteks Keskerakonna põhikirja kohaselt peab Riigikogu institutsiooni nimetatavatesse ametisse (komisjoni või nõukogusse) tööle asumiseks ja Keskerakonna fraktsioonist lahkumiseks olema erakonna juhatuse nõusolek. Juhatuse nõusolekuta lahkunud isik arvatakse erakonnast välja. Keskerakonna fraktsiooni esimees esineb aruandega nii volikogu kui juhatuse koosolekul, kus esitab fraktsiooni tööplaani ja ülevaate tegevusest.

Eestimaa Rahvaliidu põhikiri sätestab, erakonna fraktsiooni puudutavas peatükis, et fraktsioon kooskõlastab oma tegevuse Rahvaliidu volikoguga, „*/.../ kelle seisukohad on fraktsioonile kohustuslikud*“. Fraktsioon osaleb koalitsiooniläbirääkimistel volikogu kehtestatud volituste alusel. Sarnaselt Keskerakonnale sätestab põhikiri fraktsiooni käsitlevas alapeatükis, et juhul, kui fraktsiooni liige astub fraktsioonist välja, lahkub ta ühtlasi parteist. Fraktsioon on aruandekohuslane volikogu ees, mis „*kuulab ära ka fraktsiooni esimehe aruande ning annab sellele ka hinnangu*“.

Sotsiaaldemokraatliku Erakonna põhikirjas on huvitav märkus, et kui fraktsiooni moodustamise võimalus Riigikogus puudub, tegutsetakse fraktsiooniga samadel põhimõtetel: kus fraktsioon juhindub erakonna valimisprogrammist ning erakonna üldkogule, volikogu ja juhatuse otsustest. Fraktsioon annab oma tegevusest aru nii „*erakonna üldkogule, volikogule kui ka juhatusele*“. Olulise punktina on just volikogul õigus esitada parlamendiesindusele ettepanekuid ja seaduseelnõude algatusi (ja erakonda Vabariigi Valituses esindavatele ministritele).

Isamaa ja Res Publica Liidu põhikirjas väljendub fraktsiooni käsitlev alapeatükk kahe ühinenud erakonna põhikirjade liitmisel tekkinud põhimõtete sulamit. Põhikirja kohaselt lähtub IRL-i fraktsioon oma tegevuses „*erakonna programmist, valimisprogrammist, suurkogule, volikogu ja eestseisuse otsustest, samuti teiste Riigikogus esindatud erakondadega sõlmitud kokkulepetest*“. Fraktsioon küll koostab oma tööprogrammi ja tegevuskava, kuid teeb seda kuulates ära eestseisuse seisukohad. Otsese aruandmise kohustus põhikirjajärgselt on fraktsioonil suurkogule ja eestseisuse ees. Fraktsioonil on õigus kuulata ja arutada läbi erakonna ministrite aruanded nende jooksvast tegevusest, kusjuures ministrite osalemine fraktsiooni koosolekul on kohustuslik.

Reformierakond moodustab teatud mõttes erandi, fraktsioonile ei ole eraldatud põhikirjas eraldi alapeatükki, kogu põhikiri on võrreldes teiste eesti erakondadega küllaltki napp.

Fraktsiooni liikmed kuuluvad automaatselt küll erakonna volikogusse, mille pädevusse kuulub Riigikogu fraktsiooni ja Erakonda Vabariigi Valitsuses esindavate ministrite aruannete ära kuulumine ning annab vajadusel nendele hinnangu andmine.

Ehkki otseselt ei ole põhikirjades sätestatud ka parlamendifraktsiooni ja juhatuse vahet, on nii Keskerakonnas, IRL-il kui ka Sotsiaaldemokraatidel põhikirjas säte, mille kohaselt on juhatusel õigus anda parlamendifraktsioonile tegevusjuhiseid ja algatada oma esindajate kaudu seaduseelnõusid. Keskerakonna puhul kinnitab juhatus koguni fraktsiooni tööplaani, IRLi puhul peab fraktsiooni tegevuskava ja tööplaani koostamisel ära kuulama eestseisuse seisukohad.

Seevastu juhatuste ülesanded ja õigused ning kohustused on kehtivates erakondade põhikirjades nii laiemad kui selgepiirilised. Ka juhatuse koosseisu suuruse ja valimise põhimõtted on erakondadel enamasti kirjas samuti põhikirjades. Need on erakonniti küllalt sarnased: juhatus valitakse reeglina üldkogul, salajase hääletuse tulemusena, erandi moodustab siinkohal jällegi ERL, mille põhikiri sõnastab, et „ERL-i juhatus kinnitatakse volikogus vähemalt 11-liikmelisena”. Juhatus suureneb, kuid jääb üldjoontes erakonniti 11- 39 liikme piiridesse⁸(vt Tabel 8)

⁸ Ülempiiri seab juhatusle IRLi põhikiri

Tabel 3. Juhatuse koosseis ja peamised ülesanded kehtivates põhikirjades

	• Juhatuse koosseis	• Peamised ülesanded
SDE	<ul style="list-style-type: none"> Valitakse üldkogul 2 aastaks, kus iga delegaadi hääle arv on pool valitavate kohtade arvust ümardatuna väiksema täisarvu poole vähemalt 9, mitte rohkem kui 21 liiget Staatuse järgi kuuluvad esimees, aseesimehed, peasekretär 	<ul style="list-style-type: none"> Võtab vastu poliitilisi seisukohti ja avaldusi erakonna nimel Esitab ettepanekud seaduseelnõude algatusi Riigikogu fraktsioonile ja erakonna ministritele Esitab volikogule ettepanekud koostööks riigikogus Erakonna peasekretär täidab juhatuse otsuseid
KESK	<ul style="list-style-type: none"> Kongress e üldkogu valib 14 liiget 2 aastaks Juhatusse kuuluvad: kongressil valitud esimees ja 14 kongressil valitud juhatuse liiget, erakonna volikogu esimees, Riigikogu Keskerakonna fraktsiooni esimees, erakonna noortekogu esimees. 	<ul style="list-style-type: none"> Kinnitab esimehe ettepanekul ametisse peasekretäri ja büroo koosseisu Kinnitab fraktsioonide tööplaani Annab esindusvolitused ja korraldab esindamisega seotud asju Korraldab erakonna rahastamist ja eelarve
ERL	<ul style="list-style-type: none"> Valitakse kongressil 15 liiget üheks aastaks, mille kinnitab volikogu Ametikoha järgi ERL-i auesimees (auesimehed), esimees, aseesimehed, peasekretär ja ERL-i fraktsiooni esimees Riigikogus. ERL-i esimees on ühtlasi juhatuse esimees ja aseesimehed ühtlasi juhatuse aseesimehed. 	<ul style="list-style-type: none"> otsustab töölepingute sõlmimise erakonna palgaliste töötajatega korraldab erakonna finants- ja majandustegevust kinnitab ametisse peasekretäri, kes on aruandluskohuslane juhatuse ees nimetab erakonna delegatsioonid poliitilisteks läbirääkimisteks ja nende volitused
REF	<ul style="list-style-type: none"> valitakse üldkogul 14 liikmelisena 2 aastaks ameti järgi kuulub juhatusse üldkogul valitud erakonna esimees. Juhatus aseesimehed valivad juhatuse liikmed endi seast. 	<ul style="list-style-type: none"> kinnitab poliitilisteks läbirääkimisteks erakonnapoolsed delegatsioonid ja annab neile volitused nimetab erakonna ministrikandidaadid, samuti arutab läbi ja kinnitab Erakonna poolt esitatavad või toetatavad kandidaadid teistele kõrgetele ametikohtadele nimetab kuni kaheks aastaks ametisse Erakonna peasekretäri
IRL	<ul style="list-style-type: none"> koosneb 24 kuni 39 liikmest. Valitakse suurkogu poolt 2 a. 20 erakonna liiget, lisaks esimees, kolm aseesimeest. sõnaõigus peasekretäri, volikogu esimehel, Riigikogu fraktsiooni esindajal ja ministritel, aukohtu ja revisjonikomisjoni esindaja, erakonnal auesimees. 	<ul style="list-style-type: none"> Juhib erakonda volikogude ja suurkogu vahepeal Korraldab riigi tasandil koostööd teiste erakondadega Juhib RK valimiskampaaniat Korraldab tegevust rahvusvahelisel tasandil Esitab volikogule peasekretäri kandidaadi Juhib erakonna majandustegevust Otsustab valitsuskoalitsioonidesse kuulumist Esitab ministrikandidaadid

Allikas: Kehtivad ERLi, IRLi, Keskerakonna, Reformierakonna ja SDE põhikirjad

Pea kõikide siin analüüsitud erakondade põhikirjad sätestavad fraktsiooni aruandekohustuse, kuigi Rahvaliidul ja Mõõdukatel pigem erakonna volikogule kui juhatusele. Rahvaliidu sättel, et liikme lahkumisel fraktsioonist arvatakse ta automaatselt välja erakonna liikmete hulgast, on iseloomulik Hispaania ja Portugali sotsiaaldemokraatlike parteidele (PSOE, PSD) nn *honorary commitment* klauslile, mis näitab selgelt, et juhatuse (kes tegeleb liikmete arvestamise ja nende väljaviskamisega) domineerib oma mandaadist sõltumatute parlamendiesindajate üle ning millele nii langeb ka nn. eriarvamuste mahasurumise roll (van Biezen, 2003:163).

Juhatuse ja fraktsioonivahelise võimuvahekorra analüüs põhikirjade baasil näitab, et pea kõikides parlamendierakondades käsutavad erakonna juhatused erakonna finantsressursse läbi peakontori sisulise kontrolli. Veelgi tähtsam, et juhatuste kätes on partei peasekretäri ning enamikel juhtudel ka partei keskkontorite töötajaskonna värbamine. Ainsana siin käsitlevatest erakondadest sätestab Keskerakonna põhikiri otseselt, et erakonna juhatuse otsuse alusel kinnitatakse ametisse ka fraktsiooni (ja teiste poliitiliste) ametikohtade palgalised töötajad. Samuti kohustab Keskerakonna põhikiri fraktsiooni liiget tasuma erakonnale igakuiselt liikmemaksuna 7 % Riigikogu liikme brutopalgast ja Euroopa Parlamendi liige samasuure osa vastavalt Euroopa Parlamendi liikme brutopalgast.

Põhikirjade analüüs näitab, et vähemasti alusdokumentides on Eesti erakondades parlamendifraktsioon pigem partei keskjuhatuse kontrolli all. Keskerakonnal on parlamendifraktsiooni tegevus selgesõnaliselt seotud juhatuse otsuste ja juhtnööridega, isegi fraktsiooni kodukord koostatakse juhatuses. Nõue, et parlamendifraktsiooni liikmed on kohustatud maksma osa oma parlamendipalgast otse parteikassasse, on omane mitmele Lääne-Euroopa sotsialistlikele ning eriti kommunistlikele parteidele (Duverger, 1954:198). Üheski põhikirjas pole viidatud fraktsiooni autonoomsusele, vähenegi, mis antud valdkonda puudutab viitab aga kindlalt, et parlamendiesindus parteis allub pigem partei keskjuhatusele, kui vastupidi.

Fraktsiooni ja juhatuse võimutasakaalu analüüsides on oluline lisaaspekt erakondade muu organite roll, milles Eestis tõuseb esile volikogu. Kui partei kongress või üldkogud⁹ tegutsevad teatud valimisorgani ja partei real liikmetele formaalsete aruannete esitamise ja

⁹ Nimetused on vastavalt Res Publical, Reformierakonnal, Sotsiaaldemokraatidel Üldkogule, Isamaa ja Res Publica Liidul ning varasemal Isamaaliidul Suurkogule ning Rahvaliidul ja Keskerakonnal Kongress

organite valimiskohana (valitakse juhatus, esi- ja aseesimehed, ning muud parteiorganid), siis volikogu on teatud regionaaltasandi ja juhtkonnavaheliseks lüliks. Pea kõikides erakondades (mööndustega Keskerakond, kus volikogu kinnitab otsuseid) on volikogu osatähtsus organisatsioonis vägagi oluline, olles sisuliselt kohaks, kus otsustatakse valitsuskoalitsiooniga liitumine. Volikogule (ERLi ja SDE puhul) ja juhatusele (Keskerakonna puhul) on antud ka õigus esitada ettepanekuid ja seaduseelnõusid läbi fraktsiooni Riigikogus. Reformierakonna volikogu kuulab ära fraktsiooni esindaja ja erakonna ministrite aruandeid ja annab neile vajadusel hinnangu.

Nii on juhatuse ja fraktsiooni võimuvahekorra seisukohast kõnekas fakt, et IRLis ja Sotsiaaldemokraatlikus Erakonnas ei ole Riigikogu liikmed, erinevalt juhatuse liikmetest, automaatselt volikogus esindatud, kuigi IRLI põhikirja kohaselt võivad fraktsiooni liikmed osaleda volikogu istungil sõnaõigusega. Reformierakonna ja Keskerakonna volikogusse aga kuuluvad ametikohaselt nii fraktsiooni kui ka juhatuse liikmed. Rahvaliidu volikogu liikmed aga valitakse eraldi üldkogul, ametkoha alusel kuuluvad volikogusse aga fraktsiooni, mitte juhatuse liikmed.

Üheks väga oluliseks parteidevaheliseks institutsiooniks on koalitsiooninõukogu- mida parteide põhikirjad ega seadused ei maini, kuid mille osatähtsus on koalitsioonis vägagi keskne, seda ka ministrite taandamisel või asendamisel. Teatud mõttes on koalitsiooninõukogu organ, mida võib käsitleda võimendava muutujana võimutasakaalu analüüsil, kuna sisuliselt on tegu parteideülese organiga, mis partei võimul olles on peamine institutsioon, mis sisuliselt kujundab poliitikat. Koalitsiooninõukogu eksisteerib kohana, kus valitsuse moodustunud erakonnad peamised vaidlusküsimused ja seisukohad selgeks räägivad, selle koosseis ja sisemine toimemehhanism on seega fraktsiooni ja juhatuse võimuvahekorra üks potentsiaalne näitaja: fraktsiooni ja juhatuse kaasatus on vägagi oluline. Kuid koalitsiooninõukogu pole üheski erakonna põhikirja otseselt mainitud, kuigi koalitsiooniläbirääkimised on ühe või teise üksuse pädevuses, sinna kuulumist võib välja lugeda vaid ajakirjanduse vahendusel ning organina pole koalitsiooninõukogu kujunemist, osatähtsust poliitilises süsteemis ning tegutsemist ei politoloogilises kirjanduses ega ajakirjanduses praktiliselt üldse käsitletud.

Ka institutsiooni kujunemisest ja struktuurist on väga vähe teada. Koalitsiooninõukogu kohta on teatud selgitusi ja koostamispõhimõtteid avanud vaid Edgar Savisaar ühes konverentsi

ettekandes 2004.a algul, millest katked on avaldatud erakonna häälekandjas „Kesknädal“. Savisaare kinnitusel on koalitsiooninõukogu olnud parteidevaheline ja nende parteide parlamendifraktsioonide vaheline kooskõlastusorgan, ilma milleta „pole päriselt hakkama saanud“. 2001.a valitsuse moodustanud Keskerakonna ja Reformierakonna koalitsiooninõukogu tekkis näiteks erakondade läbirääkimisdelegatsioonide otsuse tulemuse ja käepikendusena ja nõukokku kuulus 2001. aastal mõlemast erakonnast kolm liiget, kes esindasid vastavalt erakonda (peasekretär), selle parlamendifraktsiooni (fraktsiooni esimees) ja ministrite rühma (erakonna esimees). Savisaare sõnul oli 2003.a valimiste järel Koalitsiooninõukogu kandepind aga kitsenes, milles olid esindatud peamiselt parlamendifraktsioonid ning peaminister ja erakonna valitsusdelegatsiooni juht ehk siis ministriterühma vanem, kes kutsuti osalema vaid sõnaõigusega (Savisaar, 2004)

Nii on koalitsiooninõukogu koosseisu alati kuulunud nii fraktsiooni esimees kui erakonna esimees, kes kõikides parteides on erakonna juhatuse esimees. See fakt räägib vastu erakonna fraktsiooni kõrvaletõrjutusele erakonna poliitikakujundamise protsessis, kuid fraktsiooni esimehe roll koalitsiooninõukogus ei ole teada - kuivõrd kooskõlastatakse või kujundatakse erakonna otsused fraktsioonis, sama kehtib ka juhatuse kohta. Nii saab lähtuda vaid kaasatuse faktist, kus fraktsiooni esimees on koalitsiooninõukogusse alati kaasatud võrdsena võrdsete seas.

2.2 Osalus: Parlamendifraktsiooni ja juhatuse koosseisude kattuvus

2.2.1 Juhatusse kuulumine *ex officio* Eesti erakondade põhikirjades

Nagu eelnevalt viidatud, võib *ex officio* reeglite olemasolu muuta juhatuse ja parlamendifraktsiooni koosseisu kattumise üsna ulatuslikuks, kui kõikidele parlamendisaadikutele antakse automaatne otsustusõigusega koht ka juhatuses. Eesti parlamendiparteide praktikas sellist sätet ei ole esinenud, ametikoha alusel on otsustusõigus juhatuses parlamendifraktsiooni esimehel vaid Keskerakonnas ja Rahvaliidus, sõnaõigus juhatuse koosolekul on fraktsiooni esindajal IRLis ning kõigil liikmetel Sotsiaaldemokraatlikus Erakonnas.

