

**TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL**

Sotsiaalteaduskond

Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Sigrit Hiiekivi

**TEISTE RIIKIDE EESKUJUDE KASUTAMINE POLIITIKAKUJUNDAMISEL -  
TALLINNA TASUTA ÜHISTRANSPORDI NÄIDE**

Magistritöö

Juhendaja: Riin Savi, MA

Tallinn 2014

Deklareerin, et käesolev magistritöö,  
mis on minu iseseisva töö tulemus,  
on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli  
magistrikraadi taotlemiseks ja selle alusel  
ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi.

*Autor Sigrít Hiiekivi*

“ ..... “ ..... 2014

Töö vastab kehtivatele nõuetele

*Juhendaja Riin Savi*

“ ..... “ ..... 2014

Kaitsmisele lubatud “ ..... “ ..... 2014

Avaliku halduse magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees  
vanemteadur Veiko Lember

## LÜHIKOKKUVÕTE

Teiste riikide kogemustest õppimine on muutunud poliitikakujundamise protsessi üheks loomulikuks osaks. Poliitikate väljatöötamisel kasutatakse teiste riikide näiteid erinevatel motiividel, ülevõtmise peamisteks ajenditeks võivad olla rahulolematuse kehtiva olukorra suhtes, kogemuste puudumine, kriisiolukorrad, poliitilised argumendid või kuulumine rahvusvahelistesse organisatsioonidesse. Eesmärkidest lähtuvalt võidakse üle kanda erinevaid objekte ning kasutada selleks erinevaid meetodeid sõltuvalt ülevõtmise protsessi mõjutavatest teguritest ning osapooltest.

Esmakordne viide Tallinna tasuta ühistranspordile ülemineku kohta ilmus meedias 11.01.2012, kui Edgar Savisaar teatas, et 2013. aastast plaanib Tallinn üle minna tasuta ühistranspordile Hasselti ja Aubagne'i linnade eeskujul, mille kogemustega ka kohapeal lähemalt tutvuti. Juba 01.01.2013 oli tasuta sõit tallinlastele rakendatud. Teema tõi endaga kaasa suurt huvi ja poleemikat nii sise- kui välisriiklikus meedias, kuna Tallinnast sai suurim linn maailmas, kes tasuta ühistransporti oma elanikele pakub. Antud töös uurib autor, kas ja kuidas on Tallinn kasutanud tasuta ühistranspordile üleminekul teiste riikide kogemusi.

Magistritöös jõudis autor tulemusele, et tasuta ühistranspordile üleminekul on teiste linnade eeskju kasutatud vaid idee näitel ning poliitiliste eesmärkide õigustamiseks. Sellele viitavad nimetatud eeskujuriikide pinnapealne uurimine, vajalike eelanalüüside ja uuringute puudumine ning ametnike vähene kaasamine teiste riikide kogemuste uurimisel.

Võtmemõisted: poliitikate ülevõtmine, poliitika kujundamine, tasuta ühistransport.

## SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	5
1. POLIITIKATE ÜLEVÕTMISE TEOREETILINE RAAMISTIK.....	7
1.1 Mõisted .....	7
1.2 Motiivid poliitikate ülevõtmiseks.....	7
1.2.1 Vabatahtlik ülevõtmine .....	7
1.2.2 Sunduslik ülevõtmine .....	9
1.3 Poliitikate ülevõtmise protsessiga seotud osapooled.....	10
1.4 Poliitika ülekandmise objektid ja meetodid.....	11
1.5 Ülevõtmise protsessi mõjutavad tegurid.....	12
1.6 Ülevõtmise õnnestumine ja ebaõnnestumine .....	13
2. TEISTE RIIKIDE EESKUJUDE KASUTAMINE TALLINNA TASUTA ÜHISTRANSPOORDILE ÜLEMINEKUL.....	15
2.1 Meetodi valik.....	15
2.2. Tasuta ühistranspordile ülemineku protsessi kirjeldus.....	16
2.3 Analüüs ja peamised järeldused .....	23
2.4 Poliitikasoovitused .....	26
KOKKUVÕTE .....	28
SUMMARY .....	30
KASUTATUD KIRJANDUS .....	32
LISA 1 INTERVJUUDE ANDMED .....	38
LISA 2 KÜSIMUSED INTERVJUEERITAVATELE .....	39
LISA 3 TASUTA ÜHISTRANSPOORDI KORRALDUS HASSELTIS JA AUBAGNE`IS.....	40
Hasselt .....	40
Aubagne`i .....	41

## SISSEJUHATUS

Tehnoloogilised võimalused on muutnud poliitikakujundajate omavahelise suhtlemise lihtsamaks ja kiiremaks, mistõttu on alates teisest maailmasõjast poliitikate ülevõtmise protsesside osatähtsus kasvanud (Dolowitz, Marsh 2000, 6). Nagu inimesed õpivad järgides teiste kogemusi, ja muutes selle tulemusena oma käitumist, saavad ka valitsused lähtuda teiste valitsuste teadmistest ja kogemustest teatud poliitiliste meetmete edukuse osas, selle asemel, et töötada need välja igakord nullist (Marsh, Sharman 2009, 282). Seetõttu on täheldatud, et poliitikakujundajad otsivad üha rohkem teadmisi ja ideesid institutsioonide ja poliitikaprogrammide kohta teistest poliitilistest süsteemidest, et teada saada, kuidas need seal töötavad (Dolowitz, Marsh 2000, 7).

Kuigi laiaulatuslikum ühistransport arenes välja juba 19. sajandil, tõstatus enamikes riikides ühistranspordi doteerimise küsimus alles 20. sajandi teisel poolel, kui suurenes autoomanike ja -kasutajate hulk ning ühistranspordi hinnad avaldasid ebasoodsat mõju tööjõukuludele (Goeverden et al., 2006, 6). Tasuta linnaühistranspordi pakkumise peamisteks ajenditeks peetakse üldiselt linnade soovi suurendada ühissõidukite kasutamist, vähendada liiklusummikuid, aga ka saavutada laiemaid poliitilisi eesmärke (Perone 2002, 6). Tallinna linna võimalikust üleminekust tasuta ühistranspordile teavitati avalikkust esmakordselt 11.01.2012 ilmunud artiklis, kus linnapea Edgar Savisaar viitas väikelinnadele Hasseltile ja Aubagne'ile kui juba tasuta ühistransporti rakendavatele eeskujudele. Ka hilisemates kirjutistes rõhutas linnapea korduvalt, et Hasselt oli esimene tasuta ühistranspordiga linn, kellega Tallinnal tekkis kontakt ning kelle kogemustega käidi lähemalt tutvumas saamaks ideesid Tallinna süsteemi ülesehitamiseks. (Savisaar 2012a; Savisaar 2012b) Aasta pärast oli uus süsteem Tallinnas juba käivitatud ning 01.01.2013 sai Tallinnast suurim linn maailmas, mis pakub oma elanikele tasuta ühistransporti (Cats et al., 2012, 3).

Eelnevalt väljatoodud info põhjal on töö autoril alust uurida, kas ja kuidas on Tallinn kasutanud tasuta ühistranspordile üleminekul teiste riikide kogemusi. Akadeemilisest kirjandusest lähtub, et poliitikate ülevõtmisel kasutatakse teiste riikide näiteid erinevatel eesmärkidel. Ajendiks võivad olla nii rahulolematuse kehtiva olukorra suhtes, kogemuste puudumine, kriisiolukorrad,

poliitilised argumendid või kuulumine rahvusvahelistesse organisatsioonidesse (Dolowitz, Marsh 1996, 346; Evans, Davies 1999, 377; Stone 1999, 54; Rose 1993, 27). Sellest lähtuvalt on võimalik eristada vabatahtlikku ja sunduslikku poliitikate ülevõtmist, käeolevas magistritöös on põhitähelepanu vabatahtlikul ülevõtmisel.

Käesoleva töö teoreetiline osa annab ülevaate poliitikate ülevõtmist käsitletavatest mõistetest ning ülevõtmise motiividest. Lisaks vaadeldakse protsessiga seotud osapooli, võimalikke ülekantavaid objekte, mõjutavaid tegureid ning kogu protsessiõnnestumist või võimalikku ebaõnnestumist mõjutavaid tegureid. Empiirilises osas kaardistatakse Tallinna tasuta ühistranspordile ülemineku ajaline protsess, et selle põhjal analüüsida teiste riikide kogemuste kasutamist tasuta ühistranspordile üleminekul ja tuvastada võimalikku poliitika ülevõtmist. Järeldustes hinnatakse teoreetilise raamistiku alusel, kuidas on teiste riikide kogemust kasutatud ning kas tegemist on olnud poliitika ülevõtmise juhtumiga. Analüüsi teostamiseks on töö autor kasutanud kvalitatiivset uurimismeetodit, viies selleks läbi poolstruktureeritud intervjuud ning dokumendianalüüsi.

## **1. POLIITIKATE ÜLEVÕTMISE TEOREETILINE RAAMISTIK**

### **1.1 Mõisted**

Kirjanduses kasutatakse poliitika ülevõtmise protsessi kirjeldamiseks erinevaid mõisteid. Evans (2006, 480) jagab poliitikate ülevõtmist käsitleva kirjanduse kaheks: esimesed kasutavad poliitika ülevõtmise mõistet (*“policy transfer”*) otseselt; teised küll tegelevad poliitikakujundamise protsessis teistelt riikidelt õppimisega, kuid kasutavad selleks muid termineid. Näiteks võib leida järgmisi ingliskeelseid mõisteid: *“policy borrowing”* (Phillips, Ochs 2003, 451); *“policy convergence”* (Bennett 1991, 215); *“policy diffusion”* (Elkins, Simmons 2005, 34); *“policy transfer”* (Dolowitz, Marsh 1996, 344); *“lesson-drawing”* (Rose 1993, 3); *“policy learning”* (Hall 1993, 278); *“institutional transfer”* (Jacoby 2001, 276); *„emulation“* (Bennett 1991, 215).

Käesolevas töös lähtutakse mõistest *“policy transfer”*, nii nagu seda on defineerinud Dolowitz ja Marsh (2000, 5): poliitikate ülevõtmine on protsess, milles teadmised poliitikatest, administratiivsetest korraldustest, institutsioonidest ja ideedest ühes poliitilises situatsioonis (hetkel või minevikus) kasutatakse poliitikate, administratiivsete korralduste, institutsioonide ning ideede arendamiseks teises poliitilises keskkonnas. Seetõttu on poliitikate ülevõtmist kõige parem vaadelda kui ühte osa kogu poliitilisest protsessist, mitte kui iseseisvat protsessi (Stone 2000, 51).

### **1.2 Motiivid poliitikate ülevõtmiseks**

Seletamaks, miks poliitikate ülevõtmine alguse saab, tuleb vaadelda teiste riikide kogemuse kasutamise motiive. Dolowitz'i ja Marsh'i (1996, 344) poolt mõtiskletud poliitikate ülevõtmise protsess hõlmab nii vabatahtlikku kui ka sunduslikku ülevõtmist.

#### **1.2.1 Vabatahtlik ülevõtmine**

Ajendeid vabatahtliku poliitika ülevõtmiseks on mitmeid. Evans (2006, 480) on välja toonud, et vabatahtlik poliitika ülevõtmine on ratsionaalne ja tegevustele suunatud ning tegeleb avaliku

poliitika probleemidega. Peamiseks mõjutajaks on rahulolematuse kehtiva olukorra suhtes ning sellele kiirelt ja odavalt lahenduse otsimine (Dolowitz, Marsh 1996, 346). Kiirete lahendustega soovitakse vältida pikki reformiprotsesse, mis võivad põhjustada võimalikke takistusi (Randma-Liiv, Kruusenberg 2012, 163). Ka vajalike alternatiivsete lahenduste puudumine, ressursside puudulikkus ja ebakindlus ajendavad väga tihti poliitika ülevõtmisele (Evans, Davies 1999, 377), seetõttu peetakse ka kriisiolukordades poliitika ülevõtmist kiiremaks lahenduseks (Stone 1999, 54).

