

VALITSEMININE JA HEA VALITSEMININE

Konverentsi kogumik

25. mai 2004

Tallinn



Poliitikauuringute Keskus PRAXIS

VALITSEMINE JA HEA VALITSEMINE

Konverentsi kogumik

Toimetajad

**Eveli Illing
Vello Pettai**

Tallinn, 25. mai 2004

© Poliitikauuringute Keskus PRAXIS
Estonia pst 3/5, 10143 Tallinn
Tel (372) 640 9000; faks (372) 640 9001
<http://www.praxis.ee>

Poliitikauuringute Keskus PRAXIS on esimene sõltumatu, mittetulunduslik mõttekeskus (think tank) Eestis, mille eesmärgiks on toetada analüüsile, uuringutele ning osalusdemokraatia põhimõtetele rajatud poliitika kujundamise protsessi.

Raamat on valminud Avatud Eesti Fondi toetusel.

Keeletoimetaja: Ingrid Palgi
Tõlkija: Leno Saarniit
Kujundaja: Kristjan Kaljund

ISBN 9985-9535-1-7

SISUKORD

Sissejuhatus Eveli Illing ja Vello Pettai	5
Valitsemismudelid ning nende hindamine Christoph Knill	11
Hea valitsemine: ühe poliitikakontseptsiooni paindlikkus Martin Doornbos	29
Valitsemine, hea valitsemine ja valitsus: Eesti haldussuutlikkuse juhtum Wolfgang Drechsler	43
Valitsemine innovatsioonipoliitikas: Eesti näide. Rainer Kattel	53
Diskussioon valitsemisest ja heast valitsemisest Eestis	71
Autoritest	82

VALITSEMINE JA HEA VALITSEMINE. SISSEJUHATUS KONVERENTSI KOGUMIKULE

Eveli Illing

Poliitikauuringute Keskus PRAXIS

Vello Pettai

Tartu Ülikool

Läbi aastakümnete on avalikku haldusesse jõudnud mitmeid uusi lähenemisi ja kontseptsioone. Mitmed neist suundadest on muutunud moevooludeks, trendideks mida paljud riigid on püüdnud rakendada avaliku sektori ja ühiskonna juhtimisel. Kliendikesksus, läbipaistvus ja avatus, tõhusus ja mõjususe ning lepinguline delegeerimine on märksõnad, mis on täna avaliku sektori toimetamistes olulisel kohal. Nad pärinevad 1990ndate populaarsetest lähenemistest – ‘valitsemine’ (*governance*) ja ‘hea valitsemine’ (*good governance*). Paraku on nende kontseptsioonide sügavam sisu Eestis laiemale auditooriumile põhjalikult avamata¹ ning see on põhjustanud nende ehk liiga julge ja veidi väära kasutamise. Vahest on see arusaadav, kuna need tunduvad eesti keeles suhteliselt igapäevastena. Mida muud ‘valitsemine’ ikka on kui mitte riigijuhtimine ning mida muud ‘hea valitsemine’ siis on kui mitte hea ja tulemuslik? Ent tegelikult on neil mõistritel rahvusvaheliselt palju sügavam tähendus – kuna just need iseloomustavad tänapäeva üha keerulisemaks ning mitmekesisemaks muutuvat riigi- ja ühiskonnajuhtimist. ‘Valitsemine’ ja ‘hea valitsemine’ on laiahaardelised katuskontseptsioonid, mille tundmine toob ka ametniku igapäevatoösse palju kasulikku teadmist, näiteks kodanikuühiskonna kaasamisest otsuste tegemise protsessi või Eestis laineid löönud parkimisteenuse väljadelegeerimisest.

Poliitikauuringute Keskus PRAXIS korraldas 25. mail 2004. a konverentsi, et tutvustada ja selgitada ‘valitsemise’ ja ‘hea valitsemise’ olemust ja teiste riikide kogemust. Konverentsil käsitleti lisaks heale ja värskele teoreetilisele teadmisele ka



¹ – III Eesti Kodanikeühenduste konverents kandis samuti nime Hea valitsemine. Vt huvi korral lähemalt <http://www.ngo.ee>

Eestis juba tehtut ning arutleti, kuidas parendada ühiskonna ja riigi juhtimist. Käesolev kogumik toob teieni konverentsi ettekanded ja paneeldiskussiooni. Kogumiku sissejuhatustes tutvustame 'valitsemise' ja 'hea valitsemise' mõningad teoreetilisi lähenemisi ning seejärel anname põgusa ülevaate kogumiku artiklitest.