Eestimaa Rahvaliit moodustab erandi, juhatuse koosseis ei valita põhikirjaliselt üldkongressil, vaid on kinnitav volikogu otsusega ning on seega muutuv. Rahvaliidu 2002.a põhikirja redaktsioon sätestas, et juhatuse kuulusid ametikoha järgi esimees, ase- ja auesimehed ning sel hetkel erandlikuna ERL-i fraktsiooni esimees. Isamaliidu¹⁰ 1997.a põhikirja kohaselt oli *ex officio* juhatuse liikmete arv üks: juhatus koosneski suurokogul valitud juhatuse liikmetest ning esimehest, kuid 2002.a põhikirja muudatustega kaasati juhatuse koosoleku töösse sõnaõigusega erakonna Riigikogu fraktsiooni esindaja ja ministrid, lisaks ka aukohtu ja revisjonikomisjoni liikmed. 2005.a põhikirja muudatustega lisati sõnaõigusega juhatuse töös osalevate liikmete nimistusse peasekretär. ÜVE-Res Publica erakonna asutamisel 2001.a vastu võetud põhikiri märkis, et eestseisusse kuulus ametikoha järgi üldkogul valitud erakonna esimees, peasekretär, volikogu esimees ja fraktsiooni esimees. Eestseisuse koosolekul võisid auesimees, revisjonikomisjoni, valimis-ja programminõukogu, aukohtu esimehed, fraktsiooni liikmed ja ministrid osaleda sõnaõigusega. IRLi tänane põhikiri on mõneti kompromiss: erakonna eestseisusesse kuuluvad esimees ja kolm auesimeest ning töös osalevad sõnaõigusega peasekretär, volikogu esimees, Riigikogu fraktsiooni esindaja ja ministrid, samuti Erakonna aukohtu ja revisjonikomisjoni esindajad. Res Publica põhikirjast on säilinud punkt, et kui erakonnal on auesimees, on sõnaõigusega osalemine lubatud ka temal.

¹⁰ 2007.a ühinesid Isamaaliit ja ÜVE- Res Publica Isamaa ja Res Publica Liiduks (IRL)

Sotsiaaldemokraatliku erakonna juhatuse koosseisu kuulusid 1998.a erakonna põhikirja järgi täieõigusliku liikmena *ex officio* üsnagi rohkearvuliselt inimesi: erakonna esimees ja aseesimehed, kelle täpse arvu määras üldkogu iga valimiste eel, volikogu juhataja ja asejuhataja, programmi- ja põhikirjatoimkonna ning volikogu toimkondade esimehed ja peasekretär, kes samuti valiti üldkogul. 2003.a põhikirja muudatustega vähendati ametikoha järgi juhatusse kuulunud inimesi, seda privileegi ei olnud enam toimkondade ega volikogu esi- ega aseesimeestel, kuigi hetkel on neil juhatuses osalemine võimalik sõnaõigusega, sama õigus on antud ka kõikidele erakonna Riigikogu fraktsiooni liikmetele ja valitsuse ministritele. Keskerakonna põhikiri sätestas 1998.a, et juhatusse kuulusid ametikoha järgi erakonna esimees, erakonna osakondade esindaja ja Keskerakonna noorteorganisatsiooni esimees, samuti parlamendifraktsiooni esimees. 2000.a uue põhikirjaga kriipsutati nimekirjast maha osakondade esimees ja asendati volikogu esimehega, kusjuures juhatuse koosseisu nimetava punkti juurde märgiti, et fraktsiooni esimees oli automaatselt ka erakonna abiesimehe õigustes. Tänapäev 2005.a põhikiri sätestab juhatuse koosseisu samasisulisena, kuid erakonna abiesimehe säte on kustutatud. Reformierakonna 1997.a põhikiri deklareerib kuivalt, et juhatuse moodustavad vaid üldkogul valitud esimees ja juhatuse liikmed, muutusi pole siin kaasa toonud ei 2001. ega 2007.a (senini kehtiv) redaktsioon.

Tabel 4. Ametikoha järgi juhatusse kuuluvate isikud

	<i>Ex officio</i> juhatuses	Partei esimees	Aseesimees (-mehed)	Peasekretär	Fraktsiooni kaasamine juhatusse	Muud ex officio liikmed
ERL	7	X	X (4)	X	esimees	avesimees
IRL	4	X	X(3)	SÕ*	SÕ esindaja,	SÕ: Ministrid, auesimees ja revisjonikomisjoni esimehed,
KESK	4	X	-	-	esimees	Volikogu esimees, noortekogu esimees
REF	1	X	X (2)	-	-	-
SDE	5	X	X (3)	X	SÕ kõik liikmed	SÕ: Toimkondade esimehed, aukohtu esimees, ministrid, volikogu ase- ja juhataja

Allikas: Rahvaliidu, IRL-i, Keskerakonna, Reformierakonna ja Sotsiaaldemokraatliku erakonna kehtivad põhikirjad

Kokkuvõtvalt nähtub, et parlamendifraktsiooni esimees kuulub ametikoha järgi juhatuse koosseisu (ajalooliselt kuni tänaseni kehtivate põhikirjade alusel) juhatusse Keskerakonnas, Rahvaliidus ja Res Publicas. Samas, ühenderakonnas IRL-is enam mitte. Sõnaõigusega osalemise õigus juhatuse koosolekul oli fraktsioonijuhile antud Isamaliidus, ning sealt on säte kolitud ka tänase IRL-i põhikirja. Alates 2003.a anti Sotsiaaldemokraatlikus erakonnas võimalus sõnaõigusega juhatuse koosolekul osaleda kõigile erakonna Riigikogu fraktsiooni liikmeile ja ministritele. Reformierakonna põhikirjas ei ole ei ajalooliselt ega tänasel päeval parlamendifraktsioonile juhatuses automaatset kohta (isegi pelgalt sõnaõigusega) antud.

2.2.2 Avaliku võimu esindajate esindatus juhatuses 1995-2007

Analüüsid juhatuste ja parlamendifraktsioonide liikmete kattuvusmuutrit läbi aegade, nähtub, et Riigikogu fraktsioonide liikmete osakaal juhatuses on läbi aegade olnud küllaltki suur, kuigi näitaja on olnud erakonniti kõikumine (vt tabel 4). Mõningatel perioodidel on teatud erakondade puhul kerge tekkima küsimus, kus on piir, millest algab üldse juhatuse ning lõpeb

* sõnaõigusega

fraktsioon või vastupidi, teisalt on parlamendisaadikute osakaal langenud ajutiselt kolmandikuni.

Tabel 5. Parlamendiliikmete osakaal juhatuses, protsentides

	ERL	IL/IRL	KESK	REF	Res P	SDE
1995		37		80		
1996		40	38			38
1997		47	31	60		
1998		40				31
1999		60		40		25
2000	50		50			
2001	19	60		27		33
2002	11	47	44			
2003	27	40	75	47	29	40
2004		33			38	
2005	33	33	38	40	52	40
2006	35					
2007	27	63	75	60		30

Allikad: Juhatuste nimekirjad; Riigikogu VII, VIII, IX koosseis. Statistikat ja Kommentaare; Riigikogu X koosseis. Statistikat ja kommentaare.

Erakondade juhatuste liikmete arv on enamasti põhikirjaliselt fikseeritud ning muutunud erakonniti ja ajas küllaltki vähe (vt tabel 8). Kuna Riigikogusse valitud erakonna fraktsiooniliikmete arv on muutuv, ei arvestata siinkohal mitte valimistel saadud mandaate valimispäeval või Riigikogu kokkutulemisel, vaid seda, kas parlamendisaadik juhatuse valimise hetkel kuulus veel Riigikogu vastava erakonna fraktsiooni. Seega mõjutab osakaalu näitajat otseselt omandatud mandaatide arv, aga ka valitsusse minek ministrina või saadiku lahkumine fraktsioonist. Arvestada tuleb, et juhatuse liikmete arv on võetud siinkirjutajale kättesaadavate ametlike andmete järgi, mis mõnelgi juhul erinevad põhikirjas kirja pandud piiridest, sest ei arvesta jooksvaid muudatusi juhatuses- näiteks Mõõdukate ja Isamaaliidu puhul ei määranud põhikiri *ex officio* juhatusse kuuluvate aseesimeeste arvu.

Teatud eriti silmatorkavad kõikumised on seletatavad erakonnasiseste tülidega: näiteks Keskerakonna puhul on 2003. ja 2005.a kukkumise taustaks fraktsiooni lõhenemine e „sotsiaalliberaalide“ lahkumine ja liitumine teiste erakondadega Riigikogu X koosseisu ajal. Tüli langetas 2005.a. parlamendisaadikute osakaalu protsenti peaaegu kaks korda: 75-lt 38-le, kuid pärast 2007.a üldvalimisi valitud Keskerakonna juhatuse koosnes taas kolme neljandiku ulatuses parlamendisaadikutest. Teisalt, Rahvaliidu üsna kõrget kattuvust 2000.a ning

hilisemat langust võib seletada ühinemisjärgse üleminekuaja lõppemisega, ka oli erakonna fraktsioon Riigikogus oli üsna väike- seitse kohta. Ühinemisjärgse IRLi näitaja on samuti üsna märkimisväärne, pidades meeles, et sisse pole arvestatud üldvalimiste järgselt ministriks tõusnud poliitikuid, Isamaaliidu näitajat mõjutab otseselt 2003.a valimiste keskine tulemus- 7 mandaati (vt Tabel 7). Reformierakonna 1995.a protsent, kus juhatus sisuliselt koosneski parlamendisaadikutest, näitlikustab partei moodustumist parlamendis, kus juba esindatud saadikud koondusid, asutades uue partei. Samas on parlamendiliikmete osakaal juhatuses püsinud läbi aastate u 50 juures, seda vaatamata pidevale kuulumisele valitsusse. Mõõdukate erakonna näitajat vormib asjaolu, et juhatusse kuulus üsna mitu inimest staatuse poolest, 1999.a juhatuse valimised toimusid aga pretsedenditult enne (edukaks osutunud) üldvalimisi.

Üldtrendina võib täheldada siiski parlamendisaadikute osakaalu suurenemist juhatustes: 2007. aastaks on kolme suurima erakonna-IRL-i, Keskerakonna ja Reformierakonna- juhatused pea kahe kolmandiku ulatuses koosnemas parlamendisaadikutest, ERLi puhul on protsent väiksem, kuid arvestada tuleb, et kõik kuus mandaati omandanud poliitikut kuuluvad juhatuse koosseisu ning Sotsiaaldemokraatliku erakonnal on vastav näitaja kümnest kuus.

Otsese lihttehte tulemusena saadud protsendid ei ava aga kõiki aspekte, mida parteiorganisatsiooni võimuhierarhia avamisel ja analüüsimisel tuleb silmas pidada. Partei juhatuse ja fraktsiooni võimutasakaalu küsimuse seisukohalt kattumismustrit analüüsidest avaneb nüansirikkam pilt, kui juurde arvestada kogu fraktsiooniliikmete arv ning valitsusse kuuluvad ning ministrid fraktsiooniliikmete arv juhatuse valimise hetkel (Tabel 6). Viimased ei kuulu erakondade põhikirjade järgi juhatusse *ex officio*¹¹.

¹¹ Ei kehti Rahvaliidu puhul, kuna erakonnas kinnitab juhatuse koosseisu volikogu eraldi juhatuse kodukorraga ning sinna on lisatud klausel, et kõik erakonna ministrid on ka juhatuse liikmed

Tabel 6. Parlamendisaadikud ja ministrid juhatustes 1995-2007.

	ERL	IL/IRL	KESK	REF	ResP	SDE
1995		7/19/8/*		12/15/19/*		
1996		6/15/8/*	6/16/15/*			6/16/6/*
1997		7/15/8/*	5/16/10/*	9/15/19/*		
1998		6/15/7/*				5/16/6/*
1999		9/15/18/1		6/15/18/4		5/20/6/*
2000	8/16/7/*		8/16/28/*			
2001	4/21/7/*	9/15/18/2		4/15/18/4		6/18/17/2
2002	2/18/7/*	7/15/18/*	7/16/28/3			
2003	4/15/13/1	6/15/7/*	12/16/28/*	6/15/18/3	6/21/28/4	6/15/6/*
2004		5/15/7/*			8/21/28/*	
2005	6/18/13/1	5/15/7/*	6/16/21/3	6/15/19/3	11/21/28/*	6/15/6/*
2006	6(18/12/2)					
2007	6/22/6/*	15/24/19/4	12/16/29/*	9/15/31/5		6/20/10/3

Tabelis on esimesena märgitud partei fraktsiooni liikmete arv juhatuses, juhatuse liikmete koguarv, fraktsiooniliikmete koguarv, ministrite arv juhatuses. Tärn tähistab, et erakond ei kuulunud valitsusse juhatuse valimise hetkel.

Allikad: Juhatuste nimekirjad, Riigikogu Kantsleil

Sellisel koondatud andmed näitavad partei avaliku võimu teostaja (erakonda valitsuses esindavad ministrid kui ka parlamendisaadikud) ja juhatuse kattumismustrit, mis kokkuvõttes on tõend avaliku võimu kandjate domineerimisest juhatuses. Muidugi on pikaealiste võimuparteide Keskerakonna, Reformierakonna ja Res Publica praktika ministrite valimisel juhatusse on ulatuslikum, kuid olulise määrgina torkab silma fakt, et võimuteostajad omavad mitmelgi juhul juhatuses *de facto* enamust. Kuna kõikide parlamendierakondade juhatuses langetatakse otsuseid lihthäälteenamusega, on tegemist otsese vahendiga oma võimu maksmapanemisel.

Võrdlusandmetena võib siinkohal esitleda samasisulisi, 1997-1998a. andmeid Ungarist, Tšehhist, Portugalist ja Hispaaniast ning Belgiast

Tabel 7. Parlamendiliikmed ja ministrid juhatuses valitud riikides

	Juhatuse suurus	Saadikud	%	Ministrid
<i>Portugal</i>				
PCP	28	7	25	
PS	9	7	78	5
PSD	12	8	67	
<i>Hispaania</i>				

* Tähistab opositsioonis olekut

PCE	11	3	27	
IU	17	3	18	
PSOE	13	7	54	
PP	13	11	85	5
<i>Ungari</i>				
KDNP	7	3	43	
FIDESZ	11	9	82	
FKGP	11	10	91	
SZDSZ	11	10	91	2
MSZP	15	14	93	3
<i>Tšehhi</i>				
ODS	7	7	100	5
ODA	7	7	100	3
KDU-CSL	7	6	86	
CSSD	8	6	75	
KSCM	8	6	75	
<i>Belgia</i>				
CVP	54	24	44	
PSC	37	11	30	
PS	32	11	34	
SP	21	12	57	
VLD	30	17	57	
VB	14	10	71	

Allikas: van Biezen 2003:168

Krupavicius ja Zvaliauskas on pakkunud samasisulisi kahe partei- Demokraatliku Tööpartei ja Kodumaa liidu andmeid 1992-1996 ja 2001.a võrdluses, kui Demokraatliku Tööpartei fraktsiooniliikmete osakaal iseseisvumisjärgsel ajal ulatus 52.3 protsendini, siis 2001. a oli vastav protsent juba 72.4. Kodumaa Liidu fraktsiooniliikmete osakaal oli ajavahemikus 1992-1996 61.4 ning kasvas 2001. aastaks samuti üle 70, täpsemalt 71.4 protsendini (Krupavicius ja Zvaliauskas, 2004: 97)

Andmete aegumine ja pärinemine eri perioodidest teevad ulatuslikud üldistused keeruliseks, kuid siiski näitavad, et Eesti parteides on parlamendisaadikute ja ministrite osakaal parteide juhatustes isegi järgu võrra (Tšehhi puhul kaks järku) madalam. Mandaatide akumulatsioon on seega eriti kõrge Kesk- ja Ida-Euroopas, kuigi Kopecky andmetel oli vastav protsent Ungaris ja Tšehhis veel 90.a alguses vastavalt 48 ja 36 (Kopecky, 2001), Hispaania ja Portugali kohta väidab van Biezen, et kattuvus oli neis riikides küllaltki ulatuslik juba

esimeste demokraatlike valimiste aegu 1980ndate alguses (Huneus, 1985:301, tst van Biezen, 2003:168).

2.2.3 Eesti parlamendierakondade juhatused

Eesti parlamendifraktsioonide ja saadikute kohta on ilmunud rida iseloomustavaid töid (nt Pettai 2005; Pettai and Kreuzer, 2001) ning kättesaadav on ka statistika, kuid erakondade juhatuste kohta puuduvad isegi täpsed ajaloolised nimekirjad. Nii pole võimalik öelda isegi parlamendierakondade juhatustesse kuulunud liikmete koguarvu. Siinkohal kättesaadavate andmete põhjal arvatades selgub, et aastatel 1995-2007 oli erakonna juhatuse kuuluv eestlane keskmiselt juhatuse liikmeks saamise hetkel 44 aastane Tallinnast pärit mees¹², kellel selja taga 71 kuud parteistaaži¹³ (arvestatud juhatuse liikmeks saamise hetke). Erakondade juhatused, nagu Eesti poliitikagi, on olnud meestekeskne, naised on aastatel 1995-2007 moodustanud 20,5 % kogu juhatuse liikmetest.

Alates 1999. aastast analüüsimisele tulevast kuuest erakonnast on juhatuste valimisi ja suuremaid ümberkujunemisi (parteide ühinemisel) toimunud kokku 27 korral: Eestimaa Rahvaliidul on juhatuse koosseise olnud vaadeldud perioodil 8, Keskerakonnal 5, Isamaaliidul 5 (pluss üks ühinemisel Isamaa ja Res Publica Liiduks), Reformierakonnal 5, Res Publical 3. Pea kõik juhatused on valitud üldkongressidel nagu põhikirjades kirjas. Kahel korral on uue üldkogu kokkukutsumiseni ja juhatuse valimiseni ühinevate parteide juhatused ajutiselt liidetud: Mõõdukate ühinemisel Eesti Rahvaerakonnaga 1999 ja Isamaaliidu ühinemisel ÜVE-Res Publicaga 2007. Eestimaa Rahvaliidu kujunemine kulges pisut teist rada: erakond sündis 2000. aasta juunis kolme erakonna - Eesti Maaliidu, Eesti Pensionäride ja Perede

¹² Töös esitletud juhatuste liikmete nimekirjad lähtuvad parteide üldkogudel ja-kongresside valimistulemustest, ajakirjandusest kogutud andmetest ning mittetulundusühingute registrist saadud päringutest. Ka on arvestatud põhikirjaliselt (kättesaadavate redaktsioonide alusel) juhatuse ex officio kuuluvaid liikmeid. Juhatuse liikme piirkond on võetud KOV kandideerimise järgi vahetult enne juhatuse liikmeks saamist Vabariigi Valimiskomisjoni kodulehekülje andmetelt www.vvk.ee, kuna Kohaliku omavalitsuse valimise seaduse paragrahv 5, lõige 5 järgi on „/.../ Kandideerimisõigus igal hääleõiguslikul Eesti kodanikul ja Euroopa Liidu kodanikul, kelle püsiv elukoht asub hiljemalt valimisaasta 1. augustil vastavas vallas või linnas. Neid juhatuse liikmeid, kes KOV valimistel ei ole osalenud, oli vähe ning sel juhul arvestati siinkohal sünni- ja (võimalusel) elukohta. Töös esitletud juhatuste liikmete nimekirjad lähtuvad parteide üldkogudel ja-kongresside valimistulemustest, ajakirjandusest kogutud andmetest ning mittetulundusühingute registrist saadud päringutest. Ka on arvestatud põhikirjaliselt (kättesaadavate redaktsioonide alusel) juhatuse ex officio kuuluvaid liikmeid.