Vabatahtliku poliitika ülevõtmise eelduseks võivad olla ka poliitilised argumendid. Poliitilistel argumentidel toimunud poliitika ülevõtmine võib toimuda sümbolisel eesmärgil või retoorikana, mistõttu võib tagajärjeks olla selliste praktikate levitamine, mille mõjul ei ole pikemaajalist eesmärki. (Stone 1999, 56; Rose 1993, 27; Halpin, Troyna 1995, 307; Throgmorton 1991, 162) Info mujal toimiva poliitika edukusest võimaldab saada oma seisukohtadele ja vastuvõetud otsustele suuremat toetust (Dolowitz, Marsh 1996, 347) ning viide kuskil juba edukalt funktsioneerivale programmile, toob tihti kaasa rohkem rahulolu (Rose 1993, 28).

Kui üldiselt otsitakse teiste riikide eeskujusid kogemuste puudumisel või sooviga leida probleemidele lihtsamaid ja kiiremaid lahendusi, siis võib täheldada, et teiste riikide kogemustele ja näidetele viidatakse sageli vaid ka retoorika tasemel. Retoorika peamine ülesanne on manipuleerimine, millegi varjamiseks või tegelike sündmuste jada häirimiseks. Seetõttu peetakse retoorikat oluliseks osaks oma ideedest veenmisel ja kommuniqueerimisel, mille kaudu toimub poliitika kujundamine ja elluviimine. (Fischer et al., 2006, 240) Poliitikakujundajad käituvad põhimõttel, et vältida võimalust valijate kaotamiseks (Dolowitz, Marsh 1996, 356), seetõttu on juba poliitiliselt oluline leida kuskil mujal toimiv programm, et näidata, et selline süsteem kuskil juba töötab (Rose 1993, 28).

Valimised võivad olla samuti põhjuseks, miks kandidaadid otsivad edukaid õppetunde teistest riikidest. Kandidaadid soovivad leida programme poliitika ülevõtmiseks, et seostada neid oma nimega ning eristuda eelkäijatest (Dolowitz, Marsh 1996, 347), seetõttu lisavad erakonnad retoorilises poliitikas olevaid sümboleid oma valimisplatvormi, et sellega võita avalikkuse toetust (Lutz 1989, 148).<sup>1</sup> Poliitikute üheks peamiseks eesmärgiks on valimispositsiooni ja

---

<sup>1</sup> Sümbolite kasutamise poolest võib esile tõsta Ameerika Ühendriike ja Jaapanit, kes tuginevad tihti emotsionaalselt laetud sümbolitele. (Rose 1993, 27) Näiteks õigustamaks ja kiirendamaks poliitilist programmi, mis põhines „New Right“ printsiipidel, võtsid president Reagan ja peaminister Thatcher üle teineteise ideoloogilise retoorika (Dolowitz, Marsh 1996, 350). Samuti Rootsi ja Inglismaa, kes kasutavad sümboleid millegi jäljendamiseks või vältimiseks (Rose 1993, 27).



võimu hoidmine (Throgmorton 1991, 162), kuna poliitikat võib edukaks pidada vaid siis, kui see on parandanud valimistulemusi, tõstnud erakondade reitingut ja toetust üldistele valitsuse projektidele (Marsh, McConnell 2010, 574). Rose (2005, 24) aga leiab, et ainult teiste riikide näidete kasutamist enda seisukohtade toetamiseks või ümberlükkamiseks ei saa nimetada teistelt riikidelt õppimiseks, see on vaid poliitiline retoorika, mida poliitikud sageli kasutavad.

Seega võib järeldada, et vabatahtliku poliitika ülevõtmise põhjused jagunevad kolme gruppi: 1) soovetakse kiiresti leida lihtsaid ja odavaid lahendusi, 2) kogemuste puudumine ajendab lahendusi otsima mujalt, 3) toetuse leidmiseks ja argumenteerimiseks uute otsuste vastuvõtmisel otsivad poliitikakujundajad eeskujusid mujalt.

### **1.2.2 Sunduslik ülevõtmine**

Seoses kohustusliku poliitika ülevõtmisega kasutatakse tänapäeval poliitikate ülevõtmise analüüsidest laiemaid nähtusi nagu euroopastumine, globaliseerumine ja poliitiline innovatsioon (Benson, Jordan 2011, 366). Sunduslikul poliitikate ülevõtmisel julgustatakse, või isegi sunnitakse, valitsust teatud riigiüleste institutsioonide poolt poliitikaid üle võtma (Dolowitz, Marsh 1996, 345).

Sunduslik ülevõtmine sisaldab omakorda nii otsest kui ka kaudset poliitikate ülevõtmist (Dolowitz, Marsh 1996, 348). Sunduslikul poliitikate ülevõtmisel eristatakse kahte võimalust: 1) läbirääkimiste teel peale sunnitud protsess, kus mõjukad doonorriigid, riigiüleised institutsioonid, rahvusvahelised organisatsioonid ja globaalsed finantsorganisatsioonid tutvustavad poliitilisi muudatusi, kus riigid peavad üle võtma teatud poliitikaid, selleks et saada mingisugust laenu, investeringut või muud tagatist 2) vastu oma ja kodanike tahet on valitsus sunnitud üle võtma poliitikat seoses teise valitsuse poolt kehtestatud seaduste, sotsiaalsete ja poliitiliste muutuste tõttu. Selline ülevõtmine toimus näiteks imperialismiajastul, kuid tänapäevalgi on levinud Mehhikos, Indias, Pakistanis, Keenias, Sri Lankas, Lõuna-Aafrikas ja Zimbabwes, kuid siiski esineb selliseid olukordi pigem harva. (Evans 2006, 480; Dolowitz, Marsh 1996, 347)

Välismõjud ja vastastikune sõltuvus põhjustavad kaudset poliitikate ülevõtmist. Välismõjud sunnivad valitsusi koostööle, et saada sarnastele probleemidele lahendusi. Ka rahvusvahelise üksmeele teke on ajend poliitikate ülevõtmiseks, liitudes selleks teatud ühendustega, kus kehtivad sarnased programmid ja poliitikad kõikidele riikidele. Kaudselt mõjutatakse poliitikate ülevõtmist ka juhul, kui poliitilised osalejad veenavad oma riiki naabritest mahajäämusel. (Dolowitz, Marsh 1996, 348)

### 1.3 Poliitikate ülevõtmise protsessiga seotud osapooled

Poliitika ülevõtmise meetodeid ei mõjuta mitte ainult erinevad motiivid, vaid ka inimesed, kes sellega seotud on (Dolowitz, Marsh 2000, 13). Uute osapoolte ja institutsioonide sisenemine poliitikakujundamisse toob kaasa erinevas ulatuses teadmisi, huve ja motivatsiooni, mis kõik ülekandmise protsessi mõjutavad (Dolowitz, Marsh 2012, 341). Ka Stone (1999, 56) leiab, et osapoolte suutlikkus ja motivatsioon ülevõtmisel on erinev. Et täpsemalt selgitada poliitikate ülevõtmist, on oluline esmalt kindlaks teha osapooled ja nende roll ülevõtmisel (Evans, Davies 1999, 369).

Dolowitz ja Marsh (1996, 345; 2000, 10) on välja toonud üheksa peamist kategooriat poliitilistest osalejatest, kes võivad olla seotud poliitika ülevõtmise tegevustega: valitud valitsusametnikud, poliitilised parteid, bürokraadid/riigiametnikud, huvigrupid, poliitikutest ettevõtjad/eksperdid, rahvusvahelised korporatsioonid, mõttekojad, valitsusvälised ja riigiülesed institutsioonid ning konsultandid.

Akadeemilises kirjanduses rõhutatakse kahe tähtsaima osapoolena ametnikke ja poliitikuid. Stone (2004, 18) leiab, et valitsusametnikud on seotud rohkem poliitiliste programmide ning õigusaktide koostamise ja rakendamisega, mida võib nimetada *hard* „raskeks“ ülevõtmiseks. Olulist osapoolt poliitikate ülevõtmisel aga etendavad riigiametnikud, kes tegelevad nii info otsimise kui ka edastamise ja analüüsimisega ülevõtva- ja originaalriigi vahel (Rose 1993, 28). Riigiametnike tehtud tööd kannavad edasi poliitikud, kelle väärtused juhivad avalikku poliitikat ning kelle heakskiitu on vaja programmide ülevõtmise õigustamiseks (Rose 1993, 52). Halpin ja Troyna (1995, 307) aga leiavad, et sageli huvitab poliitikuid rohkem ülevõetava poliitika sümbolistlik tähendus kui selle tegelik toimimine (vaata ka ptk 1.2.1).

Ülevõtmise protsessis tuginevad poliitikakujundajad tihti ka konsultantide nõuannetele (Dolowitz, Marsh 2000, 10), millesse omakorda sekkuvad vahendajad (*policy entrepreneurs*), kes on väga hästi informeeritud ning kellel on suurem huvi teatud poliitikavaldkonna tulemuste saavutamisel (Rose 1993, 57). Poliitikate levikut mõjutavad ka rahvusvahelised organisatsioonid nagu IMF, OECD ja EL ning valitsusvälised organisatsioonid, et harmoniseerumisega seotud protsesse edendada (Evans, Davies 1999; Stone 2004, 13). Antud osapooled mõjutavad poliitikakujundajaid otseselt oma poliitika ja tingimuste kaudu, kuid samas ka kaudselt, jagades läbi raportite informatsiooni (Dolowitz, Marsh 2000, 11).

## 1.4 Poliitika ülekandmise objektid ja meetodid

Ülevõtmiseks võib kasutada palju erinevaid objekte – nii poliitilisi eesmärke, struktuuri ja sisu kui ka poliitilisi instrumente või administratiivseid tehnikaid, institutsioone, ideoloogiaid, ideid, hoiakuid ja negatiivseid õppetunde (Dolowitz, Marsh 1996, 349-350). Evans ja Davies (1999, 382) soovivad eristada *soft* „pehmet“ ülevõtmist ideede tasemel vaadete ja suhtumise puhul ning *hard* „rasket“ ülevõtmist programmide ja teostuste puhul.

Rose (1993, 30) omakorda eristab viite erinevat meetodit teiste riikide kogemustest õppimiseks. Antud meetodid võimaldavad ülevõtmise protsessi paremini mõista ja neid vastavalt riigi tingimustele rakendada.

1. **kopeerimine** – teises jurisdiktsioonis toimiva programmi rohkemal või vähemal määral üle võtmine. Kopeerimine on paremini rakendatav siis, kui institutsioonid ja seadused on võimalikult sarnased. Programmide täieliku kopeerimise puhul on oluline leida sarnaste probleemide olemasolu, kuna vahetatavus eeldab riikide vahel üksmeelt ka poliitilistes eesmärkides. (Rose 1993, 30)

2. **kohandamine** – teises jurisdiktsioonis toimiva programmi mugandamine vastavalt kontekstilistele erinevustele (Rose 1993, 31). Dolowitz ja Marsh (2000, 13) leiavad, et kohandamine on oluline strateegia loomisel ning kui poliitikud vajavad kiireid lahendusi, siis nad loodavad kopeerimisele või kohandamisele, bürokraadid on aga seevastu rohkem huvitatud nende segunemistest.

3. **hübriidi kujundamine** – kahe erineva programmi elementide kombineerimine (Rose 1993, 31). Hübriidi kujundamine on paremini kohaldatav poliitika formuleerimisel ja juurutamisel poliitika kujundamise protsessis (Dolowitz, Marsh 2000, 13).

4. **süntees** – uue programmi loomise eesmärgil kombineeritakse samalaadseid elemente erinevate paikade programmidest (Rose 1993, 31).

5. **inspiratsioon** – mujal rakendatavad programmid annavad ideid luua täiesti uus programm (Rose 1993, 31). Inspiratsioon on seotud peamiselt reisimisega ja õppimisega, et näha juba tuttavaid asju uues kontekstis ning saada julgustust uuteks lahendusteks (Dolowitz, Marsh 1996, 351). Rose (Ibid, 32) on leidnud, et antud meetodi puhul on tegemist pigem spekulatsiooniga kui teiste riikide eeskujudest õppimisega.

