



SIGMA

**Support for Improvement in Governance and Management
in Central and Eastern European Countries**

**VALITSUSKESKUSE JUHTIMISRASKUSED:
KOALITSIOONISITUATSIOONID JA VALITSUSTE VAHETUMINE**

SIGMA KOGUMIK: Nr. 22

**VALITSUSKESKUSE JUHTIMISRASKUSED: KOALITSIOONISITUATSIOONID JA
VALITSUSTE VAHETUMINE**

SIGMA KOGUMIK: Nr. 22

MAJANDUSLIKU ARENGU JA KOOSTÖÖ ORGANISATSIOON (OECD)

Pariis 1998

SIGMA PROGRAMM

SIGMA — toetusprogramm valitsemise ja juhtimise täiustamiseks ida- ja kesk-Euroopa riikides (inglise keeles *Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*) on loodud OECD (Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon) ja Euroopa Liidu Phare programmi ühisel algatusel. Projekt toetab avaliku halduse reformipüüdlusi 13 üleminekuriigis ning seda rahastab põhiliselt Phare programm.

OECD on valitsustevaheline organisatsioon, mis ühendab 29 arenenud turumajandusega demokraatlikku riiki. Koostöö keskus vahendab OECD nõu ja toetust erinevates majandusküsimustes Kesk- ja Ida-Euroopa ning endise Nõukogude Liidu üleminekuriikidele. Phare toetab rahaliselt Kesk- ja Ida-Euroopa riike valmistamaks neid ette Euroopa Liidu liikmekohustuste täitmiseks.

Phare ja SIGMA toetavad samu riike: Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Bulgaaria, Eesti, Endine Jugoslaavia Vabariik Makedoonia, Leedu, Läti, Poola, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi Vabariik ja Ungari.

SIGMA töötab alates asutamisest 1992. aastal OECD Haldusjuhtimise Teenindamise (PUMA) lülina. PUMA edastab poliitika kujundajatele informatsiooni ja ekspertanalüüsi avaliku juhtimise kohta ning vahendab avaliku sektori juhtidele kontakte ja kogemuste vahetamist. SIGMA pakub PUMA kaudu üheteistkümne riigi teadmisi, mida on kogutud paljude aastate uurimistööst ja praktilise tegevuse tulemusena.

SIGMA eesmärgid on:

- toetada abisaavate riikide püüdlusi hea valitsemistava poole halduse tõhustamise ning ametnike seas demokraatlike väärtuste, eetika ja õigusriigi idee kinnistamise abil;
- aidata täiustada oma keskvalitsuse suutlikkust, et see oleks võimeline toime tulema internatsionaliseerumise ja Euroopa integratsiooni tingimustes;
- toetada Euroopa Liidu ja teiste doonorite algatusi abisaajate riikide avaliku halduse reformi valdkonnas ning aidata koordineerida abiandjate tegevust.

Oma töös seab SIGMA olulisele kohale valitsustevahelise koostöö edendamise. Selle eesmärgi raames antakse logistilist toetust Kesk- ja Ida-Euroopa riikide riigiametnike vaheliste ning nende riikide ja OECD liikmesriikide ametnike vaheliste kontaktide arendamiseks.

SIGMA töötab viies valdkonnas: avaliku halduse arendamise strateegiad; poliitika kujundamine, koordineerimine ja reguleerimine; eelarve kujundamine ja ressursside jaotamine; avaliku teenistuse juhtimine; ning halduskontroll, finantskontroll ja audiitorkontroll. Lisaks on SIGMA koosseisus informatsiooniüksus, mis avaldab kirjalikke ja on-line materjale avaliku juhtimise teemadel.

Copyright OECD, 1998

Management Challenges at the Centre of the Government: Coalition Situations and Government Transitions / Défis lancés • la capacité de gestion des centres du gouvernement: gouvernements de coalition et changements de gouvernements.

SIGMA Paper n° 22 (1998).

Taotlused käesoleva materjali osaliseks või terviklikuks tõlkimiseks või reprodutseerimiseks tuleb esitada: Head of Publications Service, OECD, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Käesolevas väljaandes esitatud vaated ei esinda Euroopa Komisjoni, OECD liikmesriikide ega programmis osalevate Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ametlikke seisukohti. Kõik seisukohad kuuluvad väljaandes esindatud autoritele.



EESTI HALDUSJUHTIMISE INSTITUUT

KIRJASTATUD JA TRÜKITUD AVATUD EESTI FONDI TOETUSEL

The translation of these materials has been made possible with the support of Local Government and Public Service Reform Initiative (affiliated with the Open Society Institute, Budapest, Hungary)

Tõlkinud ja toimetanud: Gert Antsu
Trükitud kirjastuses "Infotrükk"

SISUKORD

SIGMA PROGRAMM	3
EESSÕNA	7
SISSEJUHATUS JA KOKKUVÕTE.....	8
I OSA: KOALITSIOONIDE JUHTIMINE.....	12
1. Poola: Koalitsioonivalituste Moodustamine 1989-1996.....	12
1.1. Poola Taust	12
1.2. Valitsuste Ametissekinnitamise Ja Tagasikutsumise Protseduur	14
1.3. Koalitsioonivalitsuste Ebastabiilsus	15
2. Poola: Poliitika Kujundamine Ja Otsustetegemine Koalitsioonisüsteemis.....	17
2.1. Valitsuse Keskasutuste Reform	18
2.2. Avalikkuse Toetuse Puudumine Ja Erinevused Koalitsioonipartnerite Programmides.....	18
3. Rootsi: Poliitika Kujundamine Ja Otsustetegemine Koalitsioonisüsteemis.....	20
3.1. Konstitutsionaalsed Erinevused.....	20
3.2. Erinevad Koalitsioonid	20
3.3. Ettevalmistused.....	21
3.4. Läbirääkimised	21
3.5. Meeskonna Ülesehitamine.....	23
3.6. Juhtimisohjade Haaramine	24
3.7. Koalitsiooni Koordineerimine	25
3.8. Asutused Väljaspool Valitsust.....	27
3.9. Tsentraliseeritud Või Detsentraliseeritud Riigivalitsemine	27
3.10. Usutavus Ja Seaduspärasus	27
4. Taani: Poliitika — Ja Otsustetegemine Koalitsioonisüsteemis.....	28
4.1. Kokkuvõte	28
4.2. Sissejuhatus	28
4.3. Koalitsioonivalitsuse Kogemus Taanis	29
4.4. Koalitsioonivalitsuste Dünaamika.....	30
4.5. Koalitsioonivalitsuste Poliitilise Koordineerimise Põhistruktuurid	33
4.6. Valitsuskeskuse Roll	38
4.7. Kokkuvõte	39
II OSA: VALITSUSTE VAHETUSE JUHTIMINE.....	40
5. Kanada: Valitsuste Vahetuse Juhtimine.....	40
5.1. Demokraatlike Institutsioonide Proovilepanek	40
5.2. Poliitiline Ajalugu Ja Kultuur.....	41
5.3. Eduka Ülemineku Alused.....	42
5.4. Ülemineku Otsuste Sisu	46
5.5. Ülemineku Informatsiooni Esitamine.....	48
5.6. Lõppvaatus: Valitsuse Vahetuse Toimumise Päev.....	49
6. Prantsusmaa: Valitsusevahetuste korraldus	51
6.1. Valitsusemuudatuste Teema.....	52
6.2. Prantsusmaa Kogemused.....	58

LISA 1. PRANTSUSMAA: TÄHTSAMATE SÜNDMUSTE KRONOLOOGILINE TABEL.....	68
LISA 2. OSALEJATE NIMEKIRI.....	71

EESSÕNA

Valitsuskeskuse juhtimisraskused: Koalitsioonisituatsioonid ja valitsuste vahetumine koosneb ettekannetest, mis esitati SIGMA poolt korraldatud keskvalitsuste kõrgemate ametnike kohtumisel Varssavis 27.-28. veebruaril 1997. a.

See oli teine taoline kohtumine, esimene leidis aset 22.-23. veebruaril 1996. a Pariisis. OECD on viimase 12 aasta jooksul korraldanud regulaarselt sama sihtgrupi kohtumisi informatsiooni, kogemuste ja arvamuste vahetamiseks. Nüüd on tegevust laiendatud Kesk- ja Ida-Euroopa riikidesse ning endiselt osalevad ka teiste riikide eksperdid ja praktikud.

Vaatamata sellele, millist nime valitsuskeskused erinevates riikides kannavad — kantselei, valitsuse peasekretariaat või peaministri büroo — mängivad nad olulist rolli avalike institutsioonide funktsioneerimises toimides vahelülina otsustetegemise ja administratsiooni vahel, tagades riigi järjepidevust ja valitsuse programmi elluviimist, kindlustades valitsuse töö koordineerimise ja toetades peaministri tööd. Tihti vastutavad nad ka mingi laiema poliitikavaldkonna eest nagu näiteks haldusreform, avalik teenistus või eurointegratsioon.

Nende haldusstruktuuride juhtidele pakuvad taolised kohtumised võimaluse kogemuste vahetamiseks ning mõlemapoolset huvi pakkuvate küsimuste arutamiseks. Kohtumiste abil on võimalik sõlmida kontakte hilisemaks informatsiooni vahetamiseks ja koostöö tegemiseks. Peale selle pakuvad need kohtumised võimaluse määratleda valdkondi ja teemasid SIGMA edasiseks koostööks piirkonna riikidega.

Sellise kohtumise ettevalmistamine nõuab alati tõsist organiseerimistööd. Meie Poola vastuvõtjad tagasid osavõtjate heaolu ning olid meeleldi valmis jagama oma reformide kogemusi. SIGMA töötajad Linda Duboscq, Winnie Marshall ja Joanne Stoddart tegid ära tehnilise töö ürituse edukaks läbiviimiseks. Käesolevas väljaandes sisalduvate artiklite autorid pidasid huvitavad ettekanded, vastasid küsimustele ning osalesid koos kõigi teiste osavõtjatega asjakohastes aruteludes nii koosolekusaalis kui väljaspool seda. Michal Ben-Gera, Judyta Fiedin ja Jacques Fournier SIGMA-st töötasid välja kohtumise programmi ning juhatasid kogu ettevõtmist koos Poola korraldajatega.

Täiendava informatsiooni saamiseks palume pöörduda Michal Ben-Gura poole alltoodud aadressil.

Käesolev raport on avaldatud OECD peasekretäri vastutusel.

SIGMA-OECD, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris, Cedex 16, Prantsusmaa
Tel (33 1) 45 24 79 00; Faks (33 1) 45 24 13 00
e-post: sigma.contact@oecd.org; <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

SISSEJUHATUS JA KOKKUVÕTE

SIGMA poolt korraldatud valitsuskeskuste kõrgemate ametnike kohtumisel Varssavis 27.-28. veebruaril 1997 olid esindatud üheksa Kesk- ja Ida-Euroopa riiki: Albaania, Eesti, Leedu, Läti, Poola, Rumeenia, Slovakkia, Tšehhi Vabariik ja Ungari. Kohtumisel osalesid ka kolme Euroopa Liidu liikmesriigi (Belgia, Kreeka ja Saksamaa) valitsuskeskuste esindajad ning eksperdid Kanadast, Prantsusmaalt, Rootsist ja Taanist.

Aasta varem Prantsusmaal toimunud kohtumise eeskujul kirjeldasid korraldajad oma vastavate struktuuride ülesehitust ning informeerisid osalejaid viimasel ajal toimunud olulisematest muutustest. Poolas toimuvad muutused valitsuskeskuses riigi majandusadministratsiooni reformimise üldises kontekstis. Reformi tulemus valitsuskeskuse tasemel on peaministri positsiooni tugevnemine ning poliitilise ja haldusvastutuse selgem piiritlemine.

Seminari tarbeks valiti välja kaks teemat: “Poliitika kujundamine ja otsustetegemine koalitsioonisüsteemis” ja “Valitsuste vahetumise juhtimine”.

Teemade valik polnud juhuslik, kuna praktilisi näiteid nendest võib leida kõigis SIGMA programmis osalevates riikides, nad puudutavad otseselt valitsuskeskuseid ja nendega seotud probleemid on oma olemuselt võrreldavad.

Mõlema teema puhul on peaküsimus demokraatia ja efektiivsuse ühildatavus. Demokraatiaga kaasneb poliitiline pluralism, mis annab legitiimsuse võimalolijate vahetumise põhimõttele. Samas nõrgestab ta riigi institutsioonide toimimist ajal, mil üleminekuprotsess nõuab valitsustelt otsustavust ja järjekindlust.

Koalitsioonivalitsusel võib tekkida raskusi ühel häälel esinemisega. Meeskondade sagedas vahetumine võib põhjustada probleeme järjepidevusega. Demokraatias sisaldub hulk riske ja mõistagi tuleb seda aktsepteerida. Nendest riskidest tulenevate halduspoliitikate elluviimist mõjutavate negatiivsete tagajärgede piiramine kuulub just valitsuskeskuse ülesannete hulka.

Koalitsioonide Juhtimine

Koalitsioonivalitsused esinevad kõigis Kesk- ja Ida-Euroopa riikides. See on tingitud nende riikide poliitilise maastiku killustatusest ja proportsionaalse valimissüsteemi kasutamisest. Ehkki mõnikord peavad erakonnad parlamenti pääsemiseks ületama teatud künnise, toob selline süsteem enamasti siiski kaasa parlamendi fragmenteerituse, mis omakorda põhjustab koalitsioonivalitsuse tekkimise.

Teatud juhtudel võib ka ühe partei absoluutse enamuse korral eksisteerida koalitsioonivalitsus (Poolas ja Leedus), samas võib koalitsioonivalitsus jääda vähemusvalitsuseks (Eestis). Enamasti toetab koalitsioonivalitsust siiski parlamendi enamus, mis koosneb valitsuskoalitsiooni liikmetest. Koalitsiooni liikmete arv võib varieeruda, ulatudes kahest parteist Poolas seitsmeni Lätis (kus kasutatakse selle kohta

terminit “vikerkaarekoalitsioon”). Parteide vaheline tasakaal on riigiti samuti erinev — parteid võivad olla enam-vähem võrdse kaaluga (Lätis ja Rumeenias) või eksisteerib domineeriv jõud (Tšehhi Vabariigis)¹.

Euroopa Liidu riikides on olukord märksa kirjum, kuna mõnedes riikides puuduvad koalitsioonivalitsused täielikult (Ühinenud Kuningriik) või esinevad väga harva (Prantsusmaa, Hispaania). Paljudel liikmesriikidel on siiski ka koalitsioonivalitsuse kogemus.

Peter Egardti ja Adam Wolfi tööd kirjeldavad Rootsi ja Taani kogemusi sel alal, Dr. Grzegorz Rydlewski ja prof. Zbigniew Kielminski käsitlevad Poola näidet.

Käesoleva sissejuhatuse eesmärk ei ole mainitud tööde üksikasjaline analüüs ega järgnenud diskussiooni üksikasjalik kirjeldamine. Piisab vaid diskussiooni kahe põhilise aspekti mainimisest: mis seob koalitsiooni? ja kuidas koalitsioon toimib?

Esiteks, mis hoiab koalitsiooni koos? Leping, millega koalitsioonipartnerid kinnitavad valitsuse programmi, on siin olulise tähtsusega. Peter Egardt rõhutas oma töös lepingu head ettevalmistust ja kirjeldas taolise lepingu ettevalmistamise keerulist käiku Rootsis 1991. aastal. Mitmed kõnelejad märkisid, et ka Ungaris, Belgias ja Lätis on koostatud taolisi dokumente, vahel lepitakse kokku lepingu perioodilises uuendamises.

Koalitsiooni püsivus sõltub ka sisemistest arengutest. Adam Wolf kirjutab oma ettekandes Taani kogemuse põhjal, et koalitsioonis eksisteerivad tsentrifugaalsed jõud, mis on tingitud koalitsioonipartnerite soovist säilitada oma identiteeti ja mõju. Nende jõudude tasakaalustamisel on oluline roll mitmetel faktoritel: esimene neist on järjekindlus ja ühiste eesmärkide paindlikkus, kuna eesmärke tuleb asjaolude muutudes pidevalt ajakohastada; teiseks on oluline konsensus väärtustava poliitilise kultuuri olemasolu ja kolmandaks on vajalik vastava mehhanismi olemasolu koalitsiooni siseste konfliktide ära hoidmiseks ja lahendamiseks.

Teine küsimus puudutab koalitsiooni toimimist. Kõik esinejad rõhutasid, et koalitsioonivalitsus muudab valitsuse töö korraldamise märgatavalt keerulisemaks. Lisaks tavapärasele ministeeriumide seisukohtade koordineerimisele kerkib esile ka vajadus erinevate koalitsioonis esindatud parteide seisukohtade koordineerimise järele.

Need kaks koordineerimise vormi ei toimi samal moel. Poliitiline koordineerimine on paratamatult mitteformaalne, see ei ole reguleeritud selliste ametlike dokumentidega nagu põhiseadus või valitsuse töökord. Mainitud dokumendid ei mängi parteide vahelistes suhetes mingit rolli. Need reguleerivad küll ministrite kabineti võimu, ent ei käsitle vähimalgi määral näiteks koalitsiooninõukogu rolli. Koalitsiooninõukogus käivad mitmetes riikides (Tšehhi Vabariik, Taani, Belgia) peaministri juhtimisel koos koalitsioonis esindatud erakondade liidrid, nõukogu eesmärk on olulisemates küsimustes ühisele seisukohale jõudmine.

Ka tasakaal ametnike ja poliitiliste nõunike vahel on nende kahe koordineerimise vormi puhul erinev. Ametnikud omavad suuremat võimu funktsionaalse koordineerimise alal, poliitilised nõunikud omakorda poliitika koordineerimise valdkonnas. Rootsis toimib näiteks ulatuslik koordineerimine riigisekretäride tasemel, kes abistavad koalitsioonivalitsuse liikmeid.

Selles kontekstis on valitsuskeskuse roll väga oluline. Valitsuskeskused vastutavad valitsusaparaadi erinevate mutrite kokkusobitamise eest, suunavad küsimused sõltuvalt nende olemusest ja tähtsusest

1. Toimetaja märkus: Käesolevas väljaandes sisalduvad erinevaid riike puudutavad detailid on antud 1. juuni 1997. a seisuga.

vastutavale ametkonnale ning kontrollivad, et koalitsiooni toimimisele kulutatud aeg on kohaselt jaotatud ja et seda kasutatakse efektiivselt.

Lisaks protseduuridele on olulisel kohal ka protsessi kaasatud inimesed ja nende vahelised suhted valitsuse sees. Peaministrile, kes mõningatel juhtudel ei pruugi olla ühegi koalitsioonis esindatud erakonna liige (nagu näiteks Lätis), langeb põhiline vastutus üksmeele saavutamise ja konfliktide lahendamise eest. Osavõtjad rõhutasid ka valitsuse sisese meeskonnavaimu, ministrite mitteformaalsete kohtumiste ja pikemaajaliste plaanide silmaspidamise tähtsust eesmärkide saavutamisel.

Valitsuse Vahetumise Juhtimine

Kõikides kaasaegsetes demokraatias vahetuvad aeg-ajalt võimulolevad parteid. Ka riikides, kus üks partei või koalitsioon on pikemat aega järjest võimul, näiteks Prantsusmaal 1958-1981 või Suurbritannias 1979-1997, tuleb siiski varem või hiljem võimule uus partei.

Kesk- ja Ida-Euroopa riikides on valitsuse vahetumine olnud sagedane nähtus alates muutuste algusest 1989. aastal. Valitsuse vahetus võib olla põhjustatud valimistulemustest, mis on toonud kaasa uue enamuse moodustumise parlamendis (kõik riigid on seda kogenud vähemalt ühel korral) või ametisoleva parlamendi sisese jõudude tasakaalu muutusest.

Valitsuskeskuse tegevusele tekitab valitsuse vahetumine kahesuguseid probleeme. Uus valitsus peab saama oma poliitika elluviimisega alustada niipea kui võimalik, samal ajal tuleb vaatamata muutustele tagada riigi valitsemise järjepidevus.

Seminaril esitati ülevaade Kanada ja Prantsusmaa kogemustest antud küsimuses. Kuigi nende riikide poliitiline ja institutsionaalne taust on väga erinev, võib siiski täheldada kokkulangevust kahes punktis:

- mõlemas riigis on avalikus teenistuses karjäärisüsteem, kus ametnikud jätkavad tööd vaatamata võimuloleva partei vahetumisele;
- mõlemas riigis on organ, millel on oluline roll valitsusasjade üleandmisel vanalt valitsuselt uuele — riiginõukogu kantselei Kanadas ja valitsuse peasekretariaat (SGG) Prantsusmaal.

Nicholas d’Ombraïn’i ettekandest selgub, et 1957. aastal alguse saanud valitsuse vahetumise protseduur on äärmiselt formaalne. Valitsuse funktsioneerimise, sealhulgas võimu üleandmise korraldamise eest vastutab valitsuskeskuse spetsiaalne üksus. Mitmed seminarist osavõtjad olid üllatunud, kuuldes detailsetest juhustest tulevaste juhtidega kontaktide loomise, ulatusliku infokogumi ettevalmistamise, võimu üleandmise tingimuste ning uute ministrite valiku ja ülesannete kohta.

Prantsusmaal on see protseduur vähem formaalne, ehkki Guy Carcassone’i sõnul mängib ka siin valitsuse peasekretariaat (SGG) olulist rolli uue meeskonna informeerimisel ja nõustamisel. Tänu sellele et valitsuskeskuses ja ministriumides eksisteerivad koos nii ühes valitsusega vahetuvad poliitilised nõunikud kui ka asutused, mille ametnikud jätkavad tööd ka pärast valitsuse vahetumist, on võimalik tagada samaaegselt uue poliitika ellurakendamine ja riigi juhtimise järjepidevuse säilimine.

Paljude küsimuste hulgas, mis seminari käigus osalejate tähelepanu pälvisid, oli ka selliseid, mis käsitlesid avaliku teenistuse deontoloogiat tema suhetes poliitilise võimuga.

Kas tuleks valitsuse sujuvama vahetumise huvides sätestada näiteks tulevase valitsuse liikmetega sõlmivad kontaktid ja neile antav informatsioon enne uue peaministri ametisse nimetamist? Nii on see küsimus reguleeritud Kanadas, kus valitsuse sekretär ja opositsiooni liider on omavahel kontaktis juba

enne valimisi. Arvestades Varssavi kohtumisel esindatud riikide praktikat, oleks sellist süsteemi nendes riikides siiski üsna keeruline rakendada.

Peale selle tekib küsimus, mis saab ametist lahkuva valitsuse dokumentidest ja arhiividest ning mil määral võib neile ligi pääseda ja neid kasutada ametisse astuv valitsus? Kuidas on võimalik kogu riigi juhtimiseks vajaliku informatsiooni üleandmine uuele valitsusele, säilitades samal ajal lahkuva valitsuse arutluste konfidentsiaalsuse? Ka siin näeme, et ettekannetes kirjeldatud protseduuride kohaselt langeb valitsuse vahetumisel riigi juhtimise järjepidevuse tagamine olulisel määral kõrgemate riigiametnike õlgadele.

Kõigi nende temade taustaks on tegelikult demokraatlike režiimide poliitilise/administratiivse kultuuri küsimus. Demokraatlikus süsteemis võistlevad konkureerivad erakonnad omavahel, kuid demokraatiaga käivad kaasas ka teatud kirjutamata reeglid, sealhulgas austus oponentide vastu ja riigi mõtte tajumine. Valitsuskeskuse ülesanne on nende reeglite sõnastamine ja ellurakendamine.

I OSA: KOALITSIOONIDE JUHTIMINE

1. Poola: Koalitsioonivalituste Moodustamine 1989-1996²

Zbigniew Kielminski³

Koalitsiooniteooria kohaselt peaks iga erinevate erakondade vahel killustunud poliitiline süsteem:

- moodustama parlamendis minimaalse enamusega koalitsiooni vältimaks koalitsioonipartnerite vahel valitsuses jagatavate kohtade liigset killustamist (minimaalsed võitvad koalitsioonid);
- moodustama võimalikult kompaktselt koalitsiooni, milles koalitsioonipartnerite vahelised seisukohtade erinevused oleksid võimalikult väikesed (minimaalse ulatusega koalitsioonid), et muuta programmi suhtes üksmeelele jõudmine võimalikult lihtsaks;
- jagama ministriportfellid ja muud kohad valitsuses proportsionaalselt koalitsioonipartnerite esindatusega parlamendis;
- moodustama liite erakondadega, kel on erinevad seisukohad kõige väärtuslikumate ministrikohtade suhtes; ja
- leevendama pingeid koalitsioonipartnerite vahel nn valitsusremondi abil (jagades ministriportfellid ümber, kuid jättes iga osapoole arvulise esindatuse samaks); kui liit muutub nõrgemaks, tuleb kompenseerida partnerite huvi vähenemist.

Loetletud koalitsioonikäitumise standarditest pole Poola koalitsioonivalitsuste moodustamise kirjeldamiseks ja seletamiseks suuremat kasu. Poola kogemus erineb liialt palju sellest, mida teooria peab "normaalseks".

1.1. Poola Taust

Kaheksa aasta pikkuse üleminekuperioodi ja parlamentaarse süsteemi ülesehitamise protsessi jooksul toimusid Poolas kolmed parlamendivalimised. Kolm ametis olnud presidenti nimetasid üheksa peaministri kandidaati, kelle ülesandeks sai valitsuse moodustamine.⁴ Kaks kabineti moodustamise katset ebaõnnestusid — Czeslaw Kiszczaki eestvedamisel 1989.a juulis ning Waldemar Pawlaki katse 1991.a juunis. Ülejäänud juhtudel õnnestus moodustada koalitsioonivalitsus, mis pälvis parlamendi (Seimi) toetuse.

2. See ettekanne kirjutati enne 21. septembri 1997. a valimisi ja valitsuskoalitsiooni muutust ning ka enne uue põhiseaduse jõustumist 17. oktoobril 1997. (Toim. märkus.)

3. Zbigniew Kielminski on Varssavi Ülikooli ajakirjanduse ja politoloogia teaduskonna professor.

4. Käesolev kirjutis valmis enne 1997.a parlamendivalimisi. (Toim. märkus.)

Parlamentaarsetes süsteemis puudub valitsusel iseenesest legitiimne õigus tegutsemiseks; see õigus on riigipeal, parlamendil või mõlemal. Kaks esimest 1989.a üldvalimiste järgset valitsust, s.o Tadeusz Mazowiecki ja Jan Krzysztof Bielecki valitsused, kinnitati ametisse nn “lepingulise” Seimi poolt (kohad selles olid jaotatud poliitiliste jõudude vahelise lepingu alusel), mistõttu tekkis küsitavusi nende valitsuste legitiimsuses lähtudes demokraatia vaatepunktist. Seetõttu püüdsid need valitsused saada legitiimsust väljastpoolt parlamenti.

Tadeusz Mazowiecki valitsust toetasid alguses kõik parlamendis esindatud rühmitused. Neist moodustus laiapõhjaline koalitsioon, mille sisu ja vorm meenusid kahe maailmasõja vahel mitmetes parlamentaarsetes süsteemides loodud ühisrindeid⁵. Jan Krzysztof Bielecki valitsus (jaanuar — detsember 1991) moodustati ametlikult tol ajal üsna ebapopulaarsete Gdanski liberaalide (Liberaaldemokraatlik Kongress, KLD) ja Tsentri Kokkuleppe (PC) poolt, ent sel puudus parlamendi toetus⁶ ning valitsus oli suuteline tegutsema vaid Lech Walesa “tiiva all”.

Järgmised kaks valitsust nimetati ametisse esimese Seimi koosseisu poolt, mis töötas ligi kaks aastat (1991-93). See oli esimene demokraatlikult valitud Seim mitmete aastakümnete järel ning selle koosseis oli äärmiselt killustunud erinevate poliitiliste jõudude vahel. Parlamendi avaistungil olid esindatud 29 erinevat rühmitust, kellest enamik olid üsna vähetuntud ja ajutised. Kõige suuremal parteil - Demokraatlikul Liidul oli 62 kohta, s.o vaid 13,5 protsenti alamkoja 460 kohast. Mõningase kõhkluse järel tegi president Lech Walesa valitsuse moodustamise ülesandeks Jan Olszewskile. Moodustatud valitsuskabinet (detsember 1991 — juuni 1992) koosnes neljast kristliku ja rahvusliku suunitlusega erakonnast. Teoreetiliselt kontrollisid nad vaid 33 protsenti häältest, ent vaatamata sellele õnnestus neid usaldushääletus võita. Valitsuse ametissekinnitamise poolt hääletas 235 liiget, s.o enam kui pool alamkoja liikmeskonnast.

Õöl vastu 5. juunit 1992 kutsus parlament valitsuse president Lech Walesa palvel tagasi. Tagasikutsumine toimus väga pinevas poliitilises õhkkonnas, mis oli tingitud siseminister Antoni Macierewiczi kuulsast taustakontrolli skandaalist (kontrolliti valitsusametnike jt poliitiliste figuuride võimalikku seotust kommunistlike julgeolekuteenistustega). Järgmisel päeval määras president uut valitsust moodustama Waldemar Pawlaki. See katse lõppes aga läbikukkumisega. Juulis 1992 õnnestus Hanna Suchocka lõpuks moodustada uus valitsus, mis koosnes seitsmest kristliku, rahvusliku ja liberaalse suunaga rühmitusest.

Tegemist oli järjekordse vähemusvalitsusega, mida toetas vaid ligikaudu 200 saadikut. Valitsus kinnitati ametisse kahe koalitsioonivälise rühmituse (Solidarsuse ja saksa vähemuse fraktsioonide) toel⁷. Valitsus püsis ametis 1993.a mai lõpuni, mil kaotati usaldushääletus parlamendis. Pärast hääletust esitas Hanna Suchocka presidendile tagasiastumispalve, mida president ei rahuldanud, kuulutades selle asemel 19. septembriks 1993 välja erakorralised parlamendivalimised.

Kuni selle ajani võis Suchocka valitsus tegutseda ilma parlamendi toetuse ja kontrollita. Sellises olukorras võiks oodata, et valitsus tegeleks oma haldusfunktsioonide täitmise, mitte poliitiliste otsuste tegemisega, ent nii see tegelikult ei olnud. Valitsus võttis vastu poliitilisi otsuseid, sealhulgas ka eriti palju vastuolusid tekitanud otsuse sõlmida konkordaat Vatikaniga.

Seimi teise koosseisu toetuse said kolm viimast koalitsioonivalitsust, mille moodustasid Waldemar Pawlak (november 1993 — märts 1995), Jozef Oleksy (märts 1995 — jaanuar 1996) ja Włodzimierz Cimoszewicz

-
5. Väärrib märkimist, et Tadeusz Mazowiecki valitsuse ametissenimetamisel Seimis 12. septembril 1989 ei saanud valitsus ühtegi vastuhäält, poolt oli 402 ning hääletamata jättis 13 parlamendiliiget.
 6. 1991.a mais kukkus Seimis läbi umbusaldushääletus valitsusele: umbusaldusavalduse poolt hääletasid 188 ja vastu 54 saadikut, 30 saadikut ei osalenud hääletusel. Ka teine valitsuse tagandamise katse 1991.a augustis ebaõnnestus.
 7. Hääletustulemused olid järgmised: 226 häält poolt, 124 vastu ning 28 mittehääletanut.

(veebruar 1996 — oktoober 1997). Selles koosseisus omasid neli suuremat parteid 90 protsendi kohtadest (Demokraatlik Vasakallianss SLD 37 protsenti, Poola Talurahvapartei PSL 29 protsenti, Demokraatlik Liit (praegune Vabaduseliit) UD 16 protsenti ning Tööliit UP 9 protsenti). Vaatamata kõigile ootustele ei ole ka parlamendis suurt enamust omav SLD-PSL koalitsioon taganud valitsuskabinettide stabiilsust.

Poliitiline võitlus ning vaidlus programmiliste seisukohtade üle leiab nende kahe partei vahel aset samasuguse või veelgi suurema aktiivsusega, kui see toimus varem viie või seitsme omavahel võimu jaganud rühmituse vahel. Igaüks, kes on jälginud neid arenguid on sunnitud mõnna, et avalikus elus pole midagi, mis lahutaks inimesi enam kui koos valitsemine. Peamine silmatorkav muutus Seimi teise koosseisu poolt ametisse kinnitatud valitsuste puhul seisnes selles, et valitsevad meeskonnad püsisid praktiliselt muutumatutena. Vaatamata valitsuste vahetumisele püsisid ministrid kindlalt oma kohtadel. See ei olnud ka eriti üllatav, kuna kõik valitsused moodustati ühe ja sama koalitsiooni poolt.