Valitsemise ja hea valitsemise defineerimisest

'Valitsemise' ja 'hea valitsemise' käsitlused on viimase 15 aasta jooksul muutunud oluliseks nii ametnike kui teadlaste töös, need on saanud võtmesõnaks nii poliitikute, huviühmade kui ka rahvusvaheliste organisatsioonide jaoks. Kuigi 'valitsemine' kui mõiste ei ole uus, on see alles viimasel ajal saanud põhjaliku ning süstemaatilise teadusliku käsitluse. Viimaste aastate jooksul on tehtud mitmeid katseid valitsemise arengusuundade kaardistamiseks ning neile sisu andmiseks (vt nt Doornbos 2001, 2004; Kooiman 2003; Knill 2004; König 1999, 2002; Peters ja Pierre 1998; Rhodes 2000). Kõige lihtsamalt öeldes on 'valitsemine' „uus valitsemise protsess või valitsemiskorra muutunud seis või ühiskonna valitsemise uus meetod” (Rhodes 2000, 55), kus avaliku, era- ja mittetulundussektori piirid on muutunud hägusaks. Seda eelkõige sektorite piire ületavate ressursside koondamise, turule orienteerituse ja ärijuhtimise võidukäigu tõttu (Kooiman 2003; Peters ja Pierre 2003; Rhodes 2000; Stoker 1998). Avalike teenuste lepinguline delegeerimine, tulemuste mõõtmine, tulemustele põhinevate juhtimisotsuste tegemine, hinna ja kvaliteedi suhtele ning kliendi rahulolule rõhumine on ainult mõned näited erasektori juhtimismeetoditest, mis on kinnistunud uude valitsemiskontseptsiooni. Lisaks sellele toob 'valitsemine' avalikku sektorisse rohkem avatust, läbipaistvust, aruandlust ja vastutuse jagamist ning tõhusust. Piirid erinevate sektorite vahel on muutunud ähmaseks, tuues esile järjest enamate poliitikavõrgustike tekke ning nendepoolse valitsemise. Viimasele on hakatud viitama kui 'valitsuseta valitsemine', rõhutades rahvusvaheliste turgude, partnerluste ja erinevate võrgustike tähtsust (Peters ja Pierre 1998). Mõned autorid näevad valitsemist kui valitsemismustrit, mida iseloomustab kodanikuühiskonna ja riigi vaheline võrgustik (vt nt arutelu Bevir *et al.* 2003). Rhodes on viidanud, et 'valitsemine' kui laiahaardeline katusekontseptsioon hõlmab endas seitset erinevat väiksemat kontseptsiooni või lähene-mist, sh ettevõtete haldamine ja sellest lähtuvad mõjutused (*corporate governance*), uus haldusjuhtimine, 'hea valitsemine', rahvusvaheline sõltuvus (nt EL, NATO), sotsio-küberneetilised süsteemid, uus poliitökonoomia ja poliitikavõrgustikud (Rhodes 2000). Need arvukad näited demonstreerivad selgelt 'valitsemise' kontseptsiooni mitmekesisust.

'Valitsemise' kontseptsiooni ühe osana nimetatud 'hea valitsemine' ei tähenda isenesest kontseptsiooni headust, nt head koostööd kõigi sektorite vahel ühiskonnas. Nagu Drechsler selles kogumikus väidab, viib igakordne sõna 'hea' kasutamine meid normatiivsete otsustuste valdkonda, kus 'hea' peab olema õigustatud tõestatavate ning eelnevalt kokkulepitud kriteeriumite kaudu. Mitmed rahvusvahelised organisatsioonid on seda püüdnud teha, ent nagu Doornbos oma artiklis järeldab ei ole 'hea valitsemine' ei täna ega tulevikus selgelt piiritletud ja on peamiselt poliitikas kasutatav metafoor, millele poogitakse juurde erinevaid tähendusi.

Valitsemise ja hea valitsemise väljakutsetest

Seega nii 'valitsemine' kui 'hea valitsemine' on mõisted, mida on kasutatud mitmel viisil. Neil on mitmeid erinevaid tähendusi, mis on sageli laiaulatuslikud ning hajusad, mistõttu on nende olemusest, väärtustest ja rakendamisest raske aru saada. Mõlemaid kont-

septsioone on sageli vääriti mõistetud, tõlgendatud või kasutatud. Sageli võrdsustatakse 'valitsemist' vaid uue haldusjuhtimisega (*new public management*) või 'head valitsemist' osalusdemokraatiaga. Nagu selle kogumiku artiklid näitavad, on need arvamused äärmiselt pealiskaudsed.

