

Tartu Ülikool
Sotsiaalteaduskond
Ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakond

VALITSUSE
REFORMIKOMMUNIKATSIOONI
EDUKUSE TEGURID

Kutsemagistri töö

Priit Põiklik
Juhendaja: Prof. Marju Lauristin

Tartu
2005

“Tahtsime kõige paremat, aga välja tuli nagu alati”

*Viktor Tšernomõrdin,
Vene Föderatsiooni peaminister 1993-1998*

TÄNUSÕNAD

Käesoleva kutsemagistritöö valmimisele kaasaaitamise ja heade soovitude eest avaldan tänu oma juhendajale professor Marju Lauristinile. Märkuste eest tänan ka Kristina Reinsalu ning Jaanus Ranklat ning innustuse ning heade näpunäidete jagamise eest kuulub tänu Kaja Tamperele.

Aitäh ka kõikidele käesoleva töö tarvis intervjuu andnud ekspertidele Rein Aidmale, Ilona Leivale, Lauri Lepikule, Tarmo Loodusele, Eiki Nestorile, Kadi Oornile, Riho Raavele, Merike Taalile, Andres Taimlale, Veiko Talile, Harri Taligale, Väino Sarnetile ja Mihkel Õimile ausate vastuste ja pühendatud aja eest.

Tänan ka oma noort sugulast Kristjan Raidi (14 a.), kes nobenäpuliselt stenograafistina aitas erinevaid materjale arvutisse toksida. Samuti tänan Tallinna Ülikooli sotsiolingvistika doktoranti Dimitri Mironovit näpunäidete ja korrektuuri lugemise eest.

Priit Põiklik

SISUKORD

SISSEJUHATUS	6
1. UURIMUSE EESMÄRGID	9
2. TEOREETILISED LÄHTEKOHAD	11
2.1 POLIITILINE KOMMUNIKATSIOON.....	11
2.2 KOMMUNIKATSIOONIJUHTIMISE ROLLID	22
2.3 KOMMUNIKATSIOONIJUHTIMISE MUDELID	23
2.4 KONKURENTSIVÄLJA TEOORIA JA SIDUSRÜHMAD	25
3. UURIMISOBJEKT	29
3.1 VALITSUSKOMMUNIKATSIOON	29
3.2 VALITSUSE KOMMUNIKATSIOONIJUHTIMISE ÜLEVAADE 1992-2003	30
3.3 CASE'ID UURIMISOBJEKTINA	35
3.3.1 ESIMENE CASE: HALDUSTERRITORIAALNE REFORM	36
3.3.2 TEINE CASE: KOHUSTUSLIKU KOGUMISPENSIONI SÜSTEEMI RAKENDAMINE EHK II PENSIONISAMMAS	42
4. UURIMISKÜSIMUSED	49
5. METOODIKA	51
5.1 TEKSTIANALÜÜS	51
5.1.1 SÕNUMITE ARGUMENTATSIOONI VORMI JA STILI ANALÜÜS	51
5.1.2 MEEDIAKAJASTUS	52
5.2 INTERVJUEERIMINE.....	53
5.3 OSALUSVAATLUS.....	54
6. UURIMISTULEMUSED	56
6.1 HALDUSTERRITORIAALNE REFORM	56
6.1.1 REFORMI ETAPID.....	56
6.1.2 HALDUSTERRITORIAALSE REFORMI KOMMUNIKATSIOON.....	57
6.2 KOHUSTUSLIKU KOGUMISPENSIONI EHK II SAMBA REFORM	75
6.2.1 REFORMI ETAPID.....	75
6.2.2 II PENSIONISAMBA REFORMI KOMMUNIKATSIOON	75
6.3 UURIMISTULEMUSED CASE'IDE VÕRDLUSES	88
7. JÄRELDUSED	93
8. KOKKUVÕTE	102
SUMMARY	104
KASUTATUD MATERJALID	106
KIRJANDUS	106

MUUD MATERJALID..... 107

SISSEJUHATUS

Töötades aastatel 1999 - 2001 pressinõunikuna Vabariigi Valitsuse pressibüroos on autoril tekkinud palju valitsuskommunikatsiooni edukust või ebaedukust puudutavaid küsimusi, millele vastuse leidmine igapäevase töö käigus on osutunud keeruliseks. Kuna autor on käesolevas töös vaatluse alla võetud kommunikatsiooniprotsessidele seisnud väga lähedal, saab põhimõtteliselt praktiku isikliku kogemuse najal tagantjärele väita, mis olid valitsuskommunikatsiooni edukuse põhjused, mida tehti õigesti, mida valesti. Kuid siinkohal on magistriprogrammi raames tekkinud võimalus põhjalikumalt analüüsida, millistest teguritest sõltuvalt on kommunikatsiooni praktikas taganud edu ja millistel tingimustel on valitsuse kommunikatsioonitegevusele olnud saatuseks ebaedu.

Käesolevas uurimuses on võetud vaatluse alla valitsusekommunikatsioon perioodil 1999-2002, uuritud on valitsuse liikmete ja valitsuse nimel tegutsenud kõneisikute (valitsuse pressibüroo töötajad, valitsuse palgatud eksperdid, riigiametnikud jt) kommunikatiivset praktikat. Kommunikatsioon käib poliitilise protsessiga igal juhul kaasas, isegi siis, kui osapooled seda teadlikult mingil hetkel kommunikatsiooniks ja selle juhtimiseks ei pea või sellena ei teadvusta. Käesolev uurimus keskendub konkreetsete valitsusreformide kommunikatsiooni edukuse teguritel sõnastamisele.

Valitsuse mõistet on käesolevas töös käsitletud selle kitsamas tähenduses, ehk valitsuse all ei peeta silmas mitte täidesaatvat riigiparaati tervikuna vaid lähtutakse kitsamalt valitsusest kui poliitilisest kabinetist.

Ilmselt jääks käesolev magistritöö teoretiseerivaks ja praktikas väheütlevaks, kui autor ei oleks võtnud mahukat ülesannet analüüsida valitsuskommunikatsiooni konkreetseid näiteid. Nendeks kaheks (kommunikatsiooni edukuse seisukohalt vastandlikuks) näiteks on haldusterritoriaalne reform ja kohustusliku

kogumispensioni süsteemi rakendamine ehk II samba pensionireform. *Case`ide* valikul on lähtunud nende üldtuntusest, rohkest kajastusest meedias ja ka võimalusest kogemuslikult otsustada, kas tegemist oli edukate või ebaedukate juhtumitega.

Käesoleva töö esimeses osas on kirjutatud uurimuse eesmärkidest ning sellest, kuidas töö peab aitama kaasa valitsuse reformikommunikatsiooni edukuse tegurite väljaselgitamisele ning kuidas muuta valitsuse kommunikatsiooniprotsessi efektiivsemaks.

Töö teises osas on harutatud lahti uurimuse aluseks olevad teoreetilised lähtekohad. Konkreetsemalt on vaadeldud poliitilise kommunikatsiooni teooriaid ja poliitilise kultuuri peamisi lähtekohti. Samuti on teooria-osas kirjutatud lahti üldisemaid kommunikatsioonijuhtimise mudelid ja rollid ning puudutatud ka sidusrühmade ning konkurentivälja teooriat.

Kolmas osa keskendub uurimisobjektile. Uurimisobjekti kirjeldus on antud mitmes alalõigus, sealhulgas sõnastatud valitsuskommunikatsiooni mõiste poliitilise kommunikatsiooni osana, vaadeldud Eesti valitsuste kommunikatsioonijuhtimise arengut aastatel 1992-2003 ning põhjendatud uurimisobjektina ka kahe käesolevas töös vaatluse alal võetud *case`i* valikut. Töös on valitsuskommunikatsiooni *case`idena* vaatluse alla võetud kaks muutusprotsessi, mida valitsus perioodil 1999-2002 haldusterritoriaalse reformi ja kohustusliku pensionikindlustuse süsteemi ehk II pensionisamba käivitamise nime all teostas. Kuna tegemist on konkreetsele empiirilisele materjalile põhineva uurimusega, on uurimisobjekti käsitleva peatüki viimases osas põhjalikumalt lahti kirjutatud *case`ide* ülevaade nende struktuuris ja protsessis. Uurimuse neljas osa sõnastab uurimisküsimused, millele töös vastust otsitakse.

Viiendas peatükis on kirjeldatud uurimuse metoodikat. Eraldi osadena on välja toodud valitsussõnumite analüüsi valiku põhjendus ja konkreetsem kirjeldus. Samuti

on põhjendatud intervjuude kasutamist käesoleva töö kontekstis ning lõpuks ka osalusvaatlust kui uurimismeetodit.

Kuues peatükk on kõige mahukam ning selles on esitatud uurimuse tulemused. Kõnealune peatükk on jagatud kolmeks osaks, millest esimeses on esitatud haldusterritoriaalse reformi puudutavad uurimistulemused, teises pensionikindlustuse II samba kohta käivad uurimistulemused ning kolmandas koostatud tabel kahe *case*’i uurimistulemuste võrdlusega. Esimesed kaks osa jagunevad omakorda all-osadeks, mille aluseks on võetud reformide etapid. Etappe on analüüsitud kolmes võtmes: esiteks valitsussõnumite argumentatsiooni vormist lähtuvalt, teiseks käesoleva töö raames läbi viidud intervjuude alusel ning kolmandaks meediatekstide ülevaate alusel. Kuuendas peatükis on uurimistulemustesse pikitud ka osalusvaatluse kui meetodi alusel esitatavaid tulemusi.

Seitsmes peatükk on pühendatud uurimistulemuste alusel tehtavatele järeldustele ning diskussioonile. Järeldustes ei ole eraldi vaatluse alla võetud kahte *case*’i vaid järeldused on esitatud võrdlevalt ning integreeritult. Järeldustes on visandatud ka teoreetilises osas poliitilise kommuniaktsiooni põhimudelite alusel koostatud konkreetsete *case*’ide mudelid ning antud hinnang nende efektiivsusele. Teisisõnu on järeldustes tehtud kokkuvõtte, millised olid käesolevas töös vaatluse alal võetud valitsuse reformide edukuse tegurid kommunikatsiooni aspektist. Diskussioonis on töö autor arutanud uurimistulemuste ja järelduste võimaliku praktikasse rakendamise teemal ning esitanud ideid võimalikest edasistest uurimisteemadest valitsuskommunikatsiooni valdkonnas.

Käesoleva töö lõpus on antud kasutatud kirjanduse ja kasutatud materjalide loetelu, samuti mahukas lisade pakett, mis koosneb intervjuude küsimustikust, valitsussõnumite argumentatsiooni vormi analüüsi tabelitest ja intervjuude väljavõtetest.

1. UURIMUSE EESMÄRGID

Magistriõpingute raames on käesoleva töö autor jõudnud veendumusele, et kommunikatsioonipraktika ei kätke endas ainult konkreetse tööülesannete täitmist organisatsioonis. Kommunikatsioonijuhtimise eesmärk on aidata kujundada demokraatlikku ja kaasaegse infoühiskonna nõetele vastavat keskkonda. Kuna valitsuse tegevus on seotud terve ühiskonnaga, siis on valitsuse kommunikatsioonijuhtimise eesmärk aidata kaasa ühiskonna heaolu kasvule ja arengule.

Valitsuse kommunikatsioonikultuur peab olema eeskujuks kogu avaliku sektori kommunikatiivsele praktikale. See on demokraatia tingimustes valitsuse kui täidesaatva põhiseadusliku institutsiooni kohustus. Selleks, et aidata niisugusel kommunikatsioonikultuuril kujuneda, tuleb valitsuse kommunikatsiooniprotsesse uurida, analüüsida ja mõtestada.

Käesolevas töös analüüsitakse valitsuse kommunikatiivset praktikat. Uurimuses püüeldakse selle poole, et tajuda kriitilise refleksiooni ning analüüsi tähtsust valitsuse senise kommunikatsioonipraktika lahtiseletamisel ja mõtestamisel.

Tänapäeval peetakse kommunikatsiooni organisatsiooni strateegiliseks ressursiks. Seetõttu peab kommunikatsioonipraktiku tegevus lähtuma organisatsiooni ja seda ümbritseva keskkonna (sidus- ja sihtrühmad, nende mõju, alternatiivsed pakkujad jne) sidustatusest ja dialoogist. Niisugust kommunikatsioonipraktikat iseloomustavad läbirääkimised, mõistmine, diskussioon, arvestamine, muutumisvõime, tagasiside ja sotsiaalne empaatiavõime. Seeläbi peab organisatsiooni kommunikatsioon, sealhulgas ka käesolevas töös vaatluse alla võetud valitsuskommunikatsiooni, teenima legitimaatsiooni, usaldust ning selle kasvatamist ühiskonnas.

Kommunikatsioonipraktiku üks olulisemaid ülesandeid on õppida tundma organisatsiooni siht- ning sidusrühmi, et selgitada välja nende huve ja väärtusi, et leida nendele suunatud sõnumite edastamiseks õige võimalus, saada tagasisidet ning tekitada vastastikkust usaldust. Seetõttu on olulisel kohal siht- ja sidusgruppide poolt kommuniqueeritavate kontrasõnumite tekkimise tajumine, nendega arvestamine ja nende võimalik ennetamine.

Niisugune lähenemine eeldab kommunikatsiooni strateegilist juhtimist ja planeerimist. Kuid ilma tõsiste kommuniaktsiooniuuringuteta pole seda võimalik teha. Sestap ongi käesolev uurimustöö niisuguse praktilise eesmärgiga, mis aitaks kaasa multi-distsiplinaarse uurimissuuna kujunemisele, mis analüüsib kommunikatiivsed praktikad eri eluvaldkondades ning selle kaudu kujunevaid all-kultuure. Käesoleva töö puhul on seega laiemas mõttes tegemist poliitilise kultuuri ja organisatsioonikultuuri uurimusega.

Autor on üritanud uurimustulemustele toetuvaid järeldusi teha niisugusel kujul, et need oleksid kommunikatsioonitöös järgitavad. Samas ei püüdle uurimus konkreetsete retseptide andmisele, et neid analoogiliste juhtumiste puhul taas kasutada. Pigem tehakse reflektiivseid üldistusi ja teostatakse analüüs sellest aspektist, milline kommunikatsioonipraktika on olnud edukas ja milline mitte.

Konkreetsemalt on töö eesmärk on analüüsida valitsuskommunikatsiooni ja eriti valitsuse reformide kommunikatsiooni, et anda hinnang kommunikatsioonipraktikale ja teha üldistusi ning järeldusi kommunikatsioonijuhtimises universaalsemalt kasutatavate võimaluste kohta, mida ühiskonda laialdaselt haaravate muutusprotsesside ettevalmistamisel ning läbiviimisel silmas pidada.

2. TEOREETILISED LÄHTEKOHAD

Kuna käesolev kutsemagistritöö on oma iseloomult praktilist laadi, peavad teoreetilised lähtekohad aitama hõlpsasti mõtestada uurimuses käsitletud kommunikatsiooniprotsesse, -keskkonda ja osapooli. Sestap on uurimuse teoreetilisteks lähtealusteks üldisemad poliitilise kommunikatsiooni, kommunikatsioonijuhtimise mudelite ja suhtekorralduse rollide käsitlused ning konkurentsivälja ja sidusgruppide teooria.

2.1 POLIITILINE KOMMUNIKATSIOON

Selleks, et uurida valitsuse reformikommunikatsiooni ja üritada sõnastada selle edukuse tegureid, tuleb defineerida erinevad mõisted, mis valitsuskommunikatsiooniga seostuvad. Mis on valitsuskommunikatsioon ja kas valitsuskommunikatsioon on seesama, mis poliitiline kommunikatsioon? Millised on peamised teoreetilised käsitlused sellest? Käesolev peatükk üritabki nendele küsimustele vastust leida, et viidata teoreetilistele lähtekohtadele, et uurimisküsimustele vastavate ja empiirilisele materjalile tuginevate järelduste tegemisel saaks tugineda autoriteetidele.

Kas valitsuskommunikatsioon on ennekõike poliitiline kommunikatsioon või kehtivad selles ka organisatsioonikommunikatsiooni mudelid? Siin tuleb tõdeda, et valitsus kui ühiskonnaelu paljude erinevate eluvaldkondadega tegelev poliitiline institutsioon tegutseb samaaegselt väga erinevatel infoväljadel. Valitsuse tegevus on seotud nii sotsiaalse, kultuurilise, haridusliku, majandusliku jt väljadega. Samaaegselt on valitsuse tegevusvälja primaarseks ja domineerivaks märksõnaks siiski poliitiline tegevusraamistik. Seega on õige võtta käesolevas töös valitsuse tegevuse teoreetiliseks aluseks poliitiline kommunikatsioon.

Samas laienevad valitsuse kommunikatsioonile ka üldisemad organisatsioonikommunikatsiooni käsitlused, seda seetõttu, et tänapäevases ühiskonnas on organisatsioonikommunikatsiooni käsitlemisel lähtutud selle demokraatlikust mehhanismist ja tasakaalustatud, mitmepoolsest toimimisest.

Poliitilise kommunikatsiooni paradigma kasuks argumenteerimise aluseks on tõdemus, et valitsuse tegevus on poliitika teostamine. Nagu ütleb oma raamatus "Politics as Communication" California Ülikooli professor Robert G. Meadow, viitab poliitiline kommunikatsioon sõnumite vahetusele, mis on seotud poliitilise süsteemi funktsioneerimisega (Meadow 1980). Seega on poliitiline kommunikatsioon üks poliitika protsessidest.

See-eest organisatsioonikommunikatsiooni paradigma poolt räägib asjaolu, et käesolevas töös vaatluse alla võetud *case*-ides toimib kommunikatsioon ühelt poolt valitsuse ja teisalt nii majandus-, kultuuri-, sotsiaalsel- jt väljade viiteraamistikus asuvate siht- ja sidusgruppide vahel.

Püüdes defineerida poliitikat, siis seda peetakse otsuste tegemiseks avalike vahenditega ja see on seotud eeskätt riigivalitsuse, parteide ja teiste poliitiliste institutsioonide tegevusega. Poliitika eeldab avalikke poliitilisi otsuseid kellegi või millegi jaoks. Kõige üldisemas filosoofilises formuleeringus on poliitika tegutsemiseviis eesmärgiga muuta midagi või soov kaitsta midagi või kedagi muutuste eest (Varrak 1997).

Kuna käesolev uurimus keskendub just poliitiliste muutusprotsesside analüüsile, siis on kohane tõdeda, et Toomas Varraku definitsioon poliitikast kui tegutsemisviisist eesmärgiga midagi muuta või vastupidi muudatusi ära hoida, on lähtealusena sobiv.

Erinevad huvid ja lahkarvamused sotsiaalsete gruppide vahel ühiskonnas on poliitilise tegevuse algpõhjuseks. Poliitika on kompromisside kunst. Niisiis on

poliitika sotsiaalne tegevus, mis kasvab välja eriarvamustest, sotsiaalsetest konfliktidest ja on seotud võimu püüdega midagi muuta eri gruppide vahel või kaitsta midagi muutuste eest ja saavutada konsensus (Varrak 1997).

Siinkohal on huvitav vaadelda, kuidas uurimuses käsitletud *case`ides* leidis kajastust poliitiliste kompromisside ja konsensuste võimalus ja vajadus.

Poliitika lätteks on eri sotsiaalsete gruppide väärtuste vaheline erinevus, mis tuleneb suurel määral ühiskonna gruppide majanduslikest huvidest ja mis viivad paratamatult lahkarvamuste-konfliktideni. Selleks, et erinevaid gruppe koos hoida, ongi vaja teatud mängureegleid - seadusi, regulatsioone, on vaja poliitikat. Erinevused on igas riigis ja ühiskonnas olemas, iseküsimus on see, kuidas üks või teine riik nende erinevustega arvestab. Isegi kui ühed lahendatakse ära, tekivad uued (Varrak 1998).

Niisuguses käsitluses, kus poliitika lätteks peetakse erinevate gruppide huve, tuleb arvestada, et ka valitsus võib esineda ühe grupina nende huvide vastastikuse mõju väljal. Käesolevas uurimuses on muuhulgas vaadeldud seda, kuidas valitsus kui poliitika teostaja ja seega ka poliitilise kommunikatsiooni subjekt, oma erinevaid huve esindab, kui palju üritab leida kompromisse ja kui palju soovib oma huve läbi viia võimu ja jõuga.

Brian McNair määratleb poliitilist kommunikatsiooni kui eesmärgipärast poliitikasse puutuvat suhtlust, milleks võib olla:

1. poliitikute või teiste poliitika subjektide spetsiifiliste eesmärkide saavutamisele suunatud mistahes vormis toimuv kommunikatsioon;
2. poliitikutele suunatud mittepoliitikute (valijad, ajakirjanikud jt) sõnumid;

3. poliitikute ja teiste poliitika subjektide kohta käiv kommunikatsioon ja poliitika üle arutlemine meedias (McNair 1999).

Kultuuri seisukohalt on poliitiline kommunikatsioon mistahes sümbolite või sõnumite vahetamine, mida suurel määral on mõjutanud poliitilise süsteemi funktsioneerimine või mis ise seda mõjutavad (Meadow 1980).

Poliitilise kommunikatsiooni subjektid on valitsus, ametkonnad, erakonnad, poliitikud, huvi- ja surverühmad, kodanikuühendused, sotsiaalsed kihid (eliit, keskklass, alamklass), ajakirjanikud, eksperdid, teadlased jt.

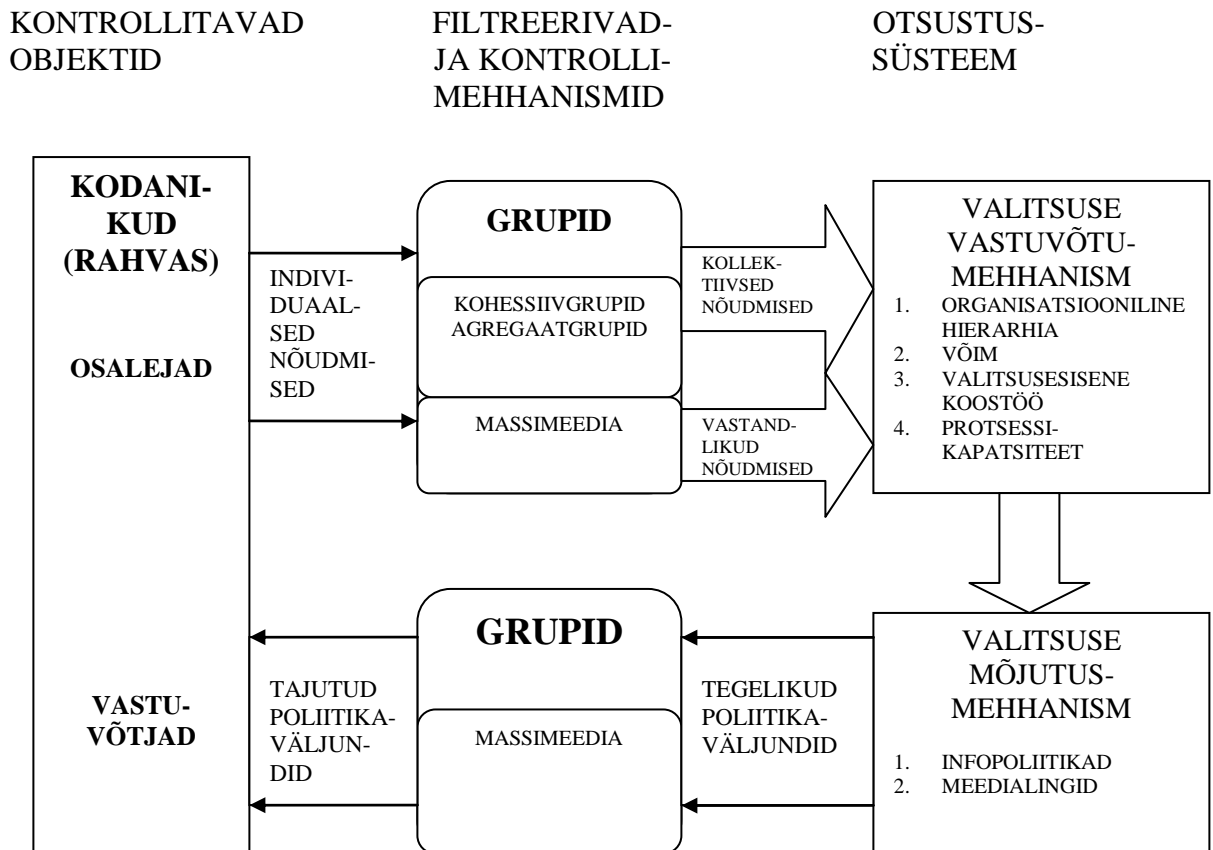
Habrmasi järgi saab avalikus sfääris eraisikutest rahva grupid või kodanikud ja erahuvist kujunevad ühishuvid. Poliitiline diskussioon „avalikus ruumis“ on demokraatliku poliitilise kommunikatsiooni olulisim vorm. Avaliku sfääri toimimisel on keskne koht meedia kaudu levitataval informatsioonil ühiskonnas toimuvast (Lauristin 2003).

Lähtudes Meadow raamatus „Politics as Communication“ esitatud David Eastoni poliitilise kommunikatsiooni mudelist on eesmärkide ja funktsioonide vaatevinklist poliitilise kommunikatsiooni olulisteks osadeks ja protsessielementideks:

1. kodanike ootused, nõudmised ja tagasiside avaliku võimu otsustele ja tegevusele;
2. otsuste tegemiseks vajaliku informatsiooni edastamine
3. otsuste tähenduse kujunemine;
4. otsuste täitmisele innustamine;
5. poliitilise osaluse stimuleerimine;
6. usaldus võimuinstitutsioonide vastu;
7. legitimeerimine;
8. poliitiliste ideoloogiate levitamine;
9. poliitiline sotsialiseerimine;

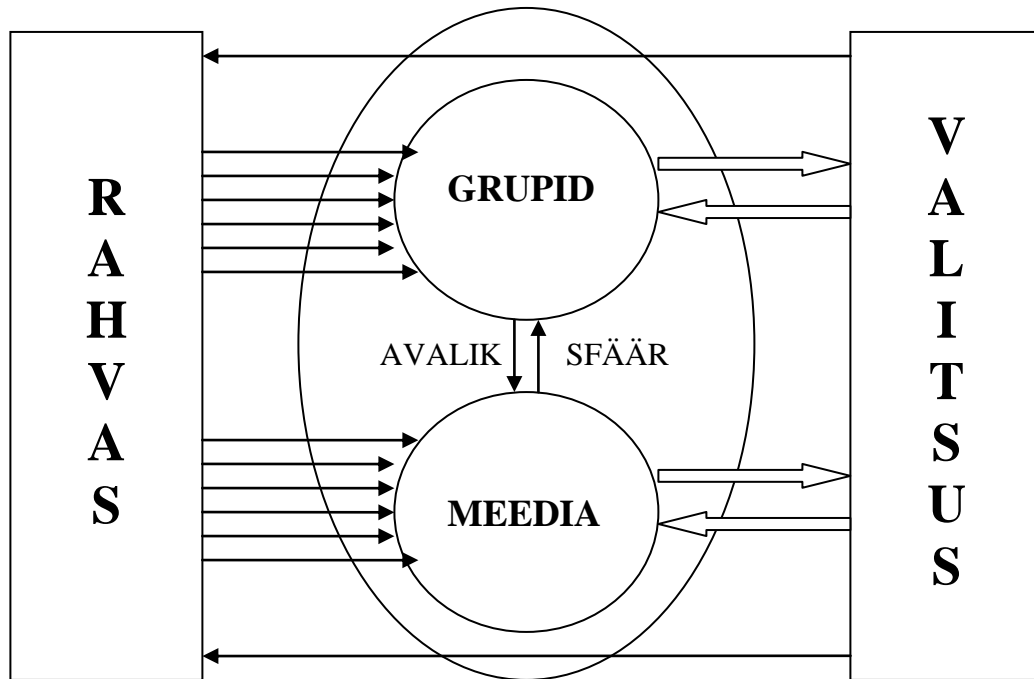
10. poliitilise korra kindlustamine;
11. poliitiliste muutuste esilekutsumine;
12. konfliktide lahendamine;
13. poliitilise konsensuse saavutamine;
14. ideoloogilise võimu kujundamine;
15. poliitilise kapitali kujundamine ja ümberjaotamine.

