

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL  
Majandusteaduskond  
Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Arvo Kuld

**ARUSAAMAD RIIGI ROLLIST EESTI EHTISTE OHUTUSE  
RIIKLIKU JÄRELEVALVE KONTEKSTIS**

Magistritöö

Õppekava Avaliku sektori juhtimine ja innovatsioon

Juhendaja: Illimar Ploom, PhD  
Kaasjuhendaja: Andu Rämmer, PhD

Tallinn 2019

Deklareerin, et olen koostanud töö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks. Töö pikkuseks on 11984 sõna sissejuhatusesest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Arvo Kuld .....  
(allkirjastatud digitaalselt)

Üliõpilase kood: 176422HAAM

Üliõpilase e-posti aadress: arvo.kuld@gmail.com

Juhendaja: Illimar Ploom, PhD:

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....  
(allkirjastatud digitaalselt)

Kaasjuhendaja Andu Rämmer, PhD:

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....  
(allkirjastatud digitaalselt)

Kaitsmiskomisjoni esimees:

Lubatud kaitsmisele

.....  
(nimi, allkiri (allkirjastatud digitaalselt))

# SISUKORD

SISUKORD.....	3
UURIMISTÖÖ LÜHIÜLEVAADE.....	5
SISSEJUHATUS.....	6
1    TEOREETILINE RAAMISTIK.....	9
1.1    Riigi roll ühiskonnas ja ehitusjärelvalves.....	9
1.1.1    Sekkuv riik.....	10
1.1.2    Neo-liberaalne riik.....	11
1.1.3    Riigimudelid post-kommunistlikes Kesk- ja Ida-Euroopa riikides.....	12
1.2    Avaliku halduse roll ühiskonnas ja ehitusjärelvalves.....	13
1.2.1    Weberi bürokraatlik haldusmudel.....	13
1.2.2    Uue avaliku halduse paradigma.....	14
1.2.3    Uuemad haldusmudelid.....	15
1.3    Arusaamad riiklikust ehitusjärelvalvest.....	16
1.4    Sotsiaalsete representatsioonide teooria.....	17
1.4.1    Sotsiaalsete representatsioonide empiirilised uuringud.....	20
2    EMPIIRILINE RAAMISTIK.....	23
2.1    Eesti haldussüsteemi kujunemine.....	23
2.2    Ehitiste ohutuse riiklik järelvalve tänases Eestis.....	24
3    METOODIKA.....	27
3.1    Uurimisprobleem.....	27
3.2    Uurimistöo eesmärk.....	28
3.3    Uurimisküsimused.....	28
3.4    Valimi moodustamine.....	28
3.5    Andmeanalüüsi meetod.....	30
4    TULEMUSED.....	31

4.1	Ehitusvaldkonna ametnike arusaamad .....	31
4.1.1	Ametnike arusaamad riigi üldisest rollist .....	31
4.1.2	Ametnikud riigi rollist ehitiste ohutuse tagamisel .....	33
4.1.3	Kokkuvõte küsitletud ametnike seisukohtadest .....	39
4.2	Ehitusvaldkonna sidusrühma spetsialistide seisukohad .....	39
4.2.1	Ehitusvaldkonna sidusrühma spetsialistide arusaamad riigi üldisest rollist .....	39
4.2.2	Ehitusvaldkonna sidusrühma esindajad riigi rollist ehitiste ohutuse tagamisel ..	41
4.2.3	Kokkuvõte sidusrühma spetsialistide seisukohtadest .....	44
4.3	Tavakodanike arusaamad .....	45
4.3.1	Tavakodanike arusaamad riigi üldisest rollist .....	45
4.3.2	Tavakodanike seisukohad ehitiste ohutuse tagamisel .....	46
4.3.3	Kokkuvõte tavakodanike arusaamadest .....	50
5	JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD .....	51
5.1	Uuringus osalenute arusaamad riigi rollist ühiskonnas .....	51
5.2	Uuringus osalenute arusaamad riigi rollist ehitusvaldkonnas .....	52
5.3	Riigi toimimise ja ehitusvaldkonna riikliku järelevalve ühilduvus .....	54
5.4	Kokkuvõtvalt uurimistöös avaldunud arusaamadest .....	55
5.5	Ettepanekud .....	56
	KOKKUVÕTE .....	57
	SUMMARY .....	58
	TABELITE LOETELU .....	61
	KASUTATUD ALLIKATE LOETELU .....	62
	LISAD .....	69
	Lisa 1. Intervjueeritute rühmad .....	69
	Lisa 2. Intervjuu raamistik .....	70

## UURIMISTÖÖ LÜHIÜLEVAADE

**Uurimisprobleem:** Täna Eestis on riigiparaadi kujundamisel lähtutud paljuski õhukese riigi printsiipidest ja uue avaliku halduse (*New Public Management (NPM)*) paradigmast. Samas aegajalt leiavad kodanikud, et nad ei tunnetata piisavat riigipoolset tuge oma probleemidele adekvaatsete lahenduste leidmisel.

**Uurimiseesmärk:** Siinses magistritöös analüüsib autor, kuidas ühtivad taasiseseisvunud Eesti riigikorralduslikud suundumused ehitusvaldkonna ametnike, ehitusvaldkonna sidusrühma spetsialistide ja erialalisi teadmisi mitteomavate tavakodanike arusaamadega riigi rollist, lähtudes konkreetselt ehitiste ohutuse riikliku järelevalve kontekstist.

**Uurimistöö disain, uurimismetoodika:** Andmete kogumiseks on autor teostanud silmast silma meetodil valdkondliku fookusega 19 poolstruktureeritud intervjuud ehitustegevuse valdkonnas erineva kompetentsuse ja kogemuste tasemega ühiskonnagruppides (ehitustegevuse valdkonna ametnikud, ehitustegevuse valdkonna spetsialistid, tavakodanikud). Intervjuudes avaldunud teabe analüüsimiseks on kasutatud kvalitatiivset uurimismetoodikat. Varieeruvate valdkondlike teadmistega gruppides kujunenud arusaamu selgitatakse sotsiaalsete representatsioonide teooria abil, mis heidab valgust erinevate gruppide arusaamadele ehitusjärelevalvest.

**Tulemused:** Uurimistöös avaldub, et küsitletud ehitusvaldkonnas erineva kompetentsuse tasemega rühmades valdavalt ei pooldata riigi laialdast sekkumist ühiskonna toimimisse. Riigil nähakse eelkõige ühiskonna raamistaja ja reeglite seadja rolli. Samas ehitussektoris nähakse riigil pigem olulist rolli valdkonnas ohutuse tagamisel. Kõik grupid ootavad riigilt ehitustegevuse valdkonnas reageeriva rolli asemel pigem intensiivsemalt ennetustegevusele panustamist. Uurimistöös ilmnevad nii variatsioonid kui harmoonia erinevate rühmade lõikes, aga avalduvad ka rühmasisesed ebakõlad. Seejuures ei ilmne sajaprotsendiliselt homogeensete arusaamadega rühma olemasolu.

**Uurimistöö olulisus:** Uurimistöö tulemused võimaldavad anda hea sisendi ehitusvaldkonna riikliku järelevalve iseloomu edaspidiseks kujundamiseks.

**Võtmesõnad:** Riigi roll, avalik haldus, riiklik järelevalve, sotsiaalsed representatsioonid

## SISSEJUHATUS

Eesti taastas iseseisvuse XX sajandi viimasel kümnendil. Lääne-Euroopas propageeriti siis laialdast privatiseerimist ja riigi tasandil võimalikult suurt detsentraliseerimist (Sarapuu 2012, 248). Levis arusaam, et parimal viisil tagab ühiskonna jätkusuutliku arengu minimaalriigi printsiipidest lähtuv riigikorraldus (Samier 2001, 258).

Olles okupeerituna aastaid kuulunud kommunistliku režiimiga Nõukogude Liitu, kus riik kontrollis laialdaselt ühiskonnas toimuvat, sooviti taasiseseisvunud Eesti riigikorraldus rajada nõukogudeaegsest diametraalselt teistsugustele alustele (Kalev, Roosmaa 2012, 26).

Seega on ajalooline taust mõjutanud taasiseseisvunud Eestit kujundama riigiaparaati peamiselt õhukese riigi paradigmade alusel struktuurselt detsentraliseerituks (Randma-Liiv 2005, 474). Ühtlasi on Eesti poliitikas kogu taasiseseisvumise perioodil domineerinud paremtsentrismlikud ideed (Pettai 2011, 144), nii on vähemasti poliitilises eliidis domineerimas arusaam, et mida vähem riiki, seda parem (Vetik *et al.* 2012, 461).

Samas aeg-ajalt avaldub ka Eestis paradigmaatiline paradoks post-kommunistlikule ühiskonnale omase üldise ideoloogilise õhukese riigi printsiipide (Chelcea, Druță 2016, 537) ja kodanike reaalse ootuste vahel, kuna nad ei tunneta piisavat riigi tuge oma probleemidele adekvaatsete lahenduste leidmisel (Vetik 2012, 10).

Eriti teravalt tõstatub taoline vastuolulisus, kui ühiskonnas on toimunud paljude inimeste heaolu ja turvatunnet mõjutavad (õnnetus)juhtumid, mille realiseerumise tõenäosust võinuks minimeerida tõhusama ennetava iseloomuga riikliku järelevalve teostamisega.

Sedasi tõstatub ühiskonnas pidevalt riigisisese julgeoleku institutsioonidele suunatud ressursside piisavuse temaatika laialdasemalt pärast mõne suurema, ohvriterohkema liiklusavarii, (vingu)gaasiõnnetuse toimumist. Samuti on arstiabi kättesaadavuse, avalikkusele avatud ehitiste ligipääsetavuse, ehitiste üldise sihipärase kasutamise ohutuse tagamise teematikaga seonduv pälvimas laialdasemat kõnepinda valdkonnas probleemide ilmnemisel.

Siinse magistritööga soovib autor välja selgitada, kuivõrd ühtivad taasiseseisvunud Eesti riigikorralduslikud suundumused erinevates ühiskonnagruppides domineerivate arusaamadega riigi rollist, keskendudes konkreetsemalt ehitiste ohutuse riikliku järelevalve temaatikale.

Konkreetsemalt soovib autor püstitatud uurimiseesmärgist tulenevalt leida kõnekaid vastuseid järgmistele uurimisküsimustele:

- Millisel määral ühtib tänase Eesti üldine riigikorralduslik olemus ehitusjärelevalve valdkonnaga erineval tasandil kokku puutuvate gruppide ootuste ja arusaamadega?
- Millised on erinevate rühmade arusaamad ehitustegevuse valdkonna riikliku järelevalve rollist ja millistest üldistest sotsioloogilistest põhjustest need erinevused on tingitud?
- Kuivõrd on ühilduvad ehitusjärelevalve valdkonnaga erineval tasandil kokku puutuvates gruppides arusaamad riigi üldisest toimimisest ja nägemused ehitustegevuse valdkonnas riikliku järelevalve teostamise printsiipidest?

Uurimistöö selline fookus on asjakohane, kuna ehitistega on igapäevases kontaktis kõik inimesed, mistõttu on ehitiste ohutuse temaatika väga aktuaalne. Seejuures on tänases Eestis ehitusvaldkonna riikliku järelevalve funktsioon jagunenud NPM-le omaselt killustunult (Samier 2001, 244) erinevate institutsioonide vahel, mistõttu on ühetaoline järelevalve riigis pärsitud.

Ühtlasi on Riigikontroll teemakohases auditis leidnud, et Eestis on probleeme ehitiste ohutuse riikliku järelevalve toimimisega, leides, et erinevate institutsioonide vahel on koostöö puudulik ja infovahetus lünklik (Riigikontroll 2016).

Täiendavalt on temaatika piiritlemist mõjutanud ka autori isiklik mitmeaastane kogemus ehitusvaldkonnas.

Ehitusjärelevalvevaldkonnas toimuva uurimisel ei piisa vaid ühe konkreetse rühma (nt. ametnikud või ehitajad) seisukohtade teada saamisest. Ühiskonnas laiemalt levinud teadmistest, suhtumistest ja arusaamadest võimalikult parema ülevaate saamine eeldab erinevates ühiskondlikes rühmades väljakujunenud temaatiliste arusaamade väljaselgitamist. Seetõttu kasutab autor uurimiseesmärgi saavutamiseks sobivaima meetodika raamistamiseks sotsiaalsete representatsioonide teooriat (SRT), kuna see selgitab, miks varieeruvad ehitusvaldkonnas erinevaid huve, eesmärke ja seisukohti omavate gruppide arusaamad mitte ainult järelevalvest, vaid ka ehitustegevuse valdkonnas toimuvast ja riigi toimimise alusprintsiipidest.

SRT kohaselt käsitletakse mistahes protsessist, nähtusest või sündmusest mõttekaaslaste vahelise kommunikatsiooni käigus konkreetses aegruumis väljakujunenud konsensuslikke arusaamu jagavaid inimesi rühmadena, sest neid ühendavad nende positsioonist tulenevad ühised huvid (Moscovici 1984, 13; 2000, 27).

Taolisest uurimisülesande püstitusest johtuvalt viis autor silmast silma meetodil kolmes ehitustegevuse valdkonnas erinevaid kompetentse ja kogemusi omavas grupis (ehitusvaldkonna ametnikud, ehitusvaldkonna spetsialistid ja tavakodanikud) läbi poolstruktureeritud intervjuud. Kokku on perioodil veebruar-märts 2019 läbi viidud 19 intervjuud.

Intervjuude analüüsimiseks on kasutatud kvalitatiivset uurimismetoodikat. Selline metoodika võimaldab selgitada intervjuude raames avaldunud arusaamade kujunemist konkreetsest kontekstist lähtuvalt (Flick 2007, 9).

Varasemalt on Eestis ehitusjärelevalve temaatikat käsitlenud oma magistritöös Kajak (2014), keskendudes valdkondliku õiguskorralduse analüüsimisele. Siinse magistritöö fookuses olevaid arusaamu riigi rollist ehitusjärelevalve tagamisel käsitlevaid uurimistöid pole aga autorile teadaolevalt varasemalt Eestis teostatud. Seega võimaldavad uurimistöo tulemused anda head sisendit ehitusvaldkonna riikliku järelevalve iseloomu edaspidiseks kujundamiseks.

Struktuurselt on magistritöös viis peatükki. Esimene peatükk annab ülevaate uurimistöod fookuseerivast avaliku halduse ja erinevate riigimudelite teoreetilistest käsitlustest. Samuti avab autor selles peatükis ehitusjärelevalve üldist iseloomu. Täiendavalt tutvustab peatükk kokkuvõtlikult SRT peamisi aspekte, pakkudes seejuures põgusat ülevaadet varasematest SRT alusel läbi viidud uurimustest.

Teine peatükk avab uurimistöo fookuses oleva temaatikaga seonduvat taustsüsteemi, tutvustades tänase Eesti haldussüsteemi kujunemist, andes samas ülevaate Eesti ehitusvaldkonna riikliku järelevalve üldisest iseloomust.

Uurimistöo kolmas peatükk tutvustab uurimismetoodikat, selgitades samas valimi konstrueerimise põhimõtteid. Samuti saab selles peatükis teavet teostatud andmeanalüüsi protseduuride kohta.

Neljanda peatüki fookuses on läbiviidud intervjuudega kogutud teabe analüüs.

Magistritöö viies peatükk on moodustunud andmeanalüüsi raames avaldunud uurimistulemuste kohta üldistavamate järelduste tegemisega kaasneva arutelu baasil. Ühtlasi toob autor viimases peatükis välja ettepanekud uurimistöös käsitletava valdkonna suundumuste edasiseks kujundamiseks.



# 1 TEOREETILINE RAAMISTIK

Uurimistöö fookuses oleva ehitusvaldkonna riikliku järelevalve iseloomu mõjutavad nii riigi üldine roll ühiskonnas, kui ka avaliku halduse süsteemi iseloom. Tegevusvabadus ja vastutusmäär ehitusvaldkonnas sõltuvad sellest, kuidas riik sekkumas valdkonna suundumustesse, kuidas detailne on valdkondlik regulatsioon, milline institutsioon ja millises ulatuses omab riikliku järelevalve teostamise pädevust.

Sellest tulenevalt annab käesolev peatükk ülevaate, kuidas mõjutavad ehitusvaldkonna järelevalve kujunemist erinevad riigimudelid lähtudes üksikisiku omavastutuse ja riigi rolli vahekorra (Heywood 2004, 32). Samuti käsitleb autor kaasaegse riigi tõrgeteta toimimist tagava avaliku halduse süsteemi (Drechsler 1997, 11) iseloomu mõjusid ehitusvaldkonna järelevalvele. Täiendavalt saab peatükis põgusa ülevaate ka levinuimatest ehitusvaldkonna järelevalve mudelitest.

Käesolevas magistritöös soovib autor välja selgitada erinevate gruppide arusaamu riigi rollist ühiskonnas ja ehitiste ohutuse tagamisel. Taoliseks analüüsiks pakub parimaid võimalusi sotsiaalsete representatsioonide teooria (SRT), mille olulisimaid aspekte autor ka tutvustab.

## 1.1 Riigi roll ühiskonnas ja ehitusjärelevalves

Erinevate minevikukogemuste ja erinevates kultuurides domineerivate arusaamade tõttu on väärtused riigiti varieeruvad, erinedes ühtlasi ka aeg-ruumis ja erinevate sotsiaalsete rühmade lõikes (Parekh 2010). Seetõttu ei eksisteeri kaasajal ühtset arusaama, millisel määral peaks riik ühiskonnas sekkuma, samuti on varieeruvusi üksikindiviidi personaalse vabaduse ja otsusõiguse ulatuse määratlemisel (Pierson 2004, 62).

Sellest tulenevalt ei eksisteeri tänapäeval ka ühtset arusaama ideaalse ehitustegevuse riikliku järelevalve iseloomu kujundamisel. Seega sõltub konkreetses ühiskonnas domineerivate arusaamade alusel kujunevatest valikutest, millist valdkondliku tegevusvabaduse ja kontrollimehhanismide kombinatsiooni nähakse parimana ehitiste ohutuse tagamisel.

Riiki võib iseloomustada lähtuvalt kolmest erinevast kategooriast, mis mõjutavad ka siinse magistritöö fookuses oleva ehitusvaldkonna riikliku järelevalve kujunemist (Heywood 2002, 86):

Idealistlik arusaam (väärtusbaas, õigusraamistik) – riigi tõrgeteta toimimine eeldab, et ühisest ajaloolisest kogemusest tulenevalt sarnaseid väärtusi jagavad ühiskonnaliikmed (Heywood 2004, 41) on teatud määral oma huvide esindatuse legitiimselt delegeerinud suveräänselt eksisteerivaile avaliku võimu institutsioonidele (Kalev, Roosmaa 2012, 26). Seejuures määratlevad ühiskonnas domineerivad väärtused üksikindiviidi tegevusvabaduse ja riiklike regulatsioonide ulatuse ehitusvaldkonnas (Pierson, 61).

Funktsionaalne arusaam - määratleb avalike institutsioonide funktsionaalse iseloomu, kuidas ja milliseid avalikke funktsioone ühiskonnas pakutakse. Ehitiste ohutuse riikliku järelevalve kontekstis kujuneb sedasi välja era- ja avalikusektori rollijaotus valdkonliku pädevuse ulatuses.

Organisatsiooniline arusaam - määratleb ühiskonna toimimist tagavate avalike institutsioonide struktuurse iseloomu (Drechsler 1997, 11). Haldusstruktuuri kujundamisel tehtavad valikud määratlevad ehitusvaldkonna riikliku järelevalve institutsionaalse struktuuri. Riigi haldussüsteemi iseloomust johtub, kuivõrd tsentraliseeritult ühetaoline või regiooniti varieeruv on konkreetses ühiskonnas ehitusvaldkonna riikliku järelevalve toetamine.

Vastavalt riigi ühiskonda sekkumise määrale võib üldistavalt riigimudeleid jaotada üksikisikute laialdast otsustusvabadust toetavateks või ühiskonnas suuremat solidaarsust propageerivateks (Pierson 2004, 53).

Samas sõltumata konkreetses ühiskonnas valitsevast riigimudelist on kaasaajal kujunemas suundumus, mille kohaselt oodatakse riigilt varasemast oluliselt ennetavamast tegutsemist. Ühtlasi on tänapäeval riigil reeglina ka laialdased järelevalve teostamise volitused. (*Ibid.*, 44)

Sellisest käsitlusest lähtudes saab tõdeda, et ka ehitusvaldkonna riiklikult järelevalvel eeldatakse tänapäeval pigem mitte niivõrd juhtumitele reageerivat sekkumist, vaid laialdase teavitus- ja koolitustegevuse ning aktiivse ennetustöö teostamise abil ohtlike olukordade võimalikult varajase ennetamise tagamist.

