TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaalteaduste valdkond
Johan Skytte poliitikauuringute instituut

Märten Veskimäe

Seadusloomefunktsioon täidesaatvas ja seadusandlikus institutsioonis

Magistritöö

Juhendaja: Mihkel Solvak, Ph.D.

Tartu 2016

Sisukord

Sissejuhatus 3

1. Seadusloomefunktsioon kahes institutsioonis 6

2. Parlamendi funktsioonid 10

Seadusloome töö ja aeg 12

3. Avalik huvi ja kasutatavad ressursid seadusloomes 14

Hüpoteesid 17

4. Kasutatavad andmed 21

5. Metoodika 24

6. Andmestiku tutvustus 27

Analüüsis kasutatavad eelnõud 27
Eelnõude maht 29
Märkuste ja ettepanekute maht 30
Eelnõude menetlemiseks kulunud aeg 31
Avalikkuse huvi 32
Eelnõude mõju riigieelarvele 33
Tunnuste transformeerimine 34
Seadusloome töö 35
Eelnõude menetlemiseks kulunud aeg 41
Avalikkuse huvi 42
Eelnõude mõju riigieelarvele 43

7. Analüüsi tulemused 44

Seadusloome töö 44
Eelnõude menetlusele kuluv aeg 48
Parlamendi alagruppide töö ja mõju 51

8. Järeldused 56

Kokkuvõte 59

Summary 61

Kasutatud kirjandus 63

Sissejuhatus

Parlamentide rolli ja tähtsuse üle on politoloogias arutletud pikalt ning kauakestev arusaam on olnud, et keskenduda tuleks pigem täidesaatevale võimule. Parlamendi hääbuvat rolli kinnitavateks ilminguteks peetakse langenud valijaskonna toetust ja valimisaktiivsust, vähenenud mõju täidesaatvale võimule ja vähest osalust seadusloomes – tunnused, mis kõik viitavad parlamendi põhifunktsioonidele: rahva esindamine, täidesaatva võimu üle järelevalve pidamine ning seadusloome eest vastutamine. Eelnimetatud idee kogus peamiselt hoogu 1960ndatel ja 70ndatel, mille tulemusena taandus parlamentarismi uurimine teadlaskonnas tagaplaanile (Damgaard 1997: 85). Viimastel aastakümmetel on nimetatud ideed siiski kritiseeritud, vahel nimetades seda isegi "vaimseks laiskuseks", sest taoline lähenemine eirab parlamendi kui institutsiooni erinevaid rolle ja keerukust (Flinders & Kelso 2011: 249). Samuti pole empiirilised uuringud näidanud ühtset parlamentide olulisuse langustrendi, sest teatud riikides on parlamendid endiselt tugevad või hoopis oma mõju suurendanud (Iirimaa näitel: Elgie & Stapleton 2006; Skandinaavia näitel: Damgaard 1997; Euroopa Liidu näitel: Moravcsik 2002).

Käesolevat magistritööd võib lugeda eelkirjeldatud "parlamendid *vs* täidesaatev võim" debati valguses, kuigi töö ise keskendub kitsamalt vaid ühele parlamendi funktsioonile – seadusloomele. Seadusloomefunktsioon jaotub mitmete institutsioonide vahel, eeskätt parlamendi ja valitsuse vahel. Töö raames uuritakse, kuidas erineb seadusloome nimetatud institutsioonides ning kas institutsionaalsed eripärad selgitavad ilmnenud varieeruvust. Võib eeldada, et institutsionaalne kontekst mõjutab neis töötavate inimeste valikuid ja käitumist.

Uurimistöö ülesehitus koosneb neljast punktist: 1) kontseptualiseerimine, 2) teooria loomine ja hüpoteeside püstitus, 3) operatsionaliseerimine ning 4) hüpoteeside testimine ja järelduste tegemine. Teooriaosas kombineeritakse omavahel ratsionaalse valiku ja institutsionalismi teooriat hüpoteeside püstitamiseks (Peters 1999: 43-63) ning statistilisi

meetodeid püstitatud hüpoteeside testimiseks. Uuritav nähtus seisneb seadusloomefunktsiooni jaotumises kahe institutsiooni vahel – parlamendi ja valitsuse – olles seejuures kaldu viimase poole. Seadusloomega seonduvat tööd ja tööks kulunud aega käsitletakse sõltuvmuutujatena. Teooria loomisel lähtutakse kahest peamisest struktuursest erinevusest parlamendi ja valitsuse vahel, milleks on töötulemuste hindamise kriteeriumid ja kasutatavad ressursid. Töös käsitletakse, kuivõrd töötulemuste hindamise kriteeriumid ja kasutatavad ressursid kujundavad töö tegemise strateegiat.

Ülesehituselt on magistritöö jaotatud nelja suuremasse teemaplokki: 1) seadusloomefunktsiooni jaotus institutsioonide vahel ja parlamendi teised funktsioonid, 2) mis mõjutab seadusloomet, 3) metoodika ja andmete kirjeldav ülevaade ning 4) analüüs ja järeldused.

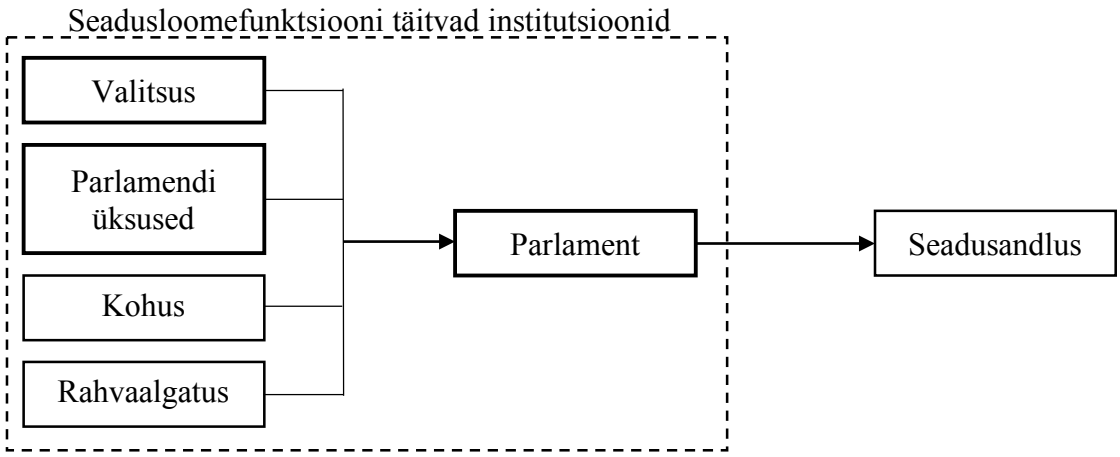
Esimeses osas antakse ülevaade seadusloomefunktsiooni laiemast kontekstist ja sellest, kuidas seadusloomega tegelevad peale parlamendi ka teised institutsioonid (peamiselt valitsusasutused). Lisaks käsitletakse seda, millised on parlamendi, kui seadusandliku võimu institutsiooni teised funktsioonid. Töös argumenteeritakse, et mõistmaks parlamendi tööd seadusloomes, on vajalik mõista parlamendi üldist funktsioneerimist, milles seadusloome moodustab ühe osa. Erinevate parlamendi funktsioonide teostamisel on oluline roll parlamendi alagruppidel, eeskätt opositsiooni ja koalitsiooni erakondadel. Teine teemaplokk käsitleb eeskätt töö sõltumatuid muutujaid ehk seda, mis mõjutab seadusloomet. Teoreetiliseks lähtekohaks on võetud parlamendisaadikute huvi valijaskonna toetuse säilitamise või kasvatamise vastu ning sellest tulenevad eelistatud käitumisviisid. Töös eeldatakse, et avalik huvi pole valitsuse tasandi institutsioonide seas niivõrd oluline kui parlamendis. Kolmandas teemaplokis antakse ülevaate kasutatavatest statistilistest meetoditest ning kirjeldatakse kasutatava andmestiku ülesehitust ja andmete jaotust. Andmestik hõlmab endas üle 330 seaduseelnõu, mille kohta on kogutud tunnuseid nii valitsuse kui ka parlamendi etappidest. See võimaldab kontrollida üksikute eelnõude põhjalt institutsionaalseid erinevusi menetluskäikudes. Neljandas teemaplokis kontrollitakse empiiriliselt eeldusi ja püstitatud hüpoteese ning tehakse tulemuste põhjal järeldusi.

Antud teema uurimine pakub lisaväärtust parlamentarismi ning demokraatia institutsioonide uurimisse ning sellel on ühiskondlik väärtus, kuivõrd

parlamendisaadikuid ja parlamente süüdistatakse tihti väheses efektiivsuses. Töö käigus kogutud andmete põhjal on võimalik täpsemalt hinnata, millisel määral erineb parlamentide tehtud seadusloome töö täidesaatva võimu institutsioonide tööst.

1. Seadusloomefunktsioon kahes institutsioonis

Seadusloome uurimisel politoloogias on keskendutud peaasjalikult parlamentide kui seadusandlike institutsioonide tegevusele. Samas võib seadusloome, mille üheks esmaseks vormiks on seaduse eelnõu, saada alguse ka teistest institutsioonidest, millele on omistatud eelnõu algatamise õigus. Kõige tavapärasemalt on selleks täidesaatev võim (mille esindajad on tihti eelnevalt ka parlamendi saadikuteks valitud; Strøm 1995) eesotsas ministeeriumitega, mis koostavad eelnõu esialgse versiooni, koordineerivad selle sisu teiste osapooltega ning edastavad eelnõu seejärel valitsusse, kust see jõuab omakorda parlamenti menetlemiseks. Teatud seadusloome funktsioon võib olla omistatud ka kohtutele ja rahvale. Kohtute seadusloome piirdub enamasti teatud kohtukaasustest ilmnenud probleemide lahendamisega ning rahva puhul on tegu kindlaksmääratud toetuse pälvinud rahvaalgatustega. Üldjuhul rakenduvad seadused aga vaid seadusandliku institutsiooni ehk parlamendi heakskiidul hoolimata sellest, millisest allikast eelnõu pärineb. Parlament, seadusandliku võimu institutsioonina, mängib loomulikult seega keskset rolli seadusandluse lõplikul kujundamisel.



Joonis 1. Seadusloomefunktsiooni institutsioonid. Olulisemad neist on valitsus ja parlament

Parlamendi seadusloome tööd on ka empiiriliselt mitmest küljest uuritud ning on leitud teatud süstemaatilised erinevused eelnõude menetlemisel. Võib öelda, et ühiskonnale laiemalt on eelnõude puhul kõige olulisem, kas eelnõu osutub vastuvõetuks või mitte. Vastuvõetud ja tagasilükatud eelnõud jaotuvad seejuures suhteliselt võrdselt ning leitud on, et nende jaotust seletab empiiriliselt kõige edukamalt eelnõude päritolu: vastuvõetud eelnõud on reeglina algatatud valitsuse poolt ning tagasilükatud eelnõud omakorda parlamendi poolt (Andeweg & Nijzink 1995; Mattson 1995). Eesti ei eristu selles jaotuses teistest parlamentaarsetest riikidest (*ca* 80% vastuvõetud eelnõudest on algatatud valitsuse poolt; Solvak 2012).

Üks viis, kuidas taolist nähtust seadusloomes selgitada on uurida, kuidas erinevad institutsionaalsed tegurid soodustavad või pärsivad teatud käitumismustreid. See sisaldab endas kahte suuremat epistemoloogilist sotsiaalteaduste lähenemist: (uus) institutsionalism ja ratsionaalse valiku teooria. Institutsionalismi puhul uuritakse laiemalt reeglistikke, millest lähtuvalt erinevad makrotasandi protsessid aset leiavad. Eelnimetatud reeglistikud on olulised ka mikrotasandil, kuna need võimaldavad ennustada indiviiditasandi käitumist (rohkem: Shepsle 1989). Eeldatakse, et institutsioonides tegutsevad osapooled on reeglitest teadlikud ning püüavad aktiivselt oma saadavat tulu (käsitletud allpool) maksimeerida. Kui teatud käitumisviisid on institutsionaalselt soodustatud ning sellest ollakse teadlikud võib eeldada, et osalised otsustavad neile soodsate variantide kasuks.

Eelnevalt kirjeldatud nähtuse puhul on uuritav käitumine eelnõu poolt üht või teistpidi hääletamine. Kui ühelt poolt on hääletamine vaba ja saadikud võivad iga eelnõu puhul teistest sõltumatult enda tegevust planeerida, on teiselt poolt parlamentaarsetes riikides soodustatud hääletamisolukordades koostöö tegemine (Lasswell 1958; Riker 1962). Analüütiliselt võib seda vaadelda ka kauplemissituatsioonina, kus osapooled soovivad võimalikult madalate kuludega oma tulusid maksimeerida (Krehbiel 1991). Implitsiitselt viitab see ühtlasi sellele, et täiuslikke võite üldjuhul ei saavuta – kompromissile jõudmiseks on vaja tihti oma soovides järeleandmisi teha. Eelnõu väljatöötamist tuleb seejuures käsitleda kuluna, mida ei ole ratsionaalne ette võtta ilma eeldatava tuluta.

Eelnõu väljatöötamisega seonduv tulu võib olla kahetine. Esmalt on tulu eelnõu vastuvõtmine, ehk eelnõu algataja saavutab oma programmi elluviimise. Teisalt, isegi,

kui eelnõu lükatakse tagasi, on võimalik saavutada teatud tähelepanu avalikkuse ees (viimane kehtib ka esimese puhul). Nende eristamine on oluline selgitamaks, miks parlamendis algatatakse niivõrd palju eelnõusid, mis hiljem süstemaatiliselt tagasi lükatakse – tõstes oma nähtavust avalikkuses on võimalik koguda avalikkuse toetust ja seeläbi tugevdada positsiooni järgmistel valimistel (Mattson 1995: 482).

Programmi elluviimise kindlustamiseks on aga otstarbekas sõlmida teiste saadikute või erakondadega kokkuleppeid (eeldades, et ükski erakond pole saanud üksinda parlamendi enamust). Enim levinud taoline kokkulepe on koalitsiooni moodustanud erakondade omavaheline lepe valitsusprogrammiks, ehk koalitsioonilepe (Strøm 1995: 74). Selles lepitakse kokku, milliseid poliitikaid valitsus ellu hakkab viima, mis üldjuhul tagab ka parlamendis koalitsioonipartnerite toetuse kokkulepitud eelnõudele. Seega on taolisel kokkuleppel märkimisväärne mõju eelnõude menetluskäigule ja läbi selle ka seadusloomele. Koalitsioonileppest tulenevalt on valitsuse programmilised eelnõud stabiilselt madalate läbirääkimiskuludega, mis soodustab nende kiiret ja positiivset menetluskäiku parlamendis (Crain, Holcombe & Tollison 1979).

Seega on valitsus ja koalitsiooni erakonnad parlamendis omavahel substantiivselt seotud. Valitsuse algatatud eelnõud moodustatakse aga erinevates täidesaatva võimu institutsioonides. Eelnõude koostamine on juba ajalooliselt olnud täidesaatva võimu pärusmaa. Täidesaatev võim hõlmab endas suuremat hulka inim- ja materiaalset ressurssi ning ekspertteadmisi sellest, mis erinevates valdkondades toimub, mis annab täidesaatvale võimule eelduse pakkuda seadusloomesse suuremat sisendit kui seadusandlik võim seda iseseisvalt teha suudaks (Marschall 2012: 172). Hoolimata täidesaatva võimu eelistest seadusloomet mõjutada, peaks parlament olema seadusloomes autonoomne üksus. Sellest tulenevalt on vajalik uurida teiste seadusloomefunktsiooni omavate institutsioonide rolli seadusandlusele (Koolmeister & Merusk 1995: 13).

Seadusloome uurimine võrdlevas plaanis nimetatud kahe institutsiooni vahel võimaldab hinnata kuidas sarnaste tegevuste läbiviimine erineb institutsionaalselt erinevates kontekstides ning millised faktorid võimaldavad varieeruvust seletada. Valitsuse algatatud eelnõud koostatakse erinevalt parlamendi eelnõudest mittepoliitiliste ministeeriumide ametnike poolt. Samuti osaleb eelnõude menetlemisel suurem hulk inimesi ning asutusi. Sellega seoses on täidesaatva võimu asutustes teised stiimulid ja

teistlaadi hierarhia, mis mõjutab eelnõude menetlusprotsessi. Täidesaatva võimu rolli seadusloomes on aga paraku vähe uuritud (Eestis: Sootla *et al* 1999; Sootla *et al* 2005, Keris *et al* 2006; Olju *et al* 2006). Teada on, et valitsuse esitatud eelnõude vastuvõtmine muutmata kujul on kasvav trend ning mitmes riikides moodustavad taolised muudatusteta läbinud eelnõud üle poole valitsuse esitatud eelnõudest (Solvak 2012: 84).

Käesolevas töös hinnatakse seadusloomefunktsiooni raames tehtavat tööd mõlemas institutsioonis: valitsuses ja parlamendis, eeldades seejuures suuremat tehtava töö mahtu valitsuse tasandil. Institutsionaalsest ülesehitusest tulenevate erinevuste esile toomiseks on vajalik lisaks kaasata töömahu varieeruvust selgitavad tegurid, mis peaksid ühes institutsioonis olema relevantsed ning teises mitte. Nende esile toomiseks on esmalt vajalik vaadata parlamendi sisse nägemaks, millistest osadest see koosneb ning millised erinevad rollid neil parlamendi töös on. Sellest tulenevalt saab järeldada parlamendis tehtava seadusloome töö ülesehituse ja seda mõjutavad tegurid.

2. Parlamendi funktsioonid

Parlamendi erinevaid funktsioone on kaardistatud ja kirjeldatud põhjalikult. Funktsioonide puhul on oluline eristada konkreetseid parlamendi tegevusi parlamendi funktsioonidest selles tähenduses, et üks tegevus võib panustada mitme erineva funktsiooni täitmisse. Näiteks eelnõu menetlemise puhul võib sellega kaasneda avalik arutelu, läbirääkimised teiste parlamendi osapooltega, info kogumine jne. Funktsioonid võib koondada nelja laiemasse gruppi (Marschall 2012: 150): valimine, seadusloome, kontroll ja kommunikatsioon. Marschalli kohaselt puudutab neist esimene – valimine – valitsuse valimist ning teiste oluliste ametikohtade nimetamist, aga samuti ka mahavalimist. Seadusloome tähendab võimalust seaduseelnõusid algatada ning nende üle otsustada. Kontrollifunktsioon on suunatud eeskätt valitsuse tegevuse kontrollimisele. Kõikide nende funktsioonide elluviimisel on parlamendid teatud maani kas formaalselt või mitteformaalselt piiratud teiste seotud institutsioonide poolt. Viimasena esile toodud kommunikatsioonifunktsioon hõlmab endas kõiki kommunikatiivseid tegevusi erinevate osapooltega, nt avalikustamine või arutelu algatamine rahvaga, valitsuse või mõne teise institutsiooniga. Samuti toimub kommunikatsioon parlamendi sees erinevate erakondade vahel.

Nimetatud funktsioone on tüpologiseeritud mitmeti. Näiteks on eristatud funktsioone selle põhjal, milliseid suhteid need puudutavad (Marschall 2012, von Beyme 1999 kaudu), keda need puudutavad ja kas tegu on eksplitsiitsete, instrumentaalsete või sümboolsete funktsioonidega (Marschall 2012, Patzelt 2003 kaudu). Kõikidel juhtudel on käsitletud parlamenti ühtse institutsioonina, kuid tähelepanu tasub pöörata ka parlamendi moodustavatele alagruppidele ning nende omavahelistele erinevustele (King 1976).

Parlamendi alagrupid jaotuvad erakondadeks, komisjonideks ja parlamendi kodadeks. Käesolevas töös keskendutakse eeskätt erakondadele, kuivõrd nad on ühed mõjukamad parlamendi ühendused parlamentaarsetes demokraatiates. Erakondade eelistamist uurimisobjektina üksikute saadikute ees saab põhjendada kaheti: 1) erakondadel on

rohkem õigusi üksikute saadikute ees (läbi fraktsioonide), mistõttu on saadikutel mõistlik tegutseda erakondlikus raamistikus ning 2) erakondadel on võimalus hoolitseda üksikute saadikute tegevuste koordineerimise eest (n-ö *piitsa ja prääniku* meetodit rakendades; Strøm 1995: 67).

Erakondade võimet erinevaid teostatavaid funktsioone ellu viia sõltub paljuski sõlmitud kokkulepetest teiste parlamendis esindatud erakondadega ning, nagu varem välja toodud, on kõige olulisemaks neist valitsuse moodustamisega kaasnev koalitsioonilepe. Selle alusel jagunevad erakonnad kas koalitsiooni või opositsiooni erakondadeks, millest lähtuvalt on soodustatud erinevate parlamendi funktsioonide täitmine. Sellest tulenevalt saab täpsustada varasemaid tüpoloogiaid, eeldades, et koalitsioon püsib ühtsena.