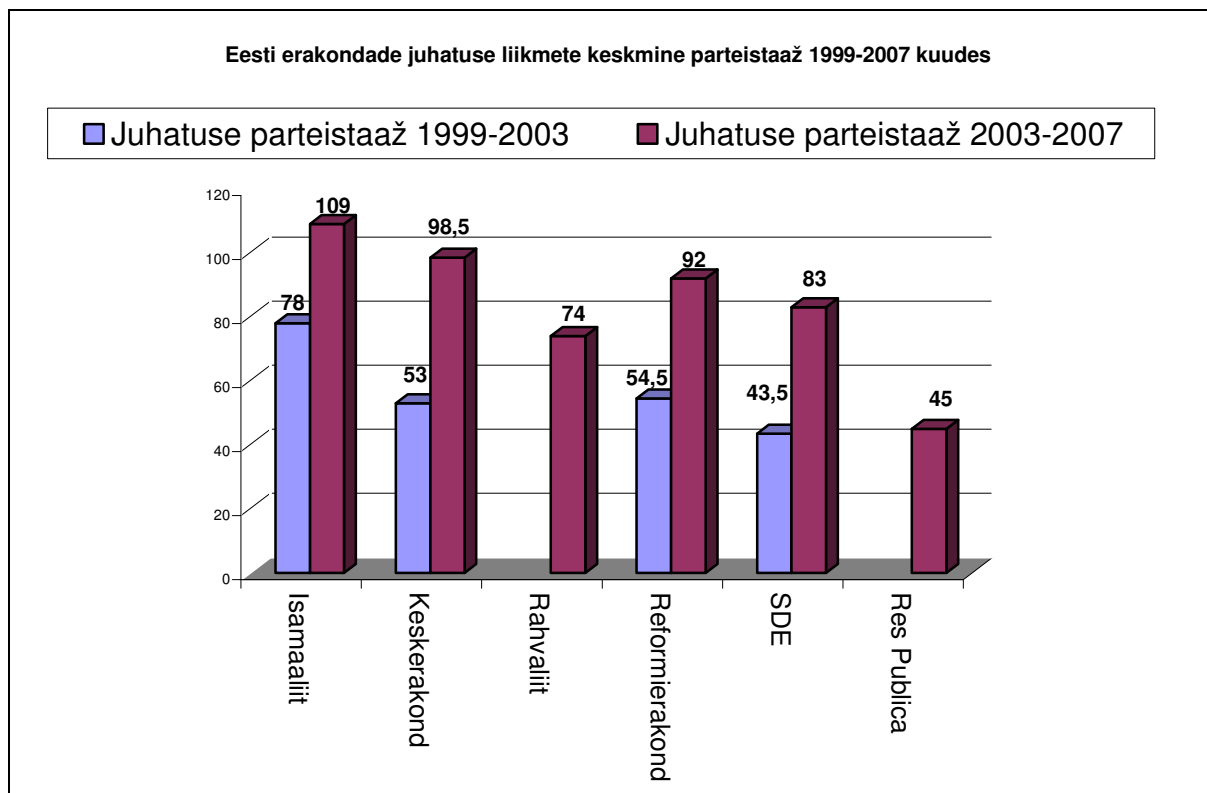
¹³ Parteistaaži on siinkohal arvatatud toetudes erakonnaregistri sissekandele isiku erakonna liikmeks astumise aja kohta. Samas, kui isik astus ühest erakonnast välja ja liitus hiljem teise erakonnaga (näiteks Sven Mikser Keskerakonnast SDEsse, kus sai ka juhatuse liikmeks) on tema puhul arvestatud staaži SDEsse astumist. Kindlasti on mitmel juhul äriregistri e-teabesüsteemis ebatäpsusi ja ka vigu, eriti, mis seostub erakondade ühinemisega, kuid paremaid andmeid kahjuks pole.

Erakonna ja Eesti Maarahva Erakonna (mis aastal 1999 muutis nime Eestimaa Rahvaliiduks) – liitumisel ning kooslusega ühines 2002. aastal omakorda erakond „Uus Eesti“.

2.2.3.1 Juhatuse ja fraktsiooniliikmete parteistaaž

Parteistaaž näitab poliitiku kogemust, teatud ulatuses ka ustavust ning seda võib käsitada ühe näitajana väljendamaks institutsiooni juurdumist organisatsioonisiselt: mida kogenenumad ja ideoloogiliselt ustavamad poliitikud liikmed organisatsioonis tegutsevad, seda tõsiseltvõetavam ja domineerivam on eeldatavalt ka organisatsiooni üleüldine positsioon kogu parteisisese hierarhias. Kuna erakondades kujuneb juhatus pea kõikides erakondades suures osas valimiste teel üldkogudel, võib parteistaaži abil teha mitmeid järeldusi: kuivõrd hinnatakse parteisisese organite valimisel parteiliikmete poolt poliitiku lojaalsust ning kogemust ning teisest küljest, kuivõrd on see platsdarm värsketele, väljaspool poliitikat tuntust või majandusedu nautinud kodanikele või noorpoliitikutele. Parteistaaž väljendab nii Panebianco poolt osundatud selektiivsete ja kollektiivsete stiimulite vahekorda parteiorganisatsioonis (Panebianco, 1988).

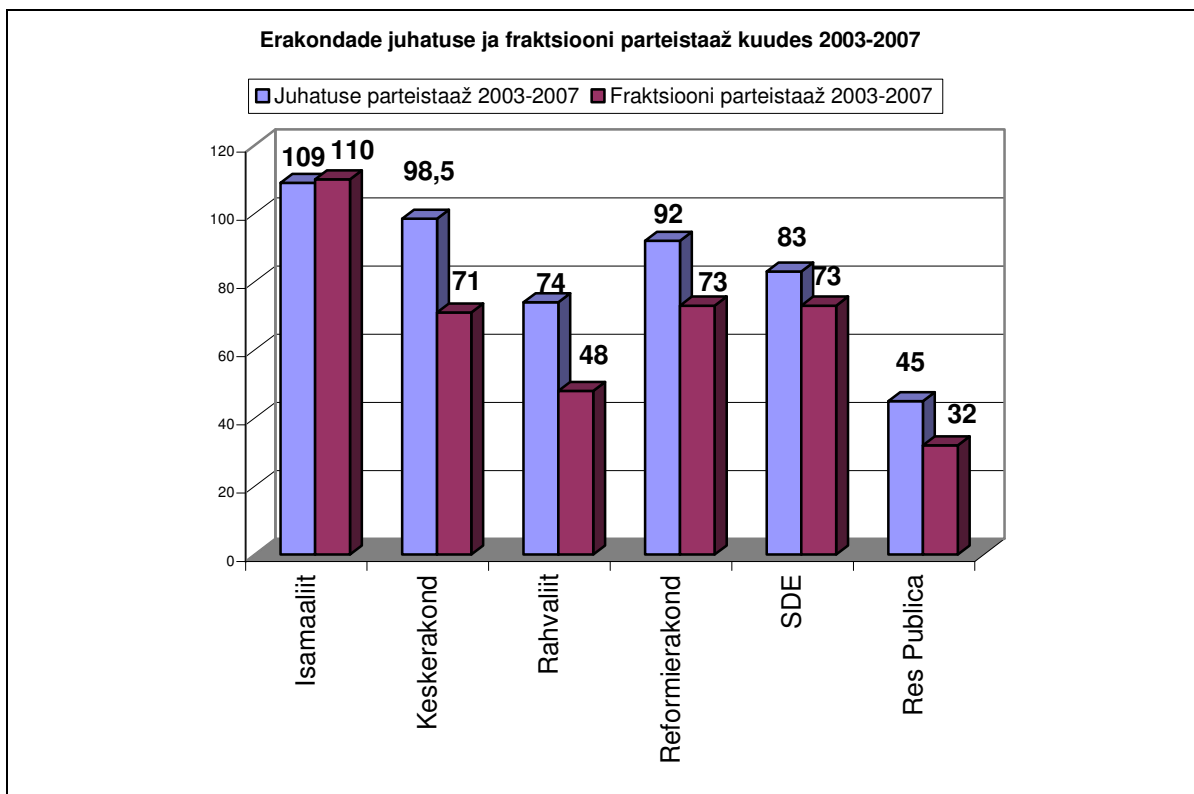
Nagu eelnevalt üldistatud, on Eesti erakonna juhatuse liikme keskmine parteistaaž 71 kuud-seega pea 6 aastat. Viimane arv on teatud illustreeriva väärtusega, sest arvestades mõne meie erakonna noorust (Res Publica osales Riigikogu valimistel erakonna nimekirjaga esimest korda 2003.a), on targem parteistaaži vaadelda erakondade omavahelises võrdluses. Jättes kõrvale Res Publica ja Rahvaliidu aastatel 1999-2003, on nelja ülejäänud erakonna juhatusse valitud liikmete parteistaaž üsna sarnane: esile kerkib vaid Isamaaliit, kelle juhatuse liikme keskmine parteistaaž 1999-2003 oli pea kaks aastat suurem kui teistel erakondadel samal perioodil ning ajavahemikus 2003-2007 ulatudes juba napilt üle üheksa aasta. Seega koosnes Isamaaliidu juhatus peaaesjalikult erakonna inimestest, kes olid partei kujunemise ja arenemisfaasis tegevad. Reformi- ja Keskerakonna keskmine staaž- üldjoontes-7-8 aastat näitab, et juhatuses on esile kerkinud inimesed, kes erakonnaga liitusid aastatuhande vahetusel. Rahvaliidu ja SDE parteistaaži profiilis väljendub selgelt, et mõlemad erakonnad elasid aastatuhande vahetumisel üle mitmeid ühinemisi. 2003-2007. aastate lõikes fraktsioone ja juhatusi liikmete parteistaaži järgi kõrvutades tuleb tõdeda, et juhatusse kuuluvad enamasti kogenumad parteihundid, va Isamaaliit. Viimase puhul tuleb arvestada üht olulist aspekti-2003.a üldvalimistel saavutas Isamaaliit 7 mandaati, mis küll eranditule läksid väga kogenud poliitikutele.



Allikas: Äriregister, erakondade liikmeskond

Kahe organi parteistaaži võrdluses pole vahed siiski väga märgatavad, suurimad käärid on Rahvaliidu ja Keskerakonna fraktsiooni ja juhatuse liikmete staaži vahel, kus juhatuse liikmete keskmine parteikarjäär on fraktsiooniliikme omast u. 2-3 aastat pikem. Mõneti omavad teatud mõju staažide vahele *ex officio* reeglid juhatusse pääsemisel (Rahvaliidu juhatusse kuulub automaatselt erakonna auesimees, Keskerakonna puhul jällegi noorteorganisatsiooni juht). Organite koosseisudesse kaevudes tuleb nentida, et parteistaaži seisukohalt on vahed juhatuse kasuks väiksemad sageli seetõttu, et värsketest parteiliikmetest „uustulnukad“ on parlamenti valituks osutumisel või ministriks tõusmisel omandanud koha ka juhatuses (näiteks Robert Lepikson ja Marika Tuus Keskerakonnas 2003; Urve Palo ja Jüri Pihl Sotsiaaldemokraatide juhatuse valimisel 2007). Oluline on ka kohene populaarsus üldvalimistel, mille taustaks on tuntus meelelahutussfäärist- Peeter Võsa, kes napilt ei pääsenud parlamenti 2007, kuid valiti samal aastal kohe Keskerakonna juhatusse. Sama kehtib ka erakonda vahetanud, kuid kogenud ja tuntud poliitikute puhul, kes valiti „värskena“ juhatusse vahetult pärast erakonnavahetust puhul. (Jaanus Marrandi, kes astus Keskerakonnast ERLi 2006.a ja Peeter Kreitzbergi ning Sven Mikser, kes Keskerakonnast tülga lahkudes ühinesid SDEga). Võib väita, et fraktsiooni madalamat staaži

põhjustab erakondade taktikaline valik võrrelda erakonna nimekirja valimiste eel ja uute häälepüüdjatega. Seevastu juhatuse kui erakonna juhtorgani valimisel on parteliikmete lojaalsus ja organisatsiooniline töö märksa olulisem kriteerium.



Allikas: Äriregister, erakondade liikmeskond

Üks huvitav nüanss on juhatustesse kuuluvad poliitikud, kes tegelikkuses ei ole erakonnaga liitunud, sest võiks eeldada, et erakonna ühte olulisemasse juhtimisorganisse ei kuulu liikmeid, kes ametlikult ei ole erakonna liikmeks astunud. Kuid eeldus ei pea paika: selliseid kurioosumeid on esinenud: viimati Isamaaliidu juhatuses aastal 2002, mille liige Mihkel Mutt, kes äriregistri andmetel ei ole erakonnaga ametlikult kunagi liitunud. Varasematel aegadel (aastatel 1995-2000) on taolisi juhuseid raskem tuvastada, kuna erakondade liikmeskonna andmed tehti teatavaks alles 2002.a.

2.2.3.2 Juhatuse tagasivalitavus

Tagasivalitavust juhatustesse võib samuti käsitada kahtmoodi: ühest küljest näitab tagasivalitavus teatavat (institutsionaalse) kogemuse ülekandumist ning peaks ühtlasi tähendama juhatuse tähtsuse tõusu, sest (võimu)kogemust on üks oluline ressurss parteiorganisatsioonisisese võimutasakaalu kujunemisel. Teisalt, toetudes Michelsi teesile parteioligarchia jäävusest, väljendab tagasivalitavus teatud määral kogu parteiorganisatsiooni võimet end uuendada ning nn. uusi nägusid parteiorganisatsiooni ehitamiseks kaasata (e mitte ainult valijate häälte püüdmist valimistel). Tagasivalitavust tuleb sel juhul vaadelda koos parteistaaži näitajatega.

Itaalia parteide parteiorganisatsiooni analüüsinud Massari andmetel on partei esimehe võimutäiuse suurendamise peamiseks vahendiks juhatuse pädevuste vähendamine ning selle ülekandmine esimehele, mida võimendab ka juhatuse täitmine oma lähimate võitluskaaslastega. Suurenevat tagasivalitavust koos partei juhatuse rolli ümberkujundamist põhikirjas on Massari pidanud üheks võimalikuks märgiks juhatuse rolli tähtsuse olulisest tõusust: tagasivalitavus on tema hinnangul näitaja, mis märgistab, et otsused koonduvad üha enam ühe kitsama seltskonna kätte. See toob Massari hinnangul omakorda kaasa nn „supereliidi“ tekke juhatuses, kelle kogemustepagas ja „äravalitu“ seisus lubab juhatuse sees võimu edukalt konsolideeruda ja koondada enda kätte peamised institutsioonilised vahendid võimu ümbermängimiseks parteiorganisatsioonis. Massari arvates on eriti tähelepanuväärne, kui tagasivalitavus on tegelikult väike, kuid oma koha juhatuses kindlustavad valimisest valimisse ühed ja samad inimesed. (Massari, 1989:566-567).

Lisades uute pädevuste andmise e põhikirjade analüüsile ka tagasivalitavuse ja juhatusse kuuluvate isikute võrgustiku analüüsi on tegemist selge indikaatoriga juhatuse võimu suurenemisest, seda teiste partei siseorganite arvel. Seega, tagasivalitavus kui näitaja annab võimaluse mõõta, kuidas võimjooned juhatuse sees koonduvad ning kombinatsioonis juhatuse koosseisu analüüsiga võib järeldada ka juhatuse võimupositsioonide muutumist ja suunda üldises partei siseorganisatsioonis.

Tabel 8. Tagasivalitavus erakondade juhatustes 1996-2007, protsentides

	ERL	IL	KESK	REF	ResP	SDE
1996				53		
1997		73	57	67		
1998		71				
1999		73		47		25
2000		47	38			
2001		53		60		47
2002	21	47	53			
2003	33	47	56	60		80
2004		60			52	
2005	71	53	73		50	
2006	59			53		60
2007	67		53	87		65

Allikas: Erakondade juhatuste nimekirjad

Tagasivalitavuse protsente hinnates tuleb tõdeda, et siinkohal vaadeldavate erakondade juhatusse tagasi valitud liikmete protsent on partei algusaastatel startinud üsna ühesuguselt platvormilt. Tagasivalitavuse protsent on olnud üsna üles alla vonklev, millele on kaasa aidanud sagedased erakondade ühinemised. Rahvaliidu ja Mõõdukate puhul on selgelt näha, et pärast liitumise lõpuleviimist on näitajad raketina tõusnud, ulatudes Mõõdukate puhul 2003.a juba 80 protsendini! Rahvaliidu juhatuse koosseis uuenes järjekindlalt 2002-2003. Tagasivalitavus on Rahvaliidu puhul järjekindlalt tõusnud, mis on seletatav erakonna väljakujunemise ja järk-järgulise konsolideerumisega pärast kolme parlamendierakonna ühinemist 2000. aastal. Lisaks liitus ju erakonnaga ka mitmeid hingusele läinud Koonderakonna poliitikuid. Tagasivalitavus Rahvaliidu juhatuses on teinud kiire hüppe: 2007. aastaks on näitaja tõusnud 67ni¹⁴.