### **1.1.1 Sekkuv riik**

Sekkuva riigi paradigma lähtub Hegel-i (2005, 229-330) arusaamadest, et ühiskondliku kokkuleppe alusel kehtestatud reeglid loovad ühtlasi parimad võimalused ka iga indiviidi eneseteostuse tagamiseks. Seega on riik siinses tähenduses indiviidi vabaduse võimestaja (*Ibid.*). Samuti aitab sellise arusaama kohaselt riigi laialdane sekkumine tasakaalustada ühiskonnas paralleelselt eksisteerivaid erinevaid huvisid (Dunleavy, O'Leary 1987, 46), luues seejuures

erinevatele ühiskonnagruppidele võrdväärsed võimalused (Poulantzas 1978, 12), tagades sedasi ühiskonna ühtlustatult jätkusuutliku arengu (Keane 1988, 14-15).

Tuues eelneva siinse uurimistöö fookuses oleva ehitusvaldkonna riikliku järelevalve konteksti võib eeldada, et sekkuva riigi paradigmat lähtuvas ühiskonnas on kehtestatud detailsed regulatsioonid ka ehitusvaldkonnas. Seejuures määratletakse sekkuva riigimudeliga ühiskonnas detailselt ehitussektoris tegutsejate pädevusnõuded. Samuti fikseeritakse selgepiirilisel ehitustoodete nõuetekohasust tõendavad protseduurid, pooldades ühtlasi tõenäoliselt ka põhjalikku riiklikku järelevalvet.

### 1.1.2 Neo-liberaalne riik

Individualistlikes (neo-liberaalsetes) ühiskondades tähtsustatakse üksikisiku laialdast otsustusõigust (Mill 1996, 108), leides, et liigne riigi sekkumine pärsib ülemääraselt üksikindiviidide tegevusvabadust ja pärsib majandustegevust (Niskanen 1972; Radosh, Rothbard 1972). Seetõttu leiavad neo-liberaalid, et riik peab ühiskonnas toimuvat võimalikult minimaalselt reguleerima (Schultz 2010, 11) ja peab piirduma üldiste reeglite raamistiku määratlemisega (Hayek 1982, 109).

Ühtlasi on neo-liberaalse paradigma kohaselt avalikul sektoril (riigil) kalduvus bürokraatiat pidevalt juurde toota (Samier 2001, 240), mistõttu peab riik majandustegevusse sekkuma minimaalselt ja osutama avalike teenustena üksnes selliseid teenuseid, mida vabaturukonkurents ei suudeta pakkuda, eelkõige peab riik tagama ühiskonna julgeoleku (Hayek 1982, 109).

Eelnevast tulenevalt võib ehitusvaldkonna riikliku järelevalve kontekstis tõdeda, et neo-liberaalse riigikorraldusega ühiskondades eeldatakse tõenäoliselt ehitussektoris turu eneseregulatsiooni toimimise võimalikkust nii valdkondlike pädevuste kujunemisel, kui ka ehitustööde kvaliteedi ja ohutuse tagamisel. Tugeva riikliku ehitusjärelevalve olemasolu neoliberaalse maailmavaate pooldajad vajalikuks ei pea.

Eelpool avaldunust võimaldab kompaktselt ülevaadet saada tabel 1:

TABEL 1 RIIGI ROLL ÜHISKONNAS

Riigimudel	Indiviidi tegevusvabadus	Riigi roll ühiskonnas	Riigi roll ehitusvaldkonnas

Sekkuv riik	Piiratud riigi poolt	Oluline	Detailed regulatsioonid Sekkumine olulisel määral vajalik
Neo-liberaalne	Potentsiaalselt riigi poolt ohustatav	Minimaalne	Pigem raamistavad regulatsioonid Turu eneseregulatsioon toimib

Allikas: Aurori koostatud

### 1.1.3 Riigimudelid post-kommunistlikes Kesk- ja Ida-Euroopa riikides

Eestis valitsevaid arusaamu riigi rollist ühiskonnas ja ehitusvaldkonnas aitab mõista riigimudeli kujunemise tundmine.

Enne taasiseseisvumist domineeris Eestis ulatuslikult ühiskonna suundumustesse sekkuv kommunistlik riigikorraldus. Omariikluse taastamisel sooviti sarnaselt saatusekaaslastest Kesk- ja Ida-Euroopa (KIE) riikidega ühiskonnas oluliselt vähendada riigi rolli (Kalev, Roosmaa 2012, 26). Seega osutusid XX sajandi lõpus post-kommunistlikes KIE riikides populaarseks eelkõige õhukese riigi paradigmad (Vetik *et al.* 2012, 461).

Seejuures on KIE riikides täheldatav äärmuslikult liberaalse riigimudeli kujunemine (Chelcea, Druță 2016, 537). Suuremat solidaarsust ja riigi ulatuslikumat sekkumist toetavat riigimudelit nähti ühiskondliku transformeerumise perioodil (Vetik 2012, 9) negatiivsete minevikukogemuste valguses ühiskonna arengut ja üksikindiviidide tegevusvabadust pärssivana (Chelcea, Druță 2016, 523). Sedasi on post-kommunistlikes KIE riikides võrreldes Lääne-Euroopa riikidega vähem tähelepanu pööratud sotsiaalse turvalisuse teematikale ja üldise ühetaolise heaolutaseme tagamisele ühiskonnas (*Ibid.*, 538). Ühtlasi on KIE riikides reeglina usutud turu eneseregulatsiooni võimalikkusesse ühiskonna jätkusuutliku toimimise tagamisel (King, Szelenyi 2005, 255). Tähelepanu väärivalt pole ka kolmkümmend aastat pärast kommunistliku režiimi lagunemist KIE riikides riigikorralduslikes arusaamades olulisi muutusi toimunud (Chelcea, Druță 2016, 522).

Seega saab eeldada, et ka taasiseseisvunud Eestis on ühiskondliku transformeerumise raames (Vetik 2012, 9) võrreldes kommunistliku perioodiga suurenenud õhukese riigi paradigmale omaselt üksikindiviidide tegevusvabaduste ja otsustusõiguste rõhutamise olulisus, mistõttu oodatakse riigi võimalikult vähest sekkumist ühiskonna toimimisse (Schultz 2010, 11).

Samas on tõenäoline, et eelkõige isiklikest kogemustest lähtuvalt konkreetse valdkonna toimimises probleeme nähes soovivad inimesed näha riigil suuremat rolli sektori murekohtade adekvaatsel leevendamisel.

## **1.2 Avaliku halduse roll ühiskonnas ja ehitusjärelevalves**

Valikud riigi haldussüsteemi loomisel kujundavad ehitusvaldkonna riikliku järelevalve struktuuri, määratledes, kuivõrd tsentraliseeritud ja ühetaoliselt toimib ehitusvaldkonna riiklik järelevalve. Seetõttu avab autor siinses peatükis haldussüsteemi iseloomu mõjusid ehitusvaldkonna riiklikus järelevalves.

Tagamaks ühiskondliku kokkuleppe alusel legitimeeritud avalike funktsioonide täitmist parimal viisil (von Stein 1997, 83) ei saa haldusaparaati eraldada riigi teistest karakteristikutest (Drechsler 1997,13). Seega mõjutab avaliku halduse iseloom nii ühiskonna üldist toimimist (Sarapuu 2012, 248), kui ka ehitusvaldkonna suundumusi.

Konkreetse ühiskonna vajadustest ja võimalustest (Laux 1997) ning kultuurilisest ja väärtuspõhisest taustsüsteemist (Oakeshott 1933, 288-291) lähtuv haldusmudel toetab ühiskonna arengut (Klierova, Kutik 2017, 86). Seetõttu ei pruugi ühes riigis hästi toimivate halduspraktikate lihtsakoeline kopeerimine analoogse problemaatika puhul teises olukorras sama tulemuslikuks osutada (McIntyre 2011, 154).

Järgnevalt toob autor välja levinuimate haldusmodelite olulisimate karakteristikute mõjud ehitusjärelevalve iseloomule.

### **1.2.1 Weberi bürokratlik haldusmudel**

Kuivõrd bürokratlikku haldussüsteemi võib pidada kaasaegse riigihalduse baasmudeliks, võimaldab selle tundmine paremini mõista edasisi arenguid haldusmodelites, aidates ühtlasi tabada ehitiste järelevalve korralduslike suundumuste kujunemist.

Klassikalise haldusmudeli alusel tagab riigi parima toimimise konkreetse ühiskonna oludest ja kogukonna erahuvidest lähtuvalt (Beetham 1997, 152) läbipaistvalt konstrueeritud bürokratlik haldussüsteem (Weber 1997, 110).

Bürokratlikku riigihaldussüsteemi iseloomustab tsentraalne hierarhiline struktuur, tegevuste range reglementeeritus ning selgepiiriline avaliku ja erasektori eristumine. (Weber 1997, 106-107)

Seega loob bürokratlik haldusmudel head eeldused ühiskonna suundumuste kujundamise neutraalsuse ja otsustusprotsesside läbipaistvuse suurendamiseks, minimeerides nepotismi soodustava poliitika võimalikkust (*Ibid*,110). Ühtlasi looakse sedasi paremad alused võimalike ühiskonnas tõstatuvate sarnaste probleemide ühetaolisema käsitlemise realiseerumiseks.

Eelnevast johtub, et Weberliku haldussüsteemi printsiipidel baseeruva riikliku ehitusjärelevalve protseduure kujundatakse ja koordineeritakse tsentraliseeritult ühe ühtselt funktsioneeriva valdkondliku riigiasutuse vastutusalas. Sedasi looakse head eeldused võimalikult neutraalse ja ühetaolise riikliku järelevalve teostumiseks kõikjal riigis.

### **1.2.2 Uue avaliku halduse paradigma**

Muutused haldussüsteemis mõjutavad ehitusjärelevalve kujunemist, seega on hea teada ka XX sajandi kaheksakümnendatel bürokratlikku haldusmudelit kritiseeriva uue avaliku halduse paradigma (*New Public Management* (NPM)) alusprintsüpe.

NPM baseerub neo-liberaalsel riigikäsitusel (König 1997, 219), mille kohaselt tagab ühiskonna parima toimimise turufundamentalismi ja erasektoris domineeriva säästlikkuse põhimõtete laialdane rakendamine ka avalikus halduses (Peters 2003, 11).

NPM-i kohaselt on klassikalised bürokraadid eelkõige huvitatud oma positsiooni säilitamisest (Savoie 1994, 107), takistades sedasi ühiskonna arengut soodustavate muutuste rakendamist, mistõttu vajab haldussüsteem kärpimist (Samier 2001, 240).

Seega propageerib NPM laialdast detsentraliseerimist (Samier 2001, 244), väärtustab tulemustele orienteeritud juhtimissüsteemi, rõhutab avaliku ja erasektori erisuste minimeerimise olulisust (Randma-Liiv, Sarapuu 2012, 361). Ühtlasi peab NPM oluliseks avaliku sektori kulutuste kärpimist, pigem juhtumipõhist probleemikäsitlust ja avalike teenuste osutamisel erasektorile omast kliendikeskset lähenemist (Samier 2001, 239).

Samas kritiseerib Drechsler (2005 95-96), et NPM-i liigne ratsionaalsus ei arvesta konkreetse ühiskonna konteksti, mistõttu selle reaalsuses rakendamine ei taga soovitud tulemusi, pärssides ühtlasi sedasi ühiskondlikku arengut.

NPM-st juhitud ehitusvaldkonna riiklik järelevalve toimib pigem detsentraliseeritult ja erinevate institutsioonide vahel killustunult (Samier 2001, 244). Ühtlasi ei saa NPM printsiibist tulenevalt välistada ka ehitusvaldkonna riikliku järelevalve funktsioonide osalist välja delegerimist erasektorile. Sedasi võib küll saavutada suurema efektiivsuse, aga ühetaolise järelevalve tagamises võivad tekkida probleemid.

### 1.2.3 Uuemad haldusmudelid

Tänaseks on ilmnud erasektoris edukalt toimivate printsiipide sobitumus kaasaegse riigihaldusega (Drechsler 2005, 97). Selle tõdemuse lahti mõtestamine aitab mõista ka võimalikke varieeruvusi ehitusjärelevalves.

Kaasaegne riigihaldus tõstab erilisel esile ühtset, kompetentsusel ja usaldusväärsusel rajaneva avaliku teenuse osutamise olulisust, lähtudes arusaamast, et mitte avalikke teenuseid kasutav isik ei pea end kohandama avaliku võimu vajaduste järgi, vaid vastupidi, avalik haldus kui institutsioon peab kohanduma aegruumis toimivate muutustega (Allikmets 2014, 222).

Nii on kujunenud neo-weberiaanliku riigi (*Neo-Weberian State*) (Randma-Liiv, Drechsler 2017, 3) ja ühtse valitsemise (*whole of government* ja *joined up government*) paradigmat (Randma-Liiv, Sarapuu 2012, 361).

Üha aktuaalsem on ka e-valitsemise (e-governance) temaatika, mis keskendub infotehnoloogiliste (IT) lahenduste kasutamisele avalikus sektoris, pakkudes seeläbi kodanikele mugavamaid võimalusi avalike teenuste tarbimiseks (Dunleavy et al. 2006, 478). Ühtlasi toetavad uuemad haldusmudelid pigem tsentraalsemat haldusaparaati (*Ibid.*, 481).

Uuematest haldusmudelitest lähtuv riiklik ehitusjärelevalve toimiks mitme institutsiooni harmoneeritud koostöös. Sedasi oleks riigiasutus valdkondlikuks kompetentsikeskuseks ja kohaliku omavalitsuse (KOV) institutsioonid, kes teavad kohalikke olusid paremini saaksid operatiivsemalt kõikjal riigis tagada ühetaolise valdkondliku järelevalve. IT võimaluste kasutamine tõstaks riikliku ehitusjärelevalve kvaliteeti ja suurendaks tõhusust. Näiteks kui mõnes KOV-s ilmneb ehitusohutuse probleem, mis vajab kiiret asjatundlikku sekkumist, aga millega KOV pole varem kokku puutunud, saaks KOV IT vahendite abil operatiivselt kontakteeruda riigi keskvalitsuse institutsiooniga, kus on tõenäoliselt laialdasemad valdkondlikud kogemused ja sellises koostöös leitaks parim võimalik meede ohuolukorra leevendamiseks.

Kompaktse ülevaade levinuimate haldusmudelite mõjust ehitusvaldkonna riiklikule järelevalvele saab tabelist 2.

**TABEL 2 HALDUSMUDELITE MÕJU EHITUSVALDKONNA RIIKLIKULE JÄRELEVALVELE**

Haldusmudel	Järelevalve teostamine	Võimalik mõju
Weberlik	Tsentraliseeritult toimiv	Ühetaoline järelevalve kõikjal riigis Suurem tõenäosus neutraalsusele
NPM	Detsentraliseeritud Võimalik teatud määral erasektorile delegeerimine	Majanduslikult efektiivsem Ühetaolisus väiksem Kvaliteet kõikum
Uuemad haldusmudelid	Pigem tsentraalselt koordineeritud Erinevate institutsioonide koostöö	Suurem tõhusus Ühetaolisem järelevalve regioonides

Allikas: Autori koostatud

### 1.3 Arusaamad riiklikust ehitusjärelevalvest

Ehitiste ohutuse riikliku järelevalve toimimist mõjutab konkreetses ühiskonnas domineeriva ehitusjärelevalve mudeli iseloom.

Tänases Euroopas hõlmab ehitiste ohutuse temaatika asjatundlikke planeerimis- ja projekteerimisprotseduure, ohutust ehitustöödel, ehitiste konstruktsioonilist püsivust, aga ka tervisekaitse aspekte (Pedro *et al.* 2010a, 46).

Ehitusjärelevalve funktsiooniks saab pidada vastava pädevuse piires teostatavat kontrollimist, mille raames soovitakse tagada valdkonnas kehtestatud regulatsioonide järgimist (Pedro *et al.* 2010b, 2). Ehitusvaldkonna riikliku järelevalve rolliks on lisaks ehitustegevuse seaduslikkuse kontrollimisele ka õigusvastase tegevuse peatamine ja õigus nõuda rikkumisele eelnenud situatsiooni taastamist (Aedmaa 2004, 502).

Samas ei eksisteeri kaasajal ühetaolist ideaalmudelit ehitusvaldkonna reguleerimiseks ja valdkondliku järelevalve teostamiseks. Ehitusvaldkonna riikliku järelevalve teostamise pädevus võib funktsionaalselt jaguneda erinevate valitsemistasandite vahel (Pedro *et al.* 2010, 56). Konkreetstest järelevavemudelitest saab ülevaate tabelis 3.



TABEL 3 EHITUSJÄRELEVALVE HALDUSTASANDITE LÕIKES

Mudel	Järelevalve teostaja
I	Riigi keksvalitsuse tasand – (nt. Bulgaaria, Küpros, Ungari)
II	Regionaaltasand (Belgia)
III	Keskvalitsuse ja regionaaltasand (nt. Saksamaa, Leedu)
IV	Keskvalitsuse ja KOV tasand (nt. Prantsusmaa, Portugal, Rumeenia)

Allikas: Pedro *et al.* (2010, 56); autori koostatud

Vastavalt järelevalve teostamise pädevuse jagunemisele erasektori ja avaliku sektori vahel on Euroopa Liidu (EL) liikmesriikides eksiteerivaid ehitusvaldkonna järelevalve süsteeme võimalik klassifitseerida kolme rühma (Pedro *et al.* 2010, 58): Avalikud süsteemid, segatud süsteemid ja duaalsed süsteemid. Detailsema ülevaadet sellest pakub tabel 4.

TABEL 4 EHITUSJÄRELEVALVE MUDELID

Mudel	Ehitustööde kvaliteeti kontrollib ehitusobjektil	Ehitustegevuse seaduslikkuse, ehitiste nõuetekohasuse järelevalve teostaja
Avalik	Avalik sektor	Avalik sektor
Segasüsteem	Erasektor või Erasektor + avalik sektor	Avalik sektor
Duaalne	Erasektor või avalik sektor	Avalik sektor

Allikas: Pedro *et al.* (2010, 58); autori koostatud

EL-s on levinuim segasüsteem. Ka Eestis toimib ehitusjärelevalve segasüsteemi alusel. Avaliksüsteem on ehitusjärelevalves kasutuses viies EL liikmesriigis (Kreekas, Hollandis, Iirimaa, Slovakkias ja Ungaris), Duaalset järelevalvemudelit kasutatakse vaid Suur-Britannias (*Ibid.*).

## 1.4 Sotsiaalsete representatsioonide teooria

Siinses magistritöös soovib autor uurida ehitusvaldkonnas erineva kompetentsuse ja kogemuse tasemega rühmade arusaamu riigi rollist ühiskonnas ja ehitusvaldkonnas. Võib eeldada, et ehitusvaldkonnas tegutsevate ametnike ja spetsialistide arusaamad erinevad oma professionaalsete eelteadmiste ja igapäevaste töökogemuste tõttu tavakodanike omadest (Jovchelovitch 1995,124), seetõttu pakub uurimistööks parimat meetodikat sotsiaalsete representatsioonide teooria (SRT),

mis võimaldab selgitada, miks on samast ühiskondlikust protsessist, nähtusest või struktuurist kujunenud arusaamad erinevates rühmades nende ühiskondliku positsiooni ja huvide ning varasemate eelteadmiste tõttu varieeruvad.

SRT on saanud alguse Hegeli (2005, 6) seisukohast, et ühiskonna kõrgeimaks vormiks on objektiivne ühiskondlik ehk sotsiaalne vaim või meel, milles individuaalsed meeled on aktiivseteks osalisteks. Moscovici (1984, 8; 2000, 23) sõnul suunavad inimtegevust indiviididest kõrgemalseisvad, mõttekaaslaste rühmades väljakujunenud sotsiaalsed representatsioonid.

Võib öelda, et inimesed representeerivad kommunikatsiooniprotsessis uskumusi iseendast ja sotsiaalsest maailmas enda huvidest lähtuvalt (van Dijk 2006,155) . Arusaamade kujunemisel mõttekaaslaste grupis ei tarvitse olla mitte niivõrd objektiivse tegelikkuse välja selgitamise soov, kui võrd grupihuvidest ja grupisisest domineerivatest tõekspidamistest tulenevast subjektiivsusest lähtuv vastandumine teistele rühmadele (Moscovici 1984, 15).