Vaatamata kõrgendatud tähelepanule kontseptsioonidele ja mitmetele senistele uurimustele väidab Rootsi Göteborgi Ülikooli professor ja suurepärase avaliku halduse tundja Jon Pierre, et „valitsemise teoorial on hiiglaslik potentsiaal, et avada alternatiivseid võimalusi poliitiliste institutsioonide, sisepoliitiliste ja globaalsete seoste, riikideülese koostöö ning avaliku ja erasektori vaheliste tehingute erinevate vormide vaatlemiseks” (2000, 241). Teda toetab ka tuntud valitsemise uurija Jan Kooiman, kelle arvates valitseb ikka veel 'loomingulise segaduse' optimistlik staadium ning vajalik on ületada kontseptuaalseid, teooria ja praktika ning 'maailmavaadete' vahelisi piire (2003, 5). Ühel või teisel viisil esitab see kogumik väljakutse kõigile neile, eesmärgiga heita valgust nii nendele kontseptsioonidele, muutustele, mida nad on kaasa toonud kui ka neid ootavale tulevikule.

Kahtlemata on valitsemine 'valitsemise' ajastul muutunud üha keerulisemaks. Tihe koostöö erinevate huvigruppide ning teiste ühiskonnaliikmetega on äärmiselt keerukas valitsemisvorm. See toob selgelt välja „valitsemise ühiskondliku mitmekesisuse, dünaamika ja keerukuse” (Kooiman 2003, 99), mis seab valitsuse ette rohkelt väljakutseid. Üks neist seostub kindlasti valitsuse enda rolliga ühiskonna valitsemisel, mis on ehk üks peamisi küsimusi 'valitsemise' lähenemise juures, kuna ajalooliselt on just valitsus olnud avalike huvide kandja ning tugev ühiskonnaküsimuste ainuotsustaja. Era- ja mittetulundussektori osakaalu suurendamine viitab aga paratamatult riigi rolli vähenemisele ühiskonna küsimuste otsustamisel ning avalike huvide elluviimisel. See, kas riigi rolli vähendamine või nõrgenemine on õige või mitte, on viimastel aastatel üks kuumemaid arutelu-teemasid avaliku halduse teadlaste ja praktikute hulgas. Kas 'valitsemine' on järjekordne moekontseptsioon või esindab ta tõepoolest valitsemise ja poliitilise elu uut etappi? Riigi rolli vähenemine on ka selle kogumiku autorite peamisi käsitlesteemasid. See tekitab omakorda küsimusi, kuidas need mõjutavad era- ja mittetulundussektori rolle ja ülesandeid halduspoliitikate kujundamisel ja avalike teenuste pakkumisel ning millised on lisaks positiivsetele külgedele 'valitsemise' löksud ja ohud.

Kogumiku ülevaade

Käesolev kogumik sisaldab nelja konverentsiettekannet 'valitsemise' ja 'hea valitsemise' tunnustatud asjatundjatel Euroopast ja Eestist. Esimesed kaks artiklit prof Christoph Knillilt ja prof Martin Doornbosilt avavad vastavalt 'valitsemise' ja 'hea valitsemise' kontseptsioonide arengud rahvusvahelises kontekstis. Prof Wolfgang Drechsler ja prof Rainer Kattel käsitlevad teemat Eesti kontekstis, seejuures Katteli artikkel vaatleb 'valitsemist' ühe poliitikavaldkonna, innovatsiooni poliitika, näitel. Kogumiku viimases kirjatükis on toodud konverentsi paneeldiskussioon, kus osalesid poliitikute, erasektori ja mittetulundussektori esindajad - Urmas Reinsalu, Eiki Nestor, Enn Veskimägi, Erkki Mölder ja Mall Hellam. Nad diskuteerisid konverentsil 'valitsemise' ja 'hea valitsemise' edasiste välja-vaadete üle Eestis.

Järgnevalt toome välja ainult mõned meie nelja autori arutlused. Kogumiku 'valitsemise' ja 'hea valitsemise' sümbiootiline käsitlus algab prof Knilli raamistikuga valitsemise kontseptuaalsetest piiridest. Knilli peamiseks väiteks on, et 'valitsemine' käsitleb ikka veel klassikalisi filosoofilisi teemasid, nt millises ulatuses saavad era- ja avalikud huvid koos töötada ning kui suur peaks olema koostöö formaliseerituse tase (vt Knilli tabel 1). Sellest

vaatepunktist muutub valitsemine riigi ja ühiskonna suhete liigituseks neljas grupis, mis muudab kaalulolevad normatiivsed valikud oluliselt selgemaks. Knill leiab, et riigi rolli oluliseks vähendamiseks pole põhjust. Pigem näitab erinevate valitsemismudelite mitmekesisus seda, et riik jääb võtmetähtsusega institutsiooniks.

Need nüansid tunduvad reaalses maailmas kaotsi minevat niipea, kui 'valitsemine' liigub poliitikakujundamise valdkonda. Prof Doornbos väidab, et 'valitsemine' muutus eriti populaarseks pärast külma sõja lõppu. Finantsorganisatsioonide nõudel oli 'valitsemise' rakendamine sageli üheks arenguriikidele rahalise abi andmisel eeltingimuseks. Sellised lähenemised valitsemisele kui imeravimile andsid järk-järgult teed suuremale valivusele; samas näitab Doornbos selgelt, kuidas 'valitsemise' kontseptsiooni kohandatavus oli lihtsalt eufemismiks, millega kirjeldati ideede moonutamist mõiste moodsa kasutuse ja väärkasutuse poolt.