Tabel 1. Parlamendi funktsioonide tüpoloogia

	Koalitsioon	Opositsioon
Valimine	Valitsuse jt valimine /nimetamine	-
Seadusloome	Valitsusprogrammi elluviimine	Kommunikatsioon
Kontroll	Koalitsioonileppe järelevalve	Avalikustamine

Erinevate valimiste ja nimetamiste puhul, kui on vajalik lihthäälte enamus, saab koalitsioon kasutada enda monopoolset seisundit ning määrata endale sobivad kandidaadid. Ühtse koalitsiooni tingimustes on opositsiooni kuuluvatel saadikutel oluline roll vaid siis, kui valituks osutamiseks on vajalik rohkem poolthääli kui on koalitsiooniliikmeid. Seadusloomefunktsiooni elluviimist, mis eeldab parlamendi enamuse heakskiitu, on opositsiooni kuuluval erakonnal keeruline täita (üldjuhul ei osutu opositsiooni algatatud eelnõud vastuvõetuks[1]). Ühest küljest ei pruugi need sobituda valitsusprogrammiga ning teisalt võib see nõrgestada koalitsiooni kuvandit avalikkuse silmis. Küll aga on opositsioonil võimalik raskendada eelnõude vastuvõtmist (läbi arvukate muudatusettepanekute või muude venitamistaktikatega), tõstatada avalikku

[1] Kuigi antud töö raames koostatud andmestikus ei mõõdetud eraldi, kui palju opositsiooni algatatud muudatusettepanekuid vastu võeti, siis valdavas osas lükati ka need tagasi.

debatti eelnõude üle ning algatada ka omapoolseid eelnõusid toetuse kasvatamise eesmärgil.

Arvestades kontrollifunktsiooni rakendamise eesmärke on opositsioonil selle täitmiseks paremad võimalused. Nimelt saab opositsioon saab läbi kontrolli mõjutada kaudselt seadusandlust, nõrgestada (või lõhestada) koalitsiooni ning kasvatada oma toetust valijaskonnas (Holzhacker 2002: 463). Koalitsiooni puhul on valitsuse kontrollimist rakendatud koalitsioonipartnerite "ohjes hoidmiseks", juhul kui koalitsioonipartnerist minister on teinud koalitsioonileppeväliseid ettepanekuid (Martin & Vanberg 2003). Selle eesmärk on aga tagada koalitsioonileppes kokkulepitu elluviimine ning mitte nõrgestada koalitsiooni üldiselt (esineb ka erandeid, kus koalitsiooni saadikud ei seosta end otseselt valitsusega: Holzhacker 2002). Teisiti öelduna on koalitsioonile parim tegeleda probleemidega lokaliseeritult ja privaatselt, sest vastasel vastasel korral võib kaasneda kõigi koalitsiooni erakondade toetuse langus.

Seadusloomefunktsiooni raames tehtav töö puudutab peamiselt seega valitsusprogrammi elluviimist koalitsiooni poolt ning kommunikatiivsel eesmärgil teostatud seadusloome tööd opositsiooni poolt. Tasub meeles pidada, et valitsuse algatatud eelnõud on enamasti kooskõlas koalitsiooni osapoolte kokkulepitud programmiga, mistõttu on koalitsiooni liikmete roll parlamendis tagada vajadusel eelnõu kohendamine ja vastuvõtmine.

Seadusloome töö ja aeg

Seadusloomefunktsiooni raames tehtavat tööd, antud juhul sõltuvmuutuja, on varasemalt mõõdetud peamiselt kahe tunnuse abil: 1) binaarselt, ehk kas eelnõu osutus vastuvõetuks või mitte (nt Bergan 2009) 2) seadusloome produktiivsus ehk kui palju eelnõusid on menetletud (nt Kreppel 2006; Krutz 2000) ning 3) kui palju aega kulus eelnõu menetlemiseks (nt Becker & Saalfeld 2004). Esimese kahe puhul mõõdetakse eelnõude menetlemise tulemust: kas eelnõu võeti vastu või mitu eelnõud üldse menetlusse jõudsid ja mitu vastu võeti. Need ei anna aga aimu eelnõude üle peetud arutelude mahust, mis on käesoleva töö uurimisteema. Vaid viimane neist, eelnõude menetlemisele kulunud aeg, lubab kaudselt mõõta eelnõudega tehtavate toimingute mahtu, kuivõrd töömaht võib olla seotud tööks kuluva ajaga.

Menetlusprotsess ise koosneb kolmest osast ja hõlmab endas esialgse seaduseelnõu koostamist, selle menetlemist ning otsustamist, kas eelnõu võetakse vastu või lükatakse tagasi. Protsessis võib osaleda mitmeid institutsioone, ent tavapäraselt[2], tulenevalt võimude lahususest, on viimaseks neist seadusandlik institutsioon, kus otsustatakse eelnõu jõustumise üle (Koolmeister & Merusk 1995: 13). Ka eelnõudega tehtavaid toiminguid võib olla mitmeid, ent substantiivselt kõige olulisem neist on eelnõu erinevate punktide üle arutelu ning otsuste langetamine teatud valikute vahel (käesolevas töös laekunud muudatusettepanekute vahel).

Parlamendis algatatud eelnõud moodustavad kuni poole kõikidest menetlevatest eelnõudest, osutuvad neist vastuvõetuks vähesed (Andeweg & Nijzink 1995: 171). Selle tõttu vaadeldakse käesolevas töös vaid täidesaatva võimu poolt algatatud eelnõusid, kuna need on suurima mõjuga seadusloome mõttes. Vaadeldavad eelnõud koostatakse ministeeriumides, kus need läbivad ministeeriumide vahelised kooskõlastusringid (eelnõudega tehtava töö esimene etapp) ning seejärel jõuavad nad läbi valitsuse parlamenti (eelnõudega tehtava töö teine etapp). Töös ei vaadelda eelnõude esialgse koostamisega seotud toiminguid.

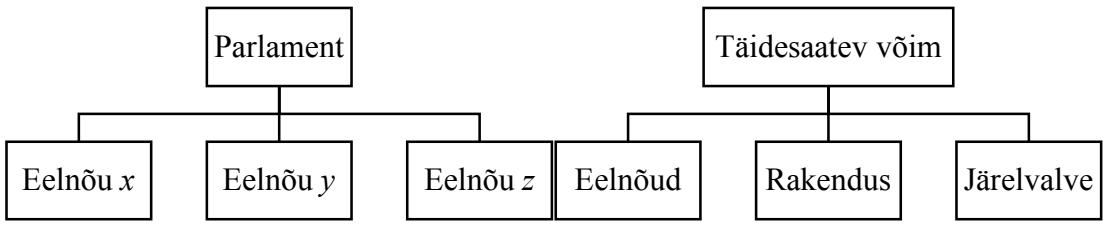
Erinevates institutsioonides tehtud seadusloome töömaht on antud töös seadusloomefunktsiooni jaotuse hindamise aluseks. Mõlemas etapis mõõdetakse eelnõudega tehtud tööd ja selleks kulunud aega.

[2] Teatud riikides võib seadusi kehtestada erandkorras ka täidesaatev võim (nt presidendi dekreet USAs) või kohus.

3. Avalik huvi ja kasutatavad ressursid seadusloomes

Sõltumatute muutujate kontseptualiseerimisel ja teoreetilise seose loomisel sõltuvmuutujatega lähtutakse töös ratsionaalse valiku teooriast. Tegu on deduktiivse meetodiga, mille käigus luuakse esmalt mudel, mis pakub võimaliku seletuskäigu vaadeldavale empiirilisele nähtusele (Mahoney 2000: 90).

Kahe vaadeldava institutsiooni tööstiimulite mõistmiseks on oluline esmalt märkida ära nende erinevad põhifunktsioonid, milleks parlamendis on õigusloome ja täidesaatva võimu asutustes haldus (Koolmeister & Merusk 1995: 13-15). Lihtsustatult, kui parlamendi põhitöö on kõikide erinevate eelnõude menetlemine, siis täidesaatva võimu asutused spetsialiseeruvad kindlale valdkonnale ning töö eelnõudega on vaid üks nende väljunditest.



Joonis 2. Kahe institutsiooni tööfunktsioonid seadusloomes

Lisaks on teada kaks struktuurset erinevust. Vaadeldavates institutsioonides 1) tegutsevate isikute töötulemusi hinnatakse põhimõtteliselt erineval alusel (Alesina & Tabellini 2007) ning 2) neis on kasutada erineval määral ressursse.

Esimene erinevus, hindamismeetod, on struktuurne tegur, mis soodustab teatud käitumismudelite järgmist. Eelnevat näidet jätkates on hindamismeetod see, mis mõjutab erinevate toimingute eelistusjärjestust. Kui erinevate toimingute osakaal on hindamisel

ebaühtlane, on olemas stiimul jaotada ka ressursid toimingute vahel ebaühtlaselt panustades rohkem sinna, kust on oodata suuremat tulu.

Tööhindamise kriteeriumid on parlamendis ja valitsuses erinevad. Kui avalikke teenistujaid määratakse ametisse enamasti nende töökompetentside alusel, siis parlamendisaadikuid valitakse rahvahääletusel iga teatud hulga aastate järel. Jättes kõrvale erinevad valimisi mõjutavad struktuursed tegurid, võib lihtsustatult öelda, et võimul olijad seatakse iga kindla perioodi järel avalikkuse hindamise alla, mistõttu on neil enda (või oma erakonna) positsiooni säilitamiseks vajalik valijaskonnale meelepärane olla (Alesina & Tabellini 2007: 172; Laver 1997: 100). Antud töö kontekstis tähendab valijatele meelepärane olemine valijatele meelepärase seadusloome teostamist.

Saadiku tasandil võivad erineda nii saadikute endi isiklikud eelistusmudelid tehtava töö osas kui ka valdkonnad, millele nad rohkem pühenduda eelistavad. Analüüsi teostatavuse eesmärgil on otstarbekas erinevaid saadikute eelistusi agregeerida. Võttes analüüsiühikuks poliitiku kui elukutse, milles tegutsetakse teatud parteilises raamistikus, võib eeldada, et parlamendis olles on poliitiku eesmärk saada taasvalituks järgnevatel valimistel (Laver 1997: 71). See tähendab, et parlamendis töötades on poliitikul kaks peamist eesmärki 1) olla kommunikatiivne ning 2) teha valijaskonnale meelepärast tööd. Eraldi võetuna on kommunikatiivsus poliitiku jaoks tingimuslik muutuja (kui neid tinglikult eristada), kuna valijaskond ei saa arvestada tehtud tööga, millest ei olda teadlikud. Seetõttu oleks poliitilises sfääris ebaratsionaalne teha tööd, mida ei saa valijaskonnale edasi kommunikeerida. See võib seletada ka nähtust, kus saadikud esitavad eelnõusid, mille vastuvõtmise tõenäosus on kaduvväike. Võib järeldada, et seda tehakse just kommunikatiivsel eesmärgil (Solvak 2007; 2011). Kõige eelsitatum variant oleks eelnimetatud kahe komponendi koosmõju, kus saadik saab tegeleda sisulise ja ühtlasi valijaskonnale kommunikeeritud tööga.

Täidesaatvas võimus tegutsevate avalike teenistujate jaoks on oluline omada enda tegevusvaldkonnas ekspertteadmisi ning täita määratud töökohustusi. Mida põhjalikumalt täidab avalik teenistuja oma ülesandeid, seda kindlustatum on ideaalis tema positsioon (Alesina & Tabellini 2007: 17). Valitsuses hinnatakse tööd konkreetse

hindajate poolt lähtudes kindlatest hindamiskriteeriumitest. Parlamendis on seevastu töö hindamine kaudne ning sõltuv igast üksikust valijast[3].

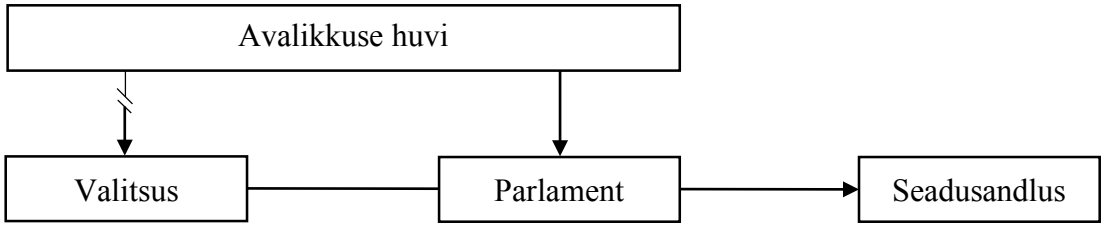
Nagu eelnevalt välja toodud, on üks peamistest erinevustest kahe institutsiooni vahel selles tegutsevate inimeste suhe avalikkusega: parlamendis on kommunikatsioon avalikkusega üks esmastest prioriteetidest, kuna tagab potentsiaalselt valijaskonna toetuse; valitsuse tasandil ei mängi see aga olulist rolli. Suhe avalikkusega on seejuures mõlemasuunaline protsess. Senikirjeldatu viitab suunale "poliitikult avalikkusele", kus saadik püüab oma tööd avalikkusele teadvustada, kuid see võib olla ka "avalikkuselt poliitikule" suunas, mispuhul saadik lähtub oma töös avalikkuse soovidest. Need ei anna poliitikule aimu mitte ainult soovitud tulemusest, vaid ka päevakajalistest teemadest, mille raames tegutsedes on lihtsam esile tõusta.

Laiemalt puudutab avaliku arvamuse mõju uurimine otseselt demokraatia üht põhiküsimust, milleks on parlamendisaadikute võime tegutseda vastavalt avalikkuse huvidele. Millisel määral peaks see nii olema, on osalt normatiivne küsimus, aga teisalt küsimus sellest, milliste valikute ette seab avalikkuse huvi poliitikud. Huvi võivad avaldada mitmed osapooled: huvigrupid, ärisektor ning ühiskond laiemalt läbi küsitluste. Samuti pakuvad nimetatud grupid erinevaid valikuvõimalusi poliitikutele: huvigrupid koondavad endas kindla huviga inimesi, kes on tõenäoliselt tähelepanelikud poliitikute otsuste osas oma valdkonnas; ärisektor võib olla oluline, kuna see võib mõjutada erakondade rahastust ning lõpuks on ühiskond laiemalt just see, kust tulevad hääled valimiste ajal. Demokraatia uurimise seisukohalt on avalikkuse huvi seega oluline tegur.

Varasemalt on avalikkuse huvi mõju seadusloomele mõõdetud peamiselt kindlate poliitikate raames (põhjalik ülevaade: Burstein 1998: 32-34). Sellistel puhkudel käsitletakse avalikku arvamust enamasti kindla sisuga tunnusena (näiteks kui suur hulk inimesi on mingi substantiivse poliitika poolt või vastu) ning uuritakse, kuidas mõjutab see poliitika suunda. Leitud on, et pikaajaliste protsesside puhul järgib seadusloome

[3] Empiiriliselt on täheldatud, et poliitiku kompetentsid on olulisemad nende jaoks valijaskonnast, kes on üleüldiselt paremini poliitikaga kursis (Funk 1996). See võib survestada poliitikuid rohkem oma kompetentsidesse panustama, kuivõrd poliitikaga paremini kursis olevad inimesed on ühtlasi aktiivsemad hääletajad ning poliitikas osalejad (Milner 2002: 65). Selliste inimeste osakaal ühiskonnast on siiski riigiti varieeruv (Milner 2002: 61-62) ning antud töös seda faktorit eraldi ei käsitleta. Oluline on siinkohal kahe institutsiooni erinev tasustamise süsteem, mis pakub erinevat stiimulit eelnõudega seotud töö tegemiseks.

pigem avalikku arvamust kui vastupidi (st, et avaliku arvamuse muutusele järgneb muutus poliitikas; Page & Shapiro 1983) ning ühtlasi on avalik arvamus olulisem huvigruppide tegevusest (Burstein 1998: 44).



Joonis 3. Avalikkuse huvi mõju seadusloomele kahes institutsioonis. Mõju avaldub parlamendis, aga ei avaldu valitsuse tasandil

Kuna käesolevas töös ei vaadelda eelnõude sisu, vaid tehtud töö kogumahtu, siis ka avalikkuse huvi puhul vaadeldakse vaid selle kogumahtu. Üks viis selleks oleks vaadata eelnõude kajastust meedias, ent kuna meediakajastust leidub ainult väheste eelnõude puhul, siis on otstarbekam vaadata eelnõude menetluse ajal esitatud arvamusavaldusi. Parlament, võttes arvesse selle omadust olla ühtlasi ka üks avaliku arutelu platvormidest, koondab erinevad arvamused (läbi erinevate esindatud erakondade) ühte institutsionaalsesse raamistikku. Selles raamistikus töödeldakse arvamusi, formuleeritakse seadusandlust puudutavad ettepanekud ning otsustatakse erinevate väljakäidud alternatiivide üle. See on viis, kuidas avalik huvi võib mõjutada seadusloome tööd.

Hüpoteesid

Eelnevast lähtudes saab püstitada käesoleva töö esimese hüpoteesi. Kuna parlamendisaadikute huvides on võistelda valijaskonna toetuse eest, peaks avalikkuse suurem huvi eelnõu vastu pakkuma parlamendis suuremat stiimulit eelnõu kallal tööd teha. Sarnast seost saab eeldada avalikkuse huvi ja eelnõude menetlemiseks kulunud aja vahel. Mida suurem on avalikkuse huvi eelnõu vastu, seda kauem eelnõud menetletakse.

Valitsuse tasandil ei saa taolisi seoseid eeldada, sest kuigi avalikkuse huviga võib kaasneda teatud lisakoormus (kaasnev kirjavahetus, suhtlus meediaga), ei tohiks see mõjutada eelnõudega tehtavat sisulist tööd ega suurendada oluliselt eelnõu menetlemisele

kuluvat aega. Siiski, kuna töö üks peamistest eesmärkidest on tuua esile institutsionaalsete erinevuste mõju seadusloomele ja seda empiirilisel kujul, siis tuleb avalikkuse mõju testida mõlemas institutsioonis, eeldades, et valitsuse tasandil mõju puudub.

> **H1:** Mida suurem on avalikkuse huvi eelnõu vastu, seda suurem on tehtava töö maht ja selleks kulunud aeg.

Lisaks kommunikatsioonile peaks parlamendisaadikud eelistama tegeleda ka sisuliselt oluliste eelnõudega. Kuigi eelnõusid ise ei saa olulisuse alusel järjestada, saab hinnata nende mõju kindlates kategooriates. Käesolevas töös on võetud selleks eelnõu mõju riigieelarvele, kuivõrd see mõjutab kaudselt ka kõiki teisi riigi poliitikaid. Kui eelnõu vastuvõtmine tähendab eelarvelisi kulusid, siis vähendab see teisteks poliitikateks kasutatavat ressurssi ning vastupidi, kui eelnõu vastuvõtmine suurendab eelarve tulusid, võimaldab see teisi poliitikaid suuremal määral teostada. Sarnaselt esimesele hüpoteesile ei saa valitsuse tasandil säärast mõju eeldada.

> **H2:** Mida suurema mõjuga on eelnõu, seda suurem on tehtava töö maht ja selleks kulunud aeg.

Teine institutsioonide vaheline struktuurne erinevus puudutab kasutatavaid ressursse. Parlament ei saa endale lubada võrdväärset hulka inimesi ja tööjõudu valitsusasutustega, mistõttu on parlamendi võimalused eelnõusid töödelda ja informatsiooni koguda piiratumad. Väheste ressursside tingimustes võivad teatud toimingud jääda tegemata, ent ressursside maht iseenesest ei määra tehtavate toimingute prioriteetsust. Ressursside kogumahu suurendamine ei pruugi viia ressursside jaotamise proportsioonide muutmiseni. Ressursside mõju väljendub siis, kui ressursinõudlikes töödes on institutsioonides süstemaatilised erinevused.

Menetlusse võetud eelnõude puhul, peaks ressursid mõjutama eeskätt seda, millises mahus on võimalik menetlusega seotud toiminguid sooritada. Erinev ressursside hulk valitsuses ja parlamendis tähendab, et vähesemate ressursside tingimustes (parlamendis) ei ole mahukamate eelnõude töötlemine samas mahus võimalik, samas suuremate ressursside tingimustes (valitsuses) ei tohiks erisust olla.

H3: Mida mahukam on eelnõu, seda väiksem on tehtava töö maht ja suurem selleks kulunud aeg.