Kaasaegne ühiskond koosneb erinevatest huvidest ja väärtustest lähtuvatest, erineva sügavusega (valdkondlike) teadmistega ja eripalgeliste kogemustega inimrühmadest, milles on eelkõige rühmasisese kommunikatsiooni tulemusena kujunenud välja ka rühmasisest jagatud arusaamad nende jaoks olulistest ühiskondlikest suundumustest ja ühiskonna toimimise aluseks oleva haldusstruktuuri iseloomust. Erinevate teadmiste ja minevikukogemusega ühiskonnagruppides domineerivate arusaamade kujunemist olulistest ühiskondlikest nähtustest saab selgitada SRT kaudu (Wagner, Hayes 2005, 115).

Ühiste huvidega mõttekaaslastest formeerunud rühmas asetleidvate arutelude kaudu leitakse uutele ja tundmatutele nähtustele, kogemustele ja teadmistele varasemast tuttavate arusaamade ja teadmiste hulgas sobiv koht. Rühmasisest kujunevad arusaamad välja uute tundmatute teadmiste sobitamisel olemasolevate tõekspidamistega, mille käigus uued ja tundmatud teadmised seostuvad sarnastes olukordades omandatud isiklike kogemustega (Wagner, Hayes 2005, 244). Samaaegselt toimub kaks paralleelset kommunikatsiooniprotsessi. Ankurdamine kujutab endast uudsete sotsiaalsete stiimulite võrdlemist käepäraste, kultuurikeskkonnas käibivate kategooriatega ja neile nimede omistamist. Objektiveerimine aga võõraste abstraktsete mõistete tuttavateks, kindlakujulisteks kujunditeks teisendamist (Moscovici 1984, 34; Rämmer 2018, 21).

SRT valguses saab öelda, et ühiskonnas eksisteerivad paralleelselt valdkondlikele ekspertteadmistele ka tavateadmised (Wagner *et al.* 2002, 325), mis on välja kujunenud

konkreetses valdkonnas vähem orienteeruvate inimeste seas nendeni kommunikatsiooni teel jõudnud ekspertteadmiste lihtsustumise teel.

Eelnev baseerub SRT-s kesksel kohal oleval vahetegemisel reifitseeritud ehk teaduslikul ja konsensuslikul mõttemaailmal (Moscovici 1984, 18-22). Sellest tulenevalt esindavad teaduslikud ja tavateadmised olemuselt erinevaid mõtlemisviise. Konteksti- ja situatsioonivaba objektiivse töö poole pürgiva teadusliku mõttemaailma loogika erineb oma olemuselt konsensusel baseeruva tavaarusaamade mõttemaailma seaduspärasustest. Teadustegevust iseloomustavates aruteludes kasutatakse formaliseeritud teaduslikku ja üheselt mõistetavat keelepruuki ning nende eesmärgiks on selgitada välja uusi looduse ja ühiskonna toimimise üldtunnustatud seaduspärasusi. Tänapäevases tehnoloogiarikkas ühiskonnas asendab teadus religiooni tavateadmiste allikana. Avalikesse aruteludesse jõudnutena hakkavad teaduslikku päritolu teadmised kiiresti lihtsustuma, kuna oma arvamust avaldavad ka inimesed, kellel nende päritolust ja kujunemise asjaoludest enam selget arusaamist pole. Asjatundjate ringist väljajäävatel inimestel pole argivestlustes osalemiseks ka vaja nende keerukust lõpuni mõista. Seetõttu ringleb avalikes aruteludes ka teadusliku algpäritoluga väga lihtsakoelise sisuga tavaarusaamu.

Kaasaja ühiskonnas tuleb kiirete sotsiaalsete muutuste kontekstis üha enam ette olukordi, kus samad iniviidid, institutsioonid või kogukonnad on erinevad, metarefleksiooni käigus aeg-ajalt vastuollu minevad mõtlemisstiilid, tähendused ja tavad omaks võtnud (Jovchelovitch 2008, 432-433). Taolist vastuolu arusaamades nimetatakse SRT-s kognitiivseks polüfaasiaks. Kognitiivse polüfaasia puhul pole tegu üksikindiviidide ebaõnnestunud mõttekäikudega, vaid olukorraga, kus eri loogikate alusel välja kujunenud tavaarusaamad pakuvad indiviididele ja kogukondadele igapäevaste erinevates olukordades toimetulekuks ning ühiskonnas toimuva mõtestamiseks vajalikke alternatiivseid retsepte. Kognitiivsest polüfaasia näitena võib välja tuua samaaegse juhendumise omavahel vastuollu minevatest nõudmistest riigi poolt saadavatele hüvedele ning õhukese riigi pooldamise.

Moscovici (2000, 42) sõnul peituvad sotsiaalsete representatsioonide sisu ebapüsivuse ja dünaamika põhjused kaasaegsele ühiskonnale omases intensiivses kommunikatsioonis – uute teadmiste lisandumisel kujundatakse olemasolevad seisukohad nende valguses ümber.

Sotsiaalseid representatsioone saab jagada kolme gruppi (*Ibid*):

Hegemoonilised - Enesestmõistetavaks peetavaid representatsioone, mille puhul ei teata, et sama nähtuse kohta võib olla ka alternatiivseid representatsioone.

Poleemilised - erinevates gruppides on kujunenud varieeruvate minevikukogemuste alusel välja nende ideoloogiliste huvide poolt kujundatud polariseerunud seisukohad. Näiteks ajaloomälu puhul on representatsioonid sageli poleemilised või isegi heteroreferentsiaalsed ehk siis dialoogis teiste rühmade representatsioonidega (Raudsepp ja Wagner 2011, 1072). Taoline dialoogilisus selgitab hästi ka representatsioonide teisenemist. Mida rohkem on ühiskonnas eriarvamustel olevaid grupe, seda rohkem esineb seal ka poleemilisi representatsioone. Pluralistlikus ühiskonnas on inimesed enamasti ka teadlikud, et neile enesestmõistetav ei pruugi olla seda teistele rühmadele. Representatsioonide enesestmõistetavus on oma olemuselt suuresti emotsionaalne. Näiteks tunduvad paljude eestlaste jaoks olulised sotsiaalsesse mällu talletatud ajaloosündmuste aset leidmise viisid väga enesestmõistetavad. Samal ajal on nad teadlikud ka teiste rühmade (venelaste, lääneeurooplaste) alternatiivsetest, sageli „ekslikest“ representatsioonidest samade sündmuste aset leidmise kohta (Rämmer 2017, 20).

Emantsipeerunud representatsioonid - eri gruppides kujunenud arusaamad ei ole polariseerunud, vaid teatud ühisosa omavad ja on osaliselt üksteist täiendavad.

Seega võimaldab SRT lahti mõtestada mistahes oluliste valdkondlike arusaamade kujunemise asjaolusid erinevate ühiskonnagruppide lõikes. Moscovici (2000) teooria tugevuseks ongi representatsioonide mitmekesisuse ja enesestmõistetavuse samaaegsuse käsitlemine.

SRT aitab metoodiliselt raamistada erinevate erialaste teadmistega rühmades paralleelselt väljakujunenud varieeruva sisuga tõekspidamiste väljaselgitamist. Erinevate huvide, eesmärkide ja minevikukogemustega rühmades võib sama informatsiooni lisandumine viia erinevate seisukohtade kujunemiseni (Kronberger 2015, 359–360; Wagner et al. 2002, 326).

Seega aitab SRT ka siinse uurimistöö autoril selgitada erinevate ehitusvaldkonna teadmiste ja kogemustega gruppides (valdkonna ametnikud, valdkonna sidusrühmade esindajad, valdkonnaga otsest kokkupuudet mitteomavad tavakodanikud) kujunenud arusaamu riigi rollist ühiskonnas ja ehitusvaldkonna riiklikus järelevalves.

#### **1.4.1 Sotsiaalsete representatsioonide empiirilised uuringud**

SRT keskendus algselt teaduslike teadmiste leviku ja teisenemise uurimisele ühiskonnas (Farr 1993, 189-190), kuid järgmistes empiirilistes uuringutes on laiendatud seda erinevate sotsiaalset ja kultuurilist päritolu arusaamade uurimisele (Wagner 1998, 300). Empiirilistest uuringutest esimesena võib mainida Moscovici (2008, 195) poolt uuritud psühhoanalüütiliste teadmiste levikut

1950ndate aastate prantsuse ühiskonnas, kus ta selgitas välja, et kolmes erineva suhtumisega ühiskonna segmendis viis samasuguste teadmiste levik erinevate arusaamade kujunemiseni. Katoliiklik press oli tsenseeriv, edastades ja propageerides psühhoanalüüsist vaid neid vaatenurki, mis sobisid kirikliku õpetusega, jättes samaaegselt välja sellele vastanduvaid aspekte. Näiteks võrreldi terapeudi juures seansil käimist pihtimisega, kuid psühhoanalüüsi looja Freudi käsitluses liikuma panevaks jõuks olevat seksuaalsust kui religiooniga sobimatut ignoreeriti täielikult. Kommunistlike lehtede poolt edastatav oli tugevasti propagandistlik, püüdes pisendada psühhoanalüüsi teooria tähtsust ja üritades luua sellest negatiivseid stereotüüpe. Nende seisukohaks oli, et tegu on kahtlase, mitte teadusliku Ameerika päritolu käsitlusega ning teaduslikku psühholoogiat tehakse hoopis Nõukogude Liidus. Liberaalses medias toimuv teadmiste edasikandumine oli oma olemuselt seevastu difusiivne, keskendudes inimeste informeerimisele psühhoanalüüsis avanevatest uutest võimalustest. See ei tekitanud nende lugejaskonnas ka kuigi tugevat vastuseisu.

Järgnevatel kümnenditel on SRT-d kasutatud erinevate teemade uurimisel alates ühiskonnas levinud arusaamadest hullumeelsusest Jodelet (1991) ja sekularismist multikultuursetes ühiskondades (Sen *et al.* 2014) kuni teaduslike teadmiste rollini kaasaja ühiskonnas (Kronberger 2015). Siinse uurimistöo seisukohalt on oluline Jovchelovitchi (1995) uuring, mis käsitles sotsiaalsete representatsioonide kujunemist avalikus sfääris ja sotsiaalseid representatioone avalikust sfäärist ning näitas, kuidas sotsiaalsed representatsioonid suunavad erinevate ühiskondliku positsiooniga rühmade liikmete tähelepanu ja käitumist ning mõjutavad emotsionaalseid reaktsioone samades situatsioonides (*Ibid*, 207). .

SRT on osutunud ka Eestis sobilikuks raamistikuks erinevate valdkondade uurimisel. Rahvussuhteid on „Pronksiöö“ kontekstis uurinud Raudsepp (2008), ajalooõpetajate dilemmadest vastuoluliste minevikusündmuste tõlgendamisel erinevates kultuurilistes kontekstides Kello (2017), arusaamu varase üleminekuühiskonna sotsiaalsest struktuurist Rämmer (1998).

Käesoleva töö kontekstis on Eestis SRT võtmes läbiviidud uuringutest asjakohane imetajate kloonimisest erinevates rühmades kujunenud arusaamu analüüsinud Raudsepa ja Rämmeri (2012, 73-78) uuring. Eesti päevalehtes ilmunud lammast Dolly kloonimise kajastusest selgus kiiresti, et geenitehnoloogide saavutus kanti kiiresti inimesele üle. Sellele järgnenud tugeva ühiskondliku reaktsiooni käigus puhkenud avalikus arutelus osutusid kõige tugevamaks moraalsed ja eetilised argumentid. Uusi teadmisi hakati seostama varasemast tuttavate valdkondade ja olemasolevate teadmistega. Kiiresti hakkasid välja kujunema äärmuslikke ja sotsiaalselt tähenduslikke juhtumeid

kehastavad lihsakoelised kujundid. Valdkonnasisestel ekspertidel (geneetikud), valdkonnaga kokku puutuvatel välistel asjatundjatel (juristid, arstid) ja teemast huvitunud, kuid geneetikat vähetundvatel tavainimestel kujunesid kloonimise kohta välja eri arusaamad.

## 2 EMPIIRILINE RAAMISTIK

Eelnevast peatükist johtuvalt mõjutab riigi haldussüsteemi iseloom ka ehitusvaldkonna riikliku järelevalve alusprintsipide kujunemist. Mõistmaks tänase Eesti ehitusvaldkonna riikliku järelevalve kujunemise asjaolusid pakub käesolev peatükk põgusat ülevaadet taasiseseisvunud Eesti riigihalduse süsteemi kujunemisest, tutvustades ühtlasi tänases Eestis kehtiva ehitistegevuse valdkonna järelevalve raamistikku.

### 2.1 Eesti haldussüsteemi kujunemine

Kaasaegse avaliku halduse kujunemine Eestis algas XX sajandi lõpukümnendil kommunistliku režiimi kokkuvarisemisele järgnenud omariikluse taastamisega (Sarapuu 2012, 257). Ühiskondliku transformeerumise raames (Vetik 2012, 9) sooviti taasiseseisvunud Eestis muuta patronaažisüsteemile baseeruv (Randma-Liiv, Sarapuu 2012, 363; König 1997, 215) kohmakas kommunistlik haldusstruktuur (Randma-Liiv, Drechsler 2017, 4) läbipaistvalt toimivaks kaasaegseks haldussüsteemiks (Goetz, Wollmann 200, 865).

Kuivõrd samal perioodil levis Lääne-Euroopas NPM, lähtuti Eestiski avaliku haldussüsteemi konstrueerimisel suuresti NPM printsiipidest (Randma-Liiv, Drechsler 2017, 4-5)

Drechsler (2005, 98) ja Randma (1998, 17) on aga veendunud, et äsja iseseisvunud riigi haldusaparaadi kujundamine NPM-i alusel ei pruugi soovitud tulemusi anda, kuna majanduslikule efektiivsusele rajanev NPM sobib eelkõige pigem olemasoleva haldussüsteemi korrastamiseks, mitte haldusaparaadi rajamiseks (Peters 2001, 164, 176).

Lisaks ajaloolistele aspektidele on väikeriigina Eesti haldussüsteemi iseloomu mõjutanud ka asjaolu, et avaliku halduse levinuimad paradigmad sobituvad paremini rakendamiseks suuremates riikides (Barret 1986, 202). Väikeriikides on oluliselt limiteeritumad nii inimressursid, kui ka finantsvahendid (Bray, Packer 1993, 237). Samas valitseb väikestes ühiskondades isikutevahelises suhtluses suurem läbipõimitus ja väiksem anonüümsus (*Ibid.* 1993, 87; Benedict 1966, 26), mistõttu on huvigruppidel väikeriikides head eeldused oma erahuvidest lähtuva sisendi andmiseks vastava valdkonna poliitika suundumuste mõjutamiseks (Randma-Liiv 2002, 385-386).

Seega on väikeriikidel keeruline leida hästi toimivat ja ühiskonna arengut parimal võimalikul viisil toetavat avaliku halduse struktuuri (*Ibid.*380).

Weberlik klassikaline avalik haldus loob head eeldused läbipaistvalt toimiva haldussüsteemi loomiseks (Weber 1997, 110), samas võib väikeriigis selline struktuur kujuneda ühiskonnas võrreldes erasektoriga ebaproportsionaalselt suureks (Bacchus, Brock 1987, 3). NPM-le baseeruv avaliku halduse süsteem ei pruugi aga tagada parimaid võimalusi ühiskonna tasakaalustatud arenguks (Drechsler 2005, 95-96). Seetõttu saab kaasaegses Eestis haldussüsteemi kujunemisel täheldada teatud dissonantse, mis on komplitseerinud tugeva, ühtlaselt toimiva haldussüsteemi välja kujunemist ja ühetaolist arendamist (Randma-Liiv, Drechsler 2017, 4-5).

Seega on väikeriikides ka ehitusvaldkonna riikliku järelevalve mehhanismide kujundamine keerukam, kuna kergesti võivad tekkida olukorrad, kus ehitaja, tellija ja objektil omaniku esindajana ehitustööde kvaliteedi kontrollija on omavahel sõbrad ja teostatud ehitustööde tegelik kvaliteet ei pruugi saada adekvaatset hinnangut.

## **2.2 Ehitiste ohutuse riiklik järelevalve tänases Eestis**

Eesti ehitusvaldkonna riikliku järelevalve iseloomu on mõjutanud NPM printsiipide alusel struktuurselt detsentraliseerituks (Samier 2001, 244) kujunenud riigi haldussüsteem ((Randma-Liiv, Drechsler 2017, 4-5), aga ka neo-liberaalsest riigimudelist juhinduv riigi võimalikult vähene sekkumine ühiskonna toimimisse (Pierson 2004, 64-65).

Tänases Eestis on ehitustegevuse valdkonna regulatiivne raamistik määratletud peamiselt Ehitusseadustikus (EhS) ja selle rakendusaktides sätestatuga (Riigi Teataja (RT) I, 12.12.2018, 29). Täiendavalt määratlevad ehitussektori protsesse valdkondlikud standardid, mis on formuleerunud pigem valdkonnasiseselt erasektori initsiatiivil, kuid millest ei pruugi igapäevaselt ehitustegevusega mitte kokku puutuvad isiku teadlikud olla (Kajak 2014, 3).

Eesti ehitusvaldkonna õigusaktidesse on jäetud küllaldast tõlgendusruumi. EhS rõhutab valdkondliku hea tava<sup>1</sup> järgimise vajadust ja ehitise omaniku laialdast vastutust nii ehitustegevuse

---

<sup>1</sup> Hea tava definitsiooni pole üheselt määratletud. EhS mõtte kohaselt eeldab see ehitusvaldkonnas üldiselt kujunenud arusaamade järgimist ohutuse, asjatundlikkuse ja keskkonna säästlikkuse kontekstis.



nõuetekohasuse, kui ka valmimisjärgselt ehitise sihipärase kasutamise ohutuse tagamisel kogu selle eluea jooksul. (RT I, 12.12.2018, 29)

Seejuures on Eestis ehitusvaldkonna regulatsioonides määratletud nõuded ehitiste projekteerimisele ja ehitustööde teostamisele. Muu hulgas on ette nähtud, et teostatavate ehitustööde nõuetekohasuse tagatakse vastava pädevusega omaniku järelevalve teostamisega. Samas juba kasutuses oleva ehitise ohutuse tagamine on üldsõnaliselt jäetud omaniku vastutusse. (RT I, 12.12.2018, 29)

Sedasi võib juhtuda, et omanik, kellel pole ehitusvaldkonnas teadmisi ja kogemusi ei pruugi adekvaatselt ja operatiivselt märgata ka ehitise ehitusliku seisukorra halvenemist.<sup>2</sup>

Selline määratlus viitab neo-liberaalse riigimudeli järgimisele, mille alusel ei soovita regulatsioonidega liigselt piirata valdkonna majandustegevust ning indiviidide otsustusõiguse ja personaale vastutuse ulatust (Mill 1996, 108).

NPM mõjudele Eesti ehitiste ohutuse riikliku järelevalve toimimisele viitab ka asjakohase pädevuse jagunemine detsentraliseeritult (Samier 2001, 244) erinevate institutsioonide vahel. Nii teostab ehitiste tuleohutuse nõuete täitmise üle riiklikku järelevalvet Päästeamet, Terviseameti vastutusallas on ehitiste tervishoiu ohutusega seonduv. Konkreetselt ehitiste konstruktsioonide püsivuse ja sihtpärase kasutamise ohutuse tagamise valdkonnas on Eestis riikliku järelevalve teostamise pädevused jagunenud KOV ning Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti (TTJA) vahel. EhS mõttest tulenevalt on KOV pädevuses ehitiste ohutuse üle riikliku järelevalve teostamine kuni ehitise kasutusele võtmiseni, TTJA pädevuses on eelkõige kasutusjärgsete ehitiste ohutuse üle riikliku järelevalve teostamine (kui mitte arvestada EhS-s sätestatud erisusi). (RT I, 12.12.2018, 29)

Erinevatel ehitise elukaare etappidel valdkondliku ohutuse üle riikliku järelevalve teostamise pädevuse jaotumine detsentraliseeritult (Samier 2001, 244) erinevate haldustasandite (KOV ja riiklik keskvalitsuse tasand) vahel seab küsimuse alla ühetaolise kvaliteediga valdkondliku riikliku järelevalve teostamise tagamise võimekuse erinevates regioonides.