1.2. Valitsuste Ametissekinnitamise Ja Tagasikutsumise Protseduur

Valitsuste ametissekinnitamise ja tagasikutsumise protseduur on Poolas üksikasjalikult reguleeritud 17. oktoobri 1992.a. põhiseadusega, mida nimetatakse tihti “Väikeseks Konstitutsiooniks”⁸. Selle kohaselt on valitsuse moodustamine võimalik vaid pärast eelmise valitsuse või peaministri tagasiastumise ametlikku kinnitamist presidendi poolt. Sellega on võimu vahetumise tsüklil täpselt reguleeritud. Valitsus vahetub järgmistel juhtudel:

- pärast Seimi uue koosseisu kokkutulemist⁹;
- pärast valitsuse või peaministri tagasiastumist;
- kui Seim ei kinnita valitsust ametisse;
- kui Seim avaldab valitsusele umbusaldust.

Esimesel kolmel juhul esitab peaminister tagasiastumispalve presidendile, kes on kohustatud selle rahuldama. Peaministri tagasiastumine toob kaasa kogu valitsuse tagasiastumise¹⁰. Pärast tagasiastumispalve rahuldamist alustab president mitmeastmelise protseduuriga uue valitsuse ametisemääramiseks. Vastav protseduur on sätestatud “Väikese Konstitutsiooni” artiklitega 57-63. Selle protseduuri omapära on viie astme eristamine, mille raames on initsiatiiv vaheldumisi presidendile ja Seimi käes. Seimil on kohustus kinnitada presidendi nimetatud valitsus ametisse, vastasel juhul tuleb neil endal leida peaministrikandidaat ning kinnitada ta koos tema enda poolt esitatud valitsusliikmetega ametisse. Juhul kui kõik võimalikud presidendi ja Seimi vahelise kokkuleppe leidmise võimalused luhtuvad, on presidendil õigus nimetada pooleks aastaks ametisse valitsus, millel puudub parlamendi toetus, või saata parlament laiali.

8. Käesolev kirjutis valmis enne uue põhiseaduse jõustumist 17. oktoobril 1997. (Toim. märkus.)

9. Uue Seimi koosseisu ametisseastumise tõttu vahetus valitsus aastail 1989-1997 kahel korral. Valitsus vahetus pärast 1991.a. parlamendivalimisi kooskõlas varem “Väikese Konstitutsiooni” kehtinud sätetega. Ametist lahkuv peaminister Jan Krzysztof Bielecki ei esitanud tagasiastumispalvet mitte presidendile vaid Seimile, mis oli ta ametisse kinnitanud. See leidis aset 25. novembril 1991. Seimi teise koosseisu volituste lõppedes esitas lahkumisavalduse Hanna Suchocka.

10. Enne “Väikese Konstitutsiooni” vastuvõtmist esitas peaminister tagasiastumisavalduse Seimile presidendiga konsulteerimise järel. Nii toimus Tadeusz Mazowiecki pärast kaotust 1991.a. presidendivalimiste esimeses voorus. Peaminister Jozef Oleksy käitus teisiti — vastavalt “Väikese Konstitutsiooni” sätetele esitas ta tagasiastumispalve presidendile 26. jaanuaril 1996.

Neljanda situatsiooni puhul, mis toob kaasa valitsuse vahetumise, sõltub presidendi kohustus rahuldada tagasiastumispalve sellest, millisel moel Seim valitsusele umbusaldust avaldas. Kui Seim valib umbusalduse avaldamisega samaaegselt ka uue peaministri, tuleb presidendil tagasiastumispalve rahuldada ning uus valitsusjuht saab alustada oma valitsuskabineti kokkupanemist¹¹. Kui parlament avaldab valitsusele umbusaldust "mittekonstruktiivsel" moel, st mitte valides uut peaministrit, siis on presidendil kaks võimalust kriisi lahendamiseks. Ta võib kas rahuldada valitsuse tagasiastumispalve või saata parlamendi laiali¹². Rahva poolt valitud presidendi rolli valitsuste vahetumise protsessis tugevdab veelgi "Väikese Konstitutsiooni" artikkel 61, mis tagab presidendile õiguse avaldada oma arvamust kolmele võtmepositsioonile määratavate ministrikandidaatide suhtes. Need kolm ametikohta on välis-, kaitse- ja siseminister.

Tähelepanu väärib asjaolu, et vaatamata "Väikese Konstitutsiooni" autorite kavatsustele ei vähenda valitsuste vahetumise protseduuri jäigad raamid vastandlike tõlgenduste esitamise võimalust, vaid pigem suurendavad seda nii seaduse sätestest kui mõttest tulenevalt. Vaba ja vastuolulise tõlgendamise võimalused tulenevad just liigest detailide hulgast, millele kõik raskesti ettenähtavad juhtumid alluma peavad. Kõige parem näide on Lech Walesa tõlgendus eelpool mainitud artikkel 61-le, mis tõi kaasa praktika, et president esitab kandidaadid kolmele võtmepositsioonile valitsuses. Lech Walesa valitsusaja lõpuks oli presidendi suhtes opositsioonilistes koalitsioonivalitsustes "presidendi fraktsiooni" loomise tava oluliselt nõrgestanud valitsuste sisemist ühtsust. Samal ajal kartis SLD-PSL koalitsioon võimalust, et president võib parlamendi laiali saata ning seetõttu loobuti lihtsaimast valitsuse vahetamise võimalusest (peaministri tagasiastumine), selle asemel avaldati omaenda valitsusele "konstruktiivset" umbusaldust koos kogu selle juurde kuuluva tseremooniaga.

Lisaks "Väikesele Konstitutsioonile" ning sellest tulenevatele tavadele eksisteerivad mitmed siduvad õigusnormid, mis on tihti mineviku pärandid. Näitena võib tuua Seimi kodukorra artikli 61, 8. lõigus esineva nõude. Selle kohaselt on parlamendi komisjonidel õigus korraldada iga uue valitsuse ministrikandidaatidele intervjusid ning avaldada seejärel nende kohta oma arvamust. Uue valitsuse ametissenimetamise hääletusel hääletab parlament eraldi läbi need valitsuse liikmed, kes said komisjonilt negatiivse hinnangu. Sel moel on võimalik oluliselt kahjustada varasemate koalitsiooniläbirääkimiste tulemusi.

Seetõttu võib järeldada, et valitsuste vahetumise protseduuri üksikasjalikult reguleeriv seadusandlus muudab uue valitsuse moodustamise märgatavalt keerulisemaks, ehkki reeglite esialgne eesmärk oli protsessi lihtsustamine.

1.3. Koalitsioonivalitsuste Ebastabiilsus

Senini on Poola koalitsioonivalitsused olnud väga ebastabiilsed. Valitsuste keskmine võimuloleku aeg on vaid 12 kuud. Ühelgi valitsusel pole õnnestunud jääda võimule kauemaks kui 18 kuuks, ehkki kõik valitsused nimetas ametisse parlamendi selge enamus. Ükski valitsus ei ole suutnud võimul püsida piisavalt kaua, et oma programmi järjekindlalt ellu viia.

Poola kogemused valitsuste moodustamisel aastatel 1989-97 on suurepärane näide stereotüüpsest mitmeparteisüsteemides esinevate koalitsioonivalitsuste loomupärasest ebastabiilsusest.

11. Sellisel moel vahetas Oleksy juhitud valitsus välja Pawlaki valitsuse 1. märtsil 1995.

12. President Lech Walesa valis viimase võimaluse Seimi "mittekonstruktiivse" umbusaldusavalduse järel Hanna Suchocka valitsusele 1993.a mai lõpus.

Siiski ei aita stereotüüpidele tuginemine meil probleemi seletada. Esiteks on mitmed erinevates parlamendisüsteemides ja erinevatel aegadel läbi viidud võrdlevad uuringud (nt L. C. Dodd, 1974) tõestanud, et taoline stereotüüp ei vasta tegelikkusele. Vaatamata laialtlevinud arvamusele ei ole koalitsioonivalitsused mitte ainult kõige ebastabiilsemate, vaid ka kõige pikaealisemate valitsuste hulgas, püsides võimul üle 50 kuu.

Teiseks ei sõltu Poola koalitsioonivalitsuste lühike eluiga nendele ametissekinnitamise hetkel antud toetusest. Suhteliselt lühikeseks on osutunud mitte ainult Seimis ebapiisavat toetust omavad (Jan Krzysztof Bielecki ja Jan Olszewski juhitud) valitsused, vaid paradoksaalsel kombel ka hästiorganiseeritud ja distsiplineeritud parlamendi absoluutse enamuse toetusega koalitsioonid (nt SLD-PSL valitsused).

Kolmandaks tuleb märkida, et Poola probleemiks on asjaolu, et vaatamata valitsuste vahetumisele jäävad püsima valitsusi moodustanud koalitsioonid. Koalitsiooniparteide vahel toimub pidevalt terav avalik võitlus valitsuse poliitika pärast, ent isegi kui mõni partei ennast teatud poliitikast distantseerib, ei loobu ta valitsuses osalemast. Seetõttu ei lange valitsused enamasti mitte demokraatliku legitiimsuse puudumise või valitsuse moodustamiseks võimelise uue koalitsiooni tekkimise pärast, vaid mitmete erinevate (isegi juhuslike¹³) poliitilise skandaali tingimustes tekkinud asjaolude kokkulangemise tagajärjel.

Poola koalitsioonivalitsuste ebastabiilsuse põhjused on institutsioonilised. Need põhjused ei tulene inimlikest soovidest, isikute iseloomust ega traditsioonidest, nende juured asuvad pigem järgmistes asjaoludes:

- Valitsuste moodustamist ja tagasiastumist reguleerivate seaduste puudulikkus;
- Väljaarenemata parteisüsteem ning parteide vahelise võitluse ja koostöö alaste teadmiste ja reeglite puudumine, mis muudab võimatuks valitsusliidu partnerite vahelise usaldusliku koostöö; ja
- Valitsust otseselt teenindavate struktuuride töö halb organiseerimine, millest tuleneb ka suutmatus tagada piisavalt kõrgel tasemel poliitilist koordineerimist, ilma milleta on koalitsiooni sisese konsensuse säilitamine ja uuendamine väga keeruline. Uue peaministri kantselei loomine on kindlasti suur samm õiges suunas, ent käegakatsutavaid tagajärgi tuleb siiski veel oodata.

13. Hanna Suchocka valitsusele avaldas parlament umbusaldust ühehäälelise enamusega. Samal ajal asus üks ministritest istungitesaali vahetus läheduses, ent ei osalenud hääletuses. Tema enda sõnutsi oli põhjuseks ajutine seedehäire.

2. Poola: Poliitika Kujundamine Ja Otsustetegemine Koalitsioonisüsteemis

Grzegorz Rydlewski¹⁴

Poliitika- ja otsustetegemine koalitsioonivalitsuste süsteemis on olnud Poola 1989.a järgse sotsiaalpoliitilise üleminekuperioodi peamisi küsimusi. Isegi pealiskaudse analüüsi juures võib märgata, et samasugused probleemid valitsevad ka enamikus teistes Kesk- ja Ida-Euroopa riikides. Selles Euroopa osas toimub koalitsioonivalitsuste moodustamine, toimimine ja lagunemine pigem poliitiliste tavade, poliitiliste liidrite tööstiili ning hetkeolude kui teadliku ühe või teise koalitsioonivalitsuse mudeli valiku alusel. Praktika on teoriast ette jõudnud. Lääne demokraatiates toimivate põhimõtete lihtne ülekandmine ei näi olevat võimalik. Samuti puudub meil omaenda kogemused, millest lähtuda. Selle tagajärjel on valdavalt lähenetud katse ja eksituse meetodit kasutades. Vaieldamatute metodoloogiliste põhimõtetenäidatena vaadeldavate vastuste asemel on hulgaliselt rohkem küsimusi. Mida üksikasjalikumalt neid probleeme uuritakse, seda enam kerkib esile uusi küsimusi. Poola seisukohast lähtudes on tegu olulise temaatikaga, kuna eeldatavasti püsib koalitsioonivalitsuste tava ka edaspidi. Veel enamgi, üsna suure tõenäosusega võib ennustada ka tulevaste koalitsioonide kuju.

Poolal on alates 1989. aastast olnud seitse koalitsioonivalitsust.¹⁵ Enamik senini moodustatud valitsusi on lagunened oma poliitika- ja otsustetegemise ning administratiivsete ressursside ammendumise tõttu antud formaalse või mitteformaalse koalitsioonisüsteemi tingimustes. Teise peamise valitsuste lagunemise põhjusena võiks märkida eriarvamusi peaministri koalitsioonipoliitika juhtimise kohta. Poola kogemus, eriti pärast 1993.a, on näidanud, et ehkki koalitsioonivalitsuse enamuse suurus parlamendis on oluline, pole see siiski piisav faktor valitsuskoalitsiooni stabiilsuse ennustamiseks. Selleks, et koalitsioon suudaks oma poliitikat ellu viia, on olulised järgmised tegurid:

- võime kohe alguses koostada hoolikalt sõnastatud koalitsioonileping, milles tuleks paika panna ühised eesmärgid, teostatavate programmide ajakavad ja valikud, eriti majanduse ja olulisemate sotsiaalküsimuste valdkonnas; leping peaks samuti käsitlema koalitsiooni eksisteerimise poliitilist tähendust partnerite jaoks, mehhanisme koalitsiooniparteide büroode koostöök koalitsiooni kujundamise perioodil ning põhimõtteid nende poliitikate sisseviimiseks seadusandlusse ja valitsuse programmi; lisaks tuleks selles sätestada reeglid, mille alusel valitsuskoalitsiooni parlamendifraktsioonid kohustuvad toetama valitsuse seisukohti, fraktsioonide vahelise koostöö põhimõtted ning piirid, mille raames on fraktsioonidel lubatud omada kontakte muude parlamendis esindatud poliitiliste jõududega;
- võime kujundada süsteem, mis kindlustaks kõigi koalitsioonipartnerite arvamuste arvessevõtmise valitsuse aruteludel ja töö lõpptulemustes. See süsteem peaks koosnema koalitsiooniparteide ja valitsuse koostööst erinevatel tasanditel, lisaks on vajalik sellise mehhanismi loomine, mis tagaks kontrolli ning igapäevatoos esilekerkivate probleemide lahendamise, st tuleks luua süsteem mitte koostöö üldsuundade ja aluste analüüsimiseks, vaid kokkulepete saavutamiseks üksikküsimustes ning konkreetsete ülesannete elluviimiseks;
- võime tagada koalitsiooniparteide parlamendifraktsioonide eelnev teavitamine valitsuse poolt esitatavatest eelnõudest ning nende heakskiit valitsuse eelnõudele. Sellisel juhul võib oodata, et eelnõud läbivad vastavad seadusandlikud protseduurid ilma suuremate tõrgeteta;

14. Grzegorz Rydlewski on Poola peaministri kantselei juht.

15. Käesolev kirjutis on valminud enne 21. sept. 1997. a valimisi ja valitsuskoalitsiooni vahetumist ning enne uue konstitutsiooni jõustumist 21. oktoobril 1997.a. (Toim. märkus.) Sarnased arengud on jätkunud ka pärast viimaseid valimisi: moodustatud on uus koalitsioonivalitsus, mis koosneb Solidaarsuse ja Vabadusliidu esindajatest. (Tõlk. märkus.)

- võime vajaduse korral vormida ja tugevdada koalitsiooni kriisolukordades, kaasa arvatud selliste mitteavalike vahendite abil nagu kiire kokkuleppe saavutamine, konsultatsioonid ja pingete maandamine. Sellistel puhkudel tuleb raudse järjekindlusega järgida tõhususe ja konfidentsiaalsuse nõudeid.

2.1. Valitsuse Keskasutuste Reform

Üks põhjuseid 1996.a valitsuse keskasutuste reformi alustamiseks Poolas oli püüde valmistada ette ministrite nõukogu organisatsioonilist struktuuri ja tööpõhimõtteid, mis oleksid suunatud poliitika- ja otsustetegemise vajadustele koalitsioonivalitsuste korral. Selles kontekstis tuleb eriti rõhutada õiguslike vahendeid, mis tõid endaga kaasa järgmised muutused:

- peaministri kui valitsuse tegevuse korraldaja positsiooni tugevdamine;
- valitsuse töös osalevate ministrite õiguste ja kohustuste selge sõnastamine;
- põhimõtete kinnitamine valitsuse esindamiseks teiste organite suhtes, tagamaks valitsuse positsioonide ühtse sisulise ja poliitilise esitamise;
- poliitika kujundamise ja analüüsi eest vastutavate poliitiliste nõunike ametlik eristamine valitsuse administratsiooni teistest töötajatest, kellest värbamisprotsessi eduka läbimise järel saavad riigiteenistujad;
- peaministri kantselei ümberkujundamine institutsiooniks, mis vastutab ministrite nõukogu ja peaministri organisatsioonilise ja seadusandliku toetamise eest, samuti planeerides, analüüsides ja jälgides koalitsiooni poolt paika pandud poliitikate elluviimist;
- Valitsuse strateegiliste uuringute keskuse loomine — institutsioon, mis abistab valitsust strateegilise planeerimise, majanduslike ja sotsiaalsete arengute ennustamise ning lühiajaliste ja keskmise pikkusega kavade sisu ja rakendamise strateegilistele plaanidele ja poliitikatele vastamise kontrolli alal.

Valitsuskoalitsiooni tööpõhimõtted on Poolas reguleeritud poliitiliste tavadega. Selles valdkonnas puuduvad põhiseaduslikud normid või muud õigusaktid. Samuti ei käsitle ükski õigusakt valitsuskoalitsioone kui selliseid. Võimalikud on nii “programmilised” kui muul alused loodud koalitsioonid. Alates 1993.a valimistest võimul oleva Poola Talurahva Partei ja Demokraatliku Vasakalliansi koalitsioonist on peamised koostööelemendid olnud järgmised: koalitsioonileping, mõlema partei liidrite *ad hoc* kohtumised ning peaministri poolt korraldatud mõlema partei liidrite ebaregulaarsed kohtumised. Need koostöömehhanismid pole praktikas olnud ei rahuldavad ega ka asjakohased. Seda tunnistavad järgmised faktid:

- koalitsioonipartnerite vaheliste vastuolude hulk ja ulatus, mis jõudsid tihti avalikkuse ette tänu parteiliidrite avalikele teadaannetele;
- parteiliidrite ja peaministri dialoog läbi ajakirjanduse;
- sagedane mõlema partei parlamendiliikmete erinev käitumine ning vastuseis valitsuse ettepanekutele.

2.2. Avalikkuse Toetuse Puudumine Ja Erinevused Koalitsioonipartnerite Programmides

Asjade selline seis tuleneb mitmest tegurist. See tuleneb osaliselt poliitilise teadlikkuse tasemest Poolas. Täpsemalt tähendab see avalikkuse toetuse puudumist parteide otsesele mõjule valitsuse tegevuse ja otsuste üle. See on tingitud negatiivsest hinnangust 1989.a eelsele perioodile, mil valitsus oli loosungi

“valitsus valitseb ja partei juhib” kohaselt vaid Poola Ühendatud Töölispartei väljatöötatud poliitikate elluviija. Teiseks tuleneb koalitsioonipartnerite programmide erinevustest valitsuskoalitsiooni võimetus poliitikaid kujundada ja otsuseid vastu võtta. Erinevusi esineb ka sellistes põhimõttelistes küsimustes nagu Poola Euroopa Liiduga integreerumise tee, põllumajanduse toetamine ning Poola tingimustes väga olulised religioossed ja maailmavaatelised seisukohad. Muud peamised seisukohtade lahknemise põhjused on ajaloolist laadi. Veel enam, valimiskampaania künnisel üritavad mõlemad koalitsioonipartnerid säilitada võimalusi osalemaks valimiste järel erinevates liitudes.

Mis puutub haldusreformide juhtimisse, siis rõhutab Poola kogemus koalitsioonisüsteemi poliitika- ja otsustetegemisel samuti valitsuse liikmete ja koalitsiooniparteide liidrite vaheliste suhete tähtsust. Koalitsiooniparteide liidrite puudumist valitsuses võib koalitsiooniparteide liikmete poolt pidada koalitsiooni poliitilise tahte elluviimist ohustavaks teguriks Ministrite Nõukogu töös ning parlamendi toetust valitsuse algatustele vähendavaks teguriks.

3. Roots: Poliitika Kujundamine Ja Otsustetegemine Koalitsioonisüsteemis

Peter Egardt¹⁶

3.1. Konstitutsionaalsed Erinevused

Iseenesestmõistetavatel põhjustel peab poliitika kujundamine erinema üsna oluliselt sõltuvalt valitsuse põhiseaduslikust raamistikust. Presidentaalses süsteemis otsustavad valitsuse tegevusvabaduse üle presidendi roll ning presidendi, peaministri ja valitsuse vahelised suhted.

Rootsis on peaministril palju võimu. Kõige olulisem on see, et peaminister mitte ainult ei nimeta, vaid ka vabastab oma ministreid ametist. Ministrid on formaalselt iseseisvad võimukandjad, kuid kuna kõik valitsuse otsused on kollektiivsed ja valitsus (mitte iseseisvad ministriumid või ministrid) võtab vastu enam-vähem kõik otsused, siis on ministrite iseseisvus vähem oluline. Sellest hoolimata on vastavalt Rootsi seadustele valitsus alates 1. jaanuarist 1997 üks ja mitte kolmteist võimukandjat nagu varem. Ministritel on õigus valitsuse otsustega mitte nõustuda ja lisada oma eriarvamus valitsuse istungi protokollile. Kuna peaministril on õigus ministreid ametist vabastada ja neid ametisse nimetada kehtib see rohkem teoorias kui praktikas ja mittenõustumise õigust kasutatakse ettevaatlikult.

Parlamendi ja valitsuse vahelised formaalsed suhted on väga olulised. Rootsis nimetab peaministri kandidaadi parlament, kelle peab — vähemalt passiivselt — heaks kiitma enamuse parlamendi liikmetest. Valitsuse koondamine ja ülesehitus on kabineti ülesanne. Kui ministriks nimetatakse parlamendi liige, ei ole tal valitsuses olemise ajaks lubatud säilitada parlamendi liikme kohta. Sama kehtib ka riigisekretäre kohta. Parlamendi liikmeid võib nimetada mingi ministriumis erieksperdiksi, olles jätkuvalt parlamendi liikmed, kuid neile ei maksta ministriumis rohkem kui ühe päeva töötasu nädalas.

3.2. Erinevad Koalitsioonid

Koalitsioonivorme on palju erinevaid. Ning erinevad koalitsioonid peavad erinevalt töötama. Kui koalitsioonil on parlamendis enamuse kohtadest, on suhteid parlamendiga üsna lihtne käsitleda. Kõige olulisem on parteidistsipliini hoidmine. Kui tegemist on vähemusvalitsusega, peab ettepanekutele toetuse saamiseks parlamendis kasutusele võtma erilisi meetmeid. Näiteks läbirääkimised teiste parlamendi parteidega või muud vahendid parlamendis vajaliku enamuse saavutamiseks.

Kahest parteist koosnevat koalitsiooni on nähtavasti võimalik käsitleda erinevalt koalitsioonist, mis koosneb kolmest või enamast parteist. Kolme partei puhul on oht, et kaks parteid ühinevad kolmanda üle domineerimiseks. Nelja partei puhul on sellist situatsiooni kergem lahendada.

Seega peab neljast parteist koosnevat vähemuskoalitsiooni organiseerima ja käsitlema üsna erinevalt enamuskooalitsioonist, mis koosneb kahest parteist.

16. Peter Egardt on Stockholmi Kaubandus-Tööstuskoja tegevdirektor. Ta töötas majandusministri (Moderaatide partei liider) erieksperdina Rootsi valitsuse juures 1979. kuni 1981. aastani. Hr. Egardt vastutas erinevate valitsuse poliitikate eest, näiteks: kaitsepoliitika, hariduspoliitika, sotsiaalhoolekanne ja põllumajandus. Valitsus koosnes kolmest mitte-sotsialistlikust parteist. Aastatel 1981. kuni 1991 töötas ta Moderaatide parlamendigrupi peasekretärina. Partei oli sel perioodil opositsioonis. Aastatel 1991. kuni 1994. oli ta peaministri riigisekretär ja valitsuse *Chef de Cabinet*, täites peaülesandena valitsuse poliitikate koordineerimise ülesannet. Valitsus koosnes tollal neljast mitte-sotsialistlikust parteist ja oli vähemusvalitsus.

3.3. Ettevalmistused

Minu kogemuste põhjal on ülioluline tulevase koalitsiooni planeerimine ja ettevalmistamine pikka aega enne valimisi. Ilma hoolsa ettevalmistuseta on tõenäosus, et koalitsioon kestab mandaadi kehtivuse aja lõpuni või isegi võidab valimised, väga väike.

Kaks või enam parteid ei suuda koalitsioonis edukalt koostööd teha kui neil ei ole reaalsusest ühist ettekujutust. Nad peavad kokku leppima majanduse põhiküsimustes: kas praeguse riigivõla ja eelarve puudujäägiga on probleeme? Kui suured need on? Millised on peamised põhjused? Millised on peamised lahendused?

Partei, mis soovib juhtida tulevast koalitsiooni võib võimuletulekuks ette valmistada, opositsioonis olles tehes tulevaste koalitsioonipartneritega koostööd (eeldusel, et tulevane koalitsioon ei hõlma hetkel valitsuses olevaid parteisid). Seda võib teha ka koostööd formaalselt kinnitamata — tavaliselt on parteidele oluline oma profiili ja erinevuste säilitamine teatud küsimustes erinevalt teistest opositsiooniparteidest. Mõned võimalikud tegevused on alljärgnevad:

1. Kohtumised ja arutelud kitsas ringis kõikide parteide kõrgete esindajatega. Väljastpoolt kutsutud lektorid esitavad oma arvamuse mitmetes küsimustes ja teemadel (rahandus- ja finantspoliitika, energia, elamuehitus, jne.), millele järgnevad küsimused ja vastused. Kui kutsutud külaline on lahkunud, jätkavad poliitikud arutelu isekeskis. Midagi ei otsustata. Konsensusele jõudmine pole oluline. Oluline on arutelu ise.
2. Regulaarsed kohtumised asjasse puutuvate parlamendiparteide juhtidega ja nende parteide juhtidega parlamendis (juhul kui need on erinevad). Regulaarsed kohtumised parteide parlamendigruppide peasekretäridega, kui need positsioonid eksisteerivad. Eesmärk on arutada parlamendis arutlusel olevaid ja üldisi parteipoliitilisi küsimusi. Vahel täidavad need kohtumised ka ühistegevuse üle otsustamise eesmärgi.
3. Asjassepuutuvate parteide esindajate kohtumised enne parlamendi töögruppide kohtumisi, kus võimaluse korral otsustatakse ühistegevuse üle.
4. Ühissetpanekud parlamendis. Ühised tingimused komisjonides ja parlamendis.

Arukas on pidevalt registreerida kõik küsimused, milles parteid nõustuvad ning samuti küsimused, milles ei olda ühel nõul ja mida peab tulevikus lahendama.

3.4. Läbirääkimised

Valitsuse moodustamiseks on mitu erinevat võimalust. Tulevasi peaministreid on teatud väitmas “ma tahan, et laudad oleksid tühjad”, mõeldes sellega, et tulevases valitsuses osalevad parteid saaksid alustada võrdsetel alustel. Probleemid tuleb lahendada nende üleskerkimisel. Oluline on kõigepealt jaotada ministrikohad valitsusparteide vahel ja siis “tööle hakata”. Minu arvates on selline lähenemine enam-vähem määratud ebaõnnestumisele. Ükskõik kui arukas valitsuse sisese koordinatsiooniaparatuuri korraldus ka on, selgub peagi, et kui ei ole olemas ühist poliitilist päevakava, millele toetuda, võivad suured ja isegi väikesed poliitilised lahkarvamused üsna kergelt muuta valitsuse liikumisvõimetuks ja lõpuks viia selle lagunemiseni.

Minu kogemuste põhjal kasvab valitsuse püsijäämise võimalikkus koos ettevalmistuste suurema põhjalikkusega. Kui te olete planeerimisel piinlikult täpsed ja sama täpsed püüdes läbi rääkida võimalikult

palju poliitilisi küsimusi enne valitsuse moodustamist, siis on teil paremad on väljavaated poliitiliste eesmärkide saavutamiseks ja valitsuse kooshoidmiseks (ning järgmiste valimiste võitmiseks).

Alljärgnevalt kirjeldan lühidalt nelja partei vaheliste läbirääkimiste protsessi peamist sisu Rootsisis (Moderaatide partei, Liberaalne partei, Keskpartei ja Kristlik-Demokraatlik partei), mille eesmärk oli valitsuse moodustamine aastateks 1991 kuni 1994:

1. Vahetult peale 1991 aasta üldvalimisi palus parlamendi spiiker suurima partei liidril, Moderaadid (Carl Bildt), analüüsida koalitsioonivalitsuse moodustamise võimalikkust.
2. Ta pöördus kolme teise partei liidri poole, et küsida, kas nad on põhimõtteliselt huvitatud või mitte. Vastused olid jaatavad.
3. Nimetati kolm erinevat gruppi, millesse kuulus üks esindaja igast parteist. Ühe grupi ülesanne oli arutada makromajanduslikke küsimusi, et sõnastada valitsusele ühine makromajanduslik strateegia. Teine grupp arutas maksudega seotud küsimusi, et teha ühise platvormi ettepanek neljale parteile. Kolmandat ja kõige tähtsamat gruppi kutsuti täidesaatvaks grupiks. Sinna kuulusid kolme parlamendis juba esindatud partei peasekretärid ning samuti Kristlik-Demokraatide tulevane koordinatsiooniga tegelev riigisekretär. Sel hetkel ei olnud nad parlamendis esindatud. Esimesed kaks gruppi andsid oma tegevusest aru täidesaatvale grupile.
4. Täidesaatev grupp arutas läbi kõik olulisemad poliitilised teemad. Varasemad ühissettepanekud ja parlamendis esitatud tingimused pandi kirja. Ettepanekud, mille üle parlament veel otsustanud ei olnud pandi nimekirja, et vaadata, millised ettepanekud tuleks tagasi võtta ja millised peaksid jääma parlamendi otsust ootama. Kõige olulisem oli nimekiri küsimustest, milles asjasse puutuvatel parteidel võis olla eriarvamusi.
5. Selgus, et võimalike probleemküsimuste nimekiri sisaldas kokku 147 eraldiseisvat küsimust või tervet poliitikavaldkonda. Nimekirjas sisaldasid näiteks: silla ehitamine Rootsi ja Taani vahele, haridus, hõlmamata jõgede kaitse, alaealiste kuritegude karistused ja erinevate sotsiaalkindlustuse süsteemide toetuste erinevad tasemed.
6. Täidesaatev grupp nimetas seejärel mõnes valdkonnas allgrupid, muuhulgas ka hariduse ja elamuehituse jaoks, millesse kuulus igast parteist üks esindaja. Nad pidasid edukalt läbirääkimisi oma valdkondades ja andsid täidesaatvale grupile aru, mis kiitis väikeste muudatustega nende ettepanekud heaks. Niiviisi lahendati osa 147 küsimusest.
7. Täidesaatev grupp tegeles kõigi ülejäänud küsimustega ise. Vajaduse korral paluti abiks eksperte. Peale ainult ühe nädala pikkusi läbirääkimisi (mis kestsid nii ööl kui päeval) oli täidesaatev grupp valmis parteiliidritele aru andma. Lahendatud oli umbes 140 küsimust. Käes hoiti allkirjastatud protokolle detailsete lisadega. Täidesaatev grupp ei suutnud leida ühist meelt vähem kui kümnes küsimuses. Need jäid lahendamiseks parteiliidritele.
8. Parteiliidrid pidasid nendes küsimustes läbirääkimisi. Mitmel korral kuulati ära parlamentaarsed parteigrupid. Nendega oli konsulteeritud ka täidesaatva grupi läbirääkimiste ajal. Mõne päeva pärast oli ka ülejäänud küsimustes olemas ühine arusaamine.
9. Tulevane peaminister edastas seejärel teiste parteide liidritele esialgse valitsusdeklaratsiooni, mis pidi esitatama parlamendile peale uue valitsuse ametisse nimetamist. Iga sõna analüüsiti tähelepanelikult, kuna aga valitsusdeklaratsioon põhines täidesaatva grupi läbirääkimiste protokollil, lõpetati läbirääkimised suhteliselt lühikese aja jooksul.

10. Kuni käesoleva hetkeni ei olnud ametisse nimetatud peaministrikandidaat alustanud oma kolleegidega sisulisi läbirääkimisi ministrikohtade ja ministeeriumide jagamiseks, mis loomulikult pidid põhinema valimistulemustel. Eesmärgiks oli kõigepealt mingi tasakaaluni jõudmine. Kui mingil parteil oli mingis küsimuses väga selge seisukoht, siis anti neile selle ministeeriumi ministrikoht. Kui ministeeriumil oli rohkem kui üks minister, siis pidid mõlemad ministrid sisemise vastasseisu vältimiseks pärinema ühest parteist. Siiski oli reeglil ka üks erand: rahandusministeerium (ja täpsemalt ka välisministeerium, kus kaks ministrit olid Moderaatide partei liikmed, kuid välisabi ja inimõiguste eest vastutav minister Kristlik-Demokraatliku partei juht).