Lähtudes eelpooltoodud Eastoni poliitilise kommunikatsiooni eesmärkidest ja funktsioonidest tuleneva käsitlusega, on Meadow oma raamatus visandanud ka poliitilise kommunikatsiooni mudeli (vt Skeem 1)



Skeem 1

Marju Lauristin on esitanud oma loengusarjas modifitseeritud poliitilise kommunikatsiooni skeemi, mis on käesolevas töös vaatluse alla võetud *case*ide skemaatilisel kujutamisel aluseks võetud (vt skeem 2).



Skeem 2

Poliitilise kommunikatsiooni uurimisel lähtuvad erinevad teadlased laias laastus kahest peamisest suunast. Esimeseks lähenemise puhul on lähtekohaks küsimused, millisel viisil mõjutab ja tingib kommunikatsioon poliitilisi protsesse ja struktuure. Teise lähenemise aluseks on küsimus, kuidas määrab ja tingib poliitika kommunikatsiooni, selle juhtimist ja avalikke suhteid.

Poliitilise kommunikatsiooni uurimine on Ralph Negrine'i arvates sihitud peamiselt massikommunikatsiooni ja eriti massimeedia (nii trükiajakirjanduse, televisiooni kui raadio) poliitilise rolli uurimisele (Negrine 1996).

Poliitilise kommunikatsiooni teadusuurimustes massikommunikatsiooni raamistikus on saanud eraldi valdkonnaks ka poliitilise reaalsuse ja meedia poolt konstrueeritud reaalsuse vahekord ja erinevus ning selle põhjused. Selles valdkonnas on uuritud ka massimeedia mõju poliitikale ja poliitilistele protsessidele (Davis & Owen 1998).

Kuid on olemas ka niisuguseid uurimusi ja autoreid, kes uurivad poliitilist kommunikatsiooni poliitilise tegevuse, käitumise ja keelekasutuse alusel. Niisuguse meedia-välise poliitilise kommunikatsiooni uurimine keskendub eelkõige poliitilise keele ja retoorika ning ka sümboolse käitumise vormidele, mida mõnede autorite arvates ei peetagi kommunikatsiooniks. Kuid ometi täidab nii käitumine, keel kui ka poliitiline tegevus poliitilise kommunikatsiooni funktsioone. Niisuguse poliitilise käitumisena võib välja tuua poliitilised rituaalid, demonstratsioonid, vägivalda-aktid jm ning sellest lähtuvalt tähistatakse neid mõistega “sümbolistlik poliitika” (Meadow 1980).

Teadlased eristavad ka erinevaid poliitilise kommunikatsiooni žanre, milleks on kõned, miitingud ja demonstratsioonid, poliitilised tele- või raadiodebatid, poliitikauudised, poliitilised arvamused ja kommentaarid, pressikonverentsid jm (McNair 1999). McNair'i poliitilise kommunikatsiooni žanrid ühtivad sisuliselt Meadow poliitilise käitumise erinevate vormidega.

Meediaväliseks poliitiliseks kommunikatsiooniks peetakse kommunikatsiooni parlamendis, valitsuses, poliitilistes organisatsioonides, koosolekuid, läbirääkimisi, foorumeid. Niisuguse poliitilise kommunikatsiooni probleemiks on aga alati kodanike kui ühe olulisema poliitilise kommunikatsiooni sihtgrupi informeerituse ja osaluse probleemid (Negrine 1996).

Poliitilise käitumise ja poliitilise kommunikatsiooni vahel on keeruline väga konkreetseid piire tõmmata ning osad autorid näevadki peaaegu poliitika ja poliitilise kommunikatsiooni identsust. Samas on Robert Meadow seisukohal, et kommunikatsioon on poliitika vahendaja. Eriti siis, kui poliitikat vaadeldakse

poliitiliste institutsioonide seisukohalt. Niisiis on kommunikatsioonil keskne roll poliitilise tahte ja arvamuste kujundamisel.

Toetudes Brian McNair'i seisukohtadele on poliitiline kommunikatsioon niisugune kommunikatsioon, mida viljeldakse poliitika osapooltest lähtuvalt või mis on nendele suunatud või hõlmab poliitilisi osapooli ja nende käitumist (McNair 1999).

Poliitilise tegevuse osapoolte hulka kuuluvad riigid, riikide ühendused ja rahvusvahelised organisatsioonid, valitsused, parlamendid, parteid, huvi- ja survegrupid, aga ka üksikindiviidid; näiteks poliitikud või kodanikud oma valija rolliga. Niisuguseid poliitilise tegevuse osapooli võib nimetada poliitilise kommunikatsiooni subjektideks (McNair 1999).

Poliitilise kommunikatsiooni uurimisel ja analüüsil kasutatakse teadlaste poolt enamasti erinevaid sotsiaalteadustes kasutatavaid uurimismeetodeid ning võib öelda, et spetsiifilisi meetodikaid just poliitilise kommunikatsiooni uurimiseks loodud ei ole. Seega on kasutusel nii kvantitatiivsed kui kvalitatiivsed meetodid, konkreetsemalt nii teksti sisuanalüüs, diskursuse analüüs, küsitlused, eksperimendid jm.

McNair toonitab, et poliitiline kommunikatsioon on intentsionaalne ja sihipärane, sisaldades endas alati tahtlikkust ja eesmärgipärasust (McNair 1999). Kui selle seisukohaga nõustuda, siis tuleks küsida, kas poliitiline kommunikatsioon kasutab meediat teadlikult ära oma eesmärkide saavutamisel? Kui aga pöörduda tagasi küsimuse juurde, kas kommunikatsioon mõjutab rohkem poliitikat või poliitika kommunikatsiooni, siis võib esitada ka küsimuse, kas massimeedia kajastused poliitilisest tegevusest on üldiselt deskriptiivsed või preskriptiivsed?

Siinkohal on vastust raske anda ning kui lähtuda seisukohast, et poliitiline kommunikatsioon on alati suunatud konkreetsele adreessadile ja teenib adreessaadi

mõjutamise eesmärki (McNair 1999), tuleb pigem nõustuda massimeedia preskriptiivsest iseloomust lähtuva seisukohaga.

Niisuguse eesmärgipärasusest ja sihitusest tuleneva poliitilise kommunikatsiooni määratlus ühtib hästi ka poliitika enda määratlusega (soov midagi muuta või kaitsta midagi muutuste eest). McNair`i seisukohtadega tuleb siinkohal nõustuda.

Lähtuvalt eelöeldust mängivad poliitilises kommunikatsioonis ja ka selle uurimisel olulist osa selle edukuse, eesmärgile jõudmise võimaluste ning efektiivsuse aspektid. See aga annab käesoleva töö autorile kindlustunde oma ülesandepüstituse õigsuses ja võimaluses läbi konkreetsete poliitiliste *case`ide* uurida kommunikatsiooni edukuse tegureid.

Väljaspool poliitilisi kampaaniaid (näiteks valimisvõitlust), mida on lääne demokraatiate poliitilises kommunikatsioonis väga palju uuritud, on tänapäeval ka igapäevaste poliitiliste protsesside juhtimise märksõnaks tõusnud poliitilise kommunikatsiooni professionaalsus. On ilmselge, et aina enam toetub poliitiline kommunikatsioon ekspertide nõuannetele ja ka poliitilise kommunikatsiooni uurimuste tulemustele. Seetõttu kerkib ka valitsuste poolt üha suurem vajadus professionaalse kommunikatsioonipraktikute *know-how* järele (McNair 1999). Seetõttu on käesolevas uurimuses püstitatud ülesanne uurida valitsuse reformikommunikatsiooni kui konkreetse poliitilise kommunikatsioonivaldkonna edukuse tegureid kooskõlas üldiste suundumustega poliitilise kommunikatsiooni uuringutes.

Oma artiklis "Does disagreement contribute to more deliberative opinion?" toovad Vincent Price, Joseph N. Cappella ja Lilach Nir välja lähenemise, mis seostub Habermasi deliberatiivse demokraatia põhimõtetega (eesti keeles kasutatud ka: nõupidamisdemokraatia). Konkreetse uuringu abiga otsisid Price, Capella ja Nir vastust küsimusele, kas eriarvamused poliitilistes arutlustes mõjutavad avalikku arvamust ja kas nad aitavad paremini mõista teiste inimeste vaateid. Oma

hüpoteeside kontrollimiseks kasutati 2000. aastal Ameerikas läbiviidud avaliku arvamuse uuringut, mille käigus küsitleti 1684 inimest (Price, Cappella, Nir 2002).

Habermasi järgi on kodanikuühiskond ja nõupidamisedemokraatia (deliberatiivne demokraatia) kesksed võtmesõnad tänapäevase demokraatia allikate ja tagatistena. Võimu legitiimsus ei rajane kõikide tahtel, vaid nõupidaval osalemisel. Ideaalne demokraatlik kogukond on selline, kes otsustab oma tegevuse üle vaba arvamustevahetuse kaudu (Habermas 2001).

Sarnaselt Habermasile järeldavad 2000. aasta uuringu analüüsi tulemusel Price, Capella ja Nir, et poliitiline diskussioon soodustab avalikku arutlevat arvamust. Arutleva arvamuse all mõistetakse võimet mitte ainuüksi põhjendada oma seisukohti, vaid ka mõista neid argumente, mida teised võivad kasutada ja kasutavad vastaspositsioonis olles. Analüüs kinnitas ka positiivset seost lahkavate arvamuste esiletoomise ja respondentide võime vahel leida põhjusi, miks teised inimesed võivad nendega mitte nõustuda (Price, Cappella, Nir 2002).

Käesoleva uurimuse kontekstis on eelöeldu väga oluline, sest valitsuskommunikatsioonis kasutatud sõnumeid analüüsides saab välja tuua, kuivõrd valitsus poliitilise kommunikatsiooni subjektina tajus vastaspoolte, olgu selleks siis koostööpartnerid või sihtgrupid, erinevaid arvamusi, kontrasõnumeid ning kas nendega arvestati või neid eirati.

Tänapäeva poliitilise kommunikatsiooni teooriad on tihedalt seotud ka poliitilise kultuuri temaatikaga. Poliitilisest kommunikatsiooni edukusest sõltub usaldus avaliku võimu institutsioonide suhtes. Eesti oludes tuleb poliitilisest kultuurist kõneldes tähele panna neid ühiskondlikke muutusi, mis on meie poliitikat viimase 15-20 aasta jooksul kõige rohkem mõjutanud. Eesti on pikka aega olnud üleminekuühiskond, kus toimivad omad reeglid ja seaduspärasused.

Eesti kontekstis on poliitilise kultuuri arengut käsitlenud Marju Lauristin ja Peeter Vihalemm. Nad eristavad poliitilise kultuuri arengus Eestis kolme etappi. 1988. aastal algas Eestis mütoloogiline etapp, mil poliitikas valitses must-valge käsitlus – on meie ja on nemad, mingeid kompromisse ei otsitud, valitses väga selge hea ja kurja võitluse käsitlus. Nendeks vastaspoolteks olid eestimeelsed ja venemeelsed jõud (Lauristin, Vihalemm 1997).

See etapp lõppes aastatel 1990–1991 ja sellele järgnes nn ideoloogiline etapp, mil eelmise etapi kõrge usaldus institutsioonide vastu langes. Toodi sisse n.ö. läänelik ideoloogilise mõtte poliitiline argumentatsioon. Teisel etapil on isikud tähtsamad kui poliitika sisu. Kriitiline mõtlemine käib isikute kaudu (Lauristin, Vihalemm 1997).

Poliitilise kultuuri kolmas etapp – ratsionaalne arenguetapp ongi see, kui poliitika sisu muutub tähtsamaks kui isikud. Ilmneb jooni, mis justkui näitaksid, et hakkamegi mingil määral järgmisse arenguetappi jõudma.

Kasutades Lauristini ja Vihalemma 1997. aastal kirjutatud seisukohti, võiks viitega sotsioloog Liisa Talvingule järeldada, et ideoloogilisest etapist ei ole Eesti poliitiline kultuur edasi jõudnud. “Viimaste aastate valimiskampaaniat, aga ka igapäevaselt meediat jälgides on selge, et poliitiline kommunikatsioon on üha isikustatum. Mida suurem on persooni roll, seda enam mõjutavad valija otsuseid kandidaadi isikuomadused. Me ei tunne tegelikult neid, kelle poolt oma hääle anname, ega tea, millised nad koduseinte vahel on. Seepärast mängib paratamatult võtmerolli see, millisena inimene meedia vahendusel paistab, millised on tema avalikud väljaütlemised ja kellega saabub ta presidendilossi ballile,” kirjutab Liisa Talving Postimehes 2004. aasta oktoobris (Talving 2004).

2.2 KOMMUNIKATSIOONIJUHTIMISE ROLLID

Selleks, et asuda uurima poliitiliste institutsioonide kommunikatsiooni, vaatame üle ka kommunikatsioonijuhtimise seisukohalt olulised teoreetilised lähtekohad selle rollidest ja mudelitest. James Grunig, kes on keskendunud läbi teooriate küsimusele: “Kuidas, miks ja millisel ulatusel kommunikatsioon mõjutab organisatsiooni eesmärkide saavutamist?”, esitab oma lähtekohad efektiivsele kommunikatsioonijuhtimisele, samas on Grunigilt pärit ka käesolevas uurimuses kasutatud PR mudelid ja rollid.

Kommunikatsioonijuhtimisele ehk suhtekorraldusele (mis on Grunigi seisukohalt üks ja seesama), nimetagem seda siinkohal paralleelselt ka inglisekeelse nimega *public relations* ehk PR, omistab Grunig alljärgnevad rollid:

- pragmaatiline sotsiaalne roll – paljud praktikud arvavad, et PR’il ei ole mingit sotsiaalset rolli peale kliendikeskse lähenemise. PR on kasulik praktikas, midagi mis lisab väärtusi klientidele ja aitab saavutada isiku tema vajadusi;
- neutraalne sotsiaalne roll – suhtekorraldus, nagu ka ühiskond ise, on neutraalne objekt mida saab õppida. Uurijad saavad avastada kuidas praktikud näevad oma sotsiaalset rolli ja millised on nende motivatsioonid;
- konservatiivne sotsiaalne roll – suhtekorraldus omandab privileegse rolli, kaitstes suuri majanduslikke huve (näiteks monopol);
- radikaalne sotsiaalne roll – suhtekorraldus viib sotsiaalsele paranemisele, reformimisele ja muutustele;
- kriitiline sotsiaalne roll – PR või kommunikatsioonisüsteem on osa suuremast organisatsioonist või sotsiaalsest süsteemist. Need süsteemid on kokku konstrueeritud, seetõttu saab neid ka lammutada ja jälle üles ehitada.

Loomulikult ei eksisteeri reaalsuses ühtegi niisugust “puhast” varianti, küll aga saab leida kombinatsioone erinevate rollinägemuste vahel. Valitsuskommunikatsiooni juhtimise seisukohalt on käesolevas töös huvitav vaadata, kas kommunikatsiooni osapooled ise tajusid erinevate *case*’ide puhul kasutatud kommunikatsiooni rolle ja millised need olid?

2.3 KOMMUNIKATSIOONIJUHTIMISE MUDELID

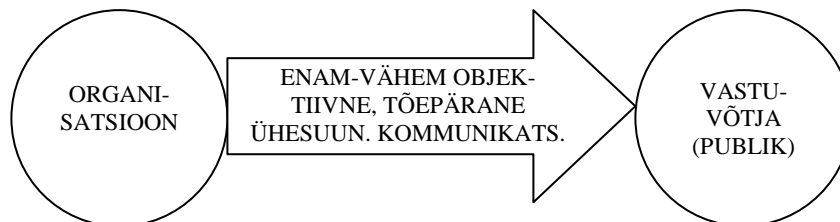
Grunig arutleb selle üle, millist kommunikatsioonijuhtimist organisatsioonis on vaja selleks, et olla efektiivne. Käsitlemist leiab sümmeetria ja asümmeetria vahetõrge kommunikatsioonis ehk siis see, kas kommunikatsiooni juhtimine on tasakaalustatud või on ta tasakaalustamata. Niisuguste valikute puhul ütleb Grunig, et sümmeetrilistel eeldustel põhinev sisemine ja välimine kommunikatsioon saab kanda ekstsellentsust ehk silmapaistvat taset. Ehk filosoofiliselt võttes, ütleb Grunig, et sümmeetiline suhtekorraldus on rohkem eetiline ja sotsiaalselt vastutustundlik kui asümmeetiline suhtekorraldus.

Grunig rõhutab termini “mudel” puhul, et tegu on reaalsuse lihtsustatud kujutamiselega – 4 mudelit on eelkõige lihtsustatud käsitlused. Mudelid baseeruvad kommunikatsioonijuhtimise ajaloolisel kujunemisel:

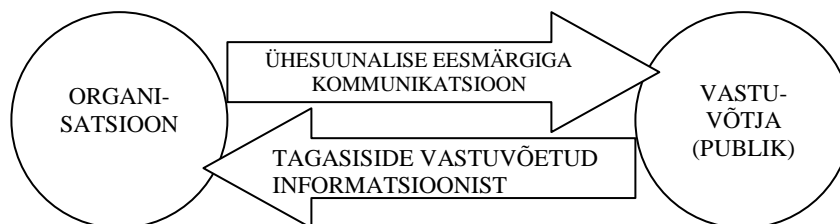
1. ühesuunaline propagandistlik ehk pressiagentuuri mudel (oli kasutusel peamiselt 19. sajandil);



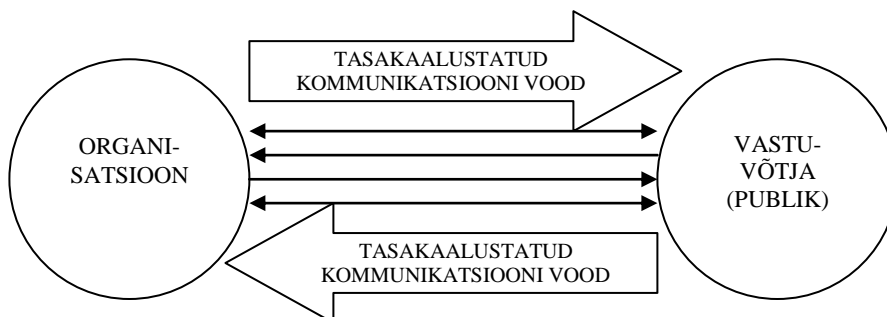
2. avalikkuse informeerimise mudel (mis arenes eelmisest välja 20. sajandi algul);



3. kahe-suunaline asümmeetriline mudel (teaduslik lähenemine tegi kommunikatsioonijuhtimise kahe-suunaliseks);



4. kahe-suunaline sümmeetriline mudel (on ajalooliselt viimane, kõige täiuslikum).



Lühidalt öeldes võib ühesuunalist kommunikatsiooni vaadelda monoloogina; kahe-suunalist dialoogina; asümmeetriline on tasakaalustamata, sümmeetriline tasakaalustatud.

Uurimuste tulemusena on selgunud, et efektiivseim organisatsiooni jaoks on kahe-suunaline sümmeetriline mudel:

1. kaasneb mudelite eetilise probleemi – kui eetiline on näiteks alkoholi või suitsu promomine? Gruningi väitel on tulemus eetiline, kui dialoog baseerub eetilistel reeglitel;
2. mudelite efektiivsus - erinevad uuringud tõestavad sümmeetrilise mudeli ülimuslikkust võrreldes teiste mudelitega (Grunig 1992).

Just sümmeetrilise mudeli puhul püsib organisatsioon oma strateegiliste partneritega lähestikku. Lisaks nimetatud mudelitele tuuakse välja asjaolu, et enamasti ei ole puhtakujuliselt ühtegi mudelit kasutuses. Grunig nimetab elust enesest võetud mudeleid *mixed-motive* mudeliks, mis on segu kahe-suunalisest asümmeetrilisest ja sümmeetrilisest mudelist.

2.4 KONKURENTSIVÄLJA TEOORIA JA SIDUSRÜHMAD

Sihtrühmade määramisel on käesolevas töös lähtunud Michael Porteri konkurentsivälja ideest, mille järgi mistahes organisatsiooni positsioneerimisel sihtrühmade suhtes tuleb arvestada sidusrühmade mõju tugevust neljal positsioonil (Porter 1998):

- Sidusrühmad, kellest sõltub tegutsemiseks vajalik ressurss (valitsuse puhul survegrupid, kellest sõltub valitsuse efektiivsus ja toetus, legitimatsioon, raha, info ja ideed, organisatsiooniline koostöö: valijad, erakonnad,

mittetulundusühingud, maksumaksjad, sponsorid, eksperdid, arvamuslimid, meedia jne. Aga ka sisekommunikatsiooni sihtrühmad: fraktsioonid, ministriumid, Riigikantselei);

- Sihtrühmad, kes ootavad organisatsioonilt oma vajadustele vastavat teenust. Huvigrupid, valitsuse kui teenuse andja kliendid: erinevad elanikkonna rühmad ja sotsiaalsed kihid, valitsusasutused, omavalitsused, avalikud teenistujad, eelarveliselt finantseeritavad avaliku sektori institutsioonid jne;
- Organisatsiooni konkurendid sama teenuse osutamisel: konkreetsetel valitsusel eeskätt opositsioon koos oma võrgustikuga, aga põhimõtteliselt ka omavalitsusliidud ja erasektor jm;
- Alternatiivse, teistsugustest vajadustest ja väärtustest lähtuva teenuse pakujad: välisriikide institutsioonid, aga ka valitsusvälised organisatsioonid, erasektor, perekond jm. isiklik võrgustik (võivad osutada/muutuda ka koostöörühmadeks, pakkudes toetavat, võimalusi laiendavat teenust), s.o. kõik need institutsioonid, mis muudavad Eesti riigi kui väärtuse ja valitsuse poolt pakutavad teenused inimestele mittevajalikuks.

Niisugusest lähenemisest lähtuvalt on selge, et valitsusel tuleb konkurentsiväljal tegutsedes professionaalsel tasemel analüüsida ja määratleda, millised on kõige mõjusamad sihtrühmad, identifitseerida nende ootused valitsusele, neile olulised väärtused ning nende poolt kasutatavad koodid, märksõnad valitsusega ja valitsusest kõnelemisel. See on omaette suur töö, nõuab eraldi ajurünnakut ning peaks toetuma meediaanalüüsile ja uurimistulemustele.

Seejuures on oluline ette näha valitsuse sõnumi tõlgendamise kontekst ja võimalikud kontrasõnumid antud sihtrühmas, et mitte “ämbrisse astuda” ning bumerangefekti tekitada või lihtsalt olla valesti tõlgendatud. Ka see on valitsuse avalike suhete teenistuse pidevat analüüsi nõudev professionaalne tegevus. Kontrasõnumi analüüsiks ning oma sõnumi väljatöötamiseks tuleks arvestada konkreetse sündmuse, otsuse puhul alati vähemalt nelja tüüpi publiku reaktsioonidega:

- sündmusest huvitatud, kasusaajate rühm;
- sündmusest häiritud, kannatajate rühm;
- kannatajatele potentsiaalselt kaasaelav, probleemist vaatlejana huvitatud publik, kes teatud asjaoludel tunneb endki sündmusest positiivselt või negatiivselt puudutatuna;
- eksperdid, kriitilised analüütikud.

Erinevad sihtrühmad on erinevate kommunikatsioonikanalite ja viisidega tabatavad. Erinevad sihtrühmad on osalised erinevates sündmustes ning huvitatud erinevatest probleemidest ja valdkondadest. Seda tuleb kommunikatsiooni planeerimisel kindlasti arvestada, et ühte või teist kanalit eelistades (või ignoreerides) eelistatakse või ignoreeritakse ka teatud sihtrühmi. Seda aitab vältida kommunikatsiooni maatriksplaneerimine (kanalid/sihtrühmad/sõnumid)

Viidates siinkohal veelkord Grunigi kahesuunalisele sümmeetrilisele mudelile on ka konkurentiväljal tagasiside eduka kommunikatsiooni alus. Moonutatud tagasiside (näiteks olulistelt sihtrühmadelt tagasiside puudumine või selle mitteamestamine) on kommunikatsiooni ebaõnnestumise alus. Tagasisidet on vaja saada kommunikatsioonis reaalselt edastatud sõnumitele, mitte oma soovkujutlustele. Tagasiside on efektiivne, kui sihtrühmade käitumist osatakse ette näha.

Siinkohal on vaja tajuda, et efektiivseks valitsuskommunikatsiooniks kontrasõnumi ignoreerimine ei aita. Kui ei soovita poleemikasse astuda, tuleb oma kommunikatsioon vähemalt selliselt üles ehitada, et sihtrühm mõistaks, et tema kontrasõnumi olemasolust ollakse teadlikud.

Konkreetsemalt sidusrühmadest rääkides, on siingi erinevaid teooriaid (*shareholders theory*). Üldiselt on aga sidusrühma liige määratletav isikuna, kes seob end mingi tegevusega avalikus ühiskonnaelus või äris tingituna isiklikust või professionaalsest huvist (Price 1997).

Sidusrühmade teora rõhutab, et organisatsioon peab arvestama kõikide tema tegevuse poolt mõjutatud gruppide huvidega. Sidusrühmad on need grupid või individid kellega organisatsioonil on vastastikune sõltuvus. Seega on sidusrühmadel potentsiaal aidata kaasa organisatsiooni arengule või pärssida seda.

Price liigitab sidusrühmi passiivseiks ning aktiivseiks. Selline diferentseerumine on põhjustatud sidusrühmade liikmete erinevast motivatsioonist. Aktiivsed sidusrühmad on pühendunud, üldist huvi omavad või spetsiifilise huviga sidusrühmad (Price 1997).

Suurem enamus on spetsiifiliste huvidega sidusrühmad, moodustades hinnanguliselt kolmveerandi kogu sidusgruppide arvust.

Kõnealuse grupi esindajad vajavad palju spetsiifilist informatsiooni ning kui nende küsimused saavad vastatud, on nad rahul. Price arvates tuleb suhtekorralduse alati piiratud ressursid soovitava tulemise efektiivseks saavutamiseks suunata just eriliste sidusrühmade liikmetele, kuna nende otsused on olulise tähtsusega ning nende hoiakud mõjutavad ka teiste gruppide liikmeid.

Niisugune lähenemine on käesoleva uurimuse seisukohalt oluline, sest *case`ide* analüüsil saab toetuda sidusgruppide hindamisel Price seisukohtadele ning tuua välja, kuivõrd valitsuskommunikatsioon erineva kaaluga sidusrühmadega arvestas.

3. UURIMISOBJEKT

Käesolevas osas määratletakse uurimisobjekt. Kuna tegemist on ühelt poolt valitsuskommunikatsiooni uuriva tööga, teisalt on aga vaatluse alla võetud kaks *case*’i ja nendega seotud konkreetne empiiriline materjal, siis on uurimisobjekt määratletud kolmest osast koosnevana: esiteks valitsuskommunikatsiooni, teiseks antud ülevaade taasiseseisvunud Eesti valitsuste kommunikatsioonijuhtimise iseärasustest ja kolmandaks *case*’id.

3.1 VALITSUSKOMMUNIKATSIOON

Valitsuskommunikatsiooni saab määratleda kui ühte poliitilise kommunikatsiooni vormi. Valitsus on demokraatlikus ühiskonnas võimude lahususe printsiibile tuginevalt täidesaatva võimu kandja. Järelikult on valitsuskommunikatsioon täidesaatva võimu poliitiline kommunikatsiooniprotsess. Kõige laiemas laastus on selle eesmärgiks valitsuse kui põhiseadusliku institutsiooni otsuste, tegevuse ja toimemehhanismide legitimeerimine.