Suuri tõuse ja langusi on läbi teinud Isamaaliit, kus a. 1997-1999 valiti juhatusse tagasi üle 70 protsendi eelmise juhatuse liikmetest, pärast 1999.a edukaid üldvalimisi ja peaministritooli hõivamist langes vastav näitaja 2001.a alla 50 protsendi ning jäi selle tasemeni kuni aastani 2002. Keskerakonna ja Reformierakonna vastavad näitajad ei ole nii dramaatiliselt tõusnud ega langenud, pigem iseloomustab tagasivalitavust kõrge stabiilsus, mis on kõikunud alates 1996. aastast 50 ja 70 protsendi vahel ning viimastel aastatel on juhatusse tagasi pääsenud 60 protsenti eelmise juhatuse koosseisust. 2007.a valiti Reformierakonnas tagasi 87 protsenti

¹⁴ 2006. aastal „valiti“ ERL juhatust kaks korda, aasta alguses ja lõpus. Viimasel juhul tehti aga juhatuse koosseisus vaid mõned muutused, uut juhatust ei valitud üldkongressil, vaid moodustati nn üleminekujuhatuse kuni uue erakonna esimehe valimiseni 2007. a. Seega on viimane tagasivalitavuse näitaja arvatavalt võrdluses 2005. a juhatusega

2005.a juhatuse liikmeid. Keskerakonna näitaja oli veel 1999.a 38, mida seletab eelkõige partei lõhenemine lindiskandaali järellainetuses 1997, mil viimati enne 1999. a juhatust valiti. 2005. a valiti juba tagasi 73 protsenti 2005. a koosseisust, 2007. aastal täpselt pooled, kuna erakonna sisetüli tagajärjel olid vahepeal erakonnast suure kisa ja kära saatel lahkunud „sotsiaalliberaalid“.

2.2.3.3 Juhatusesised klikid: võrgustikuanalüüs

Nagu öeldud, on sellise tagasivalitavuse protsendi korral oluline analüüsida ka inimeste ringi, kes regulaarselt end juhatuse liikme toolilt leiab. Eraldi kategooria võib siinkohal moodustada poliitikutest, kes vaadeldud ajaperioodidel on kõige rohkem erakondade juhatustesse pääsenud. Nii üllatav kui see ka pole, on absoluutselt kõikidesse oma erakonnajuhatuste koosseisu kuulunute „üliraskekaallaste“ nimekiri siiski üsna lühike: Eiki Nestor Sotsiaaldemokraatidest, Edgar Savisaar ja Siiri Oviir Keskerakonnast; Marko Mihkelson ja Sven Sester Res Publicast; Kristiina Ojuland (va 1994, kui Reformierakonda polnud veel asutatud) Reformierakonnast ning Mai Treial ja Villu Reiljan Rahvaliidust. Mai Treiali puhul peab arvestama, et tegemist on endise Perede ja Pensionäride Erakonna esinainisega.

Samas, jagades juhatused perioodideks, võttes aluseks Riigikogu koosseisud- 1995-1999, 1999-2003, 2003-2007, 2007 -, on pilt pisut teine, kuid teenekate juhatuse liikmete nimekiri on ikkagi üsna õhuke: kõikidesse Isamaliidu (ka Isamaliidu ja Res Publica Liidu) juhatustesse on alates 1995.a kuulunud Mart Laar, Tõnis Lukas, Andres Herkel ja Tunne Kelam. Keskerakonnal ei lisandu Edgar Savisaarele ja Oviirile kedagi, Reformierakondki jääb selleski kategoorias esindatuks vaid Kristiina Ojulandiga. Sotsiaaldemokraatide „elukutselisele“ Eiki Nestorile lisandub Ivari Padar ja Katrin Saks (valiti juhatusse enne Riigikogu valimist 1999.a) ning Marju Lauristin. Alates 2000. aastast on Eestimaa Rahvaliidu juhatustesse vaheaegadeta kuulunud kolm teenekat poliitikut: Mai Treial ning pikaajaste partei (au)esimeestena Villu Reiljan ja Arnold Rüütel. Vello Tafenau on kuulunud kõikidesse ERLi juhatustesse alates 2001. aastast.

Juhatusse kuuluvate inimeste ringi, selle püsivust aitab analüüsida võrgustiku analüüs, mille alusel saab teha üldistusi ning juhatusse kuuluvust analüüsida regulaarliikmete aspektist. Võrgustikuanalüüs annab võimaluse keskenduda mitte indiviidile, vaid indiviidide grupile ja nende vahelistele seostele, testides teooriad suhetel ja struktuuridel baseeruvatest protsessidest.

Võrgustiku analüüs võimaldab kaasata analüüsi kontseptsioone ja informatsiooni just suhete kohta teatud organite vahel (Wasserman ja Faust, 1994:5-6). Võrgustiku või suhtestruktuuri mustrite analüüs pakub võimaluse selgitada teatud grupeeringute või klikkide teket väljakujunenud organisatsioonis ning nende võimalikku vaheldumist (Scott, 2000:16).

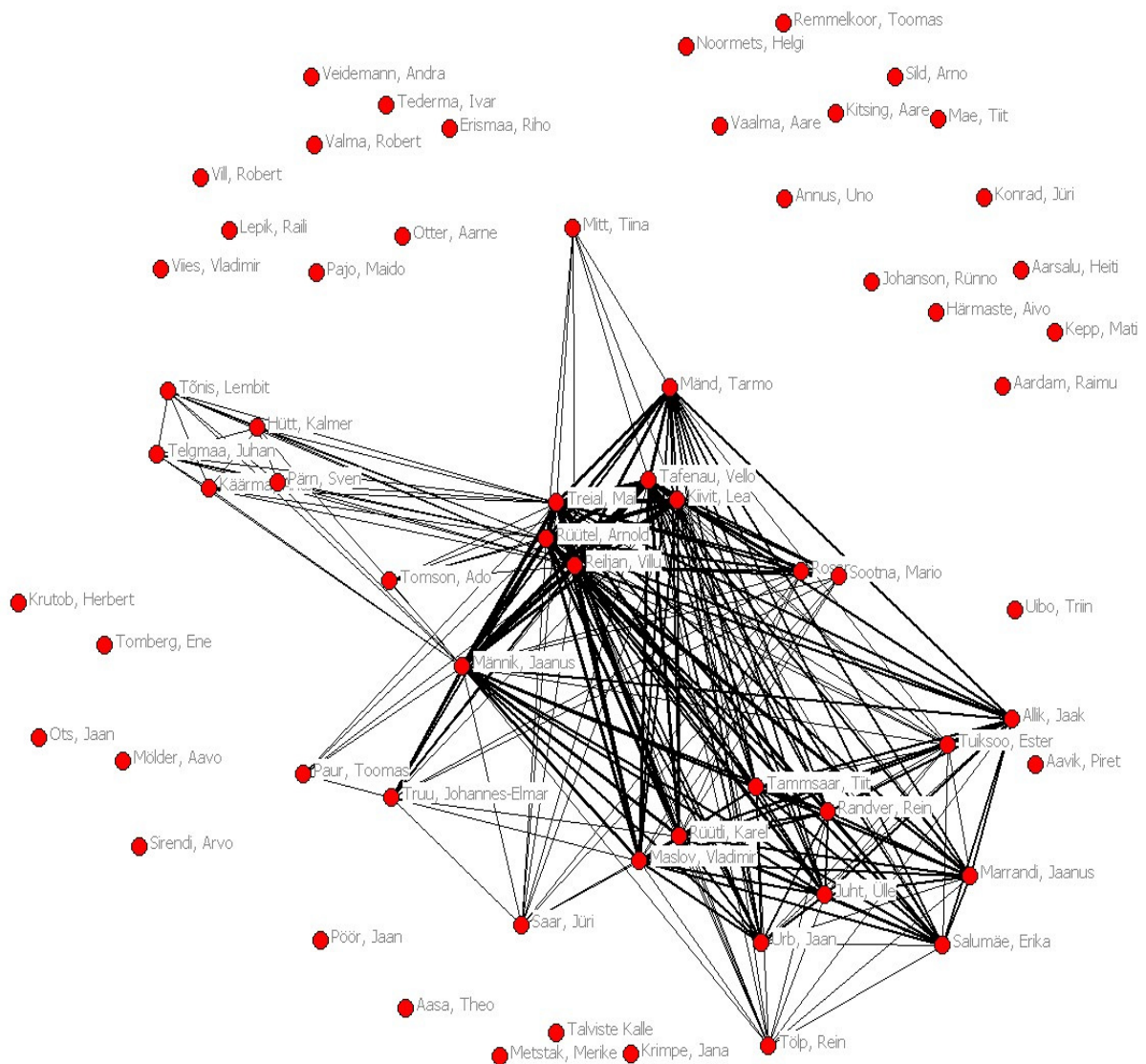
Võrgustikud, mis antud juhul on moodustunud erakondade juhatustest vaadeldud perioodil, koosnevad neisse eri perioodidel kuulunud indiviididest, kus indiviidide (punktide) -vahelise joone paksus näitab, et indiviidid on koos kuulunud juhatusse rohkem kui ühel korral (väiksem seos pole graafiku loetavuse huvides otstarbekas). Mida rohkematesse juhatustesse on poliitik valitud, seda kesksel positsioonil on indiviid ka joonisel, väljendades nii poliitiku tsentraalsust ja tähtsust kogu struktuuris.

Joonisel paigutuvad indiviidid kuuluvuse alusel eristuvatesse alagruppidesse või klastritesse e ühte juhatusse kuulunud isikud asuvad ka joonisel teineteisele distantsiliselt lähedal. Seega on indiviidide kesksuse kõrval oluline eraldada joonisel võimalikke grupeeringuid e klikke. Kuna inimeste distantsiline lähedus väljendab juhatustesse kuulumise samaaegsust võib võrgustikanalüüsi abil jooniselt tuvastada erakonna juhatuse sees koondunud grupeeringuid, tugeva kontsentreerituse korral võib pidada teatud klikke nimetada ka juhatuses väljakujunenud võimuliidiks, mitme eraldi grupeeringu moodustumine joonisel annab märku partei juhtkonnas toimunud olulistest muutustest, nn parteieliidi vaheldumisest.

Võrgustiku analüüsist joonistuvad ERLi puhul välja selgelt erakonnas läbi aastate kesksel positsioonil olnud poliitikud: pikaajagsed partei au ja esimehed Villu Reiljan ning Arnold Rüütel, endine partei peasekretär Lea Kiivit, parlamendifraktsiooni endine esimees Mai Treial ning Vello Tafenau, kes oli samuti pikka aega Riigikogu liige. Selle üsna kitsa seltskonna vahel on tugevad ka omavahelised seosed. Ühe selge tendentsina eristub Rahvaliidu puhul jooniselt partei loomise järel juhatusse kuulunud, kuid tänaseks ERLi juhatustest eemaldunud poliitikud (nn välimine sõõr), kes partei väljakujunemise faasis on juhatusest eemale jäänud. Rahvaliidu uued liikmed-Ester Tuiksoo, Jaanus Marrandi, Karel Rüütli, Rein Randver moodustavad teatud mõttes uue laine, kuid ei moodusta väga tugevate omavaheliste seoste ja sidemetega gruppi kui partei kauaaegsed juhtfiguurid. On iseloomulik, et võrgustikanalüüsi kohaselt kõik kesksed, juhatustesse kuulunud liikmed on pidevalt kuulunud ka partei avaliku võimu teostajate hulka e kuulunud pidevalt fraktsiooni või tegutsenud ministrina,

võrgustikuanalüüs kinnitab Rahvaliidu puhul avaliku võimu kandjate selget domineerimist juhatuses.

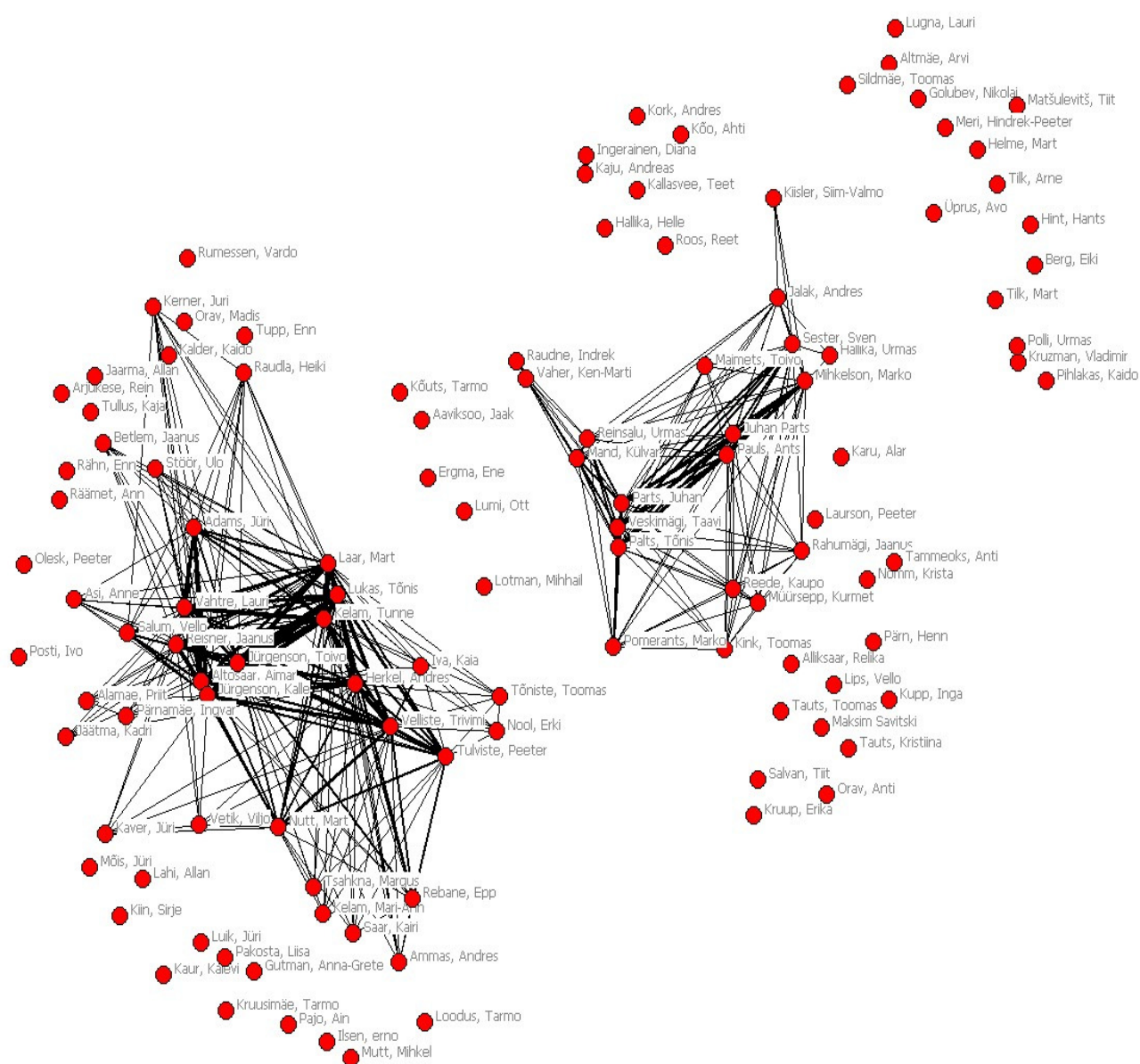
Joonis 2. ERLi juhatuste võrgustiku analüüs 2001-2007



Isamaa ja Res Publica Liidu võrgustiku analüüsi graafikut läbib nähtava joonena kahe partei ühinemisest tulenev jaotus. See annab tegelikult ka võimaluse siinkohal kaht parteid kujutada ühel graafikul. Res Publica juhatustesse kuuluvuse alusel tehtud analüüs ilmestab veelgi teesi partei uue erakonna kiire jagunemine rivaalitsevateks grupeeringuteks (Ojamaa, 2007), seda vaatamata üsna lühikesele elueale. Partei asutamise juures olnud juhatuse liikmetest valiti edaspidi partei juhatusse vähesed. Erakonna siseringi kuulunud isikud joonistuvad graafiku alusel üsna selgesti välja, kuigi nendevahelised seosed pole nii tugevad. Res Publica võimutsenter juhatustes ei ole nii selge keskpunktiga kui Rahvaliidus, kuid ka seal moodustavad enamuse partei avaliku võimuesindajad, eelkõige fraktsiooniliikmed, vähem ministrid.