Alles pärast nende sammude edukat elluviimist oli tulevasel peaministril võimalus spiikerile teatada, et ta on valmis moodustama koalitsioonivalitsust. Kuna tegemist oli vähemusvalitsusega, siis lepiti varem ühe väiksema parlamendi parteiga kokku, et see ei ole aktiivselt tulevase valitsuse vastu ja ei liitu opositsioonijõududega, keda juhtisid sotsiaaldemokraadid.

Kogu läbirääkimiste protsess kestis umbes kaks nädalat. Kui need läbirääkimised ei oleks toimunud, oleks valitsusel olnud palju raskem otsuseid vastu võtta ja püsivaid poliitikaid rakendada. Läbirääkimised olid suures osas eeltingimus tulevase valitsuskalitsiooni edukale poliitika ja otsustetegemisele.

3.5. Meeskonna Ülesehitamine

Tegelik töö ei alga enne kui valitsus on paigas. Ministrid, kellel tihti pole kogemusi valitsuse või ministeeriumi töös, leiavad end ümbritsetuna ametnikest, kes soovivad oma ministrit informeerida paljudel erinevatel teemadel.

Parteiorganisatsioon, avalikkus, lobby-grupid, tööstustootjad, ametiühingud, meedia ja teised soovivad ministri kohta ja väga sageli teda mõjutada. Tal on pidev oht saada oma päevakava ohvriks. Strateegiliseks mõtlemiseks ja planeerimiseks jääb vähe aega. Tulemuseks võib kergelt saada silmaklappidega suhtumine kõigesse, mis jääb ministri enda ministeeriumi valitsemisalast välja. Kuigi oled valitsuse liige, ei ole valitsus sinu asi.

Seepärast on koalitsioonivalitsuses väga oluline, et peaminister püüaks vähehaaval sisendada valitsusele meeskonnavaimu. Iga minister peab tundma vastutust valitsuse kui terviku eest ja aktiivselt osa võtma strateegilistest nõupidamistest. Nad peavad olema võimelised nägema sidet nende enda vahetute ülesannete ja valitsuse üldise strateegia vahel.

Meeskonna ülesehitamist võib loomulikult korraldada mitmel erineval moel. Koalitsioonis on oluline, et kõik ministrid kohtuksid regulaarselt. Ainult ühe partei ministrite regulaarsed kohtumised võivad mõjuda hävitavalt.

Minu arvates on samaväärselt oluline, et ministrid kohtuksid mitte ainult valitsuse koosolekul ja teistel ametlikel koosviibimistel, vaid et nad tutvuksid teineteisega ja naudiksid üksteise seltskonda. Peaminister võib kõiki teisi kutsuda õhtustele koosviibimistele või õhtusöögile, kus ei võeta vastu mitte ühtegi otsust. Võib korraldada ka tösisemaid kohtumisi, kus arutletakse strateegilistel teemadel ja väljastpoolt valitsust kutsutud spetsialistid tutvustavad arutatavat küsimust. Siiski on oluline, et sellistel kohtumistel ei võetaks vastu ametlikke otsuseid.

Valitsus peaks vähemalt korra aastas kohtuma pikemaks seminariks (näiteks nädalavahetuseks), et arutada ja otsustada strateegiliste küsimuste üle. Väiksemaid küsimusi peaks valitsuse ametlikel koosolekul vältima ja need tuleks lahendada otsustetegemise protsessi madalamatel tasemetel.

Siiski on märkimist väärt, et juhul kui teil pole õnnestunud valitsusse meeskonna vaimu vähehaaval sisendada, on dünaamilise otsustetegemise protsessi ja valitsusaparaadi loomise võimalused palju väiksemad.

3.6. *Juhtimisohjade Haaramine*

Valitsus on tihti end ise valitsev organ. Lugematu arv ametnikke teavad rutiini ja samuti seadusi ja reegleid. Ministeeriumi seinte vahel on tihti “kultuuripärand”. Seepärast on ministri jaoks oluline alates esimesest päevast oma tegevuskava ise paika panna. Eelpoolmainitud Rootsi näites sai iga minister koopia läbirääkimiste lõpptulemustest tema vastutusalas. Seda tunti “kaane” nime all. Ning ministri ülesanne oli kindlustada, et ametnikud hakkaksid kohe alguses läbirääkimiste tulemustest alguse saanud seaduseelnõusid ette valmistama. Nii oli minister võimeline koostama tegevusplaani näidates, et kõik on algusest peale tema kontrolli all.

Kuid veel olulisem on, et koalitsioon ja kabinet saaks oma kontrolli alla kogu valitsuse. Selles on peaminister ja valitsuskabinet loomulikult kesksed tegurid. Kontrolli haaramine võib varjatult tähendada peaministri poolt teatud diktaatorlikku valitsemisstiili. See ei ole soovitatav, eriti koalitsiooni puhul. (Võrdle ülalmainitud meeskonna ülesehitamise tähtsusega). Kuid teisalt peavad ministeeriumides kõik kursis olema valitsuse strateegiatega ja eesmärkidega ja vastavalt tegutsema. Selleks on vaja erilisi kaalutlusi. Riigi konstitutsiooniline raamistik võib võimalikele tegevustele ja meetmetele takistusi seada. Kuid selles raamistikus tuleb meetmeid rakendada, et kindlustada valitsuse kaalutluste, otsuste, juhiste, eesmärkide ja strateegiatega imbumine kogu valitsusaparaadi sisse. Järgnevalt mõned näited Rootsi perspektiivist:

1. Nagu ülevalpool märgitud on Rootsi peaministril tugev võim. Kõige olulisem on tema õigus ministreid nimetada ja ametist vabastada. Sellest tulenevalt on valitsuse kantseleil võrreldes teiste ministeeriumitega väga tugev positsioon. Peaministri riigisekretär oli ka *Chef de Cabinet*, ning samuti valitsuse kesksete teenuste ameti juhatuse esimees. Kuna ta tegutses peaministri volitusel, oli ta võimeline administratsioonile ja teistele riigisekretäridele juhtnööre andma.
2. Rootsis võetakse enam-vähem kõik valitsuse otsused vastu kollektiivselt. Kõik valitsuse otsused tuleb korralikult ette valmistada. Selle hulka kuulub eeltöö jooksul suhtlemine teiste ministeeriumitega ja valitsuse kantseleiga. Läbirääkimiste üks etapp peab toimuma enne küsimuse saatmist valitsusele otsustamiseks. Seega saavad valitsuse kantselei ja peaminister alati kontrollida menetluses olevaid küsimusi ning neil on võimalik sekkuda juba protsessi algusfaasis.
3. Rahanduspoliitika ja riigieelarve on kõikide valitsuste jaoks keskse tähtsusega. Seepärast on oluline tugev side või telg valitsuse kantselei ja rahandusministeeriumi vahel. Kui nendevaheline koostöö ei ole edukas, siis ei ole edukas ka valitsus. Kasulik võib olla enne riigieelarve projekti ettevalmistamist kõikidele ministeeriumitele valitsuse poolt kätte jagada eelarvepiirid. Need piirid võiksid üheskoos ette valmistada valitsuse kantselei ja rahandusministeerium. Neist viimasel on eeldatavasti parimad ekspertteadmised ja esimesel poliitilised teadmised selle kohta, mis on poliitilisest vaatevinklist mõistlik ja mis vastab valitsuse strateegiatele ja keskpikkadele eesmärkidele.
4. Et anda avalikkusele selge ja arusaadav sõnum, on oluline kindlustada kõikide valitsuse liikmete küllaldane informeerimine ja meetmete selgitamine ning nende sidumine strateegiatega sarnaselt kõigis ministeeriumites, riigisekretäride, infoametnike ja riigiametnike poolt.

5. Kui te olete Euroopa Liidu liige — või peate ühinemisläbirääkimisi — on oluline Euroopa Liidu küsimuste sulandamine valitsuse igapäevatöösse. EL-i ei peaks käsitlema välispoliitika osana. EL küsimused on enam-vähem alati sisepoliitika osa ning neid tuleb nii ka käsitleda. Samal ajal on välisministeerium alati tihedalt seotud EL küsimustega. Seepärast on neis küsimustes oluline tugeva sideme olemasolu valitsuse kantselei ja välisministeeriumi vahel. EL küsimusi on arvatavasti kõige parem koordineerida peaministri ja valitsuse kantselei läheduses kui mitte selle seest.
6. Ärge kunagi unustage riigiametnikke! Riigiametnikud on need, kes tegelikult valmistavad ette kogu seadusandluse kõigi detailidega. Kui nad ei tea valitsuse prioriteete, strateegiaid ja eesmärke, siis nad ei tegutse nii nagu nad informeerituse korral saaksid seda teha. Administratsiooni administreerimine on seepärast väga oluline. Samuti on oluline kõigi riigiametnike, või vähemalt juhtivate ametnike informeerimine ja koolitamine.

3.7. Koalitsiooni Koordineerimine

Ideaali järgi peaks koalitsioon põhinema koalitsiooniparteide vastastikusel usaldusel. Kõik osalised peaksid olema toimuvast hästi informeeritud. Ühe partei kahtlustused teise suhtes olulise informatsiooni varjamises võivad mõjuda hävitavalt.

Koalitsioon ei sõltu ainult sellest kui hästi valitsuse sisemine töö funktsioneerib. Koalitsioon sõltub oma ettepanekute heakskiitmisel sama palju parlamendi ja koalitsiooniparteide ning nende liikmete toetusest.

Muidugi on koalitsiooniparteidele väga tähtis, et parteiliikmed üle riigi ja nende parteiorganisatsioon saaks aru koalitsiooni ettepanekutest. Arusaadavalt on need tihti läbirääkimiste kompromisside tulemused.

Koordinatsiooniprotsessi eesmärk peaks olema:

- kindlustada informatsiooni jõudmine kõigile õigel ajal;
- teha kindlaks, et koalitsiooniparteid tunnevad, et nad osalevad kõigis olulisemates küsimustes ja tegevustes ning neil on võimalus soovi korral oma arvamust avaldada;
- kindlustada valitsuse otsuste positiivne vastuvõtt parlamendis;
- kindlustada valitsuse otsuste vastuvõtmine õigel tasandil; ja
- jätta valitsusele ruumi kontsentreerumiseks strateegilistele teemadele ja pikaajalise tähtsusega küsimustele.

Koordinatsiooniprotsessi eesmärkide saavutamiseks on arvatavasti palju võimalusi. Kasutatavad vahendid sõltuvad koalitsiooni põhiseaduslikust raamistikust. Järgnevalt toon mõned näited Rootsi kogemustest:

1. Koordineeriv organ peaks soovitatavalt asuma valitsuse kantseleis. Igal koalitsiooniparteil ei ole vaja isiklikku koordineerimisorganit oma parteiliidri juures (kui nad on samal ajal ministrid). Kui see on nii, siis kipuvad koordineerimisorganid end nägema mitte kui valitsuse teenistuses olevana vaid pigem oma partei juurde kuuluvana.
2. Koordineerivat organit peaks juhtima tuntud poliitik. Rootsis koosnes aastatel 1991 kuni 1994 koordineeriv organ ühest riigisekretärist iga partei kohta. Nende käsutuses oli igapähe viis koordineerimismetnikku. Peaministri riigisekretär tegutses kui *primus inter pares*.

3. Võimaluse korral peaksid koorineerivad riigisekretärid viibima valitsuse istungitel.
4. Koordineerimisametnikud peavad olema pidevalt kontaktis oma partei parlamendiliikmetega, et diskuteerida kõikidel teemadel, millega koorineerimisorgan tegeleb. Selle eesmärgiks on saada nõu, kuidas erinevate küsimuste puhul käituda ja teada, kus on kompromissi piirid ja muu. Kõige olulisem on parlamendiliikmete informeerimine kindlustades seega valitsuse tulevaste otsuste hea vastuvõtt parlamendis.
5. Kui põhiseadus ja muu seadusandlus seda lubab, on soovitatav lasta koalitsiooni parlamendifraktsiooni liidritel viibida valitsuse istungitel. Nad oleksid sel juhul võimelised selgitama oma fraktsioonile valitsuse kaalutlusi ja looma parlamendis valitsuse otsustele toetust. Samal ajal saavad parlamendifraktsioonide juhid enne otsuste tegemist valitsusele edastada fraktsiooni arvamusi.
6. Koordineerimisametnikud peaksid olema võimelised lahendama väiksemaid küsimusi. Kui nad ei ole ühel meelel, siis peaksid küsimuse lahendama koorineerivad riigisekretärid. Kui ka nemad ei ole võimelised seda tegema, peaksid nad siiski püüdma vältida küsimuse toomist valitsusse. Võibolla on küsimust võimalik lahendada koalitsiooniparteide liidrite vahel?
7. Valitsuse istungid peaksid piirduma ametlike otsuste vastuvõtmisega ning harva peaks olema vajalik neid küsimusi arutada, kuna nad peaksid olema korralikult ettevalmistatud muuhulgas ka koorineerimisorgani kaudu. Rootsis otsustas valitsus aastatel 1991 kuni 1994 igal neljapäeval ametlikult keskmiselt 300 küsimust. Tavaliselt võttis see vähem kui 30 minutit. Seejärel arutas valitsus olulisemaid strateegilisi küsimusi, otsustasid ministeeriumite juhiste üle, jne. Ministeeriumite vahelised lahkarvamused väiksemates küsimustes ei jõudnud kunagi valitsusse, kuna peaministri riigisekretär vastutas valitsuse iganädalase päevakorra eest.
8. Nagu varem märgitud, on väga oluline tugeva sideme olemasolu valitsuse kantselei (koordineeriv organ) ja rahandusministeeriumi vahel ning samuti tugev telg eelnimetatute ja välisministeeriumi vahel EL küsimustes.
9. Valitsuse kaalutlused ja otsused peavad olema edastatud kogu keskvalitsusele võimalikult kiiresti. Rootsis alluvad riigisekretärid ainult oma ministritele, kuid nad on oma ministeeriumi kõrgemad riigiametnikud. Nad on seega vastutavad oma ministeeriumi juhtimise eest ja ministeeriumis töötavate ametnike eest. Riigisekretäride iganädalased kohtumised on olulised kõikide informeerimiseks valitsuse otsustest ja kaalutlustest. Peaministri riigisekretär käitub nendel koosolekutel kui *primus inter pares*. Koosolekud on olulised mitmel põhjusel, muu hulgas ka selleks, et kõik räägiksid ühte keelt (saavad aru teineteisest ja edastatavatest sõnumitest).
10. Kui on olemas spetsiaalsed infobürood või ametnikud igas ministeeriumis, siis on oluline, et info eest vastutavad isikud kohtuksid regulaarselt, selleks et siduda oma ministeeriumite tööga seotud info valitsuse üldise strateegiaga. Valitsuse kantselei infoülem võib käituda kui *primus inter pares*.
11. Isegi kui olete koalitsiooni kokku pannud piinlikult täpselt, kerkivad uued küsimused, mille üle ei ole veel läbirääkimisi peetud või neile mõeldud. Samuti peate te valmistuma järgmiseks valitsusperioodiks. Koalitsiooniparteide vaheliste sidemete tugevdamiseks võib olla tänuväärne keskse ja üldise "uurimisorgani" loomine valitsuse kantseleis. See organ võiks koosneda ühest "uurijast" iga koalitsioonipartei kohta. Rootsis lõime me sellise organi koorineerimisorgani otsealluvuses.

3.8. Asutused Väljaspool Valitsust

Rootsi keskvalitsus ei ole võimalikest väikseim. Iga ministeeriumi haldusalas eksisteerib suur hulk iseseisvaid asutusi. Koalitsiooni juhtimine on pingeline, kuid ei tohi unustada kõiki agentuure ja institutsioone, mis on loodud seaduste ja muude reeglite täidesaatmiseks. Need on asutused, millega avalikkus tihti kokku puutub. Nende institutsioonide maine mõjutab ka valitsuse mainet.

Tark valitsus kasutab neid asutusi ja teisi võimukandjaid oma sõnumi edastamiseks avalikkusele, kuid samuti — kõige olulisem — selleks, et kindlustada valitsuse kavatsuste elluviimine terves riigi administratsioonis.

Tihedad kohtumised maakondade juhtidega, riigiasutuste peadirektoritega ja teiste tähtsate ametnikega on üliolulised. Neid kohtumisi tuleks võimaluse korral koordineerida. Edastama peab nähtavaid eesmärgi ja selgeid sõnumeid. Siin võib valitsuse kantselei mängida suurt rolli.

3.9. Tsentraliseeritud Või Detsentraliseeritud Riigivalitsemine

See küsimus on väga aktuaalne ka koalitsiooni otsuste ja poliitikategemise protsessis. Selle teema arendamine ei mahu kahjuks käesoleva töö raamidesse.

3.10. Usutavus Ja Seaduspärasus

Koalitsiooni organisatsiooni ja selle poliitika ning otsustetegemiseks hea keskkonna loomise arutelu järel on oluline lisada, et koalitsioon — olenemata sellest, kas see töötab vastavalt ülaltoodule või mitte — ei hakka kunagi tööle kui tal ei õnnestu oma poliitikale saada laialdast usutavust. Need poliitikad peavad avalikkuse silmis ka seaduspärased olema. Kuid see on täiesti teine aruteluteema.

4. Taani: Poliitika — Ja Otsustetegemine Koalitsioonisüsteemis Adam Wolf¹⁷

4.1. Kokkuvõte

Alates 1982. aastast on Taanil olnud kuus erinevat koalitsioonivalitsust, mis ühe erandiga olid kõik vähemuskoalitsioonid. Aastatel 1982-93, kui valitsuskoalitsioone juhtisid konservatiivid, langes parteide arv koalitsioonis vähehaaval neljalt kahele. Sama on toimunud ka sotsiaaldemokraatide koalitsioonides alates 1993. aastast, mis võib viidata sellele, et koalitsioonivalitsuse elu ei ole alati lihtne.

Taani kogemused tunduvad näitavat, et erinevate parteide profiilide ja koalitsiooni solidaarsuse vahelised pinged on enamike koalitsioonide tsentrifugaaljõud. Koalitsiooni juhtpartei jaoks tähendab see võimul püsimiseks poliitilistes küsimustes koalitsioonipartneritele järele andmist. Väiksemate koalitsioonipartnerite jaoks tähendab see püüdlusi säilitada poliitilist identiteeti hoides juhtparteid teatud distantsi. Siiski näitab Taani kogemus, et pragmaatiline ja üksmeelne poliitiline kultuur, tugev koalitsiooniprojekt ja vähemuskoalitsiooni olemus mõjuvad koalitsioonipoliitikale liimina.

Kõik valitsused peavad tegelema erinevate ministeeriumite ja ühiskonna osade vahelise funktsionaalse koordineerimisega, kuid poliitikategemise protsessi Taani koalitsioonivalitsustes iseloomustab tugev rõhk koalitsioonipartnerite vahelisele poliitilisele koordineerimisele.

Koalitsiooni ja vähemusvalitsuse poliitikategemise juhtimiseks vajalik poliitiline paindlikkus eeldab poliitilist tundlikkust kõigil valitsemistasanditel. Ministritelt oodatakse regulaarseid kohtumisi oma koalitsioonipartneritega parlamendis ning nad peavad parlamendi ja kabineti koalitsioonipartneritele selgitama uusi poliitilisi algatusi enne nende esitamist valitsusele ametliku heakskiidu saamiseks.

Poliitilise koordineerimise kesksed institutsioonid on “koordinatsioonikomisjon” ja “kabineti majanduskomisjon”, mõlema liikmed määratakse poliitiliste kriteeriumite alusel. Esimene neist, mida juhib peaminister, keskendub peamistele poliitikaküsimustele ja strateegilistele otsustele. Teist juhib rahandusminister ja seal kohtuvad tavaliselt poliitikategemine ja eelarve kaalutlused. Välispoliitika komisjon koordineerib valitsuse seisukohti EL suhtes, kuid suunab tavaliselt olulisemad otsused, mis võivad potentsiaalselt sisaldada koalitsioonipartnerite vahelist konflikti, otsustamiseks koordinatsioonikomisjonile.

Peaminister mängib rahandusministri abiga juhtrolli kabineti suunamisel mööda kitsast koalitsiooni konsensuse rada. Tal peavad olema tihedad sidemed koalitsiooniparteide juhtidega. Kuna olulisemate ministrite käsutuses ei ole riigisekretäre või poliitilisi ametnikke, peavad nad lootma karjääriametnike peale, kes peavad kindlustama koalitsioonipoliitika dünaamika kohalolu igal otsustetegemise protsessi tasandil.

4.2. Sissejuhatus

Koalitsiooni poliitika- ja otsustetegemise küsimust võib käsitleda püüdes eristada koalitsioonisüsteemide üldisi jooni erinevates maades või keskendudes ühe riigi kogemusele.

17. Adam Wolf oli kahe Taani peaministri peamine erasekretär aastatel 1991 kuni 1995 ning on varem töötanud haldusjuhtimise valdkonnas rahandusministeeriumis. Käesoleval hetkel on ta Washingtoni Taani saatkonna nõunik.

Käesolev töö keskendub täielikult Taani viimase viieteistkümnepäevaste koalitsioonivalitsuste kogemusele. Sealjuures arvestab autor, et Taanile omased ajaloolised, kultuurilised ja institutsionaalsed tingimused 1980. ja 1990. aastatel on lahutamatud töös kirjeldatud "koalitsioonikogemustest". Nii püüavad erinevad "koalitsiooniprojektid" määratleda parajasti riiklikus päevakorras poliitiliselt elujõulisi lahendusi peamistele arutlusele olevatele poliitikaküsimustele.

Isegi sel juhul tundub olevat võimalik teatud "koalitsioonivalitsuse kogemuse" määratlemine, mida on iseloomustanud väga erinevad koalitsioonivalitsused, väga erinevate koalitsiooniprojektidega, väga erinevate poliitiliste katsumustega ja nõudmistega olukordades. Taani kogemus sisaldab koalitsioonivalitsustele omast dünaamikat ning samuti institutsionaalsete vastuste arengut sellele dünaamikale.

Töö esimene osa annab lühikese ülevaate peamistest institutsionaalsetest faktidest ja Taani koalitsioonivalitsuste ajaloost viimase viieteistkümnepäevaste jooksul. Osa 4.4 kirjeldab teatud koalitsioonivalitsuste dünaamikat: tsentrifugaaljõud ja tegurid, mis moodustavad koalitsioonide liimi. Taani koalitsioonivalitsuste poliitilise koordineerimise peamine struktuur, kaasa arvatud erilised institutsionaalsed jooned nagu näiteks valitsuskomisjonid, on toodud osas 4.5. Osa 4.6 käsitleb valitsuskeskust, mille järel 4.7 osa teeb mõned lühidat kokkuvõtted.

4.3. Koalitsioonivalitsuse Kogemus Taanis

Taani on konstitutsionaalne monarhia parlamentaarse valitsemisüsteemiga. Taani *Folketing*'i (parlament) iseloomustab erinevate parteide rohkus (hetkel 9) koos muutuvate koalitsioonidega valitsuse seljataga või valitsuse sees. Kuigi põhiseaduse järgi peaksid üldvalimised (põhinevad proportsionaalsel esindatusel) toimuma iga nelja aasta järel, toimuvad nad tegelikult tihedamini. Viimase 25 aasta jooksul on Taanis olnud üldvalimised 11 korral ja 15 erinevat valitsust.

Taanil on pikk vähemusvalitsuste traditsioon, mis mõjutab poliitikategemist kokkulepliku ja pragmaatilise stiili suunas. Väheste eranditega on sõjajärgsed valitsused olnud kas ühest parteist koosnevad vähemusvalitsused (sotsiaaldemokraatlikud ühe erandiga), või koalitsiooniga vähemusvalitsused. Vähesed enamusvalitsused olid kõik koalitsioonivalitsused.

Alates 1982. aastast (peale aastakümnet ühepartei-valitsusi) on Taanil olnud kuus erinevat koalitsioonivalitsuse varianti:

- konservatiivide juhtimisel neljapartei koalitsioon (1982 — 1988);
- konservatiivide juhtimisel kolmepartei koalitsioon (1988 — 1990);
- konservatiivide juhtimisel kahepartei koalitsioon (1990 — 1993);
- sotsiaaldemokraatide juhtimisel neljapartei koalitsioon (1993 — 1994);
- sotsiaaldemokraatide juhtimisel kolmepartei koalitsioon (1994 — 1996);
- sotsiaaldemokraatide juhtimisel kahepartei koalitsioon (1996 —).

Enamus nendest koalitsioonivalitsustest olid vähemusvalitsused. Ainult sotsiaaldemokraatide juhtimisel loodud neljapartei koalitsioon (1993-1994) omas parlamendis ühe häälega õrna enamust.

Nagu näitas Taani koalitsioonivalitsuste nimekirj alates 1982. aastast, tunduvad nii konservatiivide juhitud koalitsioonid 1982-93 kui ka sotsiaaldemokraatide juhitud koalitsioonid 1993. aastast tänaseni, kogevad koalitsioonipartnerite järk-järgulist vähenemist. Esimene konservatiivide poolt juhitud

neljapartei-koalitsioon (1982-88) oli üsna tugev, pidades kahel korral vastu üldvalimistele ja EL referendumile. Koalitsiooni kuueaastase eluaja jooksul toimus valitsuses mitu väiksemat ümberkorraldust, kuid koalitsioon ise jäi terveks. Peale 1988. aasta valimisi jätsid koalitsiooni juhtparteid kaks väiksemat tsentriparteid (Konservatiivid ja Liberaalid) koalitsioonist välja ja nende asemel kaasati koalitsiooni kolmas tsentripartei. See koalitsiooni muudatus oli arvatavasti taktikaline käik eesmärgiga koalitsiooni tugevdada kaasates partei, mis oli koalitsioonile põhjustanud parlamendis mitmed kaotused välispoliitika ja keskkonna küsimustes. Peale tugevat toetuse vähenemist 1990. aasta valimistel otsustas see kolmas partner valitsusest lahkuda sundides järelejäänud parteisid moodustama kahepartei koalitsiooni. See koalitsioon leidis end parlamendis üsna keerulises situatsioonis ja pidi lisaks veel tegelema Taani “ei”-ga Maastrichti lepingule 1992 aasta referendumil.

Peale seda kui üks “skandaal” sundis konservatiivist peaministrit, kes oli ametis püsinud üle 10 aasta, 1993. aastal tagasi astuma, suutis sotsiaal-demokraatlik partei veenda kõiki kolme väikest tsentriparteid ühinema uude neljapartei-koalitsiooni. Peale 1994. a. valimisi ei ületanud üks väikestest parteidest valimiskünnist (2%) ning ei pääsenud parlamenti ja teine partei kaotas poole oma kohtadest parlamendis. See kaotus oli arvatavasti üks põhjustest, miks see partei lahkus koalitsioonist 1996.a. detsembris, sundides allesjäänud kahte parteid moodustama praegust valitsust.

Kogemused alates 1982. aastast moodustavad järgneva koalitsioonivalitsuste poliitikategemise analüüsi tausta.

4.4. Koalitsioonivalitsuste Dünaamika

4.4.1. Koalitsioonivalitsuste Tsentrifugaaljõud

Taani koalitsioonivalitsuste ajalugu näitab, et elu koalitsioonis ei ole alati kerge. Üks klassikaline koalitsioonivalitsuste dünaamika seisneb parteide püsijäämise ja koalitsiooni ühtsuse vahelises pinges, mis viib väikeparteide lahkumiseni koalitsioonist ja juhtpartei vähenenud toetusele. See pinge tundub olevat peamine tsentrifugaaljõud Taani koalitsioonivalitsustes.

Koalitsiooni ühtsuse eest peab tihti maksma hääbuva partei profiiliga, kahaneva valijate toetusega ja traditsiooniliste valimisringkondade kriitikaga. Valitsuse iga partei — ka ühe parteiga enamusvalitsus — kohtab probleeme parteiideoloogia ja majandusliku ning institutsionaalse reaalsuse tasakaalustamisel, mis piirab tänapäeva valitsemist. Mingis ulatuses suudab koalitsiooni kogemus partei aktivistidele selgitada ideoloogilise selguse puudulikkust ja vabandada paratamatut partei positsioonide muutmist valitsuse poliitikaks kujundamisel. Teisalt kipub koalitsiooni konsensuse sõnastamise ja kaitsmise kitsas rada tekitama teravaid pingeid valitsuse sisemises ringis ühelt poolt ja partei aktivistide ning valimisringkondade vahel teiselt poolt.

Koalitsiooni juhtpartei kannab üldist vastutust koalitsiooni püsimise eest. Peaminister — Taanis toetab teda tihti tugev parteikaaslasest rahandusminister — teab, et koalitsiooni püsimine on tema partei võimulpüsimise võti ja näeb koalitsiooni ühtsuse loomist ja säilitamist oma peamise ülesandena. See ülesanne sisaldab tihedat kontakti koalitsiooniparteide juhtidega ja sügavat arusaamist koalitsioonipartnerite poliitilistest seisukohtadest. Kui hea läbirääkija peaks olema suuteline aru saada poliitilisest maastikust nii nagu tema vastane, siis kehtib see samaväärselt ka koalitsiooni juhi kohta. Koalitsiooni liider peab olema võimeline märkama ja hoiduma teemadest ja konfliktidest, mis võivad õhnestada koalitsiooni pikaajalist püsimist ning paigas peab olema varajase hoiatuse süsteem, mis annab koalitsiooniparteide juhtidele võimaluse hajutada plahvatusohtlikke teemasid enne kui need avalikkuse ette jõuavad.

See juhtiva koalitsioonipartei ja tema juhtivate valitsuse liikmete roll õõnestab tihti partei profiili ja on tihti — vähemalt pikaajalises perspektiivis — õõnestanud arvamusküsitlustes ja valimistel rahva toetust juhtpartei suhtes. Siiski ei ole Taanis vähenev toetus iseenesest koalitsiooni suurim oht, kuna koalitsioonil, millel on väikeste tsentriparteide toetus või need osalevad koalitsioonis, ei ole tihti mingit muud valikut peale väikese toetuse ka siis kui neil on parlamendis üsna nõrk vähemuspositsioon. Peamine oht juhtpartei tuleneb tavaliselt partei aktivistidelt ja parlamendi liikmetelt, kes arvavad, et nende positsioonid on ohus ja kellel on raskusi koalitsiooni kaitsmisega tänu koalitsiooni juhtide poolt põhjustatud vähestele poliitilis-ideoloogilistele tulemustele.

Sisemist ohtu koalitsiooni juhtpartei võimendab koalitsiooni ühtsuse loogika, mis sunnib peaministrit ja teisi juhtivaid valitsusliikmeid võtma vastu suuri otsuseid kitsas koalitsioonijuhtide ringis. Parlamendi liikmeid ja valimisringkondi informeeritakse alles hiljem ja neil oodatakse tihti hääletamist vastavalt sellele, mida öeldakse, samal ajal kui väiksemad koalitsioonipartnerid saavutavad tundlikes küsimustes oma tahtmise koalitsiooni püsimise sildi all. Partei aktivistidelt oodatakse peaministri ja valitsuse toetamist ja kaitsmist ka asjades, milles mitteparteilised positsioonid on poliitilises ülekaalus, samal ajal kui väiksemad koalitsioonipartnerid saavad tihti tegevusruumi teatud valitsuse poliitikate suhtes avalikkuse ees oma tingimuste esitamiseks.

Kuna koalitsiooni püsimine on ennekõike küsimus peaministri võimest juhtida valitsuse sisest ebakindlat tasakaalu, kipub partei aktivistide frustratsioon teravalt esile kerkima partei vaidlustes ideoloogiliste küsimuste üle, mis ohustavad siduda partei juhtkonna käsi ja sellega vähendada koalitsiooni püsimiseks vajalikku paindlikkust.

Isegi kui partei juhtkond suudab säilitada teatud paindlikkuse võib partei aktivistide kuhjuv poliitilis-ideoloogiline surve ulatada opositsioonile abistava käe koalitsiooni ideoloogilise nõrkuse ja sisemise lahknemise paljastamiseks.

Sarnaselt koalitsiooni juhtpartei tunnetavad ka väikesed koalitsiooniparteid probleeme koalitsiooni juhtimise kasulikkuse seletamisel kui samal ajal on vaja loobuda tugevatest parteilistest positsioonidest koalitsiooni ühtsuse nimel. Väike partei peab kandma hoolt rea poliitikate ja tegevuste eest, mida seostatakse põhiliselt peaministriga või teiste juhtivate poliitikutega, kes kuuluvad mõnda teisse parteisse. Hoolimata sellest, et juhtpartei püüab kindlustada koalitsioonipartnerite õiglast tunnustamist seoses valitsuse populaarsete otsustega, vaadeldakse valitsuse üldist tulemuslikkust ikkagi suures osas — positiivselt ja negatiivselt — kui peaministri ja tema meeskonna saavutust. Traditsioonilised toetajad avastavad äkki, et isegi valitsuse liikmena ei ole väike partei positsioonil, mis lubaks tal saada poliitikas oodatud tulemusi ja kuna tsentristlikud toetajad on tavaliselt jagunenud parem- ja vasaktsentristideks, eelistavad pooled toetajatest hoopis partei koostööd opositsiooniga — luues seega võibolla isegi võimaluse valitsuskoalitsiooni vahetumiseks.