Samamoodi kriitiline on prof Drechsler oma hinnangus 'valitsemisele' ning selle rakendamisele Eestis. Drechsler näitab, kuidas 'valitsemine' muutus Eesti eliidi poolt väärimõistetuks kui tavaline uus haldusjuhtimine, millest saadi impulss riigi ülesehitamiseks vastavalt turupõhimõtetele. See lähenemine ei olnud ainult ajast maha jäänud juba 1990ndate kesksaigaks, vaid lisaks sellele – väidab Drechsler – tõkestas see oluliselt Eesti haldussuutlikkust nii integreerumisel Euroopasse laiemalt kui ka konkreetsetes valdkondades nagu Lissaboni strateegia tööhõive suurendamisel.

Prof Kattel väidab veelgi konkreetsemalt, et Eesti liialt lihtsustatud arusaam valitsemisest on õõnestanud Eesti innovatsioonisuutlikkust, kuna lootustäratavad ettevõtted on jäetud vabaturu tuulte meelevalda, kus tegelikult oleks vaja kooskõlastatumat, 'valitsemisele' põhinevat avaliku ja erasektori partnerlussüsteemi. Jällegi järeldub, et kaasaegne valitsemine hõlmab endas hästi läbi kaalutud pingutusi mitmetasandiliste lahenduste saavutamiseks. Nii Knilli, Drechsleri kui Katteli artiklid viitavad selgelt, et isegi kui riigi osa valitsemises vähendada, siis nõuab see tegelikkuses tugevamat valitsemist ja valitsust.

Tänuõnad

Poliitikauuringute Keskus PRAXIS tänab lahket Avatud Eesti Fondi, tänu kelle rahalisele toetusele konverents teoks sai. Samuti oleme väga tänulikud teadusajakirjale TRAMES, mille erinumbris ilmuvad konverentsi ettekannete originaalversioonid. Käesoleva kogumiku artiklid põhinevad TRAMESe inglisekeelsetele artiklitele, mistõttu täpseks viitamiseks palume kasutada artiklite inglisekeelseid versioone. Konverentsi kogumiku toimetajate tänu kuulub ka Leno Saarniidule, Ingrid Palgile ja Kristjan Kaljundile abi eest artiklite tõlkimisel, keeletoimetamisel ja kujundamisel.

Poliitikauuringute Keskus PRAXIS tänab ka kõiki konverentsi ettekandjaid, paneelis osalejaid ja konverentsist osavõtjaid. Loodame, et oleme saanud tuua Eesti ühiskonda enam teaduslikumat ja tõesemat teadmist, mis on 'valitsemine' ja mis on 'hea valitsemine' ning muuta diskussiooni Eesti ühiskonnas professionaalsemaks. Head lugemiselamust kõigile!

Kasutatud kirjandus

Adam, Markus (2000). „Die Entstehung des Governance-Konzepts bei Weltbank und UN. Die EZ wird politischer”. *E+Z -Entwicklung und Zusammenarbeit* 10: 272-274.

Bevir, Mark, R.A.W. Rhodes ja Patrick Weller (2003). „Comparative Governance: prospects and lessons”. *Public Administration*, 81(1):191-210.

Doornbos, Martin (2001). „‘Good Governance’: The Rise and Decline of a Policy Metaphor?” *Journal of Development Studies* 37(6): 93-108.

Drechsler, Wolfgang (2003). „Good Governance”. Raamatus Drechsler, Hilligen, Neumann (toim.) *Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik*. 10. trükk. München: Franz Vahlen.

Kooiman, Jan (2003). *Governing as Governance*. SAGE Publications.

König, Klaus (2002). „Governance als Steuerungskonzept”. Raamatus König, Adam, Speer ja Theobald (toim.) *Governance als entwicklungs- und transformationspolitisches Konzept*. Berlin.

König, Klaus (1999). „Good Governance – as Steering and Value Concept for the Modern Administrative State”. Raamatus Joan Corkery (toim) *Governance: Concepts & Applications* Brüssel: International Institute of Administrative Sciences.

Peters, B.Guy ja Jon Pierre (1998). „Governance without Government? Rethinking Public Administration” *Journal of Public Administration Research and Theory* 8(2) : 223-243.

Peters, B.Guy ja Jon Pierre (2003). „Introduction: The Role of Public Administration in Governing”. Raamatus Guy B. Peters ja Jon Pierre (toim.) *Handbook of Public Administration*. SAGE Publications.

Pierre, Jon (2000). „Conclusions: Governance beyond State Strength”. Raamatus Jon Pierre (toim.) *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford University Press.