Senised hüpoteesid on käsitlenud erinevate tunnuste mõju seadusloome tööle ja selleks kulunud ajale. Uurida tasub ka seda, kuidas on töö ja aeg omavahel seotud. Kuigi tehtud töö hulk ja selleks kulunud aeg peaksid olema positiivses seoses, ei pruugi see töö efektiivsusest tulenevate erinevuste tõttu alati nii olla. Arvestada tuleb lisaks sellega, et maksimaalne aeg on piiratud parlamendi koosseisu lõppemisega, mistõttu kulub valimistsükli lõpus eelnõude menetlusele automaatselt vähem aega.

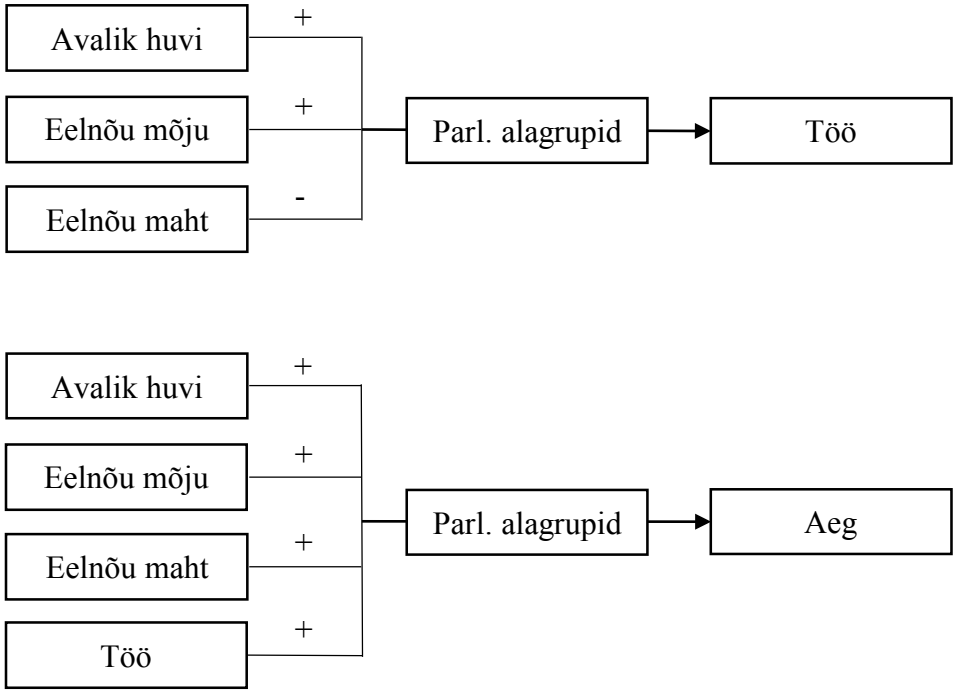
H4: Mida suurem on tehtud töö hulk, seda rohkem kulub eelnõude menetlemiseks aega.

Püstitatud hüpoteesidele tuleb lisaks vaadata parlamendi alagruppide käitumist, kuivõrd parlamendi alagruppidest sõltub parlamendis tehtud töö. Varasemalt kirjutatu põhjal saab eeldada, et avalikkuse huvi motiveerib kõige enam opositsiooni. Esiteks on opositsioonil võimalik läbi selle kritiseerida ja häirida koalitsiooni tööd. Teiseks on opositsioonil suurem stiimul avalikkusega suhelda, kuna läbi selle saab tõsta avalikkuse toetust järgnevateks valimisteks. Sellega seoses saab püstitada viienda hüpoteesi:

H5 (a, b): Mida suurem on avalikkuse huvi eelnõu vastu, seda a) suurema tõenäosusega osalevad parlamendi alagrupid töös ning b) avalikkuse huvi mõju on kõige suurem opositsioonile.

Parlamendi alagruppe uurides saab empiirilise küsimusena hinnata, millisel määral panustavad erinevad grupid seadusloome töösse ning eelnõude menetluseks kuluvasse aega. Antud juhul ei ole otstarbekas tulemuste osas eeldusi teha, sest kuigi parlamendis on võimalik strateegilistel eesmärkidel suurendada ajakulu ja töökulu (mida opositsiooni erakonnad teatud juhtudel kasutada võivad), siis tegu on pigem lühiajaliste istungeid mõjutavate viivitustega. Empiirilised uuringud on vastupidiselt näidanud, et valitsusprogrammiga seotud eelnõud (mille suhtes võib opositsioon kõige potentsiaalsemalt "viivitustaktikat" kasutada) läbivad menetluse teistest eelnõudest kiiremini (Becker & Saalfeld 2004: 75).

Kokkuvõtvalt on töös kasutatav mudel järgnev:



Joonis 4. Hüpoteesid

Mudelis on töö ja aeg sõltuvmuutujad ning avalik huvi, eelnõu mõju ja eelnõu maht. Parlamendi alagrupid on töö vahemuutujad. Aja puhul kasutatakse tööd lisaks ka sõltumatu muutujana.

4. Kasutatavad andmed

Andmeid on töö tarbeks kogutud valitsuse eelnõude infosüsteemi (EIS) ja Riigikogu eelnõude menetlemise süsteemi (EMS) otsingust, mis mõlemad võimaldavad tuvastada märkuste, ettepanekute (ministeeriumides) ning muudatusettepanekute (Riigikogus) arvu, sisu ja nende autorid. Samuti võimaldavad mõlemad süsteemid tuvastada, millised teised organisatsioonid on esitanud arvamusi eelnõu kohta. Nimetatud allikatest saadavate andmete õigsuses pole põhjust kahelda.

Analüüsis kasutatavad eelnõud pärinevad ühe Riigikogu koosseisu jooksul käsitletud eelnõudest (ühe Riigikogu koosseisu jooksul menetletakse umbkaudu 400-500 valitsusest tulnud eelnõud[4]). Oluline on, kas valitsuse moodustanud koalitsioon on Riigikogus enamuses või mitte, sest viimase variandi puhul ei kehti töö teoreetiline eeldus koalitsiooni monopoolse seisundi kohta. Andmestiku moodustamiseks sobib ajavahemikus 2011. kuni 2015. töötanud XII Riigikogu koosseisu poolt menetletud eelnõud. Kuigi selles vahemikus toimus valitsuse vahetus (Reformierakonna kõrval vahetus Isamaa ja Res Publica Liit Sotsiaaldemokraatliku erakonnaga) jäi koalitsioon sisuliselt sama suureks (55 koha asemel 52 kohta). Valimi suuruseks on sellisel juhul kuni 413 eelnõud. Töösse ei kaasata riigieelarvega seotud eelnõusid ega rahvusvaheliste lepingute ratifitseerimisega seotud eelnõusid, mispuhul kasutatakse analüüsides kuni *ca* 330 eelnõud. Kõik töösse kaasatud eelnõud on menetluse tulemusel seadusena vastuvõetud. Tagasilükatud ja lõpetamata menetluskäiguga eelnõusid antud töösse ei kaasata nende vähese hulga ja kohati puudulike andmete tõttu.

Iga töösse kaasatud eelnõu puhul kodeeriti järgnevad tunnused:

- tehtud tööga seotud muutujaid:

[4] Riigikogu Kantselei (2011). „Riigikogu XI koosseis“ URL (kasutatud 23.05.2016): http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Dokumendid/statistikakogumikXI.pdf

- eelnõu maht – eelnõu sõnade arv neljas erinevas etapis: kooskõlastusringi alguses, lõpus, riigikokku laekumisel ja vastuvõetud seaduses;
- eelnõule tehtud ettepanekud - märkuste ja muudatusettepanekute maht sõnade arvuna kõikides eelnimetatud kooskõlastusringi ja riigikogu menetluse etappides;
- eelnõuga tehtav töö – kuna muudatuste hulk on eeldatavasti positiivses seoses eelnõu mahuga, siis taolise mehhaanilise mõju välistamiseks on otstarbekas vaadata muudatuste hulka suhtearvuna eelnõu mahust: ettepanekuid eelnõu mahu kohta;
- Riigikogus muudatusettepanekute autoreid – opositsiooni või koalitsiooni erakond/saadik või vastutav komisjon;

❖ tööks kulunud ajaga seotud muutujad:

- kuupäevad – eelnimetatud nelja etapi kuupäevad ja sellest tuletatav valimistsükli tunnus (mitmenda selle Riigikogu koosseisu töökuuga on tegu);
- eelnõu menetluseks kulunud aeg – ministeeriumide ja valitsuse tasandil kulunud aeg ja parlamendis kulunud aeg päevades. Parlamendis kulunud aja hindamise aluseks on Riigikogu töökord, kus on sätestatud Riigikogu töö- ja puhkepäevad. Arvesse lähevad vaid tööpäevad;

❖ avalikkuse huviga seotud muutujad:

- arvamuste hulk – andmeid selle kohta saab kolmandatelt osapooltelt laekunud arvamusavaldustest, mis on mõlemas riiklikus andmebaasis saadaval. Avalikkuse huvi puhul loendatakse arvamusavalduste hulka, mitte nende kogumahtu;

❖ eelnõu mõju

- eelnõu mõju riigieelarvele – kui suur mõju on eelnõul eelarvele ning mis suunaline. Kui täpset summat pole eelnõu seletuskirjas toodud, aga teada on eeldatav mõju suund (kas negatiivne või positiivne), siis see kodeeritakse kategoorilise tunnusena eraldi.

❖ kirjeldava ülevaatega seotud muutujaid:

- eelnõu välja töötanud ministeerium;
- eelnõu eest vastutavat Riigikogu komisjon;

- eelnõu liik: terviktekst või muutmisseadus;
- eelnõu algatuse eesmärki – on võimalik eristada Euroopa Liidust pärinevaid eelnõusid, rahvusvahelistest kokkulepetest tulenevaid eelnõusid ja muudel põhjustel algatatud eelnõusid;

EISist saadavate andmete puhul on võimalik jälgida eelnõude käiku alates esimesest ministeeriumide vahelisest kooskõlastusringist kuni hetkeni, mil eelnõu saadetakse valitsusest parlamenti. Sinna vahele jääb reeglina veel vähemalt üks ministeeriumide vaheline kooskõlastus (justiitsministeerium annab oma kooskõlastuse tavaliselt pärast teisi ministeeriume) ja eelnõu ministeeriumist valitsusse saatmine. Ministeeriumide vahelisi kooskõlastusringe võib olla mitmeid, tulenevalt sellest, millist tagasisidet eelnõu esimene versioon erinevatelt osapooltelt saab ja kas ministeeriumid on nõus eelnõud kooskõlastama.

EMSi abil on võimalik jälgida eelnõu käiku läbi kõigi Riigikogu lugemiste, sh komisjoni istungitel toimuvat (läbi protokollide). Käesolevas töös ei ole Riigikogu etappe eraldi vaadatud, vaid tulemused on agregeeritud kõikide Riigikogu menetlemise etappide peale kokku. See on põhjendatav asjaoluga, et suurem osa tööst tehakse enne eelnõu teist lugemist, mil on võimalik esitada muudatusettepanekuid, ning teised etapid ei anna töö seisukohast olulist lisainformatsiooni.

Kahe kasutatava infosüsteemi andmete ühendamiseks oli kõige parem moodus võrrelda sarnaste pealkirjadega eelnõude seletuskirjade tekste, mis jäid reeglina etappidest sõltumatult suuresti muutumatuks. See tähendab, et iga eelnõu puhul tuli avada EISist ja EMSist kättesaadav seletuskiri ning võrrelda neid, kas tegu on sama eelnõuga. Olles kindel, et tegu on sama eelnõuga, kodeeriti eelnõu andmed kolmes etapis: 1) ministeeriumi, 2) valitsuse ja 3) parlamendi etappides. Igas etapis kodeeriti etapi algusaeg, eelnõu maht sõnade arvuna, eelnõule tehtud märkuste ja ettepanekute maht sõnade arvuna ning kolmandatelt osapooltelt laekunud arvamusavalduste hulk. Lisaks sellele kodeeriti vastutav ministeerium ja komisjon, mõju riigieelarvele kogusummas ja kas tegu on kulu või tuluga, eelnõu kooskõlastanud ministeeriumide arv ning opositsiooni ja koalitsiooni tehtud ettepanekute arv.

5. Metoodika

Kahe institutsiooni võrdlev analüüs võimaldab kontrollida esmalt teoorias eeldatud struktuursete erinevuste mõju eelnõude menetlusele ja teisalt eelnevalt püstitatud hüpoteese ning empiirilisi küsimusi. Töö metoodika valimisel kaaluti erinevaid võimalikke lähenemisi, nt intervjuud parlamendi saadikute ja valitsuse ametnikega. Antud statistiline lähenemine on siiski otstarbekam, kuna välistab subjektiivsed, mälu ja isikliku hinnanguga seotud tegurid. Võimalik on vaadelda ka üksikute seaduseelnõude menetluskäiku süvitsi, ent kuna seaduseelnõud on sisult, mahult, mõjult ja võimalik, et ka kvaliteedilt erinevad, siis ei saa üksikute eelnõude põhjalt tehtud järeldusi pidada esinduslikeks kogu seadusloome osas. Statistilise meetodi kasuks on ka meetodi poolt võimaldatav analüüsi korratavus teistel ajaperioodidel ja teistes riikides.

Osa töös kasutatavtest sõltumatutest tunnustest on analüüsis logaritmitud kujul (kasutatud on kümnendlogaritme). Selle eesmärk oli vähendada väga madalate ja väga suurte väärtuste omavahelist kaugust ning parandada läbi selle andmete normaaljaotuslikkust. Logaritmitud muutujad on: eelnõude maht, ettepanekute maht, arvamusavalduste hulk ja mõju eelarvele.

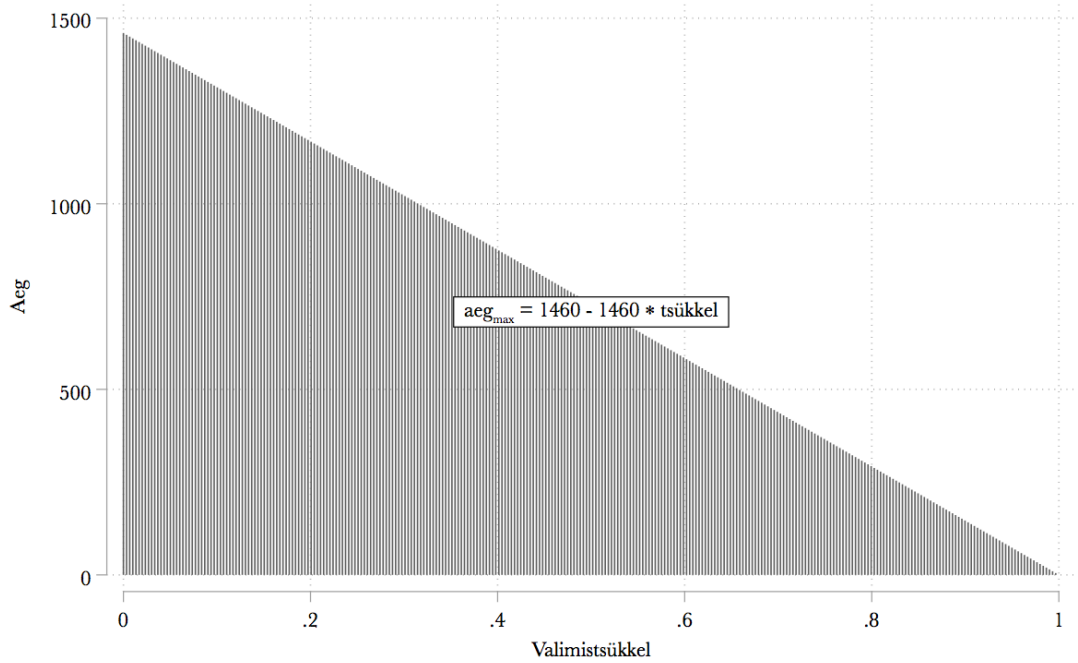
Tabel 2. Hüpoteeside testimise meetodid

	Meetod
H1-H3 töö	$\text{töö}_{inst} = \beta_0 + \beta_1 * \log10(huvi_{inst}) + \beta_2 * \log10(\text{mõju}) + \beta_3 * \log10(mõju)^2 + \beta_4 * \log10(maht_{inst}) + \beta_5 * \log10(maht_{inst})^2$
H1-H4 aeg	$aeg_{inst} = \beta_0 + \beta_1 * \log10(huvi_{inst}) + \beta_2 * \text{töö}_{inst} + \beta_3 * \log10(\text{mõju}) + \beta_4 * \log10(mõju)^2 + \beta_5 * \log10(maht_{inst}) + \beta_6 * \log10(maht_{inst})^2 + \beta_7 * tsükkel_{inst} + \beta_8 * tsükkel_{inst}^2$

H5 a	$\ln\left(\frac{\Pr\,(t\ddot{o}\ddot{o}_{pg})}{1-\Pr\,(t\ddot{o}\ddot{o}_{pg})}\right) = \beta_0 + \beta_1 * \log10(huvi_{inst}) + \beta_2 * \log10(\text{mõju}) + \beta_3 * \log10(m\tilde{o}ju)^2 + \beta_4 * \log10(maht_{parl}) + \beta_5 * \log10(maht_{parl})^2$
Parlamendi alagruppide mõju seadusloome tööle ja eelnõude menetluseks kuluvale ajale	$t\ddot{o}\ddot{o}_{parl} = \beta_0 + \beta_1 * \text{opositsioon} + \beta_2 * \text{koalitsioon} + \beta_3 * \text{juhtivkomisjon} + \beta_4 * \log10(huvi_{parl}) + \beta_5 * t\ddot{o}\ddot{o}_{parl} + \beta_6 * \log10(\text{mõju}) + \beta_7 * \log10(m\tilde{o}ju)^2 + \beta_8 * \log10(maht_{parl}) + \beta_9 * \log10(maht_{parl})^2$
	$aeg_{parl} = \beta_0 + \beta_1 * \text{opositsioon} + \beta_2 * \text{koalitsioon} + \beta_3 * \text{juhtivkomisjon} + \beta_4 * \log10(huvi_{parl}) + \beta_5 * t\ddot{o}\ddot{o}_{parl} + \beta_6 * \log10(\text{mõju}) + \beta_7 * \log10(m\tilde{o}ju)^2 + \beta_8 * \log10(maht_{parl}) + \beta_9 * \log10(maht_{parl})^2 + \beta_{10} * ts\ddot{u}kkel_{parl} + \beta_{11} * ts\ddot{u}kkel_{parl}^2$

Analüüsis minnakse üldiselt detailsemaks, alustades töös kasutatavatest andmetest ülevaate andmisega ja keskmiste võrdlusega. Kasutatavateks meetoditeks on selles etapis korrelatsiooni hindamine ja t-testid. Hüpoteeside testimisel on valdavaks meetodiks lineaarne regressioon ja hüpotees 5a puhul logistiline regressioon. Eelnõu mahtu, mõju eelarvele ja valimistsüklit kasutatakse analüüsis ruutu võetuna. Kõikide töös kasutatavate analüüside ja mudelite puhul on kontrollitud üle ennustusjääkide jaotus, mis oli valdavalt hea (kulunud aega ennustavatel mudelitel oli jaotus ebaühtlasem).

Töö sõltuvate muutujate – töö ja aeg – ja sõltumatute muutujate seoste osas saab teha vaid mõned eeldused. Hüpotees 3 osas, mis käsitleb eelnõu mahtu sõltumatu muutujana ja tööd sõltuva muutujana, tuleb märkida, et väikese mahuliste eelnõud puhul (kuni paarsada sõna) tuleb eeldada kõrget töö väärtust. Seda võib nimetada "klaaspõranda" efektiks, mispuhul, kui eelnõule tehakse ettepanekuid, siis nende sõnastamine võtab vähemalt teatud arv sõnu. Väga väikeste eelnõude puhul võib lihtsalt ettepanekute sõnastamiseks kuluv maht ületada eelnõu mahtu.



Joonis 5. Eelnõudele kuluv maksimaalne aeg ja valimistsükkel

Teine eeldus puudutab sõltuvmuutujat aega. Aja puhul tuleb arvestada kontseptuaalse piiranguga maksimaalse aja osas. Menetluseks kulunud päevade hulk on piiratud parlamendi koosseisu maksimaalse nelja aastaga. Seda on illustreeritul ülaloleval joonisel, kus ajateljeks on valimistsükkel (0-1) ja maksimum aja väärtus on ligikaudu 1460 päeva. Sellest tulenevalt on maksimaalses ajas teatava tsüklilisus: mida hilisemal ajal eelnõud menetlema hakatakse, seda väiksem saab olla sellele kuluv maksimaalne aeg.