Väikeste parteide osalemine koalitsioonis juhib suurel hulgal ressursse ära eriti parlamendi siseselt parteitöölt, kus ülejäänud parlamendi liikmed — valitsuse liikmed tulevad tavaliselt parlamendist — peavad katma kogu küsimuste ja komisjonide ringi väiksema arvu inimestega. Lisaks sellele arvavad allesjäänud parlamendi liikmed — kes on tihti pettunud, et neid ei määratud ministriks — et nad ei saa piisavalt informatsiooni ja neil on järjest vähem mõjuvõimu partei poliitika üle, kuna kõik suuremad otsused on nüüd osa valitsuse sisemisest otsustetegemise protsessist.

Need tingimused kipuvad looma kasvavat survet partei profiili suurendamiseks ning koalitsiooni lojaalsuse ja partei püsimise konflikti rõhutavad veelgi arvamusküsitlused, mis näitavad vähem lojaalsete koalitsioonipartnerite kasvavat toetust. Enamikes koalitsioonides on parteide vahel silmnähtav võistlus — parlamendi lihtliikmed mängivad selles partisanaktivistide ja valitsuse liikmed lojaalsete koalitsiooniliikmete rolle.

4.4.2. Koalitsioonipoliitika Liim

Taani kogemust hinnates tunduvad mitmed tegurid tasakaalustavat koalitsioonivalitsuste tsentrifugaaljõude ning toetavat solidaarsuse ja lojaalsuse tunnet koalitsioonipartnerite vahel. Peamised tegurid on konsensuslik ja pragmaatiline poliitiline kultuur, enamike koalitsioonivalitsuste vähemusstaatus parlamendis ja “koalitsiooniprojekti” tugevus.

Taani poliitilise kultuuri pragmaatiline ja konsensuslik olemus on arvatavasti üks olulisematest teguritest, mis toetavad koalitsioonivalitsuste püsimist. Taani poliitilisele kultuurile iseloomulikke jooni on paju kordi püütud kirjeldada ajaloo, geopoliitika, religioosete ja poliitiliste tingimuste jm. tulemusena. Siinses kontekstis on piisav märkida, et proportsionaalsel esindatusel põhinev valimissüsteem on takistanud kaheparteilist ideoloogilist polariseerumist, mis paljudes riikides on toimunud. Kuna parlamendis on palju parteisid ja ühelgi neist pole selget enamust, siis on see süsteem tihti sundinud nii ideoloogiliselt parempoolseid kui ka vasakpoolseid liikuma tsentri suunas ning moodustama liite tsentriparteidega minnes sellega vastuollu 20. sajandil Euroopas toimunud klassikaliste ideoloogiliste lahingutega. Samuti on rahva seas populaarsed religioossed ja poliitilised liikumised ning ka huvigrupid viinud konsensusliku ja pragmaatilise poliitika kujundamise protsessini, milles suured huvid kaasatakse laiaulatuses kokkulepetesse enne kui sõnastatakse tähtsamad poliitilised otsused. See traditsioon on võibolla kõige enam nähtav Taani Euroopa Liidu alase otsustetegemise protsessis, mis rõhutab rahvusliku üksmeele loomist luues sellega eeldused tulevaste EL otsuste sujuvaks elluviimiseks.

Suurte parteide jaoks on loomulik tõsiasi, et poliitilise võimu saavutamise võti seisneb poliitilise tsentri suunas liikumises ja väikeste tsentriparteidega liitude loomises. Lühiajaline püüe 70tel sotsiaal-demokraatide ja ühe suurema konservatiivide parteide vahel koalitsiooni loomiseks ning mööda minekuks väikestest tsentriparteidest ebaõnnestus ja seda pole enam kunagi püütud korrata. Samuti on loomulik tõsiasi, et iga suurem poliitiline partei peab järgima teatud vastutustundliku valitsemise reegleid ja et püüdeid saada rahva toetust populistlike seisukohtade kasutamisega karistatakse tihti tsentri võimuvahendajate seltskonnast väljatõukamisega. Lõpetuseks saavad kõik suuremad poliitilised parteid aru vajadusest konsulteerida toetuse saamiseks huvigruppidega ja tähtsamates poliitilistes küsimustes rahva enamusega. Kuigi viimased kogemused olulisemate Euroopa Liidu otsustega on näidanud, et Taani rahvas ei ole alati nõus poliitilise eliidi sisese üksmeelega, ei ole sellise üksmeele otsimise poliitika tähtsus siiski langenud.

Need Taani poliitilise kultuuri aspektid aitavad koalitsioonidel pragmaatilisel viisil lahendada sisemisi konflikte ja aitavad valimisringkondadel aru saada koalitsioonipoliitikaga seotud kuludest. Samuti aitavad nad koalitsioonidel püsida, vähendades opositsiooniparteide, kes loodavad tulevikus sõlmida tsentriparteidega liite, erinevate võimaluste arvu. Ei ole ebatavaline opositsiooniparteide tõsine lahkumine silmapaistvalt ideoloogilise profiili ja populistliku lähenemise toetajate vahel ühelt poolt ja teisalt pragmaatilise üksmeelt püüdvä ja konstruktiivse pikaajalise strateegia vahel. Kui viimane haarab võimu, aitab see valitseval koalitsioonil lühiajalises perspektiivis vähendada valitsuse poliitika ja opositsiooni alternatiivi erinevust, samal ajal kui pikemas perspektiivis saab opositsioon tunnustust tsentripartei juhtidelt, muutudes seeläbi arvestatavaks teiseks võimaluseks.

Lisaks Taani poliitilise kultuuri üldistele tsentrifuugivastastele mõjudele tundub fakt, et enamus Taani koalitsioonivalitsustest on ka *vähemusvalitsused*, mõnevõrra kergendavat koalitsiooni distsipliini säilitamise rasket ülesannet. Kui koalitsioon ise ei ole võimeline uusi seadusi parlamendist läbi suruma, siis on tugev koalitsioonisisene distsipliin eeltingimuseks koalitsiooni mittekuuluvate partneritega läbirääkimiste kaudu eduka enamuse loomiseks. Seda mõjurit tunnevad mitte ainult valitsuse liikmed, vaid ka parlamenti liikmed, kes muutuvad aktiivseteks liitude loojateks tuginedes valitsuse nõupidamistel saavutatud üsna paindlikele positsioonidele. Isegi parteiaktivistide, valimisringkondade jne, laiemas

tähenduses tundub olevat kergem selgitada partei profiili kaotust viidates läbirääkimistele parlamendi opositsiooniparteidega. Seda on raskem seletada partei mõjuvõimu piiratusega koalitsioonis.

Taani ainus lühiajaline enamusvalitsus pärast 1982. aastat - sotsiaaldemokraatide juhitud neljapartei koalitsioon 1993-1994 - tõestas, et koalitsioonis, millel on parlamendis enamus vaid ühe hääle võrra, oli üsna raske distsipliini säilitada. Meedia keskendus pigem koalitsioonipartnerite vahelistele parteide sisestele konfliktidele ja koalitsiooni parlamendiliikmed püüdsid avalikult ministritelt "välja pressida", teades, et iga üksik hääl võib otsustada kogu valitsuse saatuse. Oma lühikese eluaja suurema osa kulutasid selle enamusvalitsuse (väiksed) parteid intensiivsele võitlusele erilise tähelepanu saamiseks kuulutades välja erinevaid poliitilisi seisukohti ja pidades valitsusega avalikult läbirääkimisi. See probleem kadus enamvähem peale 1994.a. valimisi, kus koalitsioon kaotas ühe oma vähemlojalsetest parteidest ja - mis kõige olulisem - kaotas parlamendis enamuse. Avalikkuse tähelepanu pöördus koalitsioonisest konfliktide juurest tagasi Taani poliitika traditsioonilise küsimuse juurde: kuidas iga üksiku poliitilise algatuse jaoks enamust saavutada, pidades läbirääkimisi parlamendi parteidega, mis on koalitsioonist väljaspool.

Nii enamus, kui ka vähemuskoalitsiooni puhul sõltub koalitsioonisese ühisosani jõudmine suures ulatuses ka *koalitsiooniprojekti* tugevusest. Esimesel konservatiivide juhitud neljapartei koalitsioonil 1982-1988 oli tugev sisemine seotus ja üsna tugev avalikkuse toetus, mis põhines peamiselt koalitsiooni pühendumusel tegeleda Taani majanduse tasakaalutusega ja selle avaliku sektori reformi kampaaniaga. See projekt oli koalitsiooni kirjeldus läbi võimulolemise aastate ja sidus isegi kolmanda tsentripartei ja väikese parempoolse opositsiooni tugevalt koalitsiooni majandus ja rahanduspoliitikaga. Kuni Taani majandus vajas ikka veel hädasti "ranget poliitikat", domineeris see projekt riiklikus päevakorras ja lasi peaministril vastu pidada reale tagasilöökidele parlamendis välis- ja keskkonnapoliitika küsimustes.

1988. aastal - peale seda kui üldvalimised tõid endaga kaasa tõsise välispoliitika kriisi - paistis see targa taktikalise käiguna kui kaks juhtivat koalitsiooniparteid kutsusid koalitsiooniga ühinema partei, mis toetas valitsuse majanduspoliitikat, kuid kuulus välispoliitika suhtes opositsiooni. Kuid esialgne koalitsiooniprojekt kannatas ja see ei saavutanud enam kunagi oma elujõudu ja rahva veetlust. 1993. aastal pöördusid kolm tsentriparteid toetama sotsiaal-demokraate, osaliselt seepärast, et konservatiivide peaminister pidi ametist lahkuma, kuid osalt ka sellepärast, et sotsiaal-demokraatidel õnnestus formuleerida uus ja tugev koalitsiooniprojekt. See projekt hõlmas rahva poolt Maastrichti lepingule "ei" ütlemise põhjustatud suure välispoliitilise kriisi lahendamise strateegiat, kuid kavandas ka detailseid tööturu ja maksude reforme. Projekt oli peaaegu liiga edukas, kuna selle eesmärgid saavutati aasta jooksul tekitades vajaduse koalitsiooniprojektile uue sisu lisamiseks.

Taani kogemus tundub viitavat sellele, et tugevad tsentrifugaaljõud kipuvad koalitsioonivalitsusi lõhustama ja koalitsiooni juhtkonda oma valijatest võõrandama. Kogemus näitab siiski ka veel, et pragmaatiline, üksmeelt otsiv poliitiline kultuur, vähemusstaatatus ja tugev koalitsiooniprojekt on mõjurid, mis toetavad koalitsioonivalitsuste püsimist. Võttes arvesse koalitsioonivalitsuste dünaamika, on aeg vaadata koalitsioonivalitsuste poliitilise koordineerimise põhistruktuure.

4.5. Koalitsioonivalitsuste Poliitilise Koordineerimise Põhistruktuurid

Kõik valitsused vajavad koordinatsioonimehhanisme. Eristada tuleks kahte erinevat koordineerimise tüüpi: ühelt poolt funktsionaalne koordineerimine, mis lubab poliitika kujundamise protsessi kaasata kõik tehnilised aspektid ja kõik ministeeriumite tegevusega kaasnevad soovid, mis esindavad ühiskonna erinevate sektorite huve, ning samuti ühised huvid nagu eelarveline distsipliin ja püsiv välispoliitika. Teisalt aga poliitiline koordineerimine, mis kindlustab kõikide valitsuses esindatud poliitiliste huvide — ja

laiemas mõttes valitsust toetavate parlamendi parteide, valimisringkondade, jne. — peegeldatuse otsustetegemise juures.

Poliitilist ja funktsionaalset koordineerimist ei ole muidugi alati võimalik igapäevase poliitikakujundamise juures eristada. Kuid nende erinevus aitab aru saada koalitsioonivalitsuste erilisest olemusest. Ennekõike on just poliitilise koordineerimise eluline tähtsus — ja keeruline olemus — see, mis muudab koalitsioonivalitsuse erinevaks ühepartei valitsusest.

Tuginedes Taani koalitsioonivalitsuste kogemusele alates 1982. aastast, on võimalik üldisest eristada poliitika kujundamise põhistruktuur, mis on vaikselt arenedes saanud hästi paigas olevaks mudeliks, olles üle elanud peaministri ja juhtpartei vahetuse 1993. aastal. Alljärgnev kirjeldus rõhutab selle poliitika kujundamise mudeli peamisi iseloomujooni peaministri, valitsuse ja valitsuskomisjonide tasemel.

4.5.1. *Ministeeriumi Tase*

Taani valitsemissüsteemis on igal ministeeriumil oma vastutusala, kuid valitsus kiidab kollektiivselt heaks kõik olulisemad poliitilised algatused. Tavaliselt on valitsuses 20 kuni 24 ministrit, kellel puuduvad asetäitjad või riigisekretärid. Valitsusse kuuluvad ministrid on ainsad poliitilised ametnikud keskvalitsuse täideviivas harus.

Taani ministeerium koosneb tavaliselt kolmest ametnike hierarhilisest tasemest, mida juhib alaline sekretär. Alaline sekretär on riigiametnik, kes on põhimõtteliselt “alaline”. Siiski on viimastel aastatel tekkinud tendents alaliste sekretäride tihedama vahetumise suunas. Ministril on tavaliselt väike erakabinet, kuhu kuuluvad üks või kaks erasekretäri, paar administratiivset assistenti ja vahel ka pressiga suhtlev ametnik (mitte esindaja). Erakabineti ametnikud võetakse tavaliselt tööle ministeeriumi nooremate ametnike hulgast.

Poliitiliste ametnike kihi puudumine, mis on tuntud kõigis OECD riikides, ei vii ministrite üldise poliitilise nõustamise puudumisele. Vastupidiselt, enamusest kõrgematelt ametnikelt ja eriti alalistelt sekretäridelt oodatakse tänapäeval poliitiliste kaalutluste kaasamist oma nõuannetesse. Vähemus- ja koalitsioonivalitsuste igapäevaste poliitiliste kaalutluste keerukus muudab poliitiliste ja taktikaliste kaalutluste vajaduse ministeeriumites veel ilmselgemaks.

Ministrilt oodatakse tavaliselt hea töösuhte säilitamist vastava parlamendikomisjoniga ja parlamendiliikmetega üldiselt. Eeldatakse, et minister kohtub regulaarselt (näiteks korra nädalas) kõikide koalitsioonipartei esindajatega. Pole sugugi ebaharilik, et ministri partei parlamendiliikmed ei ole poliitika kujundamise protsessile lähemal kui nende koalitsioonipartnerid. Vahetevahel tunnevad ministri partei esindajad, et nad on halvemas positsioonis, kuna minister võtab tihti nende toetust iseenesestmõistetavana.

Kõik uued seadusettepanekud tuleb kooskõlastada parlamendi koalitsioonipartneritega enne kui need valitsusse jõuavad. Ministri läbirääkimised parlamendi liikmetega enne seaduseelnõu esitamist võivad muidugi olla väga delikaatsed. Seepärast konsulteeritakse poliitiliselt kriitiliste küsimiste ettevalmistamise ajal valitsuse kolleegidega — eriti parteiliidritega, rahandus- ja peaministriga — tihti mitteametlikult. Enamikel juhtudel sisaldub ettevalmistustes konsulteerimine teiste ministeeriumitega — ja seeläbi valitsuse liikmetega nende valitsusala küsimustes — tehnilistes küsimustes, huvide ühisosa, jms. üle. Samal ajal kui seesugused konsultatsioonid valmistatakse tihti ette ministeeriumi madalamatel tasanditel, oodatakse ministrilt — või vähemalt alaliselt sekretärit — personaalset vastutamist nende konsultatsioonide eest, mis on loomu poolest pigem poliitilised.

Lisaks sellele, et ministrid kohtuvad parlamendi erikomisjonides esindatud koalitsioonipartneritega, kohtub peaminister tihti koalitsiooniparteide juhtidega, kes on tavaliselt valitsuse ministrid, ja/või parlamendi

koalitsiooni parteiorganisatsiooni juhiga. Nende kohtumiste eesmärk võib ulatuda puhtast viisakusest kuni oluliste poliitiliste konsultatsioonideni olenevalt isikutest ja osalejate poliitilistest huvidest ning samuti poliitilises päevakorras olevatest küsimustest.

Tavaline seadusandlus järgib ülalkirjeldatud alt-üles lähenemist, suuremad poliitilised algatused tulenevad enamuses valitsuskeskuse sisestest poliitilistest konsultatsioonidest, pannes paika raamistiku, mille ministriumid täitma peavad. Mõnel juhul leiavad aset detailsed läbirääkimised, mida juhivad — või vähemalt jälgivad — rahandusministeerium ja peaministri kabinet, et kontrollida poliitiliselt tundlikke küsimusi.

4.5.2. *Valitsuse Tase*

Taani põhiseadus ei sätesta, kuidas valitsus peab oma tööd tegema. Põhiseaduslikult on ette kirjutatud ainult ametliku kinnituse vajalikkus — kuninganna poolt juhitud riiginõukogus — valitsuse uue seadusandluse ettepanekutele ja parlamendis vastu võetud seadustele. Siiski on pika aja jooksul tekkinud ja kinnistunud igapäevaste valitsuse istungite ning uute seadusettepanekute ja muude olulisemate poliitiliste algatuste kinnitamise praktika.

Ministritelt oodatakse seadusettepanekute ja muude poliitiliste algatuste ettevalmistamist tihedas koostöös teiste koalitsioonipartneritega. See tähendab, et minister lisab oma uue seaduse ettekandele valitsuse istungitel teadaande, mis kinnitab kõigi koalitsioonipartnerite toetust ettepanekule — või annab vähemalt teada, millises staadiumis on läbirääkimised koalitsioonipartneritega. Tihti, eriti vähemusvalitsuste puhul, sisaldab teadaanne ka opositsiooni oodatavat seisukohta, mis viitab seaduse vastu võtmiseks vajalikele muudatustele.

Ministrid kommenteerivad oma kolleegide algatusi kas ministeeriumi, st. sisulisest vaatenurgast või poliitilisest. Kuna aga ministritelt oodatakse olulisemate poliitiliste probleemide lahendamist koalitsiooni siseselt enne nende esitamist valitsusele heakskiitmiseks, oleks iga tõsisem poliitiline kriitika ministrile sel tasemel mõnevõrra piinlik. Seaduseelnõu, mis kohtab valitsuses tõsist sisulist või poliitilist kriitikat saadetakse tihti ministrile ja/või ministrite komisjonile tagasi uueks arutamiseks. Valitsuse kollektiivset istungit ei peeta tavaliselt sobivaks suuremate poliitiliste vaidluste kohaks.

Siiski on oluline rõhutada, et ministrid hindavad tavaliselt oma kolleegide ettepanekuid mitte ainult sisulisest vaid ka poliitilisest aspektist. See tähendab, et isegi “puhtas” avaliku teenistuse süsteemis peab ministrile lähedal seisev ametnikkond tegelema parteipoliitiliste küsimustega, mis puutuvad teiste ministriumite valitsusalasse. Pole ebatavaline kui ministeeriumite lähedased vastutusosalad jagatakse viisil, mis annab erinevatest parteidest pärit ministritele võimaluse oma kolleegide algatusi sisuliselt õigustatult jälgida ja kommenteerida. Näiteks, rahandusminister ja majandusminister kuuluvad Taani koalitsioonivalitsustes tavaliselt erinevatesse poliitilistesse parteidesse. Lühikese elueaga (1978-79) sotsiaal-demokraatide ja (parempoolse) Liberaalide koalitsiooni puhul kasutas valitsus isegi vastastikuse kontrolli süsteemi, mis viis — nagu öeldakse — üleüldise usaldamatuse õhkkonnani.

Kuigi olulisemad poliitilised vaidlused leiavad harva aset valitsuse kollektiivsetel istungitel, on kõik koalitsioonivalitsused alates 1982. aastast olnud kaasatud kaks korda aastas toimuvasse valitsuse väljasõidu traditsiooni, kus toimub pikaajaline planeerimine ja arutatakse peamisi poliitilisi küsimusi. Kaks korduvatest teemadest neil väljasõitudel on olnud üldised eelarve prioriteedid ja peaministri iga-aastase parlamendi avamise kõne poliitilised küsimused. Need väljasõidud ei ole nähtavasti olnud poliitiliselt võrdselt olulised, kuid nad annavad valitsuse vähemolulistele liikmetele võimaluse anda oma panus üldise valitsuse strateegia väljakujundamisse.

4.5.3. Valitsuskomisjonid

Taani poliitilist elu on tihti iseloomustanud pragmaatilisus ja kokkulepete otsimine. Selles vaimus lahendatakse probleeme mitteametlikult läbi *ad hoc* konsultatsioonide ja “vältiva diplomaatia” vähendades seega ametlikke protseduure nõusoleku templi löömiseni. See on nähtavasti põhjus, miks ainult vähesed valitsuskomisjonid omavad tõelist kaalu poliitika kujundamises.

Jättes kõrvale rea valitsuskomisjone, mis on peamiselt loodud mingi valdkonna prioriteetsuse märkimiseks, nagu näiteks tööpuudusega võitlemine, mängivad ainult vähesed valitsuskomisjonid pidevat ja süsteemset rolli valitsuse otsustetegemise protsessis. Viimastel aastatel on kaks komisjoni mänginud olulist rolli kindlustades poliitilist ja eelarvelist koordineerimist valitsuse koalitsioonipartnerite vahel, samal ajal kui kolmas komisjon on tegelenud Taani positsioonide koordineerimisega Euroopa Liidu Nõukogu kohtumistel.

Välispoliitika komisjon on tegelikult selle pragmaatilise, mitteametliku poliitikakujundamise "reegli" erand Taani valitsuses. Samas kui otsustetegemisel euroasjades valitseb pragmaatiline vaimus on Taani tuntud oma erilisel formaliseeritud — kuid väga efektiivse — europoliitika poolest ministeeriumite ja huvigruppide vahelise konsensuse saavutamiseks. Taani valitsuse positsioone kõikides Euroopa Liidu Nõukogu päevakorras olevates küsimustes valmistavad ette 29 spetsialiseeritud komisjoni, mida juhib kõrgemate riigiametnike keskne komisjon ja lõpetuseks veel valitsuskomisjon. Valitsuse esialgsed positsioonid esitatakse heaks kiitmiseks isegi parlamendi komisjonile enne kui ministril on võimalik Taanit Nõukogus esindada.

Kuigi selline poliitika koordineerimine on loomulikult ülioluline kõikidele praegustele ja tulevastele Euroopa Liidu liikmetele, ei ole see tavaliselt protsess, mis sisaldab erilisi koalitsioonipoliitika tegureid. Tavaliselt on kaalukaasil ühelt poolt tehniline koordineerimine: rea sisuliste küsimuste lahendamine ja laiapõhjalise nõusoleku saavutamine huvigruppide ja Taani ühiskonna erinevaid sektoreid esindavate ministeeriumite vahel. Ning teisalt standardne poliitiline koordineerimine, mis sisaldab nii koalitsiooni kui ka opositsiooni parteisid. Kui aga koalitsioonipartnerite vahel tekib poliitiline konflikt tähtsamates Euroopa poliitika küsimuses, suunatakse otsustamine allpoolkirjeldatud “valitsuse sisemusse”.

4.5.4. “Koordinatsioonikomisjon”: Võti Koalitsioonipoliitika Juhtimisse

Võti Taani koalitsioonivalitsuste poliitika kujundamise protsessi mõistmiseks on valitsuse *koordinatsioonikomisjon* — *valitsuse keskus*, mis on kokku kutsutud ainult poliitiliste kriteeriumite alusel. Kõikides koalitsioonivalitsustes alates 1982. aastast — nii konservatiivse kui sotsiaal-demokraatliku peaministri juhtimisel — on parteiliidrid (ja valitsuse lihtliikmed) olnud selle komisjoni liikmed, millest on saanud peamine koht teravamate poliitiliste konfliktide lahendamiseks ja üldise strateegia kujundamiseks. Komisjoni ülesehitus toetab selle ülesannet lahendada poliitilisi probleeme: komisjonil on piiratud arv liikmeid (4-6); iganädalastel kohtumistel osaleb väga vähe kõrgemaid ametnikke peaministri kantseleist — ja tavaliselt ka rahandusministeeriumi alaline sekretär; komisjoni toimingud on salajased ja koosoleku kohta ei levitata ametliku protokoll — isegi mitte komisjoni liikmetele. Võib öelda, et komisjon on peaministri — ja komisjoni eesistuja — töövahend, et rakendada juhupositsiooni ja luua koalitsioonipartnerite vahel sidemeid.

Komisjoni ülesehitus peegeldab tavaliselt koalitsioonipartnerite vahelist jõudude tasakaalu. Konservatiivide poolt juhitud kahepartei-valitsuses aastatel 1990-93 oli mõlemal parteil koordinatsioonikomisjonis kolm liiget, kaasa arvatud peaminister (konservatiiv), välisminister (liberaal), rahandusminister (konservatiiv) ning maksu- ja majandusminister (liberaal). Sotsiaal-demokraatide juhitud neljapartei valitsuses aastatel 1993-1994, oli sotsiaaldemokraatidel komisjonis kolm kohta — peaminister, rahandusminister ja põllumajandusminister (viimane neist peaministri poolt usaldatud nõuandja

funktsiooniga) — samas kui väikseid tsentriparteisid esindasid ainult parteiliidrid: kaubandus- ja tööstusminister, majandusminister ja energiaminister. 1994-1996 aastate kolmepartei valitsuses vähendati sotsiaal-demokraatide kohti kaheni (peaminister ja rahandusminister), et peegeldada uut koalitsioonisest jõudude tasakaalu.

Vahel kutsutakse erinevaid ministreid osalema arutlustes teatud küsimuste üle, mille eest nad on vastutavad, kuid tavaliselt ei lasta neil osaleda päevakorra muude küsimuste arutelus. Päevakorra paneb paika peaminister, kellele komisjoni liikmed või mitteliikmed võivad teha täiendusettepanekuid. Üldiselt oodatakse, et ministrid juhiks komisjoni tähelepanu küsimustele, millel on suurem poliitiline mõju ja konflikti potentsiaal. Tavaliselt on ministritel huvi selliseid küsimusi poliitiliselt lahendada lastel komisjonil neid arutada. Selle põhjuseks on potentsiaalsed tulevased poliitilised probleemid ja mõnede ministrite poliitiline huvi viibida komisjoni koosolekul olles seeläbi “nähtavad” valitsuse esimängijatele. Siiski ei ole viimane piisav põhjus, et peaminister võtaks mingi küsimuse komisjoni päevakorda.

4.5.5. *Majandusajade Valitsuskomisjon: Eelarve Ja Poliitika Ühtlustamine*

Kuigi *koordinatsioonikomisjon* loodi algselt valitsuse üldise koordineeriva koguna, on see viimastel aastatel üha enam süvenenud koalitsioonipartnerite vaheliste poliitiliste konfliktide lahendamisse jättes eelarve planeerimise ja majanduspoliitika küsimused ametlikele või mitteametlikele rahandusministri poolt juhitud kogudele. See, mis konservatiivide juhitud kahepartei valitsuses oli tihe, kuid mitteametlik koordineerimine konservatiivse rahandusministri ja liberaalset maksu- ja majandusministri vahel on sellest ajast muutunud *majandusajade valitsuskomisjoniks* (MaVK), mida juhib rahandusminister (sotsiaal-demokraat) ning mille ainsad liikmed on majandusminister ja kaubandus- ja tööstusminister. Rahandusministeeriumi alaline sekretär vastutab komisjoni päevakorra ettevalmistamise eest ja koosolekutel osaleb kõrgetasemeline esindaja peaministri kabinetist.

Majandusajade valitsuskomisjon käsitleb kõiki olulisemaid poliitilisi algatusi, millel on mõju eelarvele ja valmistab ette valitsuse otsused iga-aastase eelarve kohta. Seda toetab paralleelselt kolme asjassepuutuva ministeeriumi ja peaministri kabineti kõrgematest ametnikest koosnev komisjon; komisjoni tööd juhib rahandusministeeriumi alaline sekretär. Nii valitsuskomisjon kui ka kõrgemate ametnike komisjon omab õigust kutsuda ministreid/kõrgemaid ametnikke oma koosolekutele, et arutada komisjoniga nende ministeeriumisse puutuvaid küsimusi. Küsimused, mida ei lahendata majandusajade valitsuskomisjonis — või need, mille peaminister paneb poliitilistel põhjustel päevakorda — lähevad arutamisele koordinatsioonikomisjonisse.

Nende kahe komisjoni vaheline tööjaotus ei ole selgelt sõnastatud.

MaVK kohta ei saa öelda, et see tegeleb kitsalt ainult majanduse ja eelarve küsimustega kuna enamusel poliitilistel küsimustel on mingi mõju eelarvele. Veelgi enam, rahandusministeerium sõnastab tihti uusi poliitilisi küsimusi analüüsides mingit sektorit ja tehes ettepanekuid poliitika muutmiseks, et vähendada kulutusi. Kuid kuna peaministri kabinet on MaVK koosolekutel esindatud, on sisuliselt peaministri pädevuses otsustada, kus mingit küsimust arutatakse. Tavaliselt lepivad peaminister ja rahandusminister (kes tavaliselt on samast parteist) kokku, millist komisjoni on mingi küsimuse arutamiseks taktikaliselt parem kasutada. Näiteks kasutatakse MaVK tihti koordinatsioonikomisjoni poolt heaks kiidetud üldiste poliitiliste kokkulepete elluviimiseks, samuti peab see iga-aastaseid eelarve läbirääkimisi parlamendiga koordinatsioonikomisjoni poolt heaks kiidetud pädevuse piires.

MaVK on koht, kus eelarve ja poliitikakujundamise protsessi funktsionaalne ühtlustamine kohtub koalitsioonivalitsuse poliitilise koordineerimisega. Võimalus vajaduse korral peaministri poolt juhitud koordinatsioonikomisjonisse “edasi kaevata” annab võimaluse nihutada rõhuasetust peamiselt poliitiliste arutluste suunas. Kahe komisjoni erinevus ei seisne peamiselt funktsionaalsetest kohustustest vaid pigem

osalejate ja päevakorras olevate teemade kombinatsioonist, mida on võimalik teatud ulatuses juhtida valitsuskeskusest.

4.6. Valitsuskeskuse Roll

Nagu eelmistes peatükkides on viidatud, mängib valitsuskeskus — koosneb peaministrist ja teda abistavast rahandusministrist — olulist rolli juhtides mitte ainult ametlikku poliitikaküsimuste jada läbi poliitilise koordineerimise erinevate mehhanismide, vaid ka sisuliselt sõnastades ja kaitstes koalitsiooni konsensus kitsast rada. Selles poliitilises juhtimises on elutähtis roll “koalitsiooniprojektil” ja selle tõlgendustel ning parandustel, milles valitsuskeskusel on peamine vastutus. Samuti peab valitsuskeskus olema ministeeriumite vaheliste konfliktide avastaja ja vahendaja — ülesanne, mis koalitsioonivalitsustes kipub rõhutama poliitilisi aspekte sisuliste ees.

Nende ülesannete täitmisel peab valitsuskeskus leidma tasakaalu kahe erineva rolli vahel. Üks on aktiivne, juhendav keskus, mis tegeleb ennetava sekkumisega pannes poliitilised küsimused poliitilise koordineerimiskomisjoni päevakorda enne kui tekivad pingele ja konfliktile viitavad tundemärgid. Teine roll on passiivsema vahendaja oma, kuhu viimase võimalusena saab pöörduda lastes lahendada pingeid ja väiksemaid konflikte valitsuse madalamal tasandil ja lastes mõnedel konfliktidel isegi avalikkuse ette jõuda. Viimasel rollil on eelis peaministrit mitte asjasse kiskuda liiga vara või liiga tihti ja aitab säilitada sekkumiseks vajalikku paindlikkust kuni kõik aspektid — kaas arvatud opositsiooniparteide ja teiste suuremate tegurite positsioonid — on teada. Teisalt võivad konfliktid kontrolli alt väljuda ja paljastada arvatava autoriteedi puuduse valitsuskeskuses.

Kuigi Taani kogemus annab erineva valitsemisstiili näiteid, on silmnähtav, et Taani koalitsioonivalitsuste valitsuskeskust — võrreldes paljude teiste riikidega — iseloomustab paindlik ja mitteametlik lähenemine konfliktide ennetamisele, rõhutades tihedaid isiklikke ja poliitilisi kontakte peaministri ja juhtivate koalitsiooni persoonide vahel. See mitteametlik koordineerimine arendatakse vahetevahel punktini, kus koalitsiooniparteide juhtidest koosnev valitsuse sisemus saab tegelikuks mitmeparteiliseks valitsuskeskuseks vastusena partei valimisringkondadele ning valitsuse “lihtliikmete” soovidele. Mitteametlik koordineerimine teenib mitte ainult olulisemate poliitiliste otsuste ettevalmistamist ja parlamentaarse taktika juhtimist, vaid ka laiemas mõttes ühiste seisukohtade loomist nagu iga partei valijaskonna mõistmine tuues seega välja koalitsiooni poliitikate poliitilised piirangud.