---

<sup>2</sup> Eestis toimub hoonete põhikontroll projekteerimise ja ehituse ajal  
Võrumaa tetaja, 24 November 2013 09:38  
<https://www.vorumaateataja.ee/component/content/article?id=8874:eestis-toimub-hoonete-pohikontroll-projekteerimise-ja-ehituse-ajal>

Täiendavalt on hea teada, et ehitiste kasutusjärgse ohutuse riikliku järelevalve teostamiseks kogu riigis on TTJA isikkoosseisus ette nähtud vaid üks ametikoht<sup>3</sup>.

Seetõttu toimib tänases Eestis ehitiste ohutuse riiklik järelevalve peaaesjalikult reaktiivselt kaebuspõhiselt. Suuremamahuliste ennetava iseloomuga valdkondlike tegevuste rakendamine saab toimuda peamiselt asutusesiseselt ressursside ajutise ümberpaigutamise ja prioriteetide deklareerimise kaudu.

Eelnevast tulenevalt juhindub tänases Eestis ehitiste ohutuse riikliku järelevalve süsteem struktuurselt pigem õhukest riiki propageerivalt NPM paradigmat. Sellise süsteemi puudustele ehitiste ohutuse tagamise võimekuses on viidanud Riigikontroll oma teemakohases auditis (Riigikontroll 2016).

Nimetatud dokument toob esile, et EhS-s (RT I, 12.12.2018, 29) ei avaldu üheselt ehitiste ohutuse riikliku järelevalve pädevuse jagunemine KOV ja TTJA vahel, mis pärsib operatiivset ohtlike ehitiste avastamist ja adekvaatsete meetmete rakendamist ohu kõrvaldamiseks. Ühtlasi leiab Riigikontroll, et erinevate ehitiste ohutuse valdkonnaga tegelevate institutsioonide vahel koostöö ei toimi ja infovahetus on kesine. (Riigikontroll 2016, 28)

Olukorra parandamiseks on Riigikontroll auditis muu hulgas soovitanud nii EhS-s ehitiste ohutuse riikliku järelevalve teostamise pädevuse selgesõnalisemat määratlemist, kui ka ohtlike ehitiste paiknemise kaardistamist ja nendele ligipääsu takistamist. Samuti soovitab Riigikontroll ohtlike ehitiste lammutamiseks mõeldud riiklike toetusmeetmete täiendamist. (*Ibid.*, 5)

Siinses magistritöös püüab autor välja selgitada, kuivõrd ühtib eelnevalt kirjeldatud Eesti ehitiste ohutuse riikliku järelevalve tänane olukord ühiskonna vastavate arusaamadega ehitustegevuse valdkonnas erinevate kogemuste ja varieeruvate valdkondlike teadmistega ühiskonnarühmade lõikes.

---

<sup>3</sup> Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalveameti veebilehe info

### 3 METOODIKA

Käesolev peatükk annab ülevaate uurimistöö raames teostatava empiirilise analüüsi printsiipidest. Selle raames avab autor käsitletava uurimisprobleemi ühiskondlikku olemust, tutvustades ühtlasi ka uurimistöö teostamise eesmärki. Täiendavalt tutvustab autor siinses peatükis valimi konstrueerimise põhimõtteid ja uurimistööd fokuseerivaid uurimisküsimusi.

#### 3.1 Uurimisprobleem

Eelnevates peatükkides ilmnes, et kaasaegses Eestis on levinud arusaam, et ühiskonna toimimise ja jätkusuutliku arendamise garantiks on paljuski õhukese riigi printsiipidest lähtuva NPM paradigmale rajatud riigihalduse süsteem (Randma-Liiv, Drechsler 2017, 4-5). Seetõttu on ka Eesti haldusstruktuuri arendamisel lähtutud pigem õhukese riigi paradigmat (Vetik *et al.* 2012, 461).

Samas kurdavad kodanikud aeg-ajalt, et erinevate probleemide ilmnemisel on riigi tuge vähe tunda, leides, et riik on inimesest kaugenenu (Vetik 2012, 10).

Dissonants avaldub kõige ilmekamalt ühiskonnaliikmete heaolu ja turvatunnet mõjutavate (õnnetus)juhtumitega, mille tagajärgi saanuks leevendada tõhusama riikliku järelevalve teostamise abil.

Näiteks on ehitusvaldkonna riikliku järelevalve temaatika Eestis aktualiseerunud pärast ohvritega Maxima kaubakeskuse varingut Riias või Tallinnas Solarise Keskuse kinosali laevaringu ja mänguväljakul toimunud fataalsete tagajärgetega õnnetuse järgselt<sup>4</sup>. Raudtee ülesõidukohtade ohutusega seonduv tõstatub päevakorrale reeglina seal aset leidnud õnnetuste järgselt.

Siinse uurimistööga soovib autor heita veidi valgust taolise dissonantsi kujunemisele.

---

<sup>4</sup> Riias toimus 2013 aastal sisse kaubanduskeskuse katus:  
<https://majandus24.postimees.ee/4467573/riia-maxima-varingu-kohtuasi-paljastas-uskumatu-voltsimise>  
Äsja valminud Solarise keskuses kukkus 2009 aastal vahetult enne seansi algust alla ripplagi  
<https://ekspress.delfi.ee/kuum/solarise-kino-lagi-kukkus-kokku-inimesed-evakueeriti-fotod?id=27692205>  
Tallinnas hukkus 2011 aastal mänguväljakul mänginud laps  
<https://www.postimees.ee/636044/lasnamae-lasteaias-hukkus-laps>

## **3.2 Uurimistöö eesmärk**

Magistritöös soovib autor välja selgitada, kuivõrd on kaasaegses Eestis võimalik täheldada disharmoniat ühiskonnas laialdasemalt leviva õhukese riigi paradigma järgiva kuvandi ja ühiskonnaliikmete arusaamade vahel ehitusejärelvalve valdkonna suundumustest lähtudes.

Uurimistöö arutelu keskendub ehitusvaldkonna riikliku järelvalve tagamisega seonduvale, lähtudes eelkõige Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti (TTJA) valdkondlikust tegevusest.

Selline temaatika piiritlemine on asjakohane, kuna ehitistega on igapäevases kontaktis kõik inimesed. Seega on ehitiste ohutus väga aktuaalne.

## **3.3 Uurimisküsimused**

Püstitatud uurimiseesmärgist lähtuvalt juhindub autor uurimistöös teostatava andmeanalüüsi tarbeks kõnekate andmete kogumisel järgnevatest uurimisküsimustest:

- Millisel määral ühtib tänase Eesti üldine riigikorralduslik olemus ehitusjärelvalve valdkonnaga erineval tasandil kokku puutuvate gruppide ootuste ja arusaamadega?
- Millised on erinevate rühmade arusaamad ehitustegevuse valdkonna riikliku järelvalve rollist ja millistest üldistest sotsioloogilistest põhjustest need erinevused on tingitud?
- Kuivõrd on ühilduvad ehitusjärelvalve valdkonnaga erineval tasandil kokku puutuvates gruppides arusaamad riigi üldisest toimimisest ja nägemused ehitustegevuse valdkonnas riikliku järelvalve teostamise printsiipidest?

## **3.4 Valimi moodustamine**

Soovides leida uurimiseesmärgist tuletatud uurimisküsimustele kõnekaid vastuseid lähtub autor andmete kogumisel sihiteadliku valimi koostamise printsiipidest (Flick 2007, 9).

Lähtudes teoreetilises raamistikus tutvustatud SRT-st võib eeldada, et erinevatel viisidel valdkondlikku kokkupuudet omavates rühmades kujunenud arusaamad on eeldatavasti varieeruvad (Jovchelovitch 1995,124). Seetõttu juhindub valimi moodustumine detailselt

soovist leida intervjueeritavaid ehitustegevuse valdkonnas erineva kompetentsuse ja kogemuste tasemega ühiskonnagrupidest.

Eelnevast johtuvalt leiab autor, et püstitatud uurimisküsimustele aitavad kõnekaid vastuseid formuleerida intervjuudes ilmnevad arusaamad, mis on kujunenud järgnevates ühiskonnagruppides:

1. Ehitusvaldkonna ametnikud (TTJA + KOV), (edaspidi *ametnik*), kes on igapäevaselt ametikohustuste kaudu tegelenud ehitiste ohutuse riikliku järelevalve teostamisega. Antud rühma liikmed on hästi kursis ehitusvaldkonna regulatsioonidega, omades ühtlasi praktilist asjakohaste normatiivaktide rakendamise kogemust. Samuti võib eeldada, et grupi esindajad on avaliku sektori taustast tulenevalt üldjoontes kursis ka üldiste riigikorralduslike suundumustega.
2. Ehitusvaldkonnas huvisid omavad eksperdid. Siia gruppi kuuluvad ehitustoodete levitajad, ehitusinsenerid (ehitiste projekteerijad, ehitiste püstitajad, ehitiste haldajad), (edaspidi *spetsialistid*). Selle rühma liikmete igapäevane tööalane kokkupuude ehitusvaldkonnaga on teatud määral varieeruv, mistõttu omatakse ilmselt nii eripalgelisi praktilisi kogemusi, kui ka erineva tasemega teadmisi ehitusvaldkonna regulatsioonidest.
3. Tavakodanikest eraisikud, kellel puudub konkreetne ehitisi käsitlev erialaline ettevalmistus ja otsene arusaam valdkonna konkreetsetest toimimise alustest. Selle rühma liikmetelt ei saa eeldada ehitusvaldkonna regulatsioonide ega ka valdkonna reaalse situatsiooni tundmist. Seega kujunevad grupi esindajate seisukohad paljuski isikliku kogemuse või meediast või tuttavatelt kuuldu alusel. Nende arvamused võimaldavad võrrelda valdkonnas toimuva erinevate aspektidega kursis olevate ametnike ja ekspertide arusaamu avalikus sfääris levivate tavaarusaamadega. Ühtlasi on tavakodanike rühm formuleerunud erineva haridusliku tausta, varieeruvate professionide ja erinevate vanusegruppide esindajatest.

Kokku on valimis 19 intervjueeritavat: ametnikke 6, valdkonna spetsialiste 7, tavakodanikke 6. Konkreetsem teave intervjueeritud rühmade kohta (ka kodeerimise info) on leitav lisas 1.

Selliselt koostatud valim loob eeldused võimalikult laiapindsete arusaamade teada saamiseks.

### 3.5 Andmeanalüüsi meetod

Eelpool ilmnes, et ühiskonna suundumused kujunevad mitmete erinevate mõjurite koostoimes. Seetõttu on Drechsler (2000) leidnud, et kvantitatiivsed uurimismeetodid ei pruugi alati pakkuda piisavaid võimalusi ühiskonna suundumuste kujunemise selgitamiseks, kuna vaja on teada ka konteksti, mistõttu võimaldab asjaolude kujunemisi paremini lahti mõtestada kvalitatiivse uurimismetoodika kasutamine.

Eelnevast tulenevalt on ka siinse magistritöö raames kogutud andmete analüüsimisel aluseks võetud kvalitatiivne uurimismetoodika, kuna see võimaldab paremini uurida erinevate ühiskonnarühmade arusaamade kujunemise tagamaid, võimaldades ühtlasi lahti mõtestada konkreetse rühma taustsüsteemist tulenevat (Flick 2007, 9).

Andmete kogumiseks on autor kasutanud poolstruktureeritud intervjuusid, kuna selline andmete kogumise meetod pakub häid võimalusi valimisse koondunud konkreetsete rühmade arusaamade või interpretatsioonide välja selgitamiseks (Laherand 2008, 192-195).

Intervjuud on läbi viidud vahetult silmast-silma printsiibil. Intervjueerimine leidis aset perioodil veebruar-märts 2019. Intervjuud toimusid nii küsitletavate kontorites, kui ka avalikes toitlustuskohtades. Orienteeruvalt kestsid intervjuud 45-60 minutit. Intervjuud salvestati andmekandjale, hiljem on teostatud andmete sõnasõnaline transkribeerimine. Kogutud andmeid analüüsiti kvalitatiivse kontentanalüüsi põhimõttel, kuna selline meetod võimaldab tekstiandmete tõlgendamise abil paremini mõista konkreetsete arusaamade kujunemist (Laherand 2008, 309-336).

Teostatud intervjuusid raamistavad küsimused on leitavad siinse magistritöö lisa 2.

Eelnevalt teostas autor kaks prooviintervjuud, mille käigus avaldunud andmeid siinse magistritöös ei kasutata. Pilootintervjuude raames ilmnenud alusel korrigeeris autor intervjuu raamistikku konkreetsemalt uurimisküsimustele fokuseeritumaks. Magistritööle seatud mahulistest piirangutest tulenevalt ei käsitle uurimistöös Eesti erinevates regioonides riikliku ehitusjärelevalve ühetaolise kättesaadavuse võimalikkust mõjutavaid asjaolusid.

## 4 TULEMUSED

Uurimistöö teoreetilist raamistikust avaldus, et riiki võib defineerida üsna erinevalt. Ühtlasi nähtub Oakeshotti (1933, 288-291) teoreetilisest teemakäsitlusest, et riigiti erinevast kultuurilisest taustast ja väärtusbaasi varieeruvusest tulenevalt ei eksisteeri üht ainuõiget parimat riigi toimimist tagavat avaliku halduse süsteemi, mille rakendamine erinevates ühiskondades omaks samalaadseid mõjusid.

Kuivõrd siinse magistr töö eesmärgiks on kolme erineval tasemel ehitusvaldkonnaga kokkupuudet omava rühma arusaamade välja selgitamine, esitatakse käesolevas peatükis empiirilised tulemused kolmes alapeatükis, mis keskenduvad vastavalt ametnike, ehitustegevuse valdkonna huvirühma ja tavakodanike tõekspidamistele.

Seejuures on autor intervjueeritute tõekspidamised liigitanud kahte ossa. Esimene osa tutvustab küsitletute arusaamu riigi üldisest rollist ühiskonnas. Teises osas avalduvad intervjueeritute seisukohad riigi rollist ehitiste ohutuse tagamisel.

### 4.1 Ehitusvaldkonna ametnike arusaamad

Käesolevas alapeatükis on esitatud intervjuudes koorunud tänase Eesti ehitustegevuse valdkonna ametnike arusaamad riigi funktsioonidest ja riigi rollist ehitiste ohutuse tagamisel kaasaegses Eestis.

Antud rühma kuuluvad TTJA ametnikud, kes on ametialaselt tegelenud ehitiste kasutusjärgse ohutuse riikliku järelevalvega. Samuti on grupis esindatud KOV ametnikud, kelle ametikohustused on seotud ehitustegevuse valdkonnaga.

#### 4.1.1 Ametnike arusaamad riigi üldisest rollist

Küsitletud ametnike seas domineerib arusaam, et kaasajal on riigi peamiseks funktsiooniks ühiskonna parima võimaliku toimimise ja arendamise tagamiseks teatud raamistiku määratlemine, reeglite kehtestamine.

*„Riigi ülesanne on aidata ühiskonnal hulgakesi hakkama saada, leidmaks mõistlikku tasakaalu, et ei oleks ainult hundid söönud, aga et oleksid ka lambad terved“ (AM5).*

Ühtlasi nähakse ametnike rühmas sarnaselt Hegeliga (2005), et riigis ühiskonna üldise parima võimaliku toimimise tagamiseks kehtestatavad regulatsioonid omavad üksikinimestele ka teatud määral moraliseerivat mõju:

*„Kui riiki poleks, oleks elu keerulisem, isetegevust oleks liiga palju ja sulivärki oleks rohkem“ (AM2)*

Seejuures on küsitletud ametnikud veendunud, et riigiks formuleerunud ühiskonnakorraldus võimaldab eksisteeriva tööjaotuse alusel ühiselt organiseeritult täita parimal võimalikul viisil funktsioone, mida pole igal eraldi mõistlik teostada.

Tavapäraselt eeldatakse, et ametnikkond pooldab pigem laialdasemat riigi sekkumist, põhjalikumaid ja detailsemalt määratletud regulatsioone. Siinse uurimistöö raames sarnast arusaama ei ilmne. Küsitletud ametnikud pooldavad pigem Hayek-i (1982, 109) printsiipide alusel vähesemat riigi sekkumist kodanike otsustusvabadustesse, toetades seega mõõdukaid, mitte väga detailseid regulatsioone. Leitakse, et üksikindiviididelt ei tohiks isiklikku vastutust lõplikult ära võtta, liigselt detailne reguleerimine muudab ühiskonna toimimise keerukamaks:

*„Kui reegleid on liiga palju, ei jõua mitte keegi neid läbi lugeda ega neist kinni pidada“ (AM5)*

Ametnike ideaalis võiks ühiskond toimida printsiibil, et midagi ei jäeta tegemata mitte karistuse kartuses, vaid et lähtutakse ka üldtunnustatud moraalinormidest, mis taunivad teatud tegevusi. Selline tõekspidamine viitab taas pigem vähesema reguleerimise ootusele.

### **Ametnike arusaamad tänase Eesti riigikorraldusest**

Kaasaegse Eesti üldise riigikorraldusega on intervjueeritud ametnikud pigem rahul, leides, et enamasti see ühtib nende nägemusega normaalsest riigikorraldusest. Samas toovad ametnikud vähem positiivsena esile puudusi Eesti õigusloome kvaliteedis. Leitakse, et Eestis on regulatsioone piisavalt, aga nende asjakohasus seatakse küsimuse alla, kuna need ei pruugi alati olla reaalelulistest situatsioonides adekvaatselt rakendatavad:

*„Järelevalvajana mõnda rikkumist nähes on vastavast regulatsioonist raske midagi leida, mida ette heita, samas kõik, kes seda tegu või tegijat vaatavad, ütlesid, et nii ei tohi teha.“ (AM5)*



#### **4.1.2 Ametnikud riigi rollist ehitiste ohutuse tagamisel**

Ehitustegevuse valdkonna ohutusest rääkides on hea esmalt määratleda selle erinevad mõjurid. Intervjueeritud ametnikud määratlesid olulisimaks ehitiste ohutuse mõjuriks ülekaalukalt piisava valdkondliku pädevuse olemasolu, millest suuresti sõltub ka teostatava tegevuse kvaliteet ja ehitise ohutus. Suur mõju ehitiste kvaliteedile ja ohutusele on ametnike hinnangul ka ehitusvaldkonnas liikuvatel suurtel rahadel, mistõttu eksisteerib ahvatlus majandusliku tulu teenimise nimel ehituskulude optimeerimise kaudu ehituskvaliteedis möönduste tegemiseks.

*„Kaks asja vähe raha ja inimlik lollus, need on kõige suuremad mõjutajad.“ (AM4)*

#### **Ehitusturu isereguleerumise võimalikkusest**

Eelkõige just majanduslike mõjurite ulatusest lähtuvalt ei näe mitte ükski intervjueeritud ametnik võimalust ehitiste ohutuse tagamiseks üksnes ehitusturu eneseregulatsioonist lähtudes.

*„Ei ole võimalik. Häbi kaob, raha jääb. Raha surve murrab maha inimese, pole midagi teha.“ (AM3)*

*„Turg paneb selle paika, et võetakse kõige odavam asi ja minnakse kõige lihtsamat teed. Ohutust ma ei tea, kas see tagab. No ilma järelevalveta ei tuleks midagi. Kõik tahavad kasumit teenida, ehitaja, arendaja“ (AM6)*

Eelnevast tulenevalt on ametnike arvates eelkõige ohutuse kontekstist juhindudes ehitustegevuse valdkonna reguleerimine ja riigi sekkumine vältimatu. Seejuures peavad ehitustegevuse valdkonna regulatsioonid looma eeldused ohutuse tagamise võimalikkusele nii ehitustoodete kvaliteedikontrolli süsteemi kehtestamisega, kui ka valdkonnas tegutsejate pädevusnõuete määratlemise kaudu. Ühtlasi leitakse, et regulatsioon peab olema selge ja lihtne, aga samas detailne.

*„Kõik, mis puudutab ehitiste ohutust peab olema viimse punktini paika pandud. Millest, kuidas ehitada, see peab olema selge ja lihtne, aga samas detailne.“ (AM3)*

Seega nõustuvad küsitletud ametnikud Drechsleri-ga (2005), et NPM-s ühe aspektina propageeritav turu eneseregulatsiooni printsiip ei ole universaalne, leides, et see pole ehitusvaldkonnas rakendatav.

## Järelevalve ehitusvaldkonnas

Eelnevalt ilmnenu ehitusturu suutmatu tagada valdkonnas ohutust üksnes eneseregulatsiooni abil tingib vajaduse sõltumatu valdkondliku riikliku järelevalve teostamise järele.