6. Andmestiku tutvustus

Kuivõrd tegu on spetsiaalselt käesoleva uurimistöö jaoks koostatud andmestikuga, siis on paslik tutvustada selle ülesehitust ning anda kirjeldav ülevaade olulistest töös kasutatavatest tunnustest: tehtud töö, kulunud aeg, avalik huvi ja mõju eelarvele. Ülevaates tuuakse ära tunnuste jaotus, erinevused vaadeldavate etappide vahel (eeskätt ministeeriumide ja parlamendi vahel) ja olulisemad seosed teiste andmestikus olevate tunnustega. Enne seda aga üldine statistika uuritavate eelnõude endi, nendele tehtud ettepanekute, menetlusele kulunud aja ning avaldunud avaliku huvi kohta.

Analüüsis kasutatavad eelnõud

Tabel 3. Analüüsis kasutatavad eelnõud

	N
Õigusloome arendamine	189
Euroopa Liit	102
Rahvusvahelised organisatsioonid ja kokkulepped	11
Siseriiklik kooskõlastamine	26
Kokku	328

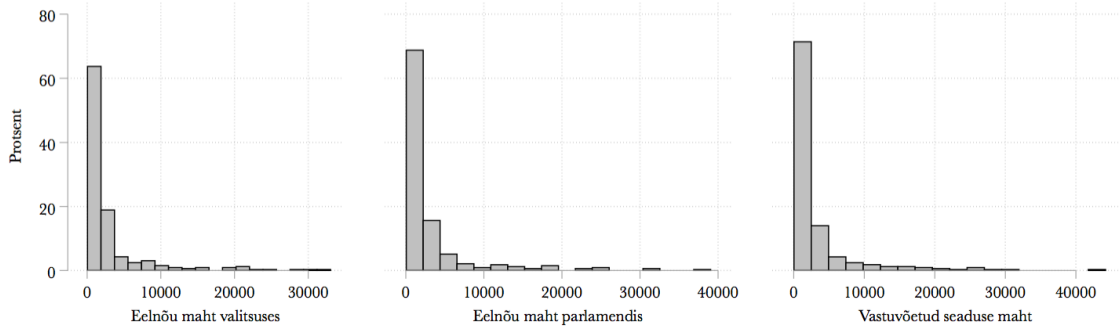
Kaasatud eelnõud on jaotatud kahte laiemasse gruppi: 1) seadusloome arendamine (189 eelnõud) ja 2) seaduste kooskõlastamine (139 eelnõud). Viimasesse gruppi kuuluvad nii Euroopa Liidust ja rahvusvahelistest organisatsioonidest alguse saanud eelnõu algatused, mispuhul pole tegu lepingute ratifitseerimisega, vaid rahvusvahelistest kokkulepetest tulenevate seadusmuudatustega. Esines ka üksikuid siseriiklike kooskõlastusi, kus ühtlustati erinevates piirkondades erinevalt mõistetud seadusi. Kõik ülejäänud eelnõud on liigitatud esimesse gruppi.

Tabel 4. Analüüsis kasutatavad eelnõud: ministeerium × juhtivkomisjon maatriks. Tabelis on toodud kattuvate eelnõude arv

	Keskkonnakomisjon	Kultuurikomisjon	Maaelukomisjon	Majanduskomisjon	Põhiseaduskomisjon	Rahanduskomisjon	Riigikaitsekomisjon	Sotsiaalkomisjon	Väliskomisjon	Õiguskomisjon	Kokku
Justiitsministeerium	-	2	-	5	8	-	-	-	-	44	59
Haridus- ja teadusmin	-	16	-	-	-	-	-	-	-	-	16
Kaitseministeerium	-	-	-	1	-	-	12	-	-	-	13
Keskkonnaministeerium	35	-	1	-	-	-	-	-	-	-	36
Kultuuriministeerium	-	7	-	-	-	-	-	-	-	-	7
Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium	1	-	-	38	-	-	-	-	-	-	39
Põllumajandusministeerium	-	-	18	-	-	-	-	-	-	-	18
Rahandusministeerium	-	-	-	15	1	49	-	1	-	-	66
Siseministeerium	-	-	3	2	13	-	-	-	-	12	30
Sotsiaalministeerium	2	-	-	-	1	-	-	42	-	2	47
Välisministeerium	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	2
Kokku	38	25	22	61	23	49	13	43	1	58	333

Nagu eelnevalt mainitud, siis on samuti kodeeritud eelnõu eest vastutav ministeerium ja Riigikogu komisjon. Komisjonid peegeldavad oma teemade poolest üldjuhul ministeeriume, mida on näha ka menetletud eelnõude kattuvusest. Erinevad on siseministeerium ja põhiseaduskomisjon, millele pole täpset vastet teises institutsioonis. Siseministeeriumi algatatud eelnõusid on menetlenud eeskätt põhiseaduskomisjon ja õiguskomisjon ning õiguskomisjoni on eelnõud jõudnud justiitsministeeriumist ja juba nimetatud siseministeeriumist. Suur osa välisministeeriumi ja väliskomisjoni eelnõudest jäi välja, kuna tegu oli lepingute ratifitseerimistega.

Eelnõude maht



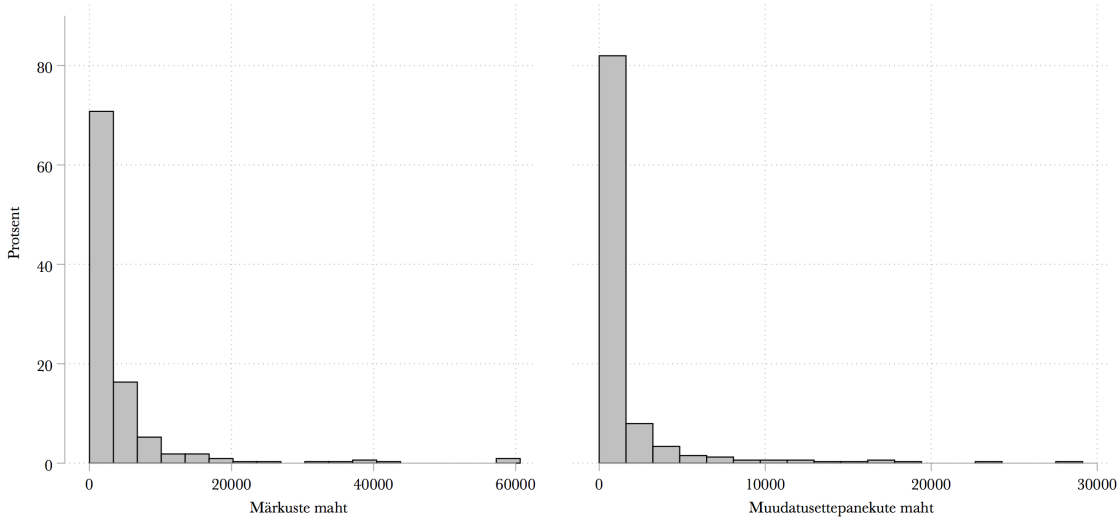
Joonis 6. Eelnõu maht sõnade arvus kolmes etapis – histogrammid

Tabel 5. Eelnõude maht sõnade arvus kolmes etapis

	Keskmine	Mediaan	Standardhälve	Min	Max
I kooskõlastusring	2891	1165	5001	48	33033
Parlament	3051	1268	5279	57	39052
Vastuvõetud seadus	3083	1318	5353	38	44210

Keskmine eelnõu maht on I kooskõlastusringil ministeeriumide tasandil 2891 sõna ning see kasvab parlamendis 3051 ning vastuvõetud seaduses 3083 sõnani. Samas ei ole toodud aritmeetilised keskmised antud juhul sobivad eelnõusid kirjeldama, kuna näha on, et rohkem kui pooled eelnõudest on väiksemamahulised, ning aritmeetilise keskmise ajavad suureks üksikud väga mahukad eelnõud (tihti on tegu terviktekstidega ja mitte muudatusseadustega). Paremini iseloomustab keskmist seadust mediaanväärtus, mis on I kooskõlastusringis 1165, parlamendis 1268 ja vastuvõetud seaduses 1318. Mõlemal juhul selgub, et eelnõud kipuvad läbi erinevate etappide muutuma mahukamateks, ehk neile lisatakse teksti juurde. Eelnõu tasandile minnes tasub märkida, et väike hulk muudatustest tuleneb formaadi muutusest, kus muudetakse eelnõu päises või jaluses teksti.

Märkuste ja ettepanekute maht



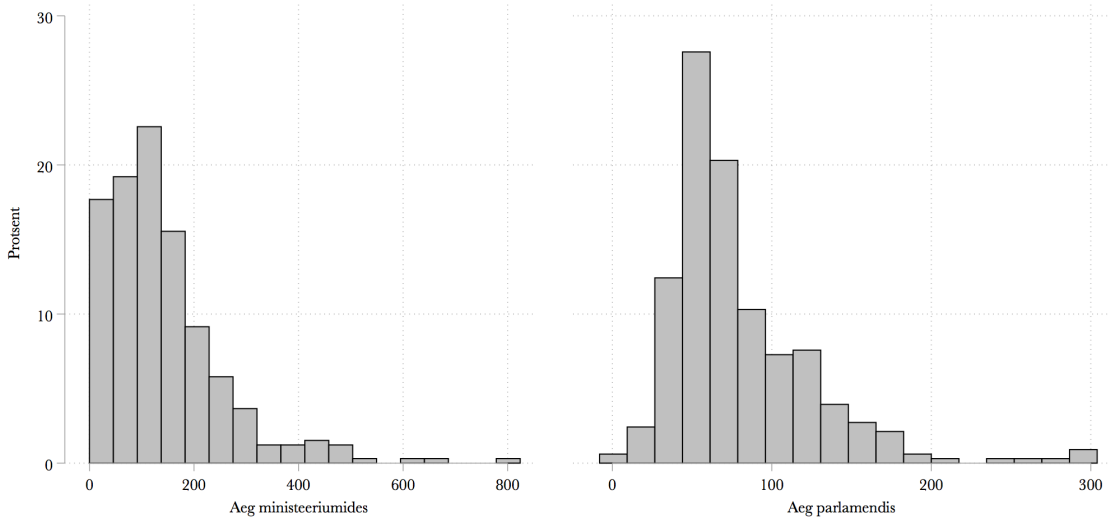
Joonis 7. Märkuste ja muudatusettepanekute maht sõnade arvus – histogrammid

Tabel 6. Märkuste ja muudatusettepanekute maht sõnade arvus

	Keskmine	Mediaan	Standardhälve	Min	Max
Märkuste maht	3963	1707	7800	0	60627
Muudatusettepanekute maht	1404	394	3300	0	29125

Eelnõudega tehtav töö väljendub ministeeriumide tasandil tehtud märkustes ja parlamendi tasandil läbi muudatusettepanekute. Näha on olulist erinevust kahe institutsiooni vahel: keskmiselt tehti ministeeriumide etapis eelnõule märkusi 3963 sõna ulatuses ja parlamendis ettepanekuid 1404 sõna ulatuses. Sarnaselt eelnõude mahule pole aritmeetiline keskmine sobiv tehtud töö hindamiseks ja lähtuda tuleks mediaanist, mis on vastavalt 1707 ja 394. Andmetest järeldub, et märkuste maht ületab eelnõu mahu I kooskõlastusringis (ministeeriumide etapis), aga muudatusettepanekute maht jääb eelnõu mahule alla (parlamendi etapis).

Eelnõude menetlemiseks kulunud aeg



Joonis 8. Eelnõude menetlemiseks kulunud aeg päevades ministeeriumide tasandil ja parlamendis – histogrammid

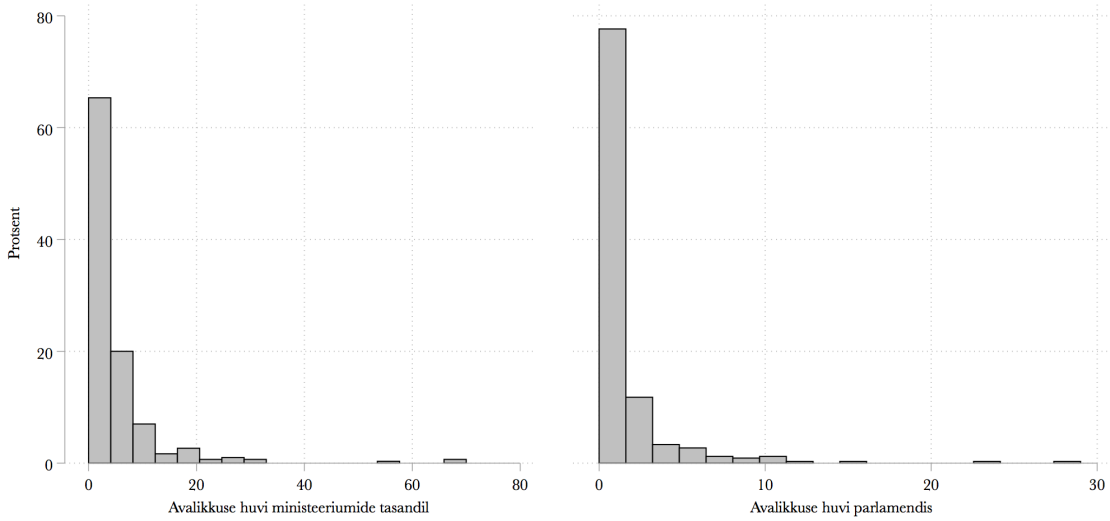
Tabel 7. Eelnõude menetlemiseks kulunud aeg päevades ministeeriumide tasandil ja parlamendis

	Keskmine	Mediaan	Standardhälve	Min	Max
Aeg ministeeriumides	141	119	114	2	824
Aeg parlamendis	79	69	46	9	304

Eelnõude menetlemiseks kulunud aja arvutamiseks on lahutatud etapi lõpu kuupäevast etapi alguse kuupäev. Parlamendi ajast on lisaks lahutatud seadusest tulenev parlamendi puhkuste periood suvel ja talvel. Kuna ministeeriumide tasandil pole puhkuste arvesse võtmine antud juhul võimalik, siis võib parlamendis kulunud aeg olla mõnevõrra lühem puhkuste tõttu. Erinevus ei tohiks olla aga oluline, kuna üldiselt ei puhka ministeeriumides kõik ühe eelnõuga tegelevad inimesed korraga ning töö jätkub ka siis, kui inimesi jääb vähemaks.

Kogutud andmetest selgub, et keskmiselt kulus eelnõu menetlusele aega ministeeriumides 141 päeva ning parlamendis 79 päeva. Ka kulunud ajas leidub üksikuid suuri väärtusi, mistõttu on otstarbekas lähtuda mediaanist. Mediaanväärtused on vastavalt 119 ja 69 päeva.

Avalikkuse huvi



Joonis 9. Avalikkuse huvi ministeeriumide tasandil ja parlamendis – histogrammid

Tabel 8. Avalikkuse huvi ministeeriumide tasandil ja parlamendis

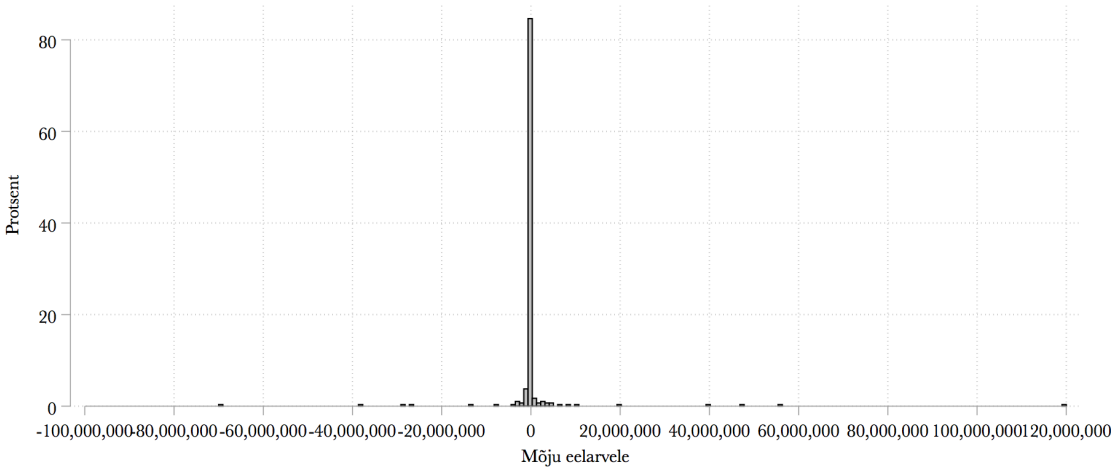
	Keskmine	Mediaan	Standardhälve	Min	Max
Avalikkuse huvi ministeeriumides	5	3	8	0	70
Avalikkuse huvi parlamendis	1	0	3	0	29

Avalikkuse huvi, mis on mõõdetud eelnõudele laekunud arvamusavalduste hulgana nii ministeeriumide kui ka parlamendi tasandil, oli enamasti vähene. Keskmiselt laekus ministeeriumide tasandil 5 arvamusavaldust ning parlamendis 1. Mediaan oli seejuures vastavalt 3 ja 0. Mõlemas institutsioonis esines ka üksikuid kõrgeid väärtusi. Enamasti pärinesid arvamusavaldused kas erinevatelt kolmanda sektori organisatsioonidelt, erialaliitudelt või organisatsioonide liikmetelt. Ministeeriumi tasandil avalduvat suuremat huvi seletab ka ministeeriumide omapoolne kaasamistegevus, kus on palutud kooskõlastusel olevale eelnõule huvigruppide arvamust.

Näiteks võib tuua ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus (572 SE), mille osas esitati ministeeriumide tasandil 70 arvamusavaldust ja parlamendis 9. Arvamustes kommenteeritakse arutluse all olevaid ettepanekuid (nt kommenteerib Eesti

Tuuleenergia Assotsiatsioon Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi ettepanekut, mis puudutab juba menetlusse võetud hoonestusloa taotlusi, mille suhtes on tehtud kulutusi), eelnõud ennast ning harvem sõnastatakse konkreetsed muudatused eelnõule. Sarnased arvamusavaldused on tavapärased ka teiste eelnõude puhul ning nii ministeeriumides kui ka parlamendis.

Eelnõude mõju riigieelarvele



Joonis 10. Eelnõude mõju eelarvele

Tabel 9. Eelnõude mõju eelarvele (summad eurodes)

	Keskmine	Mediaan	Standardhälve	Min	Max
Mõju puudub (n=163)	-	-	-	-	-
Negatiivne mõju (n=98)	-2 297 146	-167 200	8 905 052	-70 000 000	-800
Positiivne mõju (n=32)	10 527 662	1 295 000	24 425 778	6 732	120 000 000

Viimaseks oluliseks tunnuseks on eelnõu mõju riigieelarvele. Eelnõusid, millel eelarveline mõju puudub, oli rohkem kui eelarvet mõjutavaid eelnõusid (163>130). Hoolimata laiast andmete jaotusest (-70M kuni 120M) jaotusid eelarvelise mõjuga eelnõude enamasti -200K ja 1.3M vahele. Ühtlasi järeldub sellest, et keskmiselt oli positiivse mõjuga eelnõu keskmine mõju suurem kui negatiivse mõjuga eelnõul. Samas oli negatiivse mõjuga eelnõusid positiivse mõjuga eelnõudest rohkem.

Tabel 10. Eelnõude mõju eelarvele komisjonide lõikes. Mõju eelarvele tulbas kajastub protsent kõigist eelnõudest. Kulud tulbas ja tulud tulbas kajastub protsent kõigist eelnõudest, millel oli mõju eelarvele.

	Mõju eelarvele (% kõigist)	Kulud (%)	Tulud (%)
Keskkonnakomisjon	41	69	31
Kultuurikomisjon	52	92	8
Maaelukomisjon	45	100	0
Majanduskomisjon	39	71	29
Põhiseaduskomisjon	65	80	20
Rahanduskomisjon	61	40	60
Riigikaitsekomisjon	62	100	0
Sotsiaalkomisjon	64	89	11
Õiguskomisjon	45	88	12
Keskmine	51	77	23

Vaadates mõju eelarvele Riigikogu komisjonide lõikes selgub, et kõik komisjonid (v.a väliskomisjon, mille eelnõusid antud töö raames ei analüüsita) on menetlenud nii eelarvet mõjutavaid eelnõusid kui ka eelnõusid, millel mõju eelarvele puudub. Samuti on näha, et keskmisest rohkem on eelarvesse raha juurde toonud eeskätt rahanduskomisjoni eelnõud aga ka keskkonnakomisjoni ja majanduskomisjoni eelnõud.