Käesolevas töös on lähtutud valitsusest kitsamas tähenduses, ehk valitsuse all ei peeta silmas mitte täidesaatvat riigiparaati tervikuna vaid lähtutakse kitsamalt valitsusest kui poliitilisest kabinetist.

Valitsuskommunikatsioon koosneb valitsuse sisekommunikatsioonist ja väliskommunikatsioonist. Sisekommunikatsiooni vormidena võivad esineda koalitsioonisisene kommunikatsioon, kabinetiliikmetevaheline kommunikatsioon ja ametkondadevaheline kommunikatsioon. Väliskommunikatsiooni vormid on riigisisene kommunikatsioon (omavalitsustega, kolmepoolsuse põhimõtteid järgides

tööandjate ja töövõtjatega, erinevate sidus- ja sihtrühmadega). Eraldi alaliigina saab valitsuse väliskommunikatsiooni vaadelda ka rahvusvahelise suhtlemise tasandil.

Reformikommunikatsioon

Kuna autor on vaatluse alla võtnud konkreetsed muutusprotsessid, siis on uurimisobjektina määratletav ka nendega kaasas käiv reformikommunikatsioon. Meadow poliitilise kommunikatsiooni definitsioonile tuginedes saab valitsuse reformikommunikatsiooni määratleda kui sümbolite ja sõnumite vahetamist, mille eesmärgiks on teadlikult ette võetud muutusprotsesside (transitsiooni) elluviimise mõjutamine läbi suhtlusprotsessi.

3.2 VALITSUSE KOMMUNIKATSIOONIJUHTIMISE ÜLEVAADE 1992-2003

Valitsussektori kommunikatsioonitegevust on alates Eesti taasiseseisvumisest võimalik jälgida huvitavas ajaloolises arengus. Valitsus on oma pressitöös, ajakirjanduse ja laiema avalikkusega suheldes läbinud mitmeid etappe, mida on võimalik vaadelda taasiseseisvumisjärgsele perioodile omase transformatsiooniühiskonna kontekstis. Avalikkuse ootustes valitsuse tegevusele on olnud läbi kuueteistkümne aasta erinevaid rõhuasetusi, koos osalusprotsessi, info kättesaadavuse ja otsustusprotsesside läbipaistvuse suurenemisega on kaasnenud kogu avaliku sektori suhtekorraldustöös ka erinevad suunitlused ja aktsendid.

Kui vaadata täpsemalt, millega on täidesaatva riigivõimu aparaat ja selle kõrgeim organ - Vabariigi Valitsus selle kuueteistkümne aasta jooksul oma kommunikatsioonitöös oluliseks pidanud ja kuidas seda nii tehniliselt kui sisuliselt korraldanud, võib öelda, et muutused on olnud väga suured. Kui kehtiva põhiseaduse vastuvõtmise esimestel aastatel tuli valitsuse pressibürool kui valitsuskommunikatsiooni juhtival üksusel tegelda peamiselt Eesti iseseisvusele

vastutöötavate jõudude poolt produtseeritava informatsiooni ümberlukkamise ja vastupidiste seisukohtade esitamisega, siis viimaste aastate suhtekorraldustöös on kõige suurem rõhuasetus olnud avatusel, otsustusmehhanismide läbipaistvusel ja põhjendatusel, info kättesaadavusel ning elanike võimalusel läbi erinevate osalusprotseduuride valitsuse tegevusele ka mõju avaldada.

Valitsuse kommunikatsioonijuhtimise üksusena tegutsev pressibüroo (alates 2004. aastast kommunikatsioonibüroo) on moodustatud valitsuse korraldusega 10. augustist 1989. aastal. Korralduses märgitakse: „Eesti Vabariigi Valitsuse seisukohtade täpseks ja operatiivseks edastamiseks rahvale ning vabariigile vaenuliku propaganda neutraliseerimiseks moodustada Eesti Vabariigi Riigikantselei struktuuris pressiosakond. /.../ Eesti Vabariigi ministriumidel, riiklikel ametitel ja inspeksioonidel ning riiklikel aktsiaseltsidel informeerida Eesti Vabariigi Riigikantseleid küsimustest, mis vajavad propagandistlikku käsitlust ja esitada vajaduse korral Riigikantseleile vastavad andmed ja materjalid.”

Eelpooltoodud materjal paneb praegu küll pigem õlgu kehitama, kuid annab tunnistust valitsuse kommunikatsioonijuhtimise eesmärkidest 16 aastat tagasi. Valitsuse kommunikatsioonitegevust on alates Eesti taasiseseisvumisest võimalik jälgida huvitavas ajaloolises arengus. Valitsus on oma pressitöös, ajakirjanduse ja laiema avalikkusega suheldes läbinud mitmeid etappe, evinud erinevaid lähenemisi ja stiile, mida on võimalik vaadelda taasiseseisvumisjärgsele perioodile omase transformatsiooniühiskonna kontekstis.

Erinevate valitsuse koosseisude rõhuasetusest kommunikatsioonis on andnud oma artiklis ülevaate suhtekorralduspraktik Ivo Rull. Tema arvates rakendas Edgar Savisaare taasiseseisvumiseelne valitsus (1990-92) veel täies vaimus avalikkusega suhtlemisel nõukoguliku propagandaga meetodeid (üksnes valitud ajakirjanike lubamine peaministri pressikonverentsidele, regulaarsed kõnetunnid ja intervjuud iseendaga raadiosaadetes, telekaamerate saatel võimalatu tungimine jne). Vähi üleminekuvalitsus (1992) suutis tagada elanikkonna esmatarbekaupadega

varustamise ning võitis seeläbi hea reitingu. Samas lasti endale üpris lihtsalt kujundada endiste maine ega suudetud oma majanduslikku pragmatismi piisavalt sulandada domineeriva rahvuslusega.

Laari esimene kabinet (1992-94) ei suutnud samuti oma šokiteraapiat avalikkusele piisavalt selgitada. Kuigi peaminister püüdis olla meediale ülimalt avatud, jäi selle edukaks toimimiseks vajalik ettevalmistus ja toetav PR-töö tegemata. Tulemuseks oli ebaõnnestunud või puudulik kommunikatsioon Iisraeli relvatehingu, rublamüügi, riigiettevõtete juhtkonnavahtetuse, valitsusremontide, põllumajandus- ja omandireformi jmt selgitamisel.

Tarandi valitsust (1994-95) võib suhtekorralduslikus mõttes pidada kõige õnnestunumaks. Ainuüksi enda tituleerimisega jõulurahuvalitsuseks saavutati nii meedia kui avalikkuse tuntav aktsepteering. Kuna tegemist oli taas üleminekuvalitsusega, millelt selgeid tulemusi nagu ei saanudki nõuda, piisas kõrge reitingu hoidmiseks rutiinsest PR-tööst.

Vähi teine valitsus (1995-96) sündis Ivo Rulli hinnangul Savisaare oskusliku intriigi kaudu ning Savisaare vari jäigi seda lõpuni saatma. Siseminister Savisaar võttis tööle koguni kolm pressiesindajat, kes pahatihti ummistasid pressiteadete tegevuste faksiaparaadid. Mingit ühtset kommunikatsiooni toonane valitsusliit ei evinud ning lindiskandaaliks ristitud PR-pomm lõpetas kuulsusetult selle koosluse tegevuse.

Edasi jätkab Ivo Rull, et järgmine, Vähi kolmas valitsus (1996-98) kukkus jällegi valitsusjuhi oskamatusel tõttu selgitada avalikkusele oma perele elamisvõimaluste erastamise tagamaid.

Siimanni vähemusvalitsus (1998-99) reformis küll valitsuse pressiga suhtlemise meetodikat (eraldades peaministri briifingu valitsuse pressikonverentsist), kuid otsuste ja otsustamata jätmiste avalikkusele selgitamisel näidati üles jõuetust.

Mida võis Laari (1999-2001) valitsus enda ja eelkäijate vigadest õppida, esitab Ivo Rull küsimuse? Esmalt seda, et iga olulisemat otsust ja reformi tuleb nii ennetavalt kui ka tagantjärele põhjalikult ja arusaadavalt avalikkusele selgitada. Ja mitte üksnes juriidiliste tekstide virtuaalruumis ülesriputamise kaudu, vaid ka elanikkonna enamusele kättesaadavates kanalites ning arusaadavas semantikas.

Kolmikliidu valitsus alustas tegelikult üpris õnnestunud PR-strateegiaga, milles ebapopulaarse negatiivse lisaelarve vastuvõtmist suudeti edukalt kommunikeerida säästueelarvena. (Rull 2000). Rulli esitatud eelnevate seisukohtadega tuleb siinjuures nõustuda.

Mart Siimanni ja Siim Kallase valitsuse pressiesindaja Daniel Vaarik kirjutas 19. aprilli 1999. aasta Eesti Päevalehes: "Valitsuse käekäiku määrab oskus olla avatud. /.../ Valitsus peab nägema vaeva sellega, kuidas avada oma otsusetegemise mehhanism nii, et see oleks üldiselt mõistetav...." (Vaarik 1999)

Samas kirjutas käesoleva töö autor Postimehes neli aastat hiljem, 13. märtsil 2000. aastal justkui vastusena Vaariku artiklile: "Vaarikul oli õigus. Just oli, sest aeg on läinud edasi ja avatuse edendamiseks on Eesti valitsused vahepeal palju ära teinud. E-valitsuse süsteem võimaldab huvilisel tutvuda ministriumide ja valitsuse otsuse-eelnõudega, jälgida reaalses valitsuse istungit jne. /.../ Valitsuste populaarsusreitinguid arvestades tuleb aga tõdeda, et vaid avatusest, läbipaistvusest ja otsustusmehhanismi selgusest üksi on vähe. See ei ole täitnud eesmärki - tõsta olulisel määral valitsuse reitingut rahva silmis. Valitsus on paljuski riigi sünonüüm. /.../ Seega ei tule valitsuse põhisõnumeid otsida ühestki parteiprogrammist. Need peab hoopis leidma põhiseadusest, üldinimlikest väärtustest ja loomulikult ka õiglusest, võrdsusest, vabadusest, väärtustest, mille peamised märksõnad on Eesti riigi säilimine, rahvuslike väärtuse püsimine ja kogu rahva heaolu kasvatamine" (Postimees 2003).

Demokraatlikus ühiskonnas legitimeerib rahvas läbi usalduse valitsuse tegevust ning seda on vaja pidevalt taastoota, ka valimiste vahelisel perioodil. Seetõttu peab kõikidele ühiskonna liikmetele olema valitsuse tegevus arusaadav, aktsepteeritav ja usaldusväärne. Niisugusest arusaamast lähtuvalt on valitsuse kui organisatsiooni kommunikatsioonijuhtimise eesmärk valitsuse usalduse tagamine rahva silmis.

Ometi ei ole valitsuse populaarsus ja usaldusreitingud rahva seas olnud seotud sellega, kui palju on valitsuse toimetehhanismid ja otsused inimestele kättesaadavad ja avatud. Seetõttu tegeleb valitsuse kommunikatsioonibüroo (endise nimetusega valitsuse pressibüroo) iga päev küsimustega, kuidas valitsuskommunikatsiooni juhtida sel viisil, et see täidaks oma peamist eesmärki - valitsuse usaldatavuse püsimist ja tõstmist. Kogemusele tuginedes võib öelda, et kui valitsuse otsused on läbipaistvad ja arusaadavad, kui valitsus lähtub aktiivsest infopakumisest avalikkusele, eelkõige meediale, ei tähenda see veel usalduse tagamist.

Üks peamisi probleeme valitsuse kommunikatsiooni senisel juhtimisel on seotud sellega, et valitsuse kommunikatsiooni ei ole juhitud strateegiliselt, selle asemel on tegeldud peamiselt meedia teavitamise ehk pressitööga, toetudes Gruningile on seega tegemist n.ö. pressiagendi mudeliga. (Grunig 1992). Valitsuse kommunikatsioonibüroo nimetuski oli kuni 2004. aasta alguseni valitsuse pressibüroo.

Seega on valitsuse kommunikatsioonijuhtimises domineerinud seni kolm peamist nähtust:

1. keskendumine avalike suhete korraldamisele meedia vahendusel, seega peamise sihtgrupina nähakse ajakirjanikke;
2. valitsuse kommunikatsiooni juhitakse erakondliku või koalitsioonikabineti kommunikatsioonina;

3. valitsusel puudub kommunikatsiooniks ühtne strateegia, kommunikatsioon on killustunud ministrite vahel ning edastatavate sõnumite koodid, keel ja märksüsteem on väga erinevad, sealhulgas ka erineva kvaliteediga.

3.3 CASE`ID UURIMISOBJEKTINA

Käesolevas töös on vaatluse alla võetud kaks *case`i*: haldusterritoriaalne reform ja kohustusliku kogumispensioni ehk II pensionisamba käivitamine. Laias laastus on demokraatliku muutusprotsessi uurimise huvides vaadeldud neid kolmes etapis:

1. organisatsiooniline etapp: eelkõige sisekommunikatsiooniline tegevus, käesolevas uurimistöös vaatluse alla võetud *case`idele* tuginedes toimub kommunikatsioon peamiselt valitsuskoalitsiooni osapoolte, koalitsioonierakondade ja nende võtmeisikute vahel;
2. legitimatsiooni etapp: püüd võita sidusgruppide (kellest sõltub kommunikatsiooni edukus: maavalitsused, kohalikud omavalitsused, ametkonnad, arvamuslimidrid, vastava valdkonna teadlased – need kellel on autoriteeti nimetatud teemadel avalikkusele sõnumeid edastada) usaldus, kaasata nende ressursid ja saada nad valitsusega „ühte paati“. Selle tulemusel muutuvad sidusgrupid kui muutusprotsessi subjekti ja objekti otsesed vahelülid valitsuse reformikommunikatsiooni võtmeisikuteks;
3. läbiviiv etapp: kui konkurentsiväljal väheneb oluliselt alternatiivsete võimaluste mõju, joonistub välja muutusprotsessi erisus ja vajalikkus, saaksid sidusgrupid valitsuse kommunikatiivseks ressursiandjaks, kaaskõneisikuks ning sõnumite täiendavaks edastajaks eelkõige sihtgruppide jaoks.

3.3.1 ESIMENE CASE: HALDUSTERRITORIAALNE REFORM

Käesolevas uurimistöös on esimest *case*’i ehk haldusterritoriaalse reformiga seotud valitsuskommunikatsiooni vaadeldud konkreetsemalt ajavahemikul 1999. aprillist (Laari valitsuse ametisseastumisest) kuni 2001. aasta lõpuni, kuigi siseministeeriumi allikate andmetel on reform alanud 1997. aastal ning kestab siiani.

Ülevaate aluseks on refereering siseministeeriumi koduleheküljel antud kokkuvõttest reformi kohta (<http://www.sisemin.gov.ee/atp/?id=6229>).

Kohaliku omavalitsuse süsteem Eestis taastati 1990-ndate aastate alguses. Aastail 1990-1994 läbiviidud reformi tulemusena sündinud kohaliku omavalitsuse korraldus toimib põhijoontes tänapäevani.

Taasloodud omavalitsussüsteemis oli esialgu põhieesmärgiks demokraatia arendamine. Süsteemi arenedes tõusevad aga üha enam päevakorda efektiivsuse küsimused. Nii seostubki Eesti omavalitsussüsteemi edasise väljaarendamise problemaatika omavalitsuste administratiivse suutlikkuse mõistega.

Vabariigi Valitsuse 11. juuni 1997.a korraldusega nr 452-k moodustatud haldusreformi asjatundjate komisjoni poolt töötati 1999. a välja “Avaliku halduse arendamise alused”, 2000.a valmis Siseministeeriumis strateegia ”[Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas](#)”.

Avalik haldus omavalitsuste tasandil tähendab üha enam omavalitsuse võimet efektiivselt esindada omavalitsuste elanikke erinevate avalike teenuste tellimisel ja vahendamisel ning majandustegevuse toetamisel ja reguleerimisel. Selleks, et teenuste tellija ja kohaliku arengu toetaja rolli efektiivselt täita, on vaja teatud haldussuutlikkuse taset, mis omakorda eeldab piisavate rahaliste ja inimressursside olemasolu.

1999-2000. aastal Tartu Ülikooli ja Maailmapanga Eesti Missiooni vahel sõlmitud lepingu alusel TÜ Rahvamajanduse Instituudi poolt teostatud "[Eesti kohalike omavalitsuste tuludebaasi analüüsist](#)" selgub, et efektiivsuse tõstmiseks avalikus sektoris on vaja detsentraliseerida otsustamist ja vastutust üheaegselt halduse tõhustamisega ja ülalpeetavuse vähendamisega kohalikul tasandil.

Üheks indikaatoriks, mis iseloomustab kohaliku omavalitsuse eluvõimelisust, on teenuste müükide-ostude saldo. Kui see on negatiivne, tuleb omavalitsusel tõdeda, et praeguses "turusituatsioonis" ei ole ta konkurentsivõimeline ja ta peab otsima võimalusi liitumiseks.

Omavalitsuste vaheliste teenuste ostude ja müükide analüüsist selgub, et omavalitsused rahvaarvuga kuni 3000 inimest tekitavad täiendavaid transaktsioonikulusid, sest ei suuda ise toota vajalikul määral haridusteenust ja on sunnitud seda juurde ostma. Sellest tulenevalt peaks haldusreformi tulemusena püüdma kujundada omavalitsused, kus rahvaarv on minimaalselt 3500. Sellega oleks välditud suur osa täiendava ümberjaotamisega kaasneva lisakulutusi. Andmetest selgub, et täies ulatuses on Eestis võimeline elanikkonnale teenuseid tootma omavalitsus rahvaarvuga 6000 ja enam.

Omavalitsuste roll olukorra analüüsijana, paikkonna arengu kavandajana, ressursside mobiliseerijana, nõuandjana, aktiveerijana, eestvedajana ja informeerijana peaks kasvama. Seda saab nõuda suurematelt omavalitsustelt. Etaloniks on seatud omavalitsus, kus elanike arv on 3500. Käesoleval ajal ei vasta paljud linnadki sellele nõudele rääkimata valdadest.

Eesti Elukvaliteedi Keskuse poolt Siseministeriumi tellimusel 2000. aastal teostatud uuring "Elukvaliteet ja halduskorraldus" näitas, et kohaliku infrastruktuuri asutusi võib viia isikust kaugemale, ilma et see mõjutaks elukvaliteeti tingimusel, et samal ajal parandatakse transporditeenust. Kuna vallamaja kaugusel ja sinna

jõudmise ajal pole elukvaliteedi jaoks olulist tähendust, siis võib (sellest aspektist lähtudes) haldusterritooriume suurendada, ilma et see mõjutaks elukvaliteeti.

Üldiseks haldusreformi eesmärgiks on kujundada kohaliku omavalitsuse süsteem, mida iseloomustab:

- demokraatlik juhtimine ja elanike osalemine elutähtsate küsimuste lahendamisel;
- seadusandluse piisav regulatsiooniaste ja ühetähenduslikkus;
- omavalitsusele pandud ülesannete ja nende täitmiseks olevate vahendite hulga ning omavalitsusüksuste suuruslike ja terviklikkuse parameetrite tasakaal;
- kohalikele elanikele vastuvõetav tasakaal kahe printsiibi - kogukondliku iseotsustamise ja mastaabiefektist tuleneva efektiivsuse vahel;
- avalike teenuste kvaliteetsus ja kättesaadavus elanikkonnale.

Esimese reaalse sammuna otsustas Mart Laari juhitud valitsus Haldusreformi komitee moodustamise 8. juunil 1999. aastal. Komitee pidas kokku 16 koosolekut. Valitsus nimetas komitee esimeheks peaminister Mart Laar ning komitee liikmeteks rahandusminister Siim Kallase, siseminister Jüri Mõisa, justiitsminister Märt Raski ja riigisekretär Aino Lepik von Wiréni ning palus komitee töös osalema Riigikogu Mõõdukate fraktsiooni esimehe Marju Lauristini ja riigikontrolör Juhan Partsi.

Komitee põhiülesannetena määrati esitada Vabariigi Valitsusele ettepanekud haldusreformi teostamiseks; koordineerida haldusreformi elluviimist; valmistada ette haldusreformi läbiviimiseks vajalikud Vabariigi Valitsuse poliitilised otsused. Lõpuks sätestati valitsuse otsuses, et komiteel tuleb esitada Vabariigi Valitsusele oma ettepanekud haldusreformi teostamise kohta 1. detsembriks 1999. aastaks. Komitee ettepanekud määrati valitsusele esitama peaminister Mart Laar. Sellest otsusest nähtub tegelikult, kes oli formaalselt määratud reformi läbi viima ja selle eest ühtlasi poliitilist vastutust kandma peaminister.

Haldusreformi komitee poolt kutsuti 9. septembril 1999. aastal kokku Haldusreformi nõukoda, mille esimeheks määrati peaministri nõunik Heldur Meerits ning

liikmeteks Jaak Aaviksoo – Tartu Ülikooli rektor, Peep Aru – eksminister, Mall Hellam – Avatud Eesti Fondi juhataja, Tiit Laja – Riigikantselei peadirektor, Hans H. Luik – ettevõtja, Toomas Luman – Kaubandus-Tööstuskoja juhatuse esimees, Rain Lõhmus – AS Lõhmus, Haavel, Viiseman juhatuse esimees, Allan Martinson – AS Microlink juhatuse esimees, Jüri Raidla – vandeadvokaat, Tiina Randma – Tartu Ülikooli avaliku halduse ja sotsiaalpoliitika osakonna juhataja ja Helir-Valdor Seeder – Viljandi maavanem. Nõukoja roll oli olla nõustaja, kes annaks Haldusreformi Komiteele oma arvamuse haldusreformi üldiste arengute kohta ning vaataks läbi töögruppide ettepanekud haldusreformi kui terviku eesmärkide seisukohast; reformi sidestaja avalikkusega, kus nõukoja liikmed, erineva taustaga inimesed, annavad reformi läbiviijatele tagasisidet avaliku arvamuse, rahulolu ja ühiskondlike ootuste kohta. Haldusreformi nõukoda pidas kokku 7 koosolekut.

Haldusreformi kutsuti ellu viima Viljandi linnapea Tarmo Loodus, kes asus siseministri ametisse pärast Jüri Mõisa siirdumist Tallinna linnapeaks 1999. aasta novembris.

Vabariigi Valitsuse 24.04.2001 istungil (protokoll nr 20, päevakorrapunkt nr 27) heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse haldusreformi programm sätestas, et haldusreformi eesmärgiks on optimaalsete kulutuste juures saavutada kodanike huve ja õigusi arvestav uuenduslik, paindlik, kvaliteetne ja mõjus avalike funktsioonide täitmine.

Kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepanekute väljatöötamise aluseks kehtestas Vabariigi Valitsus järgmised kriteeriumid:

- 1) kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvu alammäär on üldjuhul 3500 elanikku;
- 2) linnalähedastes piirkondades, kus elanikkonna enamus on koondunud linna satelliitasulatesse, on kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvu alammäär üldjuhul 4500 elanikku;

- 3) innaline asula suurusega kuni 10 000 elanikku moodustab koos oma vahetu tagamaaga ühtse kohaliku omavalitsuse üksuse;
- 4) kohaliku omavalitsuse üksus moodustab võimalikult tervikliku regiooni ühe või omavahel tihedalt seotud mitme keskuse baasil;
- 5) kohaliku omavalitsuse üksus (sõltumata tema elanike arvust), mille erinevate osade seosed naaberüksustega on tihedamad kui omavahelised, ühendatakse osade kaupa või tervikuna vastavate naaberomavalitsusüksustega;
- 6) üle 3500 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksus, mille keskuse (keskuste) vahetuks tagamaaks on väiksemad naaberomavalitsusüksused või nende osad, ühendatakse kogu tervikpiirkonna ulatuses uueks kohaliku omavalitsuse üksuseks.

Ülalnimetatud kriteeriumidest kõrvalekaldumine võis olla põhjendatud juhtudel, kui tegemist oli mitme alljärgneva teguri koosmõjuga:

- 1) olemasolev või moodustatav kohaliku omavalitsuse üksus moodustab terviku, mille sisemine seotus on tugevam kui seosed naaberkeskustega;
- 2) olemasolev või moodustatav kohaliku omavalitsuse üksus kujutab enesest tervikut erinevates ajaloolistes piirides (kihelkonna piirid jms);
- 3) valdav osa avalikest teenustest osutatakse kohaliku omavalitsuse üksuses kohapeal või eksterritoriaalselt (kaugemal kui naaberomavalitsusüksuses);
- 4) üle 50% kohaliku omavalitsuse üksuse elanikest elab naaberomavalitsusüksuste keskustest kaugemal kui 15 km (2000-3500 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksustes) või kaugemal kui 20 km (alla 2000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksustes);
- 5) kohaliku omavalitsuse üksus on ulatusliku territooriumiga ja hõredalt asustatud;
- 6) kohaliku omavalitsuse üksuse erinevad piirkonnad on seotud vallavälise erinevate keskustega, kuid nende piirkondade omavaheline tihe seotus raskendab valla jaotamist mitme uue kohaliku omavalitsuse üksuse vahel.

2001. aastal välja pakutud uus haldusterritoriaalse korralduse lahendusvariant langes põhijoontes kokku ajalooliste kihelkondade piiridega ning oli vastavuses politsei- ja

päästeasutuste paiknemisega, arvesse oli võetud ka koolide (gümnaasiumide) asukohad. Arvestati eelnevate uuringute käigus selgunud ning viimaste aastate jooksul omavalitsustest saabunud soovidega üksikute külade haldusterritoriaalse kuuluvuse kohta.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse 25.06.2001.a korralduse nr 437-k "[Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamine](#)" punktile 3 esitasid maavanemad Siseministeeriumile valla ja linna volikogude otsused koos nõutava dokumentatsiooni ja omapoolsete arvamustega Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta.

Ettepanek haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks tehti 232-le kohalikule omavalitsusele. Maavanemate kaudu laekusid vastused 225-lt omavalitsuselt. Saadud vastused jagunevad järgmiselt: nõus - 30 ehk 13 %; vastu – 117 ehk 52%; tingimustega nõus – 70 ehk 31 %; ei omanud arvamust – 8 ehk 4%.

Nimetatud otsuses märgiti ära rahandusminister Siim Kallase ja keskkonnaminister Heiki Kranichi eriarvamused haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamise korralduse eelnõu vastuvõtmise osas, kuna esitatud põhjendused muutmise algatamiseks ei ole sotsiaalmajanduslikust aspektist vaadatuna piisavad, samuti ei ole selgelt fikseeritud, et algatamisele järgnevad sammud on vabatahtlikud.

18. jaanuaril 2002. aastal sõlmitud koalitsioonilepinguga otsustati soodustada omavalitsuste vabatahtlikku liitumist, kindlustades otseste liitumiskulude katmise riigieelarvest.

Sellest tulenevalt on edaspidi pööratud olulist tähelepanu omavalitsuse vabatahtliku ühinemise igakülgsel soodustamisele. Siseministri 3. detsembril 2003. aastal käskkirjaga nr 533 on moodustatud töögrupp, kelle ülesandeks on Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamine. Eelnõuga nähakse muuhulgas ette ühinemiskriteeriumid ja garantiid ühinevatele omavalitsustele.

3.3.2 TEINE CASE: KOHUSTUSLIKU KOGUMISPENSIONI SÜSTEEMI RAKENDAMINE EHK II PENSIONISAMMAS

Käesolevas uurimistöös on teise *case*’i ehk kohustusliku kogumispensionide ehk pensionide II samba rakendamise seotud valitsuskommunikatsiooni vaadeldud konkreetsemalt ajavahemikul 1999. aprillist (Laari valitsuse ametisseastumisest) kuni 2002. aasta lõpuni.

Ülevaate aluseks on materjalide refereering sotsiaalreformi komisjoni poolt 1997. aastal esitatud pensionireformi kontseptsioonist ja Rahandusministeeriumi koduleheküljel leiduvast ülevaatest (<http://www.fin.ee/index.php?id=6475>).