Kuigi viimastel aastatel on Taani peaministri kabinet mõnevõrra laienenud, et käsitleda laiemat päevakorda on see ikka veel väike (30-35 asjatundjat) võrreldes rahvusvaheliste normidega ja laienemise peamine eesmärk on olnud poliitilise “varajase-hoiatuse-süsteemi” ülesehitamine, et jälgida potentsiaalselt plahvatusohtlikke poliitilisi küsimusi. Peaministri kabinet ei ole selle ülesande täitmisel üksi. Nagu kõikidelt ministeeriumitelt oodatakse koalitsiooni nõusoleku saavutamist enne avalikult uue poliitilise algatuse kallale asumist, nii oodatakse ka kõrgemalt ametnikkonnalt koalitsioonipoliitika integreerimist oma igapäevase tööga. Kui koalitsioonipartei juht on näiteks energiaminister, peab energiaministeerium ühtäkki rohkem tähelepanu pöörama laiale poliitilisele lähenemisele sektori ja sisuliste küsimuste asemel. Kuid ka ministeeriumid, mida juhivad valitsuse lihtliikmed peavad olema ärgsad küsimuste ja teemade suhtes, mis võivad tõsta koalitsionisiseseid pingeid.

Kõrgema ametnikkonna poliitilist ülesannet kergendab arvatavasti see, et Taani on — ühena vähestest OECD riikidest — säilitanud puhtalt karjääril baseeruva avaliku teenistuse, milles riigiametnikud jäävad ametisse ka peale valitsuse vahetumist. Arvestades koalitsiooni ja vähemusvalitsuste tihedat vahetumist on avalik teenistus harjunud keskendumisele pikaajalistele poliitilistele valikute laiemale perspektiivile mitte ainult parasjagu ametis oleva ministri pilgu läbi, vaid ka koalitsioonipartnerite, parlamendi ja avalikkuse pilgu läbi. Teisalt aga näitavad “klassikalise” avaliku teenistuse mõned osad vastuseisu — või oskamatust —

poliitiliste kaalutluste integreerimisele oma töösse, ning see vastuseis kutsub vahel esile vajaduse poliitiliste ametnike järele.

4.7. Kokkuvõte

Taani kogemus — alates 1982. aastast on seda valitsenud koalitsioonivalitsused — näitab, et koalitsioonivalitsusi mõjutavad tsentrifugaaljõud, mis teevad elu koalitsioonis raskeks väiksematele partneritele ning samuti koalitsiooni juhtparteile. Teisalt aitavad koalitsiooni kokku liimida sellised tegurid nagu kokkuleppeid otsiv poliitiline kultuur, vähemusstaatatus parlamendis ja tugev koalitsiooniprojekt.

Taani koalitsioonivalitsuste poliitilise koordineerimise institutsionaliseeritud mehhanism esineb mitmel tasandil: iga ministri tasandil, kogu valitsuse tasandil ning valitsuskomisjonide tasandil. Kaks komisjoni teenivad poliitilise koordineerimise paindlike instrumentidena — üks neist keskendub majanduse ja eelarve teemadele ja teine üldisele poliitilisele strateegiale. Siiski tundub mitteametlik poliitiline konsulteerimine hädavajalikuna koalitsiooni säilimiseks ja — kui seda kasutatakse õigesti — võib tekitada tegeliku mitmeparteilise valitsuskeskuse. Sellist, koalitsioonipartnerite nõusolekut otsivat suhet tugevdab pragmaatiline avalik teenistus, mis on harjunud vaatama kaugemale valitsevast vähemuskoalitsioonist Taani poliitika pikaajalisse raskuskeskmesse.

II OSA: VALITSUSTE VAHETUSE JUHTIMINE

5. Kanada: Valitsuste Vahetuse Juhtimine

Nicholas d'Ombrain¹⁸

5.1. Demokraatlike Institutsioonide Proovilepanek

Demokraatlikus riigis on oskus anda võim ühelt administratsioonilt üle järgmisele oluline institutsioonide tugevuse, tervise ja terviklikkuse proovikivi. Käesolev kaastöö kirjeldab ühe demokraatliku riigi — Kanada kogemusi.

Võimu üleminek ühelt administratsioonilt teisele paneb raskeimasse olukorda riigi kõige püsivamad institutsioonid, eriti nende ametnike kõrgemad kihid. Püsiva avaliku teenistuse juhid tagavad administratsioonide järjepidevuse. Nende võime võita ja säilitada järjestikuste valitsuste usaldust on kriitiline tegur võimu sujuval üleminekul ühelt valitud ametnike grupilt teisele.

Valitsuste vahetumine seisneb võimu üleandmises ühelt administratsioonilt teisele. Vahetumine toimub administratsioonide vahel, mille on koondanud erinevad, vastandlikud poliitilised parteid, või ka võimuloleva partei siseselt, kui partei juht vahetub ja saab seega ka uueks peaministriks. Vahetumist planeeritakse enne kõiki üldvalimisi Kanadas ja siis kui ametisolev peaminister on avaldanud soovi ametist lahkuda. Valitsusvahetused toimuvad kiiresti, jättes improviseerimiseks vähe aega: tavaliselt toimuvad nad umbes kümne päeva jooksul, mis on ajaperiood valimispäeva ja valitsuse ametisse kinnitamise vahel. Sel perioodil on lahkuval valitsusel, valitsuse sekretäri ja tema töötajatel valitsuskeskuse juures käed tööd täis (Kanadas Privy Council Office — Riiginõukogu kantselei), ennekõike on palju tööd ametisse nimetatud peaministri kandidaadil. Põhjalik ettevalmistus on seepärast hädavajalik. Pahatihti ei lõpe üldvalimised valitsuse vahetumisega, vaid ametisoleva valitsuse uuestivalimisega, mil suur osa ülemineku planeerimiseks tehtavast tööst on seotud uuesti valitud peaministri poolt valitsuse värskendamisega, ministrikohtade vahetamisega, volituste ja organisatsiooni muutmise ja värskete vere sissetoomisega.

Õnnestunud üleminek toob uue valitsuse ametisse sujuvalt, kusjuures kabinet toetab uut peaministrit ja otsustetegemise süsteem peegeldab tema vajadusi võttes samal ajal arvesse põhiseaduse raame. Ülemineku ajal tehtud otsused annavad ametisse määratud peaministrile võimaluse panna isiklik tempel uuele administratsioonile kohandades selle organisatsiooni ja andes ministritele juhiseid, mis peegeldavad tema arusaamist valitsuse üldistest vajadustest. Ülemineku intensiivne protsess annab uuele peaministrile võimaluse saada tuttavaks valitsuse sekretäri ja saada aimu avaliku teenistuse kui terviku lojaalsusest ja efektiivsusest.

Kuna käesolev töö sisaldab Kanada kogemusi, kus on korrapäraselt toimunud demokraatlikud valitsuste vahetumised, annab alljärgnev osa ülevaate poliitilisest kontekstist, milles valitsuste vahetused Kanadas toimuvad.

18. Nicholas d'Ombrain on endine Kanada Riiginõukogu kantselei (Privy Council Office) valitsuse masinavärgi juht.

5.2. Poliitiline Ajalugu Ja Kultuur

Kanada on parlamentaarne demokraatia, kus kehtib ühevooruline enamushääletuse printsiip¹⁹. 130 aasta jooksul, mil on rakendatud Kanada praegust administratiivset põhiseadust, on toimunud 35 üldvalimised. Nende tulemusena on võimul olnud 26 enamus- ja 9 vähemusvalitsust. Tänu valimissüsteemile on ajaloo pikema osa jooksul föderaalvalitsust domineerinud kaks suuremat parteid - konservatiivid ja liberaalid. Võim on nende kahe partei vahel käinud 15 korda käest kätte. Teise Bordeni administratsiooni erandiga, mis moodustati 1917. aastal sõja ajal (peale üldvalimisi, millele eelnes opositsioonis oleva liberaalide partei lahkumine), ei ole Kanadal kordagi olnud koalitsioonivalitsust. Siiski on tal tublisti kogemusi vähemusvalitsustega, kus üks või teine domineerivatest parteidest on olnud oma igapäevatöös sõltuv paljudest väikeparteidest, millel on piisavalt toetust mingis regioonis, et parlamenti pääseda. Need vähemusvalitsuste perioodid on andnud võimaluse õppida valitsuse juhtimist ebakindlates poliitilistes oludes, kus usalduse kaotus võib viia valitsuse kukkumiseni või uute valimiseni igal ajahetkel. Lisaks 15 valitsuse vahetumisele kahe domineeriva partei vahel on Kanadal olnud 9 võimu üleandmist, mille on põhjustanud muutused partei juhtkonnas, mis on kutsunud esile peaministrite vahetumise.

Kõik need valitsuste vahetumised on toimunud rahulikult ja suhteliselt korrapäraselt. Selle eest tuleb tänada Kanada poliitilist kultuuri, mis hindab kõrgelt õigusriiki ja seaduspäraseid protsesse. Nende väärtushinnangute kõrge positsioon on eduka vahetuse planeerimise alus ja ei eksisteeriks ilma nendeta. Tegelikult on vahetuse planeerimine ja käesolevas töös kirjeldatud protsessid suhteliselt hiljutised ning täiendavad Kanadat vorminud põhimõttelisi väärtushinnanguid.

Kanada kaasaegsed kogemused valitsuste vahetumisega algasid 1957. aastal, kui liberaalid, kes olid ametis püsinud alates 1935. aastast asendati konservatiividega. Enne 1957. aastat ei nähtud eriti vaeva võimu ülemineku toetamiseks. Peaministrid ja nende (tollal väga vähesed) poliitilised ametnikud paistsid ise hakkama saavat. Kuni 1940. aastate lõpuni said uued ministrid ainsa juhisenä koopia 1896. aastal vastu võetud otsusest, mis piiritles peaministri võimu.

1957. aasta vahetumine oli kaasaegne (tänapäevaste kriteeriumite järgi), kuna ta oli esimene peale 1940. aastat, mil hakati kirja panema valitsuse päevakorda, ettepanekuid, arutlusi ja otsuseid. Selliste dokumentide olemasolu tõstas küsimuse lahkuva valitsuse veendumusest, et nende poliitilisi saladusi ei kasutata varsti uut valitsust moodustavate poliitiliste vastaste poolt ära. Esile kerkis kaks lahendust: dokumendid hävitada, või anda nad valitsuse sekretäri kätte hoiule, kusjuures ametisse astuv peaminister vastutab selgesõnaliselt selle eest, et see ametnik annab uuele administratsioonile ainult olulist informatsiooni ja mitte midagi sellist, mida oleks võimalik kasutada poliitilisel otstarbel. Tollane valitsuse sekretär veenis lahkuvat ja ametisse astuvat peaministrit, et dokumentide hävitamine oleks tagurlik käik, mis teeks ametisse asuva uue administratsiooni ülesande palju raskemaks. Seepeale löödi käed ja lepiti kokku, et valitsuse sekretär ja tema järeltulijad valvavad valitsuse saladusi hilisemate administratsioonide eest. See kokkulepe muudeti ametlikuks ja pandi paberile lahkuva ja ametisse astuva valitsuse vahel 1957. aastal, seda on sellest ajast korratud iga peaministri vahetumise korral, kaasa arvatud siis kui uus ja vana peaminister olid samast parteist.

1957. aasta kokkulepe pani valitsuse sekretärile, kes on kõrgeim ametnik, rea kohustusi tagamaks valitsuse järjepidevust ühest administratsioonist järgmisesse. Valitsuse sekretäri ametikohta ei olnud olemas kuni aastani 1940, mil esmakordselt asutati kaasaegne valitsuse sekretäri ametikoht. Praktiliselt ei olnud enne selle koha loomist avalikul teenistusel olnud tunnustatud kõrgeimat ametikohta. Seepärast polnud ka vahetuste juhtimiseks ja planeerimiseks võimu ja juhtpositsiooni. Ning kuna liberaalid valitsesid ilma

19. Selle järgi on igal valimisringkonnal üks mandaat ja valituks osutub valimisringkonnas enim hääli saanud kandidaat. (Tõlkija märkus)

vaheajata 1935. kuni 1957. aastani, ei olnud ka ühtegi kaasaegset võimalust, mis oleks vajanud avalikku teenistust vahetumist ette valmistama.

1957. aastal valitsuse sekretärile antud roll sai tänaste ettevalmistuste aluseks, mida avalik teenistus enne üldvalimisi teeb. Need on käesoleva töö tasakaalu teema. Selle rolli elujõulisus sõltub poliitilisest kultuurist, mis soovib, et ametnikud oleksid erapooletud ning eeldab, et poliitikud peavad iseenesestmõistetavaks ametnike professionaalset käitumist, pakkudes ametisse asuvale valitsusele samasugust lojaalset toetust nagu ka nende eelkäijatele. Nende tingimuste rahuldamise ulatus sõltub avaliku teenistuse professionaalsusest, poliitikute kogemustest ja avaliku teenistuse juhtimisest.

5.3. *Eduka Ülemineku Alused*

Poliitilise võimu üleminekul ühelt valitsevalt parteilt järgmisele on kolme sorti tegureid ja ülemineku korraldustel on kolm eraldatavat faasi. Need tegurid on:

- lahkuv administratsioon; eriti lahkuv valitsusjuht,
- ametisse asuv valitsusjuht ja tema peamised poliitilised nõunikud,
- avalik teenistus ja eriti selle alaline juht — Kanadas valitsuse sekretär.

Edukas vahetus sõltub nende tegurite võimest mängida sobivat rolli ning teha seda pingelises ja üldiselt rasketes tingimustes. Samuti on selleks vaja korralikke ettevalmistusi, mis nõuavad tihti kuudepikkust tööd. Ülemineku faasid on alljärgnevad:

- Briifingmaterjalide väljatöötamine administratsiooni koondamise ja valitsuse organisatsiooni ning otsuste tegemise süsteemide ja protsesside võimaluste kohta. Tavaliselt algab see tõsisemalt umbes kolm kuud enne oodatavaid üldvalimisi.
- Avaliku teenistuse tegevuse ja vahetuse ettevalmistuste juhtimine valimiskampania ajal. Kanada valimiskampaniad kestavad vähemalt 47 päeva (seda kavatakse vähendada 36 päevani).
- Vahetus; umbes kümme päeva valimiste ja uue administratsiooni ametisse astumise vahel.

Valitsuse sekretäril on vaja vahendeid kogu valitsuse masinavärgi tutvustamiseks, kaas arvatud:

- administratsiooni reguleerivad seadused, selle alusideed ja vajalikud praktilised institutsionaalsed suhted selle korralikuks toimimiseks;
- erinevad otsustetegemise organisatsiooni võimalused;
- valitsuse organisatsiooni põhimõtted;
- ministrite volituste jaotus ja võimalused seda muuta;
- võimalused spetsiifiliste organisatsiooniliste küsimustega ja probleemidega tegelemiseks;
- valitsuse eetika;
- strateegilise poliitika arendamise võimalused: näiteks komisjon valitsuse prioriteetide jaoks;
- valitsuse ja peaministri päevakorra planeerimine ja juhtimine;
- avaliku teenistuse juhtimine ja kõrgemad ametikohad;

- ministrite ja ametnike vahelised suhted, kaasa arvatud poliitiliste nõunike roll.

Kanada peaministril on oluline võim, mis teeb valitsuse sekretärile võimalikuks oma teadmiste arendamise kõigis nendes asjades. Peaminister on alati oma partei juht. Ta nimetab ministrid ja kõrgeimad ametnikud, kes on karjääriametnikud kuigi neid kutsutaks "aseministriteks". Ta juhib ja organiseerib valitsuse tööd, nimetades ministreid valitsuskomisjonide juhtideks ja otsustades nende liikmestaatuse üle. Valitsuse sekretariaat, mis viibib igal ametlikul valitsuse istungil annab aru peaministrile ja informeerib teda igas olulises küsimuses, mis valitsuses toimub.

Väga suures ulatuses sõltub vahetuse korralduse efektiivsus peaministri rollist Kanada valitsemissüsteemis, ning ülesannetest ja kohustustest, mis selle tulemusena jäävad valitsuse sekretäri kanda.

Edukas ülemineku protsess tugineb sujuvalt töötavale ametisse nimetatud peaministri kandidaadi, tema poliitilise nõuniku ja valitsuse sekretäri suhtele. See ei ole oluline ainult ülemineku protsessi sujumise jaoks, vaid häälestab nende võtmeisikute tulevased suhted.

Kanadas on valitsuse sekretär peaministri asetäitja, ministrite nõunik ja avaliku teenistuse juht. On väga oluline, et tema ja peaminister töötaks tihedalt ja harmooniliselt koos. Peaministri poliitilised ametnikud võivad nende töösuhet suuresti mõjutada. Peaministril on kindel eelarve, mille ulatuses on võimalik tööle võtta poliitilisi nõunikke. Need inimesed on poliitilised toetajad; kuigi neile makstakse palka riigi vahenditest ja nad täidavad poolametlikke ülesandeid ei ole nad avalikud teenistujad. Nende ülesanne on valitsuse tegevusele, mis mõjutab valitsuse moodustanud partei poliitilist edukust, poliitilise katte panemine. Neil on mõjuvõimu poliitika kujundamisel, inimeste määramisel kõrgematele kohtadele (välja arvatud kõrgemad riigiametnike kohad) ja igapäevaste kriiside juhtimisel. Nad peavad poliitilist (vastandina ametkondlikule) sidet ministritega ja ministriumite poliitiliste ametnikega, parlamendisestest valitsuse toetajate parteipoliitiliste niiditõmbajatega ja arukate huvigruppidega.

Peaministri poliitiliste nõustajate meeskonna juht on tavaliselt tuntud, kuid mitte valitud, valitseva partei liige. Tal peaks olema kogemus ja oskused valitsuse sekretäri tööga, et anda peaministrile koordineeritud nõu, ühendades ametlikud ja poliitilised perspektiivid päevaküsimustega. Peaministri poliitilised nõunikud töötavad selle isiku juhtimise all, keda tavaliselt kutsutakse peaministri esimeseks sekretäriks või personaliülemaks.

5.3.1. *I Faas: Valimiste Eelsed Ettevalmistused*

Eeltöö nõuab parasjagu taktitunnet. Väga harva teab või tahab lahkuv valitsus tunnistada, et ta tõenäoliselt kaotab järgmistel valimistel. Isegi siis kui võim läheb üle peaministrile, kes on samast parteist, võivad vahetuse korraldused tekitada arusaamatusi ja pingeid vana ja uue valitsuse vahel.

Tavaliselt umbes kuus kuud enne oodatavaid üldvalimisi käsib peaminister valitsuse sekretäri alustada vahetuse juhtimise ettevalmistusi.

Ideaalolukorras annab peaminister valitsuse sekretärile käsu opositsiooni juhtpartei liidri (kes on potentsiaalselt järgmine peaminister) üldiseks informeerimiseks töö ulatuse ja iseloomu kohta, mis võetakse ette võimaliku administratsiooni vahetumise ettevalmistamiseks. See informeerimine on enamuses suuline, kuigi opositsiooni liidrile antakse vahel nimekiri teemadest, mida ülemineku materjalides käsitletakse.

Esimesele kontaktile opositsiooni liidriga võivad lisanduda kohtumised valitsuse sekretäri ja opositsiooni liidri poolt määratud poliitilise nõunikuga. Selliste kohtumiste vorm varieerub, kuid üldiselt on tavaks saanud, et koos valitsuse sekretäri on kaasas ka valitsuse sekretariaadi kõrgem ametnik, kelle kohustuste

hulka kuulub valitsuse masinavärgi töötamise eest vastutamine. Selliste kohtumiste viisiks on kuulata, et saada rohkem teada asjadest, mida opositsiooniliider sooviks teada, juhul kui ta peaks moodustama valitsuse.

Valitsuse sekretär informeerib peaministrit sellistest kohtumistest, kuid tavaliselt ei informeeriks teda kohtumiste sisust.

Nende korralduste eelduseks on põhimõte, et ainult valitsuse sekretär ja tema kõrgeimad ametnikud omavad opositsiooniliidri ja tema töötajatega selliseid kontakte. Osakondade alalistele juhtidele ja teistele riigiametnikele rõhutatakse eriti, et neil ei tohi olla kontakte opositsiooni liikmetega või nende poliitiliste nõunikega. Kui opositsiooni liidrit on vaja mingis küsimuses informeerida, siis korraldab seda valitsuse sekretär, kes tavaliselt viibib sellel briifingul. Üliharva toimuvad need kohtumised peale valimistulemuste teatavaks saamist.

Nende korralduste eesmärk on vähendada võimalikke tulevasi väärarvamusi. Ministritelt ei saa oodata rahulikku suhtumist sellesse, et nende ametnikud suhtlevad valimiste eelsel ajal opositsiooniga. Samuti ei tohi jätta arvestamata võimalust, et kõrgemad ametnikud püüavad meelituste abil võita võimalike uute ministrite ja nende poliitiliste nõunike poolehoidu. Sellised püüded kahjustavad ministrite ja avaliku teenistuse suhteid ja viitavad isegi opositsiooni silmis kahtlustele seoses avaliku teenistuse lojaalsusega.

Et need korraldused töötaksid, on ülimalt oluline, et peaminister juhiks valitsust, mis loob võimalused valitsuse sekretärile, kes on kõrgeim riigiametnik, ja valitsuskeskusele vahetumise protsessi juhtimiseks. See tähendab, et valitsuse sekretär peab olema võimeline töötama ministriumitega infomaterjalide arendamisel ja olema positsioonil, mis võimaldab uuele võimalikule peaministrile pakkuda rea briifinguid, millest mõned puudutavad otseselt valitsuskeskuse spetsiifikat ning teised käsitlevad ministrite kohustuste küsimusi, kuid mille kohta peaministril on vaja teada piisavalt, et teha valitsuse kokkupanekul pädevaid otsuseid ministrite valikul konkreetse portfelli jaoks.

Valitsuskeskusel, mida Kanadas kutsutakse Privy Council Office'ks, on vaja edukaks võimu üleminekuks nii poliitikat ja planeerimist kui ka valitsuse oskustega masinavärki.

5.3.2. II Faas: Valimiskampaania

Kui valimised välja kuulutatakse, kutsub valitsuse sekretär kokku kõikide aseministrite kohtumise, et arutada teemade üle mis seonduvad valitsuse tegevuse jätkamisega kampaania ajal ja ettevalmistustega valitsuse või ministrite volituste ja organisatsiooni muutmiseks olemasolevas administratsioonis.

Valimiskampaania ajal vähendatakse tavapärasest valitsuse otsustegemist. Valitsus käib koos vahel ainult kord kahe nädala jooksul ja ka siis võib ajakava olla väga paindlik. Mingeid ametlikke piiranguid, mis keelaksid teatud otsuste tegemist, ei ole olemas, kuid on tavaks saanud, et valitsused tõmbuvad valimiste ajal veidi tagasi.

Valitsuse sekretär annab aseministritele tavaliselt kirjalikud juhtnöörid avaliku teenistuse ressursside kasutamise kohta valimiskampaania ajal. Näiteks ei tohi ministrid kasutada valitsuse õhusõidukeid ametlikuks otstarbeks kui reisi ükski osa on seotud parteiliste eesmärkidega; ministrite poliitilised nõunikud peavad võtma palgata puhkust juhul kui nad soovivad kampaania heaks töötada; ministrid ei tohi enese ega oma partei tutvustamiseks kasutada valitsuse traditsioonilisi väljaandeid.

Valitsuse sekretär paneb paika põhireglid, mis keelavad aseministritel ja teistel ametnikel omast kontakti opositsiooni liikmetega või nende poliitiliste nõunikega valimiskampaania ettevalmistuste ja kampaania ajal ilma valitsuse sekretäri selge loata, mida antakse harva. Samal ajal tuletab valitsuse sekretär aseministritele meelde uutele ministritele põhjalike briifingute ettevalmistamise tähtsust, ükskõik

millisest parteist nad ka poleks, kaasa arvatud poliitika ettepanekute arendamine, mis tehakse valimiskampaania ajal. Erandi korras võib ta paluda mingil aseministril töötada Privy Council Office'ga organisatsiooniliste ja poliitiliste küsimuste materjalide ettevalmistamisel, mis vajavad tagasi valitud valitsuse või uue administratsiooni kiiret tegutsemist.

5.3.3. III Faas: Kümme Päeva Briifinguid Ja Otsuseid

Valimiste päevaks on valitsuse sekretär lõpetanud pikaldase ettevalmistuste ja ministeeriumite kolleegidega konsulteerimise protsessi, mis võimaldavad tal koondada kogu nõu, mida on vaja uue valitsuse valimise puhuks.

Eeldusel, et valimistulemused on selged, möötab peaminister kaotust häälte kokkulugemise õhtul. Kui tulemused on ebaselged, siis korraldab valitsuse sekretär koheselt briifingu ja nõustamise peaministrile selle kohta, kuidas jätkata ja otsustada, kas jääda ametisse ja kohtuda võimalikult kiiresti uue parlamendiga. See on keeruline teema, kuid üks tähtsatest stsenaariumitest, mille kohta valitsuse sekretär peab oskama nõu anda, vajaduse korral ka valimispäeva öösel.

Möönnud oma kaotust, saab peaministrist hoolitseva administratsiooni juht. Valitsuse sekretäril on käepärast briifing selle kohta, kuidas juhendada hoolitsevat administratsiooni. Peaministri nõusolekul juhendab valitsuse sekretär ministreid, et nad jätkavad ametis, kuid ei võta vastu tähtsaid otsuseid ilma peaministri ja valitsuse sekretäri konsulteerimata. Vahel tehakse seda valitsuse viimasel istungil üleminekuperioodi jooksul. Peaminister jääb vastutavaks riigi valitsemise eest ka üleminekuperioodil.

Ministritel on vaja abi ametist lahkumise ettevalmistamiseks. Enamuse sellest saavad nad oma ministeeriumitest, kuid võtmeküsimusi nagu dokumentide korraldus peab juhtima peaminister valitsuse sekretäri toel. Juhiseid vajatakse valitsuskeskusest poliitiliste ametnike vabastamise kompensatsioonide kohta. Tähelepanu vajab ka lahkuva peaministri isiklik positsioon: ametliku residentsi väärikas vabastamine; pidev julgeolek ka perekonnale; pension ja muud hüved, mis kuuluvad endisele peaministrile.

Peaminister kohtab tavaliselt ametisse nimetatud peaministri kandidaati päeva või kahe jooksul peale valimiste järgset ööd. Valitsuse sekretär võib osaliselt sellel kohtumisel viibida ja nõu anda valitsuse vahetuse ajakava kohta. Nagu märgitud leiab see tavaliselt aset 10 päeva jooksul. Peaminister kuulutab välja kokkulepitud kuupäeva ning sellega algab ametisse nimetatud peaministri kandidaadi töö täie tõsidusega.

Tõenäoliselt tunneb ametisse nimetatud peaministri kandidaat valitsuse sekretäri. Nad võivad isegi olla koos töötanud ministri ja asetäitjana mõnes varasemas administratsioonis. Vahel on valitsuse sekretär nõustunud enda ametisse nimetamisega teades, et opositsiooni liider oleks nõus peaministriks saamise korral temaga koos töötama. Vahel on opositsiooni liidril valitsuse sekretäri kohta üsna negatiivne arvamus. Sel juhul on Kanadas pretsedente, kus valitsuse sekretär vahetatakse kiiresti välja või vahetatakse välja kohe peale vahetusprotsessi täielikku lõppu (tavaliselt võtab see aega kolm kuni neli kuud). Loomulikult on ülemineku protsessis väga oluline heade suhete olemasolu või vähemalt võimalus nende tekkimiseks.

Esimene küsimus valitsuse sekretäri päevakorras on kohtumine ametisse nimetatud peaministri kandidaadiga, et arutada praktilisi toetuse korraldamise küsimusi. Ametisse nimetatud peaministri kandidaat ja tema töötajad vajavad ajutisi kontoriruumi ja tugifunktsioone. Poliitiliste ametnike taustad on vaja järgi kontrollida, et teha täielik turvalisuse kontroll. Ametisse nimetatud peaministri kandidaat ja tema personaliülem vajavad transpordi ja kindlaid kommunikatsiooniliine. Ametisse nimetatud peaminister ja

tema perekond vajavad kõrgendatud turvalisust. Neil võib samuti vaja olla ajutist elamispiinda ning abikaasat on vaja informeerida peaministri ametliku residentsi olemasolust ja võimalustest.

Selle logistika paika saamine on täpselt sama oluline kui peaministri toetamine administratsiooni koondamisel.

Esimene kohtumine ametisse nimetatud peaministri kandidaadiga annab valitsuse sekretärile võimaluse näidata oma professionaalsust ja pühendumust ametisse nimetatud peaministri kandidaadi teenimiseks sama efektiivselt kui lahkuvat peaministrit. Valitsuse sekretär võib ametisse nimetatud peaministri kandidaadile välja tuua teemad, millega lähipäevadel peab tegelema ja ametisse nimetatud peaministri kandidaat võib esitada valitsuse sekretärile omapoolsed täpsemad nõudmised, juhul kui neid on. Kohal viibib ka personaliülem ja ta võib kasutada juhust valitsuse sekretäriga kindla koostöö alustamiseks.

Esimest kohtumist peaks samuti kasutama ülemineku põhireeglite paika panekuks. Lahkuva administratsiooni hoolitsevat staatust kirjeldatakse ja täpsustatakse, et ülemineku perioodi jooksul ei valitse veel ametisse nimetatud peaminister oma meeskonnaga. Samuti on sellel esimesel kohtumisel kasulik paika panna järgmise kümne päeva regulaarsete kohtumiste graafik, et kindlustada kõikide vajalike otsuste õigeaegne ja korrektne vastuvõtmine. Ametisse nimetatud peaministri kandidaadil palutakse tavaliselt teha kindlaks, et tema meeskonna ja avaliku teenistuse suhtlemine käiks ülalkirjeldatud põhjustel valitsuse sekretäri kaudu.

Enamikel opositsiooniliidritel on üks või enam poliitiliste nõunike meeskondi, kes valmistavad ette ülemineku infomaterjale. Selle töö kvaliteet on olnud väga kõikumine ja samal ajal kui ta on kipunud tegelema mõne poliitika ja valitsuse organisatsiooni olulise küsimusega (näiteks poliitiliste nõunike rolli tähtsamaks muutmine), ei ole ta alati olnud realistlik meetmete suhtes, mida valitsuse moodustamiseks on vaja tarvitada. Mõnede üleminekute puhul on peaministril spetsialistist nõuandja, kellel palutakse osaleda kohtumistel ametisse nimetatud peaministri kandidaadi, valitsuse sekretäri ja personaliülemaga. Vahel palub valitsuse sekretär luba samuti ühe oma kõrgema ametniku kaasamiseks. See sõltub suures osas valitsuse sekretäri enesekindlusest ja tema suhetest ametisse nimetatud peaministri kandidaadiga. Valitsuse sekretäril on suur kiusatus nendele kohtumistele ükski minna, et kasutada seda tulevase peaministriga mugava ja mitteametliku töösuhte loomiseks. See ei õnnestu alati ja valitsuse sekretäril võib üksinda olla raskusi sobiva kohese ja täpse informatsiooni pakkumisega, et otsused saaksid tehtud efektiivselt. Kuigi see on riskantne, on ükski esinemine vahel olnud hea vahend tulevase peaministri usalduse võitmisel.

Järgneb intensiivsete kohtumiste ring, mille jooksul valitsuse sekretär esitab ametisse nimetatud peaministri kandidaadile valimiste eelsete kuude jooksul ette valmistatud брифingmaterjalid.

5.4. Ülemineku Otsuste Sisu

Ametisse määratud peaministri kandidaat vajab administratsiooni koondamiseks ja ametisse astumiseks mitut erinevat sorti informatsiooni. Nagu on selgeks saanud, on oluline, millises vormis see ettekanne tehakse, samuti on oluline informatsiooni järjestus. Ametisse määratud peaministri kandidaadil on vaja teada:

- Põhiseadusest tulenevaid nõudeid, mis mõjutavad tema tulevase otsuseid. Keda võib ministrina ametisse vannutada? Kui palju ministrikohti on võimalik täita? Kui palju *peab* täitma? Millises ulatuses on võimalik luua uusi ametikohti?
- Kuidas kaitsta uut valitsust eetiliste ja muude skandaalide eest. Taustauuringud ja turvalisuse kontroll on väga olulised: seda on ka poliitiline intelligentsus partei liikmete suhtes, keda tunnevad ainult vanemad partei liikmed. Lisaks taustauuringutele tuleb ametisse nimetatud

peaministri kandidaadil soovitavalt isiklikult tulevastelt ministritelt otse küsida, kas nende minevikus on midagi, mis võib valitsust häbistada. Huvikonfliktide reeglid tuleb üle vaadata ja vajadusel kehtestada. Peaministril palutakse samuti heaks kiita konfidentsiaalne taskumärkmik, milles on toodud kriteeriumid, mille järgi ministreid hinnatakse ja milles on muud kasulikku informatsiooni, mis aitab neil mõista oma funktsiooni ministritena. Kui ametisse määratud peaministri kandidaat on selle märkmiku heaks kiitnud, antakse see kõigile ministritele peale ametisse vannutamist.