Tunnuste transformeerimine

Kõigi eeltoodud tunnuste (v.a aeg) ja osade uute tunnuste parema loetavuse ja ühtlasema jaotuse saamiseks on otstarbekas neid transformeerida kasutades selleks kümnendiklogaritme. Saadud väärtusi tuleb seejärel lugeda arvu 10 astendajatena: 10^x (nt 10 = 1, 100 = 2, 1000 = 3, 1500 = 3.176 jne).

Lineaarregressiooni tõlgendamine logaritmitud sõltuvmuutuja puhul on aga mõnevõrra keerulisem[5]. Arvestada tuleb, et logaritmitud sõltuvmuutuja tagasi transformeerimine ei näita enam endist tunnuste vahel seost, sest:

$$\log10(a) - \log10(b) \neq \log10(a - b)$$

vaid

$$\log10(a) - \log10(b) = \log10\left(\frac{a}{b}\right)$$

Sellest tulenevalt ei näita astendatud β väärtused mitte summaarset *y* väärtuste muutust (juhul, kui *x* suureneb ühe võrra), vaid muutust protsentides (juhul, kui *x* suureneb ühe võrra). Juhul, kui ka sõltumatu muutuja on logaritmitud kujul, siis tuleb seda käsitleda sõltuvmuutuja protsentuaalse muutuse astendajana:

$$\left(\frac{y_1}{y_2}\right)^{\beta}$$

Näiteks soovides näha logaritmitud sõltumatu muutuja mõju 10% muutuse korral, oleks tehe:

$$1.10^{\beta}$$

Tähele tasub panna veel seda, et kui logaritmimata sõltuvmuutujate puhul tõlgendatakse muutust sõltuvmuutuja aritmeetilise keskmise suhtes, siis logaritmitud tunnuse puhul on tegu protsentuaalse muutusega geomeetrilise keskmise suhtes.

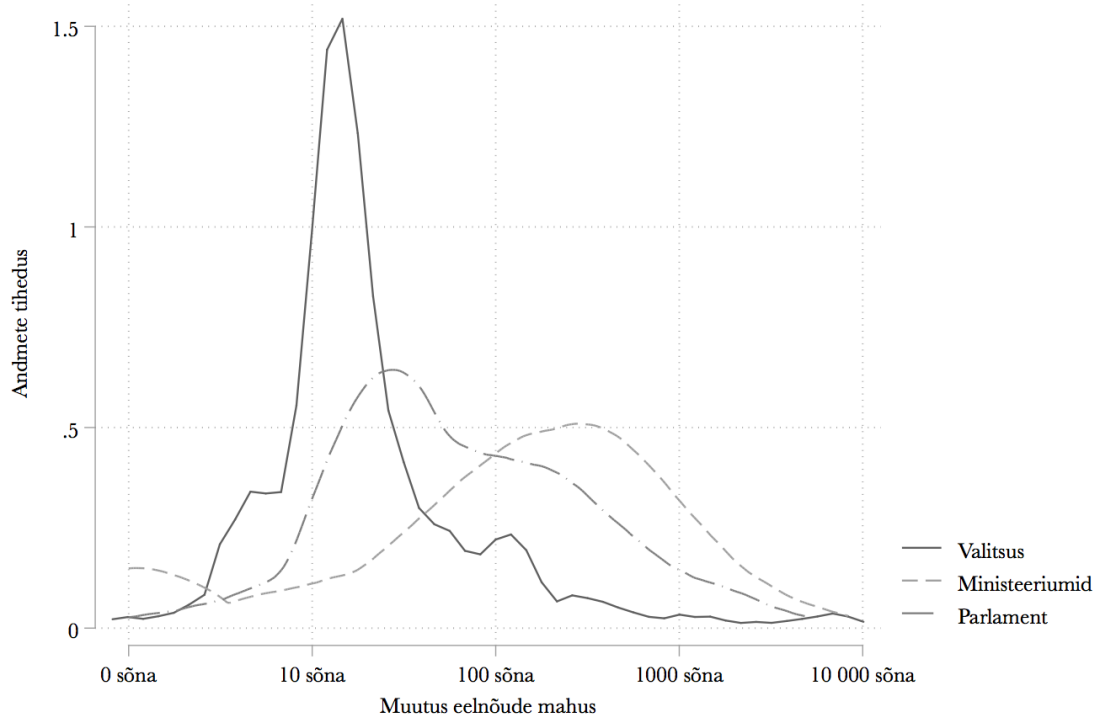
Järgnevalt toon ülevaate analüüsis kasutatavatest transformeeritud tunnustest: töö, avalikkuse huvi, eelnõu mõju eelarvele, muutus eelnõu mahus, tehtud märkused/ettepanekud, parlamendi alagruppide töö.

Seadusloome töö

Seadusloome töö operatsionaliseerimiseks kasutatakse kahte tunnust: eelnõu maht ja eelnõule tehtud märkused (ministeeriumides) ja ettepanekud (parlamendis).

[5] UCLA: Statistical Consulting Group. „How do I interpret a regression model when some variables are log transformed?“. URL (kasutatud 23.05.2016): http://www.ats.ucla.edu/stat/mult_pkg/faq/general/log_transformed_regression.htm

Valitsuse tasandil puudus teine nimetatud tunnustest, mistõttu polnud võimalik selles etapis eelnõuga tehtud tööd hinnata. Küll aga on võimalik võrrelda mahu muutumist erinevate etappi vahel. Sellelt tehtavatesse järeldustesse tuleb suhtuda oluliste reservatsioonidega, kuna taoline operatsionaliseering ei võta arvesse tegelikku eelnõule tehtud muutust vaid sõnade arvu erinevust erinevate etappide vahel.



Joonis 11. Muutus eelnõude mahus kolmes etapis

Tabel 11. Eelnõude mahu muutus kolmes etapis (kümnendiklogaritmitud tunnus)

	Keskmine	Mediaan	Standardhälve	Min	Max
Valitsus	1.314	1.176	.585	0	3.916
Ministeeriumid	2.022	2.218	.952	0	3.920
Parlament	1.811	1.708	.693	0	3.713

Kolme etapi võrdluseks tuleb luua kolm uut tunnust, kus lahutatakse igast järgnevast etapist sellele eelneva etapi tunnus (eelnõu maht parlamendis – eelnõumaht valitsuses; eelnõumaht valitsuses – eelnõumaht ministeeriumides; vastuvõetud seaduse maht – eelnõu maht parlamendis). Kõikides etappides on keskmine erinevus suhteliselt madal, kuid esineb ka väga kõrgeid ja madalaid väärtusi. Valitsuse etapis on valdav osa

väärtustest koondatud kitsasse vahemikku, *ca* 10-50 sõna vahele. Sellest tulenevalt saab järeldada, et valitsuses tehtud muudatused on minimaalsed, jäädes formaadist tulenevate muutuste piiresse (eelnõusid parlamenti edastades võidakse muuta pealkirja, adressaati, edastajat jms). Teistes etappides on väärtused jaotunud võrdselt suuremas vahemikus – 50-1000 sõna, mis viitab juba substantiivsetele muudatustele.

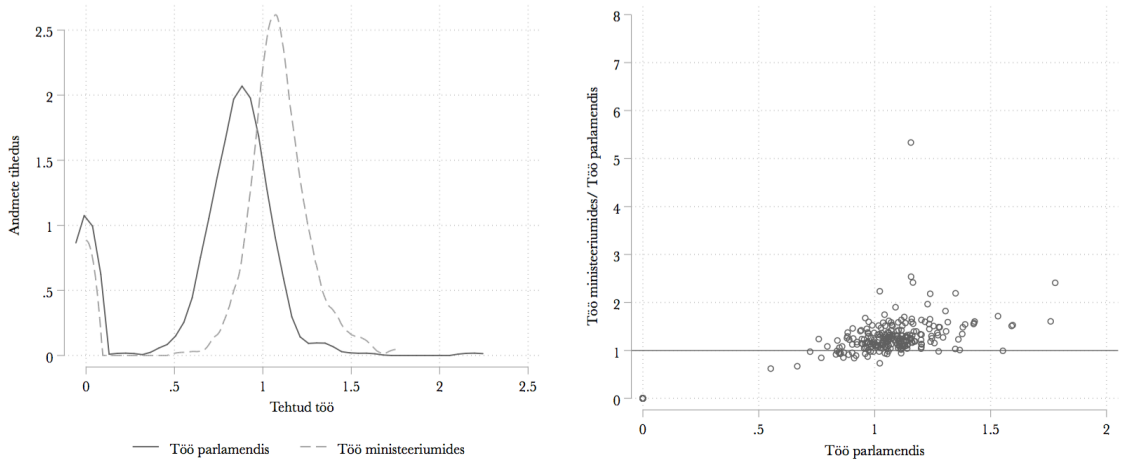
Tulemus on ootuspärane, arvestades, et valitsuse istungite eesmärk ei ole tegeleda eelnõude koostamisega, vaid nende üle vaatamisega sobivusel parlamenti saatmisega. Sellest tulenevalt ei keskenduta töös valitsuse tasandi täpsemale analüüsile, vaid võrreldakse edaspidiselt vaid ministeeriumide ja parlamendi etappe.

Ministeeriumides ja parlamendis tehtud töö hindamiseks saab kasutada eelnõude kooskõlastamisel ja menetlemisel laekunud märkusi ja ettepanekuid. Kuna tehtud märkuste/ettepanekute ja eelnõu mahu vahel esineb tugev korrelatsioon[6], siis on otstarbekas kasutada laekunud märkuste/ettepanekute jagatist eelnõu mahuga. Kuna nii eelnõude kui ka märkuste/ettepanekute maht on suure varieeruvusega, siis mõlemad tunnused transformeeriti kümnendiklogaritmi abil:

$$töö_{inst} = \frac{log10(ettepanekute\ maht)}{log10(eelnõu\ maht)}$$

Tulemuseks on antud kontekstis tööd mõõtev tunnus, mis tähistab märkuste/ettepanekute osakaalu eelnõuga mahuga võrrelduna. Tunnuse väärtust saab tõlgendada kui töö protsenti logaritmitud eelnõu mahust.

[6] Ministeeriumide tasandil on korrelatsioonikordaja 0.69, parlamendis 0.57; $p<0.000$.



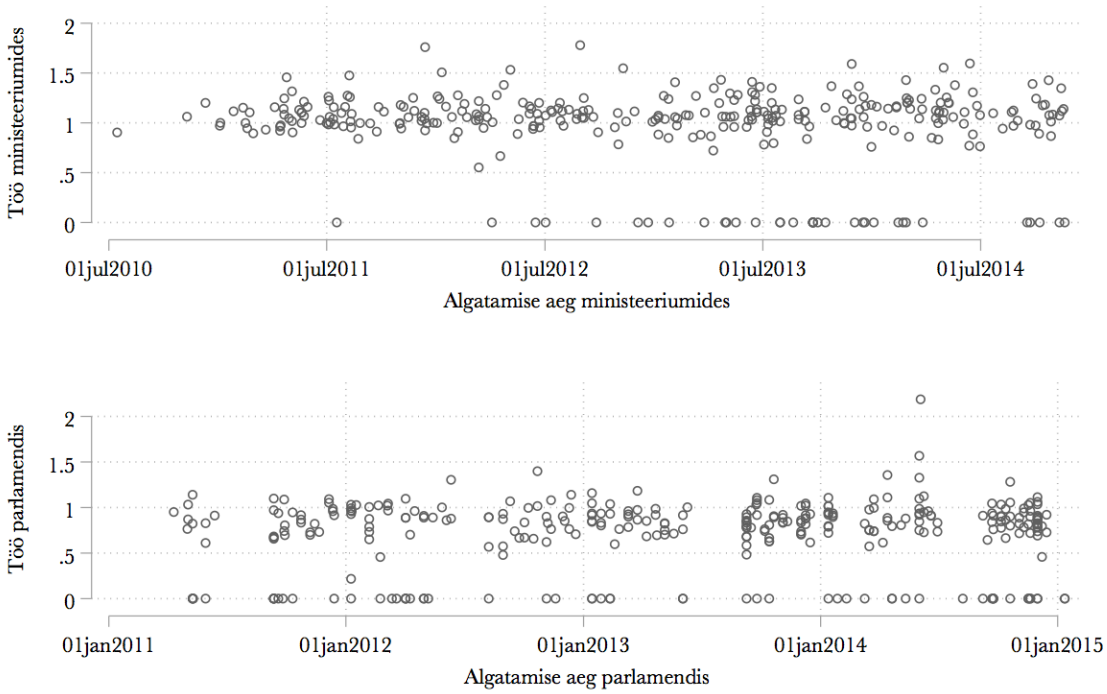
Joonis 12. Seadusloome töö kahes institutsioonis

Tabel 12. Seadusloome töö kahes institutsioonis

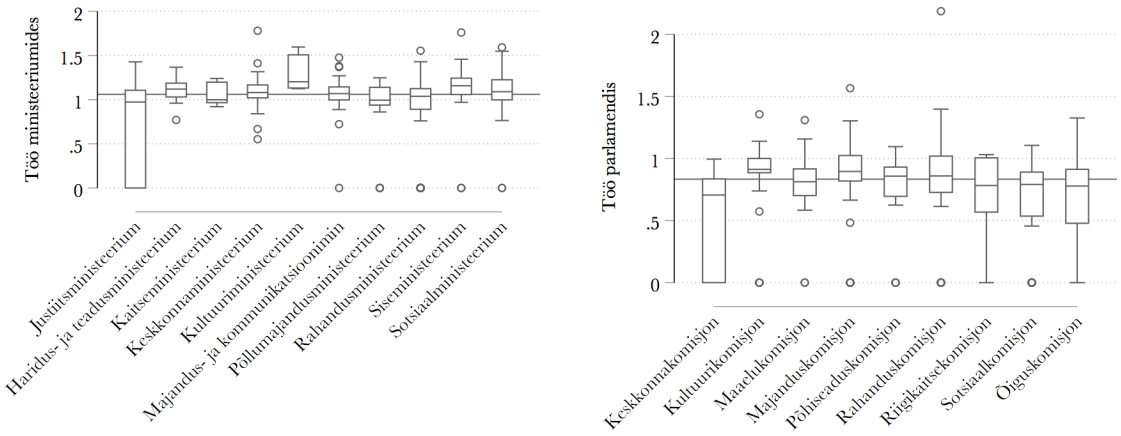
	Keskmine	Mediaan	Standardhälve	Min	Max
Töö ministeeriumides	.976	1.060	.380	0	1.779
Töö parlamendis	.718	.834	.381	0	2.187

Kahe tasandi võrdlusest on näha, et agregeeritud tasandil tehakse ministeeriumides eelnõudega keskmiselt ligikaudu 20% rohkem tööd (mediaani alusel)[7]. Eelnõutasandile minnes selgub lisaks, et kahes institutsioonis tehtava töö vahel on vaid keskmise tugevusega seos[8], mis võib viidata institutsioonide eripärast tulenevale mõjule.

[7] T-testi tulemused: t = 16.2; p=0.000.
[8] Korrelatsioonikordaja: r = 0.25; p<0.001.

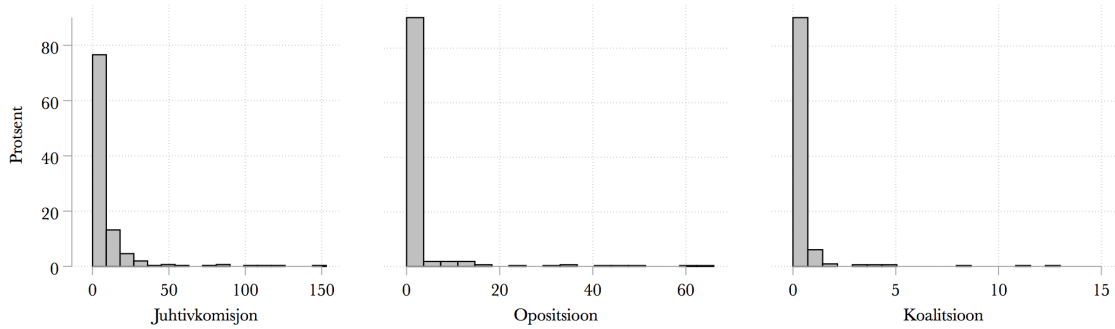


Joonis 13. Seadusloome töö aegteljel kahes institutsioonis



Joonis 14. Seadusloome töö ministeeriumide ja juhtivkomisjonide

Eelnõudega tehtud töös ei ilmne tsüklilisust: töö hulk oli mõlemas institutsioonis sõltumata ajast ühtlase jaotusega. Samuti on töö väärtus ühtlane komisjonide ja ministeeriumide lõikes.



Joonis 15. Seadusloome töö parlamendi alagruppides - histogrammid

Tabel 13. Seadusloome töö parlamendi alagruppides

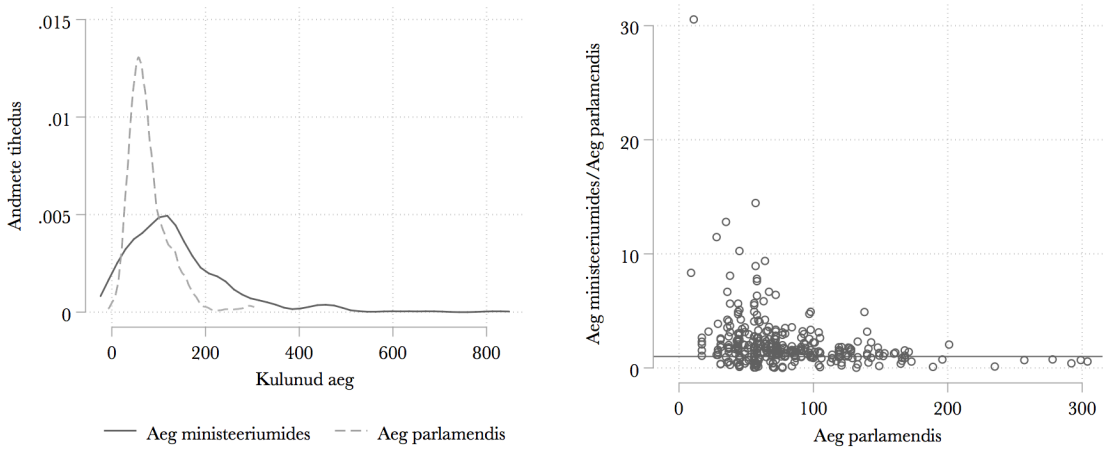
	Keskmine	Mediaan	Standardhälve	Min	Max
Juhtivkomisjon	7.924	3	17.485	0	153
Opositsioon	5.003	0	55.552	0	1000
Koalitsioon	.250	0	1.193	0	13

Parlamendi tasandil on võimalik hinnata veel erinevate alagruppide tehtud tööd. Selleks on andmestikus loendatud opositsiooni, koalitsiooni ja juhtivkomisjoni poolt tehtud muudatusettepanekud. Erinevalt töö tunnusest, mille aluseks oli sõnade arv, on siinkohal tegu vaid ettepanekute arvuga jättes ettepanekute mahu ja sisu arvestamata. Parlamendi alagruppide töö tunnust kasutatakse transformeerimata kujul.

Keskmiselt teeb kõige enam ettepanekuid juhtivkomisjon. Andmestikku koostades paistis seejuures silma, et juhtivkomisjon teeb tihti koostööd eelnõu koostanud ministeeriumiga, mispuhul saab ministeerium veel parlamendi etapis enda arvamust ja ettepanekuid avaldada. Sellest tulenevalt ei pruugi kõik juhtivkomisjoni ettepanekud pärineda neilt endilt, kuna nende ettepanekute tegelike autorite tuvastamine oli tihti keeruline.

Opositsiooni ja koalitsiooni ettepanekute puhul sellist probleemi ei olnud. Ühtlasi on tegid need parlamendi alagrupid oluliselt vähem ettepanekuid, mida illustreerib kõige paremini mediaanväärtus – 0. Kuigi andmistikus selle kohta eraldi infot ei kogutud, siis nii opositsiooni kui ka koalitsiooni ettepanekud lükati tihi tagasi ning neil erilist mõju seadusloomele ei avaldanud.