## 1.5 Ülevõtmise protsessi mõjutavad tegurid

Riikidevahelised kaugused võivad olla kui tahes väikesed ning majandulikud, sotsiaalsed ja poliitilised struktuurid samuti väga sarnased, kuid siiski ei saa eirata kunagi asjaolu, et tingimused poliitikate ülevõtmisel ei ole kunagi identsed (Rose 1993, 38). Ressursside ja ideoloogiate sarnasust peetakse poliitikate ülevõtmisel olulisemaks eelduseks kui seda on geograafiline lähedus (Dolowitz, Marsh 1996, 353). Ka Gilardi (2010, 652) leiab, et reformide tagajärgi ja poliitika mõju kujundavad eelnevad uskumused ja ideoloogiad samamoodi nagu teiste kogemused poliitilistes muutustes. Majanduselgi on oluline roll poliitikate ülevõtmisel (Dolowitz, Marsh 1996, 349).

Rose (1993, 119-142) leiab, et õppetundide ülevõtmisel mõjutavad programmide paremat kohaldatavust informatsiooni kättesaadavus, sarnased institutsioonid, võrdväärset ressursid, unikaalsete elementide vähesus, vähene muutuste skaala, programmide põhjus-tagajärg struktuuri lihtsus, suur vastastikune sõltuvus ning suurem kooskõla poliitikakujundajate ja programmi väärtuste vahel. Sagedasti toimub ülevõtmine sarnast või mõnda üldkasutatavat keelt kõnelevalt maalt, mistõttu on informatsiooni kättesaadavus tihedalt seotud keelega (Wolman 1992, 33). Dolowitz ja Marsh (1996, 353) leiavad, et need hüpoteesid on pigem aluseks tuleviku uuringutele, kuid nende keerukusele ja omavahelisele toimimisele koos teiste faktoritega tuleb tähelepanu pöörata, et hinnata seda, mis ning millises ulatuses on üle kantud.

Evans (2006, 486) on välja toonud kolm suuremat komplekti muutujatest, mis poliitikate ülevõtmise protsessi sageli ootamatult mõjutavad: kognitiivsed - takistused enne otsuste etappi, keskkondlikud takistused rakendamise etapis ning siseriiklikud ja rahvusvahelised avalikud arvamused. Seetõttu on poliitikate ülevõtmisel peamiseks probleemiks küsimus, kuidas valida informatsiooni. Rose on väljatoonud neli etappi, mida õppetunni ülevõtmine peaks sisaldama. Esimeseks sammuks on leida programmid, mis mujal on juba hästi toiminud. Teise sammuna tuleb vaadelda põhjuse-tagajärje mudelit, mida on eelnevalt järgitud. Kolmanda etapina tuleb luua tegevuspõhine õppetund, mida on katsetatud juba mujal. Viimaseks sammuks õppetunni ülevõtmisel on hinnata tagajärgi ja prognoosida, mis saab edasi siis, kui õppetund on juba rakendatud. Tulevikku suunatud hindamine sisaldab endas empiirilisi tõendeid selle kohta, kuidas programm toimis eelmises kohas ning hüpoteese tuleviku mõjudest sarnasele programmile uutes oludes. (Rose 1993, 27) Nimetatud etappide rakendamine võimaldab paremini analüüsida protsessi mõjutavaid tegureid, et muuta ülevõtmine sujuvamaks ning ennetada võimalikku ebaõnnestumist.

## 1.6 Ülevõtmise õnnestumine ja ebaõnnestumine

Valitsused võtavad üle poliitikaid ja programme lootes, et see ülevõtmine toob kaasa poliitilise edu ning tihti peetakse ülevõtmist mingi probleemi lahendamise kiireks võimaluseks (Dolowitz, Marsh 2000, 17; Marsh, Sharman 2009, 283). Siiski ei ole alati ühes riigis edukas olnud poliitika samaväärselt tulemuslik teises riigis ning ebaedu võib ilmnedagi just pikema ajaperioodi vältel (Marsh, Sharman 2009, 283). Dolowitz ja Marsh (2000, 17-20) on välja toonud kolm peamist põhjust, miks poliitika ülevõtmine võib ebaõnnestuda: piiratud informatsioon, mittetäielik/puudulik või mittekohane/otstarbetu ülevõtmine. Kui riigil on liiga vähe infot poliitika või institutsiooni kohta, võib see protsess ebaõnnestuda. Probleeme tekib ka juhul, kui ei kanta üle olulisi elemente, mis tegid poliitika või institutsiooni edukaks tema päritoluriigis. Ka Rose (1993, 30) leiab, et aja ja koha erinevuste tõttu on praktiliselt võimatu üle võtta mujal toimiva programmi täpset koopiat ning ülevõtmisel võib teatud elemente eemaldada või muuta, kuid ainult tingimusel, et uued ja täiendatud elemendid oleksid funktsionaalselt vanadega sarnased ning ei kahjusta programmi toimimist. Mittekohase ülevõtmiseni võib viia olukord, kus majanduslikele, sotsiaalsetele, poliitilistele ja ideoloogilistele erinevustele riikide vahel ei ole piisavalt tähelepanu pööratud ning tulemuseks on ebaõnnestumine (Dolowitz, Marsh 2000, 20). Seetõttu leiab Dussauge-Laguna, et märgatavalt lihtsam on üle võtta erinevaid teadmisi ja tunnuseid programmidest kui tervet poliitikat (2013, 692). Poliitika ebaõnnestumise üheks põhjuseks võib olla ka asjaolu, et poliitikal millel päritoluriigis oli üks eesmärk, loodetakse ülevõetavas riigis panna teenima teist eesmärki (Mossberger, Wolman 2003, 432).

Seega ei pruugi poliitika ülevõtmine alati kaasa tuua positiivseid lahendusi. Selliste olukordade vältimiseks peaks igale poliitika ülevõtmise protsessile eelnema põhjalik eeltöö ja analüüs, et oleks kindel antud poliitika sobilikkus ka teistes riikides ja tingimustes. (Marsh, Sharman 2009, 282). Mossberger ja Wolman (2003, 431) on välja toonud, et enne poliitika ülevõtmist tuleb hinnata poliitikat kokku kogutud info põhjal. Hindamine toimub tavaliselt kohaliku ametniku enda tunnetuse järgi, ehk mis tundub õige, ning mida ta on näinud või kuulnud tavaliselt mitteametlikult, kuid usaldusväärsetest allikatest (Page, Wolman 2002, 494). Hindamise protsess peab endas sisaldama infot probleemide ja eesmärkide sarnasustest, poliitika tulemuslikkusest ja kehtestamise erinevustest. Vaadelda tuleb nii ülevõtvat riiki kui ka originaalriiki. Selle põhjal on võimalik hinnata, milline oli poliitika tulemuslikkus eelnevas kohas ning mil määral laenatava riigi keskkonnatingimused võivad mõjutada poliitika juurutamist (Mossberger, Wolman 2003, 431) ning kas see, et programm on toimiv ühes keskkonnas, tähendab, et seda on võimalik

jõustada ka teises keskkonnas (Rose 1993, 22). Kui poliitika ülevõtmine on toimunud pigem poliitilistel põhjustel, siis hõlmab see reeglina vähem tegelikke analüüse võimalikust mõjust olemasolevale olukorrale, mis võib omakorda muuta asjad pigem halvemaks kui paremaks (Dolowitz 2003, 105). Seetõttu on Dolowitz (2003, 107) väitnud, et kui poliitikate ülevõtmine on toimunud ainult poliitilistel põhjustel, siis ei ole põhjust ka loota, et ülevõetud poliitika toob endaga kaasa olulisi sisulisi muudatusi.

## **2. TEISTE RIIKIDE EESKUJUDE KASUTAMINE TALLINNA TASUTA ÜHISTRANSPOORDILE ÜLEMINEKUL**

Käesolevas peatükis käsitletakse tasuta ühistranspordile ülemineku protsessi, mille keskmes on dokumendianalüüs ja intervjuueeritavate analüüs. Töö eesmärgist tulenevalt on uurimisküsimuseks: kas ja kuidas on kasutatud Tallinna tasuta ühistranspordile üleminekul teiste riikide kogemusi. Metodoloogilise lähtekoha tutvustamisele järgneb empiirilise osa analüüs, kus on välja toodud ajaraamistik tasuta ühistranspordile üleminekul, et selle põhjal tuvastada teiste riikide eeskujude rakendamist ja poliitika ülevõtmist. Analüüs lõppeb magistritöö autoripoolsete järelduste ja poliitikasoovituste esitamisega. Antud magistritööga on ajaliselt esitatud kogu oluline info tasuta ühistranspordile üleminekul, seetõttu võib väita, et tegemist on uudse ning asjakohase teemaga, mida ei ole Eestis varasemalt ka sellisel kujul uuritud.

### **2.1 Meetodi valik**

Magistritöö uuringu teostamisel on kasutatud kvalitatiivset uurimismeetodit, mille andmekogumistehnikana on läbi viidud poolstruktureeritud intervjuud ja teostatud dokumendianalüüs. Magistritöö põhiosa moodustavad dokumendianalüüs ning lisaväärtuse loovad intervjuud.

Uurimismeetodi valik tuleneb eesmärgist saada teada infot tasuta ühistranspordile ülemineku protsessi ja selle osalejate kohta, mistõttu poolstruktureeritud intervjuuvorm oli parim viis intervjuueeritavatega vestelda, et vältida küsimustiku ranget järjestikku. Käesolevas töös kasutatud poolstruktureeritud intervjuu on avatud ja struktureeritud intervjuu vahevormiks. Poolstruktureeritud intervjuus on uuritavad teemad struktureeritud, kuid nende käsitlemise järjekord ei ole rangelt määratud. (Hirsjärvi et al., 2005, 195) Intervjuu eeliseks võib pidada tema paindlikkust ning võimalust andmekogumist vastavalt olukorrale ja vastajale reguleerida (*Ibid.*, 2005). Oluline oli analüüsida intervjuueeritavate protsessis osalemise kogemusi ning sealt tulenevaid subjektiivseid arvamusi ja hinnanguid antud olukorrale. Intervjuuvorm valitakse näiteks siis, kui uuritav teema on vähe tuntud või soovitakse saada põhjalikku teavet, mis omakorda võimaldab täiendavalt paluda seisukohtade põhjendamist. Intervjuu puudustena on välja toodud, et need võtavad palju aega. (Hirsjärvi et al., 2005, 192) Ka magistritöö autor leiab,

et väga aeganõudev oli leida intervjueeritavatega sobivat aega kohtumiseks ning teostada intervjuusid.

Uuringu käigus viidi läbi seitse intervjuud. Intervjueeritute valiku peamiseks kriteeriumiks oli nende seotus tasuta ühistranspordile üleminekuprotsessiga. Intervjuud viidi läbi perioodil 22. oktoober kuni 28. november 2013. Intervjueeritavate leidmisel kasutati lumepallimeetodit, kus esialgseid küsitletuid kasutatakse kui infoallikaid uute nimede leidmiseks (Sirkel 2001, 109). Sihtrühma valikul sai määravaks tingimus, et juba dokumendianalüüsi moodustavas andmestikus oleks märgatav nende inimeste seos tasuta ühistranspordile üleminekul.

Kõik intervjuud salvestati diktofonilindile, et oleks tagatud võimalus süveneda vestluse käiku ja seda vabalt juhtida. Intervjuusid ei esitata magistritöö lisadena, kuna eelnev kokkulepe tagab intervjueeritavate anonüümsuse. Seetõttu on intervjueeritavate nimekiri organisatsioonipõhine, mis on esitatud lisas 1.

Kvalitatiivse uurimuse teostamisel on kasutatud ka dokumendianalüüsi. Dokumendianalüüsi andmestiku moodustavad tasuta ühistranspordi väljatöötamist ja rakendamist puudutavad Tallinna Linnavalitsuse arupärimiste vastused ning Linnavolikogu ja Linnavalitsuse istungi protokollid perioodil 01.01.2012-01.01.2013. Lisaks erinevad meediaväljaannete artiklid, analüüsid tasuta ühistranspordi teemal, Tallinna linna koduleheküljel avaldatud informatsioon ning Tallinna Televisiooni tasuta ühistransporditeemalised saated. Kuna antud töö keskendub ainult vabatahtliku poliitika ülevõtmisele, siis on Euroopa Liidu ja Eesti seaduste harmoniseerimisega seotud dokumendid vaatluse alt välja jäetud.