Mart Siimanni valitsus moodustas 5. mai 1997. aastal sotsiaalkindlustusreformi komisjoni, mille eesmärgiks seati sotsiaalkindlustusreformi kontseptuaalsete aluste väljatöötamine. Komisjoni koosseisu kuulusid: esimehena Ardo Hansson (peaministri nõunik) ja liikmetena Endel Eero (Riigikogu liige), Maris Jesse (Rahvusvahelise Rekonstrueerimis- ja Arengupanga Eesti Tervishoiuprojekti koordinaator), Lauri Lepik (sotsiaalkindlustusameti nõunik) ja Veiko Tali (rahandusministeeriumi omandireformi osakonna juhataja).

Nimetatud töögrupp töötas juba 1997. aasta juunis välja pensionireformi kontseptsiooni põhipostulaadid, mida peetakse kogu reformi käigus selle peamiseks dokumendiks ja kavandi visandiks.

1997. aastal koostatud pensionireformi kava järgi tulenes pensionikindlustuse II samba ehk kohustusliku kogumispensionide süsteemi rakendamise vajadus sellest, et pensionäride osakaal Eestis ühiskonnas kasvas pidevalt. Pensionärid moodustasid 1996. aastal 25,4 % kogu elanikkonnast. Võrreldes Euroopa Liidu riikidega oli pensionäride osakaal Eestis väga kõrge, vaatamata pikemale oodatavale elueale EL riikides. Kulutused riiklike pensionide maksmiseks moodustasid 1997. aastal eelarve

järgi 22,4 % kõigist riigi kuludest, pensionisüsteemi kogukulud (koos administratiivsete kulutustega) 24,5 % riigi kuludest ja ca 7,5 % sisemajanduse koguproduktist (SKP).

Arvestades sisemajanduse koguprodukti reaalkväärtust elaniku kohta olid riiklikud pensionikulutused Eestis rahvusvaheliste standardite järgi kõrged. Riiklikule pensionisüsteemile makstav sotsiaalmaksu määr - 20% - on Euroopa Liidu maade keskmisest kõrgem. Samal ajal oli aga keskmise riikliku pensioni suhe keskmisesse palka Euroopa keskmisest madalam. (1996. aastal moodustas keskmine pension 33,6 % keskmisest brutopalgast ehk 42,5 keskmisest netopalgast). Selle vastuolu põhjuseks oli teiste Euroopa riikidega võrreldes suhteliselt kerge ligipääs süsteemile. Olemasolevatele pensionäridele oli riiklik pensionisüsteem peamiseks sissetuleku allikaks.

EMOR-i pere-eelarve uuringute järgi moodustasid riiklikud sotsiaalkindlustushüvitised üle 65 aastaste isikute kogusissetulekust keskmiselt ligi 70 %. See tähendas, et pensionärid sõltusid väga palju ühest süsteemist ja selle arengutest. 1997. aastal kehtinud pensionisüsteemi probleemidena toodi dokumendis välja see, et Eesti riiklik pensionisüsteem on jooksvas puudujäägis ja pikaajaliselt maksujõuetu.

Sellistes tingimustes seab ainult jooksvale finantseerimisele tuginev süsteem Eesti ette raske valiku — kas pidevalt suurendada sotsiaalmaksu, et tagada stabiilne keskmise pensioni ja keskmise palga suhe või pidevalt vähendada suhtelist pensionit selleks, et mitte tõsta sotsiaalmaksu. Mõlemal juhul tekiks nõiarang. Kõrgem sotsiaalmaks suurendaks veelgi oluliseks probleemiks kujunenud maksude mittemaksmist ja vähendaks sotsiaalmaksu laekumisi. Kui sellele reageeritaks uue maksumäära tõstmisega, süveneksid nimetatud probleemid edasi. Tõusev maksukoormus pärsiks majanduskasvu ja suurendaks töötust, vähendades pensionäride heaolu. Üritades tasakaalustada reformimata süsteemi pensionide suhtelise vähendamise suureneks maksudest kõrvalehoidumine samuti, kuna

praegused sissemaksed ei tagaks oodatavat pensioni tulevikus. Kui pensionireformi puhul piirduda pensioniea tõstmise ning meeste ja naiste pensioniea võrdsustamisega vanusel 63, kuid mitte rakendada muid reformi elemente, peaks projektsioonide kohaselt (võttes sündimus ja suremuse konstantsetena) tänase keskmise asendusmäära (keskmise pensioni suhe keskmisesse brutopalka) säilitamiseks tõstma pidevalt sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa määra tänaselt 20 %-lt 28 %-ni aastaks 2046. Kui aga fikseerida sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa määr 20% tasemel, tooks see kaasa keskmise asendusmäära languse tänaselt 34 %-lt 25 %-le aastaks 2046.

Kui finantseerimissüsteem ei muutu, on pensionide sõltuvusseadmise makstud sotsiaalmaksust sisuliselt katteta lubaduse jagamine, sest tänaste töötajate tulevane pension ei sõltuks mitte niivõrd nende poolt/eest makstud sotsiaalmaksust (mis läheb tänastele pensionäridele), vaid sellest kui palju on maksumaksjaid ühe pensionäri kohta sel ajal kui nemad pensionile siirduvad.

Juba Mart Siimanni valitsus kinnitas 11. juunil 1997. aastal valitsuse tegevuse põhieesmärgid 1997. ja 1998. aastaks, milles oli muuhulgas märgitud: “Viia läbi pensioni- ja tervishoiukorralduse reformid. Tagamaks riikliku pensionisüsteemi pikaajalise stabiilsuse ja maksejõulisuse, kiirendamaks majandusarengut, vähendamaks varimajanduse osakaalu ja suurendamaks iga inimese huvi oma pensionieaks raha kogumise vastu, käivitame põhjaliku pensionireformi. Reform peab olema inimkeskne ning tagama Eesti pensionisüsteemi poliitilise stabiilsuse, õigusliku püsivuse ning arusaadavuse.

Uus pensionisüsteemi idee oli 1997. aasta kontseptsioonis üles ehitatud kolmele omavahel haakuvale sambale.

I sambaks on sotsiaalmaksust finantseeritav reformitud riiklik pensionikindlustus. II sambaks pidi saama kohustuslik kogumispension, mida finantseerivad töövõtjate poolt erafirmade hallatavatesse pensionifondidesse tehtavad sissemaksed.

III sambaks on kogumisprintsipiibile rajatav era lisapension, mille tuluallikaks saavad piiratud maksusoodustustega tehtavad vabatahtlikud sissetulekud. I samba peamiseks eesmärgiks on tagada pensionäridele sissetuleku baastase, II ja III sambal aga koguda täiendavaid sääste pensionieaks.

Kohustusliku kogumispensioni käivitamisel olid seatud selged eesmärgid, mis kattusid ja ühildusid üldise pensionikindlustuse reformi eesmärkidega, ühesõnaga ei vaadeldud II samba käivitamist lahusolevana kogu pensionireformist.

Reformi eesmärgid olid:

1. reform peab olema inimkeskne ja tagama pensionisüsteemi arusaadavuse, uus süsteem peab olema läbipaistev ja võimalikult lihtne;
2. reform ei tohi olulisel määral toimuda ühegi ühiskonnagrupi arvel. Reformil peab õnnestumise eeldusena olema positiivne sõnum nii tänastele pensionäridele kui tänastele töötajatele;
3. uus pensionisüsteem peab tagama Euroopa sotsiaalkindlustuse miinimumstandardite järgimise ja selle kaudu suurendama usaldust enda vastu;
4. reform peab tagama pensionisüsteemi pikaajalise finantsstabiilsuse;
5. uus pensionisüsteem peab soodustama majanduskasvu ja selle kaudu pensionäride ja töövõtjate heaolu;

Reformi põhimõtteks oli see, et tööealised isikud koguvad ise oma valitud pensionifondi raha, kusjuures osa kogutavast ressursist tasub nende eest riik läbi tööandja makstud sotsiaalmaksu. Kogumispensioni nähti ette pool-riiklikuna, st raha kogumist korraldab riik, investeerimist aga erasektor (fondid).

Reformi valmistati ette ühe konkreetse põhidokumendi alusel, milleks oli Vabariigi Valitsuse 5. mai 1997. aasta korraldusega moodustatud sotsiaalkindlustusreformi asjatundjate komisjoni poolt ettevalmistatud pensionikindlustusreformi kontseptuaalsed alused. Reform rakendati kohustusliku kogumispensionide seaduse alusel, mis võeti Riigikogus vastu 2001. aasta 12. septembril.

Järgnevalt on antud kohustusliku kogumispensioni (II samba) süsteemi ülevaade.

Sissemaksed koosnevad tinglikult kahest osast: maksust (sotsiaalmaksu osa 4%) ja maksest (riikliku kogumispensioni makse 2%, mille tööandja peab kinni töövõtja brutopalgast).

Kogumine algab alates 2003 aastast reeglina 1. jaanuarist. Erandlik on 2002. aasta, mil 1. juuniks avalduse esitanud hakkavad koguma alates 1. juulist. Korraga saab sissemakseid teha vaid ühte fondi. Makseid saab suunata ümber uude fondi kord aastas alates 1. jaanuarist. Maksete suunamisel uude fondi ei pea tingimata varem kogutud osakuid uude fondi üle kandma.

Isikul on õigus üks kord aastas 1. jaanuari seisuga vahetada kogutud pensionifondi osakud teise pensionifondi osakute vastu. Osakuid saab vahetada, kui ühte fondi on kogunenud vähemalt 500 osakut (nimiväärtusega 10 krooni).

Eesti Väärtpaberite Keskdepositoorium (EVK) avab pensionikonto ja teavitab inimest regulaarselt selle seisust, kannab Maksuametist laekunud summade põhjal ja pensionifondi osaku puhasväärtuse alusel isiku pensionikontole vastava arvu pensionifondi osakuid, peab arvestust pensionikonto seisu ja liikumiste kohta.

Maksuamet kogub sotsiaalmaksu (16+4 %) ja kogumispensioni makset (2%). Kui kogumispensioni makseid (2%) ei tehta, kuigi isik on kohustatud seda tegema, kannab Maksuamet küll 4% sotsiaalmaksust EVK'le üle, kuid puuduolevad 2% nõutakse sisse maksuvõlana.

EVK-st II sambaga liitunute kohta saadud info alusel suunab Maksuamet raha edasi EVK-le.

Pensionifondivalitsejate põhiülesandeks on sissemaksete faasis pensionifondi laekunud summade investeerimine, teatud juhtudel väljamaksete faasis perioodiliste või ühekordsete väljamaksete tegemine, neil on eraldi tegevusluba, kõrgendatud aktsia- ja omakapitalinõue, kohustuslik osalus pensionifondis ning kehtivad ranged investeerimispiirangud.

Kindlustusandjate põhiülesandeks on väljamaksete perioodil kindlustuslepingute sõlmimine ühekordse sissemakse alusel pensionifondi(de)st ning pensionite väljamaksmine, ka neil on eraldi tegevusluba, kõrgendatud aktsia- ja omakapitalinõue ning tema puhul kehtivad kõik kindlustustegevuse seaduses kindlustusandjate suhtes sätestatud piirangud.

Väljamakseteks tekib õigus, kui inimene on jõudnud vanaduspensioniiikka, talle makstakse riiklikku pensioni ning esimese sissemakse tegemisest kohustuslikku pensionifondi on möödunud vähemalt 5 aastat. Väljamaksete viis sõltub inimese poolt kogutud pensionifondi osakute väärtusest ning tema valikust. Väljamaksed toimuvad peamiselt kindlustuseltsi poolt pakutava annuiteedina e. maksetena elu lõpuni. Kui välja arvestatud annuiteedi suurus kuus ületab kolmekordset rahvapensioni määra (mis on 1. aprillist 2004 suuruses 990 krooni ja 05 senti), on isikul lisaks õigus valida perioodilised väljamaksed pensionifondist selle summa ulatuses, mis ületab kolmekordset rahvapensioni määra.

Kui annuiteedi suurus kuus on väiksem kui $\frac{1}{4}$ rahvapensioni määrast, on isikul õigus saada perioodilisi väljamakseid pensionifondist, kuid mitte rohkem kui $\frac{1}{4}$ rahvapensioni määra ulatuses ühe kuu kohta. II sambast ei tehta väljamakseid töövõimetuse ja toitjakaotuse puhul, neid riske katab riiklik pensionikindlustus (I sammu).

Pensionifondi osakud on päritavad. Osakuid ei saa pärandada juriidilistele isikutele. Isiku surma korral võib pärija nõuda teatud perioodi jooksul päritud osakute tagasivõtmist või liidab need oma pensionikontoga. Annuiteetmaksete korral pärib soodustatud isik väljamaksmata summad kuni garantiiperioodi lõpuni.

Kogumispensioni makse (2 %) arvatakse maha maksustavast tulust. I ja II samba väljamaksete suhtes kokku rakendatakse 3+1-kordset kehtivat tulumaksuvaba miinimumi. Sellest kõrgemad summad maksustatakse tavalise määraga (24 %)

Riiklik kogumispension on sissemaksetest sõltuv skeem, kus investeerimisriski võtab fondi valikuga endale liitunu ise. Riik ei anna garantiisid pensionifondi osakute puhasväärtuse kohta, küll aga hüvitatakse seadusega ja pensionifondi tingimustega sätestatud investeerimis- ja muude nõuete rikkumisest tekkinud kahju.

Tagamise tasandid:

1. pensionifondivalitseja kohustuslik osalus pensionifondis;
2. pensionifondivalitseja omakapital;
3. pensioni kaitse osafond (tagatisfondi osa);
4. riik (tagatisfondi laenu tagamine)

4. UURIMISKÜSIMUSED

Nagu käesoleva töö teoreetilistest käsitlustest selgus, on valitsusel tasakaalustatud kommunikatsioonijuhtimise abil võimalik saavutada dialoog avalikkusega ja kitsamalt erinevate sidusrühmadega oma tegevuse, sh reformide läbiviimise legitimeerimisel. Käesolevas osas on toodud töö uurimisprobleemid ja uurimisküsimused.

Kui pidada kommunikatsiooni organisatsiooni strateegiliseks ressursiks, millega tasub kahtlemata nõustuda, peab kommunikatsioonijuhtimine lähtuma organisatsiooni ja seda ümbritseva keskkonna dialoogist. Niisugust kommunikatsioonijuhtimist iseloomustab legitimeeriv eesmärk, usalduse kasvatamine.

Kas kahe vaatluse alla võetud *case*'i puhul oli sellega arvestatud? Kas õpiti tundma organisatsiooni siht- ning sidusrühmi, et selgitada välja nende huve ja väärtusi, et leida nendele suunatud sõnumite edastamiseks õige võimalus, saada tagasisidet ning tekitada vastastikkust usaldust.

Uurimisprobleemina saab käesolevas töös näha ka valitsuse reformide kommunikatsioonis kasutatud mudeleid.

Uurimisküsimustena käsitletakse käesolevas töös seda, milline oli reformi kui poliitilise muutusprotsessi kommunikatsioon. Selleks võib sõnastada alljärgnevad uurimisküsimused:

1. Millist kommunikatsioonimudelit kasutati reformi läbiviimisel?

2. Kas reformi kommunikatsioonis oli valitsuse sõnumid edastatud viisil, et need legitimeeriksid valitsuse tegevust?
3. Kas reformi käigus kommuniqueeriti selle vastavust demokraatlikule poliitikaprotsessile, üldistele huvidele ning poliitilist konsensust valitsuses?
4. Kas reformi käigus arvestati sidus- ja sihtrühmade kaasatust, nende huvidega arvestamist ja nende suunatud kommunikatsiooni vajalikkust?
5. Millised asjaolud olid vaatluse alla võetud *case`ide* puhul reformikommunikatsiooni edukuse teguriteks?

5. METOODIKA

5.1 TEKSTIANALÜÜS

5.1.1 SÕNUMITE ARGUMENTATSIOONI VORMI JA STILI ANALÜÜS

Valitsuse sõnumite analüüsi valimeid oli kaks:

1. Riigikogu stenogrammid, kus vaatluse alla võetud perioodidel (vastavalt haldusterritoriaalsel reformil aprill 1999 – detsember 2001 ja kohustusliku kogumispensioni reformil aprill 1999 – detsember 2002) esinesid valitsuse liikmed teemakohaste sõnavõttudega;
2. Ajakirjanduslikud arvamused artiklid või uudised, milles oli osundatud tekst. (vastavalt haldusterritoriaalsel reformil ajalehe “Postimees” elektrooniline kataloog perioodist aprill 1999 – detsember 2001 ja kohustusliku kogumispensioni reformil ajalehe “Eesti Päevaleht” elektrooniline kataloog perioodil aprill 1999 – detsember 2002)

Stenogrammide ja artiklite otsimisel olid märksõnadeks “haldusterritoriaalne reform”, “valdade liitmine” (ka “liitumine”) ja “haldusreform” ning “kohustuslik kogumispension” (ka “kogumispension”), “pensionireform” ja “pensioni II samm” (ka “II samm”).

Valik haldusterritoriaalse reformi puhul “Postimehe” ja II samba reformi puhul “Eesti Päevalehe” kasuks langetati vastavalt väljaannete levikule ja lugejaskonna spetsiifikale. Selle aluseks oli uuringufirma SaarPoll 2004. aastal läbi viidud trükimeedia uuring, milles kajastus, et “Postimees” on loetavam maaelanikkonna hulgas ja väiksemates linnades ja “Eesti Päevalehe” lugejaskond on pigem suurlinnade elanik ja noorem või keskealine ja keskmisest jõukam (SaarPoll 2004).

Valitsuse sõnumite analüüsil on kasutatud kvalitatiivseid meetodeid, konkreetsemalt argumentatsiooni stiili ja vormi analüüsi. Meetodi kasutamisel lähtuti terviktekstist, mis jagati vastavalt tekstis käsitletud teemadele erinevateks osadeks. Osasid vaadeldi sõnumipõhiselt, st teksti osad jagati omakorda erinevateks allosadeks, mille kriteeriumiks oli see, milliseid sõnumeid nad sisaldasid.

Analüüsi ühikuks on Riigikogu stenogrammi teksti see osa, mis on omistatud valitsuse esindajale (peaminister, ministrid) ja ajakirjanduslikus arvamuseartiklis osundatud tekst.

Sõnumid klassifitseeriti vastavalt nende tüpoloogiale. Sõnumite erinevaid kategooriaid vaadeldi eraldi nendes sisalduva sõnumi alusel. Sõnum kirjutati lahti vastavalt kontekstile ning omakorda vaadeldi sõnumites alljärgnevat kategooriaid:

1. sõnumite sisu (implitsiitne-eksplitsiitne);
2. sõnumite argumentatsiooni stiil (propagandistlik-tasakaalustatud);
3. sidusgruppidega arvestamine;
4. kontrasõnumitega arvestamine.

Sõnumite analüüsi kasuks otsustati käesoleva uurimuse raames seetõttu, et see vastab kõige paremini töö eesmärgile: selgitada välja valitsuskommunikatsioonis need tegurid, mis soodustasid efektiivset kommunikatsiooni või vastupidi, takistasid seda.

5.1.2 MEEDIAKAJASTUS

Meediakajastuse analüüsil on käesolevas töös kasutatud peamiselt uuritavate *case*-ide lihtsamaks vaatlemiseks. Ajakirjanduslikke tekste kasutati selleks, et jagada reformid niisugustesse kommunikatiivsetesse etappidesse, mille alusel oleks lihtsam

uurida valitsuse poolt edastatud sõnumeid. Meediatekste analüüsi ilma range juhendita. Reformid jagati etappidesse vastavalt peamistele teemadele ajakirjanduses.

Ajakirjanduslike tekstide valimiks olid vastavalt haldusterritoriaalsel reformil ajalehe “Postimees” elektrooniline kataloog perioodist aprill 1999 – detsember 2001 ja kohustusliku kogumispensioni reformil ajalehe “Eesti Päevaleht” elektrooniline kataloog perioodil aprill 1999 – detsember 2002). Põhjused nende valikul on samad, mis sõnumite analüüsi osas kirjeldatud (lugejaskonna spetsiifika).

Meediatekstide otsimisel olid märksõnadeks “haldusterritoriaalne reform”, valdade liitmine” (ka “liitumine”) ja “haldusreform” ning “kohustuslik kogumispension” (ka “kogumispension”, “pensionireform” ja “pensioni II samm” (ka “II samm”).

5.2 INTERVJUEERIMINE

Selgitamaks arvamusi haldusterritoriaalse reformi ja II pensionisamba rakendamise raames toimunud valitsuskommunikatsiooni suhtes, võis kõige sobivamaks pidada struktureeritud, vabade vastustega intervjuude vormi. Sel viisil kogutud materjal osutus hästi kasutatavaks olulise toetava materjalina sõnumite analüüsile. Intervjueeritavaks sihtrühmaks oli kokku 13 isikut (eksperti).

Intervjueeritavad valiti välja sellest seisukohast lähtudes, et oleks tasakaalus valitsuse nimel tegutsenud ja reformi kontekstis sidusgruppideks peetavate isikute esindajad. Intervjueerituks valimise tingimuseks oli isiku aktiivne osalemine reformi protsessis.

Haldusreformi teemal valiti ekspertideks: Riigikogu ja Paide linnavolikogu liige Andres Taimla (Reformierakond), endine Riigikantselei avaliku halduse büroo juhataja Väino Sarnet, endine Ida-Viru maavanem, Riigikogu liige Rein Aidma (Reformierakond), endine siseminister Tarmo Loodus (Isamaaliit), siseministeriumi

avalike suhete osakonna juhataja Ilona Leib, endine siseministeeriumi avalike suhete osakonna pressiesindaja Merike Taal ja endine Otepää vallavanem Riho Raave.

Kohustusliku kogumispensioni (II samba reformi) rakendamise teemal valiti ekspertideks endine sotsiaalminister Eiki Nestor (Sotsiaaldemokraatlik erakond), endine sotsiaalministeeriumi nõunik, sotsiaalkindlustuse ekspert Lauri Lepik, Eesti Ametühingute Keskliidu sotsiaalsekretär Harri Taliga, rahandusministeeriumi finantspoliitika osakonna juhataja Veiko Tali, rahandusministeeriumi finantspoliitika osakonna kindlustuse talituse peaspetsialist Kadi Oorn, AS Hansapanga Investeerimisfondid juhatuse esimees Mihkel Õim.

Intervjuude eesmärgiks oli selgitada, milline oli nende isikute nägemuses kõnealuste reformide kontekstis toimunud valitsuskommunikatsioonist ning millised olid nende hinnangud valitsuse reformikommunikatsiooni edukusele.

Intervjuud viidi läbi 19. aprillist kuni 23. maini 2004. aastal kokku 13 inimesega.

Intervjuude küsimustiku ja väljavõtted intervjuudest esitatakse töö lisas.

5.3 OSALUSVAATLUS

Osalusvaatlus on meetodina tõsiselt arvestatav sel juhul, kui osalusvaatluse teostamise hetkel oleks see teadusliku meetodina defineeritud, samas on osalusvaatlus kui meetod konstrueeritud tagantjärele, käesoleva töö kirjutamise ajal ning seetõttu ei ole see uurimistulemuste esitamisel hästi rakendatav. Samuti peab osalusvaatluse tulemustesse suhtuma kriitiliselt, sest vaatleja oli ise kõnealuste protsesside kommunikatsiooni teenistuses spetsialistina ning võib tekkida oht enese õigustamiseks. Täielikult oma tööalasest rollist distantseeruda aga ei ole võimalik. Osalusvaatlust kui meetodit täielikult kõrvale jätta aga ei ole samuti võimalik, sest tahes-tahtmata on uurimuse autor protsessides ise osalenud ja objektiivsuse huvides käsitlegem osalust ühe uurimismeetodina kui lihtsalt subjektiivsete hinnangutena.

Osalusvaatluse ajalise distantse ja tagantjärele-konstrueerimise tõttu on oht, et vaateleja unustab, ajab segamisi või mäletab vaid valikuliselt neid protsesse, milles osales. Osalusvaatluse tulemusi on nende subjektiivsust ja ajalist distantse arvestades käsitletud toetavana käesoleva töö järelduste ja diskussiooni osas. Osalusvaatluse tulemusi on kasutatud töö järeldustes ja diskussioonis selle kohta, milline oli valitsuse üldine töö-atmosfäär ja identiteeditunnetus kõnealuste reformide ajal.

6. UURIMISTULEMUSED

6.1 HALDUSTERRITORIAALNE REFORM

6.1.1 REFORMI ETAPID

Käesolevas töös on reformi etapid välja selgitatud meediakajastuse analüüsi tulemusel. Meediatekstide otsimisel olid märksõnadeks “haldusterritoriaalne reform”, valdade liitmine” (ka “liitumine”) ja “haldusreform”.

Haldusreformi meediakajastuse analüüsi põhjal saab välja tuua reformi etapid. Uurimuse käsitluslihtsuse huvides ja tuginevalt meediakajastustele on reform perioodil 1999-2001 jagatud käesolevas töös 5 kommunikatiivsesse etappi:

1. I etapp: 1999 - detsember 1999; reformi kavandamine, institutsioonide loomine, poliitilise tahte kommunikatsioon;
2. II etapp: 1. jaanuar 2000 – oktoober 2000; erinevate ideede väljakäimine, valitsusliikmete vastukäivad seisukohad, selgusetus eesmärkides, difuusne kommunikatsioon;
3. III etapp: november 2000 - jaanuar 2001; reformi jõulise läbiviimise kommuniqueerimine, poliitilise tahte ja avaliku surve olemasolu reformi elluviimiseks;
4. IV etapp: jaanuar 2001 - mai 2001; reformi vabatahtlikkuse diskursuse sissetoomine, Reformierakonna taandumine reformist;
5. V etapp: juuni 2001 – detsember 2001; sisuline reformist loobumine.

6.1.2 HALDUSTERRITORIAALSE REFORMI KOMMUNIKATSIOON

Käesolevas magistritöö alalõigus on esitatud haldusterritoriaalse reformi kommunikatsioonis valitsuse poolt edastatud sõnumite analüüs.

Sõnumite analüüsi aluseks oleva empiirilise materjali uurimise metodika on täpsemalt kirjeldatud käesoleva töö meetodite peatükis. Täpse materjali leiab käesoleva töös lisas 4 ja 5.

Valitsuse sõnumid, mis esitati haldusterritoriaalse reformi tekstides võib liigitada 4 kategooriasse:

1. reformi põhjuseid puudutavad sõnumid;
2. reformi eesmäärke ja oodatavaid tulemusi puudutavad sõnumid;
3. reformi läbiviimise viise puudutavad sõnumid;
4. reformi prioriteetsust valitsuse jaoks puudutavad sõnumid.

Reformi põhjuseid ja eesmäärke puudutava sõnumid

Reformi eesmäärke puudutavaid sõnumeid on kommuniqueerinud kõik käesolevas uurimustöös valimisse arvatud kõneisikud. Sellesse kategooriasse kuuluvate sõnumite puhul ilmneb, et sõnumid reformi eesmärgist on erinevates etappides muutunud. Samuti edastavad kommunikaatorid reformi eesmärki sõltuvalt reformi etapist erinevalt. Reformi erinevaid etappe analüüsidest saab teha järelduse, et ühe etapi piires sõnumid reformi eesmärgist oluliselt ei muutunud.

Reformi I etapis (valitsuse ametisseastumisest kuni detsembrini 1999; reformi kavandamine, institutsioonide loomine, poliitilise tahte kommunikatsioon) kommuniqueeriti eesmärgina kokkuvõidu puudutavat sõnumit.

Peaminister Mart Laar, Postimees 11.05.1999:“Haldusterritoriaalne reform on lühim ja parim tee sihipärase kulutamiseni jõudmiseks.“

Regionaalminister Toivo Asmeri sõnavõtt Riigikogus 29.09.1999:“Kulusid on vaja kokku hoida, eeskätt valitsemiskulusid, halduskulusid.“

Reformi II etapis (jaanuar 2000 – oktoober 2000; erinevate ideede väljakäimine, diskussioon) jätkati reformi eesmärkides kokkuhoidu puudutavate sõnumite kommuniqueerimist, samal ajal kui eesmärgina lisandus kohaliku omavalitsuse teenuste kvaliteedi tõstmine ja kättesaadavuse parandamine ning omavalitsuste tugevdamine majanduslikus mõttes. Need sõnumid olid selgelt suunatud sihtgruppidele. See oli positiivne muudatus kommunikatsioonis, kuid selget argumentatsiooni, kuidas teenuste kvaliteeti ja kättesaadavust parandada, ei edastatud. Sõnumid olid propagandistlikku laadi ja paigutatavad suletud kommunikatiivse mudeli alla.