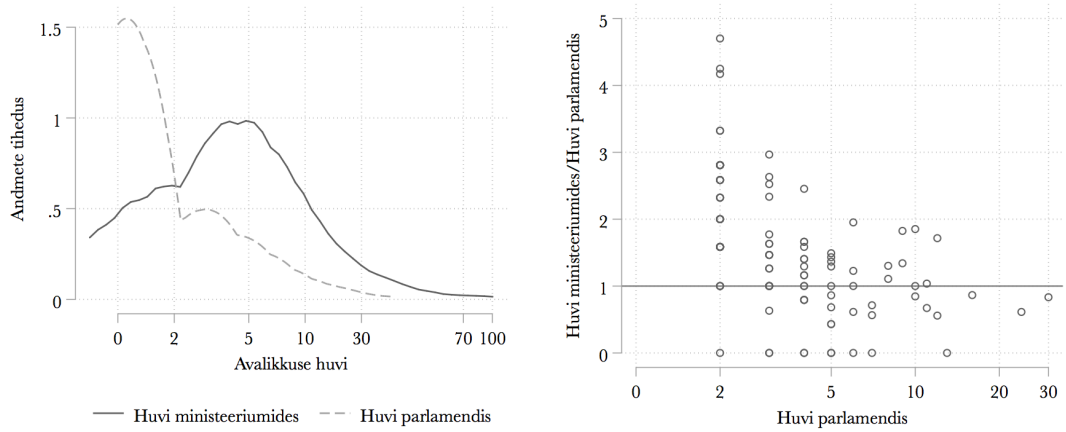
Eelnõude menetlemiseks kulunud aeg



Joonis 16. Seadusloome tööks kulunud aeg kahes institutsioonis

Tööle kulunud aega kasutatakse analüüsides transformeerimata kujul ning seega on tunnus juba eelnevalt kirjeldatud. Kasutades aega sõltuvmuutujana on oluline lisada tsüklilisuse tunnus kontrolltunnusena. Valimistsüklist tulenevate piirangute tõttu (perioodilised valimised, mistõttu peavad poliitikud enda positsiooni säilitamiseks korraldama kampaaniaid) on mitmed poliitilised protsessid samuti tsüklilised (nt koalitsiooni ja opositsiooni toetus). Tsüklilisuse kontrollimiseks on igale eelnõu etapi algusajast (ministeeriumides I kooskõlastusring ning parlamendis aeg, mil eelnõu võeti menetlusse) kodeeritud uus tunnus, mis tähistab protsenti valimistsüklist. Valimistsükli 0% tähistab vaatlusall oleva koosseisu esimest kuud ning 100% viimast kuud.

Avalikkuse huvi



Joonis 17. Avalikkuse huvi ministeeriumide tasandil ja parlamendis

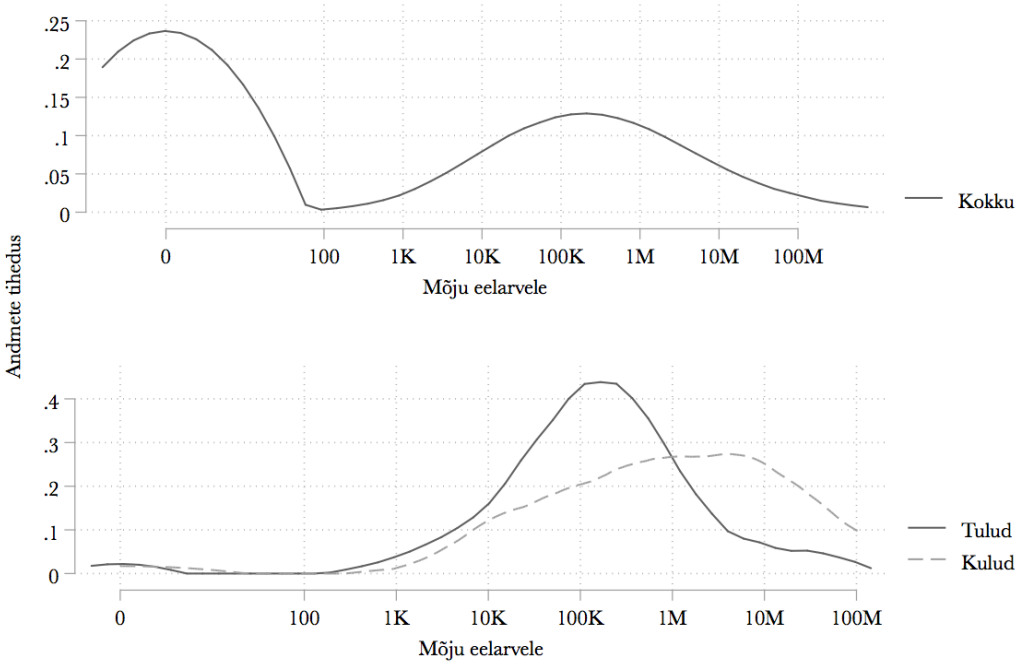
Tabel 14. Avalikkuse huvi ministeeriumide tasandil ja parlamendis

	Keskmine	Mediaan	Standardhälve	Min	Max
Avalikkuse huvi ministeeriumides	.580	.602	.396	0	1.851
Avalikkuse huvi parlamendis	.194	0	.309	0	1.477

Avalikkuse huvi on varasemalt kirjeldatud transformeerimata tunnusena, kuid kuna tunnuse jaotus oli ebaühtlane ning kahes institutsioonis küllalt erinev, siis on otstarbekas kasutada seda kümnendlogaritmitud kujul. Ministeeriumide tasandil oli avalikkuse huvi keskmiselt suurem[9], kuid erinevalt eelmistest tunnustest oli ka nende omavaheline seos tugev[10].

[9] T-testi tulemused: t = 15.148; p=0.000.
[10] Korrelatsioonikordaja: r = 0.34; p<0.001.

Eelnõude mõju riigieelarvele



Joonis 18. Eelnõude mõju eelarvele

Tabel 15. Eelnõude mõju eelarvele

	Keskmine	Mediaan	Standardhälve	Min	Max
Kokku (n=293)	2.349	0	2.779	0	8.079
Kulud (n=96)	5.227	5.257	.963	2.903	7.845
Tulud (n=31)	6.015	6.130	1.141	3.828	8.079

Mõju riigieelarvele on transformeerimata kujul kirjeldatud varasemalt, kuid andmete parema loetavuse ja ühtlase jaotuse saavutamiseks on mõju eelarvele logaritmitud. Mõju riigieelarvele oli 43% analüüsi kaasatud eelnõudest. Negatiivne mõju (kulud) oli 96-l eelnõul ja positiivne mõju (tulud) 31-l eelnõul. Analüüsi kaastakse tunnus koondtunnusena, mispuhul ei eristata negatiivset mõju ja positiivset mõju. Ühtlasi, kuna tunnus katab väga suure andmete vahemiku (0st eurost kuni *ca* 100 miljoni euroni), siis kasutatakse seda analüüsis ruutu võetuna, mis toob paremini välja mõju erinevuse erinevate väärtuste korral.

7. Analüüsi tulemused

Seadusloome töö

Hüpoteesid 1-3 käsitlevad sõltuvmuutujana tööd. Hüpotees 1-s on sõltumatu muutuja avalikkuse huvi, hüpotees 2-s eelnõu mõju ning hüpotees 3-s eelnõu maht. Hüpoteeside testimiseks tuleb teha kaks mudelit mõlema vaadeldava institutsiooni kohta – ministeeriumid ja parlament:

$$töö_{min} = \beta_0 + \beta_1 * \log10(huvi_{min}) + \beta_2 * \log10(\text{mõju}) + \beta_3 * \log10(mõju)^2 + \beta_4 * \log10(maht_{min}) + \beta_5 * \log10(maht_{min})^2$$

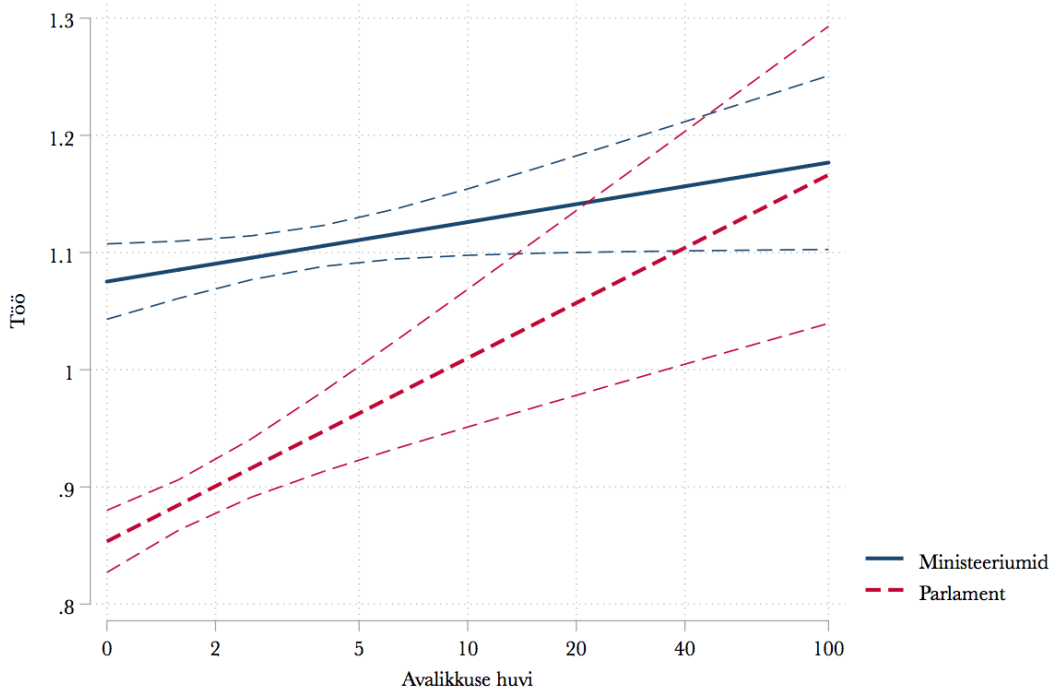
$$töö_{parl} = \beta_0 + \beta_1 * \log10(huvi_{parl}) + \beta_2 * \log10(\text{mõju}) + \beta_3 * \log10(mõju)^2 + \beta_4 * \log10(maht_{parl}) + \beta_5 * \log10(maht_{parl})^2$$

Tabel 16. Seadusloome töö regressiooni mudelid

Seadusloome töö kahes institutsioonis		
	Ministeeriumid	*Parlament*
Huvi	.050*	.156***
	(.025)	(.036)
Mõju	-.007	.043*
	(.015)	(.018)
Mõju × Mõju	.001	.008**
	(.003)	(.003)
Maht	-.731***	-.866***
	(.123)	(.181)
Maht × Maht	.091***	.117***
	(.020)	(.029)
Konstant	2.419***	2.377***
	(.184)	(.280)
R^2	0.41	0.29
N	229	229

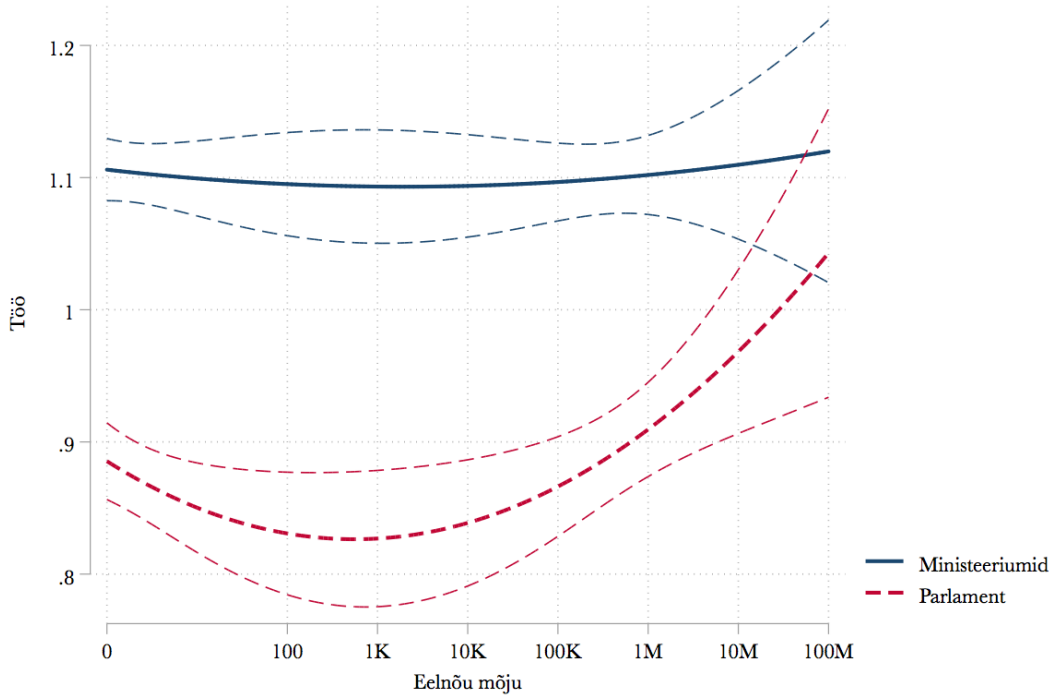
* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Mudelid on statistiliselt olulised ning pakuvad arvestatavat seletusvõimet. Ministeeriumi tasandi mudel on seejuures parlamendi tasandist kõrgema seletusvõimega ($R^2_{min} > R^2_{parl}$). Mudelite põhjal saab testida esimest kolme hüpoteesi, mis puudutab tehtud tööd sõltuvmuutujana.



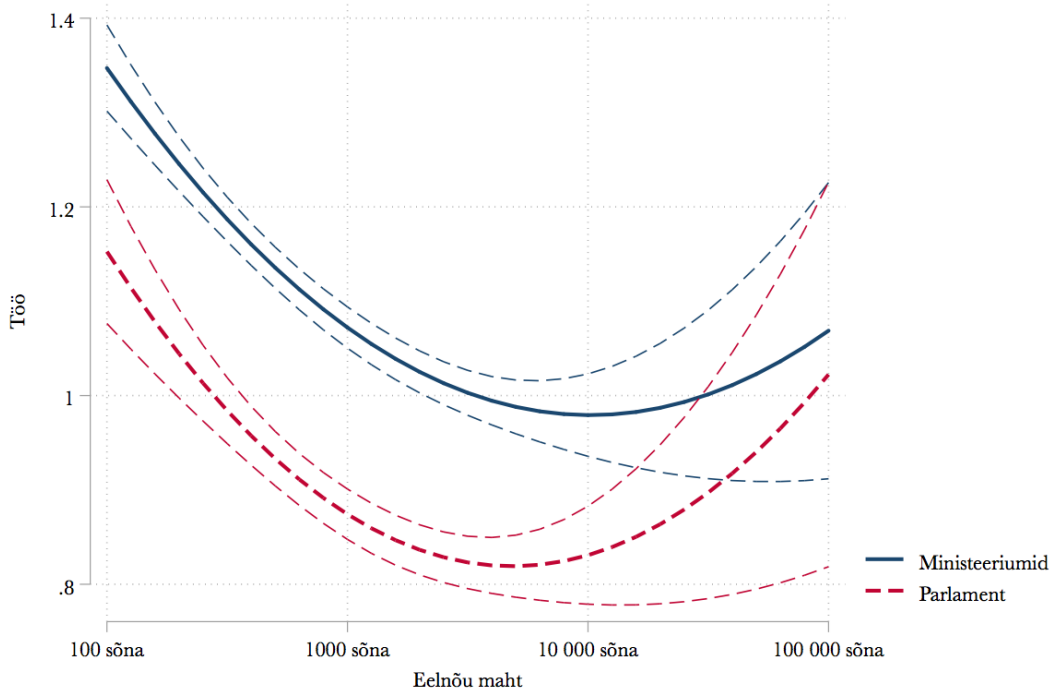
Joonis 19. Avalikkuse huvi ja seadusloome töö

Hüpotees 1 leiab töö osas kinnitust. Erinevalt eeldatust on ministeeriumide tasandil avalikkuse huvi statistiliselt oluline ja positiivse mõjuga. Mõju on samas oluliselt väiksem parlamendi tasandil avalduvast mõjust. Ilma avalikkuse huvita on parlamendis tehtud töö hulk ministeerimide tasandist madalam, kuid avalikkuse sekkumisel tehtava töö maht võrdsustub. Mudeli põhjal on näha, et võrdse taseme saavutamiseks on vajalik *ca* 15 avalikku pöördumist parlamendi tasandil. Ühtlasi saab ennustada, et 5-20 arvamusavalduse vahemikus hakkab parlamendi tehtud ettepanekute maht ületama eelnõu mahtu.



Joonis 20. Eelnõu mõju ja seadusloome töö

Oluline ennustav tegur on lisaks eelnõu mõju eelarvele, kuna see mõjutab kaudselt ka teisi riigi poliitikaid. Hüpotees 2 kohaselt peaks mõjukamad eelnõud soodustama eelnõuga tehtavat tööd, eeldades seejuures seost parlamendis ja seose puudumist ministeeriumide tasandil. Analüüsi tulemusel selgub, et eeldus peab paika. Ministeeriumide tasandil seos eelnõu mõjuga riigieelarvele ja tehtud töö vahel puudub, samas parlamendi tasandil on näha olulist seost: kui eelnõu mõjutab riigieelarvet *ca* 1 miljoni euro jagu, siis toimub oluline kasv tehtava töö mahus. Hüpotees 2 leiab seega töö osas kinnitust.



Joonis 21. Eelnõu maht ja seadusloome töö

Hüpotees 3 kohaselt peaks vähesemate ressurssidega parlament tegema suuremate eelnõude puhul vähem tööd ning parlamendi tasandil ei tohiks seost olla. Tulemustest on näha, et kuigi eelnõu mahu suurenedes väheneb eelnõudega tehtav töö mõlemas institutsioonis, siis langus lõppeb *ca* 1000 sõna juures. Langus töö mahus leiab küll aset, aga ainult väikesemahuliste eelnõude puhul. Suuremamahuliste eelnõude puhul kadus nähtav mõju ära, mis viitab teatud "klaaspõranda" efektile – eelnõu mahust hoolimata tehakse alati vähemalt teatud hulk märkusi ja ettepanekuid. See võib tulenda eeskätt sellest, et eelnõule märkuste/ettepanekute tegemine nõuab selgitusi ja põhendusi, mis paratamatult võtavad teatud mahu.

Jättes väiksemahulised eelnõud kõrvale, saab järeldada, et mahu suurenedes tehtava töö hulk jääb mõelma institutsiooni puhul muutumatuks, mistõttu ei saa hüpotees 3 töö osas kinnitada.