Rhodes, R.A.W. (2000). „Governance and public administration”. Raamatus Jon Pierre (toim) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford University Press.

Stoker, Gerry (1998). „Governance as theory: five propositions”. *International Social Science Journal* 50(155): 17-28.

VALITSEMISMUDELID NING NENDE HINDAMINE

Professor dr Christoph Knill
Konstanzi Ülikool



1. Sissejuhatus

‘Valitsemise’ mõiste on 1990ndate algusest alates saanud üha laialdasema kasutuse osaliseks. See on muutunud sotsiaal- ja poliitikateaduste üha kasvava uurimustehulga lööksõnaks ning keskpunktiks. Paljud sotsiaal- ja poliitikateadlased määratlevad end just turustamise ning nähtavuse eesmärgil kui valitsemisteadlasi, kuigi nad ei tee midagi muud kui ‘vanamoelist’ halduspoliitika või avaliku halduse analüüsi. Sarnastel põhjustel nimetavad ülikoolid ümber oma magistri- ja bakalaureuseõppe programme, et kindlustada oma ‘legitiimsust’, lülitades oma õppekavadesse antud hetkel institutsionaalses ja poliitilises keskkonnas domineerivad suunad ning müüdid (DiMaggio ja Powell 1991).

Samal ajal kasutatakse ‘valitsemist’ – sageli koos omadussõnaga ‘hea’ – kui ‘võlusõna’ poliitilistes kõnedes ning dokumentides nii siseriiklikul kui rahvusvahelisel tasandil. Nagu see sageli moesõnadega juhtub, puudub vähimgi konsensus selle mõiste tähenduse ja konkreetse rakendatavuse kohta. ‘Valitsemise’ ja ‘hea valitsemise’ mõiste muutub vastavalt olukorrale. Võibolla ongi ‘valitsemine’ oma paindlikkuse, suure ebamäärasuse ning avatuse tõttu nii kiiresti rahvusvaheliselt levinud ühtviisi nii sotsiaalteadlaste kui ka praktikute hulgas.

Lisaks sellele saab ühtse määratluse puudumist seletada faktiga, et antud kontseptsiooni ei kasutata mitte ainult analüütiliselt vaid ka normatiivselt (Doornbos 2001). Analüütiline arutelu keskendub eelkõige sõnapaarile ‘valitsemine – valitsus’. Peamiseks eesmärgiks on paremini mõista võimu (*power*) ja pädevuse (*authority*) struktureerimist erinevates mudelites.

Lühikokkuvõte

‘Valitsemise’ mõiste on 1990ndate algusest alates saanud üha laialdasema kasutuse osaliseks. See on muutunud sotsiaal- ja poliitikateaduste üha kasvava uurimustehulga lööksõnaks ning keskpunktiks. Arengust hoolimata ei ole see kontseptsioon ikka veel üheselt mõistetav. Käesolev artikkel proovib neid puuduseid heastada kahel viisil: esiteks eristades erinevaid valitsemise ideaaltüüpe, mida iseloomustavad riigi ja ühiskonna vahelise kompetentside jaotuse erinevad mustrid ning teiseks hinnates erinevate mustrite sobivust, võttes arvesse nii institutsionaalseid ja probleemseid struktuure kui ka normatiivseid kriteeriume valitsemise edukuse hindamiseks. Selle arutluse tulemusel selgub, et kõik erialakirjanduses esitatud argumentid ning nõuded riigi vähendamise või kadumise kohta on äärmiselt küsitavad. Riigil on valitsemises jätkuvalt keskne roll, sõltumatult väljakutsetest tema sisemisele ning välisele autonoomiale.

Kuid teaduslikes ning poliitilistes debattides on analüütilised ja normatiivsed perspektiivid sageli tihedalt seotud. Tavaliste tekkivate riigi ja ühiskonna suhete mustrite kirjelduse ja selgituse asemel keskendutakse poliitikakujundamise protsessi ja halduse vahendeid, protsesse ja struktuure hinnates normatiivsetele ideedele ning uskumustele. Kuidas peaks ühiskonda valitsema? Millises ulatuses peaks avalike kaupade ja teenuste pakkumine olema riigi ülesanne? Kuidas tuleks erasektorit kaasata halduspoliitikate kujundamisse ning rakendamisse? Lühidalt: mõisteid 'valitsemine' ja 'hea valitsemine' on kasutatud normatiivse eesmärgiga riigi ja ühiskonna suhteid hinnates.

1.1 Valitsemine *versus* valitsus

Esiteks kasutatakse valitsemise mõistet viitamaks riigi vähendatud või piiratud rollile. Selles tähenduses on see mõiste vastandiks mõistele valitsus. Tõlgenduse pooldajad usuvad, et turupõhimõtetele, erasektori isereguleerimisele või erasektori laiale osalusele toetumine on parem ja tulemuslikum juhtimisviis kui riigi sekkumine. 'Valitsemise' kontseptsiooni propageeritakse antud juhul alternatiivina klassikalistele riigi sekkumise mehhanismidele, mis ei ole eeldatavasti tulemuslikud ega tõhusad.