Siseminister Tarmo Looduse sõnavõtt Riigikogus, 31.05.2000:“Teiseks, me räägime teenusest, reformi üks eesmärke on see, et inimene ei kannataks selle all kui me midagi koomale tõmbame või suurendame nagu antud juhul räägitakse. Teenuse kvaliteet ja kättesaadavus on põhiküsimused.“

Peaminister Mart Laari sõnavõtt Riigikogus, 20.09.2000:“Kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise eesmärgiks on kujundada praegusest haldussuutlikumad ja terviklikumad omavalitsusüksused, kus kohaliku omavalitsuse poolt osutatavad avalikud teenused on kvaliteetsed ja elanikele kättesaadavad ning on tagatud kogu piirkonna arengu kavandamine ja asjatundlik juhtimine, see on selle reformi eesmärk.“

Avaliku halduse büroo juhataja Väino Sarnet, Vooremaa 22.02.2000:“Haldusreformi eesmärgiks on elanikele paremini avalikku teenust pakkuda.“

III etapis (november 2000 - jaanuar 2001; reformi jõulise läbiviimise kommuniqueerimine, poliitilise tahte ja avaliku surve olemasolu reformi elluviimiseks) kaldusid sõnumite rõhuasetused selle läbiviimise vormi ja viiside kasuks, jättes üldse eesmärgiga seotud sõnumid tahaplaanile. Enamus

kommunikatsioonis kasutatud sõnumites olid seotud vajadusega reformi jõuliseks läbiviimiseks, millest järeldub, et kommunikatsioon oli ekspressiivne, edastatud jõupositsioonilt. Reformi eesmärgina lisanud eelnevatel etappidel kommuniqueeritud sõnumite kõrvale Euroopa Liiduga liitumisega seotud argumendid. Viimatimainitud argumentide edastamisel ei pööratud tähelepanu sidusgruppide hulgas tekkivatele kontrasõnumitele ja valitsus edastas oma sõnumit väga ühesuunaliselt. Samuti ei arvestatud niisuguste sõnumite edastamisel sihtgruppide hulgas tekkivaid kontrasõnumeid, sest avalik arvamus, eriti maapiirkondades, oli sel ajal Euroopa Liiduga liitumise suhtes skeptiline. Ka lisandus reformi eesmärgina sõnum vajadusest hoida kohalikud omavalitsused tugevemalt valitsuse kontrolli all ja teostada nende tegevuse üle tõhusamat järelevalvet.

Peaminister Mart Laar, Eesti Päevaleht 9.11.2000: "Et üldpilt Eestist on EL-i eduaruandes hea, paistavad kriitikanooled seda selgemalt silma. Eesti osas on need traditsioonilised nurinad avaliku võimu haldussuutlikkuse üle. Selle hinnanguga peab ka valitsus nõustuma. Sellepärast ongi haldusreform üks valitsuse olulisemaid tegevussuundi."

Siseminister Tarmo Loodus, Postimees 1.12.2000: "Eesmärk on kõigi puhul üks: teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi paranemine iga inimese jaoks, tõhusam riigivalitsemine, halduskulude kokkuhoid, vastutuse konkretiseerimine ja suurem järelevalve."

Reformi IV etapis sõnumid selle eesmärgist ei muutunud, endiselt kommuniqueeriti küllalt abstraktset sõnumit kohalike omavalitsuste tugevdamise ja majandusliku kokkuhoiu kohta. Samuti jätkati sõnumi edastamist Euroopa Liiduga liitumisedu tagamise kohta.

Peaminister Mart Laari sõnavõtt Riigikogus 19.02.2001:

"Mida suuremad on kohalikud omavalitsused, seda tugevamad nad üldjoontes on.",
„Haldusterritoriaalne reform võimaldab omavalitsustel efektiivsemalt taotleda raha EL-i fondidest ja kirjutada paremini projekte.“

„Ja ma olen absoluutselt veendunud, et haldusterritoriaalne reform annab Eestile pikaajalises perspektiivis majanduslikku säästu.“

Reformi eesmärgiga seotud sõnumeid analüüsid selgub, et sõnumid on vormilt eksplitsiitsed, selged ja ühetähenduslikud. Samas on nende sisu propagandistlik-sõnumites konstrueeritakse opositsioonid:

1. praegused omavalitsused (ebaedukad, konkurentsivõimetud, nõrgad, palju kulutavad, haldussuutmatud, ei tee teenuseid elanikele kättesaadavaks, ei suuda taotleda raha Euroopa Liidu fondidest, teenused on ebakvaliteetsed);
2. reformijärgsed omavalitsused (edukad, konkurentsivõimelised, tugevad, kokkuhoidlikud ja säästvad, haldussuutlikud, teenused elanikele kättesaadavad, suudavad taotleda raha Euroopa Liidu fondidest, teenused kvaliteetsed).

Intervjuudest selgub, et reformi eesmäärke ei olnud täpselt sõnastatud ning reformi eesmärkidest saadi erinevalt aru.

Väino Sarnet: HTR eesmärk oli panna naabervallad, 2-5 tükki, omavahel kokku, selleks, et lihtsalt kokku panna. Raskem on sõnastada seda eesmärki, miks kokku panna. See oli küllalt ebaselge. Igaüks andis sellele erineva definitsiooni: maavanem, ministriumid, Loodus (siseminister Tarmo Loodus - PP märkus), regionaalminister, HR büroo, peaminister, peaministri büroo, rahandusministeerium, omavalitsuste liidud jne. Lisaks sellele, et sellele küsimusele oli igal oma vastus, need vastused ka ajas muutusid.

Tarmo Loodus: HTR eesmärki ei olnud. Oli üldine sõnastus, et HTR tuleb läbi viia, sisuga pidi täituma vaidluste käigus. HTRi kavandati Siseministeeriumi strateegia alusel. Kokku pandi tulubaasi ja poliitilise juhtimise ning muud valdkonnad komplekselt. Samas koordineeritult ei planeeritud seda kunagi. 2000.aastal oli igal ministril HTRis oma ala: siseministril, rahandusministril, sotsiaalministril, haridusministril jne. Igaüks tegi oma HTRi.

Ilona Leib: Reformi eesmärk oli omavalitsuste arvu jõuline vähendamine. Kuna sel ajal sai poliitiline juhtkond aru, et tegu on ebapopulaarse ja kriitikat pälviva reformiga, siis eesmärk oli see teha ära võimalikult jõuliselt ja kiiresti.

Rein Aidma: Arutelude käigus maavanemate ja peaministriga ning omavalitsustega selgitati välja HTR-i eesmärgid ja tehti arusaadavaks. HTR oli Eestile vajalik. Hiiliv HTR toimus niikuinii, siis oli vaja ka KOV-d kaasa tõmmata. Lepiti kokku, et püütakse läbi viia omavalitsuste liitmine rahva arvu ja eelarvete mahu alusel. Eesmärk oli haldussuutlikkuse tõstmine ja KOV-de tugevamaks muutmine.

Seega lähtuti reformi eesmärki kommuniqueerivate sõnumite esitamisel pigem reformi käivitamise põhjustest ja olemasolevast olukorra argumentatsioonita kriitikast. See on iseenesest juba kontrasõnumitealdis lähenemine, sest sidusgrupp seab ennast kaitsepositsioonidele, kui teda kritiseeritakse. Ka oli sidusgruppide jaoks opositsioonide loomine kontraproduktiivne kommunikatsioon, kuna konstrueeritud opositsioonides on selged kontrasõnumid. Kontrasõnumitena võiks käsitleda küsimusi, kas niisugune oponeerimine laieneb kõikidele omavalitsustele, ehk miks lüüakse kõiki ühe vitsaga? Valitsuse sõnumid eirasid kontrasõnumite olemasolu, sest sõnumid ei sisaldanud nende võimaliku retseptiooni erinevaid vaatenurki siht- ja sidusgruppide hulgas. Valitsus ei püüdnud jõuda kontrasõnumitest tingitud argumentide avamisele ja esitamisele.

Samas ei olnud sõnumites püütudki välja tuua modifikatsioone erinevatele sidus- ja sihtgruppidele. Kõnealuseid reformi eesmärgiga seotud sõnumeid saab liigitada suletud kommunikatiivse mudeli alla, need olid pigem asümmeetrilised ja ühepoolsed, sest nendes ei arvestatud tagasiside võimalusi.

Reformi läbiviimise viise puudutavad sõnumid

Reformi läbiviimise viise käsitlevaid sõnumeid on kommuniqueerinud kõik käesolevas uurimustöös valimisse arvatud kõneisikud. Nende sõnumite analüüsil

selgub, et poliitilise muutusprotsessi läbiviimise ja otsustustasandi küsimused on sõltuvalt reformi etapist kardinaalselt muutunud.

Reformi läbiviimise viisidena kommuniqueeriti väga vastuolulisi ja ajas muutuvaid sõnumeid. Reformi algusetappides oli peamiseks sõnumiks see, et valitsus kavatseb reformi mudeli luua diskussioonis ja töö käigus.

Reformi I etapis puudutasid reformi läbiviimise viise erinevad kommunikaatorid peamiselt kolmest aspektist:

1. reform on omavalitsustele vabatahtlik;
2. reform on kas poliitiline või mittepoliitiline (vastuolu erinevate kommunikaatorite esitatud sõnumite vahel)
3. reformiga tuleb hakata juba pihta, vaatamata selle kontseptsiooni ja mudeli puudumisele;
4. reformi mudel sünnib diskussiooni käigus.

Siseminister Jüri Mõis, Postimees 23.09.1999:

“Kuid nagu elus ikka, ei kannata mõnede probleemide lahenduse algus oodata, kuni reformi terviklik mudel valmis saab.“

„Poliitikute tähtsamaks rolliks jääb avaliku diskussiooni käivitamine /.../. Praegu on veel vara rääkida, mitu linna, valda või maakonda peaks Eestis edaspidi olema või kas maakond kui haldustasand peaks riigiparaadis üldse säilima.“

„Suuri otsuseid tuleb teha kogu rahva huvisid arvestades ja nii on õige delegeerida reformide konkreetne juhtimine otseselt poliitiliselt tasandilt väljapoole. Kõigepealt väldib see ohtu, et otsustes eelistatakse vaid iseenda ja oma poliitiliste liitlaste huvisid.“

Peaminister Mart Laari sõnavõtt Riigikogus, 08.12.1999:

“Haldusreform on eelkõige otsustustasandil Riigikogu pädevusse kuuluv reform.“

„Reformi käivitamine ja alustamine on tehtud, nüüd tuleb koostada ettepanekud ja kontseptsioon, et reformiga edasi liikuda.“

Reformi II etapis hakkasid sõnumid reformi läbiviimise viisidest muutuma veelgi vastuolulisemaks. Kui peaminister rääkis Riigikogu otsustuspädevusest, siis siseminister peaasjalikult vabatahtlikust omavalitsuste liitumisest. Samuti ilmusid sõnumid, mis kommunikeerivad poliitilise konsensuse puudumist.

Siseminister Tarmo Looduse sõnavõtt Riigikogus, 31.05.2000: „Ma olen tugevalt selle liini pooldaja asjaajamises, et mitte ministeeriumis ega valitsuse poolt ei öelda ette, omavalitsused, te saate nüüd selle tüki kätte, hakake tööle. Ma olen vastupidise pooldaja, omavalitsused arutavad läbi, mis võiks olla teisiti, kui suured me võiksime olla /.../“

Peaminister Mart Laari sõnavõtt Riigikogus, 20.09.2000: „Sellises olukorras, kus me olemegi kõige vastutusrikkamal ja olulisemal hetkel, kui me seda reformi, erinevaid aspekte arutame, on minu meelest täiesti loomulik ja ainuvõimalik, et meil sellel teemal on erinevaid arvamusi. Ma arvan, neid erinevaid arvamusi on valitsuses, valitsuskoalitsioonis, Riigikogu opositsioonis, omavalitsustes, maavanemate seas ja kogu ühiskonnas õige palju. Praeguse aja eesmärk on ilma ilmselt üksteisele näpuga näitamata, kedagi süüdistamata, kellegi isikut ründamata püüda need erinevad võimalused, erinevad arvamused läbi arutada ja mulle tundub, et seda ka praegu tehakse.“

„Niivõrd keerulist reformi, reformi, mis puudutab konkreetselt niivõrd paljusid inimesi ei saa teha ilma inimeste arvamust ära kuulamata, keda see reform puudutab. Seetõttu valitsus ei ole kujundanud mingit seisukohta seni, kuni me oleme saanud need ettepanekud, mis tuginevad omavalitsuste ja maavalitsuste ettepanekutele. Kuid praegusel hetkel, kui valitsus teataks, et meie seisukoht on selline, siis me sellega igasuguse arutelu eos lämmataksime, mis oleks minu meelest põhimõtteliselt vale.“

Regionaalminister Toivo Asmeri sõnavõtt Riigikogus, 27.09.2000: „Kui rääkida haldusterritoriaalsest reformist konkreetsemalt, et mitu omavalitsust võiks alles jääda ja kas valitsusel on täna mingi kindel seisukoht, siis täna juhindume sellest kevadisest otsusest, et võiks olla 60-80 omavalitsust, aga see ei ole primaarne.“

Poliitilise konsensuse puudumist, isegi mitte ainult koalitsioonis vaid ka valitsusliikmete vahel, kajastas ilmekalt regionaalministri ilmumine haldusterritoriaalse reformiga seotud infovälja. Minister Asmeri sõnumid tema seisukohtadest reformis ja nn 15 + x mudeli kommunikeerimine sisaldas väga tugevat kontrasõnumit valitsuse poliitilise tahte ühtsuse suhtes. Samas suutis minister Asmer juba II etapis sisse tuua reformi kohustuslikkuse dimensiooniga seotud sõnumi.

Regionaalminister Toivo Asmeri sõnavõtt Riigikogus: 27.09.2000:

“Minu haldusterritoriaalse reformi kava, see 15+5, sellel on väga tugevad plussid. /.../ Kõigepealt see, et 15 väljakujunenud maakonda oleks tulevane suur omavalitsus ehk vald ja see suur tüli, mis tekib tegelikult valdade liitmise, lahutamise ja nende ärakaotamisega, see tegelikult jääb ära.“

„Ehk siis ka Soome näide. See haldusterritoriaalne reform, mis seal käivitus juba siin paarkümmend aastat tagasi, ei ole mitte kuhugi jõudnud /.../, aga vabatahtlikku liitumist ei tulnud ja nad maadlevad selle reformiga lõpmatuseni ja nagu väidetakse, Soomes oleks täna olema reaalselt vajalik 150-170 omavalitsust tänase 464 asemel, aga kuna see asi on vabatahtlikkuse alusel, siis ta ei saa seda teha.“

Reformi III ja IV etapis hakkas sõnumites domineerima valitsuse soov viia reform läbi kohustuslikus korras. See on seostatav siseminister Tarmo Looduse poolt edastatud sõnumitega. Olulisel määral hakati sel etapil edastama ka reformi lõpliku otsustuspädevuse kuulumist Riigikogule puuduvat sõnumit (kuigi siin on ka vastuolulisust näiteks peaministri ja siseministri edastatud sõnumites). Ühest küljest püstitati ootus sidusgruppidele, et reformi olulisemad otsused ja vaidlused saavad toimuma parlamendis ja kulisides. Sidusgruppid võisid sellest teha järelduse ka vastava lobby-töö läbiviimiseks. Samas on demokraatlikus ühiskonnas loomulik, et niivõrd laiahaardelise reformi otsustusinstrumendid peituvadki esindusdemokraatia mehhanismides.

Nimetatud etappides on aga esil ka sõnumid, et valitsusel on valminud reformi mudel. Mudeli kirjeldamisel esitati siiski küllalt difuusset sõnumit, tuues ära allesjäävate omavalitsuste umbkaudse arvu (60-110).

Siseminister Tarmo Loodus, Postimees 1.12.2000:

“Kui ise ei tee, tehakse sinu eest.“

„2001. aasta maiks peab valmima haldusterritoriaalse reformi seaduse eelnõu, kus on ära toodud valdade võimalike piiride kirjeldus ja muud regulatsioonid reformi läbiviimiseks. Siis võib juba üsna täpselt rääkida sellest, mitu omavalitsust alles jääb ja millistel kaalutlustel otsused langetati.“

„Järgmisel aastal tuleb liituvatel omavalitsustel alustada läbirääkimisi liitumislepingute sõlmimiseks. Leping peab lahendama mitmeid probleeme /.../ Oluline on, et keskvalitsus annaks omavalitsustele ette nn tegevusšabloonid ja vajadusel aitaks ka läbirääkimisi korraldada.“

Siseminister Tarmo Looduse sõnavõtt Riigikogus, 10.01.2001:“Igal juhul tullakse selle teemaga nii või teisiti Riigikokku. See peaks andma ka need mehhanismid, kuidas omavalitsused, kes ei soovi kindlalt ühineda, saavad protestida. Aga samas peaks andma ka see selle võimaluse, et riigis ühe, kahe, kümne või kahekümne omavalitsuse pärast kogu haldusterritoriaalne reform tegemata jääks.“

Siseminister Tarmo Loodus, Postimees 6.02.2001:“Reform venib ja takerdub /.../ Maavanemate esitatud ettepanekute kuhi on siseministeeriumis läbi hekseldatud ja sõelale on jäänud kusagil 107-110 vahel olev haldusjaotuse kava. Alustatakse uut läbirääkimisringi omavalitsustega.“

Peaminister Mart Laari sõnavõtt Riigikogus 7.02.2001:“Haldusterritoriaalse reformi eest vastutab teatavasti Siseministeerium.“, „Mis puudutab haldusterritoriaalse reformi toimimist, siis ma arvan, et praeguse seisuga tundub, et ei tulla eraldi seadusena Riigikogusse.“

Peaminister Mart Laari sõnavõtt Riigikogus 19.02.2001:“Uusi funktsioone ja ülesandeid pannake kohalikele omavalitsustele peale niikuinii.“, „Ükspuha kui te vaatate nende, meie valla juhtide seas tehtud küsitlusi /haldusterritoriaalsest reformist, PP/ on nende hoiakud

siiski küllaltki selged ja mis seal salata on seda meile üsna üksmeelselt kinnitanud, nagu ma ütlesin erinevate valitsuspositsioonid, erinevate valitsuste poolt palgatud eksperdid, ekspertrühmad, töörühmad ja kõik nii edasi, jne. Nii et see tuleb meil niikuinii ära teha.

Reformi V etapis, kus reformi läbiviimise viise puudutavates sõnumites oli märgata täielikku valitsuskoalitsiooni erimeelsuste eiramist, hakkas toimima n.ö. pimesi kommunikatsioon; siseminister edastas sõnumeid, olles selgelt teadlik neid sisaldavatest kontrasõnumitest, kuid eiras neid absoluutselt. Ka taanduti varasemates sõnumites antud lubadusest tulla reformi olulisemate otsustega Riigikogu ette.

Siseminister Tarmo Looduse sõnavõtt Riigikogus 19.09.2001:

„Vabatahtlikuks ühinemiseks on seadusandlus tänase seisuga täiesti piisav. Nüüd, nagu ma sissejuhatuses ütlesin, selle parandusettepanekute sisu on see, et viia piisavaks ka Vabariigi Valitsuse poolt algatatud haldusterritoriaalse reformi läbiviimise võimalused.“

„See, mida ka Taimla ütles, eks ole, et toome sisse selle, et kas siis valitsuse puhul on kindlasti ainult vabatahtlikkuse aluseks, et omavalitsus peab nõus olema, see on võimalus sisse siia kirjutada. Samamoodi on võimalus kirjutada sisse ka lähenemine, et kui ta esimest korda omas õigust vastu väidelda, siis edaspidi, järgmine kord võibolla ta seda ei oma.“

„Vabatahtlikuks ühinemiseks on seadusandlus tänase seisuga täiesti piisav. Nüüd, nagu ma sissejuhatuses ütlesin, selle parandusettepanekute sisu on see, et viia piisavaks ka Vabariigi Valitsuse poolt algatatud haldusterritoriaalse reformi läbiviimise võimalused.“

„Kui te peate silmas, kas käesoleva ettevalmistuse läbinud haldusterritoriaalse reformi otsustamine tuleks anda Riigikogu kätte, siis täna puudub selleks seadus põhimõtteliselt seda teha.“

Siseminister Tarmo Looduse sõnavõtt Riigikogus 21.11.2001: „Mis puudutab aga taktikat, see küsimus, kas tehakse haldusterritoriaalne reform ehk omavalitsuste ühinemine või ühendamine ära 2002. aasta kohalikeks omavalitsuste valimisteks või võetakse pikem periood, siis tuletan teilegi meelde, et 2000. aasta märtsis oli see põhidiskussiooni objekt, kui kiiresti miski asi ära teha. Kui me oleme tööd tehes targemaks saanud ja näeme, et tõepoolest, nii kiiresti asju teha ei õnnestu, siis tuleb lihtsalt oma strateegia ümber hinnata ja minna pikemaajalisele lähenemisele asjale, ja nii on ka ilmselt praegu kujunemas, kus 2002.

aastaks valitsus annab võimaluse ühineda kindlasti kõigile neile, kes selleks täna on ise soovi avaldanud, nõusoleku andnud.“

Reformi läbiviimise viisidega seotud sõnumeid analüüsid selgub, et ühte teemat puudutavad sõnumid on väga vastuolulised (kuulub Riigikogu pädevusse - ei kuulu Riigikogu pädevusse, reformi läbiviimisel arvestatakse omavalitsuste arvamusega - ei arvestata omavalitsuse arvamustega, koalitsioon on reformi suhtes üksmeelel - ei ole üksmeelel). Niisugune kommunikatsioon on iseenesest väga kontrasõnumitealdis - see tekitab teatud ootuseid ja järgmisel hetkel need ootused uute sõnumitega nivelleeritakse.

Sõnumid sellest, et Riigikogu otsustuspädeva organina kaasatakse reformi läbiviimisesse, kandsid endas tugevat kontrasõnumit: miks ei ole juba reformi mudeli loomisel, erinevate töögruppide kokkukutsumisel ja dokumentide ning raportite kirjutamisel Riigikogu tööorganeid (komisjone, fraktsioone, ametnike potentsiaali, koalitsioonierakondade esindajaid, opositsiooni jne)?

Valitsuse sõnumid eirasid ka neid kontrasõnumeid, ennekõike just omavalitsuste kui sidusgruppide omi, sest nende kaasamise sõnumi edastamisega pandi omavalitsused selgelt sidusgruppide kui reformi läbiviimiseks olulise ressursiandja positsioonile. Sõnumite muutudes sidusgruppe eiravaks aga produtseeris valitsus kontrasõnumeid ise.

Kõnealuseid reformi läbiviimisega seostatavaid sõnumeid saab pidada implitsiitseteks, sest nendes toodud argumentatsioon oli keerukas ja mittemõistetav sidusgruppide hulgas. Kas valitsusel oli mudel reformi läbiviimiseks ja milline see konkreetselt on, jäi sõnumites selgusetuks.

Kõnealused sõnumid olid hekiliselt kas asümmeetrilised või sümmeetrilised, sõltuvalt sellest, kas kohalike omavalitsuste kaasamist otsustusprotsessi kommunikeeriti või mitte. Seega ei saa neid sõnumeid väga täpselt määratleda ei

avatud mudeli ega sulatud mudeli alla, kuid juba mudelimääratluse puudumisest tingitult võib teha järelduse kommunikatsiooni ebaefektiivsusest kasutamisest.

Toetavana reformi läbiviimise sõnumite analüüsi tulemustele olgu siinkohal toodud ära ka mõned iseloomulikud väljavõtted intervjuudest.

Väino Sarnet: Ühtset organit reformi juhtimiseks ei olnud. Kuna peaminister pidi juhtima tervet haldusreformi, mis oli palju laiem, kui ainult HTR, siis kõik eeldasid, et peaminister juhib ka HTR-I, ent tal ei olnud selleks aega.

Tarmo Loodus: Mina lootsin Sarneti büroole ja haldusreformi komiteele, aga Sarnet võttis nõustava rolli ja komitee ei teinud üldse midagi. Peaminister võttis isikliku vastutuse, erinevalt eurointegratsioonist ei tehtud nii, et igal ministril oleks konkreetne vastutus ja peaminister kontrolliks neid.

Rein Aidma: Juhtorganiks oli maavanem oma institutsioonidega ja keskvalitsus, aga ka Sarnet ja regionaalminister peaks nagu olema. Sarnetil samas oli vaid ettevalmistav roll mitte, aga läbi viia.

Riho Raave: Organiks, kes oli seatud reformi juhtima oli ilmselt Siseministeerium.

Ilona Leib: Juhtivaks organiks oli siseministeerium eesotsas Loodusega. Samas Sarneti büroo oli ka loodud. Mitmesse kohta kuulusid asjaomased isikud, mõned siseministeeriumi, mõned Sarneti juurde. Erinevad "klubid" ei suutnud tekitada sünergilist koostööd, neil polnud toetavat dialoogi. Keegi ei öelnud kuidas teha HTR-i, öeldi vaid, et vaja on teha. Reformi juhtis minister ja ministeerium.

Merike Taal: Reformi juhtiv organ oli haldusreformi komitee, aga ka valitsus. Samas ka siseminister ja ministeerium. Tegelikult valitsus oleks pidanud olema.

Reformi prioriteetsust valitsuse jaoks puudutavad sõnumid

Reformi prioriteetsust puudutavaid sõnumeid on kommuniqueerinud peamiselt peaminister ning neid sõnumeid tuleb analüüsida üldisema valitsuskommunikatsiooni raamistikus. Valitsus kommuniqueeris aastatel 1999-2001

pidevalt oma tegevusprioriteetidena ühinemise ettevalmistamist Euroopa Liidu ja NATOga, haridust ja kultuuri. Haldusterritoriaalse reformi kommunikatsioonis edastatud sõnumites on aga reform ise tõstetud valitsuse prioriteediks, valitsuse edukuse kriteeriumiks. Samas ei saa prioriteete olla rohkem kui 2-3. Vastasel korral sisaldub sõnumis kontrasõnum, kui palju ühel valitsusel prioriteete olla saab ja kui palju ta neid välja kannab. Niisuguse kontrasõnumi võimalusega käesolevalt vaatluse alla võetud kommunikatsioonis ei arvestatud.

Samas on sõnumite analüüsil ilmnenu asjaolu, et needki sõnumid ei olnud reformi etappides kuigi järjepidevad, vaid muutusid. Kui peaminister ühel hetkel edastab sõnumi, et reformi toimumine on valitsuse edukuse kriteeriumiks ning teisalt kommunikeerib ainult valitsuse vahendavat rolli, siis sisaldab see endas ilmselget vastuolu.

Peaminister Mart Laar, Postimees 28.03.2000:“Vaidluste järgus asuvas haldusreformis tuleb jõuda kiiresti tegudeni, vastasel korral on reform läbi kukkunud. Kui muutused ei jõustu enne uusi omavalitsuste valimisi (2003, PP), on raske eeldada, et midagi asjalikku välja tuleb.“

Peaminister Mart Laar, Postimees 15.06.2000:“Meil ei jää üle muud, kui iga küsimus hoolikalt pool- ja vastuargumente kaaludes läbi arutada. Valitsuse ülesanne on seejuures leida võimalusi erinevatele seisukohtadele sõna andmiseks.“

Eraldi alaliigina võib haldusterritoriaalset reformi käsitlevate sõnumite klassifitseerimisel välja tuua veel ühe grupi sõnumeid, mis küll teadlikus kommunikatsioonis eraldiseisvat kategooriat ei tähista, kuid mis siinkohal väärivad esiletõstmist. Need on **reformi laiahaardelisust ja vastuolulisust määratlevad sõnumid**. Valitsus on haldusterritoriaalset reformi kommunikeerides muutunud iseenda sõnumitele kontrasõnumite produtseerijaks. Just nimelt reformi vastuolulisust puudutavaid sõnumeid ise aktiivselt edastades andis valitsus siht- ja sidusgruppidele võimaluse kommunikatsioonis viidata valitsuse reformikava nõrkadele külgedele.