- Millised teised valitsusvälised bürood on tema käsutuses. See on oluline, et vähemolulisi ametikohti saaks anda ustavatele jüngritele ummistamata ministrite nimekirja.
- Millised on otsustetegemise protsessi kujundamise võimalused. Kas põhiseadus annab praegusele korraldusele alternatiivseid võimalusi? Kas valitsust võib jagada kahte või enamasse tasandisse? Kas kõik ministrid peavad osalema kollektiivses otsustetegemises? Kas olemasolevaid valitsuskomisjone on võimalik kaotada ja luua uusi? Kas komisjonide liikmete ja juhtide suhtes on piiranguid? Peaminister peab juhendama valitsuse sekretäri komisjonide kasutamise eelistuste ja valitsuse nõupidamiste aegade suhtes.
- Otsustama, kas (ametlikult või mitteametlikult) peaministril saab olema ka asetäitja ja milliseid ülesandeid ta soovib (või on sunnitud) selle ametikoha hoidjale panema. Kanada praktikas sõltub see väga ametisse määratud peaministri kandidaadi stiilist; ta võib soovida asetäitjat, kes tegeleks valitsuse igapäevaste otsustega; või tal on vaja määrata asetäitja rahuldamiseks poliitilisi eesmärke, mispuhul selle koha täitjal tuleb veel mõnda ülesannet täita. Ametisse määratud peaministri kandidaadil on vaja teada kas peaministri asetäitja ei pea juhuslikult omama ministriportfelli (nagu see Kanadas on).
- Tema suhted avaliku teenistusega. Kes nimetab ministeeriumite kõrgemad ametnikud? Peaminister, minister või mingi muu võimukandja? Kas kõrgemate ametnike hulgas on vabu kohti? Miks neid ei ole võimalik täita poliitiliste ametnikega? Kas on ruumi riigi raha eest ministritele ja peaministrile väljaspoolsete poliitiliste nõunike palkamiseks?
- Ministrite poliitiliste nõunike arvu, tasustamise, ametisse nimetamise, turvalisuse kindlustamise ja rolli olemasolevad võimalused. Kanada mudelis on peaminister tihti kasutanud tugeva kontrolli võimalust ministrite poliitiliste töötajate üle.
- Valitsuse organisatsioonilise ülesehituse probleemid ja ulatus, mille raames on võimalik teha muutusi volitustes ja organisatsioonis, et neid probleeme lahendada.
- Poliitika ja korralduslikud küsimused, mis võivad mõjutada ministrite valikut. Need küsimused on vaja ette valmistada punktadena, et neid oleks võimalik kasutada tulevaste kandidaatidega vesteldes.
- Tegevuskava - millega valitsus peab tegelema ametisoleku esimese paari nädala jooksul. See sisaldab peaministri reisikohustusi, parlamendi töögraafikut ja olulisi riiklikke sündmusi.
- Vorm ja protseduurid, mida tuleb järgida administratsiooni koondamisel. Näiteks peavad tulevased ministrid teadma, et nad ei tohi rääkida pressiga või muul viisil avaldada ametikohta, mida neil on palutud täita. Tuleb kaitsta riigipea ülesannet kiita heaks ametisse nimetatud peaministri kandidaadi ettepanekud. Ametisse nimetatud peaministri kandidaadile tuleb anda nõu, et ta ei otsiks avalikkuse tähelepanu või püüaks teha midagi muud, mis paistaks lahkuva administratsiooni põhiseaduslike ülesannete vägivaldse omastamisena. (Vastupidiselt, lahkuv peaminister peab tagama ametisse määratud peaministri kandidaadi nõustamise oluliste otsuste suhtes vahetuse ajal.)

Kõik need nõudmised moodustavad ametisse nimetatud peaministri kandidaadi informeerimise märkmete põhja. Tulenevalt vahetuse tingimustest lisatakse uusi märkmikke. Kui näiteks uus (või ametis jätkav vana) peaminister on parlamendis vähemuses, antakse nõu valitsuse õiguste kohta ametisse jäämiseks ja varajase usaldushääletuse saamiseks; riigipea rolli kohta peaministri valikul tingimustes, kus valik ei ole selge; ja kuidas juhtida valitsust, mis on parlamendis pidevas vähemussituatsioonis.

Spetsiaalseid juhiseid antakse iga erilise vajaduse korral, mis ametisse määratud peaministri kandidaadil võib tekkida. Näiteks oli 1993. aastal uus konservatiivist peaminister (Kim Campbell) sidunud end lubadusega vähendada valitsuse liikmete arvu 32-lt 23 ministrini. Selle saavutamiseks oli vaja valitsuse suuresti ümber korraldada. Valitsuse sekretär oli valmis rea valikutega ja tugevate soovitustega valitsuse administratsiooni üldiseks parandamiseks, et saavutada uue peaministri poliitilist eesmärki.

5.5. Ülemineku Informatsiooni Esitamine

Infomaterjali esitamine on väga oluline. Ametisse määratud peaministri kandidaadi ja tema personaliülema harjumustest peab aru saama ja need tuleb arvesse võtta nagu ka ajapiirangud. Oluline on meeles pidada, et kuna üleminek on tähtis, siis on ametisse nimetatud peaministri kandidaat sel perioodil väga hõivatud. Tal on tõenäoliselt arvukalt kohtumisi partei vanemate liikmetega ja valitud kolleegidega. Tunde kulutatakse telefonis partei toetajatega ning võitnud ja kaotanud kandidaatidega vesteldes. Õnnitlusi saadavad maailma riikide juhid. Huvigrupid nõuavad tähelepanu. Esile kerkivad kõikvõimalike ametipostide soovijad lootes saada edutatud (ametisse ülendatud). Tulevase peaministri poliitiline kabinet on vaja organiseerida ja ametikohad täita partei professionaalidest ustavate liikmete hulgast. Arvatavasti vahetatakse lahkuva peaministriga informatsiooni, kaasa arvatud (erandlikud) konsultatsioonid tähtsates küsimustes, mille otsustamist ei saa edasi lükata kuni uue valitsuse ametisse asumiseni. Aega peab jätkuma ka laiaulatuslikeks läbirääkimisteks tulevaste ministritega seoses nende ülesannetega nii ministrite kui ka partei juhtivate liikmetena. Nii et aega, mis üleminekuks on, on palju vähem kui otsuste keerulisus seda nõuab. See sunnib kõrgelt hindama suulist ja kirjalikku informatsiooni, mille valitsuse sekretär esitab.

Kanada kogemused hoolikalt planeeritud briifingutega ametisse nimetatud peaministri kandidaadile pärinevad 1974. aasta üldvalimistest. Kõik uskusid, et konservatiivid vahetavad sel aastal valimistel liberaalid välja. Valitsuse sekretär tegi ulatuslikke ettevalmistusi, ulatuslikumaid kui kunagi varem. Tulemuseks oli kolmekümne leheküljeline organisatsiooniline ja korralduslik briifing, milles sisaldus uue peaministri jaoks kõik, alates valitsuse koostamisest kuni lähedalseisvate välismaasõitudeni ning sellele lisaks veel üle kolmekümne lehekülje olulisi poliitika ja töökorralduslikke küsimusi. Kuna aga liberaalid valiti ametisse tagasi saadeti enamus briifingmaterjalidest arhiivi hoiule järgmise korra jaoks.

Valitsus vahetus (lühikeseks perioodiks) 1979. aasta üldvalimiste järel. Selleks ajaks oli briifing kasvanud 80 leheküljelt raamatute virnaks, mis ulatus võõni ja edasigi. Ametisse määratud peaministri kandidaat, õpetatud mees, arvatavasti luges need briifingud läbi, kuigi ta lasi valitsuse sekretäri, kes nende ettevalmistamise eest vastutas, ametist lahti; tema valitsus pidas vastu vaid üheksa kuud.

1984. aasta vahetus (liberaalidest konservatiivideks) leidis aset saadetuna samasugusest virnast detailsetest briifingu-raamatutest. Uus valitsuse sekretär lisas olulise uuenduse — nimekirja võtmeküsimustest, mis vajadis otsustamist. See oli kasulik püüe võtta laiaulatuslik briifing kokku paarile leheküljele, kus pidi tegema “jah” või “ei” otsustusi.

Selleks ajaks kui 1988. aasta valimisteks hakati ettevalmistusi tegema (konservatiivid jätkasid ametis) ja 1993. aasta suurteks muudatusteks (esiteks vahetus peaminister ja valimiste järel ka valitsev partei) tehti briifingmaterjalide esitusse edasisi tähtsaid muudatusi. Raamatute virna vähendati 4 jalalt 4 tollile²⁰. Igale

20. 1 jalg = 12 tolli = 30,5 cm; 1 toll = 2,54 cm (tõlkija märkus)

koitele lisandus kokkuvõtte punktidenä, mis tõi välja erinevad võimalused ja tegi selgeid soovitusi otsusteks. Materjal oli mõeldud kasutamiseks valitsuse sekretärile suulisteks briifinguteks ametisse määratud peaministri kandidaadile, täisversioonid olid kättesaadaval poliitilistele ametnikele vastavalt kindlaks määratud teemale.

Raske on ülehinnata esitluse (ja sisu) tähtsust. Sõnaderohke, ebatäpne kirjeldus ei võida kurnatud ja hõivatud ametisse määratud peaministri kandidaadi tähelepanu. Kui valitsuse sekretär on üks, siis on samaväärselt oluline, et briifing oleks piisavalt lühike ja ka vaadeldav, mis teeb suulise esitluse efektiivsemaks. Ametisse nimetatud peaministri kandidaadil on vaja lühidat seletust selle kohta, mida on vaja otsustada ja miks koos selgete alternatiividega ja kus võimalik tugevate soovitustega.

Mitte midagi sellist ei tohi otsustamiseks esile tuua, mis ei ole vajalik valitsuse ametisse astumiseks. Vastupidiselt ei tohi jätta kasutamata võimalust muutuste tegemiseks, mida on raske või võimatu teha peale ministrite ametisse nimetamist: eriti otsused volituste ja organisatsiooni kohta, mis paratamatult teevad ühed võitjateks ja teised kaotajateks. Samal ajal peab mainima, et kuigi vahetused on valitsuse organisatsiooni suuremate muutuste sisseviimiseks ideaalne aeg, on vahetuseks jääv aeg nii lühike ja otsustada on vaja nii palju küsimusi, et ametisse nimetatud peaministri kandidaadil ei ole aega radikaalsete muutuste rakendamiseks. Kanada kogemuse põhjal juhtub see harva ajapuuduse ja järelemõtlemise võimaluse puudumise tõttu.

Ametisse nimetatud peaministri kandidaati on vaja informeerida, et ta teaks mida tulevastele ministritele öelda. Uue peaministri läbirääkimiste positsioon ei saa enam kunagi oma kolleegide omast tugevam olema. Paljude aastate jooksul on Kanadas olnud kombeks anda igale ministrile kirjalikud poliitika ja organisatsiooni muudatusi käsitlevad juhised, mille elluviimist peaminister igas ministeeriumis soovib. 1980. aastate keskpaigast on neid "volikirju" täiendatud andes peaministrile (või ametisse nimetatud peaministri kandidaadile) detailsed märkmed, et ta võiks paika panna tingimused, millega ta mingit konkreetset ametikohta pakub võimaliku tulevase ministriga läbirääkimisi pidades.

5.6. Lõppvaatus: Valitsuse Vahetuse Toimumise Päev

Otsuseid kõigis nendes küsimustes võetakse vastu pidevalt kogu vahetuse jooksul. Valitsuse sekretär märgib üles kõik, mis on otsustatud ja kontrollib aeg-ajalt, kas ametisse nimetatud peaministri kandidaat uute sündmuste valguses oma meelt pole muutnud. Briifingute jätkudes ja otsuste vastuvõtmise jätkumisel antakse vajaduse korral uut informatsiooni. Lõpuks saab uus administratsioon sellest protsessist oma näo. Kui ministrid on valitud ja nad on kohtunud ametisse nimetatud peaministri kandidaadiga, saadetakse soovitatavate ministrite nimekiri kindralkubernerile ametlikult kinnitamiseks kuid praktikas informatsiooniks.

Ametisse nimetatud peaministri kandidaadil palutakse kiita heaks ettepanekud määrata ministrid juhtima ja viibima valitsuskomisjonides. Tal palutakse samuti heaks kiita ministrite asendamise kord (iga minister on ühe või kahe kollegi kohusetäitja nende äraolekul).

Valitsuse sekretär juhib uue administratsiooni ametisse vannutamise ettevalmistusi. Iga minister annab konfidentsiaalsuse ja lojaalsuse vande ja igäuks neist annab erilise vande sõltuvalt ülesannetest, mida nad täitma hakkavad. Valitsuse sekretär teeb koostööd personaliülemaga, et kõik uued ministrid teaksid kus ja millal olla ja mida nad peavad tegema ametisse vannutamiseks. Kindralkubeneri ametnikega peetakse nõu ametisse vannutamise logistika küsimustes, mis on üsna keeruline, kui tseremooniast tehakse televisiooniülekanne.

Lõpetuseks vaatab ametisse nimetatud peaministri kandidaat üle, parandab ja kirjutab alla iga ministri volikirjale. Need kirjad antakse kõikidele ministritele ja katavad kahte peamist teemat. Esimene on

ministeeriumi üldised tegutsemisstandardid, mille kohta kiri viitab lisatud reeglite ja tegutsemispraktika märkmikule. Teine teema käsitleb igale ministrile antavaid poliitilisi ja programmilisi prioriteete, mis püüavad saavutada erinevaid eesmärke: suunata antud ministeeriumi tähelepanu vajavate probleemide lahendamist; siduda uue valitsuse poliitiline platvorm konkreetse ministeeriumi tööga; ja anda uue valitsuse strateegiliste eesmärkide kohta üldisi juhtnööre, mis kehtivad kõigile ministeeriumitele.

Ametisse vannutamine toimub tavaliselt hommikul. Samal ajal kui lahkuv peaminister ja tema kolleegid lahkuvad Kanada riigijuhi kohalt, ootab uus administratsioon sõna otseses mõttes kulisside taga oodates ametisse vannutamist rahva järgmise rahva legitiimse valitsusena. Viimastel aastatel on nendest tseremooniast tehtud teleülekanded lisades tavalise kodaniku teadlikkusele sellest, kuidas demokraatlikud põhimõtted valitsevad riigivõimu rakendamise üle. Pehme võimu üleminek on demokraatliku ühiskonna institutsioonide korraliku funktsioneerimine ülim väljendus. See on võibolla kõige suurem professionaalse avaliku teenistuse proovikivi.

Ametisse vannutamisele järgneb tavaliselt pidulik eine, mille annavad riigipea koos abikaasaga. Pärastlõunal juhivad peaminister oma esimest valitsuse istungit. Valitsuse sekretär annab talle nimekirja teemadest, mida käsitleda ja osaleb istungil koos valitud ametnikega oma alluvusest ja peaministri personaliülemaga. Peaminister kasutab esimest valitsuse istungit tavaliselt üldise tooni kehtestamiseks oma administratsioonile, ning kasutatakse võimalust korrata veelkord üldisi teateid, mis sisaldasid volikirjades ja mis antakse ministritele kohe peale valitsuse istungi lõppu.

Kui istung lõpeb, lähevad ministrid oma ministeeriumitesse, kus nad kohtuvad alaliste ametnikega ja alustavad briifingutega, et saada infot oma uute ülesannete kohta. Peaminister ja valitsuse sekretär ning personaliülem liiguvad raskest valitsuse koondamise tegevusest igapäevaste juhiste andmisele uuele administratsioonile kui tervikule.

Vahetus ise jätkub veel mõne kuu jooksul, mil uued ministrid ja nende poliitilised nõunikud õpivad asjade käiku tundma. Valitsuse sekretär jätkab peaministrile, personaliülemale, ministritele ja nende kõrgematele ametnikele nõu andmist vastavalt vajadusele. Ajaks, mil peaminister tunneb end ametis piisavalt mugavalt, et hakata muudatusi sisse viima avaliku teenistuse tipus, võib öelda, et vahetus on läbi ja valitsuse sekretäri kõige tähtsam funktsioon avaliku teenistuse juhina muutub vähemoluliseks.

6. Prantsusmaa: Valitsusevahetuste korraldus Guy Carcassone²¹

Eeldades, et demokraatia tähendab põhimõtteliselt valitsuse vaba, perioodilist ja konkurentsi tingimustes toimuvat ametissenimetamist valitsavate poolt, võib järeldada, et valimiste protseduuriga toimub võimu üleandmine uuele valitsusele.

Üle võidakse anda kas seadusandlik või täidesaatev võim, või siis mõlemad korraga.

Seadusandliku võimuharu puhul võib võimu üleandmine puudutada kas ainult ühte kogu, või siis kahte — juhul, kui seadusandlik kogu on kahekojaline ja valimised toimuvad mõlemasse kotta üheaegselt. Täidesaatva võimu puhul võib võimu üleandmine piirduda ainult valitsusevahetusega, või osa valitsuse väljavahetamisega, või siis võib võimu üleandmine toimuda paralleelselt riigipea väljavahetamisega, kui riigi institutsioonide poolt talle antud volitused määratlevad ta võtmeisikuks riigis.

Kõik need eelpooltoodud võimalused näitavad, kuivõrd raske on käsitleda võimu üleandmist nii, et oleksid kaetud kõik erinevad aspektid. Seetõttu keskendutakse käesolevas uurimuses nimetatud probleemi ainult ühele aspektile — nimelt valitsusevahetuste korraldusele —, kuid vajaduse korral käsitletakse ka muid küsimusi, mida antud teema puhul tuleb arvesse võtta.

Autor vabandab ette, et näitlikustab oma argumentatsiooni peamiselt, kuid mitte üksnes, näidetega Prantsusmaa kogemustest. Sellel on subjektiivne põhjus — nimelt on ikka parem püüda kirjeldada seda, mida sa tead ja tunnend. Kuid ühtlasi ja eelkõige on sellel objektiivsed põhjused, mida autor sooviks kohe alguses selgitada.

Nimelt on Prantsusmaa ainsaks heaks näiteks suurest Euroopa riigist, mis on oma poliitiliselt süsteemilt ülimalt ebastabiilne, kuid mille institutsionaalne süsteem on samal ajal väga stabiilne, ning just see teebki Prantsusmaa eriti huvitavaks uurimisobjektiks käesoleva teema käsitlemisel.

Erinevalt teistest võrdluseks sobivatest — ja eriti Euroopa Ühenduse — maadest, pole Prantsusmaa kogenud, või vähemalt mitte samal määral, sellist institutsionaalset ebastabiilsust, nagu näiteks Itaalia, kuid ühtlasi pole Prantsusmaa elanud ka sellise poliitilise stabiilsuse tingimustes, nagu Suurbritannia, Saksamaa või Hispaania, kus üks partei või sama koalitsioon on olnud võimul enam kui kümme aastat.

Ainsa riigina suurte arenenud riikide seas oleme me nimelt Prantsusmaal võinud täheldada ühte murettekitavat nähtust: kui aastate 1958 ja 1978 vahel toimunud valimiste tulemusel sai alati uuesti võimule enam-vähem sama eelmisel valitsemisperioodil enamust omanud poliitiline jõud, siis pärast 1978. aastat on eranditult kõigil seadusandliku kogu valimistel eelnevalt enamust omanud poliitiline jõud võimult maha hääletatud: 1981. ja 1988. aasta valimistel said lüüa eelnevalt enamust omanud parempoolsed jõud, ning 1986. ja 1993. aastal kaotasid eelnevalt võimul olnud vasakpoolsed.

Kuid selle pideva võimuvahetusega pole kaasnenud mingeid märkimisväärseid probleeme riigiasjade ajamises ehk avaliku elu korralduses. Inimeste vahetumine võimutüüri juures ja olulised muudatused poliitikas on toimunud sujuvalt, ilma suuremate tagasilöökideta või ajutise võimuvaakumi tekkimiseta.

21. Guy Carcassone on endine peaministri parlamendiküsimuste nõunik ja Pariisi X Ülikooli avaliku õiguse professor.

Põhimõtteliselt on selline olukord igati rahuldav, kuid selle põhjuseks ei saa olla lihtsalt õnn või juhus, ning loomulikult ei saa selleks tõsimeeli pidada ka rahvuslikku mentaliteeti.

Teisalt näitab nende muudatuste ja võimuvahetuste reaalsete tingimuste analüüs (nagu me saame näha, leiab võimuvahetuse ajal aset rohkemgi muudatusi, kui uue seadusandliku kogu võimuletulemisele järgnevate päevade jooksul), et võimuvahetuse rahumeelse kulgemise peamiseks põhjuseks võib pidada asjakohaste protseduurireeglite, toimimismehhanismide ja institutsioonide olemasolu.

Kuna käesoleva töö eesmärgiks on uurida kuidas oleks võimalik hästi korraldada valitsusevahetust, tuleb esmajärjekorras selgitada välja rahuldava valitsusevahetuse kriteeriumid. Seda saab teha ainult väga empiirilisel, määratledes rahuldavaks sellise võimu üleandmise, mille tulemusena uus valitsus, kas mingil kindlaksmääratud ajal või siis niipea kui võimalik, asub sujuvalt ja täies ulatuses täitma oma poliitilisi, administratiivseid ja eelarvega seonduvaid funktsioone.

Kuigi nende kolme tingimuse — sujuvuse, kiiruse ja efektiivsuse — üheaegset täitmist peetakse seega eesmärgiks, mille poole tuleb pürgida, võivad selle saavutamise vahendid olla väga erinevad, sõltuvalt institutsionaalsest ja poliitilisest kontekstist, milles võimuvahetus aset leiab. Alati tuleb arvestada sellega, et kõik muutused toimuvad riikide jaoks suuremal või vähemal määral ühiste probleemsituatsioonide kontekstis, millele riigid püüavad kas siis edukalt või vähem edukalt leida kohast lahendust. Prantsusmaa võime leida kohaseid lahendusi on osutunud tõhusaks ning võib osutada õpetlikuks näiteks.

Seetõttu keskendub käesolev töö valitsusemuudatuste teemale (peatükk 6.1.) ning käsitleb seejärel Prantsusmaa kogemusi (peatükk 6.2.).

6.1. Valitsusemuudatuste Teema

Käesolevas analüüsis ei ole meil võimalik loetleda kõiki võimalikke olukordi, mis erinevates maades võivad aset leida.

Siiski on võimalik, ja seega soovitav, määratleda peamised võimalikud karakteristikud ja nende kombinatsioonid, ning teha kindlaks reaalsed situatsioonid, milles iga konkreetne muudatus toimub.

Loomulikult omab selline töö mõtet vaid siis, kui me läheme lihtsast kirjeldusest kaugemale. Seega peab tulemuseks olema nii asjakohaste muutujate identifitseerimine, kui ka teatud, vähemalt üldiste või kokkuvõtlike kaalutluste esitamine neist igapäevaste tagajärgede kohta.

Loomaks teatud selgust meie süsteemis, mis võiks muidu tunduda ülemäära keerulisena, eristame me kahte sorti muutujaid: *institutsionaalseid* ja *poliitilisi*.

6.1.1. Institutsionaalsed Muutujad

Siin tuleb arvestada kolme parameetriga. Need puudutavad esiteks valitsuse struktuuri, teiseks muudatuste ajalist ulatust, ja kolmandaks administratiivset korraldust.

Valitsuse struktuur ei ole sugugi kõikjal kujundatud samade reeglite alusel. On maid, kus struktuur on väga jäik, kas siis tänu vastavale seadusandlusele või traditsioonide austamisele, mis on kinnistunud sedavõrd tugevalt, et tavade kõrvalkaldumist ei esine üldse, esineb väga harva, või ei ole sellel mainimisväärseid tagajärgi. Teisalt on ka palju selliseid riiklikke süsteeme, mis annavad kõrgeima võimu esindajale praktiliselt vabad käed otsustada, kuidas valitsuse struktuur peaks olema kujundatud.

Esimesel juhul on juba enne muudatused esilekutsuva sündmuse toimumist teada täpne ministrikohtade arv, nimistu ja vastavalt kõigi ametikohustused. Ning kui tehaksegi mingeid muudatusi, siis on nende arv ja ulatus piiratud.

Teisel juhul jällegi pole valitsuse koosseisu publitseerimine ainus viis, kuidas võidakse teadustada valitsuse struktuurist, liikmete arvest ja iga valitsuseliikme kohustustest.

Prantsusmaal otsustab valitsuse struktuuri kujundamise Vabariigi president peaministri ettepanekul. Neile kahele võimuesindajale ühiskonna poolt usaldatud vabadus sellist otsust langetada tähendab seda, et nad võivad kasutada seda võimu lähtudes oma poliitilistest huvidest, mida tasakaalustab soov tagada riigi kõige ratsionaalsem haldamine.

Kuid nende kahe faktori kombineerimise tulemusena on valitsusliikmete arv olnud aegade jooksul väga erinev: näiteks 1963. aastal oli valitsuses vaid 26 liiget ja 1988. aastal peaaegu kaks korda rohkem (48). Samuti on see viinud suurte ja ebapraktiliste ametkondade moodustamisele (näiteks ministeerium, mille haldusalasse kuulusid tööjõu-, perekonna-, tervishoiu-, sotsiaalhoolekande- jne. probleemid) ja vaieldavate jaotuste tegemisele (majanduse, finantside ja eelarve andmine valitsuse erinevate liikmete hallata). Ka osad administratiivüksused on muutunud selle tulemusel justkui rändhõimudeks, siirdudes iga uue valitsuse puhul uue ministeeriumi alluvusse.

Igal süsteemil on omad eelised:

- Jäik süsteem võib teha muudatuse administratiivsed tingimused kahtlemata palju kergemaks, kuid samal ajal poliitilised tingimused väga raskeks, kui näiteks jääb puudu kõigi koalitsioonipartnerite rahuldamiseks vajalikust paindlikkusest.
- Vaba süsteem jällegi võimaldab tagada tasakaaluka lähenemise ning soodustab seda, et kõigi poliitiliste partnerite soovid rahuldataks. Kuid samal ajal võib see komplitseerida administratiivseid muudatusi, sest antud juhul muudatused algavad, ja mitte ei lõpe, valitsuse ametikohtade nimistu publitseerimisega, nii et alles pärast seda määratakse ministrid etteantud struktuuri järgi nimeliselt oma kohtadele.

Muudatuste ajaline ulatus on parameeter, mis võib olla kas institutsionaalne või poliitiline.

Tavaliselt on see puhtalt institutsionaalne. Muudatused esilekutsuvaks sündmuseks on valimised. Varsti pärast valimisi, teatud aja möödudes, mis võib olla erineva pikkusega kas vastavalt konstitutsioonis ettenähtud sätetele või lihtsalt tava kohaselt, moodustatakse uus valitsus, mis asub otsekohe ettenähtud võimu teostama.

Süsteemile on lühike hingetõmbepaus muidugi igati teretulnud. Kuna muudatus on üldises hääletamisõiguses manifesteeruva tahteavalduse tulemus, siis on hea, kui see tahteavaldus muutuks otsekohe reaalseks tegevuseks, isegi juhul, kui see eeldab täitevvõimu, millele muudatus on määranud "surmanuhtluse" ja tühistanud tegutsemise legitiimsuse, justkui kunstlikku elushoidmist.

Prantsusmaal on tavaks, et üldiste valimiste ajal võimul olev peaminister esitab Vabariigi presidendile valitsuse lahkumisavalduse kohe pärast valimisi. See traditsioon, mille vastu pole pärast demokraatia kehtestamist kordagi eksitud, on sedavõrd tugevalt juurdunud ja kinnistunud, et seda pole peetud vajalikuks isegi kirja panna.

Riigipea määrab ametisse uue peaministri, kes valitakse valimiste tulemusena parlamendis enamuse saavutanud poliitilise rühmituse liikmete hulgast (ning kes võib olla ka eelmine peaminister, juhul kui

valimised võidab eelmisel valitsusperioodil enamuses olnud rühmitus) ja moodustab siis peaministri ettepanekul valitsuse.

Seega, ja muuseas sõltumata igasugusest poliitilisest kontekstist, jääb valimiste ja uue valitsuse moodustamise vahele ainult mõni päev.

Kui vaadelda kõige värskemad näidet, siis toimus viimaste seadusandliku kogu valimiste teine ring pühapäeval, 28. märtsil 1993. Esmaspäeval, 29. märtsil, andis Pierre Bérégovoy üle valitsuse lahkumisavalduse. Samal päeval määras François Mitterrand peaministriks Edouard Balladuri ja kolmapäeval, 31. märtsil, kolm päeva pärast valimisi, avaldati valitsuse nimekiri ning valitsus võis pidada oma esimese nõupidamise ja asuda tööle (vaata lisa 1 "Prantsusmaa: olulisemate sündmuste kronoloogiline tabel").

Et muudatust saaks ellu viia kiirelt, peavad valimistulemused väljendama muidugi selgelt ühe poliitilise jõu võitu. Sõltumata igasugustest juriidilistest aspektidest võivad just siinkohal tulla mängu muudatuse poliitilised dimensioonid.

Kui süsteemil puuduvad ressursid tagamaks ühemõttelist valimisotsust või kui valijad on langetanud sellise valiku, mis ei anna ühele poliitilisele jõule parlamendis selget enamust, siis võib muudatuste ajaline ulatus venida isegi mitmete nädalate pikkuseks, kuna tekib vajadus otsida poliitilist lahendust kas siis võimaldamaks kõige tõenäolisemal valitsusjuhil saada enda taha enamus (nagu juhtus pärast viimaseid valimisi Hispaanias José-Maria Aznariga), või isegi selgitamaks välja, kes oleks üldse suuteline valitsust moodustama (nagu toimus viimastel valimistel Hollandis Wim Kokiga).

Administratiivne korraldus võib muudatuste puhul mängida kesksel rolli. Süsteeme, kus administratsioon on politiseeritud, võrreldakse tavaliselt süsteemidega, mis väidavad end olevat neutraalsed. Esimeste puhul kaasneb igasuguste muudatustega valitsuses kõigi juhtivate riigiametnike väljavahetamine, mis teeb muudatuse korralduse veelgi raskemaks ja keerulisemaks.

Kuid tegelikkuses pole selline eristamine sugugi nii selgepiiriline, nagu see võib tunduda teoorias, sest isegi sellistes maades, kus administratsiooni peetakse üldiselt neutraalseks — eeldatakse, et see teenib legitiimset poliitilist võimu sõltumata sellest, milline poliitiline jõud seda enda käes hoiab —, kehtivad mõnikord tavad ja tegevusmallid, mis on omased politiseeritud administratsioonidega süsteemidele.

Tuleb tunnistada, et mõningad ametikohad eeldavad juba oma loomult neil töötavatel inimestel enamat, kui lihtsalt lojaalsust valitsusele. Näiteks suursaadiku määramise puhul mingile maale on valitsusel õigus oodata, et ametissenimetatud isik ei piirdu üksnes instruksioonide täitmisega, vaid avaldab ka isiklikku toetust rahva poolt tehtud poliitilisele valikule ning osutab sellega valitsusele veelgi suurema teene. Selliseid situatsioone esineb, kuid lõppkokkuvõttes siiski suhteliselt harva.

Kuid üpris tihti tuleb ette seda, et uus valitsus umbusaldab riigiteenistujaid, kes olid ametis eelmise valitsuse ajal ja viisid ellu nende poliitikat, mida uus valitsus nüüd tahab hakata muutma. Tihtipeale on uued valitsused tundnud kiusatust kõrvaldada kohe kohtadelt kõrgemad riigiametnikud ning asendada nad uute inimestega, keda nad peavad poliitiliselt ohutumateks.

Selle küllaltki laialtlevinud praktika tagajärjeks on muudatuste perioodi venimine: muudatuste periood ei lõpe sel juhul mitte uue valitsuse ametisseastumisega, vaid alles siis, kui kõik võimuvahetusest tulenevad ümbermääramised on läbi viidud.

Tulemuseks on ebastabiilsuse kasv — lisanduvad selle allikad ja pikeneb ajaline kestvus —, mida tihtipeale teravdavad veel puudulikud kogemused ja võimed riiki hallata. Erinevalt muudest ei ole see probleem muudatustega paratamatult kaasaskäiv nähtus. Kuigi vastab tõe, et uued valitsuseliikmed

püüavad end oma poliitilistest sõpradest ümbritsedes põhiliselt kindlustada oma kättevõidetud positsioone, siis samavõrra vastab tõele, et palju raskem on leida riigiparadist ebaloojalset juhtivat riigiametnikku, kui ministrit, kes lihtsalt ei oska õieti käske jagada.

Muudatuste tegemisega mitte kiirustamine (sest kui nad ka tõesti on hädavajalikud, võib neid siiski teha veidi hiljem) on arukas ettevaatusabinõu, mille rakendamine tuleks paljudele riikidele kindlasti kasuks.