'Valitsemise' selline edendamine on eriti märgatav seal, kus piirangud hierarhilisele riigile näivad olevat eriti ranged, nimelt juhtudel, kus rahvusriigi pädevust mõjutatakse väljastpoolt. Üldiselt väidetakse, et globaliseerumise tulemusel toimunud majanduslikud ning tehnoloogilised muudatused on oluliselt vähendanud rahvusriigi juhtimisvõimet. Peamised väljakute esitavad turgude rahvusvahelistumine ning rahvusülest teabe- ja kommunikatsioonikanalite teke, seades kahtluse alla riigi autonoomia ning tulemuslikkuse avalike kaupade määratlemisel ning pakkumisel – klassikaline rahvusriigi funktsioon (Cerny 1995, Kobrin 1997). Majanduslik ning tehnoloogiline sõltuvus on tekitanud terve rea probleeme, mis ületavad oma ulatuselt riigi suveräänsust ning mis pole seega rahvusriigi ühepoolse tegevusega piisavalt tulemuslikult lahendatavad (näidete hulka kuuluvad e-kaubandus ning digitaalse teabe kui intellektuaalse omandi kaitse). Veelgi enam: ülemaailmselt integreeritud turud esitavad ka uusi väljakutseid siseriiklike probleemide reguleerimiseks. Täpsemalt sunnib üha kasvav majanduslik integratsioon riike oma regulatsioone muutama eesmärgiga vältida piiranguid, mis tõkestavad kodumaiste tööstuste konkurentsivõimet.

Selle muutuse valguses proovivad paljud valitsused luua rahvusvahelisi režiime, et säilitada oma võimet toime tulla riigipiiriüleste sotsiaalsete ja poliitiliste probleemidega. Rahvusvaheliste režiimide arv, tähtsus ning regulatiivne tegevus on viimaste aastakümnete jooksul tõepoolest kasvanud (Zürn 1998). Nendele arengutele vaatamata on majandusliku ja poliitilise integratsiooni vahel suur vahe; s.t rahvusvaheline poliitikate koordineerimine ning harmoniseerimine ei suuda toime tulla majanduslikest ja tehnoloogilistest väljakutsetest tulenevate probleemidega. Lõhe poliitilise ja majandusliku rahvusvahelistumise vahel, mis on eriti suur valdkondades, mida iseloomustab suur nõudlus rahvusvahelise reguleerimise järele (näiteks globaalsete keskkonnaprobleemide, globaalse finantsuru või interneti puhul), põhjuseks on fakt et rahvusvaheliste poliitikate väljatöötamine, sõnastamine ja rakendamine on üldjuhul äärmiselt ajamahukas ning keeruline protsess. Sellest lähtuvalt peegeldab ülemaailmse 'valitsuseta valitsemise' kava (Kohler-Koch 1993, Rosenau ja Czempiel 1992, Young 1997) küllaltki tasakaalustamata arengut. Riigiüleste turgude edukas moodustamine on võrdeline riikide võimetusega tegeleda nii siseriiklikul kui ka rahvusvahelisel tasandil toimuva majandusliku integratsiooni tõttu tekkinud sotsiaalsete ja poliitiliste probleemidega.

Nende ebavõrdsete arengute taustal on viimased uurimused rõhutanud valitsemises võimalikku erasektori panust, mis võiks tasakaalustada valitsuste vähenevat suutlikkust

pakkuda avalikke kaupu. Selles kontekstis ei pea valitsemise panus olema tingimata piiratud konkreetsete erasektori teenuste ja kaupade pakkujatega nagu humanitaar- või keskkonnaorganisatsioonid (Etkins 1992, Princen ja Finger 1994, Willets 1996). Pigem võib erasektori panus või isegi selle pädevus valitsemises (Cutler *et al.* 1999) esile tõusta palju mitmekesisemast avaliku sektori organisatsioonide valikust, mille hulka võivad kuuluda ka äriühingud (Ronit ja Schneider 1999) ning rahvusvahelised korporatsioonid (Sell 1999, Sinclair 1994, Spar 1999).