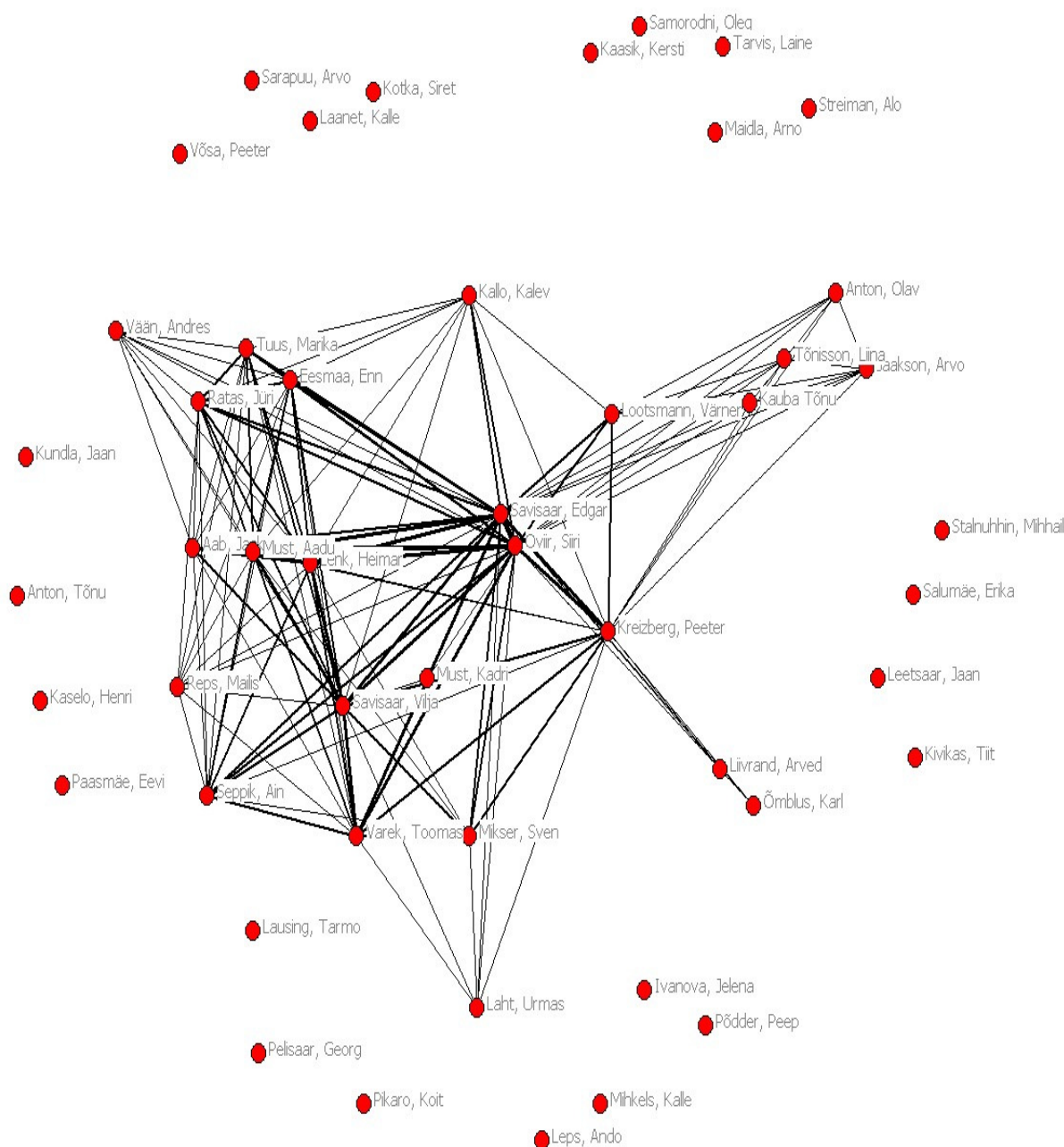
Isamaaliidu juhatusse kuulumist väljendaval graafikult avaneb pisut teistsugune pilt: juhatusse on Isamaas kümnekonna aasta jooksul pidevalt kuulunud kümnekond poliitikut, kes samal ajal on olnud ka erakonna saadikud parlamendis või ministrid valitsuses: Mart Laar, Tunne Kelam, Toivo ja Kalle Jürgenson, Mart Nutt, Lauri Vahtre, Andres Herkel. Poliitikutevaheline distants on väiksem ning grupeeringud selletõttu raskemini tuvastatavad, siiski on joonisel näha, et Isamaliidu uuemad liikmed (Tulviste, Nool, Tõniste) on suutnud end juhatusse, kuid mitte erakonna keskringi, murda. Omavaheliste tugevate sidemetega, kuid eraldiseisvad grupeeringud suuremalt jaolt puuduvad, Isamaliidu juhatusi iseloomustab tugevalt kontsentreeritud, keskne eliit, mille keskmes on Laar, Lukas ja Tunne Kelam.

Joonis 3. IRL juhatuste võrgustiku analüüs 1995-2007



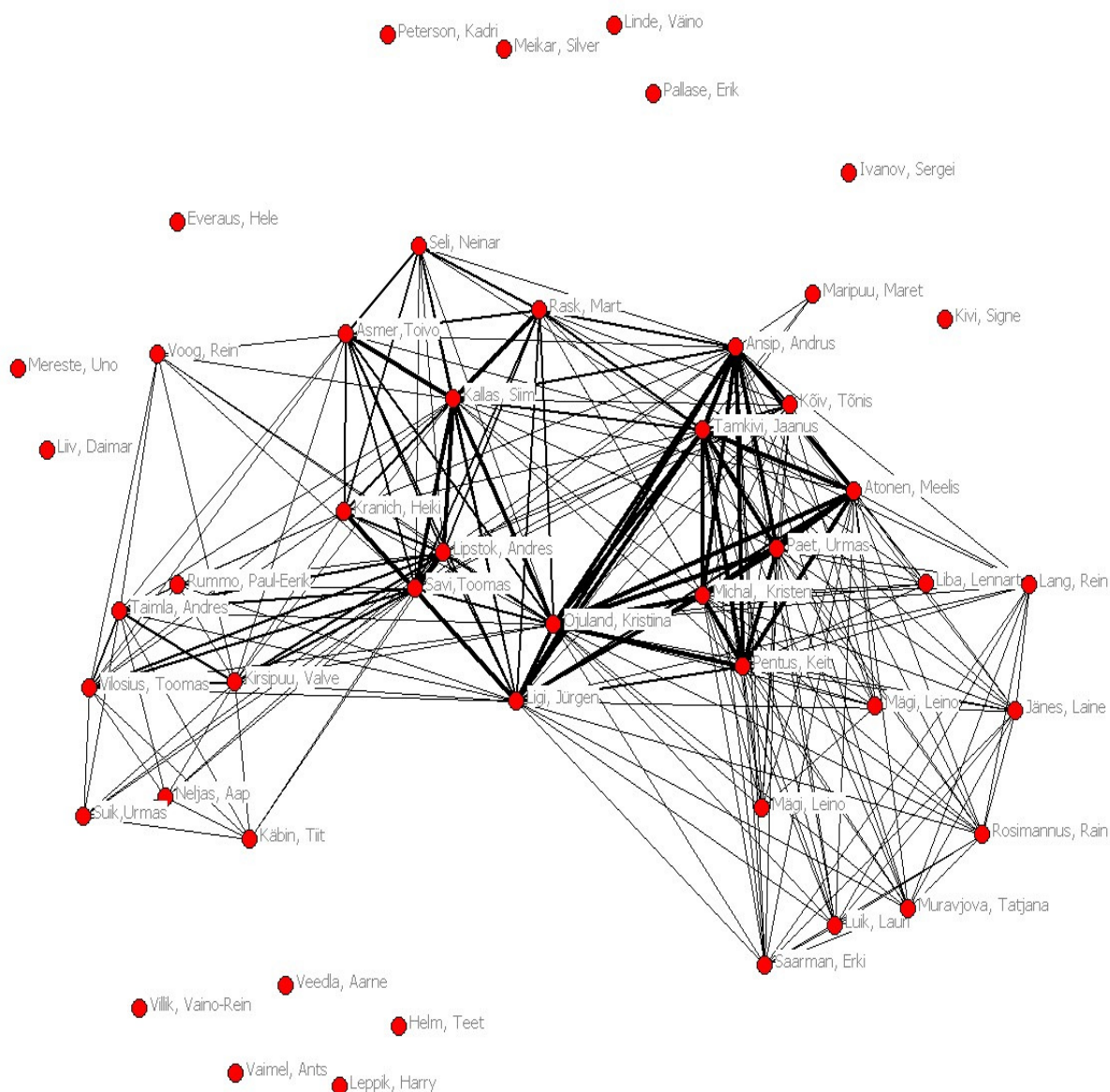
Keskerakonnast avanev pilt illustreerib kenasti erakonna ajalugu ja kujunemist: erakonna juhatuste keskmes troonivad kauaaegne esimees Edgar Savisaar ning tema pikaajaline liitlane, minister, fraktsiooniliige ja nüüdne Euroopa Parlamendi saadik Siiri Oviir. Ehkki väliselt ühtne, tuleb ka siinsest analüüsist välja, et erakonna juhatusse kuuluv eliit (va Edgar Savisaar ja Oviir) on läbi aegade üsna vahelduv, sest partei lõhenemistest tekkinud grupeeringud on erakonnast lahkunud või kõrvale tõrjutud (Mikser, Kreitzberg, Tõnisson, Kauba) ning asendunud uutega poliitikutega- Jüri Ratas, Vilja Savisaar, Kadri Simson, Marika Tuus. Nagu viidatud, klikke erakonna juhatuste sees välja ei joonistu, pigem on erimeelsed tänaseks erakonnast lahkunud ning nende omavahelised seosed pole ka joonisel väga tugevad

Joonis 4. Keskerakonna juhatuste võrgustiku analüüs 1996-2007



Reformierakonna juhtustesse kuulumise võrgustiku analüüsist peegeldub graafikul erakondade võrdluses kõige laialdasem juhatusse kuulujate kandepind läbi kümne aasta: juhatusse kuuluvuse poolest on märgata kahte seltskonda, kus partei algusaastate liidrid on tänaseks ühel või teisel põhjusel on sisepoliitikast taandunud (Siim Kallas, Toomas Savi, Heiki Kranich, Andres Lipstok, Märt Rask). Nende asemel on sujuvalt esile kerkinud parteieliidi teine põlvkond, mille keskmes on partei esimees Andrus Ansip, peasekretär Kristen Michal, parlamendifraktsiooni esinaine Keit Pentus ja kauaaegne maavanem ning nüüdne keskkonnaminister Jaanus Tamkivi. Ühenduslülidena on kahe seltskonna vahel Riigikogu asespiiker, viide Riigikogu koosseisu kuulunud Kristiina Ojuland ning samuti vägagi staažikas parlamendisaadik Jürgen Ligi. Reformierakonna juhatusse on läbi aegade kuulunud ka vähem nn „ühekorramehi“ e juhatusse vaid korra pääsenuid. Need vähesed on olnud juhatusse liikmed partei algusaastatel. Kuna Reformierakond on olnud kauaaegne võimuerakond, siis pole üllatav, et juhatusse keskme moodustavad partei avaliku võimu kandjate kiht, samuti on keskne roll partei praegusel ja endisel peasekretäridel.

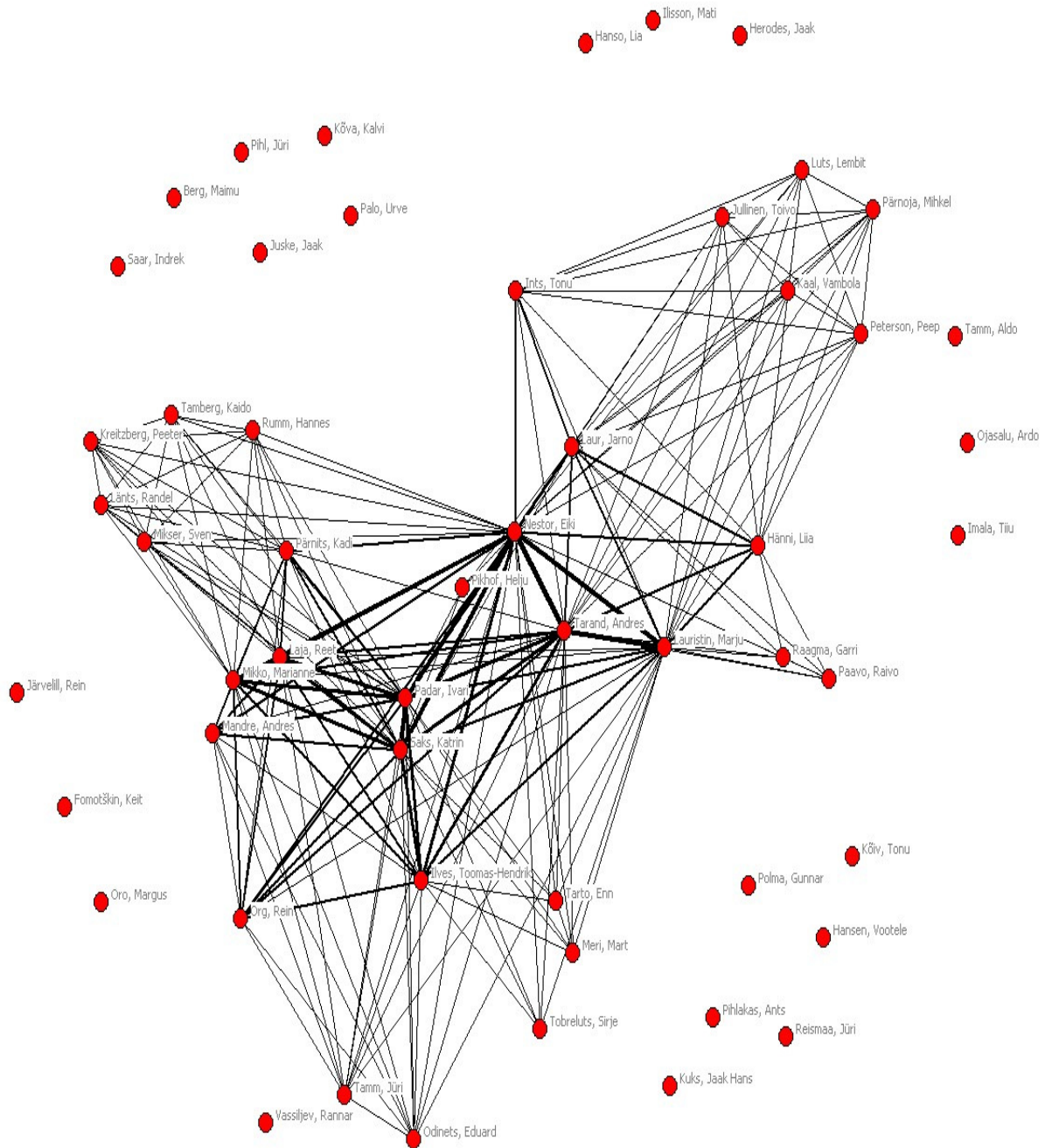
Joonis 5. Reformierakonna juhatuste võrgustiku analüüs 1996-2007



SDE puhul võib võrgustiku analüüsi alusel leida sarnaseid jooni nii Reformierakonnale kui Isamaaliidule: juhatuse keskne telg koosneb väikesest hulgast väga teenekatest poliitikutest (Eiki Nestor, Marju Lauristin, Andres Tarand, Helju Pikhof), kuid võib eristada ka teatud uute tulijate seltskonna teket, eesotsas esimehe Ivari Padari ning Europarlamendi saadikute Marianne Mikko ja Katrin Saksaga. Ühe samuti selgelt eristatava grupi moodustavad erakonna üsna värsked liikmed: Keskerakonnast üle tulnud ja praegused SDE Riigikogu fraktsiooni liikmed Peeter Kreitzberg ja Sven Mikser, 2007.a Riigikokku pääsenud Hannes Rumm, parlamendist sealt välja jäänud, kuid 2003-2007 Riigikogu liige olnud Kadi Pärnits. SDE puhul ei ole märgata ka avaliku võimu kandjatest moodustuva juhatusesisese kliki teket, seda eriti võrreldes Rahvaliiduga. Üheks põhjuseks on kindlasti, et SDE-l ei ole

parlamendivalimistel kõige suuremat edu olnud: seetõttu ei saagi parlamendiliikmeid juhatustes arvuliselt väga palju olla, samuti on juhatuses väga palju erakonna piirkondade esindajaid.

Joonis 6. SDE juhatuste võrgustiku analüüs 1998-2007



Võrgustikuanalüüs viitab selgelt avaliku võimu esindajate üsna tugevale domineerimisele erakondade juhatustes, vähese erandi moodustab SDE. Olulisem kui ministrite ja parlamendisaadikute ülekaal on nende kesksus, mis tähendab tugevaid omavahelisi sidemeid

läbi mitmete aastate juhatuse kuulumisel. Seega, ülekaaluga kaasneb ka institutsioonitus, juhatused koosnevad suuresti ühtedest ja samadest inimestest. Mõneti on toimunud juhatusesisene uuenemine Reformierakonnas, Res Publica juhatuste lühikest eluiga iseloomustas üsna suur inimeste vahelduvus.

Võrgustikuanalüüs ei üllata, vaid kinnitab teatuid ülalpool välja toodud andmeid ning üldisi eeldusi Eesti poliitika kohta: erakonna juhtorganite keskmes on tugevaid omavahelisi sidemeid omavad, staažikatest avaliku võimu esindajatest koosnev eliit. Keskme suunas on liikumas ka värsked näod e poliitikud, kes on karjääri erakondades alustanud sajandivahetuse paiku, kuid eelkõige alustavad värsked poliitikud oma karjääri parlamendisaadikuna, täites sageli tuntud inimesena häälemagneti rolli. Fraktsioonisaadikute ja juhatuse liikmete kattuvus on läbi aastate olnud kõikuv, Rahvaliidu ja Sotsiaaldemokraatide puhul on näitaja olnud üsna madal, kuid Reformierakonna ja Isamaliidu puhul on mõneti isegi raske kaht organit eristada. Tagasivalitavus on juhatustes olnud vägagi kõrge, va juhul, kui erakond on läbi elanud suurema sisetüli.

2.4. Erakonna ressursid: raha ja ametnikud

Peale erakonna alusdokumentide analüüsi ning juhatuse institutsioonimise näitajate kõrval on võimutasakaalu vahekorra analüüsil oluline arvestada ka parteide käima lükkavate ressursside- raha ja inimeste- sisemine jaotumine ja nende käsutusõigus.

Erakondade üha suurem sõltuvus riigist, mille lahutamatuks osaks on parteidele eraldatavate riigipoolsete toetuste plahvatuslik kasv ning asjaolu, et eraldised kantakse üle keskkontori käsutusse on üks parteiorganisatsiooni tsentraliseeritust suurendav asjaolu. Eriti olulisele kohale parteiorganisatsioonis asetub ressursse valdava ja haldava parteiüksus, mis viibki partei keskaparaadi tähtsuse kasvu organisatsiooni hierarhias (Panebianco, 1988).

Ka Eestis, sarnaselt teiste Ida-Euroopa riikide, sh Läti ja Leeduga, on parteide peamiseks rahaallikaks saanud riik (Sikk, 2006:100). Vastavat suundumust on tugevasti toetanud muutused riigi seadustes. 2004.a Erakonnaseaduse muudatusega keelati parteidel võtta vastu annetusi juriidilistelt isikutelt ning legaalselt sissetulekuallikateks parteidele on riigipoolsed subsiidiumid, avalikud annetused eraisikutelt, tulu parteiomandilt ning liikmemaksud (Eesti Erakonnaseadus, 2004), seoses sellega suurendati oluliselt ka eraldisi riigieelarvest. Vaadates avalikustatud andmeid, on liikmemaksudest laekuvad summad parteidele läbi aastate olnud pelgalt peenraha, annetuste osakaal kasvas aga ennekõike valimis- ja sellele eelneval aastal, kuid moodustades siis suurima osa partei sissetulekust. Seadusemuudatuse järgselt sellele kasvasid riigipoolsed eraldised aga parteidele pea kolm korda (Sikk ja Kangur, 2008:69, vt ka Tabel 10).