Seega on lihtne mõista, et muudatuste korralduse tingimused on sõltuvalt kolmest nimetatud institutsionaalsest muutujast väga erinevad. Nende koosmõju võib omada kumulatiivset efekti, kas siis positiivset või negatiivset, või teisalt kompensatoorset efekti.

Näiteks süsteemis, millele on omane kindlalt määratlemata valitsusstruktuur, ülemäära pikk muudatusteperiood ja väga politiseeritud administratsioon, mitmekordistub kaootiliste muudatuste risk. Toimiks negatiivsete toimete ehk efektide akumulatsioon. Samamoodi võivad kindlalt fikseeritud valitsusstruktuuri, lühikese muudatusteperioodi ja erapooletu administratsiooniga süsteemis akumuleeruda positiivsed efektid.

Teisest küljest aga, kui võtta aluseks teine näide, on stabiilse administratsiooniga süsteemil lihtsam jätta oma valitsusstruktuur täpselt määratlemata. Sellisel juhul vähendavad poliitiliselt neutraalsete riigorganite olemasolu ja kogemused pikalt jätkuva ebamäärasuse ja korratuse perioodi ohtu, mis võiks muidu olla valitsusstruktuuri märgatava muutmise tulemuseks. See oleks kompensatoorne efekt.

6.1.2. *Poliitilised Muutujad*

Nii nagu institutsionaalsed muutujad omavad mõnikord poliitilist varjundit, võib ka juhtuda, et institutsionaalsed elemendid on allikateks muutujatele, mis on peamiselt poliitilised. selliseks kujuneb olukord siis, kui muudatuste tegemise kutsub esile mitte ainult üks valimisprotseduur (seadusandliku kogu valimised), vaid kahe valimised (presidendi ja seadusandliku kogu valimised). Puhtalt poliitilised on teisalt kaks muud aspekti, mida tuleb arvestada; neist üks on seotud muudatuste sisuga ja teine valitsuse koosseisuga.

Muudatused esilekutsuv sündmus ei ole mitte alati sama. Puhtalt parlamentaarsetes süsteemides moodustab valitsuse parlamendis enamuse saavutanud poliitiline grupeering peagi pärast seadusandliku kogu valimisi, ning juhul, kui ei juhtu midagi ettenägematut, püsib see valitsus, või vähemalt selle valitsuse juht, võimul kuni järgmiste seadusandliku kogu valimisteni.

Küllaltki oluliselt erinev on olukord nendes riikides, kus küll sisuliselt kehtib klassikaline parlamentaarne süsteem (valitsus on aruandluskohuslane parlamendi ees ja parlament võib valitsuse kukutada), kuid kus Vabariigi president valitakse otsestest üldistest valimistel.

Kuigi selline süsteem on presidendile antud õiguste ja sarnase valimismetoodika poolt tagatud spetsiifilise legitiimsusega igati õigustatud, teeb see valitsusevahetusega seonduvas teemaderingis olulisi muudatusi.

Kirjeldatud olukord kehtib Prantsusmaal, kus riigipea isik domineerib institutsioonide üle. Kuid samal ajal tuleb meeles pidada, et see süsteem toimib põhimõttel, mille kohaselt presidendi juhtpositsioon on ranges proportsionaalses sõltuvuses tema toetusest parlamendis. Kui tal on parlamendi tingimusteta toetus, siis on ka tema juhtpositsioon kõigutamatu. Kui aga tema toetus parlamendis on seotud mingite tingimustega, siis on ka tema juhtpositsioon tinglik. Ja kui president kaotab täielikult parlamendi toetuse, siis kaotab ta ka oma juhtpositsiooni.

Sellel võivad olla valitsuse muudatuste korraldusele kahte liiki tagajärjed:

Esiteks, presidendivalimised on tavaliselt sündmus, mis kutsub esile muudatused, ja kui neid muudatusi hakatakse läbi viima, omab värskestvalitud president võimu, mille legitiimsust ei sea keegi küsimärgi alla, nii et sõltuvalt parlamendi toetusest (ja kui tal ei ole Rahvusassamblee toetust, siis saadab ta selle laiiali lootuses, et, nii nagu siiani on alati juhtunud, prantsuse rahvas valib uue seadusandliku kogu, mille enamus asub teda toetama) on tema käes kõik trumbid ja ta võib moodustada valitsuse oma parema äranägemise järgi.

Teiseks, kui muudatused esilekutsuvaks sündmuseks on seadusandliku kogu valimised, mis leiavad aset presidendi ametisolekuperioodi ajal, ja kui nendel valimistel eelnevalt presidenti toetanud parlamendiametnik saab kaotuse osaliseks, kujuneb olukord vastupidiseks: valijate poolt hüljatud ja parlamendi toetusest ilmajäänud president võib küll edasi ametisse jääda, kuid ta kaotab oma juhtpositsiooni. Ta on sunnitud nimetama peaministriks uue temale vaenuliku parlamendiametniku esindaja, ning kuni järgmiste valimisteni on kõik trumbid sellel uuel valitsusjuhil.

Kuigi erinevus selles osas, kas mingil maal valitakse president otsestelt üldistel valimistel või siis mitte, on väliselt vägagi silmatorkav, tuleb mees pidada, et muudatuste korralduse seisukohast vaadatuna on see erinevus teatud mõttes tähtsusetu.

Otsesed presidendivalimised võivad tõesti mitmekordistada võimalusi muudatuste tegemiseks, kuid nad ei muuda ilmingimata nende protsessi ega ka valdkondi, vaid annavad arengutele üksnes tugeva värvingu, nagu see leidis äsja jälle tõestust Rumeenias.

Muudatuste sisu annab tunnistust sellest, et kuigi igasuguste muudatustega kaasnevad probleemid, ei ole need alati sugugi ühesugused. Seega leiab uus ametisseastuv valitsus alati eest hulgaliselt lahendamist vajavaid probleeme, sõltumata poliitilisest kontekstist, milles muudatused toimusid. Kuid sarnaseid probleeme on alati tunduvalt enam sellisel juhul, kui muudatused valitsuses järgnevad poliitilise võimu siirdumisele ühelt parteilt teisele.

Uue valitsuse moodustamise puhul on peaaegu alati normiks, et valitsusse tuuakse uusi, ja seega arusaadavalt kogenematuid liikmeid, ning mõned endised ministrid määratakse juhtima uusi ministereid, mis tähendab, et nad peavad ennast uue valdkonna juhtimisega kurssi viima.

Sõltumata sellest, kas läbiviidavad muudatused on vähesed või ulatuslikud, vajavad uued, esmakordselt ministereid juhtima määratud valitsuseliikmed või uude ministereid üleviidud endised valitsuseliikmed eranditult alati abi ja mõnikord ka juhendamist, vähemalt tehnilistes küsimustes, et oma kohustustega toime tulla.

Loomulikult tuleb selline vajadus abi või juhendamise järele veelgi teravamalt päevakorraks siis, kui valitsusevahetus on tingitud poliitilise võimu üleminekust ühelt parteilt teisele, ning kui uus enamus ei ole aastaid, või isegi mitte kunagi, võimul olnud ja on seega täiesti kogenematu.

Sarnast valitsusevahetust hõlbustava süsteemi olemasolu on lausa eluliselt tähtis veel seetõttu, et ametist lahkuva valitsuse liikmed ei suuda mitte alati panna vastu kiusatusele jätta oma järglased puhtast poliitilisest pahatahtlikkusest ilma vajalikest töömaterjalidest, informatsioonist ja soovitudest.

Kui esimesel juhul (valitsusevahetus ilma poliitilise võimu üleminekuta ühelt poliitiliselt parteilt teisele) on lojaalse ja kogenud valitsustööd tegevate ametnike tuumiku olemasolu väga soovitatav, siis teisel juhul (poliitilise võimu ühelt parteilt teisele üleminekuga kaasnev valitsusevahetus) on see lausa hädavajalik.

Valitsuse koosseis on samuti keskse tähtsusega poliitiline muutuja. Valitsuse koosseisu all mõtleme me siin peamiselt ühe partei moodustatud valitsuse ja koalitsioonivalitsuse eristamist.

See, mis tüüpi valitsus on võimalik, sõltub parlamendi enamuse struktuurist — kas enamuse on ühel parteil, või moodustab selle mitme partei koalitsioon. Tulemus on seega pigem peale sunnitud, kui vabalt valitud. Ja see muutuja ei ole sõltumatu muutuste arengu tingimustest.

Kui muudatuste tingimuste tulemuseks on üheparteilise valitsuse ametissenimetamine, võib selle moodustamine toimuda küllaltki ruttu ja selle käigus võivad esile kerkida vaid üksikud vastuolud, kuigi see eeldab, et kõigepealt oleksid lahendatud kõik isikuprobleemid ja lepitud kokkulangevatest ambitsioonidest tulenevad konfliktid.

Kuid muudatuste suhteline kiirus võib aidata kaasa, et poliitilise võimu omamise ja valitsuses olemise aeg langeksid enam-vähem kokku.

Kui aga, vastupidi, tuleb hakata moodustama koalitsioonivalitsust, siis võivad selle nimel peetavad läbirääkimised osutada väga vaevarikkaks, joosta korduvalt ummikusse ja lükata vajaliku kompromissi saavutamist pikka aega edasi.

Valimistel võitu taotlevad poliitilised koalitsioonid alustavad tihtipeale diskussioone valitsuse moodustamise kohta juba enne valimisi, ning käituvad seejuures igati õigesti. Kuid tihtipeale ei saa enne valimiste toimumist siiski mingeid siduvaid otsuseid vastu võtta, sest alles siis selgub, kas koalitsioon üldse võidab, milliseks kujuneb tegelik jõudude vahekord koalitsiooni sees ning milliseid õigustatud nõudmisi võib üks või teine koalitsioonipartner esitada. Seega võib eelmise valitsuse mahahäätamise ja uue valitsuse ametissenimetamise vahele jääv periood kujuneda suhteliselt pikaks.

Selle perioodi jooksul peab riigiparaat edasi funktsioneerima, tagama avaliku korra, riiklike huvide elluviimise, jne. Kuid pahatihti jääb ebaselgeks, kes selle eest peaks vastutust kandma.

Seega kehtib poliitiliste muutujate kohta sama, mis kehtis institutsionaalsete muutujate kohta. Nad omavad kumulatiivset efekti, mis võib olla positiivne ja aidata muudatuste tegemisele kaasa (kui muudatused kutsuvad esile ainult üks sündmus, ei toimu poliitilise võimu üleminekut ühelt parteilt teisele ja parlamendis omandab enamuse üks partei), kuid mis võib ühtlasi olla negatiivne ja muuta muudatuste protsessi raskemini teostatavaks.

Me võime rääkida isegi kumulatiivsest efektist ruudus, mis tähendaks olukorda, kui kõik muutujad, nii institutsionaalsed kui ka poliitilised, toimiksid koos ja teeksid muudatuste korralduse topeltkeeruliseks.

Kui riigivõimu jätkuvus on iga demokraatliku süsteemi üks kõige fundamentaalsemaid printsiipe, siis muutuseperioodide erilisele iseloomule tähelepanu juhtimine näitab, et jätkuvust ei ole tegelikult keegi suuteline kindlalt garanteerima.

Tavaliselt säilitab mahahäätatud valitsus juriidilise isiku seadusliku staatuse kuni uus valitsus ametisse astub, kuid oma poliitilise legitiimsuse kaotab ta juba valimistulemuste selgumise hetkel. Uus moodustatud valitsus omab kohe pärast valimistulemuste selgumist poliitilist legitiimsust, kuid ei oma juriidilise isiku staatust.

Tulemuseks on teatud interreegnum ehk vahevalitsuse periood, mis, nagu me juba mainisime, võib kujuneda küllaltki pikaks. Isegi kui see periood kujuneb suhteliselt rahulikuks — ei toimu ühtegi sündmust, mis nõuaks kiiret reageerimist —, on selle olemasolu juba iseenesest problemaatiline.

Pealegi oleks sügavalt ekslik arvata, et muudatusteperiood saab läbi sel hetkel, kui uus valitsus võimu ametlikult üle võtab. Ametisse astumine on üks asi, aga ametkonna korralduslikult funktsioneerima panemine midagi hoopis muud. Uus valitsusliige peab paratamatult oma uut ametit õppima ning tema õppeprotsess võib kujuneda lühikeseks või pikemaks, kuid igal juhul lisab see muudatusteperioodile uue faasi, ning

nüüd võib seda perioodi nimetada juba ajavaheks eelmise ja järgmise normaalselt funktsioneeriva valitsuse vahel.

Iga riik peab leidma oma meetodid eelpoolesitatud probleemide lahendamiseks. Prantsusmaal rakendatud meetmeid me juba mainisime. Käesoleva töö peatükk 6.2. käsitleb neid lähemalt.

6.2. Prantsusmaa Kogemused

Viieteistkümne aasta jooksul on Prantsusmaal toimunud kolmed presidendivalimised (1981, 1988, 1995), neljad seadusandliku kogu valimised (1981, 1986, 1988, 1993) ning neli ja pool poliitilise võimu üleminekut ühelt parteilt teisele (poolikuks võimu üleminekuks nimetan ma siin Jacques Chiraci võitu 1995. aastal oma poliitilise liitlase Edouard Balladuri üle, kes kaotas hoolimata sellest, et teda toetas suurem osa parlamendi enamusest).

Eriti oluline nende sündmuste nimistus oli kõige esimene, sest siis tulid esmakordselt alates Viienda Vabariigi ajast võimule vasakpoolsed ja seega olid peaaegu kõik valitsuse liikmed täiesti kogenematud, ning need vähesed, kes olid valitsusse kuulunud, olid teeninud Neljanda Vabariigi ajal, seega väga kaua aega tagasi ja hoopis erinevas poliitilises olukorras.

Hoolimata sellest esialgsest kogenematusel, tormilisest tempost, millega poliitiline võim ühelt parteilt teisele üle läks ja pealtnäha pretsedenditute institutsionaalsete situatsioonide esinemisest, on siiski leidnud üldist tunnustamist seisukoht, et nende teostatud muudatused kulgesid igati kontrollitult ja sujuvalt.

Sellise tulemuse saavutamist seletavad ja sellele aitasid erineval viisil kaasa kahte liiki faktorid: esiteks institutsionaalne raamistik (6.2.1. järgnevalt), ja teiseks administratiivne keskkond (6.2.2. järgnevalt).

6.2.1. Institutsionaalne Raamistik

Nagu eelnevalt mainitud, kindlustas 1958. aastal de Gaulle'i loodud Viies Vabariik vabariigi presidendile juhtpositsiooni riigis, kuigi selle juhtpositsiooni kehtivuse aste sõltus parlamendi toetusest.

Kuid nimelt sellepärast, et sarnane süsteem annab prantsuse rahvale õiguse teha selgeid valikuid, loob nende valikute selgus võimaluse viia tihedamini läbi muudatusi ja samal ajal neid kergemini korraldada. See nõuab teatud selgitusi Vabariigi presidendi positsiooni, parlamendi laialisaatmise osatähtsuse, valimissüsteemi tagajärgede ja enamuste konfliktide kohta.

Vabariigi president valitakse otseste üldiste valimistega, kuid kõige olulisem on see, et ta valitakse kahevooruliste ja enamuse hääli nõudvate valimistega. Sellel on kolm peamist tagajärge:

- Esiteks, nõutav on absoluutne häälteenamus, kas siis valimiste esimeses ringis, või, kui ükski kandidaat seda ei saavuta (ja seni pole mitte keegi seda saavutanud), siis teises ringis, kus kandideerivad kaks kõige enam hääli saanud kandidaati, kellest üks saavutab paratamatult absoluutse enamuse.
- Teiseks, legitiimne võim, mille omandab üle 50 protsendi häälest kogunud isik, on mitte üksnes märkimisväärne, vaid ka võõrandamatu kuni järgmiste presidendivalimisteni. Seega omandab ta õiguse valitseda Prantsusmaad järgmise seitsme aasta jooksul, mis iganes ka vahepeal ei juhtuks.
- Kolmandaks, tõsiasi, et teises valimiste ringis on vastamisi ainult kaks kandidaati, tähendab seda, et poliitilised parteid peavad valima, kummale neist kahest kandidaadist oma toetust

avaldata. Pärast presidendivalimisi kujuneb seega välja kaks teineteisest selgelt eristatavat rühmitust: presidendi enamus, ehk need, kes kutsusid üles hääletama võitnud kandidaadi poolt, ja presidendi vähemus, kuhu kuuluvad kõik vastaskandidaati toetanud ja harvadel juhtudel ka erapooletuks jäänud poliitikud. Kuni järgmiste presidendivalimisteni on need kaks rühmitust küllaltki kindlalt määratletud ja püsivad.

Loomulikult on selge, et riigipea on tohutult autoriteetne isik, kuid tema konstitutsiooniline võim on piiratud. Mitte president ei võta vastu seadusi, vaid parlament. Mitte president ei juhata valitsust, vaid peaminister.

Olles öelnud seda, tuleb lisada, et presidendi võim ja juhtpositsioon tulenevad tema autoriteedil põhinevast poliitilisest mõjujõust, mida ta omab nii parlamendi enamuse kui ka valitsusjuhi üle. Nende toetuse ja subordinatsiooniprintsiibi kaudu võib ta kindlustada, et parlament ja peaminister kasutaksid oma võimu nii, nagu tema seda soovib, ning just sellisel moel saab ta demonstreerida oma juhtpositsiooni riigis.

Et presidendi juhtpositsioon oleks reaalselt toimiv, peab muidugi presidendi enamus olema enamuses ka parlamendis. Kui presidendi enamus omab enamust ka Rahvusassamblees, ei teki sellel enamusel mingit vajadust alluda presidendi käsule, et toetada peaministrit, kelle tema on kohale määranud ja suruda läbi seaduseelnõusid, mille seaduseks kinnitamist ta soovib.

Need kaks võimalust võib lõppkokkuvõtteks taandada ühele: president võib astuda ametisse olukorras, kus presidendi enamus on ühtlasi ka parlamendi enamus, mis juhul ta võib kohe asuda oma tööd tegema (nagu oli Jacques Chiraci puhul 1995), või värskest ametissevalitud president võib leida ennast olukorrast, kus Rahvusassamblee enamus suhtub temasse vaenulikult, mis juhul ta võib kasutada oma õigust parlament laiali saata.

Konstitutsiooni paragrahvi 12 kohaselt on õigus Rahvusassamblee *laiali saata* presidendi prerogatiiv. (Senatit ei saa laiali saata, kuid samuti ei saa Senat valitsust kukutada ega kuigi kaua takistada tavaliste seadusandlike aktide vastuvõtmist.) President võib laialisaatmisotsuse vastu võtta praktiliselt igal ajal (tal ei ole õigust teha seda vaid siis, kui riigis valitseb erakorraline olukord, või sagedamini, kui iga kolmeteistkümnepäev tagant), ta võib selle otsuse langetada oma äranägemise järgi ja ei pea seda kellelegi põhjendama (ta on küll kohustatud leidma olukorra lahendamiseks formaalselt kolm muud võimalust, kuid tal on õigus need võimalused kohe kõrvale heita) ning ta ei pea võtma oma resolutsioonile ühtegi teist allkirja.

François Mitterand sattus pärast oma mõlemaid võidukaid valimisi (1981 ja 1988) vastakuti Rahvusassambleega, kus presidendi enamus oli vähemuses. Seega saatis ta mõlemal korral Rahvusassamblee laiali ja kuulutas välja valimised, et saavutada parlamendis enamuse toetust. Mõlemal korral andsidki valijad presidendi enamusele võidu ka parlamendivalimistel, sest said suurepäraselt aru, et just niimoodi Viienda Vabariigi poliitiline süsteem toimib.

Parlamendisaadikute *valimissüsteem* on kujundatud sellisena, et üldistel valimistel oleks võimalik saavutada selget võitu. Prantsusmaa on jagatud 577. valimisringkonnaks, kus igaihes valitakse üks saadik kahevoorulistel enamuse toetust eeldavatel valimistel. Erinevalt ühevoorulistest enamuse toetust eeldavatest valimistest, mis soodustab kahe partei süsteemi kinnistumist, või proportsionaalsest esindatusest, mis soodustab mitmeparteisüsteemi kinnistumist, võimaldab see süsteem mitmeparteisüsteemi eksisteerimist, kuid nõuab, et parteid moodustaksid mandaatide võitmiseks koalitsioone, sest kandidaatidel, kellel pole toetust väljaspool omaenda parteid, on vähe lootust tulla valituks.

Need mehhanismid on sünnitanud kaks suurt allianssi: ühe parempoolse (RPR/UDF) ja ühe vasakpoolse (PS/PC). Kuigi neil allianssidel ei ole puudust sisemistest probleemidest, on nad sellegipoolest kõigi parteide jaoks eluliselt tähtsad ühendused, ning neil, kes ei taha (ökoloogid) või kes ei saa (paremäärmuslased) ühega neist koalitsiooni liituda, puuduvad sisuliselt igasugused võimalused parlamenti pääsemiseks, kui palju hääli nad üksinda ka ei saaks.

Sellisel kujul on see süsteem äärmiselt polariseerunud. Ja seda polariseerumist suurendab veelgi presidendivalimiste teine voor, kus, nagu me juba nägime, on kõik sunnitud valima kahe poliitilise jõu vahel ning oma valikule kindlaks jääma, mis jätab pikaks ajaks püsiva jälje riigi poliitilisele maastikule.

Seega on alati, kui valitakse uus Rahvusassamblee, prantsuse rahva valikuvõimalus piiratud (nad võivad valida vaid kahe koalitsiooni vahel), kuid nende valik omab vahetut mõju, sest just rahvas otsustab, kas järgmises parlamendis on enamuses parem- või vasakpoolsed, ja seega kes hakkab riiki valitsema.

Kuigi see on lihtsalt protsessi üldine iseloomustus ja mitte ükski valimissüsteem ei saa kunagi kindlustada, et võitja selguks alati ilmse ülekaaluga või et võitjas ei oleks kunagi kahtlust, on alates Viienda Vabariigi algusest siiski alati nii juhtunud.

Mõnedel kordadel on enamus olnud suur (1993), mõnedel väike (1967), mõnikord on enamuse saavutanud üks partei (1968, 1981) või koalitsioon (1962, 1973, 1978). Mõnikord on enamus olnud isegi üksnes suhteline (1988 oli PS-il puudu 17 kohta absoluutse enamuse omamisest, kuid see ei seganud neid valitsemast ilma PC toeta). Siiski selgus eranditult kõigil juhtudel valimistel selge enamus.

Pealegi tuleb olulise seigana ära märkida, et nii presidendi- kui ka seadusandliku kogu valimiste läbiviimist jälgib ja kontrollib erapooletu ja prestii_ikas kohus — Konstitutsiooninõukogu —, tänu millele on valimistulemuste õigsus alati väljaspool kahtlust ja mis kindlustab, et kellelgi pole alust esitada süüdistusi, nagu oleksid valimised olnud ebaõiglased, ja algatada selle põhjal kohtuprotsesse.

Enamuste konflikt on olnud nimelt selle selguse — soovimatuks ja juhuslikuks — tulemuseks. Selle tulemusel tekkivat tavatut olukorda nimetatakse "kohabitatsiooniks" või "sunnitud abieluks" ning esmakordselt juhtus see aastal 1986.

Kuna Vabariigi president valitakse seitsmeks aastaks ja parlamendisaadikud viieks aastaks (juhul kui Rahvusassambleed vahepeal laiali ei saadeta), toimuvad riigipea võimulolekuperioodil vähemalt ühed seadusandliku kogu valimised. Seega eksisteerib alati võimalus, et president kaotab oma võimulolekuperioodi ajal valimised ja jääb võimule ilma juhtpositsiooni omamata.

Charles De Gaulle tahtis sellist võimalust välistada. Ta pidas presidendivõimu vajalikuks, aga lähtus põhimõttest, et see võim saab olla legitiimne ainult sellisel juhul, kui põhineb rahva enamuse usaldusel. Seega kui president peaks ükskõik mis asjaoludel kaotama rahva enamuse usalduse, peaks ta tagasi astuma. Ja De Gaulle käituski oma põhimõtete kohaselt: ta jäi kaotajaks 27. aprillil 1969 korraldatud referendumil ning tegi sellest järelduse, et on kaotanud rahva toetuse.

Esimesena taganes sellest doktriinist Valéry Giscard d'Estaing, kes teatas enne 1978. aasta seadusandliku kogu valimisi, et kavatseb jääda ametisse isegi juhul, kui valimised võidab opositsioon. Kuid opositsioon seekord ei võitnud.

Sellesse tavatusse olukorda sattus esimest korda François Mitterand pärast vasakpoolsete kaotust 1986. aasta seadusandliku kogu valimisi, ning teist korda jällegi pärast vasakpoolsete kaotust 1993. aastal. Mõlemal korral jäi tal veel kaks aastat ametis olla. Ning mõlemal korral otsustas ta ka ametisse jääda.

Olles kaotanud parlamendi toetuse, kaotas ta ka võimu Rahvusassamblee ja valitsuse üle. Selle tulemusena siirdus võimukeskus Elysée paleest üle H•tel Matignon'i. Riigipea osatähtsus vähenes ja tema roll pärast kaotust valimistel piirdus üksnes konstitutsioonis kirjapandud ametikohustuste täitmisega, mis ei võimaldanud tal jätkata "rahva juhina", sest see roll kandus üle peaministrile.

Fran•ois Mitterand jäi 1986. aastal ametisse lootuses, et ta kahe aasta pärast uuesti presidendiks valitakse, sest kui ta oleks kohe pärast seadusandliku kogu valimiste kaotamist tagasi astunud, oleks ta olnud sunnitud poliitikast loobuma. Mis puudutab tema otsust jääda, hoolimata oma haigusest, ametisse ka 1993. aastal, siis selle ainsaks põhjuseks oli soov saada esimeseks Prantsusmaa presidendiks, kes on olnud ametis kaks täisaega.

Võiks oletada, et enamuste konflikti tavatu olukord komplitseerib muudatuste protsessi teostamist, kuid tegelikult ei ole see nii.

Tegelikult ei olnud kummagi poliitilise jõu huvides riskeerida oma populaarsuse vähenemisega tekitades institutsionaalse kriisi, kuid eelkõige oli valijaskonna selgelt väljendatud tahe see, mis pani olukorra kindlatesse raamidesse: üldistel valimistel lüüasaanud president võis ametisse jääda vaid juhul, kui ta hoidis madalat profiili ja allus prantsuse rahva tahteavaldusele. Uue enamuse võim oli vaieldamatult legitiimne ja see võimaldas neil valida peaministriks isik, keda nemad soovisid (kuigi formaalselt jäi peaministri nimetamine presidendi kohuseks, oli tema poliitiline positsioon nüüd selline, et tal ei olnud mingit muud võimalust, kui alluda enamuse tahtele) ja kindlustada, et valitsusjuhil on täpselt nii suur võim, nagu nemad vajalikuks pidasid.

Seega võib seda süsteemi nimetada muutujate geomeetria süsteemiks, kus institutsionaalse raamistiku elemendid ühinevad või tasakaalustavad teineteist edendamaks muudatusi.

Nad ühinevad, kui õigus seadusandlik kogu laiali saata võimaldab saavutada enamuste vahel kokkuleppe, millele aitab kaasa valimissüsteem ja presidendile muudatuste läbiviimisel juhtrolli andmine.

Nad tasakaalustavad teineteist selles mõttes, et erinevatele valimistele (presidendi- ja seadusandliku kogu valimistele) on vastukaaluks valimistulemuste selgus, mis määratleb selgelt ära muudatuste tingimused ning teeb muudatuste protsessi kiireks ja vaieldamatuks.

Kuid kõigist neist positiivsetest aspektidest jääb väheks, kui administratiivne keskkond ei ole kooskõlas institutsionaalse raamistikuga.

6.2.2. *Administratiivne Keskkond*

Prantsusmaal on administratiivkorraldusel pikad traditsioonid. Sellel on olnud ka varjukülgi (mida sageli on avalikkuse ette toodud) seoses aegajalt ilmneva bürokraatia kohmakusega. Kuid ühtlasi on sellel olnud oluline positiivne mõju, mida võib eriti täheldada muudatusprotsesside käigus ja nende korralduses. Peamiselt on selle põhjuseks olnud administratsiooni rolli selge kontseptsioon, vastavate protseduuriireeglite olemasolu ja spetsiifiliste struktuuriüksuste kaasamine.

Traditsioonidest tulenev, aga samal ajal seadusandluses sätestatud *administratsiooni rolli selge kontseptsioon* põhineb kahel põhilisel printsiibil: subordinatsioonil ja neutraalsusel.

Subordinatsiooniprintsiibi alusel on riigiteenistujad kohustatud alluma poliitikutest võimukandjatele, kellele on konstitutsiooniga antud õigus valitseda riiki. Riigiteenistuse formaalne ülem on peaminister ja igale valitsuse liikmele alluvad tema ministriumis töötavad riigiteenistujad.

Neutraalsuse printsiibi alusel peavad riigiteenistujad viima lojaalselt ellu poliitikat, sõltumata oma isiklikest eelistustest, mille on välja töötanud demokraatlikult valitud võimukandjad. Tavaolukorras peavad nad hoiduma avalikest, kas siis kriitilistest või poolehoidu väljendavatest, seisukohavõttudest selle poliitika kohta ning hoidma oma arvamused enda teada, väljendades oma poliitilisi tõekspidamisi üksnes valimistel hääletamas käes.

Igal ministril on isiklikud poliitilised nõunikud, kelle tema ametisse võtab ja erru minnes sellest ametist vabastab, ning kelle ülesandeks on aidata tal juhtida oma haldusala ja jälgida, et tema tehtud poliitilised otsused ellu viidaks. Need nõunikud moodustavad ministri kabineti. Minister otsustab ise, kuivõrd iseseisvaks organiks ta laseb oma kabinetil kujuneda, teades, et lõppkokkuvõttes on tema see, kes kannab ainuisikuliselt vastutust tema enda või alluvate poolt initsieeritud poliitiliste saavutuste ja läbikukkumiste eest.

Ministri kabineti liikmeteks on tihtipeale riigiteenistujad. Sellisel viisil ministrit teenides võib riigiteenistuja väga kiiret karjääri teha. Kuid samal ajal võib ta ennast poliitiliselt "ära märgistada", ning kui võimule tuleb teine partei, võib see märkimisväärselt piirata tema võimalusi saada mõni huvitav või prestii ne ametikoht.

Seega on ministri ja tema kabineti rolliks juhtida ja inspireerida, ning administratsiooni rolliks ministri poliitikat võimalikult edukalt ellu viia.

Kuna riigiteenistujad on kohustatud alluma poliitikutele, ei saa neid pidada vastutavaks valitsuse poliitika eest. Seega on igati loomulik, et nad ei pea kartma oma töökohtade pärast, kui valimistel tuleb võimule uus partei. See kindlustunne töökohta osas — millest võib ilma jääda vaid tõsiste eksimuste eest — käib kaasas riigiteenistuja kohusega olla erapooletu ja alluda poliitikutele.

Siiski on siin ka mõningad erandid. Need puudutavad "valitsuse äranägemisel jaotatavaid ametikohti".

Konstitutsiooni paragrahvi 13 ja vastava seadusandluse kohaselt täidetakse teatud arv ametikohti Ministrite Nõukogu määrusega, millel on presidendi, peaministri ja selle ministri allkiri, kelle alluvuses antud konkreetne ametikoht on.

Selle korra alusel määratakse kohale riigiteenistuse juhtivad ametnikud, põhiliselt suursaadikud, prefektid, juhtivad haridusametnikud, kuid eelkõige keskametite juhid.

Kuna valitsuse eesmärgiks on arusaadavalt oma poliitika elluviimine, siis peetakse igati normaalseks, et ta saaks täita eelpoolmainitud riigiameti töökohtad enda poolt valitud inimestega. Seega võib kõiki nendel kõrgetel ametikohtadel töötavaid inimesi igal ajal Ministrite Nõukogu otsusega välja vahetada.

Riigiameti töölepingu reeglistikus on määratud kindlaks teenistuja järk (ametinimetus, aste ja palk) ja tööülesannete kirjeldus (konkreetne ametikoht, millel teenistuja töötab). Seega, kui teenistuja kaotab näiteks keskameti juhataja ametikoha, siis ei tähenda see, et ta vallandatakse ka riigiametist, vaid valitsus on kohustatud pakkuma talle uut ametikohta.

Nende kahe faktori — valitsuse tegutsemisvabaduse ja riigiteenistuja töökohta garanteerituse — koostoime kindlustab administratiivse tegevuse jätkuvuse ning tagab selleks minimaalselt vajaliku paindlikkuse.

Iga valitsus soovib alati täita kõige olulisemad ametikohtad selliste riigiteenistujatega, kes suhtuvad nende poliitikasse soosivalt. See on igati mõistetav ja ka seadusega lubatud, ning seletab ära, miks valitsusemuudatustele järgnevad alati arvukad kaadrimuudatused riigiteenistuses.

Kuid kui selliste kaadrimuudatuste ulatus või kiirus on ebatavaliselt suur, siis on see märk riigiteenistuse juhtivate ametikohtade ülemäärasest politiseerimisest.