Siiski ei piirdu väljakutsed rahvusriikide suveräänsusele ning sellest tulenevalt nende juhtimisvõimele ainult väliste faktoritega; nad võivad esile kerkida ka poliitilise süsteemi seest. Tänapäeva ühiskonna suurenev funktsionaalne eristumine ning ülesehitus toob kaasa riigi sisemise suveräänsuse kao. Selle tulemusena ei saa halduspoliitikate kujundamine ning rakendamine toetuda kõigest riiklike institutsioonide hierarhilistele otsustele; kasutada tuleb ka pehmemaid vahendeid nagu kokkulepped, lepitamine ning koordineerimine (Grande 1993, 51). Sellest tulenevalt on 'kaasaegse valitsemise' keskse joonena esile toodud avaliku ja erasektori institutsioonide vahelist võimu jagamist ning kattumist nn poliitika võrgustikes (Kooiman 1993). Hierarhilise valitsuse traditsioonilised mudelid annavad üha enam teed keerukale avaliku ja erasektori vahelisele tööjaotusele, mis ei põhine enam hierarhial, vaid riigi ja ühiskonna koostööl ning horisontaalsel koordineerimisel.

1.2 Hea valitsemine

Teine arengusuund valitsemise kui normatiivse põhimõtte rakendamisel on märgatav 'hea valitsemise' alases arutelus. Siin ei ole keskpunktiks niivõrd riigi ja ühiskonna vahelised suhted, vaid riiklikud struktuurid ja institutsioonid, mille peamiseks eesmärgiks on vastutuse ning seadusloome ja seaduste rakendamise protsessi korrektsuse kindlustamine (Doornbos 2001, 96). 'Hea valitsemise' põhimõtteid on eriti propageerinud rahvusvahelised organisatsioonid nagu Maailmapank. Eelkõige on selle taga peituvaks juhtmotiiviks lääne liberaalsete, kapitalistlike süsteemide standarditega kooskõlas olevate ühiskonna ja riigi vaheliste suhete ning turumehhanismide loomine arengumaades. Tingimuslikkuse põhimõtte kasutuselevõtmisega pakuti arenguriikidele ajendeid loomaks valitsemissüsteeme, mida ülemaailmsel tasandil nähti kui kõige tulemuslikemaid ning tõhusamaid.

Siiski on ilmselge, et rohkem või vähem abstraktne viide lääne standarditele ei võimalda selgelt ja ühetähenduslikult selgitada, mida 'hea valitsemine' tegelikult tähendab. Nagu iga võrdleva poliitikateadusega tegelev inimene kohe ütleb, on lääne demokraatlikes riikides väga erinevaid riigi ja ühiskonna vaheliste suhete ja ülesehituse vorme. 'Hea valitsemise' struktuuride, protsesside ja praktikate kujundamisel puuduvad läänes selged väljakujunenud standardid. Seega kedagi vaevalt üllatab, et antud kontseptsiooni ühtne definitsioon ikka veel puudub.

Ühelt poolt sõltub tulemus, nagu normatiivsete hinnangute puhul ikka, kasutatud mõõtmise alusest. See, mida määratletakse 'hea' või 'halvana' sõltub suurel määral valitud hinnangukriteeriumitest. Teisalt aga saab valitsemismustri kohasust vaevalt usaldusväärselt hinnata ilma viiteta konkreetsele institutsionaalsele kontekstile ning probleemiasetusele, mis omakorda võivad sõltuda juhtumist ja riigist.

1.3 Muud küsimused

Järgnevalt proovin välja tuua puudused ning viited nõrkadele kohtadele nii 'valitsemise' analüütilises kui ka normatiivses diskursuses. Analüütilise diskursuse puhul on keskseks probleemiks see, et meil ikka veel puudub selge kontseptsioon ja arusaam valitsemise

erinevatest mudelitest. Kuigi üldiselt nõustutakse, et 'valitsemine' viitab erasektori suu-
renevale osalusele halduspoliitika kujundamisel ning elluviimisel, mis teataval määral
kattub isegi riigi taandumisega, ei tunnista erialakirjanduses kuigi sageli, et konkreetne
töö- ja võimujaotus riigi ja ühiskonna vahel võib järgida erinevaid mustreid. Käesoleva
artikli peamiseks eesmärgiks on välja töötada analüütilised kriteeriumid nende erinevuste
kindlaksmääramiseks ning liigitamiseks.

Analüütiline liigitamine aga on ainult esimeseks sammuks, et jõuda hästi põhjendatud
järeldest erinevate valitsemismustrite kohasusest, s.t nende tulemuslikkusest ning
tõhususest poliitiliste eesmärkide saavutamisel. Selle eesmärgi saavutamine koosneb
kahest etapist. Esiteks peame kindlad olema standardis, millega seda kohasust hinnata-
kse. Nagu ma oma artiklis näitan, võib hindamine erineda sõltuvalt sellest, kas see põhineb
erinevate valitsemisvormide otsustetegemise võimekusel, rakendamise tulemuslikkusel
või demokraatlikul legitiimsusel. Teiseks mõjutab kohasust konkreetne keskkond, milles
poliitilisi otsuseid vastu võetakse, sealhulgas lisaks olemasolevatele institutsionaalsetele
struktuuridele ja riigi traditsioonidele ka käsitletava probleemi omapära.