## **2.2. Tasuta ühistranspordile ülemineku protsessi kirjeldus**

### **Ülemineku ettevalmistamine**

**11.01.2012** ilmus Õhtulehes Edgar Savisaare artikkel, kus ta teatas, et 2013. aastast plaanib Tallinn üle minna tasuta ühistranspordile Hasselti ja Aubagne'i linnade eeskujul. Hasselti puhul oli linnapea sõnul tegemist esimese tasuta ühistranspordilinnaga, kellega Tallinnal tekkis kontakt ja kelle kogemustega lähemalt tutvuti. (Savisaar 2012a; Savisaar 2012b)

Intervjuudegi põhjal selgub, et kõige suuremateks eeskujudeks Tallinnale olid Hasselt ja Aubagne'i, kust saadi idee, et selline asi on üldse võimalik. Hasseltis toimunud tasuta ühistransport oli ühe intervjueeritava arvates Tallinnale kõige lähedasem näide, kuna tegemist on samuti piirkonnakeskusega ning sõitjate voog ei erinenud Tallinnast oluliselt (Intervjuu F 2013).



Samas üks intervjueeritav leiab, et Aubagne'i tasuta ühistranspordi näide oli Tallinnale kõige sarnasem, kuna sealse ülemineku põhjuseks oli poliitiline argumentatsioon. Nii nagu ka Tallinna juhtumi puhul ei ole teistelt linnadelt otseselt midagi üle võetud, vaid on otsitud põhjendusi väljastpoolt. Kontakte otsiti linnadega, kus juba kasutati tasuta ühistransporti. Ühe allikana tuuakse välja ka Brüsselis asuva Tallinna linna esindus, mille kaudu võisid kontaktid tekkida (Intervjuu B 2013).

Paralleelselt teiste riikide eeskujude viitamisele, toodi motiividena tasuta ühistranspordile üleminekul laiemalt välja järgmised motiivid: autode vähendamine, majanduslikus raskes olukorras olevate perede ja lastega perede juurdepääsu parandamine ühistranspordile, keskkonnasaastatuse vähendamine, kohaliku tööturu elavdamine, tööjõu liikuvuse suurendamine Tallinna piires, töötute suurem võimalus ühiskonnaga suhtlemiseks ning positiivne mõju jaekaubandusele. Samas aga on viidatud, et tasuta ühistranspordi rakendamisega näitab Tallinn oma hoolivust keskmise ja madala sissetulekuga inimeste suhtes, mille tulemusena nähakse linnaelanike arvu suurenemist. (Savisaar 2012a; Savisaar 2012b)

Tasuta ühistranspordile ülemineku tõstataks enamike intervjueeritavate töökorda Õhtulehe artikli ilmumisega (11.01.2012). Ülemineku otsust kommenteerides rõhutas üks intervjueeritav, et mõte tasuta ühistranspordist tekkis üleöö ja seejärel suruti see volikogus läbi, et kohalikeks valimisteks oleks olemas lõvv idee. Volikogu oli andnud Linnavalitsusele juba 2010. aastaks ülesande esitada uus ühistranspordi arengukava, et selle põhjal teha ka rahastamisotsuseid, kuid Linnavalitsus eiras antud otsust ning seetõttu tehti kõik ümberkorraldused ilma arengudokumendita. (Intervjuu C 2013) Ootamatule ja kiirele otsustusprotsessile rõhub ka intervjueeritav, kelle hinnangul tehti otsus parteilise tuumiku poolt (Intervjuu G 2013).

Samas on tasuta ühistranspordiga seonduv teema läbi jooksnud mitme intervjueeritava töökorralduses juba erinevatel aegadel. Kaks intervjueeritavat tõid välja, et Sotsiaaldemokraatlik Erakond oli selle juba 2005. aastal oma valimislubadustes välja käinud, kuid tasuta sõidule ülemineku pidi toimuma järk-järgult. Toona aga puudus kindel nägemus, kuidas tasuta ühistranspordile üle minna ja mida see endaga täpsemalt kaasa toob, samuti ei tõstatanud see valimistel diskussiooni. Idee ei jõudnud detailideni, kuna erakondadel puudus piisav kindlus, et asi õnnestub. (Intervjuu E 2013; Intervjuu F 2013)

**26.01.2012** esitas Andra Veidemann arupärimise Tallinna Linnavalitsusele, milles soovis täpsustada tasuta ühistranspordile ülemineku reformi eelarvet, reformikava osapooli ja põhjusi, miks opositsioonierakondi kõnelustesse ei kaasatud (Veidemann 2012).

**14.02.2012** vastuses Veidemannile toob abilinnapea Taavi Aas välja, et tasuta ühistransporditeenuse pakkumisega jääb saamata umbes 20 miljonit eurot aastas, kuid täpsemat numbrit kulutuste osas vastuses ei nimetata. Reformikava osapooltena tuuakse välja linnavalitsuse liikmed ja Tallinna visionäärid ning idee toetajatena ka opositsioonierakonnad. Samuti vastatakse, et üleminekuarutelu tasuta ühistranspordi kohta toimus Tallinna Linnavolikogus, kus lisaks kõigile osapooltele oli esindatud ka opositsioon. (Aas 2012a) Ühe intervjuu põhjal selgub, et keskerakonnal oli volikogus väga kindel enamus, mistõttu opositsioonierakonnaga arvestamine otsustamisel ei olnud probleemiks. 2012. aasta kevadel opositsioonierakond küll algatas tasuta ühistranspordile ülemineku aruteluks erakorralise volikogu istungi, kuid kuna keskerakond kohale ei ilmunud, jäi arutelu olemata. (Intervjuu C 2013).

**08.03.2012** oli Tallinna Televisioonis eetris saade „Tasuta ühistransport on tulevik“, mis tutvustas Hasseltis toimivat tasuta ühistransporti (Tallinna Televisiooni 2012, a).

Ka paari intervjuu põhjal selgub, et referendumieelkäidi Hasseltis tasuta ühistranspordiga tutvumas. Kohapealset ühistransporti käisid vaatlemas Tallinna Televisiooni esindajad ja Tallinna linna esinduse juht Euroopa Liidus. Külastuse eesmärgiks oli tuua meediasse üldist argumentatsiooni tasuta ühistranspordi kasuks ning olustikukirjeldusi Hasseltist. (Intervjuu A; Intervjuu B 2013)

**20.03.2012** ilmus Postimehes artikkel, mis viitas faktile, et linnaametnike hulgas valitseb teadmatus tasuta ühistranspordiga seonduvates finantsilistes küsimustes. Kui Tallinna finantsdirektor Katrin Kendra viitas, et kõik arvutused peaksid olema transpordiametis ning finantsteenistusel sellekohane info puudub, siis Tallinna Transpordiameti juhataja Andres Harjo aga märkis artiklis, et rahaasjadega tegeleb linna finantsteenistus ning kui poliitilise otsusega minnakse üle tasuta ühistranspordile, siis peavad ka finantsistid ütlema, kuskohast saamata jäänud piletitulu võetakse. (Tooming 2012)

**22.03.2012** esitas Jaak Juske arupärimise Tallinna Linnavalitsusele, milles ta ühtlasi soovis täpsustada, kes isikuliselt kuuluvad tasuta ühistranspordile üleminekul ettevalmistavasse töörühma ning kelle ülesandeks saab olema finantsplaani väljatöötamine (Juske 2012).

**19.-25.03.2012** korraldas Tallinna Linnavalitsus linnaelanikele küsitluse küsimusega “Kas toetate tasuta ühistransporditeenusele üleminekut alates 2013. aastast Tallinna ühtse piletisüsteemi liinidel?” Võimalus oli vastata „jah“ või „ei“ küsimusele. Tasuta ühistranspordi teemalisel elanike küsitlusel osales 68 059 inimest, neist 75,5% soovis tasuta ühistransporti alates 1. jaanuarist 2013. (Tallinna kodulehekül, a) Tallinna linna elanike arv oli 01.04.2012 seisuga 416 470 (Tallinna kodulehekül, d), seega võib küsitlustulemuste põhjal väita, et kodanike osalus selles oli ligikaudu 16% Tallinna elanikkonnast.

**27.-28.03.2012** toimus Hollandis Helmondis Eurocities Mobility Forum, kus Allan Alaküla esines ettekandega tasuta ühistranspordi rakendamisest Tallinnas alates 2013. aastast. Tegemist oli esimese etteastega tasuta ühistranspordi teemal. (Tallinna kodulehekül, c)

**04.04.2012** esitati vastus Jaak Juske (22.03) arupärimisele, milles Taavi Aas toob välja selle, et tasuta ühistranspordile üleminek hõlmas paljusid valdkondi, kus osalesid erinevad spetsialistid, ametnikud ja juhid. Samuti väideti, et teemat on arutatud oma valdkonna spetsialistidega nii enne avaliku küsitluse läbiviimist kui ka pärast seda. (Aas 2012b)

Intervjuude põhjal selgub, et tasuta ühistranspordile üleminekul eelnevalt töörühmi ei moodustatud ning spetsialiste ei kaasatud. Vaid ühes intervjuus nimetatakse, et suusõnaliselt küsiti eksperdi arvamust kõrvalmõjude kohta (Intervjuu F 2013). Üksmeelselt tuuakse välja, et tasuta ühistranspordile üleminekul tegeles transpordiamet, kes kaardistas üleminekul kaasnevad ohud ja tagajärjed. Ühe intervjuueeritava hinnangul oli tegemist SWOT-analüüsiga, mis tehti põlve otsas enne küsitlust hirmude väljaselgitamiseks kiirustades (Intervjuu A 2013).

Ainuke nii-öelda üksus, mis tasuta ühistranspordile üleminekul seoses moodustati, oli ühe intervjuueeritava hinnangul komisjon, kes tegeles tasuta ühistranspordi temaatiliste konverentside korraldamisega Tallinnas (Intervjuu B 2013).

Kui veel linna finantsdirektoril ja transpordiameti juhatajal puudus 22.03.2012 ilmunud artiklis täpne teave finantsplaani koostaja kohta, siis Taavi Aas on oma vastuses Jaak Juskele selgitanud, et linna finantsteenistus koostab eelarvestrateegia, kus planeeritakse tegevuskulud ning hinnatakse linna investeerimisvõimekust, samuti arvestatakse kõigi linnavalitsuse 2013. aastaks kavandatavate tegevustega, sealjuures ka üleminekul tasuta ühistranspordile. (Aas 2012b)

Ühe intervjuueeritava hinnangul finantsanalüüs ei hõlmanud kasu ja kahju arvestust, vaid vaadeldi eelkõige linna bilanssvõimekust, kuna peamiseks küsimuseks enne üleminekut oli see, kuidas

olemasolevat ressursi ära võtmata saada linnakassasse täiendavalt raha juurde. Peamised lootused jäid inimestele, kes end aktiivselt tallinnlaseks hakkasid registreerima, kuna väidetavalt oli eelnevate uuringute põhjal teada, et Tallinnas on 5-10% elanikke, kes küll Tallinnas küll elavad, kuid ei oma sissekirjutust. (Intervjuu F 2013)

**05.04.2012** esitas Ants Leemets Tallinna Linnavalitsusele arupärimise, milles soovis täpsemat teavet eelnevalt teostatud analüüside kohta üleminekul tasuta ühistranspordile (Leemets 2012).

**18.04.2012** vastuses Ants Leemetsale tuuakse välja mitmed uuringud, mis väidetavalt seoses tasuta ühistranspordiga on eelevalt läbi viidud: TAK ja TTTK ühinemisauditid 2005.a ja 2008.a; Tallinna linna elanike rahulolu linna avalike teenustega; 2011.aasta IV kvartali uuring Piletiliigiga tehtavate sõitude arvu määramine; 2011. aastal Liini nr 23 sõitjate sihtpunktide uuring; Liiklusvoogude muutumine Tallinnas 2011. aastal; Välisrahastusega projekti MIMOSA Meede 2.1: Pargi ja reisi ning koolibussi kontseptsioonianalüüs ja arendamine. „Pargi ja reisi“ ning koolibussi süsteemi jätkusuutlikkuse uuringuid jätkatakse 2012. aastal. Lisaks nimetatakse, et Tallinna Autobussikoondise AS tellis uuringu „Tallinna Ühistransport 2010.“ (Aas 2012c) Ka intervjuude põhjal selgub, et otseselt mõjuanalüüsi tasuta ühistranspordile üleminekul läbi ei viidud, kuid kasutati eelnevaid uuringuid ühistranspordi kasutatavuse kohta.