Eelnõude menetlusele kuluv aeg

Hüpoteeside 1-3 testimiseks sõltuvmuutujaga aeg, on vajalik teha mudelid, kus lisaks eelmistest mudelites kasutatud tunnustele tuleb lisada tsüklilisuse tunnus ning hüpotees 4 testimiseks tehtud töö tunnus:

$$aeg_{min} = \beta_0 + \beta_1 * \log10(huvi_{min}) + \beta_2 * töö_{min} + \beta_3 * \log10(mõju) + \beta_4 * \log10(mõju)^2 + \beta_5 * \log10(maht_{min}) + \beta_6 * \log10(maht_{min})^2 + \beta_7 * tsükkel_{min} + \beta_8 * tsükkel^2_{min}$$

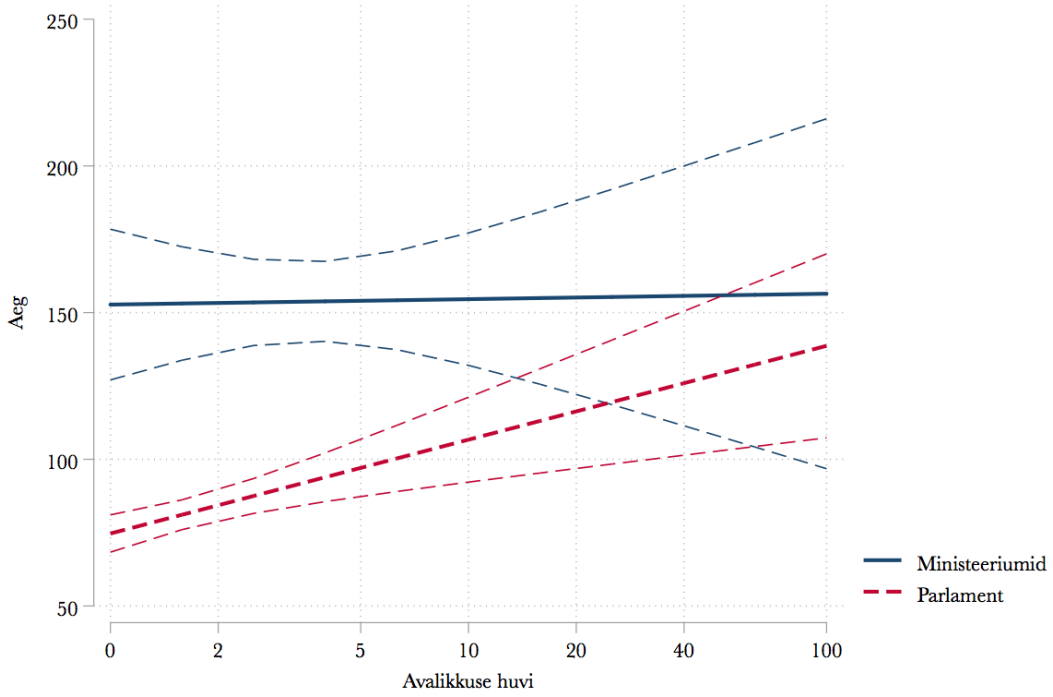
$$aeg_{parl} = \beta_0 + \beta_1 * \log10(huvi_{parl}) + \beta_2 * töö_{parl} + \beta_3 * \log10(mõju) + \beta_4 * \log10(mõju)^2 + \beta_5 * \log10(maht_{parl}) + \beta_6 * \log10(maht_{parl})^2 + \beta_7 * tsükkel_{parl} + \beta_8 * tsükkel^2_{parl}$$

Tabel 17. Eelnõude menetlemiseks kulunud aja regressiooni mudelid

Seadusloomele kulunud aeg kahes institutsioonis		
	Ministeeriumid	*Parlament*
Huvi	1.849	31.984***
	(20.287)	(8.824)
Töö	237.787***	39.417**
	(52.334)	(15.844)
Mõju	9.397	4.849
	(11.999)	(4.293)
Mõju × Mõju	-1.339	-1.134
	(2.005)	(.702)
Maht	320.690**	-2.747
	(104.570)	(44.832)
Maht × Maht	-43.047**	2.573
	(16.654)	(7.052)
Tsükkel	221.740*	172.372***
	(108.596)	(37.986)
Tsükkel × tsükkel	-313.282**	-171.555***
	(114.255)	(38.106)
Konstant	-688.612***	-4.274
	(192.854)	(76.645)
R^2	0.17	0.22
N	229	229

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

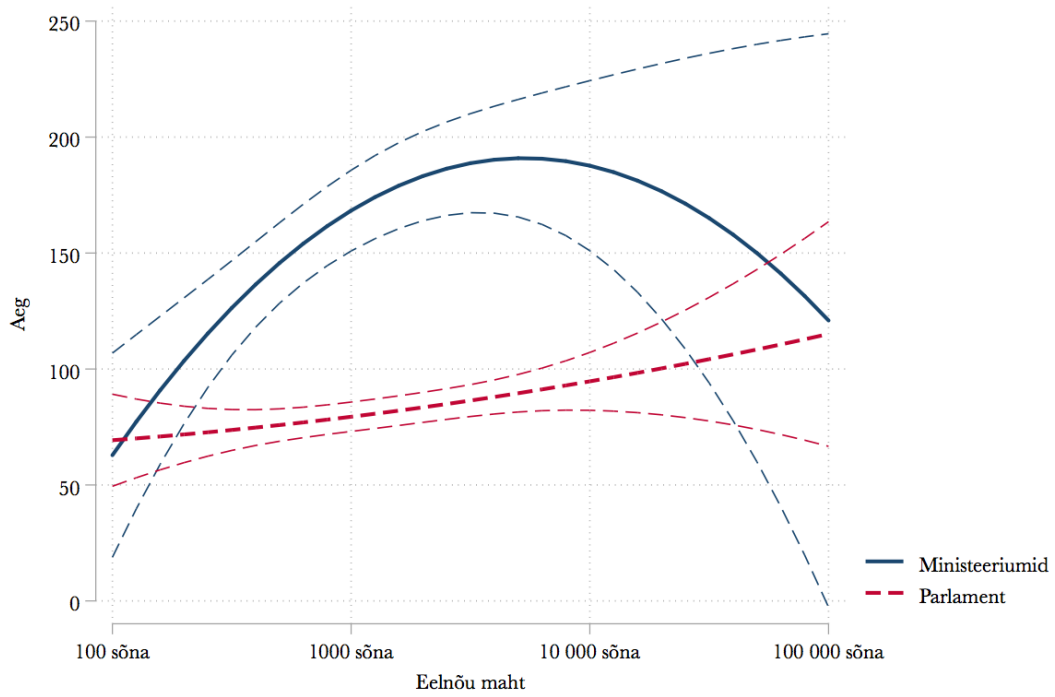
Mudelid on taaskord statistiliselt olulised ning omavad endiselt arvestatavat seletusvõimet. Ministeeriumide tasandi mudeli seletusvõime on võrreldes eelmisega siiski märgatavalt langenud.



Joonis 22. Avalikkuse huvi ja aeg

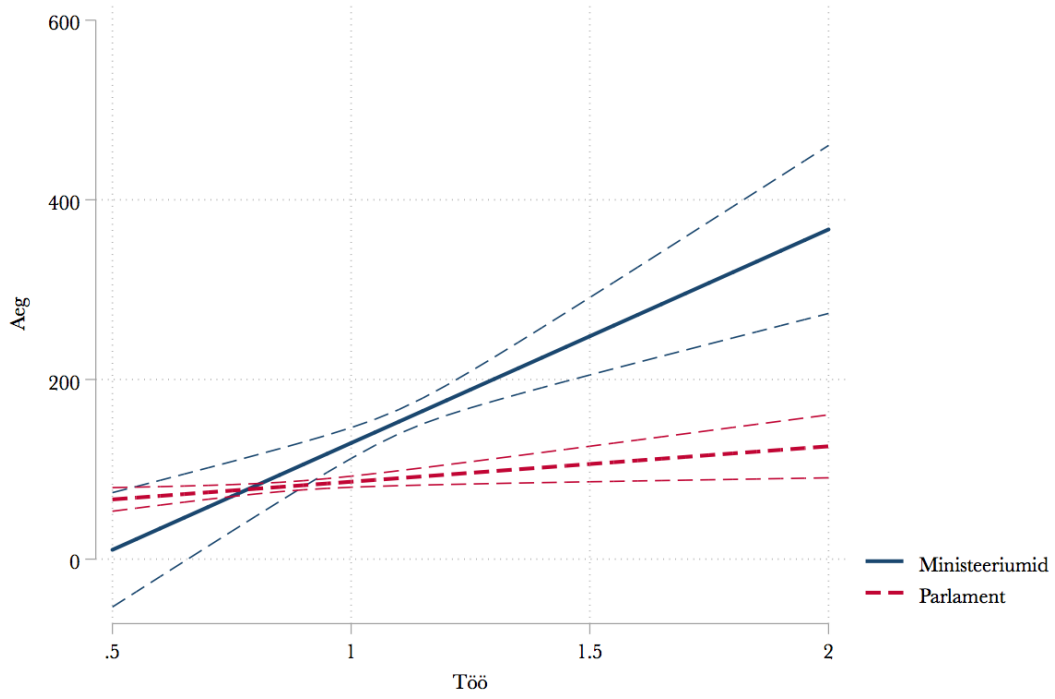
Hüpotees 1 puhul, mille kohaselt mõjutab avalikkuse huvi eelnõuga tehtud tööd ja tööks kulunud aega, leiab ootuspäraselt parlamendi tasandil kinnitust, kuid ministeeriumi tasandil mitte. Mõju suurus pole samas märkimisväärne: selleks, et eelnõu menetlusele lisanduks kindlalt vähemalt ühe kuu jagu tööpäevi, peaks parlamenti edastama kuni 40 arvamusavaldust, mida empiiriliselt ei juhtunud vaadeldud koosseisu jooksul kordagi. Samas on näha, et seos kahe tunnuse vahel on statistiliselt väga oluline ning positiivse suunaga, mistõttu saab siiski öelda, et eelnõusid, mille osas on suurem avalikkuse huvi, menetletakse parlamendis kauem.

Hüpotees 2 puhul, mille kohaselt peaks olema positiivne seos eelnõu mõju ja menetlusele kulunud aja vahel, kinnitust ei leidnud. Mõlema institutsiooni puhul olid tulemused statistiliselt ebaolulised ning negatiivse suunaga.



Joonis 23. Eelnõu maht ja aeg

Hüpotees 3 kohaselt peaks mahukamate eelnõude puhul kuluma parlamendis, kus ressursse on vähem, rohkem aega ning ministeeriumide tasandil, kus ressursse on rohkem, seos puuduma. Analüüsi tulemused näitavad aga vastupidist. Parlamendi tasandil statistiliselt oluline seos puudub ning ministeeriumide tasaandil on seos küll väikesemahuliste eelnõude puhul positiivne, ent alates 1000st sõnast (mediaan eelnõu maht on 1165) kaob seos ära ning väikesemahuliste ja väga mahukate eelnõude puhul pole seos eristatav.



Joonis 24. Seadusloome töö ja aeg

Hüpotees 4 kohaselt peaks suurem töömaht olema positiivses seoses töö jooksul kulunud ajaga. Hüpotees osutub tulemuste põhjal tõeseks. Ministeeriumide tasandil on seos seejuures oluliselt tugevam kui parlamendis. Kui ministeeriumides tehakse eelnõuga vähemalt 1% võrra rohkem tööd, siis sellega lisandub keskmiselt *ca* 2 päeva[11]. Parlamendis lisandub 1%-lise töökasvuga keskmiselt alla poole tööpäeva. Kuigi seda ei saa antud töö raames kontrollida, siis võib see viidata võimalikule ebaefektiivsusele parlamendis, kus ressursside kulu (aeg) ei lähe kokku töömahuga.

Parlamendi alagruppide töö ja mõju

Senitehtu põhjal on ilmnenud olulised institutsioonide vahelised erinevused. Parlamendi tasandil on aga otstarbekas eraldi vaadata alagruppide tööd. Andmestikus on loendatud juhtivkomisjoni, opositsiooni ja koalitsiooni tehtud muudatusettepanekuid ning

[11] Kuna töö väärtust saab tõlgendada protsentuaalselt, siis 1-astmeline tõus töö väärtuses on 100%-line tõus. 1%-lise tõusu mõju saamiseks tuleb β väärtus seega 100-ga jagada.

teooriaosas põhjendatult saab eeldata, et nimetatud alagrupid töötavad erinevate stiimulite alusel.

Esmalt tasub vaadata, millised tingimused üleüldse soodustavad alagruppide tööd. Hüpotees 5 järgi peaks suurema avalikkuse huvi korral olema suurem tõenäosus parlamendi alagruppidel seadusloome töös osalemiseks. Kuna nii opositsioon kui ka koalitsioon ei tee valdavat osa eelnõude puhul ühtegi muudatusettepanekud, siis on hüpoteesti kontrollimiseks on sobilik kasutada logistilist regressiooni. Selleks tuleb luua kolm uut binaarset tunnust parlamendi alagruppide töö tunnustest. Uued tunnused saavad väärtuseks "0", kui ühtegi muudatusettepanekut ei tehtud, ning "1", kui tehti vähemalt üks muudatusettepanek. Mudeli valem on järgnev:

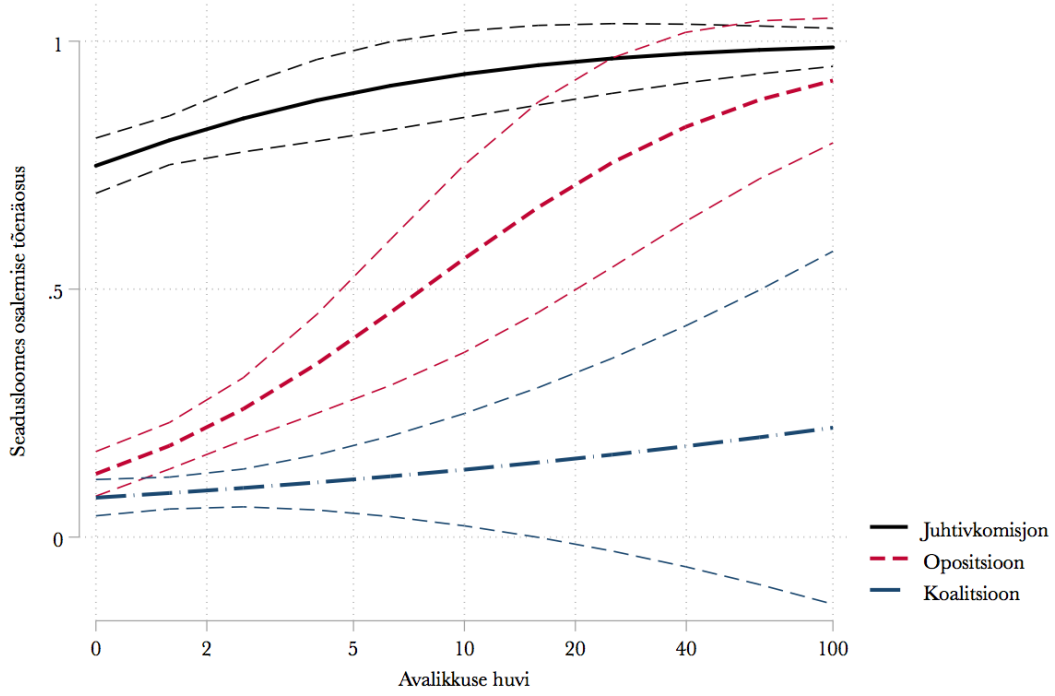
$$\ln\left(\frac{\Pr\left(\text{töö}_{pg}\right)}{1-\Pr\left(\text{töö}_{pg}\right)}\right) = \beta_0 + \beta_1 * \log10(huvi_{inst}) + \beta_2 * \log10(\text{mõju}) + \beta_3 * \log10(mõju)^2 + \beta_4 * \log10(maht_{parl}) + \beta_5 * \log10(maht_{parl})^2$$

Tabel 18. Parlamendi alagrupid ja seadusloome töö

Parlamendi alagrupid ja seadusloome töö			
	Juhtivkomisjon	*Opositsioon exp(b)*	*Koalitsioon*
Huvi	6.382*	9.360***	1.913
	(5.458)	(4.677)	(1.259)
Mõju	.545	.622	1.023
	(.173)	(.161)	(.422)
Mõju × mõju	1.097	1.092*	.970
	(.058)	(.044)	(.070)
Maht	51.155	1.040	.127
	(161.506)	(2.422)	(.402)
Maht × maht	.729	.998	1.684
	(.408)	(.376)	(.814)
Konstant	.001	.121	.352
	(.003)	(.427)	(1.800)
Nagelkerke pseuod-R^2	0.32	0.18	0.13
Korrektselt klassifitseeritud	81.15%	81.18%	90.94%
Korrektsed positiivsed	93.60%	21.05%	0.00%
Korrektsed negatiivsed	36.84%	96.09%	100.00%
N	260	287	287

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Mudelid on statistiliselt olulised, ent varieeruva kvaliteediga. Juhtivkomisjoni ja opositsiooni mudelid ennustavad nii tõeseid kui väärasi väärtusi rahuldaval tasemel, ent koalitsiooni mudel ei suuda ühtegi tõest väärtust ennustada. See tuleneb osalt tõeste väärtuste vähesusest, aga teisalt viitab ka nende korrapäratusele.



Joonis 25. Avalikkuse huvi ja parlamendi alagrupid

Analüüsi tulemuse põhjal saab hüpotees 5 osalist kinnitust mõlemas osas. Kõige suurem mõju on avalikkuse huvil opositsioonile, mis võib aktiviseeruda juba viie arvamusavalduse parlamenti laekumise korral. Ka juhtivkomisjon teeb avalikkuse huvi puhul tõenäolisemalt ettepanekuid, ent kuna nende tõenäosus ettepanekute tegemiseks on ka ilma selleta kõrge, siis pole see niivõrd oluline järeldus. Mudel ei suuda ennustada koalitsiooni ettepanekuid kaasatud tunnuste põhjalt.

Täpsema ülevaate saamiseks parlamendi alagruppide töö mõjust tuleb viia läbi mudelid töö ja aja kohta sarnaselt eelnevalt kasutatud mudelitele. Mudelitele tuleb lisada parlamendi alagruppide tunnused, kus on loetletud nende muudatusettepanekud. Teised tunnused jäävad mudelisse kontrolltunnustena. Kuna parlamendi alagrupid on otseses seoses tehtava tööga väärtusega, siis tuleks tulemusi töö mudelis tõlgendada vaid parlamendi alagruppide omavahelises suhtes. Teisisõnu ei tohiks järeldusi teha töö, kui

tunnuse osas, vaid analüüsida, alagruppide omavahelist erinevust mudelis. Mudelid on järgnevad:

$$\text{töö}_{parl} = \beta_0 + \beta_1 * \text{opositsioon} + \beta_2 * \text{koalitsioon} + \beta_3 * \text{juhtivkomisjon} + \beta_4 * \log10(huvi_{parl}) + \beta_5 * \text{töö}_{parl} + \beta_6 * \log10(\text{mõju}) + \beta_7 * \log10(mõju)^2 + \beta_8 * \log10(maht_{parl}) + \beta_9 * \log10(maht_{parl})^2$$

$$aeg_{parl} = \beta_0 + \beta_1 * \text{opositsioon} + \beta_2 * \text{koalitsioon} + \beta_3 * \text{juhtivkomisjon} + \beta_4 * \log10(huvi_{parl}) + \beta_5 * \text{töö}_{parl} + \beta_6 * \log10(\text{mõju}) + \beta_7 * \log10(mõju)^2 + \beta_8 * \log10(maht_{parl}) + \beta_9 * \log10(maht_{parl})^2 + \beta_{10} * tsükkel_{parl} + \beta_{11} * tsükkel_{parl}^2$$

Tabel 19. Parlamendi alagrupid ja seadusloome töö ning aeg

Parlamendi alagrupid ja seadusloome		
	Töö	*Aeg*
Opositsioon	.001***	-.022
	(.000)	(.039)
Koalitsioon	.006	-3.501
	(.008)	(2.035)
Komisjon	.004***	.701**
	(.001)	(.235)
Huvi	.142*	33.830***
	(.032)	(8.282)
Mõju	-.025	1.2765
	(.016)	(4.012)
Mõju × mõju	.005	-.502
	(.003)	(.669)
Maht	-.455**	26.682
	(.169)	(34.996)
Maht × maht	.047	-3.557
	(.027)	(5.835)
Tsükkel		129.547***
		(36.757)
Tsükkel × tsükkel		-129.669***
		(34.866)
Konstant	1.767***	1.870
	(.259)	(51.634)
R^2	0.57	0.21
N	212	258

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Nii opositsiooni kui ka juhtivkomisjoni töö tunnused osutusid seadusloome töö ennustamisel statistiliselt olulisteks. Kuigi mõlemad väärtused on suhteliselt madalad, on juhtivkomisjoni väärtus opositsiooni väärtusest suurem. Sellest võib järeldada, et keskmiselt on juhtivkomisjoni töö suurema mahuga kui opositsiooni oma. Teise mudeli puhul oli statistiliselt oluline vaid juhtivkomisjoni väärtus, mis viitab sellele, et kuigi opositsioon võib muudatusettepanekuid eelnõudele teha, siis menetlemiseks kuluvat aega see ei pikenda. Juhtivkomisjoni puhul on seos aga olemas ja tulemustest selgub, et iga ettepanek, mille juhtivkomisjon esitab, pikendab keskmiselt menetluseks kuluvat aega 0.7 päeva võrra. Koalitsiooni tulemused osutusid mõlemal korral statistiliselt ebaoluliseks.

8. Järeldused

Tabel 20. Analüüsi tulemused

	Tulemus	
	Ministeeriumid	*Parlament*
H1: Mida suurem on avalikkuse huvi eelnõu vastu, seda suurem on tehtava töö maht ja selleks kulunud aeg	✓ / ✗	✓
H2: Mida suurema mõjuga on eelnõu, seda suurem on tehtava töö maht ja selleks kulunud aeg	✗	✓ / ✗
H3: Mida mahukam on eelnõu, seda väiksem on tehtava töö maht ja suurem selleks kulunud aeg	✗	✗
H4: Mida suurem on tehtud töö hulk, seda rohkem kulub eelnõude menetlemiseks aega	✓	✓ / ✗
H5a: Mida suurem on avalikkuse huvi eelnõu vastu, seda suurema tõenäosusega osalevad parlamendi alagrupid töös		✓ / ✗
H5b: avalikkuse huvi mõju on kõige suurem opositsioonile		✓

Töös püstitatud hüpoteesid leidsid osalist kinnitust. Läbiviidud analüüsidest selgus, et parlamendi tasandil oli avalikkuse huvi ootuspäraselt statistiliselt oluline ja positiivses seoses nii seadusloome töö mahuga kui ka menetlusele kulunud ajaga. Ministeeriumide tasandil oli küll statistiliselt oluline seos töö mahuga, ent ajaga seos puudus. Samuti oli seos töö mahuga *ca* kolm korda nõrgem parlamendi tasandil avaldunud mõjust (.051<.156).

Eelnõu mõju riigieelarvele oli oluline parlamendi tasandi töö puhul, kus see avaldas positiivset mõju seadusloome töömahule. Eelnõu mõju riigieelarvele pidi selleks olema

vähemalt miljon eurot. Seost menetlusele kulunud ajaga polnud võimalik tuvastada. Samuti puudus seos ministeeriumide tasandil.