Eraldi tuleks siinjuures mainida "kohabitatsiooni" või "vabaabieli" spetsiifilist situatsiooni. Uus valitsus ei saa uusi inimesi ametisse määrata ilma presidendi nõusolekuta, sest määrusel peab olema tema allkiri. President jällegi ei saa poliitilistel põhjustel hakata avalikult valitsusele vastu töötama ja keelduda allkirja andmast. Kuid president võib siiski kasutada antud olukorda ära ja tingida valitsuselt oma allkirja eest lubadusi, et teatud inimesi, kelle edaspidisest käekäigust ta on eriti huvitatud, koheldaks valitsuse poolt hästi.

Siiski jääb tõsiasjaks, et paljud juhtivametnikud säilitavad oma koha ka valitsusemuudatuste ajal ja valitseva partei vahetudes, nii et kõiki uusi ametisseastuvaid ministreid võtavad alati vastu kogenud administraatorid, kes on valmis neid igati lojaalselt teenima asuma.

Seega mõjub võimalus viia riigiameti juhtkonnas läbi muudatusi, kuid mitte enam kui neid tõesti vaid vaja on, muudatuste protsessi läbiviimisele igati soodsalt. Administratiivaparaat toimib muudatusprotsessi käigus sujuvalt edasi ja tänu sellele on muudatuste tegemine lihtsam.

Asjakohaste protseduurireeglite olemasolu võimaldab riigiaparaadil normaalselt funktsioneerida muudatuste protsessi algusest kuni lõpuni, sõltumata sellest, kui kaua see protsess aega võtab.

See eeldab jätkuvuse garanteerivate käsuliinide või haldamissüsteemide olemasolu. Ei tohi lubada võimalust, et ametist lahkuv valitsus jätkaks legaalselt riigi haldamist ainult senikaua, kuni uus valitsus on ametisse astunud.

Prantsusmaal, nagu enamikus Euroopa demokraatlikes riikides, väljendub see nõue väljakujunenud tavas lubada igapäevase asjaajamise juhtimist ja korraldamist ka üle selle aja. Käsitlemata siinjuures antud olukorra juriidilisi aspekte, mis on vägagi keerulised, võib lühidalt öelda, et jutt on praktikast, mille kohaselt ametist lahkuv valitsus, mis on juba esitanud lahkumisavalduse või on seda kohe tegemas, jätkab riigi igapäevase asjaajamise korraldamist ja kontrolli teostamist administratsiooni üle kuni uue valitsuse ametisseastumiseni, kuid ei tohi algatada uusi projekte või võtta tarvitusele uusi meetmeid.

Mõnikord võib siiski juhtuda, et valitsusest sõltumatutel asjaoludel kerkib esile mingi erakorraline ja kohest lahendust vajav probleem. Selline olukord oli 1981. aastal, kui võimule tuli uus partei ja François Mitterand valiti presidendiks. Enne tema ametisse astumist ja Pierre Mauroy'i peaministriks määramist sattus Prantsuse *frank* tugeva surve alla, millega kaasnes kapitali väljavool riigist. Ametist lahkuv valitsus alustas siis läbirääkimisi uue enamuse esindajatega ning võttis nende heakskiidul tarvitusele vajalikud meetmed *frangi* kaitsmiseks.

Kuigi presidendivalimiste teise vooru ja uue riigipea ametisseastumise (millele järgnes otsekohe peaministri ametissenimetamine ja Rahvusassamblee laialisaatmine) vahele jäi üksteist päeva, funktsioneeris riigiaparaat sellel raskel perioodil viisil, mis ei kutsunud esile ühegi osapoole kriitikat. Kuid protseduurireeglites peab olema arvestatud ka muudatuste poolt eeldatavate nii poliitiliste kui ka praktiliste nõudmistega.

Poliitilisel tasandil peab aset leidma võimu üleandmise protseduur lahkuva valitsuse liikmelt uuele ametissenimetatud isikule. Põhimõtteliselt on see küll sümbolne protseduur, kuid selle peamiseks eesmärgiks on siiski tagada, et lahkuv minister informeeriks oma järglast põhilistest poolleiolevatest projektidest ja kõige kiireloomulisematest lahendust ootavatest probleemidest.

Hoolimata poliitilistest erimeelsustest endise ja uue ministri vahel on igas riigihalduse valdkonnas rahvuslikke huvisid puudutavad teemadringid, millele ametist lahkuv minister peaks oma järglase tähelepanu juhtima, ning tihtipeale on osades valdkondades ka teatud konfidentsiaalset informatsiooni, mida tuleks edasi anda.

Praktilisel tasandil on nõuded lihtsamad, kuid samavõrra vajalikud. Ametist lahkuva valitsuse liikmetel ja nende abidel peab olema võimalus oma dokumentatsioon läbi vaadata. Neil peab olema õigus võtta kaasa dokumendid, mis puudutavad poliitilisi otsuseid. Ning neil peab olema võimalus korrastada administratiivset tegevust ja pooleliolevat tööd puudutavad materjalid, mis nad jätavad oma järglasele. Ülejäänud paberite osas peab neile jääma võimalus saata need riiklikesse arhiividesse. Kõike seda ei ole võimalik korralikult teha kiirustades.

Muudatuste sujuv korraldamine eeldab, et esimest korda valitsuse liikmeks saav isik omaks reaalselt ettekujutust oma uue ameti keerukusest. Valitsuseliikme koht erineb kõigist teistest ametitest. Esimest korda valitsuse liikmeks saades leiab ka kõige enesekindlam poliitik, kõige kogenum parlamendisaadik, või kõige paremini informeeritud otsuselangetaja eest uue maailma, kus kohe sujuvalt orienteerumiseks jääb eelneva töö kogemustest paratamatult vajaka.

Selles maailmas kehtivad oma ranged reeglid. Igasuguse otsuse langetamine peab toimuma täpselt paikapandud protseduurireeglite kohaselt ja nende vastu eksimine tähendab seaduserikkumist. Kõigi kulutuste puhul tuleb arvestada eelarvega, mis on eelnevalt väga täpselt paika pandud ja milles muudatuste tegemise suhtes kehtivad ranged piirangud. Lisaks kõigele eksisteerivad veel tegevusmallid ja traditsioonid, mis küll välistavad paindliku lähenemisviisi kasutamise erinevate probleemide lahendamisele, kuid mis on siiski kasvanud välja pikaajalisest praktikast ja millest kinnipidamine on seetõttu ilmselt kasulik.

Arvestades eelpoolöeldut, tähendaks uue valitsuse või ministrite jätmine ilma abita ja lootma ainult oma õnne peale paremal juhul nende panemist täielikku sõltuvusse oma administratsioonist, mida nad teooria järgi peaksid juhtima asuma, ning halvemal juhul põhjustaks see normaalsest hoopis rohkem eksimusi ja vaelearvestusi, ning peaaegu katastroofilist algust nende valitsemisperioodile.

Sellel põhjusel on eluliselt tähtis — mitte üksnes asjaosaliste kui indiviidide jaoks, vaid nende kaudu ka riigi huvides —, et uut valitsust, kes teeb oma valitsemisperioodi alguses esimesi samme, toetataks ja nõustataks.

Eelkõige tuleb uut valitsust põhjalikult informeerida sellistest elementaarsetest asjadest, nagu, näiteks, kui palju inimesi ja kui suure palgaga nad võivad tööle võtta, milliseid teenuseid nad võivad kasutada, kui suur on nende käsutuses olev sekretariaat, kuid samuti, üldisemal tasemel, millised on kehtivad otsuselangetamise protseduurireeglid, millal eeldatakse kollektiivsete otsuste langetamist, kuidas otsuseid delegeeritakse, jne. Selles mõttes tuleks muudatusprotsessi läbiviimist toetavate spetsiaalsete struktuuriüksuste olemasolu ainult kasuks.

Spetsiaalse struktuuriüksuse kaasamist rakendati Prantsusmaal eksperimendi korras 1930-ndatel aastatel, ning eraldiseisva institutsioonina loodi see 1946. aastal. Selleks spetsiaalseks struktuuriks on Valitsuse Sekretariaat (SGG).

SGG täidab väga paljusid tähtsaid ülesandeid. Muudatusprotsessile kaasaaitamine ei ole nende hulgas eraldi ära märgitud, kuid SGG oskused ja kogemused on võimaldanud tal mängida võtmerolli muudatusprotsesside korralduses ning tema tööd on alati hinnatud positiivselt.

SGG-d juhatab peasekretär. Siinjuures on oluline märkida, et praegusel hetkel sellel ametikohal olev isik on järjekorras alles seitsmes, kusjuures ametikoht on olnud olemas alates aastast 1946, seega üle viiekümne aasta.

Esimene peasekretär oli ametis kogu Viienda Vabariigi aja (1946-1958), mis tähendab, et ta osutas abi kahekümneühele valitsusjuhile. Kolmas peasekretär (1964-1975) aitas kolme Vabariigi presidenti ja viit peaministrit. Kui 1981. aastal tulid võimule vasakpoolsed, siis lahkus peasekretär ametist alles aasta aega hiljem ning üksnes seetõttu, et asuda teisele prestii_ikale ametikohale. Ainult üks kord — 1986. aastal — on juhtunud kahetsusväärne sündmus, et seoses uue partei võimuletulekuga vahetas uus valitsus peasekretäri välja. Siiski jäi tolle peasekretäri parempoolsete poolt ametisse nimetatud järetulija oma kohale pärast vasakpoolsete järgmist võitu, ning tegi koostööd kolme sotsialistist peaministriga.

Arusaadavalt täidavad sellel ülitähtsal ametikohal (mis eeldab kõigist ministrite nõukogu istungitest osavõtmist) töötavad isikud oma ametikohustusi erapooletult, sõltumata sellest, millised on nende isiklikud tõekspidamised, ning nad on aegade jooksul teeninud ära kõigi parteide poliitiliste liidrite austuse ja usalduse.

SGG on väga väike struktuuriüksus, kus töötab kokku sada inimest, kellest vaid kolmkümmend kuuluvad Prantsusmaa avaliku teenistuse kolmest järgust kõrgeimasse ("*fonctionnaires de conception*"). Peasekretäri ametissenimetamine ja ametist lahkumine ei sõltu valimistest.

SGG ametiruumid asuvad peaministri residentsis H•tel de Matignonis.

SGG täidab kolme põhifunktsiooni, millest igaüks seisneb mitmete erinevate ülesannete täitmisega: valitsuse töö organiseerimine, valitsuse nõustamine juriidilistes küsimustes ja kõigi ministeeriumide juhtimine peaministri alluvuses.

Kõigi nende funktsioonide täitmine toimub puhtalt tehnilisel ja administratiivsel tasandil. Nende funktsioonide poliitiline dimensioon on täielikult peaministri ja tema kabineti vastutusel, kellega SGG teeb loomulikult pidevat koostööd. Konfliktid ja vaidlusküsimused nende funktsioonide piiritlemise teemal välistab rangeltreglementeeritud tegevuskoodeksi olemasolu. Vajaduse korral koostab SGG loetelu erinevatest valikuvõimalustest, annab seejärel hinnangu otsuste seaduslikkusele, ning kindlustab lõpuks, et need ellu viidakse, kuid ei kommenteeri kunagi ainuüksi valitsuse vastutusel tehtavate poliitiliste otsuste sisu ega kohasust.

Meie keskendumine siiski üksnes SGG rollile muudatusprotsessides. SGG on sisuliselt omandanud riigiparaadi töö jätkuvuse garanteerija rolli ja võib öelda, et temast on saanud võimule pääsenud uute grupeeringute usaldusväärne ja tõhus nõustaja.

Selles mõttes peab SGG olema väga mitmekülgne institutsioon. Järgnevalt käsitleme me kõiki alasid, mis kuuluvad SGG kompetentsi, kuid siinjuures tuleb arvestada, et Prantsusmaa riigihaldussüsteemil on omad spetsiifilised erijooned ja seetõttu ei oma kõik SGG töövaldkonnad sugugi võrdset tähtsust. Me käsitleme neid järgnevalt tähtsuse järjekorras käesoleva teema jaoks, alustades vähemtähtsamatest.

Valitsuse moodustamise järel tuleb koostada reeglid ametikohustuste jagamiseks ja võimu delegeerimiseks. Ametikohustused kehtestavate dekreetidega määratakse kindlaks ministeeriumide juhtideks kinnitatud ministrite ja portfelli ministrite ehk riigisekretäride ametiülesanded. Võimu delegeerimise dekreetidega määratakse kindlaks aseministrite ja ministrite alluvuses töötavate riigisekretäride ametikohustused.

Kõik need dekreedid valmistab peaministri palvel ette SGG. Kuna need põhjustavad tihtipeale valitsusliikmete vahel lahkarvamusi (mis kasvavad pahatihti üle kirglikeks tülideks), toetuvad valitsusjuht ja riigijuht nende erimeelsuste lahendamisel vägagi suurel määral SGG kogemustele ja nõuannetele.

SGG ülesandeks on veel kindlustada uus valitsuskabinet tööks vajalike logistiliste vahenditega. Lisaks sellele, et SGG vastutab valitsusliikmete igakuise palga väljamaksmise organiseerimise eest, on nende ülesandeks veel valitsuseliikmete tööruumide eraldamine (juhul, kui ametisse astuvad uued ministrid, või endised ministrid asuvad teistele ametikohtadele), telefoniside garanteerimine valitsuse liikmetele ja juhtivatele ametnikele ette nähtud valitsusside süsteemi kaudu, nende informeerimine kehtivatest tavadest ja traditsioonilistest töömeetoditest, ja, kui ministrid seda soovivad, ametiautode — vajaduse korral koos autojuhtidega — eraldamine nende kasutusse.

Peale selle informeerib SGG uusi valitsuseliikmeid sellest, kui palju abisid nad võivad oma erabüroosse palgata, ning esitab neile selle vormistamiseks vajaliku dokumentatsiooni.

Eelkõige täidab SGG uute valitsusliikmete jaoks "treeneri" rolli. SGG on koostanud käsiraamatu — *Dossier de travail gouvernemental* —, mida regulaarselt üle vaadatakse ja täiendatakse, ning kus umbes kümnes peatükis kolmekümnel leheküljel on detailselt kirjeldatud valitsuses töötamise juriidilisi ja praktilisi aspekte. Ka kõige kogenematud ministrid või nende abid võivad leida sealt lihtsas keeles esitatud praktilised vastused kõigile küsimustele, millega nad võivad kokku puutuda.

Selles käsiraamatus on esitatud ka SGG organisatsiooniline struktuur, milles on ära märgitud kõigi seal töötavate ametnike ametikohustused ning telefoninumbrid, nii et uutel võimukandjatel oleks igal ajal võimalik võtta ühendust riigiteenistujaga, kes oskaks vastata nende küsimustele.

Ja lõpuks, lisaks kõigile neile praktilistele ja formaalsetele ülesannetele (mille tähtsust oleks ekslik alahinnata), on SGG funktsiooniks anda nõu, soovitusi, ja vajaduse korral ka hoiatada uusi valitsuseliikmeid võimalike eksituste eest muudatuseperioodide ajal.

Kuna SGG on valitsuse "mälu", siis on neilt nõu küsimine alati arukas tegu, ning uued valitsuseliikmed taipavad seda tavaliselt küllaltki ruttu. Kuigi reaalne otsustelangetamine jääb loomulikult alati valitsuseliikmete kompetentsi, on otsuste kvaliteet parem, kui nende juriidiliste aspektide, olemasolevate pretsedentide ja tagajärgede jne. kohta küsitakse eelnevalt nõu SGG käest.

Siinjuures võib SGG ühtlasi aidata veenda uut valitsust mitte korraldama "nõiajahti" juhtivatele riigiametnikele, kuna sellise võimaluse oht on iga uue valitsuse ametisse astudes alati olemas.

Kuna SGG üheks põhiülesandeks on jälgida, et valitsuses peetaks kinni kehtivatest protseduuriireeglitest, siis on igati loomulik, et kõigi uute reeglite kehtestamisel järgitakse nende nõuandeid. Kui uue valitsuse kogenematust ja ülemäära innukast tegutsemisest tulenevalt tekivad riigiaparaadi töös tõrked, siis peab SGG kasutama ära oma autoriteeti, nõudma kehtivatest protseduuriireeglitest kinnipidamist, ning sundima uut valitsust alluma riigi juhtimise tavapärastele reeglitele — mis enamikul juhtudel rahuldavad vajadusi kõige adekvaatsemalt.

Selline distsipliini nõudmine ei piira vähimalgi määral uue valitsuse õigust viia ellu oma poliitilist tahet, kuid aitab valitsusel teha oma tööd kiiremini ja tõhusamalt.

Sekkumata ise poliitikasse, on SGG siiski ka selle temaga piisavalt hästi kursis, nii et on võimeline vajaduse korral ja ilma oma volitusi ületamata juhtima peaministri tähelepanu tema poliitilise tegevuse teatud korrigeerimist vajavatele aspektidele.

Heaks näiteks selles osas on vasakpoolsete naasmine võimule Prantsusmaal aastal 1981, pärast kakskümmend üks aastat opositsioonis olemist. Vabariigi president teatas oma kavatsusest Rahvussambale laiali saata. Niipea kui uus peaminister Pierre Mauroy saabus H•tel de Matignoni, tuli talle vastu peasekretär, kaasas kaks resolutsiooniprojekti, kummalgi koht peaministri allkirja jaoks. Ta selgitas, et kuna kuulduste järgi saadetakse Rahvussambale laiali, oli ta võtnud endale vabaduse

valmistada ette laialisaatmise resolutsiooni tekst. Kuid kuna uute valimiste läbiviimiseks võimaldab konstitutsioon kahte võimalikku ajagraafikut — üks mõeldud valimiste kiireks läbiviimiseks ja teine kauemat aega kestvaks valimisvõitluseks —, ning nende kahe vahel valimine on poliitiline otsus, siis oli SGG valmistanud ette kaks resolutsiooniprojekti, nii et president ja peaminister saaksid langetada oma otsuse olles täiel määral teadlikud kõigist olemasolevatest võimalustest.

Kui SGG poleks niimoodi omaalgatuslikult juhtinud valitsusjuhi tähelepanu nendele kahele võimalusele, oleks peagi võinud olla juba liiga hilja kiirete valimiste variandi valimiseks. Siis oleks äsja võimulepääsenud vasakpoolsed jäetud ilma valikuvõimalusest, mis võis oluliselt mõjutada valimistulemusi.

Üldiselt keskendub SGG oma nn. tehnilise-juriidilise-institutsionaalse rolli täitmisele. Andes eranditult alati diskreetseid ja väga tihti otsustavat tähtsust omavaid nõuandeid, jätab SGG poliitikutele siiski vaba voli otsuseid langetada, kuid on samal ajal alati valmis neid juhendama kuidas seda teha nii, et otsuseid oleks tehniliselt võimalik ellu viia, et need oleksid juriidiliselt korrektsed ja nii kirjatähelt kui ka vaimult kooskõlas konstitutsiooniga.

Käesolevas töös on kirjeldatud seda tähtsat ja kasulikku rolli, mida SGG mängib Prantsusmaa ühiskondlikus elus. Eesmärgiks pole olnud esitleda SGG-d ideaalse mudelina, millest paremat ei saa olla. Paljudes riikides eksisteerib analoogne struktuuriüksus, ning muidugi on igal riigil õigus organiseerida see vastavalt oma tõekspidamistele. Kuid siiski on raske üle hinnata sellisele struktuuriüksusele ilmtingimata vajalike omaduste — neutraalsuse, stabiilsuse ja valmiduse alati aidata — tähtsust.

Neutraalsus tagab usaldusväarsuse ja stabiilsuse. Stabiilsus tagab kogemused ja alati saadavaloleku. Alati saadavalolek ehk valmidus alati aidata tagab efektiivsuse. Nende kombinatsioon võimaldab teha oluline panus muudatusteperioodide rahumeelsemaks muutmisele, ratsionaliseerimisele ja lühendamisele, ehk, teiste sõnadega, muudatuste korraldusele.

LISA 1. PRANTSUSMAA: TÄHTSAMATE SÜNDMUSTE KRONOLOOGILINE TABEL

4. oktoober 1958	V Vabariigi konstitutsioon hakkab kehtima
23-30 november 1958	Parlamendi valimised, parempoolsed võidavad
21. detsember 1958	Charles De Gaulle valitakse presidendiks
8. jaanuar 1959	Charles De Gaulle astub ametisse, peaministriks määratakse Michel Debré
9. jaanuar 1959	valitsus astub ametisse
14. aprill 1962	Michel Debré astub tagasi, teda asendab Georges Pompidou
9. oktoober 1962	Rahvusassamblee saadetakse laiali
18-25 november 1962	parlamendi valimised, parempoolsed võidavad
28. november 1962	Georges Pompidou määratakse uuesti peaministriks
7. detsember 1962	valitsus astub ametisse
5-19 detsember 1965	esimesed presidendivalimised üldise valimisõiguse ajal — Charles De Gaulle
8. jaanuar 1966	presidendi ametiaja algus
8. jaanuar 1966	Georges Pompidou astub tagasi, määratakse kohe uuesti
9. jaanuar 1966	valitsus astub ametisse
4-11 märts 1967	parlamendi valimised, parempoolsed võidavad
6. aprill 1967	Georges Pompidou astub tagasi, määratakse kohe uuesti
30. mai 1968	rahvusassamblee saadetakse laiali
23-20 juuni 1968	parlamendi valimised, parempoolsed võidavad
13. juuli 1968	Georges Pompidou astub tagasi, asendatakse Maurice Couve de Murville'ga
13. juuli 1968	valitsus astub ametisse
27. aprill 1969	regioonide referendum kukub läbi
28. aprill 1969	Charles De Gaulle astub tagasi
1-15 juuni 1969	presidendivalimised: Georges Pompidou
19. juuni 1969	Georges Pompidou astub ametisse
20. juuni 1969	Maurice Couve de Murville astub tagasi, teda asendab Jacques Chaban-Delmas
23. juuni 1969	valitsus astub ametisse

5. juuli 1972	Jacques Chaban-Delmas astub tagasi, asendatakse Pierre Messmer'iga
7. juuli 1972	valitsus astub ametisse
4-11 märts 1973	parlamendi valimised, parempoolsed võidavad
28. märts 1973	Pierre Messmer astub tagasi, määratakse uuesti 2. aprillil
6. aprill 1974	Georges Pompidou sureb
5-19 mai 1974	presidendivalimised: Valéry Giscard d'Estaing
24. mai 1974	Valéry Giscard d'Estaing astub ametisse
27. mai 1974	Pierre Messmer astub tagasi, teda asendab Jacques Chirac
29. mai 1974	valitsus asub ametisse
25. august 1976	Jacques Chirac astub tagasi, asendatakse Raymond Barre'ga
28. august 1976	valitsus astub ametisse
14-21 märts 1978	parlamendivalimised, parempoolsed võidavad
31. märts 1978	Raymond Barre astub tagasi, määratakse uuesti 3. aprillil
6. aprill 1978	valitsus astub ametisse
26 aprill — 10 mai 1981	presidendivalimised: François Mitterand
13. mai 1981	Raymond Barre astub tagasi
21. mai 1981	François Mitterand asub täitma presidendi kohuseid
21. mai 1981	Pierre Mauroy määratakse peaministriks
21. mai 1981	rahvussamblee saadetakse laiali
23. mai 1981	valitsus astub ametisse
14-21 juuni 1981	parlamendivalimised, vasakpoolsed võidavad
22. juuni 1981	Pierre Mauroy astub tagasi, määratakse kohe uuesti
24. juuni 1981	valitsus astub ametisse
17. juuli 1984	Pierre Mauroy astub tagasi, asendatakse Laurent Fabius'ga
20. juuli 1984	valitsus astub ametisse
16. märts 1986	parlamendivalimised, parempoolsed võidavad
20. märts 1986	Laurent Fabius astub tagasi, asendatakse Jacques Chirac'iga
21. märts 1986	valitsus astub ametisse
24 aprill — 8 mai 1988	presidendivalimised: François Mitterand
10. mai 1988	Jacques Chirac astub tagasi, asendatakse Michel Rocard'iga
13. mai 1988	valitsus astub ametisse
14. mai 1988	rahvussamblee saadetakse laiali
21. mai 1988	presidendi uue ametiaja algus
5-12 juuni 1988	parlamendivalimised, vasakpoolsed võidavad

23. juuni 1988	Michel Rocard astub tagasi, teda asendab Edith Cresson
17. mai 1991	valitsus astub ametisse
29. märts 1992	Edith Cresson astub tagasi, teda asendab Pierre Bérégovoy
31. märts 1992	valitsus astub ametisse
22-28 märts 1993	parlamendivalimised, parempoolsed võidavad
29. märts 1993	Pierre Bérégovoy astub tagasi, teda asendab Edouard Balladur
31. märts 1993	valitsus astub ametisse
23 aprill — 7 mai 1995	presidendivalimised: Jacques Chirac
11. mai 1995	Edouard Balladur astub tagasi
17. mai 1995	presidendi uue ametiaja agus
17. mai 1995	Alain Juppé määratakse peaministriks
19. mai 1995	valitsus astub ametisse
Järgmised parlamendivalimised peaksid toimuma 1998.a. märtsis	

LISA 2. OSALEJATE NIMEKIRI

Tähestikulises järjekorras maa ja osaleja nime alusel

Teine SIGMA valitsuskeskuste tippametnike kohtumine Varssavis 27-28 veebruaril 1997.a.

ALBAANIA

Albert Gajo
Economic Advisor to the Prime Minister
Council of Ministers
Blvd. "Deshmor•t e Kombit"
Tirana

Tel: (355 42) 305 47
Fax: (355 42) 305 47

Arjan Madhi
General Secretary of the Council of Ministers
Council of Ministers
Blvd. "Deshmor•t e Kombit"
Tirana

Tel: (355 42) 626 38
Fax: (355 42) 626 38

BELGIA

Fran•oise Audag-Dechamps
Conseill•re générale
Chancellerie du Premier Ministre
Rue de la Loi 16
1000 Bruxelles

Tel: (32 2) 501 0398
Fax: (32 2) 514 5259

T•EHHI VABARIIK

Michaela Erbenov•
Advisor to the Prime Minister
Office of the Prime Minister
N•brez• Edvarda Benese 4
118 01 Prague 1

Tel: (422) 24 00 22 24
Fax: (422) 23 13 963

EESTI

Aivar Rahno
Executive Assistant to the Secretary of State
State Chancellery
Lossi Plats 1a
E-0100 Tallinn

Tel: (372) 631 67 49
Fax: (372) 631 69 94

Jüri Heinla
Head of Department of Legislation
State Chancellery
Lossi plats 1a
EE-0100 Tallinn

Tel: (372) 631 67 32
Fax: (372) 6 31 69 14

SAKSAMAA

Hans Achim Roll
Director General
Federal Chancellery
Adenauerallee 141
D-5300 Bonn 1

Tel: (49 228) 56 21 00
Fax: (49 228) 56 23 51

KREEKA

Andreas Loverdos
Secretary-General
Ministry of Interior, Public Administration
and Decentralisation
Secretariat General for Public Administration
15 Vassilississofias Ave
Athens

Tel: (30 1) 339 34 82
Fax: (30 1) 364 66 70

UNGARI

L•szló Boros
Government's Advisor on Scientific Policy
Office of the Prime Minister
V. Kossuth ter 1-3
H-1055 Budapest

Tel: (361) 268 32 43
Fax: (361) 268 32 42

Imre Verebélyi
Government Commissioner
Office of the Prime Minister
V. Kossuth ter 4
H-1055 Budapest

Tel: (361) 268 32 03
Fax: (361) 268 32 18

LÄTI

Edvins Andersons
Director of the Cooperation Projects Dept
State Chancellery
36 Brivibas Blvd
LV-1520 Riga

Tel: (371) 728 4447
Fax: (371) 728 0469

Arvalds Freibergs
Director Legal Department
State Chancellery
Brivibas Blvd 36
LV-1520 Riga

Tel: (371) 728 45 75
Fax: (371) 728 65 98

LEEDU

Olegas Romancikas
Deputy Secretary-General
Government of Lithuania
Gedimino Ave 11
LT-2039 Vilnius

Tel: (3702) 62 16 80
Fax: (3702) 22 10 88

Virgilijus Savickas
Political Adviser to the Prime Minister
Secretariat of the Prime Minister
Gedimino Ave 11
LT-2039 Vilnius

Tel: (3702) 62 70 41
Fax: (3702) 61 99 53

POOLA

Andrzej Barcikowski
Chef de Cabinet of the Prime Minister
Chancellery of the Prime Minister
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warsaw

Tel: (48 22) 621 77 78
Fax: (48 22) 40 34 52

Maria Gintowt-Jankowicz
Director
National School of Public Administration
Ul. Wawelska 56
00-922 Warsaw 54

Tel: (48 22) 25 64 19
Fax: (48 22) 25 73 76

Andrzej Gwizdz
Chairman
Prime Minister's Legislative Council
Prof. Hubert Izdebski
Institute of Studies of State and Law
University of Warsaw

Grazyna Kacprowicz
President of the Foundation
Chancellery of the Prime Minister
Foundation for Public Administration Devpt
Phare programmes
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warsaw

Tel: (48 22) 694 73 59
Fax: (48 22) 694 68 02

Zbigniew Kielminski
Faculty of Journalism and Political Science
University of Warsaw
Ul. Krakowskie Przedmiescie 3
00-047 Warsaw

Tel: (48 22) 26 57 91
Fax: (48 22) 26 57 91

Lech Nikolski
Undersecretary of State
Secretary of the Social-Political Committee

of the Council of Ministers
Chancellery of the Prime Minister
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warsaw

Marek Pol
Secretary of State
Chancellery of the Prime Minister
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warsaw

Tel: (48 22) 628 45 30
Fax: (48 22) 694 73 96

Aleksander Proksa
Secretary of the Council of Ministers
Chancellery of the Prime Minister
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warsaw

Grzegorz Rydlewski
Secretary of State, Head
Chancellery of the Prime Minister
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warsaw

Tel: (48 22) 694 75 06
Fax: (48 22) 628 43 01

Grazyna Ulicka
Vice-Dean
Faculty of Journalism and Political Science
University of Warsaw
Ul. Krakowskie Przedmiescie 3
00-047 Warsaw

Tel: (48 22) 26 57 91
Fax: (48 22) 26 57 91

RUMEENIA

Remus Opris
Minister, Secretary-General
The Government of Romania
Piata Victoriei 1, Second Floor
71 201 Bucharest

Tel: (401) 212 13 82
Fax: (401) 223 29 98

Danut Sachelarie
Counsellor to the Prime Minister
The Government of Romania
Piata Victoriei no 1
Bucharest

Tel: (401) 222 3693
Fax: (401) 312 5811

SLOVAKI VABARIIK

Lubica Durcov•
Deputy Head of the Government Office
Government Office of the Slovak Republic
N•mestie Slobody 1
813 70 Bratislava

Tel: (427) 39 82 23
Fax: (427) 39 16 47

Milica Such•nkov•
Acting Head of the Government Office
Government Office of the Slovak Republic
N•mestie Slobody 1
813 70 Bratislava

Tel: (427) 39 82 23
Fax: (427) 39 16 47

EL DELEGATSIOON

Dieter Birkenmaier
Legal Counsellor
European Union Delegation
Al. Ujazdowski 14
00-478 Warsaw

Tel: (48 22) 625 07 70
Fax: (48 22) 625 04 30

Rolf Timans
Ambassador, Head of Delegation
European Union Delegation
Al. Ujazdowski 14
00-478 Warsaw

Tel: (48 22) 625 07 70
Fax: (48 22) 625 04 30

SIGMA EKSPERDID

Guy Carcassonne
Professor of Public Law
69, avenue Victor Hugo
75116 Paris
France

Tel: (33 1) 45 00 44 54
Fax: (33 1) 45 01 97 22

Peter Egardt
Executive Director
Stockholms Handelskammare
Västra Trädgardsgatan 9
Stockholm 103 21
Sweden

Tel: (46 8) 613 1897
Fax: (46 8) 411 7570

Adam Wolf
Royal Danish Embassy
N.W. 3200 Whitehaven Street
Washington D.C. 20008-3683
United States

Tel: (1 202) 234 4300
Fax: (1 202) 328 1470

SIGMA SEKRETARIAAT

Michal Ben-Gera
Principal Administrator
Management of Policy-making

Tel: (33 1) 45 24 13 98
Fax: (33 1) 45 24 13 05

Linda Duboscq
Project Co-ordinator
Management of Policy-making

Tel: (33 1) 45 24 13 17
Fax: (33 1) 45 24 13 05

Judyta Fiedin
Administrator
Management of Policy-making
Country Strategy Group (Poland)

Tel: (33 1) 45 24 13 92
Fax: (33 1) 45 24 13 05

Jacques Fournier
Senior Counsellor
Management of Policy-making

Tel: (33 1) 45 24 13 13
Fax: (33 1) 45 24 13 05

Joanne Stoddart
Project Assistant
Management of Policy-making

Tel: (33 1) 45 24 18 86
Fax: (33 1) 45 24 13 05