Üheks põhjuseks toodi välja ajapuudust, miks tasuta ühistranspordile eelnevat analüüsi ei teostatud ning seetõttu hakati ka teiste riikide kogemustega tutvuma samaaegselt rahvaküsitluse läbiviimisega (Intervjuu B 2013). Ühe intervjuu põhjal selgub, et just oponentide kriitika oli see, mis aitas võimalikele tagajärgedele rohkem mõelda, kuna enne referendumit võtsid oponentid ise teemad üles ja hakkasid välja pakkuma variante, mis võib juhtuda siis, kui minna üle tasuta sõidule. Selline kriitika aitas ohtudega arvestada ja mõelda tegevustele, mis võimaldaksid ohte ennetada. (Intervjuu F 2013)

Kuna Tallinna puhul on tegemist esimese pealinnaga maailmas, kus tasuta ühistransporti pakutakse, oli mitme interjueeritava hinnangul tasuta ühistranspordile üleminekul mõjuanalüüsi raske teostada. Euroopas puudusid võrreldavad näited, mis üleminekuprotsessi raskendasid ning seetõttu ei saanud uurida mõjusid, mille kohta varem praktikas näited puuduvad. Teadlaste poolt on aga juba 2002.a valminud uuring tasuta ühistranspordipoliitika eelistest ja puudustest, kus leitakse, et tasuta ühistransporti soovitatakse väikestele linnadele, sest teenuse kvaliteeti, turvalisust ja elanike rahulolu arvestades pole tasuta ühistransport suuremates linnades edukaks saanud (Perone 2002, 5). Lisaks leiavad teadlased, et tasuta ühistranspordile üleminekul oleks

eeldanud põhjalikku analüüsi selgitamiseks välja, mida on vaja eelnevalt teha, palju see kõik maksma läheb ning milline kasu sellele järgneb. Ilma tasuvusanalüüsita oli üleminek tasuta ühistranspordile populistlik. (Villemi 2012) Kaks intervjueeritavatki leiavad, et nii põhjalik ja kallis muudatus oleks eeldanud kindlasti põhjalikku analüüsi, mida oleks saanud teostada kehtiva ühistranspordi arengukava olemasolul, mille põhjal oleks saanud teha põhjalikumaid rahastamisotsuseid.

Suurimaks probleemiks Eesti poliitilises süsteemis on ühe intervjueeritava hinnangul Eesti erakondade mõtlemine valimistest valimistesse, mitte aga kaugemale tulevikku ning seetõttu kaasatakse otsustesse liiga vähe uuringuid. Ka tasuta ühistranspordile ülemineku protsessile oleks pidanud eelnema vähemalt kaheaastane arutelu ja uuringute periood. (Intervjuu G 2013)

### **Ülemineku vormistamine**

**22.08.2012** kiitis Tallinna Linnavalitsus heaks eelnõu, millega võimaldati Tallinna registreeritud elanikele kasutada ühistransporti alates 2013. aastast tasuta. Eelnõu saadeti Linnavolikokku. (Tallinna Linnavalitsuse istung 2012)

**20.09.2012** kinnitas Linnavolikogu eelnõu, millega otsustati anda kõigile Tallinna elanikele alates 01.01.2013 tasuta sõidu õiguse linna ühissõidukites. Tallinna ühistranspordi sõidu eest tasumise korra ja sõidupiletite hindade eelnõu lõpphääletuses osales 63 liiget, neist 40 liiget hääletas ülemineku poolt, vastu oli 20 volinikku ja 3 liiget jättis hääletamata. (Tallinna Linnavolikogu 2012a; Tallinna Linnavolikogu 2012b)

### **Otsustusjärgne tegevus üleminekul**

**26.10.2012** toimus Tallinnas esimene rahvusvaheline konverents „Tasuta ühistransport Tallinnas – julge samm rohelise pealinna suunas.“ Konverentsil osalesid edukalt toimiva tasuta ühistranspordi linnade ja piirkondade esindajad, nende seas ka Aubagne'i ning Hasselti linna esindajad. Konverentsi eesmärgiks oli tutvuda teiste linnade kogemustega ning ekspertide seisukohtadega. (Tallinna kodulehekülg, b) Ka ühe intervjueeritava hinnangul on tasuta ühistranspordi temaatilised konverentsid olnud väga olulised, kuna nende põhjal on tulnud palju uusi kontakte ja tutvusi linnadelt, kus tasuta ühistransporti juba rakendatakse (Intervjuu F 2013).

Konverentsi ajaks valmis ka Rootsi teadlaste poolt koostatud uurimus Tallinna tasuta ühistranspordi mõjust (Cats et al., 2012, 2). Ühe intervjueeritava hinnangul ei ole antud uurimus täiesti tõene, sest ei arvestatud sellega, et ekspresshinnad olid viidud samale tasemele

tavasõidukite hindadega ning ekspresliinid olid hoopis jäänud vaatluselt välja, mistõttu jäi see hulk inimesi loendamata. (Intervjuu F 2013)

**01.01.2013** sai Tallinnast ligikaudu 420 000 elanikuga suurim linn maailmas, mis pakub tasuta ühistransporti oma elanikele (Cats et al., 2012, 3).

**01.01.2013 – 01.01.2014** seisuga on end tallinlaseks juurde registreerinud 10 069 elanikku. Võrdluseks võib tuua, et 2012. aastal suurenes Tallinna elanike arv 3686 inimese võrra. (Tallinna kodulehekülg, d).

### 2.3 Analüüs ja peamised järeldused

Analüüsides, kas ja kuidas on Tallinn kasutanud tasuta ühistranspordile üleminekul teiste riikide kogemusi ning kas Tallinna linnas tasuta ühistranspordile ülemineku oli poliitika ülevõtmine ning mis ajenditel see toimus, võib teha alljärgnevat järeldused.

Käesoleva töö käigus selgus, et tasuta ühistranspordile ülemineku tugineti Hasselti ja Aubagne'i näidetele. Analüüsides motive ja sisu nende linnade, kui eeskujude valimisel, võib täheldada, et Edgar Savisaare hinnangul oli Hasselti puhul tegemist esimese tasuta ühistranspordilinnaga, kellega Tallinnal tekkis kontakt, intervjueritava F hinnangul aga valiti Hasselt eeskujuks, kuna tegemist oli samuti piirkonna keskusega, kus sõitjate voog oli Tallinnale sarnane. Intervjueritav B aga leidis, et eeskujuks valiti Aubagne'i, kuna ülemineku oli seal toimunud poliitilisel ajendil. Seega ühest põhjust eeskujude valimisel on raske välja tuua, kuid kõik väljapakutud aspektid viitavad poliitilisele retoorikale. Eelnev toetab ka Rose'i (1993, 28) seisukohta, et poliitiliselt on oluline leida juba kuskil toimiv programm, et selle näite eeskujul suurendada rahva rahulolu. Lisaks võimaldab mujal toimiva reformi poliitiline edukus saada oma seisukohtadele toetust (Dolowitz, Marsh 1996, 347). Sellele viitab ka intervjueritavate hinnang, et enne referendumit toimunud Hasselti visiidi eesmärk oli tuua Eesti meediasse olustikukirjeldusi ja argumente tasuta ühistranspordi kasuks, saamaks reformile toetust. Sellest järeldub, et ülevõtmine on toimunud vaid idee näitel, sümbolisel eesmärgil, et võita avalikkuse toetust. Ka Evans ja Davies (1999, 382) väidavad, et kui ülevõtmisel täheldatakse teistelt riikidelt ideede, vaadete ja suhtumise kopeerimist, käsitletakse seda kui *soft* ehk „pehmet“ ülevõtmist. Arutledes aga laiemalt ühistranspordile ülemineku ajendite üle, võib täheldada, et algselt väljatoodud motiivid olid pigem sotsiaalset ja keskkondlikku laadi. Ka teoorias on väidetud, et vabatahtlik poliitika ülevõtmine tegeleb avaliku poliitika probleemidega, et nendele kiirelt lahendusi leida. Samas aga selgus analüüsist, et tasuta ühistranspordi rakendamise tulemusena sooviti näha madalama sissetulekuga inimeste poolt linna elanike suurenemist, mis viitab sellele, et ülevõtmise peamiseks motiiviks oli valimisedu saavutamine eelseisvatel kohaliku omavalituse valimistel. Seega võib väita, et kuigi ametlikult oli tasuta ühistranspordile ülemineku põhjuseks toodud elukeskkonna parandamine, siis antud töö raames kogutud info näitab, et tegu on retoorikaga ja

lühiajaliste poliitiliste eesmärkide saavutamise ja poliitika rakendamise kui teiste riikide näidetele viitamise mõttes.

Eelneva protsessi kirjelduse põhjal võib täheldada, et enne tasuta ühistranspordile üleminekut ei koostatud sisulisi uuringuid ja analüüse. Intervjuudest saadud info põhjal ja vastustest arupärimistele võib järeldada, et võimalike ohtude ja tagajärgede kaardistamine toimus pigem reaktsioonina oponentide küsimustele ning välise kriitika survele. Kuigi arupärimistes ja artiklites on küll erinevatele uuringutele viidatud, siis süüvades nimetatud uuringute sisusse, võib väita, et põhjalikku mõjuanalüüsi eelnevalt ei toimunud ning välja on toodud uuringud, mis sisuliselt ei seostu tasuta ühistranspordile üleminekul. Mõned kuud enne üleminekut valmis uurimus Tallinna tasuta ühistranspordi mõjudest, kuid antud uurimus ei kajastanud otseselt mõjusid, vaid uurimismeetodit, kuidas mõjusid hinnata. Uurimuses oli välja toodud ajaraam, mille kohaselt mõjude lõpliku hindamise ja ettepanekute tegemisega tehti algust 2013. aasta detsembrist ehk tegemist oli järeleanalüüsiga, mis otseselt üleminekul ei seostunud. Mitme intervjuu käigus selgus, et mõjuanalüüside teostamine oli raske, kuna võrreldavad näited puudusid. Kuid juba 2002. aastal valmis uuring tasuta ühistranspordi eelistest ja puudustest, mille põhjal oleks saanud ka Tallinnas tekkida võimalik ohte analüüsida. Linnavalitsuse jaoks lihtsustas üleminekut see, et puudus kehtiv ühistranspordi arengukava, mistõttu oli ilma siduva dokumendita üleminekut kergem vormistada. Lisaks puudusid finantsanalüüsid, mis oleksid kinnitanud linna rahalisi võimalusi tasuta ühistranspordi pakkumisel. Oli vaid lootus, et tallinlaseks registreerute arvuga suudetakse kulud katta. Teoreetikud leiavad, et poliitikate ülevõtmisega peaks kaasnema eeltöö ja tulevikku suunatud hindamine, mille põhjal analüüsida, kuidas poliitika toimis eelmises kohas ning millised mõjud võivad kaasneda uutest oludest, et vältida üleminekul tekkivaid takistusi. Analüüsi põhjal aga selgus, et ülevõtmine ei olnudki eesmärk, kuna ka poliitikakujundajatel puudus täpne eesmärk, mida eeskujude kogemustest otsida. Seetõttu puuduvad tasuta ühistranspordile üleminekul eelanalüüsid ja hindamised, mistõttu on tegemist mittekohase ülevõtmisega, kuna riikidevahelistele erinevustele ei ole piisavalt tähelepanu pööratud. Taaskord viitavad välja toodud järeldused retoorikale, kuna reaalselt ei lähtunud eeskujuriikide sisulistest kogemustest ning puudusid analüüsid nii Eesti süsteemi kui ka teiste riikide kogemuste ja rakendatavuse kohta.