Hüpotees 3 kohaselt pidi mahukametele eelnõude puhul tehtama parlamendis vähem tööd ning tööks kuluma rohkem aega. Kui jätta väikesemahulised eelnõud kõrvale, siis seos puudus eelnõu mahu ja seadusloome töö ning aja vahel mõlemas institutsioonis. Väikesemahulised eelnõude puhul oli küll seos olemas ja ootuspärases suunas, ent antud juhul ei sobi need hindamaks just ressursside puudusest või rohkusest tulenevat mõju, mis oli hüpotees 3 eesmärk.

Eraldi vaadati veel tehtud töö hulka ja selle seost kulunud ajaga. Mõlemas institutsioonis esines statistiliselt oluline ning positiivne seos. Samas oli seos parlamendi tasandil marginaalne, mis viitab võimalikule ebaefektiivsusele seadusloome töö mõttes, kuna ressursside kulu mõõdetuna ajas pole tugevas seoses tehtud töö mahuga, nagu see oli ministeeriumide tasandil.

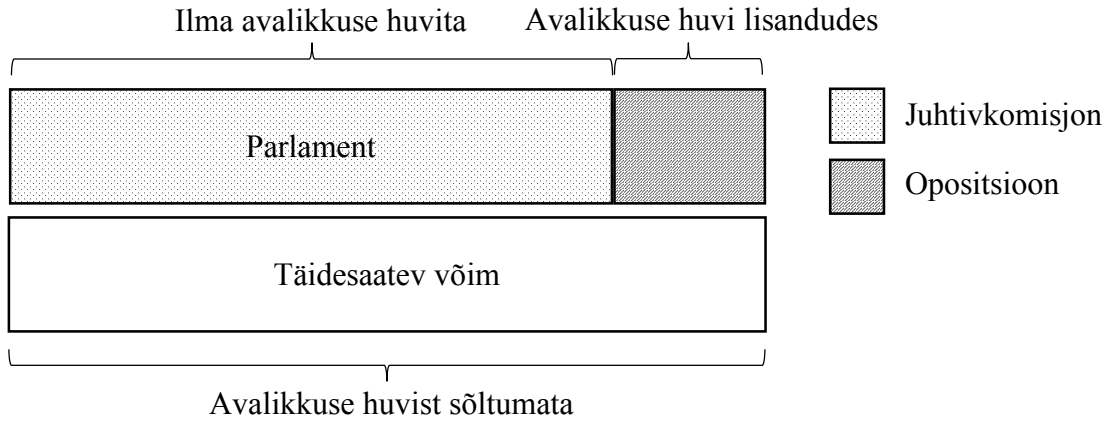
Viimase hüpoteesi raames kontrolliti avalikkuse huvi, eelnõu mõju ja mahukuse mõju parlamendi alagruppide tööle. Tulemusena selgus, et nii juhtivkomisjoni kui ka opositsiooni tööd mõjutab avalikkuse huvi. Mõju oli seejuures kõige suurem opositsioonile, mis osales seadusloome töös tõenäoliselt vähemalt viie arvamusavalduse laekumisel. Ka juhtivkomisjonile oli mõju olemas, ent juhtivkomisjon osales seadusloomes tõenäoliselt ka siis, kui avalikkuse huvi puudus.

Eraldi vaadati töös parlamendi alagruppide mõju parlamendi tehtud tööle ja selleks kulunud ajale. Selgus, et tööd mõjutas nii opositsiooni kui ka juhtivkomisjoni tehtud töö, mispuhul oli juhtivkomisjoni mõju suurem. Mõju tööks kulunud ajale oli seejuures ainult juhtivkomisjonil, mis tähendab, et kui opositsioon võib eelnõule ettepanekuid esitada ja sellega töö mahtu suurendada, siis eelnõu menetlemiseks kuluvat aega see ei mõjuta[12].

Töö tulemuste põhjal saab järeldada, et parlamendis tehakse keskmiselt vähem tööd kui ministeeriumides. Keskmiselt teeb ministeerium eelnõuga 20% rohkem tööd kui parlament ning selleks kulub 40 päeva rohkem. Seos töömahu ja kulunud aja vahel oli seejuures ministeeriumide vahel tugev ning parlamendi vahel nõrgem[13]. Ministeeriumide

[12] Opositsioon võib mõjutada parlamendi istungite kestvust nn ööistungite näol, ent selle mõju kogu eelnõu menetluseks kuluvale ajale ei pruugi olla märkimisväärne.
[13] Ministeeriumides lisandub 1% töömahu kasvu korral 2 päeva ja parlamendis 0.4 päeva.

tasandil avaldub ka suurem avalikkuse huvi, ent osalt on see tingitud ministeeriumide endi aktiivsest huvigruppide kaasamisest. Piisava avalikkuse huvi ilmnemisel parlamendis tehtud töömaht suureneb ning ühtlustub ministeeriumide töömahuga vähemalt 10 arvamusavalduse korral. Saab järeldada, et mida rohkem avalikkuse eelnõude vastu huvi tunneb, seda rohkem tööd nende kallal tehakse.



Joonis 26. Seadusloome töö maht kahes institutsioonis

Samas ei pruugi lisanduv töö maht avaldada seadusandlusele mõju, sest peamiselt põhjustab seda opositsiooni aktiveerumine ja kuigi töös seda eraldi ei mõõdetud, siis üldjuhul opositsiooni ettepanekud parlamendis heakskiitu ei leia. See ei tähenda, et lisanduv töö oleks siiski asjatu, kuna see võib täita kommunikatiivset eesmärki ning algatada ühiskonnas laiema arutelu. Samuti ei pruugi see tähendada, et arvamust avaldanud huvitatud osapooled ei saaks seadusandlust mõjutada, kuna nende ettepanekud võivad leida kajastust läbi juhtivkomisjoni.

Kokkuvõte

Parlamentide roll ja nende olulisus täidesaatva võimu kõrval on olnud politoloogias pikaajaline vaidlusteema. Parlamendi põhifunktsioonide lõikes – rahva esindamine, valitsuse kontroll ja seadusloome – on mitmetes riikides ilmnenud langustrend: parlamendi toetus ja valimisaktiivsus langeb, parlamentide mõju täidesaatva võimu üle kahaneb ning seadusloomet teostab peaasjalikult valitsus ja selle all olevad institutsioonid. Samas on parlamendid tihti keerulise ülesehitusega institutsioonid ning ainult üldiste näitajate abil ei saa selle kohta olulisi järeldusi teha ning samuti esineb riikide vahel küllalt palju erinevusi. Sellest tulenevalt pakub "parlamendid *vs* täidesaatev võim" jätkuvalt kõneainet.

Käesoleva töö eesmärk oli vaadata kitsamalt seadusloomefunktsiooni täitmist nimetatud kahes institutsioonis: millisel määral seadusloomega seotud töö maht erineb parlamendis ja täidesaatva võimu institutsioonides ning millised faktorid ilmnenud erinevust seletavad. Töö teoreetilises osas lähtuti ratsionaalse valiku ja institutsionalismi teooria arusaamast, mille kohaselt institutsionaalsed tegurid mõjutavad neis tegutsevate inimeste valikuid ja käitumist.

Peamised institutsionaalsed erinevused parlamendi ja täidesaatva võimu institutsioonides on seotud viisiga, kuidas inimesed nendesse institutsioonidesse pääsevad, mille alusel neid hinnatakse ja kui suurel määral ressursse on nende kasutuses. Töös argumenteeriti, et parlamentides, kus saadikud sõltuvad valijaskonna toetusest, on suurem stiimul tegutsemaks kommunikatiivsete ülesannetega, millest tulenevalt peaks suurem avalikkuse huvi soodustama parlamendisaadikute suuremat aktiivsust. Teine institutsioonide vaheline erinevus puudutab kasutusel olevaid ressursse, mispuhul on parlamendis ressursse vähem kui täidesaatva võimu asutustes. Sellest tulenevalt peaks parlament olema mahukamate eelnõude menetlemisel rohkem piiratud kui valitsus ja ministeeriumid. Töö viimase komponendina toodi välja, et parlamenti ei tasu alati vaadata ühtse institutsioonina, sest selles tegutsevatel gruppidel on erinevad huvid ja võimalused,

mistõttu täidavad nad erinevaid rolle. Näiteks on opositsiooni võimalused seadusloomet mõjutada piiratumad kui koalitsioonil, kuid kontrollfunktsiooni efektiivne täitmine on seevastu soodustatud. Samuti peaks opositsioonil olema suurem soov kommunikatiivsete ülesannetega tegeleda, kuna neil on tugevam surve saavutada järgnevatel valimistel parem tulemus.

Eelkirjeldatud teooriast lähtuvalt püstitati töös viis hüpoteesi, mille kohaselt peaks suurem avalikkuse huvi ja eelnõu mõju soodustama seadusloome tööd ja tööks kuluvat aega parlamendis. Mõju peaks seejuures olema kõige tugevam opositsioonile ning puuduma üleüldse täidesaatva võimu tasandil. Eelnõu mahukus peaks tööd parlamendis pärssima ning taaskord peaks mõju täidesaatva võimu tasandil puuduma. Hüpoteeside kontrollimiseks koostati töö raames andmestik seaduseelnõude menetlemisest nii ministeeriumide kui ka Riigikogu tasandil. Kõigi eelnõude puhul kodeeriti erinevates etappides menetlusele kulunud aeg, töö maht (eelnõule laekunud märkuste/ettepanekute sõnade arv jagatuna eelnõu sõnade arvuga) ja avalikkuse huvi (laekunud arvamusavalduste hulk). Lisaks kodeeriti eelnõu mõju riigieelarvele ja parlamendi alagruppide (juhtivkomisjon, opositsioon ja koalitsioon) tehtud muudatusettepanekute arv. Andmestikus jäeti arvestamata eelnõude ja avalikkuse huvi substantiivne sisu, kuna eesmärk oli võrrelda muutusi mahtudes.

Analüüsi tulemusena selgus, et keskmiselt tehakse ministeeriumides *ca* viiendiku võrra rohkem seadusloome tööd kui parlamentides. Samas, piisava avalikkuse huvi korral (vähemalt 10 arvamusavaldust) tehtava töö hulk ühtlustub. Analüüsi tulemused viitavad, et ühtlustumine toimub eeskätt opositsiooni aktiveerumisel. Võib arutleda, et sellisel juhul lisanduv töömaht ei mõjuta seadusloomet substantiivselt, kuna opositsiooni ettepanekud ei leia tihti parlamendi heakskiitu. Siiski ei pruugi see tähendada, et avalikkuse huvi ei leia parlamendi tasandil teostatud seadusloomes kajastust, kuna juhtivkomisjon, mis teeb enamus seadusloome tööst hoolimata avalikkuse huvist, võib sellegi poolest avalikkuse soovidega arvestada.

Summary

A long lasting discussion has been held between scholars concerning the role and significance of parliaments, especially when compared with executive institutions. Those advocating the "decline of parliaments thesis" tend to point out that a number of countries have seen a steady decline in voter turnout, public support for the parliament, prominence in legislative processes, and opportunities to hold executive branches accountable. These issues tap the main functions of parliaments: representing the wider society and thus legitimizing power, overseeing the executive institutions, and initiating and passing government bills.

The aim of the thesis was twofold: first, to scrutinize how the legislative function is distributed between the parliament and the government, and second, to flesh out which factors explain the variance in the found distribution. The theoretical framework relies on rational choice theory and new institutionalism and it was used to arrive at certain structural differences between the two given institutions.

The main differences were, as I argued, the way in which people get into these institutions (elections *vs* contest) and the amount of resources available for conducting work (less in parliaments, more in executive branch). Since politicians rely on their constituency in order to get elected (and therefore have a job), they need to spend resources to communicate their work and ideas to the electorate. This is something that the public officials in the executive branch do not have to worry about. In the context of legislative work, this means that for the politicians it is more favorable to allocate more resources to those bills that have an amount of public interest attached to them – again, something that the public officials do not have to worry about.

The second difference was about the amount of resources available in the given institutions. There I argued that since parliaments usually have less resources than the executive branch, they are also able to do less work with more demanding bills. This can be tested by looking the amount of work being done relative to the length of the bills. If

your resources are limited, then the lengthier the bill is, the less work you are able to do with it (in relative amounts).

Last, I argued, one should not always look at the parliament as a homogeneous institution. It is more meaningful, at least in the context of the given work, to look at parliaments as a heterogeneous institution, made up of different rivaling groups – the coalition and the opposition – each one having different amount of resources and therefore different options. Coalition, having usually the majority, can carry the legislative functions, which the opposition cannot and the opposition can oversee the executive branch and also do more communicative work. One has to keep in mind, that communicative work can take many forms, including legislation. One can, for instance, propose a bill fully aware that it will not pass, and still gain positive feedback from the electorate.

In order to test previously mentioned hypotheses, a dataset was put together which included variables for over 300 bills proposed by the government. Each bill had information for its two stages: the government stage and the parliament stage. The variables included information for how much work was done relative to the length of the bill, how much time did it take, the fiscal impact of the bill and the public attention it received.

Conducted analysis showed that on average the government did 20% more work with each bill than the parliament. However, the differences disappeared when enough public attention was present at the parliament level. The results indicated that the added work originated from the opposition, which, as can be argued, does not have substantial influence over the legislative function. Motions initiated by the opposition rarely gain majority support in parliaments. This does not mean, however, that the public attention falls flat, since it may still be implemented by parliamentary committees.

Kasutatud kirjandus

Alesina, Alberto; Tabellini, Guido (2007). „Bureaucrats or Politicians? Part I: A Single Policy Task". *American Economic Review* 97: 1, 169-179.

Andeweg, Rudy B.; Nijzink Lia (1995) „Beyond the Two-Body Image: Relations Between Ministers and MPs". Herbert Döring (toim) „Parliaments and Majority Rule in Western Europe". (152-178). New York: St. Martin's Press.

Becker, Rolf; Saalfeld, Thomas (2004). „The Life and Times of Bills". H. Döring & M Hallerberg (toim.). Patterns of Parliamentary Behaviour (57-90). Ashgate Publishing.

Bergan, Daniel. E. (2009). „Does Grassroots Lobbying Work?: A Field Experiment Measuring the Effect of Grassroots Email Lobbying on Legislative Voting". *American Politics Research* 37: 2, 327-352.

Beyme, Klaus von (1999). „Die parlamentarische Demokratie". Entstehung und Funktionsweise 1989-1999, 3. Aufl., Opladen (Westdeutcher Verlag)

Burstein, Paul (1975). „Public Opinion, Demonstrations,and the Passage of Antidiscrimination Legislation". *Public Opinion Quarterly* 43: 2, 157-172.

Burstein, Paul (1998). „Bringing the Public Back in: Should Sociologists Consider the Impact of Public Opinion on Public Policy?". *Social Forces* 77: 1, 27-62.

Crain, W. Mark; Holcombe, Randall; Tollison, Robert D. (1979) „Monopoly Aspects of Political Parties". *Atlantic Economic Journal* 7:2, 54-58.

Damgaard, Erik (1997). „The Strong Parliaments of Scandinavia: Continuity and Change in Scandinavian Parliaments" G. W. Copeland & S. C. Patterson (toim.). Parliaments in the Modern World: Changing Institutions (85-104). University of Michigan Press.

Elgie, Robert; Stapleton John (2006). „Testing the Decline of Parliament Thesis: Ireland, 1923–2002". *Political Studies* 54: 3, 465-485.

Flinders, Matthew; Kelso, Alexandra (2011). „Mind the Gap: Political Analysis, Public Expectations and the Parliamentary Decline Thesis". *The British Journal of Politics & International Relations* 13: 2, 249-268.

Funk, Carolyn L. (1996). „The impact of scandal on candidate evaluations: An experimental test of the role of candidate traits". *Political Behavior* 18: 1, 1-24.

Holzhacker, Ronald (2002). „National Parliamentary Scrutiny Over EU Issues: Comparing the Goals and Methods of Governing and Opposition Parties". *European Union Politics* 3: 4, 459-479.

Keris, Maria; Sallo, Jako (2006) „Ministri nõunik kui poliitilise missiooniga ametnik". Riigikogu Toimetised, 14.

King, Antony (1976). „Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany". *Legislative Studies Quarterly* 1: 1, 11-36.

Koolmeister, Indrek; Merusk, Kalle (1995) „Haldusõigus". Tallinn: Õigusteabe AS Juura.

Krehbiel, Keith (1991). „Information and Legislative Organization". University of Michigan Press.

Kreppel, Amie (1997). „The impact of parties in government on legislative output in Italy". *European Journal of Political Research* 31: 3, 327-350.

Krutz, Glen S. (2000). „Getting around Gridlock: The Effect of Omnibus Utilization on Legislative Productivity". *Legislative Studies Quarterly* 25: 4, 533-549.

Lasswell, Harold D. (1958) „Politics: Who Gets What, When, How?". New York: Meridian.

Laver, Michael (1997) „Private Desires, Political Action: An Invitation to the Politics of Rational Choice". London: SAGE Publications.

Mahoney, James (2000) „Rational Choice Theory and the Comparative Method: An emerging synthesis?". Studies in Comparative International Development, 35:2, 83-94.

Marschall, Stefan (2012) „Parlamentarism: sissejuhatus". Tallinn Riigikogu Kantselei ja Eesti Rahvusraamatukogu.

Martin, Lanny W.; Vanberg, Georg (2004). „Policing the Bargain: Coalition Government and Parliamentary Scrutiny“. *American Journal of Political Science* 48: 1, 13-27.

Mattson, Ingvar (1995). „Private Members' initiatives and amendments“. Herbert Döring (toim) „Parliaments and Majority Rule in Western Europe“. (152-178). New York: St. Martin's Press.

Milner, Henry (2002). „Civic Literacy: How Informed Citizens Make Democracy Work“. University Press of New England

Moravcsik, Andrew (2002). „Reassessing Legitimacy in the European Union“. *Journal of Common Market Studies* 40: 4, 603-624.

Olju, Monika; Saar, Marika (2006) „Kuidas tehti Eestis seadusi taasiseseisvumise algusaastail“. Riigikogu Toimetised, 14.

Pacheco, Julianna (2012). „The Social Contagion Model“. *The Journal of Politics* 74: 1, 187-202.

Page, Benjamin I.; Shapiro, Robert Y. (1983). „Effects of Public Opinion on Policy“.The *American Political Science Review* 77: 1, 175-190.

Patzelt, Werner J. (Hrsg) (2003) „Parlamente und ihre Funktionen: Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich“. Westdeutscher Verlag.

Peters, Guy B. (1999) „Institutsional Theory in Political Science: The „New Institutsionalism““. London: Pinter.

Riigikogu Kantselei (2011). „Riigikogu XI koosseis“ URL (kasutatud 23.05.2016): http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Dokumendid/statistikakogumikXI.pdf

Riker, William H. (1962). „The Theory of Political Coalitions“. New Haven: Yale University Press.

Shepsle, Kenneth A. (1989). „Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach“. *Journal of Theoretical Politics* 1: 2, 131-147.

Solvak, Mihkel (2007) „Saadikute eelnõud Riigikogus: pseudo- või pärisseadusandlus?“. Riigikogu Toimetised, 16.

Solvak, Mihkel (2011) „Private member's bills in parliament - a comparative study of Finland and Estonia“. Tartu: Tartu Ülikool.

Solvak, Mihkel (2012) „Kakskümmend aastat Riigikogu: kas tööparlamendist jutuparlamendiks?“. Riigikogu Toimetised 26.

Sootla, Erik; Sootla, Georg; Velthut, Annika (2005). „Politico-Administrative Relations Under Coalition Government: The Case of Estonia”. Peters, G. B., Verheijen, T., Vass, L (toim.). Coalitions of the Unwilling? Politicians and Civil Servants in Coalition Governments. (15 - 52). Bratislava: NISPA (Network of Institutes and Schools of Public administration in Central Eastern Europe).

Sootla, Georg; Roots, Harry (1999). „Civil Service in the Republic of Estonia“ T. Verheyen (toim.). Civil service Systems in Central and Eastern Europe. (235 - 266). Edward Elgar Publishing.

Strøm, Kaare (1995). „Parliamentary Government and Legislative Organization“.Herbert Döring (toim) „Parliaments and Majority Rule in Western Europe“. (152-178). New York: St. Martin’s Press.

UCLA: Statistical Consulting Group. „How do I interpret a regression model when some variables are log transformed?“ URL (kasutatud 23.05.2016): http://www.ats.ucla.edu/stat/mult_pkg/faq/general/log_transformed_regression.htm

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Märten Veskimäe,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose "Seadusloomefunktsioon täidesaatvas ja seadusandlikus institutsioonis", mille juhendaja on Mihkel Solvak,
1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace´i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, **23.05.2016**