Niisuguste sõnumitena olgu toodud alljärgnevad näited:

Avaliku halduse büroo juhataja Väino Sarnet, Vooremaa, 22.02.2000: „Mitmed Põltsamaal esitatud küsimused olid tingitud sellest, et puudub täpne teave reformi eesmärkide ja aja kohta. Tänavu peaks vastu võetama mõnigi uus haldusreformi puudutav seadus ja 2002.-2003. aastal peaks Eestimaa territoriaalhalduskorralduses olema kriitiline aeg.

Peaminister Mart Laari sõnavõtt Riigikogus 20.09.2000: „Kuid praegusel hetkel, kui valitsus teataks, et meie seisukoht on selline, siis me sellega igasuguse arutelu eos lämmataksime, mis oleks minu meelest põhimõtteliselt vale.“

„Kuigi ma kindlasti pean tunnistama, et avalikkuse jaoks on just haldusterritoriaalne reform kogu sellest haldusreformi paketist tegelikult olnud kõige nähtavam ja peaaegu see ainukene osa.“

Siseminister Tarmo Loodus, Postimees 1.12.2000:

„Viimastel päevadel on kõlama jäänud üsna huvitav suhtumine haldusterritoriaalsesse reformi. Ühelt poolt esitatakse seda kui koalitsioonipoliitikute mängu, teisalt kui läbimõtlematut ja ebaõnnestunud üritust.“

„Õnneks on siiski ka omavalitsuse ja maavalitsuse töötajaid, kes on aru saanud haldusreformi üldisest vajalikkusest ja teinud omalt poolt asjalikke ettepanekuid selle edukaks läbiviimiseks.“

„Peaminister Mart Laari sõnavõtt Riigikogus 19.02.2001: „Tegemist on üsna komplekse reformiga ja samal ajal tuleb ka välja selgitada kui suured kohalikud omavalitsused peavad olema, mis tuleksid toime nendelt suuremat vastutust nõudvate ülesannete kandmisega.“

Valitsuse poolt haldusterritoriaalse reformi käigus edastatud sõnumite analüüsi käigus selgub, et erinevad sõnumid, mis puudutasid reformi eesmärke, selle läbiviimise viise ja prioriteetsust valitsuse jaoks, muutusid ajas. Sõnumites esitatud argumentatsioon lähtus valitsuse enda positsioonidest, mis tähendab, et arvestamata oli sõnumite suunatus siht- ja sidusgruppidele.

Sellele seisukohale annab toetust ka intervjuudes esitatud materjal.

Väino Sarnet: Omavalitsuste vastasseis tulenes paljuski ka sellest, et siseminister oli ametisse võetud eesmärgiga teha reform ära, eesmärgiga olla propagandist. Paraku ei arvestanud ta kohalike omavalitsuste kontrasõnumitega ning ei arvestanud sellega, et KOV tegelased tahavad hoida omakohtadest kinni ning ei nõustu reformiga sellisel kujul. /.../ HTR-i puhul olid peamise sihtgrupina kaasatud maavanemad, kellele anti üle pika aja tähtis ja kõrge ülesanne, kes võtsid seda väga tõsiselt, nad said teha suurt asja. Maavanemad korraldasid pidevalt arutelusid erinevate skeemide üle KOV esindajatega. See kommunikatsioon otse oli hea, kuid ei olnud valitsuse poolt hästi kontrollitav.

Ilona Leib: Kommunikatsiooni käigus tegelikult saadi aru, et KOV-d olid reformile vastu, samas nende vastumõju ei hinnatud absoluutselt. Ühinemistasusid ei makstud välja, see diskrediteeris valitsust, kuna ei pakutud mingisugust motivatsiooni paketti KOV-le ega nende tegelastele, siis valitsus tegi jõulisi samme, et selle sihtrühma hulgas usaldust kaotada.

Niisuguse järelduse saab teha, kuna sõnumites eirati tekkida võivaid kontrasõnumeid. Samuti ei arvestatud sõnumite modifitseerimise vajadusega erinevatele vastuvõtjatele. Argumentatsioon oli ühepoolne, asümmeetriline, lähtus suletud kommunikatiivsest mudelist, tagasiside võimalusi käsitleti propagandistlikult.

Arvestades, et haldusterritoriaalse reformi kommunikaatoriteks olid peaminister, siseminister ja regionaalminister, ei positsioneerinud nimetatud kõneisikud kommunikatsioonis valitsust kui põhiseadluslikku institutsiooni. Valitsuse identiteet kõnealustes sõnumites oli pigem erakondlikku diskursust kandev. Valitsuse identiteedi määratlemine kabineti grupiidentiteedina ja ühtse tervikliku märksüsteemi ning korporatiivse identiteedi puudumine põhjustas valitsuse kommunikatsiooni killustumise.

Sõnumite edastamisel ei tunnetanud ega arvestanud kõneisikud oluliste sidusgruppide (maavalemad, kohalike omavalitsuste esindajad) võimalikke

reaktsioone ja seisukohti, neid lihtsalt eirati. Reformikommunikatsioonis ei tajutud adekvaatselt otsuste ja esinemiste mõju nende rühmade jaoks, kes olid haldusterritoriaalses reformis selgelt n.ö. kannataja positsioonil. Tulemuseks olid avaliku arvamuse tagasilöögid ja avaliku arvamuse pöördumine negatiivseks.

Samuti ilmneb, et koostöö ministrite vahel oli nõrk, mis viis selleni, et kõneisikud edastasid vastukäivaid sõnumeid. See aga iseenesest mõjus latentse sõnumina, et valitsus ei toimi ühtse meeskonnana. Juba näiteks regionaalminister Toivo Asmeri väljajätmine Haldusreformi Komitee koosseisust oli tähelepanuväärne, milles peitus varjatud sõnum, et reformist hoitakse eemal Reformierakonna minister.

Intervjuudes pidasid reformi kavandiks erinevad intervjueeritud erinevaid dokumente. Kui Tarmo Loodus pidas haldusterritoriaalse reformi kavandiks siseministeriumis koostatud haldusreformi programmi neid osi, mis otseselt puudutasid.

Kõik intervjueeritud tõdesid, et reformi üheski faasis ei arvestatud vastujõudude mõju konkurentiväljal. Need sidusgrupid, keda reformi teostamine otseselt, nii majanduslike, sotsiaalsete kui ka ühiskondlike huvide kaudu, puudutas, olid jäänud valitsuse kontrolli alt välja. Haldusterritoriaalsele reformile ei olnud ka koostatud kommunikatsiooniplaani.

Huvitava näitena maakonnalehes haldusterritoriaalse reformi kohta on siinkohal ära toodud ajalehe Vooremaa kirjade rubriigis 25. novembril 2000. aastal Eestimaa rahvaliidu liikme Toomas Pauri lugejakiri „Haldusreform kui kärbsapiits“. Paur kirjutab: „Eesti on demokraatlik riik, kus rahvas on kõrgem võimukandja. Rahvas andis viimastel Riigikogu valimistel oma mandaadi tänasele kolmikliidule, see tähendab, et usuti nende programmilisi lubadusi. /.../ Ühest saame raudselt aru, mis on meile kasulik ja mis ei sobi kuidagi meie rahvuslike huvidega. Täna valitsusjuhid kordavad väsimatult - haldusreformi on vaja, sest seda iseloomustab demokraatlik juhtimine ja elanike osalemine elutähtsate küsimuste lahendamisel,

avalike teenuste kvaliteetsus ja kättesaadavus elanikkonnale. Demokraatliku riigi eesmärgiks on võimalikult täiel määral haarata elanikkonda otsustusprotsessidesse. Enne iga tasandi otsuste langetamist tuleb pöörduda nende inimeste poole, keda otsused puudutavad. /.../ Rääkida, et rahvas ei suuda haldusreformi osas kaasa rääkida, on tendentslik, tänased valitsusjuhid on saanud valitsemiseks mandaadi sellelt samalt rahvalt, keda nad halvustavad. /.../ Kohalik omavalitsus peaks olema keskvoimust sõltumatu võimutasand, mis täidab oma ülesandeid inimeste elu ja töö korraldamisel seadusega antud volituste ja vahendite abil. /.../ Kuna valitsus ei arvesta rahva arvamusega, põhimõttel, et me kuulasime teid ära ja teeme haldusreformi nagunii, siis on küll tunne, et haldusreform on kui kärbsepiits valitsuse käes, millega hakatakse tüütuid klobima. Sellist haldusreformi, kus tegu ainult piiride muutmiselega, pole küll Eesti rahval tarvis.

Sama kuupäeva ajaleht püüab aga oma juhtkirjas haldusterritoriaalset reformi õigustada: “Levinud stereotüübi järgi koosneb haldusreform peamiselt seniste halduspiiride lammutamisest ning rahvale armsaks saanud omavalitsusüksuste liitmisest. Kummatigi kinnitavad näiteks Isamaaliidu juhtpoliitikud, et haldusterritoriaalne reform on vaid üks ning sugugi mitte kõige tähtsam osa suuremast plaanist, mille eesmärgiks on tuua ametnikkond taas riigi ja rahva, mitte ametkondlike või erahuvide teenistusse. Eesmärk on üllas ja üldkasulik, kuidagi liigutavalt naiivne ning toob tõenäoliselt kaasa valitsuskoalitsiooni langemise hiljemalt järgmistel valimistel. /.../ Nii mõnigi vallavanem saadab haldusreformi piltlikult öeldes pikalt ning teatab, et enne pole mõtet sellest rääkida, kui riigi ja omavalitsuse ülesanded paika pandud. Niisugune käitumine meenutab pärisorjade staatuse üle kauplevat osastisvürsti, kusjuures pärisorjad on muidugi antud haldusüksuses elunevad maksumaksjad. Loomulikult põhjendatakse haldusreformi vastast kampaaniat rahva huvidega, kuid tasuks siiski mõelda, kas rahvas on see, kelle huve tegelikult kaitstakse.”

Haldusterritoriaalsele reformi ebaõnnestumisele meediakajastustes paneb kõige jõulisemalt punkti Postimehes 29. oktoobril 2001. aastal ilmunud juhtkiri artikkel

“Jõulise reformi kuulsusetu lõpp”, milles muuhulgas kirjutatakse: “Veel kevadel kinnitas siseminister Tarmo Loodus bassihäälel oma veendumust, et haldusreform viiakse kindlasti lõpule, ähvardades ühel hetkel seda siduda isegi enda ametisse jäämisega. Vaevalt pool aastat hiljem on selge, et end alati tarvilike jõuliste uuenduste eestvedajatena reklaaminud kolmikliitlastele on terviklik haldusreform üle jõu käiv ülesanne.”

6.2 KOHUSTUSLIKU KOGUMISPENSIONI EHK II SAMBA REFORM

6.2.1 REFORMI ETAPID

Käesolevas töös on reformi etapid välja selgitatud meediakajastuse analüüsi tulemusel. Meediatekstide otsimisel olid märksõnadeks “kohustuslik kogumispension”, “kogumispension”, “pensionireform” ja “II samm”.

II pensionisamba reformi meediakajastuse analüüsi põhjal saab välja tuua reformi etapid. Uurimuse käsitluslihtsuse huvides ja tuginevalt meediakajastustele on reform perioodil 1999-2002 jagatud käesolevas töös 4 kommunikatiivsesse etappi:

1. I etapp: 1999 - juuni 2000, poliitilise tahte, sidusgruppidele kommunikeerimise ja läbirääkimiste etapp;
2. II etapp: juuni 2000 – detsember 2000, poliitilise konsensuse otsimine, valitsuse sisemised lahkarvamused, reformi vabatahtlikkuse etapp;
3. III etapp: jaanuar 2001 - september 2001; poliitilise konsensuse leidmine, reformi kontseptsiooni täpsustumine (kohustuslik uutele tööturule tulijatele), seaduse vastuvõtmine;
4. IV etapp: oktoober 2001 - 2002; seaduse vastuvõtmine, reformi selle tutvustamine sihtgruppidele, kampaaniad.

6.2.2 II PENSIONISAMBA REFORMI KOMMUNIKATSIOON

Samamoodi nagu ka haldusterritoriaalse reformi käigus valitsuse poolt edastatud sõnumite analüüsimisel, on ka pensionikindlustuse II samba reformi puhul analüüsi lihtsustamiseks sõnumid klassifitseeritud kahte erinevatesse kategooriatesse.

Sõnumid, mis esitati kogumispensionide reformi tekstides võib liigitada 2 kategooriasse:

1. reformi põhjuseid ja eesmärke puudutavad sõnumid;
2. reformi läbiviimise viise puudutavad sõnumid.

Reformi põhjuseid ja eesmärke puudutavad sõnumid

Reformi põhjuseid ja eesmärke puudutavate sõnumite kategooriasse kuuluvate sõnumite analüüsil ilmneb, et need on olnud läbi erinevate reformi etappide ühesugused. Eesmärkidest kõnelevate sõnumite puhul on täheldatav nende teatav modifitseerimine olenevalt reformi etapist. See nähtub sellel alusel, millised olid valitsuse kommunikatsiooni vastuvõtjad erinevatel reformi etappidel.

Reformi I etapis (valitsuse ametisseastumisest kuni 2000. aasta juunini) kommu­ni­keeriti reformi eesmärgina peamiselt ühte kindlat sõnumit, milleks oli rahvastiku vananemine ja vajadus tagada ka praegustele noortele ning keskealistele piisav sissetulek vanaduspõlves.

Sotsiaalminister Eiki Nestor, Eesti Päevaleht 4.12.1999:

“Et Euroopa rahvastik vananeb, otsivad riigid võimalust maksta elanikele ka tulevikus elamisväärset pensioni.”

” Üheks ebapopulaarseks võimaluseks on tõsta pensioniiga, et töökäijaid oleks rohkem. Ent seda ei saa teha lõputult. Eestile on kriitiline aasta 2017. Selleks ajaks on kõigi elanike pensioniiga tõusnud 63. eluaastani ning sestpeale hakkab töötajate ja pensionäride suhe (tol hetkel 1,9 töötajat ühe pensionäri kohta) muutuma ainult halvemuse poole.”

“Teine võimalus on suurendada makse, kuid siingi tuleb piir ette. Maksude tõstmine muudab elu kallimaks ja võib ajutiselt pärssida ettevõtlust, suurendades omakorda tööpuudust.”

Argumentatsioonis kasutati statistikat, mis tegi sõnumid usaldusväärseks, samuti oli sõnumite alltekstis tuntav muretsev alatoon. Samas edastati praegustele pensionäridele, kui olulisele reformi sidusgrupile sõnum, et nendele väljamakstavat pensioni reform ei puuduta ega mõjuta. See oli oluline tugevate kontrasõnumite vältimiseks nimetatud sidusgrupi poolt. Sõnumites olid kontrasõnumid kommunikaatori enda poolt välja toodud, arvestatud nende potentsiaalse esilekerkimise võimalusega, neid ei eiratud ning nendele anti samas kommunikatsioonisituatsioonis vastus.

Sotsiaalminister Eiki Nestor, Eesti Päevaleht 4.12.1999: "Ent eakamate inimeste puhul, kellel on pensionieani jäänud vähem kui kümmekond aastat, oleks kohustuslik pensionikogumine mõttetu. Nad ei jõua suurt midagi koguda ja selle pisku (ka tulemuslik) kasutamine ei annaks märkimisväärset lisaraha."

Reformikommunikatsiooni kõikides etappides toimus sidusgruppidega koostöö ja nendele aktiivne isiklik, mitmesuunaline ja asümmeetriline kommunikatsioon. See ei tule välja mitte ainult käesoleva töö raames läbiviidud intervjuudest vaid see kajastub ka otseselt avalikus kommunikatsioonis ning seda on valitsuse kõneisikutena edastanud nii rahandus- kui ka sotsiaalminister.

Uudis Eesti Päevalehest, 18.02.2000: "Valitsuskabinet hakkab pensionireformi teise samba probleemiatikat arutama teisipäeval. Sotsiaalmaksu jagunemises ning selle võimalikus tõstmises üritab valitsus kokkuleppele jõuda 2. märtsil toimuvatel kolmepoolsetel läbirääkimistel tööandjate ja ametiühingutega."

Sõnavõtt Riigikogus (seaduseelnõu lugemine), rahandusminister Siim Kallas 13.06.2001: "Kogumispensionide seadus oli esimesel lugemisel 9. mail Riigikogu saalis. Vahepealse aja jooksul on eelnõu algataja koostöös Maksuameti, Eesti Väärtpaberite Keskregistri pidaja, Eesti Fondi Haldurite Liidu, Eesti Kindlustusseltside Liidu ja teiste asjaosaste esindajatega eelnõu veelkord läbi vaadanud."

Sõnumite ajalisel vaatlemisel selgub, et esimestel etappidel olid sõnumid olulisel määral suunatud sidusgruppidele ja viimastes etappides peamiselt sihtgruppidele.

Seda võib lugeda efektiivseks, sest hiljem hakkasid ka sidusgrupid mõjutama oma kommunikatsiooniga sihtgruppide usaldust ja hoiakuid reformi vastu.

Rahandusministri sõnavõtt reformi III etapis sisaldab sõnumit, millega tunnistatakse ka ühe kindla sidusgrupi arvamusega mitteametustamist. Argumentatsioonis tuuakse välja selge põhjus, miks valitsus sellega ei arvestanud: see ei vasta laiemate sihtgruppide huvidele. Seega tajuti reformi käivitamise hilisemas etapis (III etapp) oli sihtgrupi poolne aktsept reformile on omandanud olulisema mõju kui ühe sidusgrupi oma.

Sõnavõtt Riigikogus (seaduseelnõu lugemine), rahandusminister Siim Kallas, 13.06.2001: "Pärast põhjalikku kaalumist jäeti arvestamata kindlustusseltside ettepanek, mitte lubada kohustusliku pensionifondi osakute pärimist. Nimelt on pensionisüsteemi teise samba puhul tegemist inimese enda kogutud varaga, nn edasilükatud tuluga, mille suhtes peaks loogiliselt kehtima ka tema pärimisõigus. Seda enam, et esimene samm kuhu ikkagi läheb enamik rahast, jääb solidaarseks ja mitte päritavaks."

Reformi kommunikatsioonis kasutati argumentidena väga oluliselt teiste riikide kogemusi, sealjuures ei rõhutatud ühegi välisriigi kogumispensionimudeli ülevõtmise vajalikkust. Positiivseid näiteid kasutati just võrreldavate riikide (siirdeühiskondade) hulgast. Sellega loodi seos Eesti reformi ja teiste riikide näidete vahel.

Sõnavõtt Riigikogus (seaduseelnõu kaitsmisel), sotsiaalminister, 9.05.2001:

"Probleem, mida eelnõuga lahendatakse, on iseloomulik kõigi meie kandi riikidele. Ehk teisisõnu tegemist on vananevate ühiskondadega, kus eakate inimeste arv, nende inimeste arv, kes vajavad vanaduses toetust pensioni näol, pidevalt suureneb. Ja nende inimeste arv, keda siiaamaani kehtinud pensionikindlustussüsteemide alusel, kellede töötasu maksustati, et need pensionid välja maksta, nende arv pidevalt väheneb. Iseloomulik on see ka Eestile."

"Ungarlased läksid üle kogumispensionile aastal 1998, seal on ta kohustuslik kõigile tööturule sisenejatele, vabatahtlik senistele töötajatele ja 20-40 aastastest inimestest liitus selle süsteemiga 55 %"

"Poolas rakendati kogumispension aastal 99, ta on kohustuslik kuni 30aastastele isikutele. Üle 50aastastele keelatud ja vahepealses vanuses oli, et oli vabatahtlik. Liitujaid oli 60 %."

Reformi kommunikatsioonis on olulisel kohal ka sõnum, mis piiritleb reformi küllalt täpselt. Sellega piiritletakse ka see infoväli, kellele sõnumid üldse on mõeldud ja kuidas see neid konkreetsemalt puudutab.

Arvamusartikkel, sotsiaalminister Eiki Nestor, Eesti Päevaleht 20.11.2001 "Üks on kindel – sellest ei sõltu praeguste pensionäride riikliku pensioni suurus. Nemad saavad oma pensioni kätte kehtiva seaduse järgi."

Samuti on kommunikatsioonis läbi statistikale tugineva argumentatsiooni toodud sisse reformi läbiviimise piiride kriteerium, ehk teisisõnu need tingimused, mille olemasolul reform on võimalik mõistlikult teha ning teisalt need, mille puhul ei ole mõtet üldse reformi läbi viia. Selle sõnumi edastamine on efektiivne selles mõttes, et välditakse ja ennetatakse kontrasõnumit, millega seatakse reformi vajalikkus kahtluse alla. Seega ei ole tegemist reformiga "iga hinna eest", millesse sõnumina oleks sisse kodeeritud kontrasõnumit, et valitsus teeb reformi enese pärast, mitte aga seetõttu, et see on ühiskonnale tõesti vajalik ning mis legitimeerib poliitilist muutusprotsessi.

Arvamusartikkel, sotsiaalminister Eiki Nestor, Eesti Päevaleht, 7.12.1999: "Ekspert hinnanguil peab kogumispensionikindlustusse, pensionireformi teise sambasse minema vähemalt 6% töötasudelt. Väiksem osa ei tooks nõnda palju raha kokku, et seda saaks märkimisväärselt juurde kasvatada, ei annaks käegakatsutavat lisa vanadus-põlveks. Sellela pole aga kogumispensionil mõtet.

Ekspertintervjuud kinnitavad sõnumite analüüsi tulemusi, et reformi kommunikatsioonil pöörati teadlikult suurt tähelepanu selle põhjuste ja eesmärkide kommunikeerimisele.

Eiki Nestor: Eesmärgist tagada inimeste toimetulek vanaduses, et Euroopa Liidus ei saa meie alla 40 % tööliste keskmisest palgast pensionäridele lubada. Teada oli, et mida hiljem peale hakkame, seda halvem, sest praegune pensioni tase säilitatakse tänu pensioniea tõusule. Keegi ei suutnud uskuda, et nii palju on liitujaid. Ajakirjanikud olid ise selles eas, et

teemast huvituda. Seetõttu sai reform pidevalt positiivseid kajastusi. Näiteks, puuetega inimeste probleem ei lähe ajakirjanikele üldse peale.

Reformi läbiviimise viise puudutavad sõnumid

Reformi läbiviimise viise käsitlevaid sõnumeid on kommuniqueeritud kõikides käesolevas uurimustöös valimisse arvatud tekstides. Pensionireformi erinevates etappides olid poliitilised otsused reformi läbiviimise suhtes muutuvad. II samba reformi etappideks jagamise aluseks on ennekõike just reformis tehtud otsused, sõltuvalt sellest, kas reformi otsustati läbi viia täiesti vabatahtlikuna või kohustuslikuna uutele tööturule sisenejatele (vabatahtlikuna senistele töötajatele). Sõnumite analüüsil selgub, et poliitilise muutusprotsessi läbiviimise viiside küsimusi on olenevalt reformi etapist kommuniqueeritud diskuteerivatena ja valikuvõimalustele toetudes. Sõnumitena edastati ausalt ka seda, kui valitsuserakonnad ei olnud jõudnud päris kõiki rahuldavate kokkulepeteni. Kuid kui saavutati kompromiss, siis ei hakanud erinevad kommunikaatorid edastama mitte süüdistavaid sõnumeid, vaid sõnumid vastasid täpselt saavutatud otsustele. Argumentatsioonina kasutati nendel juhtudel just poliitilist kompromissi kui poliitika väljundit ja vahendit.

Kõikides reformi etappides oli argumentatsiooni aluseks reformi läbiviimise viise käsitlevatel sõnumitel:

1. süsteemi kohustuslikkuse-vabatahtlikkuse dilemma;
2. teiste riikide näidete kasutamine ja analoogiatele viitamine;
3. pensionikindlustuse süsteemi usaldusväärsus ja turvalisus;
4. tööandjate-töövõtjate ja praeguste pensionäride (sidusgruppide) huvide tasakaalu vahel kompromisside otsimine;
5. isiklik säästmise ja lisaväärtuse pakkumine riigi poolt.

Alljärgnevalt on toodud tekstinäited vastavalt eelpooltoodud argumentatsiooni alustele:

1. Süsteemi kohustuslikkuse-vabatahtlikkuse dilemma;

Sotsiaalminister Eiki Nestor, arvamuskirjeldus Eesti Päevaleht 4.12.1999:

“Keda peaks kohustuslik kogumispension hõlmama? Kõige lihtsam oleks vastata, et kõiki praegusi töötajaid. Lahendus oleks hõlbus ka poliitikutele, sest ühegi vanusepiiri tõmbamine ei rahulda kunagi tervet ühiskonda. Kui vedada piir näiteks 50. eluaasta versta postist, pahandab 49-aastane: miks mina pean maksma raha pensionikindlustuse teise sambasse? Ja 51-aastane nuriseb: miks mina ei tohi?”

“Teine äärmus on lasta kõigil vabalt valida, kas osaleda pensionikogumises või mitte. Kummategi on seesugune võimalus juba praegu olemas – kolmanda samba ehk vabatahtliku erapensioni näol. Vabatahtlikult kindlustavad end vanaduspõlveks siiski vähesed: noorus ei mõista vanadust ja raha pole kunagi ülearu. Otsustamine lükatakse homsele: küll jõuan veel vanaduspäeviks koguda, kui mul paremini läheb.”

Uudis Eesti Päevalehes “Valitsusliit ei näe kogumispensionile alternatiivi, 18.02.2000:“Eiki Nestor.”Teise samba kohustuslikkuse - vabatahtlikkuse dilemmas pole sisuline küsimus ju mitte poliitikute otsustusjulguses, vaid selles, kas inimesed usaldavad erastruktuure oma vanaduspõlve kindlustamisel. Võimatu on usaldust peale sundida. Fondid peavad usalduse ise välja teenima. Ent selleks, et nad seda teha saaksid, peab riik olema loonud teisele sambale mänguvälja ning kehtestanud seal tegutsejatele reeglid.”

2. teiste riikide näidete kasutamine ja analoogiatele viitamine;

Sotsiaalminister Eiki Nestor, arvamuskirjeldus Eesti Päevaleht 4.12.1999:

“Poolas näiteks on tehtud otsus, et pensioni teise sambaga liitumine on kohustuslik kõigile alla 30-aastastele. 30–50-aastased võivad aasta jooksul valida, kas koguda ise vanaduspäeviks pensioniraha või mitte. Üle 50 aasta vanad inimesed teises sambas osaleda ei saa.”

“Nende Euroopa riikide kogemused, kus kogumispension juba toimib, tõestavad, et nii tagatissüsteemid kui ka tõhus järelevalve on võimalik. Optimaalse lahenduse leidmine ja seadustamine on jõukohane ka Eesti riigile.”

Sõnavõtt Riigikogus (seaduseelnõu kaitsmisel), sotsiaalminister Eiki Nestor 9.05.2001: "Ungarlased läksid üle kogumispensionile aastal 1998, seal on ta kohustuslik kõigile tööturule sisenejatele, vabatahtlik senistele töötajatele ja 20-40 aastastest inimestest liitus selle süsteemiga 55 %.

3. pensionikindlustuse süsteemi usaldusväärsus ja turvalisus;

"Kuhu te minu kogutud raha panete? Kes tagab, et see tuulde ei lenda?" on küsimused, mis kogumispensioniga seoses keelele tulevad. Eesti inimene on mitut puhku kõrvetada saanud, sest vabatahtlikud kindlustused on osutunud ebaõnnestunud rahapaigutuseks. Kohustusliku kogumispensioni fondide tagatised peavad loomulikult olema mitmeid kordi kindlamad, kui on teistel kindlustusliikidel. Ometi ei tohi reeglid olla nii jäigad, et ei laseks teise samba fondidel üldse raha juurde teenida."