Kuigi teiste riikide kogemuse uurimisele viitavad Tallinnas mitmeid kordi korraldatud ühistransporditeemalised konverentsid, kus oli võimalik tutvuda teiste linnade kogemustega, siis analüüsist selgub, et antud üritustest põhjalikumaid analüüse ei valminud. Konverentsid toimusid



enne üleminekut ning vahetult peale tasuta sõidu kehtestamist, mistõttu nendel konverentsidel vahetatud teadmised kehtivale tasuta ühistranspordile enam lisandväärtust ei andnud.

Kuigi teoorias on öeldud, et poliitikate ülevõtmise protsessis osaleb palju osapooli ning ametnikel on ülevõtmisel suur roll nii info otsimises kui ka analüüsimises (Rose 1993, 28; Dolowitz, Marsh 1996, 345; 2000, 10), siis käesolev töö näitab, et puudusid töörühmad, opositsiooniga ei arvestatud ning ka ametnikel endil ei olnud kogu protsessist täpset teavet, kuna valitses teadmatus üleminekuga seotud finantsküsimustes. Analüüsist selgus, et enne referendumit Hasselittise toimunud reisile ei kaasatud linnaametnikke, kohal käisid vaid Tallinna Televisiooni esindajad ja Tallinna linna esinduse juht Euroopa Liidus, et tuua Eesti meediasse olustikukirjeldusi tasuta ühistranspordi kasuks. Ametnike külastused erinevatesse tasuta ühistranspordi rakendavatesse linnadesse toimusid vahetult enne üleminekut ning juba rakendamise ajal, mis viitab asjaolule, et eeskujusid ning kontakte linnadega, kus tasuta ühistranspordi juba rakendati, hakati otsima pigem tagantjäreli. Kui Dolowitz ja Marsh (2000, 10) väidavad, et ülevõtmisel tuginetakse tihti konsultantide nõuannetele, siis vaid ühe intervjuu käigus mainitakse kaudselt ühe eksperdi arvamuse küsimist. Osapoolte mittekaasamine viitab veelkord sellele, et ülevõtmine on toimunud retoorikana.

Magistritöös jõudsin tulemusele, et Tallinna tasuta ühistranspordile üleminekul on teiste linnade eeskujule algselt küll väga palju viidatud, kuid analüüsi põhjal võib järeldada, et see on toimunud vaid idee näitel tõendusena, et tehtud otsust õigustada. Seetõttu toimusid kogu ülemineku protsessi ettevalmistused tohutul kiirusel, millele viitavad nii intervjuud kui ka asjaolu, et juba paar päeva pärast referendumit tutvustas Allan Alaküla Hollandis toimunud konverentsil tasuta ühistranspordile üleminekut. Viidatud on küll võimalikule ülevõtmisele, mis aga analüüsi põhjal jäi tegelikult retoorika tasemele, kuna ülevõtmist otseselt ei toimunud. Ka Stone (1999, 56) on leidnud, et teiste riikide eeskujude võidakse kasutada ka ainult sümbolisel eesmärgil, et tagada poliitiline edu. Kuna tasuta ühistranspordile üleminek Tallinnas on toimunud sümbolisel eesmärgil lühiajaliste eesmärkide saavutamiseks, puuduvad enne üleminekut teostatud analüüsid ja hindamised ning seetõttu ei ole ka opositsiooniesindajaid ja ametnikke protsessi kaasatud. Tasuta ühistranspordile üleminekul on justkui rakendatud Rose'i (1993, 31) poolt välja pakutud inspiratsioonimeetodit, mida võib ülevõtmiseks kasutada, kuid mis enamjaolt jääb pigem spekulatsiooniks kui teistelt riikidelt õppimise tasemele. Kui 2005. aastal jäi tasuta ühistranspordile üleminek teostamata, kuna puudus kindel nägemus selle rakendamise

osas, siis 2013. aastast hakkas Tallinnas kehtima tasuta ühistransport ilma eelneva analüüsita - oli vaid ühe erakonna nägemus ja tõekspidamised.

## **2.4 Poliitikasoovitused**

Kuna käesolev magistritöö on teoreetilise suunitlusega ja ei võimalda teha üks-üheseid poliitikasoovitusi, siis tuginedes analüüsi tulemustele ja tehtud järeldustele, antakse käesolevas peatükis soovitusi, kuidas selliseid protsesse paremini mõista ning mida tuleks teha, et teiste riikide kogemuste kasutamine ei jääks pelgalt retoorikaks.

Esmalt on oluline kaardistada, mis motiividel soovitakse poliitikat üle kanda või eeskujuna rakendada. Eesmärkide seadmine võimaldab juba varakult hakata otsima riike, kus midagi sarnast on tehtud, et selle põhjal valida eeskujud vastavalt oma vajadustele. Kindlasti ei tohiks poliitikate ülevõtmisel jääda ainsaks kriteeriumiks mujal toimivad sarnased eeskujud. Otsimisel tuleks tähelepanu pöörata ka riikidevahelistele erinevustele, kuna poliitikate ülevõtmise puhul on oluliseks eelduseks sarnased lähtekohad. Sarnase keskkonna olemasolu võimaldab ülevõtmise protsessi lihtsustada ning seda koduriigi oludes paremini ellu rakendada.

Sobivate riikide leidmisel tuleks teostada eelanalüüsi nii riigi enda kui ka teise riigi hetkeolukordade hindamiseks, et nende põhjal teostada sobivuse analüüs. Analüüside teostamine võimaldab saada ülevaate reformi sisulistest mõjudest, mille puhul järgitakse, kuidas toimus ülevõtmisele eelnev protsess, kui tulemuslik on antud reform seni olnud, millised on poliitikaga kaasnenud positiivsed ja negatiivsed aspektid ning nende mõjud teistele poliitikasektoritele, et oma tegevusi planeerida ning ellu viia. Samuti tuleks vaadelda, kas antud poliitika ülevõtmine nõuaks eelnevalt mingeid olulisi muudatusi või uuendusi, et seda koduriigis rakendada. Kuna analüüside teostamine on ajamahukas, tuleks otsuste vastuvõtmiseks jätta piisavalt aega, et üleminekul saadud tulemustega arvestada.

Poliitikate ülevõtmise protsessi tuleks kaasata relevantseid osapooli, et vältida olukordi, kus ülevõtmine võib muutuda vaid ühe sihtrühma eesmärgiks. Seetõttu peaks protsessi kaasama kindlasti valdkonna eksperte, kelle erapooletute arvamustega ülevõtmisel arvestada. Ka ametnike kaasamine ülevõtmisel on äärmiselt oluline, kuna nende kaudu toimub info otsimine ja selle analüüsimine hilisemaks rakendamiseks. Osapoolte kaasamine võib muuta ülevõtmise sujuvamaks, kuna arvestatakse erinevate gruppide hinnanguga antud protsessile.

Poliitikate ülevõtmisel peaks eelnevalt kalkuleerima, kui suured kulutused ülevõtmisega kaasnevad. Finantskalkulatsiooni olemasolu aitaks paremini hinnata, kas olemasolevate

vahendite juures on ülevõtmine võimalik ning millised uued kulutused sellega kaasneda võivad. Kui ülevõtmine toob endaga kaasa kulutuste olulise tõusu, tuleks vaadelda, millistest eelarvelistest vahenditest oleks võimalik need katta või tuleks hoopiski kehtestada uusi meetmeid, millest üleminekuga kaasnevad kulutused finantseerida. Samamoodi peaks vaatlema seda, kas ülevõtmisele minevaid vahendeid oleks otstarbekam rakendada hoopis mõnes teises valdkonnas. Ülevõtmisele eelnev protsess peaks sisaldama põhjalikku kulu-tulu analüüsi.

Antud soovitude järgimine võimaldab poliitikakujundajatel ülevõtmise protsessi paremini juhtida ning juba eelotsustusprotsessis pöörata suuremat tähelepanu võimalikele riskidele ja seeläbi plaanitavaid muudatusi avalikkusele paremini põhjendada. Kui aga kõiki eespool nimetatud soovitusi on eiratud, siis on avalikkusel alust arvata, et ülevõtmine on toimunud vaid retoorilistel eesmärkidel.

## KOKKUVÕTE

Poliitikakujundamisel otsitakse üha rohkem eeskju teistest poliitilistest süsteemidest. Riigid tunnevad huvi, mida sarnast on teiste poolt juba teostatud ning kuidas seda oma oludes tööle rakendada, arvestades seejuures juba teiste eeskjude ja kogemustega. Teiste riikide eeskjude rakendamine võimaldab olemasolevatele probleemidele kiiresti ja lihtsalt lahendusi leida. Sageli aga võib ülevõtmise eesmärgiks olla ka poliitiline argumentatsioon, kus poliitikate ülevõtmist kasutatakse kui tõendust olemasoleva otsuse õigustamiseks. Selliseid lahendusi kasutatakse tihti vahetult enne valimisi, et otsustusprotsesse mõjutada.

Antud magistritöö raames uuriti, kas ja kuidas on kasutatud Tallinna tasuta ühistranspordile üleminekul teiste riikide kogemusi. Kui meediasse ilmus esmakordselt Edgar Savisaare artikkel võimalikust üleminekust tasuta ühistranspordile, viidati juba edukalt tasuta sõitu pakutavatest linnadest Hasseltile ja Aubagne'ile, kelle kogemustega ka lähemalt tutvuti. Motiive, miks just nimetatud linnad eeskjudeks valiti oli mitmeid: Hasselti puhul oli tegemist esimese tasuta ühistranspordilinnaga, kellega Tallinnal tekkis kontakt ning piirkonna keskusega, kus sõitjate voog oli Tallinnale sarnane. Aubagne'i eeskju seletati põhjusel, et sealne üleminek oli toimunud poliitilisel ajendil. Analüüsi ja järelduste põhjal aga selgus, et nimetatud linnade eeskjule on toetunud ainult idee näitel, et võita avalikkuse toetust. Sisuliselt aga ei ole linnadelt midagi üle võetud, on vaid viidatud nende kogemusele.

Eesmäärke, miks tasuta ühistransporti kehtestada sooviti oli mitmeid ja vastandlikke. Teatud eesmärkide täitmised oleksid nõudnud pikemaajalisi ja põhjalikumaid uuringuid, mistõttu on töö autoril alust väita, et tasuta ühistranspordile ülemineku peamiseks eesmärgiks oli siiski poliitilise edu saavutamine, mida enne valimisi rakendati. Seda kinnitab ka asjaolu, et üleminekul tasuta ühistranspordile puudusid eelnevad sisulised mõjuanalüüsid nii Eesti juhtumi kohta üldiselt, eeskujuriikide kohta spetsiifiliselt, kui ka eeskujuriikide sobivuse kohta.

Üleminekule eelnevalt puudusid ka selleks eraldi moodustatud töörühmad ning laiem arutelu opositsioonierakondadega. Lisaks ei olnud protsessi kaasatud ametnikke, kes aga teooria kohaselt mängivad ülevõtmises olulist rolli nii info otsimises, edastamises, kui ka selle

analüüsimises. Analüüsi põhjal selgunud osapoolte mitte kaasatus viitab taaskord sellele, et teiste riikide näidete kasutamine tasuta ühistranspordile üleminekul oli vaid sümboolne.

Kokkuvõttes võib käesoleva magistritöö põhjal järeldada, et tasuta ühistranspordile üleminekul Tallinnas, sündis esmalt Linnavalitsuse poolt poliitiline otsus ning alles hiljem hakati otsima eeskujusid ning kontakte riikidega, kes juba tasuta ühistransporti rakendasid, mis viitab sellele, et ülevõtmine on olnud poliitiline retoorika. Selline tegutsemine võimaldas poliitikakujundajatel üleminekut tasuta ühistranspordile paremini põhjendada ning saada linnaelanikelt suuremat toetust. Fakti, et sisulist ülevõtmist antud juhtumi puhul ei ole toimunud, on vaid lihtsaltviidatud eeskujudele, kus juba tasuta ühistransporti rakendati, kinnitavad ka poliitika ülevõtmise protsessi traditsiooniliste osapoolte olematu kaasmine ja analüüsde puudumine.

## SUMMARY

### **„Using the experience of others states in policy-making –the example of establishing free public transport in Tallinn“**

People learn and change their behavior based on the experience of others, similarly, governments can study how certain political methods have worked in the past, instead of developing them completely from the beginning (Marsh, Sherman 2009, 282). Accordingly, it has been observed that policy-makers are increasingly looking for knowledge and ideas about institutions and programs from other political settings, in order to find out how they function there (Dolowitz, Marsh 2000, 7).