Tabel 10. Erakondade peamised sissetulekuallikad 2004-2007¹⁵

	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%
ERL/kokku	9 545 334	100	9 743 815	100	10 945 079	100	13 723 288	100
<i>Riigieelarve</i>	7 684 158	80,5	7 684 158	78,9	7 684 158	70,2	4 587 623	33,4
<i>Annetused</i>	86 750	0,9	1 980 875	20,3	3 139 250	28,7	6 990 400	50,9
<i>Liikmemaks</i>	1 000	0,010	75 835	0,8	82 292	0,8	48 244	0,4
IL-IRL/kokku¹⁶	5 652 623	100	-		-		22 316 695	100
<i>Riigieelarve</i>	4 137 624	73,2	-		20 688 119		13 616 213	61,0
<i>Annetused</i>	139 560	2,5	-		-		8 586 840	38,5
<i>Liikmemaks</i>	151 325	2,7	-		-		113 153	0,5
<i>sihtfin. EP-lt</i>	982 674	17,4	-		-		0	0,0
KESK/kokku	18 665 124	100	22 280 325	100	27 112 589	100	32 820 143	100
<i>Riigieelarve</i>	16 550 495	88,7	16 550 495	74,3	16 550 495	61,0	17 026 114	51,9
<i>Annetused ja liikm. ajalehe müük</i>	1 179 225	6,3	4 535 910	20,4	8 083 149	29,8	15 710 044	47,9
<i>ajalehe müük</i>	935 404	5,0	1 193 920	5,4	2 452 331	9,0	0	0,0
REF/kokku	14 369 305	100	19 625 014	100	20 899 118	100	31 360 506	100
<i>RE</i>	11 230 693	78,2	11 230 693	57,2	9 443 869	45,2	16 885 025	53,8
<i>Annetused</i>	2 937 515	20,4	8 290 579	42,2	11 230 693	53,7	14 633 506	46,7
<i>Liikmemaks</i>	133 300	0,9	103 742	0,5	174 106	0,8	125 657	0,4
ResP/kokku	18 557 271	100	-		-		-	
<i>Riigieelarve</i>	16 550 495	89,2	-		-		-	
<i>Annetused</i>	1 075 330	5,8	-		-		-	
<i>Liikmemaks</i>	748 694	4,0	-		-		-	
SDE/kokku	4 216 900	100	4 139 653	100	3 986 271	100	6528008	100
<i>Riigieelarve</i>	3 546 535	84,1	3 546 535	85,7	3 546 535	89,0	5330941	81,7
<i>Annetused</i>	555 245	13,2	455 869	11,0	248 669	6,2	965576	14,8
<i>Liikmemaks</i>	99 613	2,4	103 612	2,5	131 990	3,3	131 820	2,0

Allikas: Erakondade majandusaasta aruanded 2004-2007.

Riigipoolsete toetuste ja valimistele eelneval aastal annetuste osakaalu hüppeline suurenemise kõrval torkab teravalt silma ka liikmemaksude tähtsusetuse partei sissetulekutes. Siinkohal tuleb arvestada ühe väga olulise asjaoluga, nimelt liigituvad partei avaliku võimu esindajate „vabatahtlikud“ annetused parteikassasse, mis tihti on lausa põhikirjalik kohustus. Taolist vaikivat kohustust (*honorary commitment*)- parlamendiliikmete, aga ka Euroopa Parlamendi liikme lubadust tasuda oma sissetulekult teatav protsent parteikassasse- on van Biezen esile toonud ühe olulise vahendina parlamendiesinduse allutamisesest parteiorganisatsioonile (Van Biezen, 2003:161, 173).

¹⁵ Riigieelarvevahendite, liikmemaksude ja annetuste kõrval on ära toodud muude tulude all vaid olulist infot edastavad sissetulekuallikad ning välja on jäetud muud tulud (renditulu, põhivara müük), mille osakaal ja tähtsus on väga väike.

¹⁶ Kahjuks puuduvad 2005.a ja 2006.a andmed Res Publica ja Isamaaliidu kohta.

Eesti erakondadest on nõue erakonna põhikirjas sätestatud Keskerakonnal, mis võeti vastu 2000. üldkongressil, siis oli summa suuruseks üks kolmandik saadiku esinduskulust. Vastavalt kehtivale põhikirjale on kõigil Riigikogu Keskerakonna fraktsiooni liikmetel kohustus maksta kümneks seitse protsenti brutopalgast. Sama kohustus on ka Keskerakonnast Euroopa Parlamenti valitud saadikul (Keskerakonna põhikiri).

Samas, pole suurt saladust, et vastav praktika on vägagi tavaline teiste erakondade juures, kuigi teiste erakondade puhul ei ole tegemist põhikirjalise nõudega. Põgus pilk kohustuslikele parteiannetuste aruannetesse kinnitab, et samasisuline „kohustus“ on vaikiva kokkuleppena kasutusel sotsiaaldemokraatidel: aastatel 2005-2007 Riigikogu X koosseisu ajal, on iga erakonna fraktsiooni liige annetanud igakuiselt 500 krooni, XI koosseisu liikmed juba 1500 krooni. Sama tendents ilmneb aeg-ajalt ka Rahvaliidu aruannetest- kõik erakonna fraktsiooni liikmed on 2003.a teinud annetuse erakonna kassasse, panustades minimaalselt 3700 krooni ning traditsioon, kuid erinevates summade ulatuses, on jätkunud ka edasistel aastatel kuni 2007. aastani. Pärast seda on regulaarselt erakonna kassasse annetanud vaid erakonna fraktsiooni esi- ja aseesimehed ning erakonna esimees. Alates 2007.a uuest Riigikogu koosseisust on samuti kõik IRLi fraktsiooni liikmed teinud regulaarse annetuse erakonnale (1500 krooni kuus). Vastavat traditsiooni või kohustust ei näi ainult välja kujunenud Reformierakonnas.

Nagu erakondade põhikirja analüüsist selgus, kontrollib ja käsutab kõikides siinsetest erakondades parteide finants- ja majandustegevust erakonna büroo ja seda juhtiv peasekretär, mis on organisatsiooniliselt erakondade juhatuse otsealluvuses. Seda näiteks erinevalt Saksamaast, kus riigipoolne finantstoetus eraldatakse partei piirkonnaorganisatsioonidele (Grant, 2005:129).

Kuid lisaks otsese rahalise ressursile on fraktsiooni ja juhatuse võimutasakaalu küsimuses oluline mõlemale organile kättesaadavad parteiametnikud ja nende käsutusõigus. Partei keskaparaadi ja parlamendifraktsiooni tööliste suhet on üheks oluliseks juhatuse ja fraktsiooni vahekorra näitajaks (van Biezen, 2003:170). Andmete kõrvutamine teistest uutest demokraatiatest lubavad tal järeldada, et uutes demokraatiates kipub keskkontori poolt palgatavate professionaalide hulk ületama parlamendifraktsioonide poolt kasutatavaid inimressursse, seda vastupidiselt Lääne-Euroopale (samas, 172) Oma andmetes toetub van Biezen Krouwelile, kelle kohaselt on Lääne-Euroopas tavaks, et iga parlamendisaadikut

assisteerib vähemasti üks elukutseline töötaja (Krouwel, 1999; van Biezen, 2003:94). Tõepoolest, Lääne-Euroopas on tavaks, et igal parlamendisaadikul on olemas riigi rahaga palgatud abi (Priks, 2002), kes peaks töötama otseselt parlamendisaadiku, mitte partei heaks¹⁷.

Fraktsiooni teenindama palgatud töötajad on seega üks fraktsioonile kõige selgemaid võimalusi ehitada üles kesksest parteiorganisatsioonist suhteliselt autonoomne võimubaas, mis partei siseorganisatsioonis toimivas võimuvõitluses aitaks koondada võimu ja kapitali. Samuti on sellega fraktsiooni käsutusse antud hea hulk stiimuleid, kasvatamaks fraktsioonile ja selle liikmetele personaalselt lojaalset toetajaskonda parteiorganisatsioonis. Nii on fraktsiooni poolt palgatud ja ideaalis vaid fraktsiooni liikmeid teenindavad kommunikatsiooni- ja partei kampaaniatöötajad üheks olulisemaks vahendiks, mis aitab suurendada fraktsiooni autonoomsust keskkontorist, sh selle poolt eraldatavatest vajalikest ressurssidest.

Eestis sätestab Riigikogu Kantselei põhimäärus, et Riigikogu fraktsiooni teenindavad teenistujad, kelle arvu ja ametikohad määrab kindlaks Riigikogu fraktsiooni esimees, palgatakse Riigikogu juhatuse poolt fraktsioonile töötasuks eraldatud eelarvesumma piires. Riigikogu fraktsiooni teenistujate põhiülesandeks on Riigikogu fraktsiooni ja tema liikmete nõustamine, abistamine ning asjaajamise korraldamine, kuid teenistujate konkreetsed ülesanded määrab kindlaks fraktsiooni esimees (Riigikogu Kantselei määrus).

Kuna parlamendisaadikute inimressursi e reaalselt fraktsiooni teenistujate arvu ei ole ajalises lõikes andmete puudusel võimalik võrrelda, võib siinkohal aluseks võtta parlamendifraktsioonidele eraldatava raha, seda enam, et Riigikogu fraktsioonidele määratava rahaeralduse eesmärk on otseselt teenistujate palkamine. Summasid arvestatakse Riigikogu liikmete arvu järgi fraktsioonides (kindlaksmääratud arvestuslik summa ühe Riigikogu liikme kohta), võttes aluseks valimistulemused, mis tähendab, et liikme lahkumine fraktsioonist sellele eraldavat summat ei vähenda. Vastavad summad on kahe koosseisu ajal pea kahekordistunud (vt tabel 11), kus eriti märgatav tõus toimus 2005. aastal, kus paralleelselt juriidilistelt isikute annetuste vastuvõtmise keeluga tõsteti oluliselt riigipoolseid subsideid, sh fraktsioonidele eraldatavat raha Riigikogus. Siis kergitati arvestuslikku summat ühe

¹⁷ Ka Eestis on vastav ettepanek juba seaduseks saanud, kus igale parlamendiliikmel on võimalik palgata isiklik abi, kelle palga-ühe kolmandiku Riigikogu liikme palgast-tasub riik. Vastav seadus jõustub hetkeseisuga alates 2011. valitavale Riigikogu koosseisule (Riigikogu Liikme Staatuse seadus)

Riigikogu liikme kohta 3900 kroonilt 5085 kroonile, kui eelnevatel aastatel oli summa aasta jooksul keskmiselt tõusnud 300 krooni võrra. Kasutades erakondade majandusaasta aruannetes kättesaadavaid andmeid on omakorda võimalik võrrelda partei keskkontori ja parlamendifraktsiooni käsutuses olevat raha töötajate palkamiseks. Nii keskkontorile kui fraktsioonile eraldatav raha on otseses sõltuvuses valimisedust, riigieelarvelise eraldise suurus kui ka fraktsioonile eraldatav raha on seaduse alusel seotud saavutatud mandaatide arvuga parlamendivalimistel. Juhatuse tähtsus fraktsiooni arvelt ressursside kasutamisel tõuseb eriti esile riigipoolse rahastamise proportsionaalsel suurenemisel kogu erakonna eelarvest. Seda ilmestab ka tabel 10, mille kohaselt suurenevad keskkontori käsutuses olev raha fraktsiooniga võrreldes just alates 2005. aastast, kui oluliselt suurendati erakondadele tehtavaid otsetoetusi ning keelustati annetuste võtmine juriidilistelt isikutelt. Seega on ressursside jaotumisel fraktsiooni ja juhatuse vahel riigipoolsetel otsetoetustel erakonna keskkontoritele teatud astmeline toime, kuigi väiksemate erakondade puhul ei oma tegur nii suurt mõju.

Tabel 11. Parteidele palgakulud keskkontori ja fraktsiooni töötajatele 2004-2007

	2004	2005	2006	2007
ERL				
keskkontor	865 243	1 146 218	1 191 335	1 342 900
fraktsioon	522 408	559 728	793 260	581640
<i>suhe</i>	1,66	2,05	1,50	2,31
IL/IRL¹⁸				
keskkontor	1 003 714	-	1 935 549	7 346 518
fraktsioon	397 488	425 880	1 714 680	1 315 560
<i>suhe</i>	2,53		1,13	5,58
KESK				
keskkontor	2 797 735	4 226 533	3 241 581	2 242 661
fraktsioon	782 748	838 656	1 708 560	2 007 960
<i>suhe</i>	3,57	5,04	1,90	1,12
REF				
keskkontor	2 843 084	3 961 044	5 249 934	5 789 572
fraktsioon	655 632	702 468	1 159 380	2 146 440
<i>suhe</i>	4,34	5,64	4,53	2,70
ResP				
keskkontor	4 910 281	-		
fraktsioon	782 748	838 656		
<i>suhe</i>	6,27			
SDE				
keskkontor	467 316	424 417	835 115	1365281
fraktsioon	366 912	393 120	512 580	692 400
<i>suhe</i>	1,27	1,08	1,63	1,97

¹⁸ Alates 2006 ühinesid IL ja Res Publica Isamaa-Res Publica Liiduks, ehkki eraldi fraktsioonid Riigikogus säilisid koosseisu lõpuni. Siinkohal on 2006.a fraktsioonirahad summeritud, 2005.a andmed Isamaliidu ja Res Publica kohta pole siinkirjutajale olnud kättesaadavad.

Eestimaa Rahvaliidu ja Sotsiaaldemokraatide puhul on seotus eriti terav. Rahvaliidu puhul on 2003.a valimiste tulemusena- 13 mandaati- (tabelis aastad 2004-2006) on keskkontori palgakulud poolteist kuni kaks korda suuremad, kuid 2007.a valimiste järel (6 mandaati) suureneb suhe märgatavamalt keskkontori kasuks, mida teatud ulatuses võimendas ka valimiste ajaks palgatud lisatöötajad keskkontori poolt. Nii palkas SDE majandusaruande kohaselt 2007.a tööle keskkontorile alluvad valimiskoordinaatorid. Hea valimistulemuse tõttu kasvanud fraktsioonidele eraldatav raha ning valimistejärgselt vähenev vajadus partei kampaaniatöötajate järele selgitab Reformierakonna palgakulude võrdluse suhte järsku kukkumist 2007.a. IRLi puhul on märgata, et teatud mõttes Res Publica keskkontori keskne organisatsiooniline mudel (Taagepera, 2006; Ojamaa, 2007) prevaleerib ka ühendparteis: keskkontori palgakulud on ühinenud erakonnas viis ja pool korda suuremad fraktsioonikuludest. Isamaaliidus oli vastav suhe pea kaks korda väiksem. Res Publica puhul on vägagi huvitav fakt, et ehkki värskelt sündinud erakond saavutas 2003.a Riigikogu valimistel 28 mandaati, ületas keskkontori palgakulu fraktsioonile eraldatud summa ikkagi üle kuue korra! Kindlasti on üheks põhjuseks, et erakonna organisatsiooni alles loodi ning noor erakond panustas sellesse kõvasti annetajatelt ja riigilt eraldatud raha. Nii oli veel 2006.a IRL-i palgal 52 töötajat, mis 2007.a oli vähenenud 32-ni (IRL-i majandusaasta aruanded 2006 ja 2007). Suure palgakulude suhte varieeruvusega paistab silma ka Keskerakond, kus 2005-2006.a kukkus pea kuuekordne keskkontori palgakulu ülekaal fraktsiooni suhtes üsna võrdsele tasemele. 2003.a valimistel võttis Keskerakond aga pea sama palju mandate- 28 - kui 2007.a -29. Kuigi fraktsioonidele eraldatavat üldsummat suurendati tunduvalt, oli Keskerakonna palgasuhte kukkumine üsna pretsedenditu. Põhjuseks on keskkontori palgakulude vähenemine pea miljoni krooni võrra alates 2005. aastast, mis üldist palgakasvu ühiskonnas arvestades on kummaline. Pigem viitab see mõnele raamatupidamislikule võttele või organisatsioonisisese ressursi üsna põhjalikule ümberpaigutamisele.

Võrdluseks, Portugali vastav suhe on neli korda, Hispaanias viis ning Ungari andmetel kuus korda keskkontori kasuks, kuigi ajalooliselt pole see sugugi alati nii olnud. Näiteks kui Hispaanias suurenesid aastatel 1987-1997 riigikassast eraldatavad summad parteile üldiselt 20 protsenti, siis samal ajal parlamendifraktsioonidele eraldatavad summad kasvasid 90 protsenti. Portugalis suurenesid riigieraldised aastatel 1978- 1995 kümme ning eraldised parlamendifraktsioonidele 16 korda. Ekstreemseim näide on Tšehhi, kus riigipoolsed

eraldised ületasid parlamendifraktsioonidele ette nähtud summad 180-kordselt (van Biezen, 2003:174).

Jättes Keskerakonna anomaalia alates 2005.a kõrvale, on vaatamata valimiste järgsele 2007. aastale keskkontori palgakulud parlamendifraktsiooniga võrreldes eesti erakondades ikkagi üle kahe korra suuremad, mis väljendab keskkontori ja seda sisuliselt kontrolliva juhatuse võimupositsiooni. Lugesdes 2007. a seisuga kokku mõlema parteiorgani töötajaid, kinnitavad nad üldjoontes palgakulude suhte jaotumist. Allolev tabel kõrvutab viimaseid andmeid 2007. aastast, liikmete ja osakondade arv näitab teatud ulatuses erakonna keskkontori vastutusala suurust võrreldes fraktsiooniga.