Sotsiaalminister Eiki Nestor, sõnavõtt Riigikogus 17.05.2000: "Piltlikult öeldes nõuded, mis kehtestatakse kogumispensionifondidele on rangemad, kui need nõuded, mis näiteks täna, need fondid, kus täna kindlustuse kaudu inimene ennast vabatahtlikult võib kindlustada."

Sõnavõtt Riigikogus (seaduseelnõu lugemisel), rahandusminister, 9.05.2001: "Oluline on siinkohal tõdeda, et fondivalitseja puhul on tegemist kitsalt spetsialiseerunud teenuse pakkujaga. Ta ei tegele millegi muuda, kui pensionifondide, investeerimisfondide ja individuaalväärtpaberi portfelleid haldamisega ja investeerimisega. Selles seisneb spetsiifiline pädevus."

4. töandjate-töövõtjate ja praeguste pensionäride (sidusgruppide) huvide tasakaalu vahel kompromisside otsimine;

Uudis Eesti Päevalehes "Valitsusliit ei näe kogumispensionile alternatiivi", 18.02.2000: "Kuigi koalitsioon ei kujundanud seisukohta sotsiaalmaksu jagunemise ja selle võimaliku suuruse osas, oldi Nestori teatel üksmeelel, et töötajate kättesaadav palk seeläbi väheneda ei tohi."

Sotsiaalminister Eiki Nestor, arvamuskirjeldus Eesti Päevaleht 14.02.2000: "Arusaadav on ka aumeeste-ettevõtjate hoiak, kes, võttes jutuks kogumispensioni, viibutavad riigivõimu poole näppu: maksude kogumine jätab soovida. Selles valdkonnas on tõesti veel palju ära teha. Teemegi. Ent silmist ei tohi lasta seda, et tulevikus väljamakstava summa sidumine täna sissemakstava rahaga uute kindlustusliikide juurutamisel on iseenesest palju tõhusam viis legaliseerida töiseid tulusid kui mis tahes sunniaparaat."

Sotsiaalminister Eiki Nestor, arvamuskirjeldus Eesti Päevaleht 17.12.1999: "Ajast, kui hakkab kehtima kohustuslik kogumispension, võib töötajate palgapäeval kätte saada veidi väiksema summa kui see, millega seni harjunud. Olgugi et vahe raha läheb tallele pensionipõlveks, aitab siluda elatustaset üle

inimese elukaare, ei meeldi kellelegi kõhnem rahakott täna ja praegu. Seepärast on valitsus teinud ettepaneku tõsta teise samba käivitamisel kõigi töötajate palka selles ulatuses, mis makstakse kogumispensioni fondidesse.”

Sotsiaalminister Eiki Nestori sõnavõtt Riigikogus, 17.05.2000:”Esimese samba defitsiidi katmine on üks kõige tõsisemaid probleeme. Esimene võimalus seda defitsiiti täita on valitsuse stabilisatsioonireserv ja selle stabilisatsioonireservile juurde laekuvad vahendid ja teine võimalus, jah tõesti mõne aja pärast need vahendid saavad otsa, siis on järgmised võimalused. Need on siis laenu võtmine, võlakirjade emitteerimine, need on ka võimalused, mida peab arutama.”

Sotsiaalminister Eiki Nestor, arvamusartikkel Eesti Päevaleht 20.11.2001:”Järgmisel aastal käivitub kogumispension: osa töökäijatest hakkab ise oma vanaduspäeviks lisa koguma. Poolest aastast rakenduva süsteemi puhul on raske ennustada, kas kogujaid saab olema 50 000 või 350 000. Üks on kindel – sellest ei sõltu praeguste pensionäride riikliku pensioni suurus. Nemad saavad oma pensioni kätte kehtiva seaduse järgi.”

5. piisava sissetuleku tagamine pensionipõlves süsteemiga ühinejatele.

Sotsiaalminister Eiki Nestor, Eesti Päevaleht 4.12.1999:”Kogumispensioni eesmärgiks ongi see, et pensioni suurus ei sõltu ainult töötajate ja pensionisaajate suhtest ning maksukoormusest, vaid ka inimese enda panusest. Kogumispensioni puhul ei lähe osa praegu teenitud töötasust kohe pensionide väljamaksmiseks, vaid pannakse tallele ja raha kasvatama töötaja omaenda pensionipõlveks.”

Uudis Eesti Päevalehest “Valitsusliit ei näe kogumispensionile alternatiivi” 18.02.2000:”Kui töötaja maksab täiendavalt 2 % palgast kogumispensioni jaoks isiklikule pensioniarvele erapensionifondis, lisandub tema arvele 4 % suurune osa töötaja poolt makstavast sotsiaalmaksust. Tõsi, vastavalt jääb siis väiksemaks see osa tema riiklikust pensionist, mis tasutud sotsiaalmaksust sõltub.”

Sotsiaalminister Eiki Nestori vastused, Eesti Päevaleht 19.03.2002:

”Kui teie palk on 5000 krooni, siis saate praegu iga kuu makse maha arvestades kätte 3960 krooni. Kui võtate endale II samba, siis saate iga kuu 74 krooni vähem kätte ehk 3886 krooni. Pensionifondi koguneb aga iga kuu 300 krooni.”

“Kui panna iga kuu 100 krooni hoiuarvele, siis jääb see sajaks krooniks, lisaks mõni protsent intresse. Kui panete 100 krooni (tegelikult siis 74 krooni) pensionifondi, siis riik lisab sellele 200 (tegelikult 226 krooni) ning teie pensionifond kasvab iga kuu 300 krooni võrra. Iga aasta kasvab see veel fondi tootluse (seda võib ka intressiks nimetada) võrra ehk kõige tagasihoidlikumate arvestuste järgi 4

protsenti aastas. Lühike arvestus: maksate aastas oma palgalt ära 888 krooni, aga teie pensioniarve kasvab 3744 kroonini ehk üle nelja korra!”

Reformi läbiviimise viise puudutavates sõnumites kasutati argumentatsioonis diskuteerivat, poolt- ja vastuargumente edastavat lähenemisviisi. Sõnumite analüüsi tulemusel selgub, et nendes puudus propagandistlikkus ja iga sõnumi puhul võib selgelt määratleda sidusgrupi, kellele sõnum suunatud oli. Sõnumites ei eiratud kontrasõnumeid vaid vastupidi esitati need poolt- ja vastuargumentide kontekstis kommunikaatori poolt. See viitab järeldusele avatud, mitmesuunalise ja tasakaalustatud kommunikatsioonimudeli kasutamisele.

Mart Laar oma peaministri volituse saamise kõnes 22. märtsil 1999. aastal Riigikogu saalis ütles muuhulgas: “Ühtehoidev Eesti peab hoolitsema eluraskustesse sattunud inimeste eest. Me aitame töö kaotanud inimestel uuesti tööd leida aktiivse tööhõivepoliitikaga, ümberõppega ja targema kutseharidussüsteemiga. Me viime lõpule venimajäänud pensionireformi.” Isamaaliidu, Eesti Reformierakonna ja Rahvaerakonna Mõõdukad koalitsioonilepingu peatükis “Õigus väarikale elule” oli kirjas: “Tõhusa toimetulekusüsteemi väljaarendamiseks viib koalitsioon lõpule pensionireformi, luues tööpensionifondid kohustusliku kogumiskindlustuse elluviimiseks.”

Ekspertintervjuude põhjal võib öelda, et reformi organisatsioonilise korralduse aspektist nähti reformi juhina küll valitsuse, kuid kitsamas mõttes oli selle elluviija ja teostaja sotsiaalministeerium ja rahandusministeerium koostöös sotsiaalkindlustusreformi komisjoniga. Tähtis on siinjuures see, et kõik eksperdid andsid organisatsioonilise korralduse kohta sarnaseid vastuseid.

Veiko Tali: Reformi eest vastutav organ oli sotsiaalreformi komisjon. II samba puhul kujunes välja, et vedaja oli rahandusministeerium ja sisuliselt koordineerija oli sotsiaalministeerium.

Harri Taliga: Juhtivaks organiks oli ennekõike valitsus, kuna teema oli kolmepoolsetel läbirääkimistel püsti ja valitsus oli seal üks osapool. Samas kontaktisikuteks olid Lauri Lepik sotsiaalministeeriumist ja Veiko Tali rahandusministeeriumist.

Kadi Oorn: Reformi juhtivaks organiks oli rahandusministeerium. Kuigi pensionivaldkond kuulus sotsiaalministeeriumile, aga sellel puudus potentsiaal, mistõttu kõik paberid ja arvutused tehti rahandusministeeriumis. Veel tegutses töögrupp kogumispensionide seaduse kirjutamiseks. Sinna kuulusid rahandusministeeriumi, sotsiaalministeeriumi, EVK ja ka turuosaliste, st fondide ja kindlustuste, esindajad. Sotsiaalkindlustusreformi komisjonil oli ka tähtis roll, koordineeriv roll, need tegid valikuid.

Eiki Nestor: Teadlikult tehti ka seda, et seaduseelnõu kaitseb kaks ministrit ja kaks parlamendikomisjoni esitab kaasettekande. See oli vajalik suurema mõju andmiseks reformile.

Vabariigi Valitsus on 3. aprillil otsustanud ühehäälselt kiita heaks kogumispensionide seaduse eelnõu ja saata see Riigikogu menetlusse. Otsusest nähtub, et tegemist ei olnud ainult ühe ministeeriumi poolt ettevalmistatud seaduseelnõuga, vaid seda tegid rahandusministeerium ja sotsiaalministeerium ühiselt. Erinevalt tavapärasest, kus seaduseelnõu kaitsjaks Riigikogus määratakse üks minister, oli selle seaduse puhul määratud Riigikogu ees esinejateks nii rahandusminister Siim Kallas kui ka sotsiaalminister Eiki Nestor. See annab alust väita ka reformi kommunikatsioonis olulise aspektina, et sooviti kommunikeerida valitsuskoalitsiooni ühtsust ja konsensust nimetatud protsessis.

Toetava materjalina olgu siinkohal toodud ka pressiteated. Kokku on valitsuse, rahandusministeeriumi ja Eesti Väärtpaperikeskuse poolt edastatud 27 pressiteadet, mille temaatika jaguneb alljärgnevalt:

1. reformi eesmärgid, väärtused ja põhisõnumid (12 korral);
2. kohtumised sihtgruppidega (3 korral);
3. reformi ettevalmistamine ja vajalike eeltööde tegemine (4 korral);
4. reformi läbiviimise käik, praktilised selgitused (6 korral);
5. muud teemad (2 korral).

Selles on näha, et reformi kommunikatsioon meedia suunal oli otseselt keskendunud selle eesmärgi, väärtuse ja põhilise sõnumi edastamisele.

Kommunikatsiooni sidusgruppidele ja koostööd nendega hindavad eksperdid ise väga positiivselt.

Mihkel Õim: Rahandusministeeriumil on lihtsalt selline stiil, et nad räägivad oma plaanid kõikide asjaosalistega enne selgeks, see on suuresti just Veiko Tali teene, kelle töökultuur ongi selline.

II samba reformi puhul saab väita, et sotsiaalkindlustuseksperdid on ise paljuski saanud reformi kõneisikuteks.

Reformi kommunikatsiooni õnnestumisele on intervjuudes antud hinnang, mis näitab, et kommunikatsioonis arvestati sidusgruppide kaasatust ning nendele selgete sõnumite suunamist.

Eiki Nestor: Reform õnnestus sellepärast, et iga asi oli omal kohal. Olid kaardistatud ka sihtgrupid, teadsime, kellest edukus sõltub. Kaardistatud olid isegi vaenlased: Rahvaliidu populism ja kindlustusseltsid. Selgitasime välja, et ei olegi kedagi konkreetselt, kes kaotaks isiklikult või riivaks kellegi huve, ei häirinud otseselt kedagi.

Kadi Oorn: Rahandusministeeriumis on pidevalt kombeks, et kaasatakse plaanide tegemiselt huvigruppe ja osapooli, et leida eelnevalt kompromisse ja enne kõik tööd ära teha. Sihtgrupid olid turuosalised, st fondid ja kindlustusseltsid, EVK, maksuamet ja ka meedia oli ka oluline sihtgrupp, neile seletati palju lahti.

Veiko Tali: Sihtgruppidega kooskäimine oli planeeritud töörühmades ja komisjonis, oldi piisavalt nutikad, et nad kõik kaasati. Samas ei olnud selleks mingit eraldi dokumenti või plaani, kuidas seda teha. Peamised poliitilised otsused tehti valitsuses, aga Kallas ja Nestor olid enne omavahel kokku leppinud.

Reformi õnnestumisele hinnangut andes võib kasutada siinkohal Eesti Päevalehes 7. augustil 2002. aastal artiklis “Kogumispensioniga on valmis liituma eelkõige noorem põlvkond” tsitaati: “Rahandusministeeriumi finantsteenuste osakonna juhataja Veiko Tali pidas märtsis alanud kogumispensioni alast kampaaniat kokkuvõttes kordaläinuks. “Riigipoolne kampaania ning selle järel toimunud finantsinstitutsioonide kampaaniad on toonud tänaseks kogumispensioniga liituma juba üle 54 000 inimese. See on üsna hea algus. Samuti on läbiviidav pensionireform saanud vajalikul määral laia avaliku arutelu objektiks, mis on kahtlemata oluline eeltingimus reformi õnnestumiseks,” märkis Tali.”

30. oktoobril avaldas Eesti Päevaleht artikli “Teise samba buum sööb augu riigieelarvesse. “Tegelik liitujate arv on aga ületanud ka kõige positiivsemad ootused ning näiteks täiesti reaalne on 180 000 liitunut,” ütles rahandusministeeriumi majandusanalüüsi osakonna juhataja Andrus Säälük. See vähendaks sotsiaalmaksu laekumist esimesse sambasse veel ca 310 miljoni krooni võrra ja teise sambasse laekuv sotsiaalmaks ulatuks peaaegu 700 miljonini. Tänapäevaks pole ministeerium veel suutnud lahendust eelarveaugu täitmiseks välja pakkuda.

Fondihaldurid on liitujate rohkusega rahul. “Inimesed on endale teadvustanud investeerimisega seotud riske ning nii-öelda rahanduslik kirjaoskus on jõudnud suure hulga säästjateni,” ütles Hansapanga investeerimisfondide portfellihooldaja Paavo Põld. Eile liitus Hansapangas teise sambaga minutis keskeltläbi kaheksa klienti. Paavo Põllu hinnangul pole võimatu, et viimasel päeval saavutatakse kogu turul tempo üks liituja sekundis.

Põllu sõnul pani riik pensioni teise samba mõnes mõttes rahvahääletusele, tehes liitumise suurele osale inimestest vabatahtlikuks. “Kogumispensioni idee on hästi vastu võetud ja ligi 45% võimalikest liitujatest on seda tänaseks juba teinud.”

6.3 UURIMISTULEMUSED CASE`IDE VÕRDLUSES

TEGUR	HALDUSTERRITORIAALNE REFORM	II PENSIONISAMBA REFORM
Sõnumite sisu	<p>Sõnumid olid valitsusepoolsetel kõneisikutel ajas, sõltuvalt reformi käigust, muutuvad, erineva sisuga. Kommuniqueeriti erinevaid eesmärke.</p> <p>Konstrueeriti opositsioonid, valitsus ja sidusgrupid olid vastaseisus ja seda ka kommuniqueeriti.</p> <p>Sõnumite sisus esines erinevaid seisukohti ka valitsuse erinevate ministrite vahel.</p>	<p>Sõnumid olid reformi valitsusepoolsetel kõneisikutel (minister, sotsiaalkindlustusekspert, rahandusminister) sarnased, kooskõlalised ja ühtlased. Kommuniqueeriti samasisulisi sõnumeid.</p> <p>Sõnumites opositsioone ei konstrueeritud, valitsus ja sidusgrupid olid reformi esimestes etappides selgetel positsioonidel. Reformi viimastes etappides olid osapooled ühtsetel põhiseisukohtadel, st sõnumite sisu oli ühtlustatud ja sidustatud.</p>
Sõnumite vorm, stiil	<p>Sõnumite esitamise viis oli propagandistlik, jõupositsioonilt lähtuv, pealesuruv, ekspressiivne.</p> <p>Sõnumid kogu reformi ulatuses eksplitsiitsed.</p>	<p>Sõnumite esitusviis arutlev, poolt- ja vastuargumente kaaluv, kontrollitavatel faktidel ja statistikal põhinev.</p> <p>Sõnumid reformi algusetappides üldiselt implitsiitsed. Samas lõpuetappidel väga struktureeritud, selged, <i>sloganlikud</i>, eksplitsiitsed.</p>

		Sõnumite stiil pluralistlik, tasakaalustatud. Kontrasõnumeid ei eiratud, anti nendele argumenteeritud vastuseid.
Kontrasõnumitega arvestamine	Kontrasõnumeid pigem eirati, need ei kajastunud valitsuse sõnumites, sidusgruppide poolt esitatud kontrasõnumite analüüsi ei teostatud.	Kontrasõnumitega arvestati, need olid valitsuse poolt edastatud sõnumites sisse toodud, sidusgruppide poolt esitatud kontrasõnumid olid võetud otsesest kommunikatsioonist sidusgruppide esindajatega ning meediast.
Sidusgruppide kaasatus kommunikatsiooni protsessi	Kaasatud olid maavanemad, keda peeti peamiseks sidusgrupiks. Omavalitsusi sidusgruppidega ei arvestatud, nendele suunatud kommunikatsioon oli ühepoolne (valitsuse poolne).	Kaasatud olid kõik olulised sidusgrupid, kelle ressursist ja mõjust sõltus reformi läbiviimine. Otsene kommunikatsioon sidusgruppide esindajatega töörühmades, kohtumistel, seaduse ettevalmistamisel jne.
Sihtgruppide ja sidusgruppide tagasiside ja sellega arvestamine	Tagasisidet saadi peamiselt ajakirjanduse vahendusel, tagasisidet andsid peamiselt maavanemad. Otsese tagasiside mehhanismi reformi ettevalmistamisel loodud ei olnud. Eelnevaid arvamusuuringuid ei korraldatud. Reformi viimases etapis saadi omavalitsustelt tagasisidet, kuid	Tagasisidet saadi otse sidusgruppidele nendega kommunikatsioonis. Enne reformi käimalükkamist korraldati avaliku arvamuse uuring, mis andis positiivseid tulemusi.

	see oli pigem negatiivne (üle 50% reformi vastu) ning sellega ei arvestatud.	
Reformi plaani (põhidokumendi) olemasolu	Reformi plaaniks peeti erinevaid dokumente, üldse eksisteeris liiga palju materjali, mille raames reformi käsitleti, need olid difuussed, kogu reformi planeerimine ja dokumentatsioon oli hägune ja laialivalguv.	Reformi plaaniks peeti konkreetset dokumenti (sotsiaalkindlustusreformi komisjoni poolt välja töötatud 1997. aasta pensionireformi kontseptsiooni).
Muutusprotsessi stsenaariumi olemasolu, struktuuri iseloom, "plan B" olemasolu.	Muutusprotsessi ei kavandatud läbi analüüsi, selle stsenaarium ja struktuur pidi selguma juba algatatud reformi käigus. Muutusprotsessi iseloom oli difuusne ja ei allunud valitsuse kontrollile. <i>Plan B</i> puudus.	Muutusprotsess oli läbi analüüsitud, tehtud arvutused, muutusprotsessi käsitleti tervikuna (I, II ja III sammu), protsessi struktuur oli loogilise ülesehitusega ja kõikidele osapooltele arusaadav. " <i>Plan B</i> " puudus.
Kommunikatsiooni plaani olemasolu ja kommunikatsiooni-spetsialistide kaasatus	Terviklik kommunikatsiooniplaan puudus. Tegeldi jooksvalt erinevates institutsioonides tavapärase kommunikatsioonitööga. Siseministeriumil ja ministril oli otsekommunikatsiooniplaan omavalitsustega, kuid see hõlmas vaid väikest osa omavalitsustest.	Kommunikatsiooniplaani reformi esimestes etappides ei olnud. Tegeldi jooksvalt valitsuse pressibüroos, rahandusministeriumis, sotsiaalministeriumis, ministrite otsese kommunikatsiooni käigus, spetsialistid kommunikeerisid avalikult reformi ideid. Reformi viimases etapis sündis väga konkreetne kommunikatsiooniplaan

		<p>lansseerimiskampaania näol, mis osteti sisse professionaalselt suhtekorraldusagentuurilt (Hill & Knowlton). Lisandusid ka turuosaliste (fondivalitsejad ja kindlustusseltsid) kommunikatsioonikampaaniad.</p>
<p>Konkreetsed juhtorgani (sh kommuniaktsiooni keskse kõneisiku) olemasolu</p>	<p>Juhtorganiteks peeti erinevaid institutsioone: peaministrit, siseministrit, haldusreformi bürood, valitsust, maavanemaid. Kommunikatsioon ei olnud määratletud, kes reformi teostab.</p>	<p>Juhtorganiks peeti sotsiaalreformi komisjoni, rahandusministeeriumi, sotsiaalministeeriumi, valitsust. Samas oli nende tegevus sidustatud ning kuigi osapooled võisid nimetada reformi juhtorganiks ka erinevaid institutsioone, oli nende tegevus koordineeritud ja funktsioonid omavahel jaotatud.</p>
<p>Valitsuse positsioneerimise reformis</p>	<p>Lähtuti vajadusest reformi teha ilma selgete faktiliselt tõestatavate põhjendusteta. Reformi läbiviimisel jäi kõlrama, et see on ühe valitsuserakonna keskne.</p>	<p>Lähtuti selgelt tõestatud ja põhjendatud vajadusest reformi läbi viia ning oli seega riigikesksel ning tulevikkuvaataval ja riigi heaolu jätkusuutlikkust evival positsioonil. Puudus otseselt erakondlik positsioneerimise reformi kommuniqueerimisel.</p>
<p>Demokraatia-protsessiga arvestamine</p>	<p>Reformi esimestel etappidel kommuniqueeriti vajadust muutusprotsessi läbiarutamisest laiemale avalikkusele, sh parlamendis. Seda ei tehtud.</p>	<p>Reformi käivitamine oli seadusandlik küsimus, see oli reformi plaani sisse kodeeritud, et seda tehakse seadusega. Kasutati demokraatlikku</p>

	Maavanematele pandi konkreetne kohustus valdu liita, samas ei seatud nendele kohustuseks jõuda omavalitsustega konsensusele ja kompromissidele.	parlamendiprotsessi, seda tehti parlamendidiskussioonis. Seadus võeti vastu koalitsiooniparteide häälteenamusega.
Poliitilise konsensuse olemasolu (valitsuse sisekommunikatsioon)	Reformi esimestes etappides kommuniqueeriti poliitilist konsensust (toetudes koalitsioonileppele), samas tuli kommunikatsioon esile ka poliitilise konsensuse puudumine (Asmeri 15+5, Reformierakonna kriitika reformi suhtes). Reformi viimastel etappidel kommuniqueeriti poliitilisi erimeelsusi ja konsensuse puudumist.	Reformi esimestes etappides oli olemas konsensus reformi läbiviimise vajalikkusest, kuid puudus konsensus konkreetsetes põhimõtetes. Reformi lõpuetappides kommuniqueeriti poliitilist konsensust.

7. JÄRELDUSED

Käesolevas töö osas tehakse kahe *case`i* uurimistulemustele toetuvalt järeldused valitsuse reformikommunikatsioonist ning sõnastatakse konkreetsete *case`ide* kui valitsuse reformikommunikatsiooni juhtumite edukuse tegurid.

Järeldused esitatakse kolmes osas, millest esimeses käsitletakse kaht reformi poliitilise kommunikatsiooni mudeli kasutamise vaatepunktist, teises reformide (Grunigi) kommunikatsioonimudelidest lähtudes ning kolmandaks kommunikatsiooni rolli aluseks võttes. Uurimisküsimuste osas esitatud probleemidele antakse vastus seega teoreetilistele käitlustele toetudes ning empiirilise materjali uurimise tulemustele tuginedes.

Käesoleva töö uurimistulemustest järeldub, et valitsuse reformide kommunikatsiooni edukus sõltub sellest, kuidas suudetakse reformi ja selle vajalikkust legitimeerida huvigruppidele. Demokraatlikus riigis on valitsuse väärtussüsteemi ja sellest tuleneva missiooni aluseks põhiseaduses sõnastatud ülesannete täitmine. Toetudes uurimistulemustele tuleneb legitimatsioon kahest aspektist: kuidas valitsus suudab kommunikeerida muutusprotsessi vastavust üldisele ehk riigi ja kogu ühiskonna heaolule ning siht- ja sidusgruppide individuaalsetele, era- või ka majanduslikele huvidele.

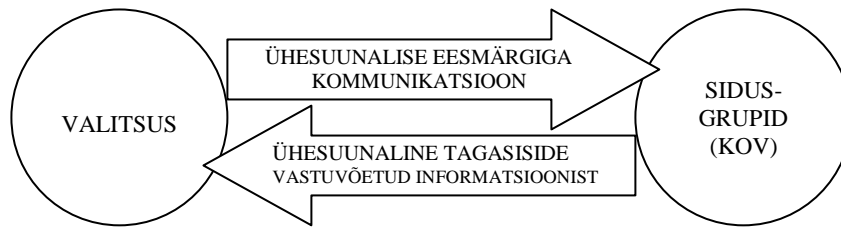
Kui valitsus kommunikeeris haldusterritoriaalset reformi peamiselt üldisele huvile vastava muutusprotsessina, siis ei olnud kommunikatsioonis välja toodud sidus- ja sihtgruppide individuaalsetele huvidele toetuvaid sõnumeid. Tekib küsimus, kas reformi eesmärged kommunikeerides on tagatud iseenesest valitsuse tegevuse legitimeerimine. Haldusterritoriaalse reformi puhul ei kommunikeerinud valitsus tegelikult sõnumitena muutusprotsessi põhjuseid selle vastavusest üldistele ega sidusgruppide konkreetsetele huvidele. Uurimistulemustest on näha, et valitsus ei

kommunikeerinud üldse reformi vajalikkuse põhjuseid. Järelikult ei olnud kommunikatsioonis tuginetud üldisele, riiklikule huvile. II pensionisamba reformi kommunikatsioonis oli aga tasakaalustatud argumentatsiooniga sidusgruppidele ja sihtgruppidele kommunikeeritud nii üldist kui individuaalset huvi läbi muutusprotsessi vajalikkuse põhjenduste.

Demokraatlikule ühiskonnale ainuvõimalik, osapooli kaasav ja osalusprintsibiile põhinev otsustamine tingib vajaduse valitsuse reformide ettevalmistamisel lähtuda laiemast ühiskondlikust alusest. Siit kerkib ka diskuteeritav küsimus, kas valitsuse reformide kommunikatsioon lähtub valitsuse kui põhiseadusliku institutsiooni identiteedist või lähtutakse valitsuse erakondlikku identiteeti kasutades rohkem teatud sotsiaalse kihi või grupi huvide esiletõstmisest.

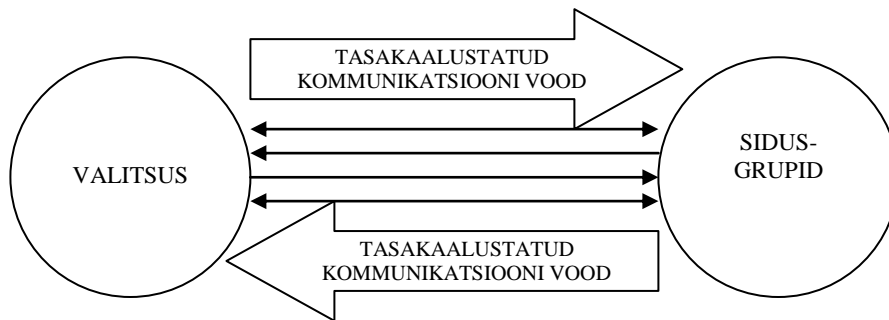
Kuna haldusterritoriaalse reformi kommunikatsiooniprotsessis kasutati enamuses propagandistlikku, ekspressiivset, mõjutavat ja institutsionaalselt rituaalse olemusega argumentatsiooni stiili, siis osutus see ebaefektiivseks sidusgruppidele suunatud kommunikatsioonis: esile kerkisid kontrasõnumid muutusprotsessi suhtes, mis vähendasid valitsuskommunikatsiooni usaldusväarsust ning põhjustasid vastuseisu sidusgruppide tegevuses.