An article about the possible adoption of free public transport in Tallinn appeared in January 11, 2012, which cited the examples of Hasselt and Aubagne – small cities where the system was already in use. In later publications, it has been also stated that Hasselt was the first city to adopt free public transport with which Tallinn contacted and whose experience was studied more closely to obtain ideas for establishing the system in Tallinn. (Savisaar 2012a; Savisaar 2012b). A year later the new system was already in use in Tallinn. On January 1 2013, Tallinn became the largest city in the world to offer free public transport to its residents (Cats et al., 2012, 3).

The aforementioned information gives the author a foundation to inquire into whether and how has Tallinn used the experience of other states in the process of adopting free public transport.

The theoretical part of the thesis gives an overview of the concepts used when discussing policy transfers and the causes of policy transfers. In addition, process participants, possible transferred objects, impacting factors and the possible success or failure of the whole process are being examined. It is possible to distinguish between voluntary and involuntary policy transfers, in this master's thesis the main focus is on voluntary transfer. The term “policy transfer” is taken from Dolowitz and Marsh (1996, 344) The empirical part gives a chronological overview of the process of adopting free public transport, in order to detect policy transfers. The conclusion gives

an assessment of what role the policy transfer process has played in adopting free public transport in Tallinn, how thorough were the analyses before the transition, and whether this can be considered as an example of policy transfer. The author uses qualitative research method to perform the analysis. Seven semi-structured interviews were conducted, additionally, document analysis was used.

In the very first media publication about the possible adoption of free public transport (an article by Edgar Savisaar), the cities of Hasselt and Aubagne<sup>1</sup> which already had successfully adopted free public transport, were cited. Hasselt is also the centre of a region, where the passenger flow is more similar to the one in Tallinn, and in Aubagne<sup>1</sup>, the adoption of free public transport took place due to political reasons. Therefore, these small cities were chosen as examples. Public transport conditions in Hasselt also found coverage in Estonian media before the poll. However, in the course of analysis and conclusion, it was found that officials were acquainted with the experience of the aforementioned cities immediately before and even after adopting free public transport, therefore the previous experience could not have been applied in Tallinn. It can be claimed that the examples of other cities were only used at the idea level, and as a pretense to justify the decision to adopt free public transport.

The thesis found that the aims of adopting free public transport were various and sometimes contradictory. Achieving certain objectives would have required a longer and more thorough research, which gives the author basis to think that the main aim of adopting free public transport system was to achieve political success before the elections. This is also confirmed by the lack of impact analysis before adopting free public transport. There were neither working teams nor a wider discussion with the opposition political parties, which shows that using examples of other states was only symbolic. The analysis also found that very few participants were included in the discussions, which also caused a lack of knowledge among the officials regarding their job tasks.

The examples of other cities have been often cited while adopting free public transport in Tallinn, however, based on the analysis, it can be concluded that adoption has taken place at the idea level only, and as a means of justifying the decision made. Possible transfer has been referred to, but this is only rhetoric, as no transfer actually has taken place. Tallinn City Government first made the decision and only after that they began to search examples and contacts with states that have already adopted free public transport. This shows that transfer has taken place only at the idea level. Proceeding in this manner helped to justify the adoption and gather more support from the city residents.

## KASUTATUD KIRJANDUS

- Aas, T. (2012a) vastus Andra Veidemannile 14.02.2012, nr LV-1/854 „Linnavalitsuse plaani osas üle minna tasuta ühistranspordile.“ Kättesaadav: <https://aktal.tallinnlv.ee/static/Aruparimised/Dokumendid/apvdok1068.pdf>, 18.september, 2013.
- Aas, T. (2012b) vastus Jaak Juskele 04.04.2012, nr LV-1/3240 „Seoses ühistranspordi korraldamisega.“ Kättesaadav: <https://aktal.tallinnlv.ee/static/Aruparimised/Dokumendid/apvdok1097.pdf>, 18.september, 2013.
- Aas, T. (2012c) vastus Ants Leemetsale 18.04.2012, nr LV-1/3915 „Tasuta ühistranspordi katteallikatest.“ Kättesaadav: <https://aktal.tallinnlv.ee/static/Aruparimised/Dokumendid/apvdok1118.pdf>, 19.september, 2013.
- Belter, T., Harten, M. and Sorof, S. (2011). „*Advantages and disadvantages of free public transport services.*“ Kättesaadav: [http://www.google.ee/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CCkQFjAA&url=http%3A%2F%2Fenercitee.eu%2Ffiles%2Fdokumente%2FSubprojects%2FSUSTRAMM%2FSustraMM\\_Free\\_public\\_transport.pdf&ei=GMNKU5\\_ZE4nb7Abiz4CYDQ&usg=AFQjCNH5CRVCcCvytl2C77UErx1uUjcqUQ&bvm=bv.64542518,d.ZGU](http://www.google.ee/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CCkQFjAA&url=http%3A%2F%2Fenercitee.eu%2Ffiles%2Fdokumente%2FSubprojects%2FSUSTRAMM%2FSustraMM_Free_public_transport.pdf&ei=GMNKU5_ZE4nb7Abiz4CYDQ&usg=AFQjCNH5CRVCcCvytl2C77UErx1uUjcqUQ&bvm=bv.64542518,d.ZGU), 19.september, 2013.
- Bennett C.J. (1991) „Review Article: What Is Policy Convergence and What Causes It.“ *British Journal of Political Science*, Vol. 21, No. 2, 215-233.
- Benson D. and Jordan, A. (2011) „What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited.“ *Political Studies Review*, Vol. 9, 366-378.



- Cats, O., Eliasson, J. and Susilo, Y (2012) „*Impacts of Free PT, Tallinn – Evaluation Framework.*“ Kättesaadav: <http://www.tallinn.ee/eng/tasutauhistransport/g9616s62872>, 22.september, 2013.
- Covenant of Mayors (2013) „Is free public transport sustainable? New Covenant of Mayors video in Tallinn.” *Covenant of Mayors* 03.mai, 2013. Kättesaadav: [http://www.eumayors.eu/news\\_en.html?id\\_news=460](http://www.eumayors.eu/news_en.html?id_news=460), 21.november, 2013.
- Dolowitz D.P. and Marsh, D. (1996) „Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature.” *Political Studies*, Vol. 44, 343-357.
- Dolowitz D.P. and Marsh, D. (2000) „Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making.” *Governance*, Vol. 13, No. 1, 5-24.
- Dolowitz D.P. (2003) „A Policy-maker`s Guide to Policy Transfer.” *The Political Quarterly*, Vol. 74, No. 1, 101-108.
- Dolowitz D.P. and Marsh, D. (2012) „The Future of Policy Transfer Research.” *Political Studies Review*, Vol. 10, 339-345.
- Dussauge-Laguna M.I. (2013) “Policy Transfer as a “Contested” Process.” *International Journal of Public Administration*, Vol. 36, 686-694.
- Elkins Z. and Simmons B. (2005) “On Waves, Clusters and Diffusion: A Conceptual Framework.” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 598, 33-51.
- Evans, M. and Davies J. (1999) „Understanding policy transfer: a multi-level, multi-disciplinary perspective.“ *Public Administration*, Vol. 77, No. 2, 361-385.
- Evans, M. (2006) „At the interface between theory and practice – policy transfer and lesson drawing.“ *Public Administration*, Vol.84, No. 2, 479-515.
- Fischer, F., Miller, J.G. and Sidney, S.M (2006) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. United States: CRC Press.
- Gilardi F. (2010) “Who Learns from What in Policy Diffusion Processes?” *American Journal of Political Science*, Vol. 54, No. 3, 650-666.

- Goeverden, C., Koelemeijer, J., Peeters, P. and Rietveld, P. (2006) „Subsidies in public transport.“ *European Transport*, No. 32, 5-25. Kättesaadav: [http://www.openstarts.units.it/dspace/bitstream/10077/5892/1/vanGoeverden\\_et\\_al\\_ET32.pdf](http://www.openstarts.units.it/dspace/bitstream/10077/5892/1/vanGoeverden_et_al_ET32.pdf), 17.november, 2013.
- Hall, A.P. (1993) “Policy Paradigms, Social Learning, and the State; The Case of Economic Policymaking in Britain.” *Comparative Politics*, Vol.25, No. 3, 275-296.
- Halpin, D., Troyna, B. (1995) “The Politics of Education Policy Borrowing.” *Comparative Education*, Vol. 31, No. 3, 303-310.
- Hirsjärvi S., Remes P., Sajavaara P. (2005) *Uuri ja kirjuta*. Tallinn: Medicina.
- Jacoby, W. (2001). “The Imitation-Innovation Trade-Off: Does “Borrowing Dull the Edge of Husbandry?” *Comparative Political Studies*, Vol. 34, No. 3, 263-293.
- Juske, J. (2012) küsimus Arvo Sarapuule 22.03.2012, nr F1-11.2/185 „Seoses ühistranspordi korraldusega.“ Kättesaadav: <https://aktal.tallinnlv.ee/static/Aruparimised/Dokumendid/apdok1097.pdf>, 18, september, 2013.
- Jõesaar, T. (2013) „Tallinna eeskuju Hasselt loobus priist ühistranspordist.“ *Eesti Päevaleht*, 22.august, nr 163.
- Leemets, A. (2012) küsimus Edgar Savisaarele 05.04.2012, nr F1-11.2/235 „Tasuta ühistranspordi katteallikatest.“ Kättesaadav: <https://aktal.tallinnlv.ee/static/Aruparimised/Dokumendid/apdok1118.pdf>, 18, september, 2012.
- Lutz, L. (1989) „Emulation and Policy Adoptions in the Canadian Provinces.“ *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 22, 147-154.
- Marsh, D. and Sharman J.C. (2009) „Policy diffusion and policy transfer.“ *Policy Studies*, Vol. 30, No.3, 269-288.
- Marsh, D. and McConnell A. (2010) „Towards a framework for establishing policy success.“ *Public Administration*, Vol. 88, No. 2, 564-583.

- Mossberger, K. and Wolman, H. (2003) „Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations.“ *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 3, 428-440.
- Page, E. and ja Wolman, H. (2002). “Policy Transfer among Local Governments: An Information-Theory Approach.” *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 15, No. 4, 477-501.
- Perone, J. S. (2002) „*Advantages and Disadvantages of Fare-Free Transit Policy.*” Kättesaadav: [http://www.dot.state.fl.us/research-center/Completed\\_Proj/Summary\\_PTO/FDOT\\_BC137\\_38\\_FF\\_rpt.pdf](http://www.dot.state.fl.us/research-center/Completed_Proj/Summary_PTO/FDOT_BC137_38_FF_rpt.pdf), 18.september, 2013.
- Phillips, D. and Ochs K. (2003) „Processes of Policy Borrowing in Education: some explanatory and analytical devices.“ *Comparative Education*, Vol. 39, No. 4, 451-461.
- Randma-Liiv, T. and Kruusenberg, R. (2012) „Policy Transfer in immature policy environments: motives, scope, role models and agents.“ *Public Administration and Development*, Vol. 32, 154-166.
- Rose R. (1993) *Lesson-drawing in Public Policy: A Guide to Learning across Time and Space*. New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- Rose, R. (2005) *Learning from Comparative Public Policy: A practical guide*. London, New York: Routledge.
- Savisaar, E. (2012a) „Ühistransport olgu Tallinnas tasuta.“ *Õhtuleht*, 11.jaanuar, nr 9.
- Savisaar, E. (2012b). „*Tasuta ühistransport toob Tallinnale tuntust.*” Kättesaadav: <http://linnapea.tallinn.ee/2012/10/>, 20.september, 2013.
- Sirkel, R. (2001). *Turundusuuring*. Tallinn: Ilo Print.
- Stone, D. (1999) „Learning lessons and transferring policy across time, space and disciplines.“ *Politics*, Vol.19, No. 1, 51-59.
- Stone, D. (2000) „Non-Governmental policy Transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes.“ *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol.13, No.1, 45-62.