*„Kui keegi kuskilt midagi ei kontrolliks, siis oleks ikka korralik karauul lahti.“ (AM2)*

SRT võtmes võib öelda, et ametnikud kasutasid ehitusjärelevalve valdkonnas toimuva selgitamisel ankurdamist palju tuttavama liiklusohutuse temaatikaga. Nad toovad ehitiste ohutuse riiklikust järelevalvest rääkides paralleeli liiklusohutuse järelevalvega, leides, et laialdasem kontroll loob paremad eeldused kehtestatud reeglite järgimiseks:

*„Kui eksisteerib võimalus trahvi saamiseks, siis käitatakse seaduskuulekamalt.“ (AM3).*

Samas ei näe ametnikud riigil monopoolsust ehitussektori sõltumatuse järelevalves. Ametnikud nõustuvad, et riigil on tähtis roll ehitusvaldkonnas toimuva kureerimisel aga leiavad ka, et kehtivas EhS redaktsioonis (RT I, 12.12.2018, 29) sätestatud omaniku vastutus on samuti põhjendatud:

*„Loogika EhS-s on õige, et omanik ka vastutab mingis osas kindlasti nagu, muidu on nii, et ehitab mingi käki kokku ja keegi jääb alla ja siis ütleb ei mina ei tea midagi, hoopis riik oli süüdi, et ei suutnud kontrollida“ (AM1)*

*„Ei saa lubada näiteks olukordi, kus kellegi maja läheb naabri hooletusest põlema“ (AM3)*

Intervjuu käigus toovad kõik intervjuueeritud ametnikud veendunult välja riikliku sunni (sunnirahade ja ettekirjutuste) rakendamise vajalikkuse ja tõhususe.

*„Minu praktikas on see kõige efektiivsem meede. See mõjub hästi, paneb liigutama isegi need, kes väidavad, et neil pole raha“ (AM3)*

Riiklikus sunnis nähakse ka efektiivset mõjurit, et suunata üldsust moraliseerivalt seaduskuulemale käitumisele. Asjaliku kommunikatsiooni kaudu innustab ohtliku ehitise omaniku suhtes riikliku sunni rakendamine ka teisi sarnaste ehitiste omanikke ohte kõrvaldama:

*„Kui kuskil on midagi ohtlikku ja on rakendatud riiklikku sundi, siis peaks sellest teada saama ka teises Eesti nurgas, et teavitada analoogsete potentsiaalselt ohtlike ehitiste omanikke.“ (AM5)*

Selline arusaam viitab, et ehitussektoris näevad ametnikud pigem Hegeli (2005) tõekspidamistega ühtivalt riigi suurema sekkumise vajalikkust valdkonna toimimisse.

## Ehitiste ohutus õnnetuste kontekstis

Intervjueerimisel tõstati ka mõne aasta eest Lätis pealinnas toimunud ohvritega Maxima kaubanduskeskuse laevaringu temaatika<sup>5</sup>. Tähelepanuvääriv on seejuures asjaolu, et mitte ükski intervjueeritud ametnik ei välista õnnefaktorit, et XXI sajandil ei ole Eestis ehitistega nii fataalsete tagajärgetega õnnetust juhtunud.

*„Eestiski on avalikus kasutuses olevate ehitiste ohutuse kontrollimisel avastatud mitmeid ehituslikke puudusi.“ (AM3)*

Samas on ametnikud veendunud, et Lätiga võrreldes teostatakse Eestis ehitustegevust kvaliteetsemalt ja asjatundlikumalt.

*„Kui mingi polt on vaja lõpuni keerata, siis Eesti inimene keerab selle ikkagi lõpuni.“ (AM4)*

Ühtlasi on ametnikud veendunud, et võrreldes Lätiga aitab Eestis suuremale ehitiste ohutuse tagamisele kaasa madalam korrupsiooni tase:

*„Meil on inimesed suuremad individualistid, seetõttu on neid raskem ära osta. Lätis ei ole mingi saladus, et seal saab rahaga kõike osta, aga meil ei saa.“ (AM3).*

*„Kui vaadata Lätis ja Leedu kasvõi mingiaegseid musta raha liikumise numbreid, siis võib olla on ka lihtsam järelevalvet objektilt minema saata. Eesti peaks olema selles valguses ka erinevates tabelites paremal positsioonil. Tore oleks uskuda, et meie oleme ilusamad, targemad ja tublimad.“ (AM5)*

Samuti leitakse, et Riia Maxima õnnetuse ajal oli Eestis ehitussektori regulatsioon parem ja riiklik järelevalve arenenum kui Lätis. Samas toovad ametnikud välja, et Maxima õnnetusejärgselt on Lätis ehitusvaldkonna seadusandlust oluliselt karmistatud ja riiklikku järelevalvet märkimisväärselt tõhustatud.

*„Täna pole Lätis enam võimalik anda järelevalve teostajale lihtsalt mingit paberit ja ajada udujuttu ja ongi kõik korras. Selles valguses oleks kindlasti võimalusi ka Eestis riikliku järelevalve karmistamiseks ja tõhustamiseks.“ (AM6)*

---

<sup>5</sup> Detailsem teave on leitav peatükis 1.7

## **Vanade ehitiste ohutus**

Eestis on palju vananevaid ehitisi. Suurte ehitistega seonduvate õnnetuste ennetamiseks kaasaegses Eestis, tõstatus intervjuu raames idee vanadele ehitistele nende projekteeritud kasutusea möödumisel erakorralise ehitise auditi koostamise vajalikkuse reglementeerimisest. Valdavalt leidsid ametnikud, et selline idee aitaks kindlasti kaasa ehitiste ohutuse tagamisele.

*„Seda ma pooldan isegi julgelt ja see peab olema põhjalik audit. Eestis on ju mitmeid juhtumeid, kus on rõdupaneelid alla kukkunud. Peaks ikkagi keegi tulema (KOV või Päästeamet), et nüüd on nii palju aega möödunud, vaata oma asjad üle ja tee korda.“ (AM4)*

Ametnikud on veendunud asjakohase meetme positiivses mõjus ehitiste ohutuse tagamisele. Ehitiste tegelik olukord sõltub paljuski hoone kasutusjärgsest hooldusest, mida paraku aga teostatakse väga erineva tasemega. Kohustusliku auditi kehtestamise nõue survestaks ehitiste omanikke rohkem tähelepanu pöörama ehitise ehituslikule seisukorrale.

*„Ideed on aeg-ajalt ka juba arutatud, et rakendada tehnosüsteemidele (elektrisüsteem, gaasiseadmed) kehtestatud teatud regulaarsusega auditikohustust ka ehitiste konstruktiivsele osale, sellel võib olla moraliseeriv efekt.“ (AM5)*

Seejuures on toodud paralleel mootorsõidukite tehnoülevaatusega, leides, et kohustuslik audit avaldab positiivset mõju ehitiste omanike hoolsuskohustusele.

*„Kohustusliku ülevaatuseta ilmselt paljud ei muretseks oma autode korrashoiu eest ja kui ülevaatusete vahel autot ei hooldata, siis ilmselt ülevaatusel läbi ei saa.“ (AM6)*

Avaldunud arusaamad viitavad, et ametnikud pooldava ehitiste ohutuse tagamisel Keane (1988, 14-15) ning Dunleavy, O'Leary (1987, 46) seisukohti riigi suurema sekkumise vajadusest ühiskonnas.

## **Ettepanekud tõhusama riikliku järelevalve teostamiseks**

Intervjueeritud ametnikud peavad tänast Eesti ehitiste riikliku järelevalve funktsioonide jaotumist KOV, TTJA ja osaliselt ka Päästeameti vahel killustunuks, mistõttu on riikliku järelevalve teostamine regiooniti erinev.

Seejuures on leitud, et killustatus tuleneb osaliselt asjaolust, et ka tänases Eestis on veel võimalik täheldada nõukogudeaegse pärandi ilminguid. Üle on võetud paljuski pigem suurele riigile

omaseid süsteeme, mille toimimine eeldab märksa suuremate ressursside (eelkõige inimressursi) olemasolu, kui väikeriigis on võimalik.

*„Meie häda on see, et me tulime suurest riigist ja võtsime paljuski selle süsteemi üle. Sellest tuleneb ka meie liigne killustatus. Aga meie riigi mudel on vaja kohandada väikse riigi süsteemile.“* (AM3)

Valdavalt toetavad ametnikud ühe ühtselt toimiva ehitiste riikliku järelevalve institutsiooni loomist. Ühendasutus sarnaneks struktuurselt Politsei Ja Piirivalveameti (PPA) ja Päästeametiga, omades regionaalseid keskusi.

Seejuures on võimalik täheldada erinevusi KOV ja TTJA ametnike vahel.

KOV ametnikud on ühendasutuse suhtes pigem skeptilised, nähes selles ohtu bürokratia suurenemiseks. Alternatiivina nähakse KOV asjakohaste õiguste laiendamist ja vastavalt sellele ka kasutada olevate ressursside suurendamist. Kesksel riigiasutusel näevad KOV ametnikud pigem valdkondliku kompetentsikeskuse funktsiooni:

*„Pigem võiks KOV-le ressursse juurde anda, et palgata eksperte juurde. Konkreetne järelevalve võiks olla KOV juures. KOV teab oma ehitisi, teab mis tal toimub, kuidas toimub. Inimesed pöörduvad esmalt ikka KOV poole. TTJA-l võiks olla pigem riigipalgaliste ekspertide komisjoni roll, et nii KOV, kui ehitaja saavad sinna nõu saamiseks pöörduda.“* (AM4)

TTJA ametnikud toetavad üksmeelselt ühtse regionaalsete osakondadega sõltumatu riikliku ohutuse järelevalve institutsiooni loomise ideed. Leitakse, et ühendasutuse võiks koonduda kogu Eesti ehitustegevuse riikliku järelevalve, nähes sedasi ühtlasi võimalusi ka teatud määral valdkondlikuks spetsialiseerumiseks, tuues seejuures ehitiste ohutuse teemas paralleeli meditsiinisektoriga:

*„Heaks kirurgiks olemine eeldab pidevalt piisavat arvu operatsioone. Sarnaselt võib väiksemas KOV-s mõni ehitiste ohutuse teema ülesse kerkida vaid korra mitmekümne aasta jooksul ja siis on selge, et see käib KOV-le üle jõu.“* (AM3)

Samuti tagaks ühte asutusse koondunud järelevalveametnikud valdkonnas suurema sõltumatuse ja järelevalve ühetaolisema kättesaadavuse kogu riigis.

*„Väga oluline on erapooletus, just ehitiste ohutuse valdkonnas. Mida me tihti näeme on, et kaks kohalikku kemplevad, üks on teise klassivend või mida iganes ja seetõttu on asjad kiivas või ei liigu üldse, aga asi vajab lahendamist.“ (AM3)*

Samas on ka TTJA ametnike puhul võimalik täheldada varieeruvusi võimaliku ühendatud konkreetse formatsioonis. Nii on mõned TTJA ametnikud pigem toetamas KOV ametnike nägemust, mille alusel oleks ühendatud pigem keskne kompetentsikeskus ja teeks laialdast koostööd KOV-ga.

*„Võimalik ehitiste ohutuse riikliku järelevalve ühendatud peaks Põhjamaade eeskujul olema pigem valdkondlik koordinaator ja riiklik kompetentsikeskus.“ (AM5)*

*„Riik võiks olla kompetentsikeskus, et ka KOV näiteks teab, et ta saab sealt kiiresti adekvaatset infot. KOV ehitusnõunik ei peagi olema mingi tohutu insener, aga ta teab, et ta saab sealt adekvaatsed vastused oma probleemile. Koostöös KOV-ga on lihtsam saavutada paremat järelevalvet ehitiste ohutuse valdkonnas.“ (AM6)*

Intervjueritud ametnikud toetavad senisest peamiselt kaebuspõhiselt toimiva riikliku ehitiste ohutuse järelevalve omaalgatuslike kampaaniate alusel ennetavaks muutumist.

*„Riikliku järelevalve omainitsiatiiv on väga oluline, see muudaks tulevikupilti paremaks, et probleeme saaks ennetada.“ (AM2)*

Praegune õhukese riigi paradigmat juhinduvalt väga piiratud ressurssidega ja killustunult kaebuspõhiselt toimiv järelevalve ei võimalda põhjalikult Eesti ehitiste ohutuse olukorda analüüsida. Ühtlasi pärsib see ka ehitusvaldkonna riikliku järelevalve panustamist suuremale ennetustegevusele valdkondkonnas.

*„Praegune olukord, kus TTJA-s on 1-1,5 ametnikku terve Eesti kasutusjärgsete ehitiste ohutuse riikliku järelevalve teostamiseks, ei võimalda valdkonda ära katta. Hetkel toimub riiklikus järelevalves olukordadele järgi jooksmine. Selleks, et situatsiooni kaardistada või veelgi enam, analüüsida, selleks ressursse pole“ (AM6)*

Samas ehitiste ohutuse riikliku järelevalve funktsioneerimise paradigmat muutmise eeldab täiendavaid ressursse.

*„Ärimehed ütlevad sageli, et Eestis on palju ametnikke, neil võib olla õigus. Aga tänase tööjaotuse puhul on neid pigem vähe.“ (AM3)*

„Kui oleks valdkonnas rohkem inimesi, siis saaks rohkem sihte seada ja ka spetsialiseeruda, et keegi tegelekski puhtalt kaebustega, keegi käiks ringi, keegi tegeleks mänguväljakutega jne.“ (AM2)

Eelnevast nähtub, et ametnikud hindavad hetkel NPM printsiipide alusel kujunenud ehitusvaldkonna riikliku järelevalve süsteemi liigselt killustunuks. Asjaolu, et valdkonnas oodatakse senisest märksa suuremat ühtsust viitab, et ametnikud pooldavad ehitusvaldkonnas pigem klassikalise avaliku halduse põhimõtete (Weber 1997, 106-107) alusel toimivat haldusstruktuuri.

#### 4.1.3 Kokkuvõtte küsitatud ametnike seisukohtadest

Uurimistöös küsitatud ametnike olulisimad seisukohad on kokkuvõtvalt välja toodud tabelis 5.

TABEL 5 UURIMISTÖÖS AVALDUNUD AMETNIKE ARUSAAMAD

	Riigi roll ühiskonnas	Riigi roll ehitussektoris	Riikliku järelevalve iseloom	Riikliku järelevalve teostaja
TTJA ametnik	Pigem vähene	Pigem suur	Senisest aktiivsem, ennetavam	Üks ühte riigiasutus
KOV ametnik	Pigem vähene	Pigem suur	Senisest aktiivsem, ennetavam	KOV ühtse riigiasutuse kompetentsi toel

Allikas: Autori koostatud

## 4.2 Ehitusvaldkonna sidusrühma spetsialistide seisukohad

Järgnevalt tutvustab autor siinse magistratöö raames intervjueeritud igapäevaselt ehitustegevuse valdkonna sidusrühma spetsialistide arusaamu riigi rollist ühiskonnas ja ehitiste ohutuse tagamisel.

### 4.2.1 Ehitusvaldkonna sidusrühma spetsialistide arusaamad riigi üldisest rollist

Sarnaselt eelpool tutvustatud ametnike arvamustele näevad ka intervjueeritud ehitusvaldkonna sidusrühma spetsialistid täna riigi peamise funktsioonina ühiskonna raamistamist reeglite kehtestamise kaudu, leides, et kui poleks riiki, valitseks ühiskonnas anarhia.

„Kui riiki ei oleks, siis oleks nagu loomariigis, nõrgemad süüakse ära.“ (SRS3)

Seetõttu on riigi ülesandeks ka sotsiaalse funktsiooni kaudu tagada, et kõigile ühiskonnaliikmetele oleks loodud võimalikult võrdsed võimalused võimetekohaseks hakkamasaamiseks. Sidusrühma spetsialistid peavad seega riigi funktsiooniks muu hulgas ka ühiskondliku rikkuse ja sissetulekute õiglase jaotumise tagamist pensionide kehtestamise, maksude kogumise, erinevate toetuste, abirahade pakkumise abil.

Rääkides riigi rollist majanduse suundumustes on ehitusvaldkonna asjatundjate seisukohad üsna vastandlikud. Leitakse, et riigil on oluline roll majanduskeskkonna suundumuste kujundamisel, samas on ka vastupidiseid arvamusi.

Tähelepanu väärib ka asjaolu, et intervjueeritud sidusrühma spetsialistid peavad väga oluliseks riigi rolliks kehtestatud reeglitest kinnipidamise kontrollimist.

*„Riik peaks reegleid ka kontrollima, et ei oleks nii, et mõni mängib ausalt ja mõni ei mängi reeglite järgi. Pigem ongi probleemid selles, et on reeglid, aga minnakse mööda ja ise oled loll, et mängid reeglite järgi hetkel.“ (SRS2)*

Kehtestatavate regulatsioonide detailsuse tasemes ehitusvaldkonna sidusrühmas täielikku üksmeelt pole. Siiski kaldutakse enamasti pigem detailsema regulatsiooni vajalikkuse poole. Leitakse, et kui täpseid reegleid paigas ei ole, siis hakatakse tõlgendama ja reguleerimine kaotab mõtte, reeglid peavad olema üheselt mõistetavad.

*„Kui teatud asju ei reguleerita ja neid väga üldsõnaliselt kirja pannakse, siis inimesed on teatavasti nutikad ja luuakse eeldused mitte päris ilusate juhtumite tekkimiseks.“ (SRS6)*

Üldistavalt on ehitusvaldkonna sidusrühma esindajad seisukohal, et ühiskonnas peaks kehtestama pigem vähem regulatsioone, aga need peaksid olema konkreetsemad ja üheselt mõistetavad.

*„Individualistliku USA süsteem laseb inimeste otsustusvõime tõlgenduse liiga vabaks, kõik mõtlevad ennekõike isiklikule kasule, kuigi teise suhtes võib sellega kaasneda karjiv ebaõiglus.“ (SRS3)*

Samas on intervjueeritute seas ka laialdasema tõlgendustasemega regulatsioone pooldavaid spetsialiste:

*„Riik ei peaks detailselt reguleerima, pigem peaks olema määratletud peamised põhimõtted, peenhäälestus on liiast.“ (SRS1)*



Seega pooldavad intervjueeritud sidusrühma liikmed pigem vähest riigi sekkumist ühiskonnaliikmete igapäevase elu-olu toimimisse (Pierson 2004, 64-65).

### **Sidusrühma arusaamad tänase Eesti riigikorraldusest**

Intervjueeritud valdkonna spetsialistide arvamustes tänase Eesti regulatsioonidest tõstatub probleemina suundumus üle reguleerimisele.

*„Eesti on täitsa korraliku riigi mõõtu, aga eestlased on üle reguleerimises meistrid.“* (SRS6)

Ühtlasi leitakse, et kehtestatud regulatsioonid ei ole alati piisavalt kvaliteetsed ja ülemäärane reeglite kehtestamine on puuduliku järelevalve tõttu tinginud suutmatus kehtestatud reeglite järgimist kontrollida:

*„Eestis on küll palju reegleid, aga neid ei kontrollita või need on liiga hägusad. Riik ei ole võimeline oma enda reegleid kontrollima, kas ei ole võimekust või ei ole tahtmist, eriti ehitussektoris minnakse sageli reeglitest mööda, täna on Eestis liiga palju JOKK-skeeme<sup>6</sup>.“* (SRS2)

Samas soovivad sidusrühma spetsialistid regulatsioonides senisest suuremat paindlikkust, mis arvestaks rohkem üksikjuhtumitega ja regionaalsete iseärasustega.

*„Eestist on hakanud vohama bürokraatia ja liigne reguleerimine, aga võiks olla rohkem juhtumipõhist ja mõistusepärast lähenemist.“* (SRS3)

Eelnevast ilmneb, et küsitletud ehitusvaldkonna sidusrühma esindajad näevad ideaalina neo-liberaalsema arusaama alusel (Schultz 2010, 11) vähesemat reguleerimist, aga tänane Eesti on pigem liikumas vastassuunas.

#### **4.2.2 Ehitusvaldkonna sidusrühma esindajad riigi rollist ehitiste ohutuse tagamisel**

Ehitusvaldkonna sidusrühma spetsialistid peavad olulisimaks ehitiste ohutuse faktoriks valdkondlikku kompetentsi, seda nii projekteerimisel, ehitustööde teostamisel, aga ka kvaliteetsete ehitustoodete kasutamisel. Järelevalve funktsiooni vajalikkuse on välja toonud üksikud rühmaliikmed.