Kuid veelgi olulisem, kui rahanumbrid ja töötajate arv, on siinkohal nende taga peituv tähendus: kellele tegelikult alluvad (kes määravad ametisse) erakonna fraktsiooni teenindavad ametnikud? Meediakajastus kinnitab, et fraktsiooni teenindavad ametnikud teenivad sageli ka parteid, sest pressiteated kajastavad nii fraktsiooni kui partei tegevust üldisemalt. Samuti on teateid edastavad pressiesindajad samal ajal nii partei keskkontori kui fraktsiooni teenistuses. Ametkonna palkamise, ka fraktsioonide juurde, käib läbi partei keskkontori, kelle ülesanne on tegeleda partei ametnike värbamise ja tööülesannetega.

Tabel 12. Võrdlusandmed: parteiametnikud ja organisatsioon 2007

Partei ametkond 2007	Kesk-kontor	Fraktsioon	Piirkondi	Liikmeid 31.12.2007	Kohti Riigikogus
KESK	8	7	27	10147	29
REF	11	6	17	6326	31
IRL	11	5	19	8824	19
SDE	3	2	17	3278	10
ERL	8	3	18	9903	6

Allikas: *Parteide majandusaasta aruanded 2007; Riigikogu kantselei*

Ressursside koondamise võime läbi parteikontori allutamise juhatuse otsese kontrolli alla ning suurem rahaliste vahendite ja ametkonna olemasolu viitab selgelt juhatuse tugevamale võimupositsioonile fraktsiooni suhtes parteiorganisatsioonis. Seoses riigi otsetoetuse osakaalu pideva suurenemisega parteikassa sissetulekute real võimendub vahe veelgi, nii on 2007.a valimiste järel pea kõikides erakondades partei keskkontoritel pea kaks korda rohkem vahendeid kui fraktsioonil ning juhatuste kätes on partei peasekretäri ning enamikel juhtudel ka partei keskkontorite töötajaskonna värbamine. Ametnike arvus vahed nii suured ei ole, kuid peab silmas pidama, et fraktsiooniametnikke määrab ametisse samuti juhatas.

Kokkuvõte

Partei olemuse ja teda defineerivate funktsioonide ümberkujunemist ja põhjalikku muutumist sedastavad teooriad on haaranud keskse koha parteide võrdleva analüüsi alases kirjanduses. Parteid ei olevat enam need, mis poolsada või isegi paarkümmend aastat tagasi, nende peamised eesmärgid ja eksisteerimise mõte on muutunud koos neid raamiva ja vormiva ühiskonnaga. Partei kui kodanikuühiskonna ja riigi/võimu vahendaja on surnud, sest võimust iseenesest on saanud erakonna eksisteerimiseks eluliselt vajalik ressurss ning eesmärk. Partei on tugevate haarmetega klammerdanud ennast riigi külge. Partei kui oma toetajate ja liikmeskonna huve realiseerida püüdev organisatsioon on samuti vaid liigidealiseeritud minevikunägemus, sest parteid ei esinda enam ammu oma valijaid, olles vaid vahendiks, mille kaudu realiseerivad oma raha- ja võimujanu äravalitud seltskond. Ühtne ideoloogiline maailmavaateline süsteem, mis justkui peaks olema liikmeskonda ja parteiliidreid ühendav faktor, on killustunud ja segunenud, seda asendavad pidevalt muutuvad loosungid ning ühepäevateemad. Partei kui poliitiline kasvulava ja poliitikute inkubaator on samuti anakronism, sest parteid värbavad üha rohkem mujalt eluvaldkondadest tuntuks saanud meelelahutajaid ja professionaale, liikmeskond, kelle hulgast järeltulijaid selekteerida, aga kahaneb kiiresti. Jääb alles vaid võim, mille poole püüdlemist ei ole siiani partei olemasolu mõttest püütud lahutada, kuid võimu ei mõisteta mitte enam kui vahendit, vaid eesmärki, nagu eelpool juba mainitud.

Kogu selles ümberkujunemise teooriarägastikus on vähem tähelepanu pööratud küsimusele, kuidas tärganud demokraatiates, kus ometi kujuneva demokraatia tingimustes on juba toimunud tehnika- ja kommunikatsioonirevolutsioon ning ka teised muutused leiavad aset kiiremini, erakonnad sünnivad ja arenevad. Astuvad nad küpsenud esindusdemokraatiates, antud juhul Lääne-Euroopa, sissetehtud jalajälgedesse, sammuvad hoopis isemoodi rada või järgivad küll üldjoontes sissetallatud rada, aeg-ajalt peatudes või penikoormapikkuseid hüppeid tehes? Ühest küljest peaks ju parteide arengut ja nende kujunemist põhjustavad välised keskkonnategurid (tehnoloogiline areng, poliitika muutumine elukutseliseks, riigitoetused jne) vormima Ida-ja Kesk-Euroopas võrsuvad parteid paratamatult samasugusteks kui Lääne-Euroopas, teisalt on vastavat teooriat võrdlevalt ja kogutud andmete toetudes üsna vähe testitud.

Muidugi, kirjandust ning analüüse on Ida-ja Kesk-Euroopa parteide ja parteisüsteemide arengu kohta on ilmunud rohkesti, kuid suurem osa neist näivad keskenduvat rohkem just parteisüsteemidele- külmumise ja valimiste volatiilsuse analüüsile, veidi vähem parteiressurssidele ja nende allikatele.

Seda vähem on jäänud jõudu ja aega analüüsida Lääne, ja selle juurde kuuluva kartellistumise teooriate paikapidavust uutes demokraatias parteiorganisatsiooni seisukohast. Põhjuseks on nii andmete puudumine ja nende kättesaadavus, keelebarjäärid kui teadlasvõrgustike puudumine. Ühe olulise jalajälje on uurimispõllule vajutanud Ingrid van Biezen, kes teooriate ülekandmise teesi testimiseks kasutab polügoonina parteiorganisatsiooni kahe peamise üksuse- juhatuse ja parlamendifraktsiooni- võimutasakaalu ja selle muutumist.

Van Biezen järeldab põhjalikule andmestikule toetudes, uutes demokraatias arenevad parteid teatud ülehüppega: jättes evolutsioonilises protsessis vahele mõned arenguvormid. Nii arenesid uutes demokraatias parteide organisatsioonis üsna kiiresti välja modernsele kartelliparteile iseloomulik joon, kus üsna kitsas avaliku võimu teostajate seltskond moodustab peamise parteisisese võimukeskuse, domineerides nii partei keskjuhatuses kui parlamendis, muutes viimased koosseisult äravahetamiseni sarnasteks. Võimutasakaalupendel on juhatuse poolel, kes põhikirjade alusel ning ressursside- raha ja inimeste- kontrollijana hoiab parlamendiesindust üha tugevneva lõa otsas, kuid üha tugevnev kontroll tekitab varem või hiljem pingeid ja ebastabiilsust parteisiselt (van Biezen, 2003).

Siinne magistritöö ammutabki eelkõige inspiratsiooni van Biezeni mammuttööst, võttes teatud modifikatsioonidega üle teoreetilise raami, kuid Eesti eelseid ära kasutades suurendades sisendeid e andmete hulka ning püüdes laiendada ajahorisonti. Van Biezeni kolmeosalist mudelit on modifitseeritud, kasutades Rachel Gibsoni ja Robert Harmeli poolt välja pakutud lähenemist juhatuse ja fraktsiooni võimuvahekorra uurimisel. Võimusuhte ja selle muutumise määramisel on kasutatud kolme mõõdet, mis omakorda koondavad empiirilisi andmeid. Esiteks, formaalset alluvussuhet ja distsipliini analüüsitakse põhikirjade kvalitatiivse analüüsi abil, keskendudes põhikirjalistele organite funktsioonidele, tegevuse kooskõlastamise ja parlamendisaadikute kohustustele. Teiseks, osalus, mille raames analüüsitakse kahe organi kokkupuutepunkte isikute pinnal ning vaatleb ka juhatuse väljakujunemisprotsessi erakondades, mille elementideks on juhatuse ja fraktsiooni liikmete kattuvusmuster, juhatuse koosseisu määravad *ex officio* reeglid, parteiline staaž, tagasivalimine juhatustes ning

juhatuse koosseisu võrgustikanalüüs. Kolmandaks dimensiooniks on parteiressursid, erakonna juhatuse ja fraktsioonide pädevus kontrollida ja käsutada keskkontorit, raha ning ametnikke.

Alluvus, mis toetub erakonna kõige olulisemale alusdokumendi analüüsile, nõuab siinkohal eraldi erakonniti avamist, kuna selgesõnalisust on põhikirjades vähe, saatan peitub sageli detailides ning nüanssides.

Keskerakonda iseloomustab kõige selgepiirilisem formaalne fraktsiooni allutatus juhatusele. Põhikirjaliselt väljendub see nõudes, kus fraktsiooni tegevus ja tööplaani tuleb kooskõlastada juhatuse ning fraktsioon peab oma tegevuses lähtuma Keskerakonna programmist, kongressi ja juhatuse otsustest. Samuti on fraktsioon kohustatud täitma juhatuse otsuseid ja fraktsioonis sõlmitud kokkuleppeid. Ühelgi teisel siinkohal käsitletud Eesti erakonnal ei ole erakonna alusdokumendis nii otsuseid võimutasakaalu määravaid punkte. Mõneti on tegu muna ja kana olukorraga, kus põhikirjalist võimutasakaalu muutmist juhatuse kasuks on põhjendanud erakonda lõhestanud sisetülid ja lõhenemised, kuid need omakorda peegeldavad parteisisest tegevuse tsentraliseerimist ning juhatuse liigset sekkumist fraktsiooni tegevusse. 2003.a Keskerakonna „lõhe“ oli selle üks ehedamaid näiteid.

Isamaa ja Res Publica Liidu fraktsiooni ja juhatuse võimutasakaalu küsimuses väljendub eelkõige kahe erakonna mõneti erinevad tavad ja organisatsiooniline ülesehitus, mida on püütud lühikese aja jooksul ühildada. Kui Isamaaliidu juhatuse puhul oli põhikirja kohaselt tegemist erakonna tegevust juhtiva organiga, siis Res Publicat iseloomustas teatud juhatuse ja fraktsiooni ühendamise püüe. Erakonna eestseisus esindas pigem erakonna administratiivset külge, kuid suutis erakonna tegevust kontrollida läbi informaalsete võrgustike ning vahendite (Taagepera, 2006; Ojamaa, 2008). Res Publicat iseloomustas ka püüet luua poliitikate otsustamiseks erakonnasiseselt teatud kolmas üksus- Poliitikanõukogu.

Ühinenud erakonnas väljendub fraktsiooni käsitlev alapeatükk kahe ühinenud erakonna põhikirjade liitmisel tekkinud põhimõtete sulamit, kus fraktsioon koostab oma tööprogrammi ja tegevuskava, kuid teeb seda kuulates ära eestseisuse seisukohad. Otsuse aruandmise kohustus põhikirjajärgselt on fraktsioonil suurkogu ja eestseisuse ees.

Reformierakonna põhikiri on juhatuse ja fraktsiooni võimuvahekorra küsimuses napolisõnaline, põhikiri otseselt ei puudutagi antud teemat ning võimuvahekorda on formaalselt raske hinnata. Juhatuse pädevusse on põhikirja kohaselt antud kolm olulist instrumenti: esiteks, sarnaselt kõikidele teistele erakondadele korraldab juhatus ainuisikuliselt erakonna keskkontori tööd ja nimetab peasekretäri, teiseks, juhatus nimetab erakonnapoolsed ministrikandidaadid ning arutab läbi ja kinnitab teised erakonna poolt esitatavad kandidaadid kõrgetele ametikohtadele.

Sotsiaaldemokraatlik Erakonna põhikiri on fraktsioonile volitusi ja õigusi pigem lisanud, juhatuse ülesandeks on saanud regulaarselt ära kuulata Riigikogu Mõõdukate fraktsiooni- ja valitsusliikmete aruanded ning anda nendele hinnanguid, fraktsioon ise on aruandekohustuslik volikogu, aga ka juhatuse ees. Samas on SDE üks olulisemaid osaluse eripärasid, et põhikirja järgi on kõigil erakonna fraktsiooni liikmetel õigus osaleda juhatuse koosolekul sõnaõigusega.

Eestimaa Rahvaliid moodustab põhikirjade analüüsi kohaselt veelgi suurema erandi, kus erakonna juhtorganiks on volikogu, mille ühe ülesandena nägi veel 2002.a redaktsioon ette nii Riigikogu ERL-i fraktsiooni kui erakonna juhatuse töö kureerimist ja koordineerimist, ka fraktsioon kooskõlastab oma tegevuse Rahvaliidu volikoguga ning juhatus on pigem erakonna igapäevast töökorraldust juhtiv organ, mille peamised ülesanded on partei töötajaskonna (sh peasekretäri) palkamine ning erakonna finants- ja majandustegevuse korraldamine.

Ühe olulise põhikirjadevälise organina tasub esile tõsta Eesti poliitikas väga kesket kohta omavat koalitsiooninõukogu. Selle erakondadevahelises organis on traditsiooniliselt esindatud olnud fraktsiooni esimees kui erakonna esimees, mis räägib vastu erakonna fraktsiooni kõrvaletõrjutusele erakonna poliitikakujundamise protsessis, kuid ei kinnita ka vastupidist. Koalitsiooninõukogu ja selle sisemist otsustusprotsessi pole kahjuks allikate puudusel võimalik kasutada parteisisese võimutasakaalu murdekoha määramisel, kuid kahtlemata on tegu olulise organiga.

Nii on kokkuvõtvalt erakondade põhikirjades märgata tendentsi fraktsiooni, aga eriti juhatuse funktsioonide ja õiguste selgepiiriliseks kaardistamiseks, kus juhatuse positsioonid on pigem tugevnenud: fraktsioonide aruandekohuslus ning ressursside käsutusõigus on selle peamised tegurid.

Osalus. Osaluse mõõde kinnitab, et erakondade kahe peamise siseorgani- juhatuse ja fraktsiooni koosseisuline kattumine on läbi kõikide erakondade küllalt suur. 2007.a on kolme Eesti suurima erakonna juhatused pea kahe kolmandiku ulatuses koosnemas parlamendisaadikutest, kuid näitaja on olnud üsna kõikuv, mida on põhjustanud eelkõige väikeerakondade ühinemised Rahvaliiduga ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonnaga, aga ka sisetülid ja erakonna lõhenemine, seda Keskerakonna puhul. Mõningatel perioodidel on teatud erakondade puhul kerge tekkima küsimus, kus on piir, millest algab üldse juhatus ning lõpeb fraktsioon või vastupidi. Üks olulisemaid osaluse mõõtme järeldusi, mis empiirilistest andmetest vastu vaatab, on, et pea kõikides erakondade juhatustes domineerivad selgelt avaliku võimu esindajad, mõnetise erandi moodustab Sotsiaaldemokraatlik erakond. Reformierakond oli oma tekke hetkel sisuliselt parlamendipartei, kus esimene juhatus praktiliselt koosneski parlamendisaadikutest ning parlamendiliikmete osakaal juhatuses on läbi aastate püsinud 50 juures. Ka Keskerakonna juhatuse iseloomustab ulatuslik kattumine, kuigi näitaja on teravalt langenud erakonnast lahkunud saadikute arvelt. Tegemist ei ole otseselt põhikirjaliste *ex officio* reeglite tagajärjega, sest parlamendifraktsiooni esimees kuulub ametikoha järgi juhatuse koosseisu Keskerakonnas, Rahvaliidus ja Res Publicas. Sõnaõigusega osalemise õigus juhatuse koosolekutel on antud fraktsioonijuhile IRLis, sotsiaaldemokraatidel aga kõigile erakonna fraktsiooni liikmeile ja ministritele.

Partei avaliku võimu teostajate kihi domineerimine juhatustes on selge tõend partei kahe olulise tasandi koosseisu segunemisest, mis kinnitab van Biezeni olulisemaid järeldusi vastavasisulisest analüüsist Kesk-ja Ida-Euroopa riikide parteide kohta (van Biezen, 2003). Eestis torkab silma, et võimuesindajad omavad mitmelgi juhul juhatuses *de facto* enamust. Samuti näitab avaliku võimu esindajate koondumine juhatusse, et tegemist ei ole vaid erakonna administratiivselt juhtiva organiga, vaid omab olulist mõju nii poliitika kujundamisel kui otsuste vastuvõtmisel organisatsioonis.

Juhatused ise koondavad enamasti kogenumad parteihunte kui fraktsioon ning eeldus, mida põhjustab valimiste eel erakonna nimekirja värskendamine uute tulijatega. Selles näitajas on erandiks Isamaaliit, kus seitsme mandaadi omandanud rahvasaadiku sisse mahtusid vaid pikaajalise kogemusega poliitikud. Kuid Keskerakonna, Rahvaliidu ja Reformierakonna juhatuse ja fraktsiooni liikmete parteilise staaži võrdlus näitab, et juhatusse valitakse pigem kogenenumad parteihundid, mis annab sellele fraktsiooni ees eelise oma võimu konsolideerumisel. Tagasivalitavus ja juhatuse liikmete võrgustikuanalüüs tõestavad

täiendavalt valiku võimu esindajate tugeva dominantsust erakondade juhatustes, kus vähese erandi moodustab SDE. Ministrite ja parlamendisaadikute arvilise ülekaalu kõrval on sama oluline täheldada nende kesksust: tugevad omavahelised sidemed, mis on tekkinud aastatepikkusel juhatusse kuulumisel Keskerakonna ja Isamaaliidu erakondade juhatused on koondunud kitsa liidrite seltskonna ümber. Ühinenud IRLi iseloomustab endiselt kahe partei tiiva suhteline isoleeritus ning Reformierakonna andmetest selgub, et juhatusesisene otsustajate ring on jõudumööda vaheldunud loomuliku põlvkondadevahetuse käigus.

Ressursid. Põhikirjaliselt, osaliselt seadustest tulenevalt, käsutavad juhatused läbi peakontori sisulise kontrolli erakonna finantsressurse. Juhatuste kätes on partei peasekretäri ning enamikel juhtudel ka partei keskkontorite töötajaskonna värbamine. Kuid formaalset kontrolli täiendavad ka andmed, mis näitavad, et juhatuse käsutuses olev ametnike arv ja raha on märgatavalt suurem kui fraktsioonil. Võrdluses selgub, et keskmiselt kõigi erakondade peale kokku on juhatuse rahalised vahendid ikkagi üle kahe korra suuremad kui fraktsioonil, keda samuti otse riigieelarvest rahastatakse. Suures osas on seda põhjustanud riigipoolse otserahastamise osakaalu otsustav kasv kogu erakonna eelarvest, kuigi väiksemate erakondade (Sotsiaaldemokraadid, Isamaaliit) puhul on olnud riigi raha osatähtsus parteikassas äärmiselt oluline pikema aja jooksul. Kuna fraktsioonile määratav summa sõltub veelgi otsesemalt mandaatide arvust, võib edu või ebaedu vahekorda üsna tugevalt muuta.