- Stone, D. (2004) „Transfer Agents and Global Networks in the „Transnationalization“ of Policy.“ *Journal of European Public Policy*, Vol.11, No.3, 545-566.
- Tallinna linna kodulehekül. (2012a) „Linnaelanike küsitlus.“ Kättesaadav: <http://www.tallinn.ee/est/tasutauhistransport/Linnaelanike-kusitus>, 21.september, 2013.
- Tallinna linna kodulehekül. (2012b) „Tulekul rahvusvaheline tasuta ühistranspordi konverents.“ Kättesaadav: <http://www.tallinn.ee/est/Tulekul-rahvusvaheline-tasuta-uhistranspordi-konverents-2>, 20.september, 2013.
- Tallinna linna kodulehekül. (2013c) „Tasuta ühistranspordi teemalised konverentsid.“ Kättesaadav: <http://www.tallinn.ee/est/tasutauhistransport/Tasuta-uhistranspordi-teemalised-konverentsid>, 01.veebbruar,2014.
- Tallinna linna kodulehekül. (2014d) „Tallinna elanike arv.“ Kättesaadav: <http://www.tallinn.ee/est/Tallinna-elanike-arv>, 01.veeburar, 2014.
- Tallinna Linnavalitsuse istung. (2012) Tallinna Linnavolikogu määruse eelnõu „Tallinna ühistranspordis sõidu eest tasumise kord ja sõidupiletite hinnad“ Kättesaadav: <http://www.tallinnlv.ee/lvistung/bin/agendalist1.asp?meeting=763>, 21.september, 2013.
- Tallinna Linnavolikogu istung. (2012a) „Tallinna ühistranspordis sõidu eest tasumise kord ja sõidupiletite hinnad.“ Kättesaadav: [https://aktal.tallinnlv.ee/static/Koosolekud/kpr5060.html?eelnou\\_id=7617](https://aktal.tallinnlv.ee/static/Koosolekud/kpr5060.html?eelnou_id=7617), 21.september, 2013.
- Tallinna Linnavolikogu hääletustulemused. (2012b) „Tallinna ühistranspordis sõidu eest tasumise kord ja sõidupiletite hinnad.“ Kättesaadav: <https://aktal.tallinnlv.ee/static/Koosolekud/Dokumendid/htdok8649.htm>, 21.september, 2013.
- Tallinna Televisiooni kodulehekül. (2012a) „Tasuta ühistransport on tulevik“, 08.märts. Kättesaadav: <http://www.tallinnatv.eu/index.php?id=1933>, 22.oktoober, 2013.
- Tallinna Televisioon kodulehekül. (2012b) „Linnaliiklus“, 18. oktoober. Kättesaadav: <http://www.tallinnatv.eu/index.php?id=3133>, 22.oktoober, 2013.

- The Bulletin (2013) „Hasselt ends free public transport scheme.” *The Bulletin*, 16. aprill, 2013.  
Kättesaadav: <http://www.xpats.com/hasselt-ends-free-public-transport-scheme>,  
22.september, 2013.
- Throgmorton, J.A. (1991) “The rhetorics of policy analysis.” *Policy Sciences*, Vol. 24, 153-179.
- Tooming, U. (2012) „Tasuta bussisõidu kulude katteallikad on segased.” *Postimees*, 20.märts, nr 68.
- TV3 (2012) „Seitsmesed uudised“ 26. oktoober. Kättesaadav:  
<http://www.tv3play.ee/play/285460/>, 20.september, 2013.
- UCLG Committee on Social Inclusion, Participatory Democracy and Human Rights. (2009).  
„Aubagne and Etoile Region, France: Free public transport.” Kättesaadav:  
[http://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Aubagne\\_2010\\_en\\_final\\_0.pdf](http://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Aubagne_2010_en_final_0.pdf), 22.november,  
2013.
- Veidemann, A. (2012) küsimus abilinnapea Taavi Aasale 26.01.2012, nr F1-11.2/47  
„Linnavalitsuse plaani osas üle minna tasuta ühistranspordile.” Kättesaadav:  
<https://aktal.tallinnlv.ee/static/Aruparimised/Dokumendid/apdok1068.pdf>, 18.september,  
2013.
- Villemi, M. (2012) “Ühistranspordi ümberkorraldamine eeldab põhjalikku analüüsi.” *Postimees*,  
22.märts, nr 70.
- Wolman, H. (1992) “Understanding Cross-National Policy Transfers: The Case of Britain and  
US.” *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 5, No. 1,  
27-45.
- Õunmaa, O. (2012) „Edukas tasuta ühistransport Belgias: „Meie inimesed hakkaksid mässama,  
kui peaksid sõidu eest maksma!” *Pealinn*, 19.märts, nr 360.

## Lisa 1 Intervjuude andmed

<b>Intervjuu tähis</b>	<b>Institutsioon</b>	<b>Intervjuu liik</b>	<b>Läbiviimise kuupäev</b>
A	Tallinna Transpordiamet	Vahetu vestlus	22.oktoober 2013
B	Tallinna Linnakantselei	Vahetu vestlus	28.oktoober 2013
C	Tallinna Linnavolikogu	Vahetu vestlus	07.november 2013
D	Tallinna Linnatranspordi AS	Vahetu vestlus	12.november 2013
E	Tallinna Linnavolikogu	Vahetu vestlus	15.november 2013
F	Tallinna Linnavalitsus	Vahetu vestlus	21.november 2013
G	Reformierakond	Vahetu vestlus	28.november 2013

## Lisa 2 Küsimused intervjueeritavatele

1. Millal hakkasite esmakordselt tasuta ühistranspordi teemaga tegelema ja kuidas see teema tõstas Teie töökorda?
2. Milline nägi tasuta ühistranspordile üleminekule eelnev töökorraldus välja – moodustati erinevaid töörühmi, värvati juurde uusi ametnikke? Kes töörühma kuulusid (palun nimetage nimi ja organisatsioon)? Kuidas toimus omavaheline koostöö?
3. Kas enne tasuta ühistranspordile üleminekut toimusid mõju- ja tasuvusanalüüsid?
  - 3.1 Kui jah, siis millised olid kõige olulisemad analüüsid?
  - 3.2 Mis olid nende peamised tulemused?
  - 3.3 Kui ei, siis palun tooge välja põhjused, miks analüüse ei toimunud?
4. Kas tutvuti ka teiste riikide analüüsidega/uuringutega tasuta ühistranspordi kohta? Palun nimetage need riigid? Millised on Teie hinnangul kõige olulisemad uuringud, kas oskate mõnda täpsemalt nimetada?
5. Kas Teie hinnangul oli tasuta ühistranspordile üleminekule eelnev analüüs piisav? Palun põhjendage oma vastust.
6. Milliste välisriikide eeskuju kasutati Tallinna ühistranspordi loomisel?
  - 6.1 Miks ja kuidas need kontaktid tekkisid?
  - 6.2 - Kellega tekkis Tallinnal esimene kontakt tasuta ühistranspordi teemal?
7. Meedias on viidatud, et Tallinna ametnikud käisid Hasseltis tasuta ühistranspordiga tutvumas. Palun nimetage need ametnikud?
  - 7.1 Millal nimetatud reis toimus ja kellega kohtuti?
  - 7.2 Kas Hasselti tasuta ühistranspordi korraldusega tutvudes saadi kaasa konkreetseid ideid, mida praegu rakendatakse ka Tallinnas? Kui jah, siis palun nimetage need ideed/kui ei, siis palun põhjendage miks.
8. Milliste riikidega lisaks toimus suhtlus tasuta ühistranspordi teemal?

### **Lisa 3 Tasuta ühistranspordi korraldus Hasseltis ja Aubagne`is**

#### **Hasselt**

Hasseltis võeti kasutusele tasuta ühistransport, kuna liikluses valitses tõsine probleem ning sõiduautode suur hulk ja parkimiskohtade vähesus tekitasid kõigile liiklejatele pettumust (Belter et al., 2011, 9).

Enne kui Hasseltis tehti tasuta ühistransport, suurendati bussiliinide arvu – 4 liini asemele tehti 11 liini ning bussid pandi käima suure tihedusega. Tekitati liinivõrk, kus süstikbussid pandi käima iga 5 minuti tagant ja põhiliinid 15 minutilise intervalliga. (TV3 „Seitsmesed uudised“ 2012) Kõik need bussid sõitsid linna piires tasuta ning seda võimalust said kasutada nii elanikud, kui ka turistid. Kogu Flandria ühistranspordi maksumusest kattis regionaalvalitsus 75% ja 25% sõidu maksumusest maksid sõitjad, ostes pileti. Hasselt maksis selle 25% ise kinni. (Õunmaa 2012)

01.05.2013 loobus Hasselt ametlikult tasuta ühistranspordist seoses riigi dotatsiooni vähendamisega linnatranspordile (The Bulletin). 2013. aasta augustis toimunud rahvusvahelise suvekooli raames „Tasuta ühistranspordi kapital,“ tõi Hasselti esindaja Mark Verachtert loobumise põhjuseks välja selle kulukust. 16 aastaga kasvas tasuta ühistranspordi kasutajate arv 12 korda, kuid samamoodi kasvasid ka kulud. Kui 1997. aastal läks ühistranspordi ülalpidamiseks umbes 275 000 eurot, siis 2013. aastal oli see summa juba 1,8 miljonit eurot. Tasuta ühistransport ei andnud Hasseltis soovitud tulemusi ja ka austokasutus ei vähenenud märkimisväärselt. Vaid 16% inimesi istus autost bussi ümber, jalgrattureist hakkas 12% bussiga sõitma ja jalakäijaist 9%. (Jõesaar 2013)

Rahaliste piirangute tõttu saavad nüüdseks bussi võrgustikku tasuta kasutada ainult teatud sihtgrupid: kuni 19. aastased noored, eakad vanuses 65+ ning igauks, kes kvalifitseerub mingil moel sotsiaaltoetuste saamisele. Kõik teised peavad maksma piletihinna eest 0,60 eurot, mis on siiski odavam, kui ülejäänud Belgias. (Covenant of Mayors 2013)



## **Aubagne`i**

Aubagne`is kehtib tasuta ühistransport alates 15.05.2009 aastast ning kokku on seal 11 regulaarliini. Enne tasuta ühistranspordile üleminekut Aubagne`is reorganiseeriti võrgud ja graafikud. (TV3 „Seitsmesed uudised“ 2012)

Aubagne`i linnapiirkonna presidendi arvates on tasuta ühistransport samasugune inimeste põhiõigus, nagu seda on tasuta haridus, esmane arstiabi, õhk ja vesi. Seetõttu mõeldi 2008. aasta kohalikeks valimisteks valmistudes välja tasuta ühistranspordi võimaldamise idee. Selle ettevõtmise kaudu taheti jõuda valijateni, kes ootasid suuremat liikumisvabadust, puhtamat õhku ja kodanike võrdsust. (Tallinna Televisioon 2012, b) Valimisprotsessi ajal oli tasuta ühistranspordi poliitika kujundamise protsessi kaasatud nii linna aktivistid, linnapea, erakonnad, ettevõtete juhid, ettevõtete ühendused ja naaberpiirkondade nõukogud, kes kohtusid ideede vahetamiseks avalikel koosolekutel. (UCLG Committee on Social Inclusion, Participatory Democracy and Human Rights 2009, 5)

Nii juhibki 2008-2014 aasta valimisprogrammi tasuta bussisõidu idee, millele algselt küll vastaseid ei olnud, kuid pigem kaheldi selles. Kuna tasuta bussisõit on kõigile tasuta, siis on see linna toonud seetõttu ka rohkem turiste. Reisijatel ei ole sõitmiseks vaja mingit eraldi kaarti ning reisijate arvu jälgitakse ustele paigaldatud sensoritega. (Tallinna Televisioon 2012, b) Seetõttu on säästetud nii piletimüügisüsteemide, seadmete, kui ka järelvalve osas. Linn on tehtud otsusega igati rahul, kuna Aubagne`is on palju tööstusettevõtteid, antakse naaberomavalitsuste elanikele väike lisatõuge, et otsida töökoht Aubagne`i ettevõtetes. Prantsusmaal kehtib ettevõtetele transpordimaks ning nii maksavad Aubagne`i ettevõtted kaudselt kinni oma töötajate tasuta sõidu. (Jõesaar 2013)