---

<sup>6</sup> Juriidiliselt on kõik korrektne

Valdkonna spetsialistid leiavad, et ehitussektoris pole vaja kõike reguleerida, usutakse, et valdkonnas toimib ka hea tava printsiip. Samas, kui reguleerida, siis toetatakse pigem detailset, aga selget ja üheselt mõistetavat regulatsiooni. Ühtlasi ollakse veendunud, et hetkel on juba regulatsioon üsna detailne ja hea.

Eesti ehitusturu isereguleerumise kaudu ohutuse tagamise võimalikkuse suhtes avaldub grupisisene polariseerumine ehitustööde teostajate ja teiste spetsialistide arusaamades.

Ehitusfirmade omanikud usuvad või pigem usuvad ehitusturu liberaalsele riigikorraldusele iseloomulikku turu eneseregulatsiooni võimalikkust (Hayek 1982, 109). Ka ilma riikliku järelevalveta võiks ehitusturg täitsa toimida.

Omaniku järelevalve üldjoontes toimib, leitakse, et keegi ei müü lihtsalt oma allkirja, kuna sellel ei oleks mõtet, oma maine on oluline.

*„Facioid<sup>7</sup> tulevad, Faciod lähevad, riiklik järelevalve ei suuda nihverdumist ära hoida.“ (VS4)*

Kõik ülejäänud intervjuueeritud rühmalikmed peavad riiklikku järelevalvet ehitusvaldkonnas väga oluliseks. Leitakse, et kui riiklikku järelevalvet üldse ei oleks, valitseks valdkonnas kaos.

*„Siin peab ikka järelevalve olema, siin on igasuguseid naljamehi, Kui vabaks lasta, siis tekib anarhia.“ (SRS1)*

Ehitusvaldkonnas liiguvad suured rahad ja ahvatlus JOKK-skeemideks<sup>8</sup> on suur, kuna valdkonnas liikuv suur raha meelitab ebaausaid inimesi.

*„Täna saab ehitustegevuses määravaks hind, mis põhjustab optimeerimist, kulude kokkuhoidu, tingides ebakvaliteetse ja potentsiaalselt ohtliku ehitise valmimise.“ (SRS3)*

Rühmasisene erisus ehitusettevõtjate ja teiste spetsialistide vahel ilmneb ka riikliku sunni rakendamise tõhususes. Ehitusettevõtjad leiavad, et reeglite eirajaid see pigem väga ei mõjuda, alati leitakse moodused skeemitamiseks ja karistada saavad üksnes väikesed sulid. Samas teised grupiliikmed usuvad riikliku sunni mõjususse.

---

<sup>7</sup> Facio AS on tänaseks pankrotistunud ehitusettevõtte, mis on tuntuks saanud alapakkumiste, alltöövõtjatele võlgu jäämise, ehitustähtaegade mitte kinnipidamise ja kaheldava ehituskvaliteediga.

<sup>8</sup> Juriidiliselt on kõik korrektne

## **Ehitiste ohutus õnnetuste kontekstis**

Riia Maxima keskuse õnnetusest rääkides, ollakse veendunud, et Eestis on ehituskultuur parem ja Eesti ehitusvaldkonnas on õnnetuseaegse Lätiga võrreldes olnud pädevust rohkem.

*„Eestis toimib „Sepa ja selli printsiip“, projekteerijate pädevus on Eestis parem, otse koolipingist ei saa allkirjaõiguslikuks spetsialistiks. Projektidesse on lisaks kohustuslikele normkordajatele lisatud ka „unerahukoefitsent“.“ (SRS4)*

Samas möönavad ametnikud, et ehitusvaldkonna õnnetuste kontekstis on Eestis teatud määral siiski rolli mänginud ka õnnefaktori olemasolu.

## **Arusaamad ehitiste ohutuse riiklikust järelevalvest**

Valdavalt on sidusrühma spetsialistid veendunud, et hetkel on Eestis riiklik järelevalve ehitusvaldkonnas killustunud ja regiooniti ebaühtlase suutlikkusega. Valdavalt toetatakse ühe regionaalsete osakondadega järelevalve asutuse loomist. Seega peaks spetsialistide hinnangul ehitusvaldkonna riikliku järelevalve süsteem juhinduma mitte NPM printsiipidest, vaid pigem klassikalise weberliku avaliku halduse paradigmast.

Samas intervjuueeritud ehitusettevõtte omanikud leiavad, et suur asutus muutuks liigselt bürokraatlikuks. Seega on parem eraldada KOV-le valdkondliku pädevuse suurendamiseks lisaressursse.

Tähelepanuväärne on, et spetsialistide nägemuse alusel peaks ühendasutus komplekteeruma senise TTJA ehitusosakonna ja Päästeameti ehitiste tuleohutuse valdkonna kompetentsi koondumisel. Suuremast asutusest eeldatakse ühetaolisemat ja pädevamat teenust.

*„Täna tundub olevat ehitiste ohutuses Päästeametil rohkem huvi, kui KOV-l. Kui päästeamet on projekti heaks kiitnud, siis KOV-l on jumala savi, mis seal projektis on. Võiks olla üks riigiasutus TTJA ja Päästeameti baasil.“ (SRS4)*

Ühtlasi pooldavad spetsialistid sarnaselt ametnikega senisest ennetavama iseloomuga riiklikku järelevalvet. Enamasti leitakse, et riiklik järelevalve ei peaks pelgalt kaebuspõhisena eksisteerima ja järelevalveametnikud võiksid rohkem ringi käia.

Ehitiste riikliku järelevalve süsteemi ümberkujundamiseks vajalikke ressursse on spetsialistide arvates võimalik leida süsteemisestest funktsioonide ümber vaatamisega.

Samas tõdevad spetsialistid, et riiklik järelevalve ei suuda kunagi kõike kontrollida ja see pole ka mõistlik. Seega peavad spetsialistid riiklikust järelevalvest olulisemaks pädeva ja sõltumatu omanikujärelevalve kättesaadavuse arendamist. Hetkel esineb olukordi, kus omaniku järelevalve on küll pädev, aga ta on kas liigselt koormatud või on korruptiivsete seoste kaudu lähedane ehitajale, mistõttu ei pruugi ta saajaprotsendiliselt oma funktsiooni täita.

Intervjuus tõstatunud Eesti vananevate ehitiste ohutust aitaks küsitatud spetsialistide arvates kindlasti suurendada kohustusliku erakorralise ehitise auditi kehtestamine ehitise projekteeritud kasutusea möödumisel. Sarnaselt ametnike grupiga toovad spetsialistidki asjakohase paralleeli autode tehnöülevaatusega, leides, et selline kohustus kindlasti moraliseeriks. Leitakse, et kohustusliku auditi rakendamine toimiks ennetava meetmena, aidates muuta senini Eestis domineerivat valdkondlikku paradigma, kus ohtlike ehitistega tegeletakse pigem takkajärgi, kui kuskil juba mõni õnnetus on juhtunud.

Ühtlasi vääriks spetsialistide hinnangul kaalumist teatud regulaarsusega auditite läbiviimist taotleva regulatsiooni kehtestamine kõigile ehitistele. Auditiga omanikule kaasnevates kohustustes näeb võimalikku probleemi vaid üks küsitletu.

#### 4.2.3 Kokkuvõte sidusrühma spetsialistide seisukohtadest

Intervjuudes avaldunud ehitusvaldkonna sidusrühma spetsialistide seisukohad on ülevaatlikult kokku võetud tabelis 6.

TABEL 6 SIDUSRÜHMA SPETSIALISTIDE ARUSAAMAD

	Riigi roll ühiskonnas	Riigi roll ehitussektoris	Riikliku järelevalve iseloom	Riikliku järelevalve teostaja
Ehitusfirma esindaja	Pigem vähene	Pole pigem oluline	Kui üldse, siis pigem ennetavam	Pigem KOV
Teised spetsialistid	Pigem vähene	Mõõdukalt oluline	Senisest aktiivsem, ennetavam	Üks ühendasutus TTJA ja Päästeameti baasil

Allikas: Autori koostatud

### 4.3 Tavakodanike arusaamad

Kui eelnevates alapeatükkides esitati Eesti ehitustegevuse valdkonnaga igapäevaselt otseselt seotud ametnike ja spetsialistide seisukohad, siis käesolevas alapeatükis esitab autor intervjuudes välja toodud ehitusvaldkonnaga professionaalset kokkupuudet mitteomavate inimeste arusaamad riigi rollist ühiskonnas ja ehitusjärelvalves.

#### 4.3.1 Tavakodanike arusaamad riigi üldisest rollist

Sarnaselt intervjueeritud ehitusvaldkonna ametnike ja spetsialistidega on tavakodanikelegi kaasajal riigi olulisimaks funktsiooniks reeglite kehtestamine. Riigita valitseks ühiskonnas kaos.

*„Kui riiki ei oleks, siis oleks loomaaed, anarhia. Riigi regulatsioonid on olulised, tagavad korra.“*  
(TK4)

Seejuures peavad tavakodanikud oluliseks, et ühiskonnas mõistetakse reeglite kehtivust kõigi ühiskonnaliikmete suhtes ja nendest juhitud tulebki oma elu-olu sättida.

Võrreldes teiste rühmadega tõstasid tavakodanikud selgemalt riigi rolli olulisuse rahvuskultuuri ja keele kaitsmisel, arendamisel ning rõhutasid riigi sotsiaalse funktsiooni olulisust. Tavakodanikud näevad riigil teatud sotsiaalse kindlustunde pakkumise funktsiooni, võimaldamaks solidaarsusprintsipiil kogutud ressursside kasutamist näiteks mõne ühiskonnaliikme ravijuhtumite jaoks.

Intervjueeritud tavakodanikud pigem ei poolda väga detailseid regulatsioone, leides ühtlasi, et igal regulatsioonil peab olema mõistlik põhjendus. Ideaalis võiks olla 2/3 regulatsioone ja 1/3 tõlgendusvabadust, sedasi jääks piisavalt mänguruumi erijuhtumite jaoks, aga samas piirataks sedasi halli mänguruumi JOKK-skeemitamiseks<sup>9</sup>.

*„Indiviidil peab olema maksimaalselt (otsustus)vabadust.“* (TK2).

Ebameeldivate näidetena üle reguleeritud ühiskondadest tuuakse välja Lääne-Euroopa riigid Saksamaa ja Prantsusmaa. Tavakodanike arusaama kohaselt peaks detailsemalt reguleerima valdkondi ja tegevusi, mis võivad häirida suurt osa ühiskonnast.

---

<sup>9</sup> Juriidiliselt on kõik korrektne

## **Tavakodanike arusaamad tänase Eesti riigikorraldusest**

Hinnangutes tänase Eesti riigi toimimisele tavakodanike grupis konsensuslikku arusaama välja ei tulnud. Seejuures eristuvad grupis välisriigis elamise-töötamise kogemusega isikud, kes oma isikliku kogemuse alusel on Eestit võrrelnud teiste riikidega. Nii on avaldatud arvamust, et võrreldes Saksamaa ja Soomega on tänases Eestis riik liiga õhuke, aga päris Singapuri tasemele Eestis õnneks veel jõutud pole. Aga avaldatakse ka head meelt, et Eestis pole regulatsioonide detailsus Saksamaa tasemel.

Samas on tavakodanike grupis arvamusi, et Eestis on palju bürokraatiat ja mõningast üle reguleeritust. Ühtlasi on negatiivsena välja toodud, et tänases Eestis on avalike teenuste kättesaadavus ja riigi kohalolu tunnetamine regiooniti väga ebaühtlane.

Seega ei poolda ka küsitletud tavakodanikud riigi liigset sekkumist ühiskonna toimimisse. Samas on tavakodanikele teistest rühmadest olulisemad riigi funktsioonid, mis aitavad kaasa ühiskonnaliikmete toimetuleku tagamisele.

### **4.3.2 Tavakodanike seisukohad ehitiste ohutuse tagamisel**

Ehitusjärelevalve spetsialistide maine on tavakodanike seas suhteliselt hea. Tavakodanike arusaama kohaselt mõjutab ehitiste ohutust eelkõige valdkonnas tegutsejate pädevus ja ehitusprotsessis kasutatavate ehitustoodete kvaliteet.

#### **Ehitusturu isereguleerumise võimalikkusest**

Ehitustegevuse valdkonna isereguleerumise kaudu ehitiste ohutuse tagamise võimalusse tavakodanikud ei usu.

*„Ega ma ehitajaid ülemäära küll ei usaldaks ausalt öeldes. Kui ma nüüd võrdlen erinevaid professioone, siis pigem usaldan arste, kui ehitajaid.“ (TK1)*

Leitakse, et ilma sõltumatu järelevalveta läheksid asjad käest ära ja valdkonnas valitseks anarhia. Sarnaselt teiste intervjueeritud gruppidega näevad ka tavakodanikud ehitusvaldkonnas liikuvast suurest rahas ohtlikku survet ehitustegevuse optimeerimiseks. Selle tulemusena kannataks eelkõige lihtinimene, kellel pole valdkondlikku kompetentsi, kes vaatab, et pealtnäha on maja korras, teadmata, et tegelikult on materjalidega optimeeritud.

*„Ilma järelevalveta on turusurvel suur negatiivne mõju, näiteks võidakse kasumi nimel paigaldada ettenähtust vähem soojustust, tuul küll puhub, aga mis siis, keegi ju ei kontrolli, krohv on ju kenasti seinas.“ (TK2)*

### **Riigi rollist ehitustegevuse valdkonnas**

Riigil nähakse ehitustegevuse valdkonnas peamiselt reguleerivat, koordineerivat rolli. Väga oluliseks peetakse ka kehtestatud reeglite järgimise kontrollimise süsteemi olemasolu.

Valdavalt toetavad tavakodanikud ehitusvaldkonnas detailseid regulatsioone. Arvatakse, et ehitustegevuse valdkond peab teiste valdkondadega võrreldes olema karmimalt reguleeritud, kuna ehitiste puhul on rohkem potentsiaalseid ohte, mistõttu peab ka järelevalvet ehitussektoris olema rohkem.

Tähelepanuväärne on, et võrreldes teiste intervjueeritud rühmadega sooviksid tavakodanikud senisest enam diferentseerida ehitusvaldkonna regulatsioone ehitiste kasutusotsustarbest lähtuvalt, leides, et iseendale ehitamine ei vaja väga detailset reglementeerimist.

Samas leitakse, et regulatsiooni detailsus peaks sõltuma hoone kasutusotstarbest ja ka paiknemise kohast. Avalikus kasutuses olevad ja tiheasustusosalal paiknevate ehitiste nõuetekohasus peaks tavakodanike hinnangul olema rangema järelevalve all:

*„Kui seal on mingid tähtsad dokumendid või isikud või patsiendid, kes ei suuda ise liikuda, siis peaks kindlasti turvalisus olema rohkem tagatud.“ (TK3)*

Iseenesele ehitamine, eriti hajaasustusega piirkondades peaks olema vähema rangusega reguleeritud, kui kommertsalustel toimuv ehitustegevus.

*„Kui ehitad endale palksauna, siis mis regulatsiooni seal vaja on, noh see jah, et tulekoldest mingid kaugused. Aga oma asi kui põlema läheb.“ (TK2)*

Samas, kui siinse uurimistöö autor soovis intervjueeritavatel teada, kuivõrd nad usaldavad mõne eraehitaja poolt rajatud ehitise ohutust, näiteks, kui julgelt nad ostaksid selliseid ehitisi, siis toimus tavakodanike arvamustes kardinaalne muutus. Leiti, et siis tahetakse kindlasti asjatundlikult koostatud dokumentaalset tõestust, et kogu ehitustegevus on olnud nõuetekohane.

Ühtlasi leitakse, et ehitustegevuses on vaja alati rakendada kõiki võimalikke meetmeid potentsiaalse ohu ennetamiseks.

*„Ei saa lähtuda printsiibist, et midagi ei ole juhtunud, mingil hetkel võib juhtuda. Ei ole aktsepteeritav, et suvaline inimene saab püstitada avalikule mänguväljakule kiige, keegi peaks seda ikkagi kontrollima, et õhtus oleks tagatud.“ (TK2)*

Ehitiste ohutusele positiivselt mõjuvana nähakse tavakodanike rühmas ka riikliku sunni rakendamise võimalust. Üksmeelselt leitakse, et see on üks meetmetest, mis kindlasti toimiks.

### **Ehitiste ohutus õnnetuste kontekstis**

Tavakodanikud on veendunud, et Eestil on Lätiga võrreldes olnud rohkem õnne, et XXI sajandil pole Eesti ehitusvaldkonnas fataalsete tagajärgedega õnnetusjuhtumeid toimunud.

*„Tallinnas oli ju ka Solarise keskuses laevaring, juhtus lihtsalt kergem konstruktsioon olema.“ (TK2) .*

Samas usutakse, et tõenäosus sarnase õnnetuse juhtumiseks on Eestis väiksem. Usaldus Eesti ehitusjärelevalve institutsiooni vastu on kõrge, eelkõige avalike ehitiste puhul. Leitakse, et Eestis teostatakse ehitustöid kvaliteetsemalt, järelevalve on ilmselt parem ja altkäemaksude andmine on Lätis oluliselt tavaprasem, kui Eestis.

*„Ma arvan, et meil varastatakse vähem, ärikultuur on parem, et nii paljud inimesed ei ole altkäemaksule alid. Miskipärast mul on tunne, et altkäemaks on Lätis tugevamalt juurdunud, kui Eestis.“ (TK5)*

### **Ootused ehitustegevuse riiklikule järelevalvele**

Intervjueeritud tavakodanikud peavad positiivseks ehitusvaldkonna riikliku järelevalve koordineerimiseks ühe, regionaalsete osakondaega riigiasutuse loomist. Sedasi lihtsustuks ehitiste ohutusega seonduv asjaajamine. Ühendasutuses oleks ka rohkem kompetentsi ja järelevalve kvaliteet ühtlustuks kõikjal riigis. Ühtlasi tagaks selline süsteem suurema neutraalsuse. Samuti eeldavad tavakodanikud ühendasutuselt senisest oluliselt suuremat ennetustegevust ja ametnike regioonides ringi käimist, et ohtlikke ehitisi paremini kaardistada ja nende omanikega kontakteeruda. Ehitiste ohutuse kompetentsi koondumist nähakse pigem Päästeameti juurde.

*„Pigem võiks ehitiste ohutus kolida Päästeameti juurde. Seal on juba kuvand parem, neid teatakse.“ (TK5)*



Tavakodanikud on veendunud, et kaebuspõhine järelevalve ei suuda tagada ehitusvaldkonnas ohutust. Riigil peab olema võimekust ehitustegevuse valdkonnas omaalgatusliku järelevalve teostamiseks.

*„Paljud inimesed ei ole kaebajad, isegi kui nad näevad, et midagi on valesti, siis ei teki nendel suserdajatel seda karistamatuse tunnet ka, kui nad teavad, et keegi võib iga hetk sisse sadada, kui nad teavad, et keegi võib iga hetk sisse sadada.“ (TK3)*

Seejuures usutakse, et inimeste seaduskuulekat ja regulatsioonide kohast käitumist ei mõjuta mitte niivõrd võimaliku karistuse karmus, kui võrd rikkumise ilmsikstuleku tõenäosus.

Senisest märksa suuremale omaalgatuslikule ennetustööle keskenduv ehitiste ohutuse riikliku järelevalve korraldamine vajab tavakodanike hinnangul kindlasti lisaressursse.

Ühe võimalusena näevad tavakodanikud ehitiste ohutuse järelevalve intensiivistamiseks kogukondade ja sihtrühmade aktiivsemat kaasamist, sest nemad on väga huvitatud, et piirkonna ehitised oleksid korras ja ohutud. Leitakse, et hetkel suhtleb riik kodanikega liiga vähe, laialdasem suhtlus kogukonnaga mõjuks positiivselt ka riigi kuvandile, inimesed näeksid, et riik ei ole ainult käskija ja keelaja, vaid pigem asjalik koostööpartner. Selleks on vaja ka ametnike suhtumise muutumist, mis eeldab ühtlasi ametnike suhtlusoskuste parendamist.

Samas on tavakodanike rühmas ka arvamusi, et ehitiste riiklik järelevalve on oluline, aga see võiks toimida era- ja avalikusektori koostöös. Leitakse, et riik peaks määratlema regulatiivse raamistiku ja vastavad pädevuse nõuded, aga konkreetset järelevalvet võiks teostada erasektor.

Tavakodanikud leiavad, et vanadele ehitistele auditi koostamise kohustus aitaks kindlasti kaasa ehitiste ohutuse suurendamisele, uskudes analoogiasse mootorsõidukite tehnoloogilise arenguga. Samas nähakse võimalikku probleemi auditi finantseerimise võimalustes. Leitakse, et riik võiks luua vastavad toetusmehhanismid.