Heaks näiteks on Eestimaa Rahvaliid, kus 2003.a edukate valimiste järel (13 mandaati) olid keskkontori palgakulud olid poolteist kuni kaks korda suuremad. 2007.a valimiste järel (6 mandaati) suureneb vahekord märgatavamalt keskkontori kasuks. Suuremale parteile ei mõju edu valimistel samaväärselt, seda keelt räägib näiteks Reformierakonna palgakulude võrdluse suhte järsk kukkumine 2007.a pärast pretsedenditud edu. Res Publica puhul saavutas värske erakond 2003.a valimistel 28 mandaati, kuid keskkontori palgakulu ületas fraktsioonile eraldatud summa ikkagi üle kuue korra! Üheks põhjuseks oli, et erakonna organisatsiooni alles loodi ning noor erakond panustas sellesse kõvasti annetajatelt ja riigilt eraldatud raha. Suure palgakulude suhte varieeruvusega paistab silma ka Keskerakond, kus 2005-2006.a kukkus pea kuuekordne keskkontori palgakulu ülekaal fraktsiooni suhtes 2007.a üsna võrdsele tasemele, kuigi mandaatide arv jäi pea samaks. Selline palgasuhte kukkumine on üsna pretsedenditu, mis üldist palgakasvu ühiskonnas arvestades on kummaline. Pigem viitab see mõnele raamatupidamislikule võttele või organisatsioonisisese ressursi üsna põhjalikule ümberpaigutamisele. Ametnike arvu võrdlus 2007.a seisuga kinnitab juhatuse ülekaalu,

erandiks on Keskerakond ja SDE, kuid kuna fraktsiooni ametnikke palgatakse läbi keskkontori, kuuluvad ka nemad tegelikult juhatuse käsutusse.

Analüüs teatud mõttes kinnitas, et parteide organisatsioonimudeli arengutee lahkneb traditsioonilisest evolutsioonimustrist, mis oli iseloomulik Lääne-Euroopale pärast universaalse valimisõiguse saavutamist, Eesti erakondade siseorganisatsiooni peegeldab kartelliparteile iseloomulikke jooni. Nii kattuvad Eesti erakondades juhatuse kui fraktsioonide liikmeskonnad suuremal või vähemal määral ning juhatustes domineerivad selgelt avaliku võimu kandjad. Juhatuse põhikirjalist ning *de facto* kontrolli fraktsiooni tegevuse üle on pidevalt tugevdatud, millele on kaasa aidanud ka ressursside koondumine juhatusse kontrolli alla.

Kuid mis siis? Mida annab teadmine, et parteides on võim koondunud suuresti partei keskorgani kätte ning fraktsioon on suuresti taandunud käsutäitjaks? Ühe olulise järeldusena võib teha: paljuräägitud täidesaatva võimu tugevnemine ning seadusandliku võimu kummitempliks taandumine ka juurdunud leppedemokraatiates ei tulene mitte ainult ressursside ja võimete koondumisest või päevakorra sättimise pädevusest, vaid üks oluline põhjus on peidus ka leppedemokraatia ühtedes olulisemates osalistes- parteis ja selle siseparteiorganisatsioonis, kus poliitilisi otsuseid tehakse.

Kasutatud kirjandus

Ágh, Attila. 1998, „The Politics of Central Europe. London:Sage

Arter, David, 2006. Introduction: Comparing the Legislative Performance of Legislatures“. *Journal of Legislative Studies*, vol. 12, no 2-3. lk. 245-257

Baldwin, N.J. D. 2004, „Concluding Observation: Legislative Weakness, Scrutinising Strength?“. *Journal of Legislative Studies*, 10/2, lk. 297

Cardoso, Franando Henrique. 2005, „Irrelevant Parties“ *Foreign Policy*, Sept/August,:42-43

Daalder, Hans. 2002, „Parties: Dismissed, Denied or Redundant? Critique“, raamatus Gunther, R, Montero, J and Linz, J 2002, *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*, Oxford University Press, Oxford, lk 39-57

Dalton, Russell J. ja Wattenberg, Martin P. 2000, „Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies“. Oxford, Oxford University Press

Duverger, Maurice, 1954, *Political parties: Their Organization and Activities in Modern State*. London, Methuen.

Döring, Herbert (1995). *Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda*. Raamatus *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Döring. H (toim), St. Martin's Press

Grant, Thomas D. (2005). *Lobbying, Government Relations and Campaign Finance Worldwide. Navigating the Laws, Regulations and Practices of National Regimes*. Oceana Publications.

Hanley, Sean. 2001, „Are the Expectations Really the Rule? Questioning the Application of „Electoral-Professional“ Type Models of Party Organisation in East Central Europe“. *Perspectives on European Politics and Society*, 2/3: 453-479

Harmel, Robert. 2005, „Party Organisational Change. Competing Explanations?“ raamatus Luther, KR ja Müller-Rommel, F (toim.) 2005, *Political Parties in the New Europe. Political and Analytical Challenges*, Oxford University Press, Oxford

Harmel, Robert ja Rachel Gibson. 1998, „Party Families and Democratic Performance:Extraparliamentary versus Parliamentary Group Power“. *Political Studies*, 56/3:633:50

Harmel, Robert ja Janda, Kenneth. 1994, „An Integrated Theory of Party Goals and Party Change“, *Journal of Theoretical Politics*, 6/3: 259-87

Heidar, Knut ja Koole, Ruud. 2000, „Approaches to the study of Parliamentary Party Groups“, raamatus Knut Heidar ja Ruud Koole (toim), „Parliamentary Party Groups in European Democracies. London: Routledge

- Hopkin, Jonathan ja Paolucci. 1999, "The Business Firm Model of Party organization: Cases from Spain and Italy" *European Journal of Political Research*, 35/3:307-39
- Katz, Richard S. 2001, "The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy" *Party Politics*, 7:277-296
- Katz, R ja Mair, P 1994, *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, Sage Publications, London
- Katz, Richard S. 2005, "The Internal Life of Parties" raamatus Luther, KR ja Müller-Rommel, F (toim.) 2005, *Political Parties in the New Europe. Political and Analytical Challenges*, Oxford University Press, Oxford
- Katz, Richard S. ja Mair, Peter. 2002, "The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies" raamatus Gunther, R, Montero, J and Linz, J 2002, *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*, Oxford University Press, Oxford.
- Kitschelt, Herbert. 2000, "Linkage between Citizens and Politicians in the Democratic Politics", *Comparative Politics*, 33/6-7: 854-879
- Koole, Ruud. 1996, "Cadre, Catch-All or Cartel: a Comment on the Notion of the Cartel Party" *Party Politics*, 2/4:507-23
- Kopecky, Petr. 1996, "Developing Party Organizations in East-Central Europe: What Type of Party is Likely to Emerge?", *Party Politics*, 1/4:515-34
- Kopecky, Petr. 2004, "Power to the Executive! The Changing Executive-Legislative Relations in Eastern Europe". *The Journal of Legislative Studies*, 10/2-3:142-153
- Krouwel, Andre. 2003, "Otto Kirchheimer and the Catch-All Party", *West European Politics*, 26/2:23-40
- Krupavičius, Algis ja Žvaliauskas, Giedrius. 2004, "The Role of Political Parties in the Elite Recruitment and Consolidation of New Democracies", raamatus Jankauskas, Algimantas (toim), *Lithuanian Political Science Yearbook 2003*. Vilnius: Institute of International Relations and Political Science, lk. 79-113
- Mair, Peter. 1997, "Party System Change: Approaches and Interpretations". Oxford: Clarendon Press
- Mair, P ja van Biezen, I 2001, "Party Membership in Twenty European Democracies, 1980-2000", *Party Politics*, 7(5): 5-21
- Massari, Oreste. 1989, "Changes in the PSI Leadership: the National Executive Committee and Its Membership 1976-1987", *Journal of European Political Research*, 17:563-582
- Michels, Robert. [1911] 1962, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. New York:Free Press

- Montero, Ramon ja Gunther, Richard. 2002, „Introduction: Reviewing and Reassessing Parties“, raamatus Gunther, Richard ja Montero, Ramon ja Linz, Juan L (toim) „Political Parties: Old Concepts and New Challenges“, lk. 1-35
- Lewis, Paul G. 1996 „Party Structure and Organization in Post-Communist East-Central Europe. Aldershot: Edward Elgar
- Lucardie, Paul. 2000, „Prophets, Purifiers Prolocutors: Towards a Theory on the Emergence of New Parties“, Party Politics, 6/2:175-185
- Lijhart, Arend 1999, „Demokraatia mustrid“. Valitsemisvormid ja nende toimimine 36 riigis. Tallinn, 2009
- Ojamaa, Helen. 2007, „Raudse Oligarhiaseaduse avaldumine erakonnas Res Publica“, Bakalaureusetöö, Tallinna Ülikooli Sotsiaalteaduskond.
- Ostrogorski, Mosei. 1902, „Democracy and the Organization of Political Parties“. London, Macmillan
- Otepalu, Olavi. 2007, „Poliitilist edukust mõjutavad tegurid Riigikogu kandidaatide selekteerimise protsessis“ Magistritöö, Tartu Ülikooli Sotsiaalteaduskond.
- Panbianco, Angelo. 1988, Political Parties: Organization and Power. Cambridge: Cambridge University Press
- Pettai, Vello and Marcus Kreuzer. 1999. “Party Politics in the Baltic States: Social Bases and Institutional Context.” East European Politics and Societies 13/1: 148–90.
- Pettai, Vello. 2005, „Assessing Institutional Determinants of MP Behaviour: Survey Data from the Baltic States“, Czech Sociological Review, 41/3:57-77
- Priks, Kai. 2002, „Parlamendiliikmete palga ja hüvitiste süsteem“, Riigikogu Toimetised, 6
- Schmitter, Philippe C. 2001, „Parties are not what They Once Were“, raamatus Diamond, Larry ja Gunther, Richard (toim) „Political Parties and Democracy“, London: The John Hopkins University Press, lk. 67-89
- Savisaar, Edgar. 2004, „Koalitsiooninõukogu tagas koostöö“. Kesknädal, 04.02.2004
- Scott, John. 2000, „Social Network Analysis. A Handbook“. London: SAGE Publications
- Sharman, Jason C. ja Phillips, Robert Jr. 2004, „An Internalist Perspective on Party Consolidation and the Bulgarian Union of Democratic Forces“, European Journal of Political Research, 43:397-420
- Sikk, Allan. 2006, „Highways to Power: New Party Success in Three Young Democracies“ Dissertationes Rerum Politicarum Universitatis Tartuensis 1, Tartu, Tartu University Press.

Sikk, Allan. 2003, „A Cartel Party System in Post-Communist Country? The Case of Estonia“, esitletud ECPR General Conference, Marburg, 18-21 september

Sikk, Allan ja Kangur, Riho. 2008, „Estonia: The Increasing Costs and Weak Oversight of Party Finance“, raamatus Public Finance and Post-Communist Party Development. Roper, Steven D ja Ikstens, Janis (Toim), Hampshire, Ashgate Publishing Ltd, lk. 63-75

Tucker, Joshua A. 2002, „The First Decade of Post-Communist Elections and Voting: What We Studied and How Have We Studied It?“, Annual Review of Political Science,5:271-304

van Biezen, Ingrid. 2000, „On the Internal Balance of Party Power“, Party Politics, 6(4):395-417

van Biezen, Ingrid. 2003. Political Parties in New Democracies: Party Organization in Southern and East-Central Europe. Blasingstoke:Palgrave

van Biezen, Ingrid. 1998, „Building Party Organizations and the Relevance of Past Models: the Communist and Socialist Parties in Spain and Portugal“, West European Politics, 21/2: 32-62

Ware, Alan. 1995, „Political parties and Party Systems. Oxford: Oxford University Press

Wasserman, Stanley ja Faust, Katherine. 1994, „Social Network Analysis. Methods and Applications“.Cambridge: Cambridge University Press

Taagepera, Rein. 2006, „Meteoric Trajectory: The Res Publica Party in Estonia“. Democratization, 13/1:78-94

Toomla, Rein, 2005, Political Parties in Estonia, in: Anatoly Kulik and Susanna Pshizova, eds., Political Parties in Post-Soviet Space, Praeger, Westport-London

Viivik, Allar. 2001, „Valitsus viivitab ministrite vahetusega.“ Õhtuleht, 03.04

27 kiri. Kesknädal, 28.04.2004

Eesti Erakonnaseadus, <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12810147>

Mittetulundusühingute seadus, <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=834167>

Riigikogu Töö-ja Kodukorrasedus, <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=833705>

Riigikogu juhatause otsused: arvestuslikud summad fraktsioonidele ühe Riigikogu liikme kohta 1999-2007

http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=ems_list_dynobj&wtdid=180152

Riigikogu fraktsioonide teenistujate nimekiri 2007

<http://www.parlament.ee/?id=21086>

Short Summary

The transformation of political parties and party organization has recently received a lot of attention in the field of comparative political science. Supposedly, parties are not what they used to be twenty or thirty years ago. Their purposes and existence have changed along with the general transformation of society. Parties have lost their position as the bridge that connects the civic society and the government. Being in power, which offers indispensable resources for political parties, has become the main aim and end in itself.

In addition, these changes have transformed the way how the decisions are made inside the parties: the membership has lost its meaning and parties try more and more to recruit celebrities as mere cheerleaders for the parties leaders; the ideology is not a binding factor or basis for the decisions and policies and has been largely replaced by single-issues and general slogans. Almost all the most important decisions are made inside small, restrictive and tight circle of party leaders and public office holders. Those theories about the changing nature of parties are quite well analyzed and discussed in the traditional Western democracies by a wide range of political scientists.

But have these described changes taken place (or are they taking place) also in the societies that have adopted democracy after a long period of authoritarianism? Do political parties in new democracies follow the same pattern as their counterparts in Western Europe, borrowing some elements and resembling the same pattern of transformation or are we witnessing the emergence of entirely new type of political parties? It seems that in the middle of this general talk of an overwhelming transformation very few analysts have actually tested these assumptions in a new context. Much more attention has been paid to the questions of electoral volatility, emergence of party systems and parties resources. Fewer scholars have been focusing on the internal organization of parties and its assumed transformation in new democracies.

A rare and thankful exception is the work of Ingrid van Biezen. Her dissertation and articles pinpoint that the balance of power between the party executive and its faction in the parliament can be considered as one of the best areas to actually test the transformation hypothesis. This paper borrows van Biezen's framework, supplements it with other relevant elements from Rachel Gibson and Robert Harmel and adds to this theoretical construction

data from Estonia. Moreover, concentrating on a single country allows expanding the time horizon and including more detailed empirical data. The balance of power in the six Estonian parliamentary party organizations is measured through analyzing the (1) subordination of the parliamentary factions to the party executives in the party statutes; (2) the dominance of public office holders and party general secretaries in the party executives and the institutionalization of executives; and finally, (3) comparing the availability and control of party resources – money and officials – between factions and executives.

The qualitative analysis of party statutes reveals that the actual relationship between the party executive and the parliamentary faction is not clearly fixed and sometimes not even mentioned. The Centre Party has established the clearest chain of command in their party statutes, where the faction is obliged to fulfill the executive's decisions and commands in their activities and also coordinate their working programme with the executive. Such a sharp subordination was one of the main reasons, why the parliamentary faction of Centre Party suffered a major split in 2003. After that, ironically, the rules concerning the subordination of the faction to the executive were tightened even more.

In general, the other statutes of Estonian political parties establish few direct rules on the relationship between the executive and the faction. However, it is evident from the statutes that the human resources (the party officials, particularly general-secretaries) are under the command of the executive, which consequently allows them to concentrate power through the control of resources. However, IRL, Reform Party, Social Democrats and most evidently ERL, have tried to delegate the main decision making power to an internal organ – the party council (*volikogu*) which unites the executive, the faction and the party organization.

A special organ that requires further analysis in relation to the internal life of Estonian parties is the coalition council. It is the most important inter-party unit where parties that are in power coordinate and negotiate the most important decisions and policies.

Measuring the ratio of participation of public office holders in the party executive reveals that it is sometimes even not possible distinguish the party executive and the faction. The public office holders clearly dominate in the executive. Only Social Democrats can be considered an exception in this regard. Taking into account that majority of public office holders are elected to the executive not because of the ex officio rules in the party statutes, signifies the de facto

dominance of public office holders in the party executive and thus confirm similar findings and conclusion by Ingrid van Biezen (van Biezen, 2003)

The party executives themselves are quite heavily institutionalized – the party executive has more experienced politicians who are concentrated around a few party leaders creating tight networks among themselves in that way. The network analysis also reveals that the Reform Party has largely completed the generational change, at least on the executive level of the party organization and IRL is still divided into two internal groupings.

As already mentioned above, the analysis of party statutes shows that the resources of Estonian political parties – the very essence of party organization – are under the control of party executives: they are responsible for hiring the secretary general and handling the finances. Because political parties are relying more and more on public subsidies that are directed to the central office, the central office has twice as much of resources than the parliamentary faction, which also receives their money from the state budget. The data also reveals that the bigger the proportion of direct state subsidy in the overall party budget, the bigger the gap between available resources of the central office and the faction. The same applies if we compare the availability of human resources.

In conclusion, the thesis confirmed that balance of power between the party executive and the parliamentary faction is leaning towards the former, although it varies by party: the executive is the strongest in Centre Party and a relative balance is established in Social Democratic Party. Considering the results of this thesis we may conclude that Estonian parties are following the Western European transformation path, which means moving towards the cartelization of party organization. However, Estonian parties have left out some interim or earlier phases of the traditional organizational transformation hypothesis.