Haldusterritoriaalse reformi puhul ei olnud kaasatud sidusgruppe ka kommunikatsiooniprotsessi. See viitab kommunikatsioonimudelile, mida haldusterritoriaalse reformi puhul kasutati. Tuginedes Grunigi mudelile, võib haldusterritoriaalse reformi kommunikatsiooni pidada tasakaalustamata kahepoolseks protsessiks kommunikatsioonis (vt. Skeem 3).



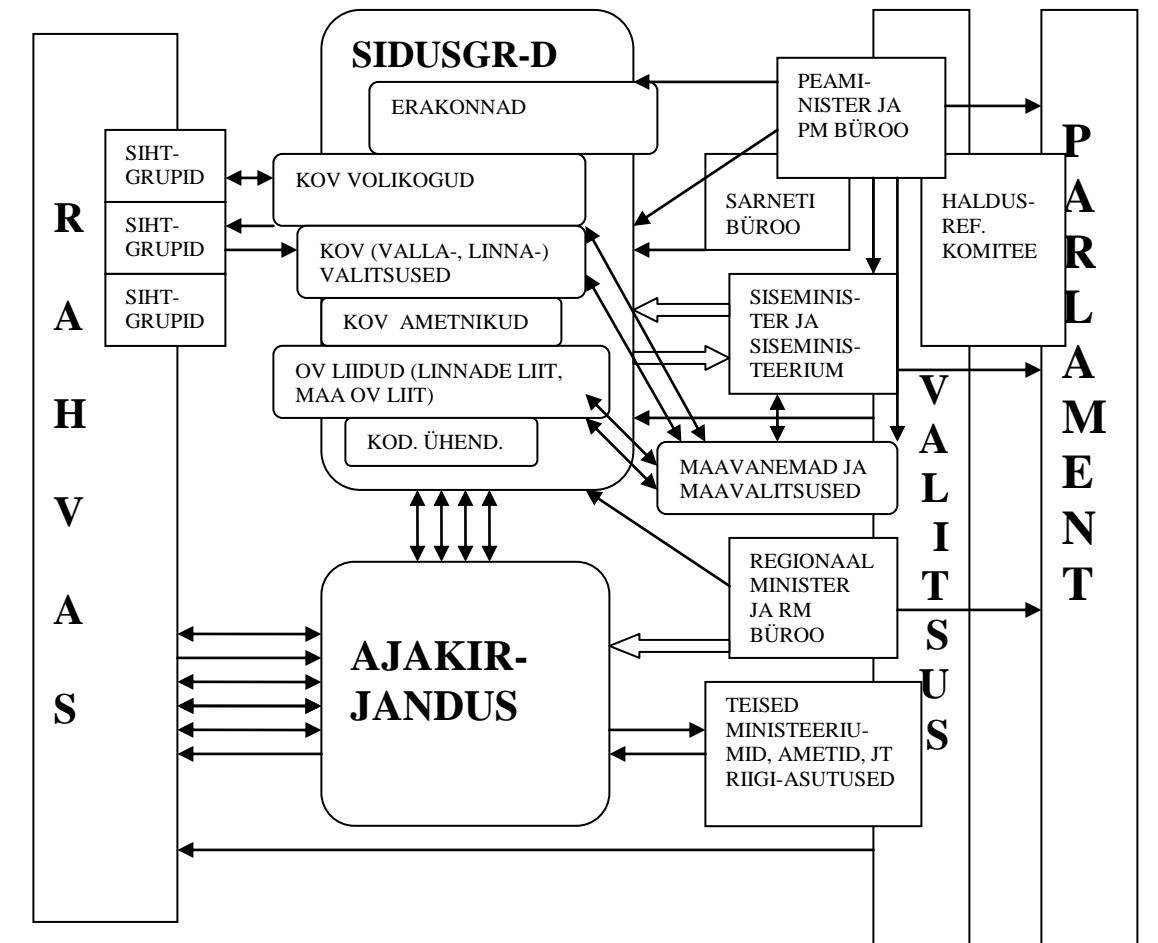
Skeem 3

Kohustusliku kogumispensioni süsteemi rakendamise kommunikatsiooni edukuse parameetriteks oli niisuguste kommunikatsioonimudelite kasutamine, mida saab pidada mitmesuunalisteks ja tasakaalustatuteks. Selle *case*’i edumudelil oli kaasatud kommunikatsiooni erinevad sidusgrupid. Samuti olid sõnumid kahe-suunalised, tasakaalustatud ning tagasiside sidusgruppidele valitsusele tagatud läbi kommunikatsiooniprotsessi mitmepoolsuse. Tuginevalt uurimistulemustele oli II samba reformis kasutusel mudel, mis on lähedane kahe-suunalisele tasakaalustatud kommunikatsiooniprotsessile (vt Skeem 4).



Skeem 4

Lähtudes teooria-osas esitatud poliitilise kommunikatsiooni modifitseeritud mudelist, saab visandada haldusterritoriaalses reformis kasutatud kommunikatsioonimudeli (vt Skeem 5).

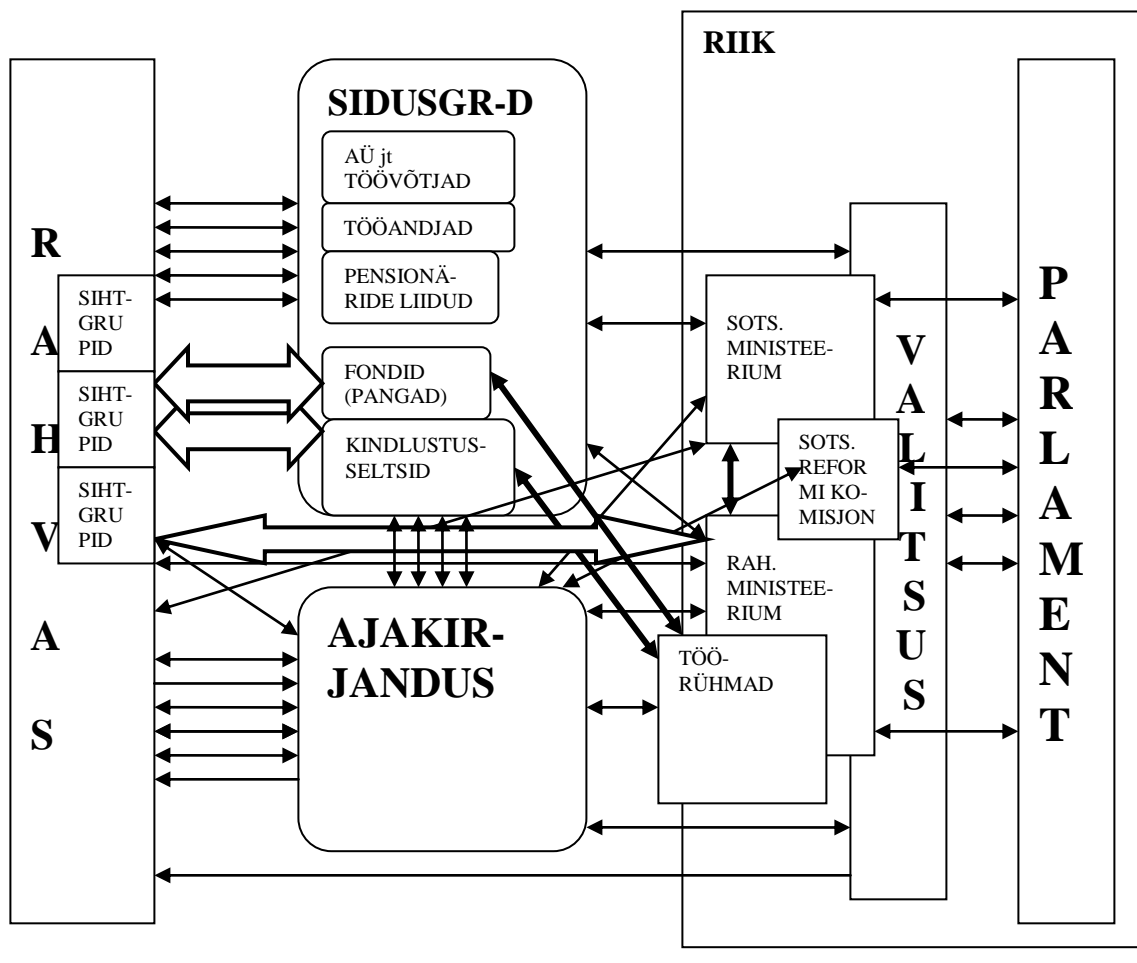


Skeem 5

Lähtuvalt Skeemis 5 toodud mudelist puudus haldusterritoriaalses reformis muutusprotsessi eesmärkide ja funktsioonide vaatevinklist poliitilise kommunikatsiooni oluliste osadena kodanike ootustele vastamine, tagasiside avaliku võimu otsustele ja tegevusele, samuti poliitilise osaluse stimuleerimine, legitimeerimine ja ka poliitilise konsensuse saavutamine. Nagu skeemist näha ei

toimunud tasakaalustatud ja mitmepoolset kommunikatsiooniprotsessi valitsuse ja olulisimate sidusgruppide vahel.

Sama modifitseeritud mudelit aluseks võttes saab visandada ka II samba reformis kasutatud kommunikatsioonimudeli (vt Skeem 6).



Skeem 6

Skeemist on näha, et kommunikatsiooniprotsess oli mitmepoolne ja toimis valitsuse ja sidusgruppide vahel väga aktiivselt. Skeemi põhjal võib öelda, et valitsuskommunikatsioonis II samba reformi kui muutusprotsessi eesmärkide ja funktsioonide vaatevinklist oli poliitilise kommunikatsiooni oluliste osadena tagatud

kodanike ootustele vastamine, tagasiside avaliku võimu otsustele ja tegevusele, samuti poliitilise osaluse stimuleerimine, legitimatsioon ja ka poliitilise konsensuse saavutamine.

Kommunikatsiooni rollidena oli haldusterritoriaalsel reformil lähtunud pigem valitsusepoolsest radikaalsest sotsiaalsest rollist. Arvati, et kommunikatsioonijuhtimise abil saab valitsuse poolt ettevõetud ja suure poliitilise tahtega läbiviidavale sotsiaalsele paranemisele ja positiivsetele muutustele. II pensionisamba reformil oli aga võetud kommunikatsioonijuhtimisel neutraalne sotsiaalne roll – nagu ka ühiskond ise, on kommunikatsioon objekt, mida saab õppida, edendada, parandada läbi rahuliku tasakaalustatud ja mitmepoolse tegevuse.

Peaminister Mart Laar ütles Riigikogus peaministri volituste saamisel 22. märtsil 1999. aastal muuhulgas: “Koalitsioonileping on laia haardega dokument, mis kirjeldab tulevase koalitsiooni ja valitsuse tegevussuundi kõigis riigi elu tähtsamates valdkondades. Kuid selles tekstis on eriti esile tõstetud üht juhtmõtet, üht meie ühiskonnaelu tahku. See idee on riigi ja tema kodanike taaslähendamine. Riigi ja tema kodanike võõrandumine on ju praegu kujunenud Eestile üheks tõsisemaks probleemiks. Koalitsioonileppe sõlminud erakondade kindel veendumus on: kogu meie tegevusel pole mõtet, kui me igal hetkel ei pea silmas Eesti kodanikke, nende huvisid, õigusi ja soove riigi juhtkonnale. Vaid siis, kui riigi ja omavalitsuste otsused ja teod on kodanikele arusaadavad ning nende huvidele vastavad, vaid siis, kui otsuste tegemisse kaasatakse ka need, keda see otsus kõige lähemalt puudutama hakkab, saab Eesti astuda 21. sajandisse kindlustundega oma tuleviku suhtes.”

Uurimistulemustele tuginedes ei toetanud reaalne kommunikatsioon neid Mart Laari poolt püstitatud eesmäärke, mida võiks ka valitsus kommunikatsioonijuhtimise programmilisteks seisukohtadeks või soovitud põhiväärtusteks pidada. Vähemalt ühes vaatluse alla võetud *case`is* mitte. Nii paradoksaalne kui see ka pole, oli peaminister Mart Laari enda poolt aktiivselt algatatud ja osaliselt ka juhitud

haldusterritoriaalne reform kaugel nende gruppide huvidega reaalsest arvestamisest, keda need otsused kõige enam puudutasid.

Konkreetsetes *case`ides* sõltus valitsuskommunikatsiooni edukus valitud mudelist. Niisugusel mudelivalikul tuleb aga kommunikatsioonijuhtimise õnnestumiseks ja edukaks *case`iks* pidada II samba reformi, sest selle puhul oli arvestatud huvigruppide huvidega ning sõnumid, mis neile suunati ning mida neilt tagasisidena vastu oodati, olid arusaadavad. Nii toimis legitimeerimisprotsess, mis tagas üldise arusaama, et valitsus teeb vajalikku ning ühiskonna põhiväärtustest lähtuvat reformi.

Kui Kristina Reinsalu oma magistritöös postuleerib, et riigiinstitutsioonidest on maavalitsuse roll ja identiteet seni püsinud ühe kõige erakonnakaugemana (Reinsalu, 2003), siis käesolevas töös järeldeb, et valitsuskabinet kitsamas mõttes on riigiinstitutsioonidest kõige erakondlikum. Haldusterritoriaalse reformi puhul oli nii valitsuse enda identiteet kui ka tema tegevuse retseptsioon ühiskonnas paigutatav ennekõike erakondliku diskursuse alla.

II samba reformi teostati aga pigem riigidiskursusest lähtuvalt, kuna selle kommunikatsioonis oli määrava tähtsusega riigi ja ühiskondlikele huvidele vastavad sõnumid, samuti kaasati kommunikatsiooniprotsessi poliitikast kaugemal seisvad spetsialistid, kes muutsid sõnumite vastuvõtu usaldusväärsemaks ja arusaadavamaks. Diskuteerides, millisest identiteedi-määratlusest peaks valitsus muutusprotsesside teostamisel lähtuma, siis on autor arvamusel, et see tuleb rohkem üles ehitada riiklikule ja erakondadeülesele institutsioonile.

Haldusterritoriaalse reformi puhul ei tunnetanud valitsus kommunikatsiooniprotsessis oma tegevusega loodavat konteksti, ei tajunud demokraatlikus poliitilises kultuuris valitsuse kui riigi metafoori kujunenud tähendust. Samuti kahjustas valitsuse avaliku kommunikatsiooni positiivset vastuvõttu erakondliku, pigem sisekommunikatsiooni jaoks mõeldud

“koalitsioonidiskursuse“ ülemäärane domineerimine valitsuse põhiseaduslike ülesannete ja ühiste väärtuste pinnalt toimiva “riigidiskursuse” üle.

Kui valitsusliikmed esinevad erakondlastena teatud poleemilistes küsimustes, on see õige, kuid valitsust tervikuna esindavas ministrite kommunikatsioonis peaks rohkem avalduma valitsuse kollektiivne institutsionaalne identiteet, mis lähtub rahva või suuremate rahvakihtide valitsusele suunatud ootuste tunnetamisest, nende käsitlemisest valitsuse ja üldsuse jaoks oluliste ühiste probleemidena. Eriti valitsusjuht ei saa domineerivalt esineda erakondlikult positsioonilt või valitsuserakondade koalitsiooni *managerina*.

Valitsus ei tunnetanud ega arvestanud haldusterritoriaalse reformi kommunikatsioonis oluliste sidusgruppide (KOV) reaktsioone, ekspertide ja arvamusiidrite seisukohti, ei tajunud adekvaatselt oma otsuste ja esinemiste mõju nende gruppide jaoks, kes on siht- või sidusgrupina n.ö. “kannataja” positsioonil.

Seevastu arvestati II samba *case`i* puhul kommunikatsioonis oluliste sidusgruppide huve, ennetati kontrasõnumeid või ei eiratud neid, kui kontrasõnumid ilmnesid. Kommunikatsioonis tajuti küllalt adekvaatselt oma otsuste ja esinemiste mõju nende rühmade jaoks, kellele reformi käivitamine olulist mõju avaldas.

Institutsionaalselt erakonnaülese ehk n.ö. riigidiskursusele toetuva (kogu rahva valitsus) identiteedi kandjana ei ole valitsus oma kommunikatsioonis seni kuigi palju lähtunud. Eestis ei ole paraku uuritud neid küsimusi, missugune oleks valitsuse reiting ja tema usaldusväarsus laiema avalikkuse ja väga erinevate sihtgruppide silmis sel juhul, kui valitsuse riigidiskursusest lähtuvat institutsionaalset identiteeti teadlikult tugevdataks ning seda ka teadlikult kommunikeeritaks. Diskuteeritav on küsimus, kas see oleks valitsuskommunikatsioonis üheks edukuse ja usaldusväarsuse suurendamise teguriks.

Valitsuse ülesanded on kirjutatud Eesti Vabariigi põhiseadusesse ning Vabariigi Valitsuse seadusesse. Autori osalusvaatlus ja praktika on kinnitanud, et valitsuse kommunikatsioonipraktikas on senimaani kesksel kohal koalitsioonilepingust lähtuvate ülesannetega seotud kommunikatsioonijuhtimine ja põhisõnumid. Kuidas erakondlikust diskursusest lähtudes suudab valitsus ise tajuda, et otsused, mida tehakse ja mis puudutavad kogu ühiskonda, on erinevatele ühiskonnagruppide poolt väga erinevalt vastuvõetavad (kui lähtuda eeldusest, et erakondlikkus on ennekõike teatud huvide ja neid kandvate huvigruppide esindamine). Kui võrrelda näiteks valitsuse reitingut Vabariigi Presidendi usaldusnäitajatega, tekib küsimus, kuidas presidendi reiting niivõrd palju valitsuse omast parem võib olla? Kuidas presidendi institutsioon on Eestis tajutud just institutsioonina, mida kannab erakonnaülesus ja “kogu rahva presidendi” identiteet.

Seni on valitsuse identiteet nii valitsusliikmete endi kui ka laiemal avalikkusel jaoks olnud paljuski identifitseeritav poliitiliste parteide kaudu. Valitsuse identiteedi kui põhiseadusliku institutsiooni identiteedi kujundamisega ei ole valitsuse oma kommunikatsioonipraktikas seni tegelenud. Kuidas kujundada ja määratleda valitsuse niisugune institutsionaalne sõnumi- ja käitumisraamistik, mille abil valitsuse usaldust tõsta.

Otseselt ei kuulu paraku viimane diskuteeritud temaatika käesolevas töös vaatluse alla võetud probleemide ringi. Kaudselt aga küll, sest valitsuse poolt ette võetud muutusprotsesside kommunikatsiooni uurides tehti töös järeldusi seni tehtust ja anti hinnang sellele, millisele identiteedile toetuvalt on valitsuse tegevus ja seda paratamatult saatev kommunikatsioon olnud produktiivne ja millistel puhkudel kontraproduktiivne.

8. KOKKUVÕTE

Kuna käesolevas töös on vaatluse alla võetud valitsuskommunikatsiooni praktilised aspektid, loodab autor, et uurimuses esitatud järeldused aitavad kaasa valitsuse demokaartiku kommuniaktsioonikultuuri kujundamisele ning aitavad edaspidi parandada valitsuse kommunikatsioonijuhtimise taset. Sest uurimuses on esitatud järeldused, millistest teguritest sõltuvalt on kommunikatsiooni praktikas taganud edu ja millistel tingimustel on valitsuse kommunikatsioonitegevus olnud ebaedukas.

Kuna tegemist on konkreetsetele valitsuskommunikatsiooni näidetele tugineva uurimusega, võiks käesolev uurimus olla abiks valitsuse kommunikatsioonibüroole oma tegevuse parandamiseks ja tõhustamiseks. Kuna Eesti valitsused on siiani oma tegevuses ikka reforme ette võtnud, peaks uurimus tervikuna aitama valitsuse reformikommunikatsiooni mõtestada. Üheks näiteks on haldusterritoriaalne reform. Kuna see toimub ka praegu, küll omavalitsusüksuste vabatahtliku liitumise alusel, siis saab uurimistulemusi kasutada näiteks valitsuse poolseks omavalitsusüksuste liitumise kiirendamiseks ja soosimiseks.

Töö esimeses osas olid käsitletud uurimuse eesmärgid ning see, kuidas töö peab aitama kaasa valitsuse reformikommunikatsiooni edukuse tegurite väljaselgitamisele ning kuidas muuta valitsuse kommunikatsiooniprotsessi efektiivsemaks.

Töö teises osas käsitleti uurimuse aluseks olevaid teoreetilisi lähtekohti. Kolmas osa aga keskendus uurimisobjektile. Uurimisobjekti kirjeldus anti mitmes alalõigus, sealhulgas on sõnastatud valitsuskommunikatsiooni mõiste poliitilise kommunikatsiooni osana, vaadeldud Eesti valitsuste kommunikatsioonijuhtimise arengut aastatel 1992-2003 ning põhjendatud uurimisobjektina kahe käesolevas töös vaatluse alal võetud *case*’i valikut. Uurimuse neljandas osas sõnastati uurimisküsimused, millele töös vastust otsitakse.

Viiendas peatükis kirjeldati uurimuse metoodikat. Eraldi osadena olid välja toodud valitsussõnumite valiku põhjendus ja konkreetsem kirjeldus. Samuti põhjendati intervjuude kasutamist käesoleva töö kontekstis ning lõpuks ka osalusvaatlust kui uurimismeetodit.

Kõige mahukam peatükk on kuues ning selles esitati uurimuse tulemused. Olulise osana nimetatud peatükist moodustab kahe *case*’i võrdlus, mis esitati tabeli kujul.

Seitsmes peatükk oli pühendatud uurimistulemuste alusel tehtavatele järeldustele ning diskussioonile. Järelduste huvipakkuvaim osa peaks olema see, kus visandati teoreetilises osas poliitilise kommuniaktsiooni põhimudelite alusel koostatud konkreetsete *case*’ide mudelid ning antud hinnang nende efektiivsusele.

Uurimuse motona kasutatud Venemaa ekspeaministri eneseirooniline tsitaat “Tahtsime kõige paremat, aga läks nagu alati” (mida alatihti kasutati ka peaminister Mart Laari büroo ja valitsuse pressibüroo sisekommunikatsioonis) kehtib seega vaatluse alal võetud reformidest ainult ühe puhul. Usutavasti ei mõju see üllatusena, aga paraku on selleks haldusterritoriaalne reform. II pensionisamba käivitamisega on aga läinud hoopis teisiti... Senini vähemalt.

SUMMARY

The object of the survey in this master thesis is governmental communication in the years 1999-2002; the communication practice of the government has been explored. Communication goes with the political process even though the participants do not define it consciously any moment. The work is dedicated to concrete factors of successful communication during the reformation period.

There are two cases that have been explored in the work – administrative reform and the second stage of pension. These cases have been chosen due to their fame, attention from the media and because of the possibility to decide whether the corresponding communication was good or bad.

The bases for the theoretical approaches to the survey are communication theories and main grounds of the political culture. In the theoretical part of the work the most general communication models and roles are explained. Besides these coherent groups and the theory of the competitive fields are mentioned.

The description of the object of survey includes governmental communication as a part of political communication. This part contains information about development of Estonian governmental communication in the years 1992-2003. Two communication cases are described – administrative reform and the second stage of pension. The 4th part of the work contains questions, the answers for them offers the thesis.

The 5th chapter describes the methods of the research. Extra parts of the chapter are dedicated to the methodical analysis of the governmental messages. Besides that the usage of the interviews in this work and participatory observation as a method have been justified in this chapter.

The 6th chapter is the biggest one and it includes the results of the work. It is divided into 3 parts, the first of them includes the facts about administrative reform, the second – the results of the analysis of the 2nd stage of pension and the third includes the comparative analysis of the results.

The 7th chapter is dedicated to the conclusions and discussions. The conclusions are brought in the comparative form. These are connected with the theoretical part of the work and go with the assessment of their effectiveness.

The thesis gives answers to the following questions:

1. What kind of communication model was used in the reform?
2. Did the messages of the governmental communication legitimate its work?
3. Did the communication of the reform include its connection democratic political processes, general interests and political consensus in the government?
4. Did the reform take into consideration its coherent and aiming groups, their interests and communication with them?
5. What facts made the communication of the reform successful / unsuccessful?

KASUTATUD MATERJALID

KIRJANDUS

1. Davis, Richard & Owen, Diana. 1998. *New Media and American politics*. New York & Oxford: Oxford University Press.
2. Grunig, James. E. 1992. *Excellence in Public Relations and Communications Management*. New Jersey, Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates Publishers
3. Habermas, Jürgen. 2001. Avalikkuse struktuurimuutus. Tallinn: Kunst. Tõlkinud Andres Luure.
4. Lauristin, Marju; Vihalemm, Peeter; Tallo, Ivar. 1997. Poliitilise kultuuri areng Eestis. Sirp. 17. ja 24. oktoober.
5. Lauristin, Marju. Poliitilise kommunikatsiooni loengukonspekt. Tartu. 2003.
6. Meadow, Robert G. 1980. *Politics as Communication*. Norwood, NJ: Ablex
7. McNair, Brian. 1999. *An introduction to Political Communication*. 2nd ed., London & New York: Routhledge.
8. Negrine, Ralph. 1996. *The Communication of Politics*. London, Thousand Oaks & New Delhi: Sage.
9. Porter, Michel. 1998. *On Competition*. Harvard Business School Press.
10. Price, Stuart V. 1997. What motivates stakeholders? *Communication world*, February/March.
11. Price, Vincent; Cappella, Joseph N.; Nir, Lilach. 2002. Does disagreement contribute to more deliberative opinion? *Political Communication*. Vol. 19 (2002) no. 1, p. 95-112.
12. Põiklik, Priit. 2003. Valitsuse sõnumid olgu selged. *Postimees*. 13. märts.
13. Reinsalu, Kristina. 2003. Integreeritud kommunikatsioon maavalitsustes. Kutsemagistri töö. Tartu
14. Rull, Ivo. 2000. Nõrk PR on valitsuse komistuskivi. *Postimees*. 21. august.

15. Talving, Liisa. 2004. Kogenematu Parts ja diktaatorlik Savisaar. Postimees 14. oktoober.
16. Vaarik, Daniel. 1999. Valgustage lahinguväli. Postimees. 19. aprill.
17. Varrak, Toomas. 1997. Üldine poliitikateadus. Tallinn: Eesti Riigikaitse Akadeemia kirjastus.

MUUD MATERJALID

Ajavahemikul 1. aprill 1999 – 31. detsember 2002 Eesti Päevaehe elektroonilises väljaandes avaldatud meediatekstid märksõnadega “kohustuslik kogumispension” (ka “kogumispension”), “pensionireformi”, “pensioni II sammas” (ka “II sammas”).

Ajavahemikul 1. aprill 1999 – 31. detsember 2001 Postimehe elektroonilises väljaandes avaldatud meediatekstid märksõnadega “haldusterritoriaalne reform”, “valdade liitmine” (ka “liitumine”), “haldusreform”.

Jõgeva maakonna ajalehe Vooremaa elektrooniline kataloog 2000.

Siseministeriumi kodulehekül. “Ülevaade haldusterritoriaalsest reformist 1997-2001” <http://www.sisemin.gov.ee/atp/?id=6229>

Rahandusministeriumi kodulehekül. “Ülevaade II samba reformist” <http://www.fin.ee/index.php?id=6475>

Vabariigi Valitsuse kommuniaktsioonibüroo võrguväljaande materjalid (pressiteated) perioodil 1. aprill 1999 - 31. detsember 2002 www.riik.ee/press