*„Miks ei ole riigil eelarves rida, kust omanik saaks taotleda toetust ohu kõrvaldamiseks. Riik võiks pakkuda meedet. Kui neid penoplastiga rikutud maju on Kredex nõus toetama, siis miks ei ole vanade ohtlike ehitiste kordategemise toetusmeetmeid?“ (TK5)*

Eelnevast nähtub, et intervjuueeritud tavakodanike grupi esindajad näevad, et ehitustegevuse valdkonnas on riigi sekkumine vajalik. Ehitusturu isereguleerumise kaudu ehitusvaldkonnas ohutuse tagamist ei peeta võimalikuks.

### 4.3.3 Kokkuvõte tavakodanike arusaamadest

Käesoleva uurimistöö käigus intervjueeritud tavakodanike arusaamad on ülevaatlikult koondatud tabelisse 7.

TABEL 7 TAVAKODANIKE ARUSAAMAD

	Riigi roll ühiskonnas	Riigi roll ehitussektoris	Riikliku järelvalve iseloom	Riikliku järelvalve teostaja
Tavakodanikud	Pigem mõõdukas, oluline on sotsiaal- valdkond	Oluline	Senisest aktiivsem ja ennetavama suunitlusega	Pigem üks ühtne ühendasutus

Allikas: Autori koostatud

## 5 JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD

Siinse magistr töö andmete analüüsis lähtus autor sotsiaalsete representatsioonide teooria (SRT) kesksest paradigmat, et arusaamad sotsiaalselt olulistest teemadest on kujunenud välja ühiste huvidega mõttekaaslaste rühmas asetleidvate arutelude käigus. Olulist rolli taolistes aruteludes mängivad varasemad minevikukogemused ja taustateadmised (Moscovici 1984, 13; 2000, 27).

On selge, et ka ehitusvaldkonnas võib eristada ekspertteadmisi tavateadmistest ning erialase ettevalmistusega inimeste teadmised ja suhtumine on seetõttu ka erinev valdkonnas mitte orienteeruvate inimeste arusaamadest.

SRT seisukohtadest lähtuvalt eeldas autor, et sõltuvalt iga rühma (ametnike, valdkonna sidusrühma spetsialistide ja tavakodanike) positsioonist ehitusjärelevalve suhtes võiks intervjuudest kooruda nende teadmisi ja huvisid esindavad seisukohad.

### 5.1 Uuringus osalenute arusaamad riigi rollist ühiskonnas

Uurimistöös ilmnenud alusel võib SRT põhiseisukohtadest lähtuvalt öelda, et kõigis intervjueritud rühmades on kujunenud hegemoonilased arusaamad (Moscovici 2000, 42; Rämmer 2017, 23) riigi rollist ühiskonna üldistes suundumustes. Ka antud uuringus ilmnes, et ajaloolistest mõjuritest tulenevalt on ka tänases Eestis sarnaselt saatusekaaslastest post-kommunistlike Kesk- ja Ida-Euroopa (KIE) riikidega ühiskonnas domineerimas õhukese riigi paradigmat (Chelcea, Druță 2016, 523). Riigil nähakse eelkõige üldiste reeglite kehtestamise rolli (Hayek 1982, 109).

Valdavalt leitakse sarnaselt Hegeliga (2005), et regulatsioonid omavad indiviidide jaoks teatud moraliseerivat iseloomu. Intervjuudest selgus, et kehtestatavate regulatsioonide vajalikkuse ja nende detailsuse suhtes on intervjueritud rühmades avaldunud mõnevõrra erinevad, üksteist täiendavad arusaamad, mida SRT kontekstis saab pidada emantsipeerunuteks.

Ehitusvaldkonna sidusrühma spetsialistid leiavad, et regulatsioone võiks olla pigem vähem, aga need peaksid olema detailsemad. Samas on ametnikud ja tavakodanikud pigem seisukohal, et indiviidile peaks jääma teatud otsustusvabadus.

Võib eeldada, et sidusrühma spetsialistid on tehnokraatidena pigem must-valge maailmapildi (võib - ei või) pooldajad, leides samas ehitusvaldkonna kogemuse alusel, et regulatsioonide laialdane

tõlgendamisruum tekitab asjatuid vaidlusi. Seejuures tavakodanikud soovivad regulatsioonidega tagatult üheaegselt turvalist ja jätkusutlikult funktsioneerivat ühiskonda ning mõistuspärasest isiklikku tegutsemisvabadust. Ametnike arusaam juhendub tõenäoliselt seisukohast, et regulatsioonid peaksid olema piisavalt paindlikud konkreetse konteksti arvestamiseks.

Tähelepanu väärivalt avalduvad intervjueritud rühmades teatud erinevused arusaamades kaasaegse Eesti riigi toimimisest.

Tavakodanikud on valdavalt rahul tänase Eesti riigikorralduslike suundumustega, samas ametnike (TTJA ja KOV) ja sidusrühma spetsialistide rühmas ilmnemise valdavalt kriitilised arusaamad, mille kohaselt on Eesti ajapikku suundunud suuremale reguleerimisele ja bürokraatia kasvule. Taolistes arusaamades on täheldatav teatud dissonants tänase Eesti riigihalduse alusprintsiipidega, milles on soovitud lähtuda efektiivselt ja vähese bürokraatiaga riigi toimimisest (Randma-Liiv, Drechsler 2017, 4-5).

Sellist tähelepanekut võib pidada siinse uurimistöö üheks olulisemaks tulemuseks.

SRT-s nimetatakse taolisi samades rühmades omavahel aeg-ajalt vastuolulisi arusaamu kognitiivseks polüfaasiaks (Jovchelovitch 2008, 432–433). Selle kohaselt on intervjuudes ilmnemise dissonants tingitud asjaolust, et abstraktsel mõtlemistasandil väljendatakse poolehoidu õhukese riigi paradigmat, aga isiklike argieluliste kogemuste baasil tunnetatakse suurema reguleerimise vajadust.

## **5.2 Uuringus osalenute arusaamad riigi rollist ehitusvaldkonnas**

Kui arusaamades riigi üldise toimimise alustest olulisi erinevusi intervjueritud rühmade lõikes ei avaldunud, siis riigi rollist ehitustegevuse valdkonna järelevalves joonistuvad varieeruvad erinevate valdkondlike teadmiste ja huvidega gruppide vahel mõnevõrra selgemalt.

Ametnike ja tavakodanike arusaamu riigi rollist ehitussektoris saab SRT kohaselt nimetada emantsipeerunud representatsioonideks (Moscovici 2000, 44; Rämmer 2017, 23). Nimelt leiavad need rühmad, et ehitussektor vajab üsna detailset reguleerimist.

Samas ehitusvaldkonna sidusrühma spetsialistid usuvad valdkondliku hea tava printsiipide toimimisse, mistõttu vajab ehitustegevus nende arvates pigem üldiseid raamistavaid regulatsioone. Seejuures on tähelepanu vääri spetsialistide rühmas ilmnemise ehitusettevõtete

omanike diskursuslik eristumine teistest spetsialistidest. Ehitusfirmade omanikud usuvad ehitusturu enesereguleerumise võimalikkuse kaudu ohutuse tagamisse, teised rühmaliikmed on sarnaselt ametnike ja tavakodanikega selles suhtes skeptilised, leides, et ilma neutraalse riikliku järelevalveta ei ole ohutust ehitusvaldkonnas võimalik tagada.

Tururegulatsiooni mittetoimimine on intervjueeritud skeptikute hinnangul tingitud paljuski ehitussektoris liikuvatest suurtest rahadest, mistõttu on seal ka kõrge korrupsioonioht, mis võib tingida ohutuse teematika eiramist. Samas igapäevaselt ehitusobjektidel tegutsevad ettevõtjad usuvad, et konkurents sunnib ebapädevaid turuosalisi varem või hiljem oma tegevuse lõpetama.

Uurimistöös torkab silma, et tavakodanikud soovivad ehitusvaldkonna regulatsioonides senisest enam juhtumipõhiste erisuste arvestamist. Leitakse, et iseendale madala asustustihedusega piirkondades ehitamine võiks olla vähem reglementeeritud, kui kommertsalustel tiheasustusega piirkonda avaliku kasutusega ehitiste rajamine. Taolised seisukohad viitavad NPM-liku haldusmudeli toetamisele (Samier 2001, 239)

Taolistes seisukohtades ilmneb tavakodanike rühmas kognitiivsele polüfaasiale (Jovchelovitch 2008, 432–433) omane vastuolu intervjueeritute arusaamades. Sellest johtub, et tavakodanikud hindavad ühelt poolt laialdast tegutsemisvabadust, mida kinnitab ka nende poolehoid pigem paindlikele regulatsioonidele, aga seda vaid piirini, kus nad ise saavad protsesse kontrollida. Samas olid nad veendunud, et ühiskonnas ei pruugi kõik isikud olla ausad ja võivad reegleid eirata.

Huvitava tähelepanekuna ilmneb, et kõik intervjueeritud rühmad näevad sarnaselt Riigikontrolli auditi (Riigikontroll 2016) põhiseisukohtadega, et praegune EhS (RT I, 12.12.2018, 29) alusel toimiv ehitiste ohutuse riikliku järelevalve süsteem pigem ei suuda reaalsuses tagada talle seatud eesmärke. Kõigis rühmades jagatakse hegemoonilist arusaama, et tänane süsteem on liigselt killustunud ja ei võimalda ühetaolist ehitiste ohutuse riiklikku järelevalvet kõigis regioonides.

Olukorra lahendina pooldatakse ühtse, regionaalsete osakondadega ehitiste ohutuse järelevalvega tegeleva riikliku institutsiooni loomist. Potentsiaalses ühendasutuses nähakse valdkonnas neutraalsuse ja otsustusprotsesside läbipaistvuse suurenemist ning nepotismist ajendatud korruptiivsete ilmingute minimeerimise võimalust.

Ametnike rühmas ilmnenu arusaamu võib nimetada emantsipeerunud representatsioonideks (Moscovici 2000, 42). TTJA ametnike nägemusel tagab kvaliteetsema, ühetaolisema järelevalve weberliku mudeli alusel moodustatud ühtne tsentraliseeritud toimiv valitusasutus (Weber 1997,

106-107). Samas on KOV-i ametnikud veendunud, et parema tulemuse loob pigem veidi vähem tsentraliseeritult toimivana TTJA kui kompetentsikeskuse, mõttekoja ja KOV koostöö.

Võib eeldada, et TTJA ametnike toetus suuremale valdkondlikule tsentraliseerimisele baseerub suhtluskogemusele ebaühtlase tasemega KOV esindajatega, mistõttu leitakse, et ühtsemalt toimiv asutus tagab ühetaolisema riikliku ehitusjärelvalve kõikjal riigis. KOV ametnikud soovivad näevad tõenäoliselt tsentraliseerimises nii ohtu oma ametikohtadele kui kardavad ka riigi kaugenemist kohalikest inimestest.

Kõikides intervjuueritud rühmades ilmnes ootus ehitiste ohutuse riikliku järelvalve iseloomu muutumisele senini ohtude ilmnemisel reageerivalt toimivalt mudelilt (Kalev, Roosmaa 2012) pigem intensiivsemalt ennetustegevusele panustavale tegevusele. Selline seisukoht viitab, et praegune järelvalvemudel ei pruugi olla piisav valdkonnas õnnetusjuhtumite ära hoidmisele. Taolist arusaama kinnitavad ka uurimistöös avaldunud hinnangud, et XXI sajandil on Eestis pigem olnud õnne, et ehitusvaldkonnas pole toimunud rohkete inimohvritega õnnetusi.

Tavakodanike rühmas avaldunud ootus riigipoolsete ehitiste omanikele suunatud toetusmehhanismide vajadusest ohtlike ehitiste kordategemiseks viitab asjaolule, et EhS-s (RT I, 12.12.2018, 29) sätestatud omaniku hoolsuskohustuse täitmine võib olla pärsitud mitte niivõrd hoolimatusest, kuivõrd rahaliste ressursside puudusest.

### **5.3 Riigi toimimise ja ehitusvaldkonna riikliku järelvalve ühilduvus**

Intervjuueritud gruppide arusaamades ilmnemiseid teatud vastuolud riigi rollist ühiskonna üldistes suundumustes ja ehitusvaldkonnas ohutuse tagamisel, mida saab käsitleda ka kognitiivse polüfaasiana (Jovchelovitch 2008, 432–433). Kõigis gruppides põimuvad varasematel ehitusjärelvalvealastel teadmistel ja kogemustel baseeruvad ja gruppide huvidest ning eesmärkidest lähtuvad seisukohad õhukese ja sekkuva riigi põhimõtetest.

Ametnikud leiavad, et ühiskonna üldisesse toimimisse ei peaks riik väga detailselt sekkuma, samas ehitusvaldkonnas peab riigi kohalolu olema konkreetselt tuntav.

Spetsialistide seas eristuvad ehitusettevõtjad, kes toetavad võimalikult õhukest riiki nii üldises elu-olu korralduses, kui ka ehitustegevuse valdkonnas. Teised intervjuueritud spetsialistid on üldises

korralduses pigem õhukese riigi (Schultz 2010, 11) pooldajad, aga ehitusvaldkonnas soovivad mõõdukal määral riigi sekkumist.

Tavakodanikudki ei poolda laialdast riigi sekkumist ühiskonna üldises korralduses, aga ehitussektoris soovivad pigem riigi tuntavat nähtavust.

## 5.4 Kokkuvõtvalt uurimistöös avaldunud arusaamadest

Uurimistöös avaldunud olulisimad arusaamad on kokkuvõtlikult välja toodud tabelis 8.

TABEL 8 UURIMISTÖÖS AVALDUNUD ARUSAAMAD

	Riigi roll ühiskonnas	Riigi roll ehitussektoris	Riikliku järelevalve iseloom	Riikliku järelevalve teostaja
TTJA ametnikud	Pigem vähene	Pigem suur	Senisest aktiivsem, ennetavam	Üks ühte riigiasutus
KOV ametnikud	Pigem vähene	Pigem suur	Senisest aktiivsem, ennetavam	KOV ühtse riigiasutuse kompetentsi toel
Ehitusfirma esindajad	Pigem vähene	Pole pigem oluline	Kui üldse, siis pigem ennetavam	Pigem KOV
Teised sidusrühma spetsialistid	Pigem vähene	Mõõdukas	Senisest aktiivsem, ennetavam	Üks ühendasutus TTJA ja Päästeameti baasil
Tavakodanikud	Pigem mõõdukas, oluline on sotsiaalvaldkond	Oluline	Senisest aktiivsem ja ennetavama suunitlusega	Pigem üks ühtne ühendasutus

Allikas: Autori koostatud

Tabelist 8 nähtub, et arusaamades ilmneb nii varieeruvusi, kui ka üksmeelsust erinevate rühmade lõikes, aga samuti avalduvad arusaamades ka rühmasisesed ebakõlad.

## 5.5 Ettepanekud

Uurimistöös avaldunu alusel esitab autor Eesti ehitusvaldkonna riikliku järelevalve suundumuste kujundamiseks järgnevad soovitused:

1. Asjaomastel institutsioonidel tasub kaaluda ehitustegevuse riikliku järelevalve ühetaolisuse tagamiseks kõikjal riigis senisest suuremat tsentraalset koordineerimist. Ühtlasi väärrib arutlemist ehitusvaldkonna riikliku järelevalve kompetentsi tsentraalsem koondamine ühte riigiasutusse.
2. Täiendavate ressursside kaasamine ehitusvaldkonna riikliku järelevalve teostamisse võimaldab valdkonnas senisest proaktiivsema iseloomuga järelevalve kaudu paremini ennetada võimalikke ohte.
3. Arutelu väärrib ehitistele nende projekteeritud kasutusea möödumisel kohustusliku erakorralise ehitise auditi teostamise nõude kehtestamine.
4. Tagamaks ehitiste suuremat ohutust tasub kaaluda ohtlike ehitiste omanikele asjakohaste toetusmehhanismide välja töötamist.



## KOKKUVÕTE

Siinses magistritöös analüüsis autor kolme rühma (ehitusvaldkonna ametnikud (TTJA + KOV); ehitusvaldkonnas huvimid omavad eksperdid; tavakodanikest (eraisikud, kellel puudub konkreetne ehitisi käsitlev erialaline ettevalmistus ja otsene arusaam valdkonna konkreetsetest toimimise alustest)) arusaamu ehitustegevuse valdkonna riikliku järelevalve kontekstis toimuvast kaasaja Eestis.

19. poolstruktureeritud intervjuust selgus, et erinevate sotsiaalsete rühmade nägemus riigi rollist ühiskonna üldise toimimise tagamisel on erinevates gruppides suuresti ühtiv. Samas ilmnes uurimustöös mitmeid rühmadevahelisi ja –siseseid lahknevusi arusaamades kaasaegses Eestis ehitustegevuse valdkonna riikliku järelevalve korralduses.

Kõigis intervjueritud gruppides oodatakse senise kaebuspõhiselt toimiva ehitustegevuse riikliku järelevalve ümberformuleerumist märksa proaktiivsemalt ja rohkem ennetava funktsioneerivaks tegevuseks.

Intervjueritud gruppide arusaamade analüüsis koorunud vastuolud on selgitatavad erinevates situatsioonides hakkamasaamiseks välja kujunenud seisukohtade ja toimetulekumehhanismidega. Mõnedes arusaamades ilmnes ka gruppide ülene konsensus. Suurim üksmeel kujunes rühmadel riigiettevõtete rollis, leides, et riigiettevõtted on vajalikud julgeolekut tagavates valdkondades. Suurimad erimeelsused ilmnemid gruppide arusaamas riigi üldise toimimise reguleerimisest.

Magistritöö formaat seadis piirid uurimistöös käsitletava temaatika ulatusele. Samas pakub antud töö piisavalt huvitavat ainet siin käsitletud teema põhjanevamaks edasi arendamiseks ka doktoritöö formaadis, mis võimaldaks märksa põhjanevamaid teaduslikke järeldusi teha.

# SUMMARY

## PERCEPTIONS OF THE ROLE OF THE STATE IN THE CONTEXT OF STATE SUPERVISION OVER SAFETY OF ESTONIAN STRUCTURES

Arvo Kuld

**Research problem:** In modern Estonia state apparatus development has been much modelled on the principle of small government and new public management paradigm.

At the same time individuals consider they do not find enough support to address adequate solutions to their problems. Such a contradiction manifests most significantly in disasters influencing individuals' well-being and safety; consequences of these events could have been mitigated by more efficiently exercised supervision.

The issue of state supervision over construction sector was in the spotlight after collapses with casualties: in Maxima trade centre in Riga, Solaris Centre cinema ceiling collapse in Tallinn and children playground fatal consequences in Tallinn .

**Purpose of the research:** In this research paper author would like to examine for what extent state organizational trends in newly independent Republic of Estonia are compatible with dominating perceptions in different sections of society about the state role focusing more specifically on the topic of state supervision over the safety of Estonian structures.

Discussion of the research is focussed on construction sectors' state supervision and in particular on the basis on Consumer Protection and Technical Regulatory Authority (TTJA) activities.

It is appropriate to limit the topic as structures and buildings affect all individuals. Therefore, the safety of the structures is very crucial.

**Research questions:** According to the research objective author aims to find illustrative answers to the following research questions:

- In what extent current Estonian organization of state coincides with relevant expectations and perceptions of different segments of society?
- What are the perceptions of different professional and nonprofessional groups about the role of the construction sectors' state supervision?

- For what extent the perceptions of different segments of society coincide about the overall function of the state with visions of state supervision executed in construction sector?

### **Sampling**

Sampling was envisaged by desire to find interviewees from different segments of society having different competence and experience in the field of construction:

1. Officials working in this field (Consumer Protection and Technical Regulatory Authority; local governments) (hereafter referred to as officials) conducting state supervision over the safety of Estonian structures. (Members of this group are well acquainted with regulations in the constructions sector and have practical experience implementing appropriate legislative acts. It can be also assumed that members of this group, linked to their background in the public sector, are broadly aware of general state organizational trends.
2. Experts having interests in the field (manufacturers of construction products, suppliers, distributors; civil engineers (designers, construction work erectors); construction work administrators). (This group includes construction products distributors, civil engineers (designers, construction work erectors), construction work administrators), (hereafter referred to as specialists). Occupational exposure of the members of this group is variable to the relevant extent for what reason members have probably different practical experiences and also diverse knowledge of regulations in the constructions sector.
3. Lay citizens who lack specific professional construction-based preparation and professional expertise and experiences about specific operation of construction field. Members of this group cannot possibly be expected to be acquainted with construction regulations and specific situations. Therefore, members of this group form their own views essentially on their personal experience or on what they hear from someone.

In total 19 interviewees consist the sample: six officials, seven specialists of the field, six ordinary citizens.

**Method of data analysis:** For data analysis obtained in the study, author uses qualitative analysis as this method enables to research representations of different groups efficiently and permits as well to interpret results on the basis of each group knowledge and experiences.

At the same time, social representations theory (SRT) is useful tool for the study of the development of beliefs in different groups and for the explanation why individuals may have simultaneously contradictory views about state role.

**Results:** Research shows that groups interviewed largely disagree with states' broad interference to functioning of society. Interviewees see the state function particularly to provide a framework to society and establish consensually accepted rules to society. On the other hand state role in construction sector is seen as an important supervisor over safety. All the groups involved in the research also expect state to take more intensive contributing role to prevention rather than to have current reactive role as supervisor over safety.

From the viewpoint of SRT majority of beliefs tend to be emancipated representations where views were somewhat varied and some hegemonic representations where all interviewees shared consensually their views. Interviews also revealed inconsistencies within the groups that can be considered as cognitive polyphasia.

**Importance of the research:** Results of the research enable to give a good input to design and develop construction sectors' state supervision practises in the future.

**Key words:** state role, public administration, state supervision, social representations

## TABELITE LOETELU

Tabel 1 Riigi roll ühiskonnas .....	11
Tabel 2 Haldusmodelite mõju ehitusvaldkonna riiklikule järelevalvele.....	16
Tabel 3 Ehitusjärelevalve haldustasandite lõikes .....	17
Tabel 4 Ehitusjärelevalve mudelid .....	17
Tabel 5 Uurimistöös avaldunud ametnike arusaamad .....	39
Tabel 6 Sidusrühma spetsialistide arusaamad .....	44
Tabel 7 Tavakodanike arusaamad.....	50
Tabel 8 Uurimistöös avaldunud arusaamad .....	55

## KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

- Aedmaa, A. (2004). Avaliku korra kaitse eesti õigusruumis. *Juridica* 7, 499-504.
- Allikmets, S. (2014). Tuntud või tundmatu hea halduse põhimõte. *Juridica* 3, 221-231.
- Bacchus, K., & Brock, C. (1987). *The Challenges of Scale*. London: Commonwealth Secretariat.
- Barret, I. (1986). Administrative problems of small island states with particular reference to the Eastern Caribbean. *Social and Economic Studies* 35 (1), 199-213.
- Beetham, D. (1997). Weberlik poliitiline sotsioloogia. rmt: W. Drechsler, R. Kattel, I. Palgi, & I. Tallo, *Avaliku Halduse Alused Valimik Euroopa Esseid* (lk 149-161). Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Benedict, B. (1966). Problems of smaller territories. rmt: M. Banton, *The Social Anthropology of Complex Societies* (lk 23-36). London: Tavistock Publications.
- Bray, M., & Packer, S. (1993). *Education in Small States. Concepts, Challenges and Strategies*. New York: Pergamon Press.
- Chelcea, L., & Druță, O. (2016). Zombie socialism and the rise of neoliberalism in post-socialist Central and Eastern Europe. *Eurasian Geography and Economics* 57 (4/5), 521–544.
- Drechsler, W. (1997). Avalik haldus kui riigiteadus. rmt: W. Drechsler, R. Kattel, I. Palgi, & I. Tallo, *Avaliku Halduse Alused Valimik Euroopa Esseid* (lk 11-21). Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Drechsler, W. (2000). On the possibility of quantitative-mathematical social science, chiefly economics Some preliminary considerations. *Journal of Economic Studies* 27 (4/5), 246-257.
- Drechsler, W. (2005). The Re-Emergence of “Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective. *Halduskultuur* 6, 94-108.
- Dunleavy, P., & O’Leary, B. (1987). *Theories of the State*. London: Macmillan.

- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New Public Management is Dead - Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (3), 467-494.
- Eesti Ekspress. (13. 10 2009. a.). *Solarise kino lagi kukkus kokku, inimesed evakueeriti*. Allikas: Eesti Ekspressi veebileht: <https://ekspress.delfi.ee/kuum/solarise-kino-lagi-kukkus-kokku-inimesed-evakueeriti-fotod?id=27692205>
- Ehitusseadustik, Vastu võetud Riigikogus 11.02.2015 redaktsioonis RT I, 05.03.2015, 1, Töös kasutatud redaktsioon RT I, 19.03.2019, 98.
- Farr, r. M. (1993). Common sense, science and social representations. *Public Understanding of Science* 3, 189-204.
- Flick, U. (2007). *Designing Qualitative Research*. Los Angeles: Sage.
- Goetz, K., & Wollmann, H. (2001). Governmentalizing Central Executives in Post-Communist Europe: A Four-Country Comparison. *Journal of European Policy* 8 (6), 864-887.
- Hayek, F. (1982). *Law, Legislation, and Liberty*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Hegel, G. W. (2005). *Philosophy of Right*. Dover Publications.
- Heywood, A. (2002). *Politics*. New York: Palgrave Macmillian.
- Heywood, A. (2004). *Political Theory*. New York: Palgrave Macmillian.
- Jodelet, D. (1991). *Madness and Social Representations*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Jovchelovitch, S. (1995). *Social representations and public life: a study on the symbolic construction of public spaces in Brazil*. London: School of Economics and Political Science.
- Jovchelovitch, S. (2008). The Rehabilitation of Common Sense: Social Representations, Science and Cognitive Polyphasia. *Journal of the theory of socialbehaviour* 38 (4), 431-448.
- Kajak, K. (2014). *Eesti ehitusjärelevalve õiguskorraldus ja kohtupraktika Magistritöö*. Tallinn: Tallinna Ülikool Riigiteaduste Instituut.
- Kalev, L., & Roosmaa, L. (2012). Riikluse ülesehitamine. rmt: R. Vetik, *Eesti Poliitika ja Valitsemine 1991-2011* (lk 25-60). Tallinn: TLÜ Kirjastus.

- Keane, J. (1988). *Democracy and Civil Society*. London: Verso.
- King, L. P., & Scelenyi, I. (2005). Post Communist Economic Systems. rmt: N. J. Smelser, & R. Swedberg, *The Handbook of Economic Sociology* (lk 205-232). Princeton: Princeton University Press.
- Klierova, M., & Kutik, J. (2017). From old public administration to the new public service. *Socialno-Economicka revue 1*, 85-93.
- Kronberger, M. (2015). Of worlds and objects: scientific knowledge and its publics. rmt: G. Sammut, E. Andreuli, G. Gaskell, & J. Valsiner, *The Cambridge Handbook of Social Representations* (lk 358–368). Cambridge: Cambridge University Press.
- König, K. (1997). 'Entrepreneurial Management or Executive administration: Perspective of Classical Public Administration. rmt: W. J. Kicert, *Public Management and Administrative Reform in Western Europe* (lk 213-232). Cheltenham: Edward Elgar.
- Laherand, M.-L. (2008). *Kvalitatiivne Uurimisviis*. Tallinn: Infotrukk.
- Laux, E. (1997). Mood ja paratamatus haldusuuendustes. Saksamaa omavalitsushalduse. rmt: D. Wolfgang, *Avaliku Halduse Alused: Valimik Euroopa Esseid* (lk 162-176). Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
- McIntyre, K. B. (2011). *Prejudice, Tradition, and the Critique of Ideology Gadamer and Oakeshott on Practical Reason*. Montreal: Concordia University.
- Mill, J. S. (1996). *Vabadusest*. Tallinn: Pakett.
- Moscovici, S. (1984). The phenomenon of social representations. rmt: R. Farr, & S. Moscovici, *Social Representations* (lk 3-69). Cambridge: Polity Press.
- Moscovici, S. (2000). *Social Representations: Explorations in Social Psychology*. Cambridge: Polity Press.
- Moscovici, S. (2008). *Psychoanalysis: Its Image and its Public*. Oxford: Polity Press.
- Niskanen, W. A. (1972). *Bureaucracy and Representative Government*. New York: Aldine-Atherton.
- Oakeshott, M. (1933). *Experience and Its Modes*. Cambridge: Cambridge University Press.



- Parekh, B. (2010). What is multiculturalism? rmt: M. Guibernau, & J. Rex, *The Ethnicity Reader: Nationalism, Multiculturalism and Migration. 2nd Ed.* (lk 238-243). Cambridge: Polity Press.
- Pedro, J. B., Meijer, F., & Visscher, H. (2010). Building control systems of European Union countries A comparison of tasks and responsibilities. *International Journal of Law in the Built Environment* 2 (1), 45-59.
- Petermann, K. (2010). *Ekspertide ja tavainimeste sotsiaalsed representatsioonid rahast ja keskpangast Magistritöö*. Tartu: Tartu Ülikool Sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika instituut.
- Peters, B. G. (2001). *The Future of Governing*. Kansas: Univeristy Press of Kansas.
- Peters, B. G. (2003). The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions. *Viesoji Politika ir Administravimas* 5, 7-20.
- Pettai, V. (2011). Üldine demokraatlik areng. *Eesti Inimarenguaruanne 2010/2011* 6. Peatükk, 144-164.
- Pierson, C. (2004). *States and societies*. London: Taylor & Francis e-Library.
- Poulantzas, N. (1978). *State, Power, Socialism*. London: Verso.
- Radosh, R., & Rothbard, M. N. (1972). *A New History of Leviathan*. New York: Dutton.
- Randma, T. (1998). Civil Service Training in Transition. rmt: J. Jabes, & C. J. Meininger, *La Formation Dans la Fonction Publique: Enjeux et Perspectives. Civil Service Training: Challenges and Prospects* (lk 17-20). Paris: International Institute of Public Administration.
- Randma-Liiv, T. (2002). Small States and Bureaucracy. Challenges for public administration. *Trames. Journal of the Humanities and Social Sciences*, 6 (4), 374-389.
- Randma-Liiv, T. (2005). Demand- and Supply-based Policy Transfer in Estonian. *Journal of Baltic Studies* 36 (4), 467-487.
- Randma-Liiv, T., & Drechsler, W. (2017). Three decades, four phases: public administration development in Central and Eastern Europe, 1989-2017. *International Journal of Public Sector Management* 30 (6/7), 2-19.

- Randma-Liiv, T., & Sarapuu, K. (2012). Avalim teenistus. rmt: R. Vetik, *Eesti Poliitika ja Valitsemine 1991-2011* (lk 356-388). Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus.
- Raudsepp, M. (2008). Vimma ja lepituse hääled Pronkssõduri ümber: internetifoorumite analüüs. rmt: P. Petersoo, & M. Tamm, *Monumentaalne Konflikt. Mälu, Poliitika ja Identiteet Tänapäeva Eestis* (lk 155-188). Tallinn: Varrak.
- Raudsepp, M., & Rämmer, A. (2012). Lootus, hirm ja ükskõiksus: tehnokultuuri sensitiivsed arengud eestlaste pilgu läbi. rmt: A. Aarelaid, & A. Kannike, *Nullindate Kultuur I: Teise Laine Tulemine* (lk 71-99). Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Raudsepp, M., & Wagner, W. (2011). The essentially other: Representational processes that divide groups. rmt: I. Markova, & A. Gillespie, *Trust and Conflict: Representations, Culture and Dialogue* (lk 105-122). New York: Routledge.
- Riigikontroll. (2016). *Riigikontrolli audit "Järelevalve ohtlike ehitiste üle valdades ja linnades" Kas omavalitsused teevad kõik endast sõltuva, et nende territooriumil asuvad ehitised ei oleks inimestele ja ümbruskonnale ohtlikud?* Tallinn: Riigikontroll.
- Rämmer, A. (1998). *Kuidas ühiskondlikud muutused mõjutavad sotsiaalseid representatsioone: ettekujutused ühiskonna kihistumisest Magistritöö*. Tartu: Tartu Ülikool Psühholoogia osakond.
- Rämmer, A. (2017). *Sotsiaalse Tunnetuse Muutused Eesti Siirdeühiskonna Kontekstis*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Samier, E. (2001). Demandarisation in the New Public Management: Examining Changing Administrative Authority from a Weberian perspective. rmt: E. Hanke, & W. J. Mommsen, *Max Webers Herrschaftssoziologie Studien zu Entstehung und Wirkung* (lk 235-262). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Sarapuu, K. (2012). Avalik Haldus. rmt: R. Vetik, *Eesti Poliitika ja Valitsemine 1991-2011* (lk 247-277). Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus.
- Savoie, D. J. (1994). *Thatcher, Reagan and Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Schultz, D. (2010). The neo-liberal state in a post-global world. *Social Science Studies* 3 (7), 7-17.

- Sen, R., Wagner, W., & Howarth, C. (2014). *Secularism and Religion in Multi-faith Societies*. New York: Springer.
- Sillamaa, H. (11. 04 2018. a.). *Riia Maxima varingu kohtuasi paljastas uskumatu võltsimise*. Allikas: Postimehe veebileht: <https://majandus24.postimees.ee/4467573/riia-maxima-varingu-kohtuasi-paljastas-uskumatu-voltsimise>
- Smutov, M., Filippov, M., & Gnadenteich, U. (16. 11 2011. a.). *Lasnamäe lasteaias hukkus laps*. Allikas: Postimehe veebileht: <https://www.postimees.ee/636044/lasnamae-lasteaias-hukkus-laps>
- Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet. (04. 04 2019. a.). *Kontaktid Tarbijakaitse- ja Tehnilise Järelevalve Amet*. Allikas: Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti veebileht: <https://www.ttja.ee/et/kontakt>
- Wagner, W. (1998). Social Representations and beyond: Brute Facts, Symbolic Coping and Domesticated Worlds. *Culture & psychology* 4 (3), 297-329.
- Wagner, W., & Hayes, N. (2005). *Everyday Discourse and Common Sense: The Theory of Social Representations*. New York: Palgrave Macmillan.
- Wagner, W., Kronberger, N., & Seifert, F. (2002). Collective symbolic coping with new technology: knowledges, images and public discourse. *British Journal of Social Psychology* 41, 323-343.
- Van Dijk, T. A. (2005). *Ideoloogia: Multidistsiplinaarne Käsitus*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Weber, M. (1997). Legaalne domineerimine koos bürokraatliku administratiivpersonaliga. rmt: W. Drechsler, *Avaliku Halduse Alused Valimik Euroopa Esseid* (lk 103-112). Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Vetik, R. (2012). *Eesti Poliitika ja Valitsemine 1991-2011*. Tallinn: TLÜ Kirjastus.
- Vetik, R., Sootla, G., ruutsoo, R., Kalev, L., Kattel Rainer, & Saarts, T. (2012). Kokkuvõte ja perspektiivid. rmt: R. Vetik, *Eesti Poliitika ja Valitsemine 1991-2011* (lk 437-466). Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus.

von Stein, L. (1997). Põhiseadus ja riigivalitsemine. rmt: W. Drechsler , R. Kattel, I. Palgi, & I. Tallo, *Avaliku Halduse Alused Valimik Euroopa Esseid* (lk 78-102). Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Võrumaa Teataja. (24. 11 2013. a.). *Eestis toimub hoonete põhikontroll projekteerimise ja ehituse ajal*. Allikas: Võrumaa Teataja veebileht:  
<https://www.vorumaateataja.ee/component/content/article?id=8874:eestis-toimub-hoonete-pohikontroll-projekteerimise-ja-ehituse->

# LISAD

## Lisa 1. Intervjueeritute rühmad

### Rühm 1 Ametnikud (AM)

	<b>Kood</b>	<b>Amet</b>	<b>Valdkond</b>	<b>Sugu</b>
1	<b>AM1</b>	KOV ametnik	Ehitustegevus	Mees
2	<b>AM2</b>	TTJA ametnik	Ehitustegevus	Mees
3	<b>AM3</b>	TTJA ametnik	Ehitustegevus	Mees
4	<b>AM4</b>	KOV ametnik	Ehitustegevus	Mees
5	<b>AM5</b>	TTJA endine ametnik	Ehitustegevus	Mees
6	<b>AM6</b>	TTJA ametnik	Ehitustegevus	Mees

### Rühm 2 Ehitusvaldkonna sidusrühma spetsialistid (SRS)

	<b>Kood</b>	<b>Amet</b>	<b>Valdkond</b>	<b>Sugu</b>
1	<b>SRS1</b>	Projekteerija	Ehitiste projekteerimine	Mees
2	<b>SRS2</b>	Valdkonna juht	Ehitustoodete turustamine	Mees
3	<b>SRS3</b>	Kinnisvaraspetsialist	Ehitiste haldamine	Mees
4	<b>SRS4</b>	Ehitusettevõtja	Ehitiste püstitamine, projekteerimine	Mees
5	<b>SRS5</b>	Ehitusettevõtja	Ehitiste püstitamine	Mees
6	<b>SRS6</b>	Projekti juht	Ehitusprojektide juhtimine	Mees
7	<b>SRS7</b>	Ehitusettevõtja	Ehitiste püstitamine	Mees

### Rühm 3 Tavakodanikud (TK)

	<b>Kood</b>	<b>Amet</b>	<b>Valdkond</b>	<b>Sugu</b>
1	<b>TK1</b>	Kunstnik	Kunst, loometegevus	Naine
2	<b>TK2</b>	Programmeerija	Infotehnoloogia, programmeerimine	Mees
3	<b>TK3</b>	Tudeng	Sotsiaalteadused	Naine
4	<b>TK4</b>	Arst	Meditsiinivaldkond	Naine
5	<b>TK5</b>	Konsultant	Jaekaubandus	Mees
6	<b>TK6</b>	Teadustöötaja	Loodusteadused	Mees

## **Lisa 2. Intervjuu raamistik**

Osaliselt struktureeritud intervjuu. Fikseeritud on läbivad teemad ja kontrollküsimused.

Intervjuu raamistik jaguneb kahte ossa:

### **I osa – Üldine arusaam riigist ja selle toimimise peamistest alustest**

Eesmärk on määratleda küsitletavate seisukohti indiviidi üksikhuvide ja ühiskonna üldiste huvide suhestumisest, saamaks teavet intervjuueeritavate nägemusest parimast võimalikust riigi kui komplektse ühiskondliku moodustise peamistest toimimise printsiipidest.

- 1) Milliste ülesannetega peaks riik tegelema?
- 2) Millisel määral peaks riik sekkuma inimeste ja organisatsioonide tegevustesse?
- 3) Kuivõrd on tänane Eesti sellest juhindunud Teie arusaamast ideaalsest riigi toimimisest (skaalal üldse mitte, pigem mitte, pigem jah, täiel määral)? Palun täpsustage.

### **II osa – Riiklik järelevalve ehitiste ohutuse tagamisel**

Eelnevate küsimustega soovis autor saada andmeid intervjuueeritavate arusaamadest riigi kui tervikliku ühiskondliku moodustise toimimise printsiipide kohta. Siinse bloki küsimuste eesmärgiks on määratleda, kuivõrd on riigi üldise toimimise kohta väljendatavad seisukohad ühilduvad arusaamadega riigi rollist konkreetselt ehitiste ohutuse riikliku järelevalve tagamise kontekstiga.

- 1) Millised tegurid avaldavad mõju ehitiste kvaliteedile ja nende sihipärase kasutamise ohutusele?
- 2) Milline peaks olema riigi roll ehitiste ohutuse tagamisel?
- 3) Kuivõrd oluliseks peate ehitustegevuse valdkonna võimalikult detailset reguleerimist?
- 4) Kuidas tagada ehitustegevuse valdkonnas ohutust ja kehtestatud nõuete järgimist? (nt suurendada omaniku vastutust, tõhustada riiklikku järelevalvet, panustada omaniku järelevalve teostajate pädevust jne)?
- 5) Kuivõrd on Eestis ehitistegevuse valdkonnas ohutuse tagamine võimalik lähtuvalt printsiibist „Turg paneb kõik paika ja omanik vastutab“?
- 6) Kuidas võiks Teie hinnangul ehitiste ohutus mõjutada vanadele, eelkõige nõukogudeaegetele, ehitistele kohustusliku ehitise auditi läbiviimise korra kehtestamine?

- 7) Kuivõrd oluline roll on Teie hinnangul ehitustegevuse valdkonnas ohutuse tagamisel riikliku sunni rakendamise võimalusel?
- 8) Millist mõju võiks avaldada suundumustele Eesti ehitustegevuse valdkonna ohutusele ühtse riikliku valdkondliku kompetentsikeskuse olemasolu?