Nagu järgnevalt arutlust selgub, on kõik erialakirjanduses sageli kasutatavad argumen-
did ja nõuded riigi taganemisest või langusest äärmiselt küsitavad. Riik mängib valitsemi-
ses jätkuvalt kesket rolli, sõltumata väljakutsetest tema sisemisele ja välisele autonoomia-
le. See väide ei põhine ainult arusaamal, et riik vabaneb olulistest juhtimisressurssidest
(võimumonopol, võime vastu võtta ja maksma panna seaduslikult siduvaid reegleid), mis
ei ole teistele osapooltele kättesaadavad, vaid ka faktil, et erasektori valitsemissuutlikkust
mõjutavad suurel määral riigi täiendavad tegevused.

Oma väite edasiarendamiseks toimin ma järgnevalt: teises alapeatükis toon ma välja
valitsemismudelite erinevad ideaaltüübid, mis põhinevad avaliku ja erasektori valitse-
missuutlikkuse erinevatel kombinatsioonidel. Kolmandas alapeatükis käsitlen ma nii
institutsionaalseid kui ka probleemispetsiifilisi tegureid, mis mõjutavad erinevate valit-
semismustrite kohasust. Neljas alapeatükk aga tegeleb 'valitsemise' edukuse hindamise
erinevate normatiivsete kriteeriumitega. Viimane osa artiklist teeb kokkuvõtte tulemus-
test ning toob välja üldised järeldused.

2. Valitsemise neli ideaaltüüpi

Valitsemismustrite tüpoloogiat välja töötades on oluline rõhutada, et seda eesmärki
silmas pidades defineeritakse mõiste 'valitsemine' küllaltki laialt, kaasates sellesse kõigi
individuaalsete tegevuste nagu hierarhiate, võrgustike, ühenduste või turgude ühiskoor-
dineerimine. 'Valitsemise' tähendust ei piirata sotsiaalse koordineerimise konkreetse
tüübiga nagu hierarhilistest raamistikest väljapoole jäävad kollektiivsed probleemi-
lahendamiskatsed.¹ Selles kontekstis viitab valitsemissuutlikkust era- ja avaliku sektori
formaalsele ja tegelikule võimele määratleda avalikke kaupu ning kujundada sotsiaalseid,
majanduslikke ja poliitilisi protsesse, mille kaudu neid kaupu toodetakse.² Valitsemise
struktuurse võimekusega tegelemine ei tähenda siiski, et strateegilised mõõtmised, s.t
konflikti- ja võimuküsimused poliitikas, mis mõjutavad avalike kaupade määratlemist ja
pakkumist, jäävad tähelepanu alt välja.

1 – Valitsemise piiratumat definitsiooni kasutatakse näiteks järgmistes uurimustes: Czempiel ja Rosenau 1992, Kooiman 1993, Rhodes 1997.

2 – Teine kontseptuaalne lähenemine avalike kaupade tootmise konteksti kirjeldamise muude dimensioonide analüüsiks eristab varustamist, tootmist ja tarbimist (McGinnis 1999b, 3f ning teised kaastööd McGinnis 1999a).

Era ja avaliku sektori koostöö

Tabel 1.
Valitsemise
neli ideaaltüüpi
(Knill 2003, 65)

**Seadusliku
kohustuse
ulatus**

Kõrge

Madal

Madal	Kõrge
Sekkuv reguleerimine	Reguleeritud isereguleerimine
Erasektori isereguleerimine	Kaas- reguleerimine

Järgnev 'valitsemise' neli ideaaltüüpi iseloomustus põhineb kahel mõõtmel: osalemisstruktuuridele ja seadusliku kohustuse ulatusele regulatiivse tegevuse kujundamisel. Kui tegelikkus pakub palju kirevamat pilti kui need neli ideaaltüüpi, suudavad need siiski luua standardi, millega reaalseid süsteeme võrrelda ning mille põhjal ka erinevusi selgitada.

Seda tüpoloogiat luues tunnistan täielikult, et arusaama 'moodsast valitsemisest' (Kooiman 1993) saab vaevalt mõista puhtalt avaliku sektori või pelgalt ühiskondlike tegevuste tasandil (Braun 2000), vaid et seda iseloomustab avaliku ja erasektori keerukas vastastikuse sõltuvus- ning vahetussuhete süsteem. Kaasaegse ühiskonna organisatsioonilise keerukuse ning suureneva riikideülese ning rahvusvahelise sõltuvuse valguses käsitatakse poliitikavõrgustikke domineeriva ning funktsionaalselt piisava valitsemiskorraldusena (Kenis ja Schneider 1991, Mayntz 1993, Rhodes 1997). 'Valitsemise' ideaaltüüpide eristamine ei püüa seda lähenemist kahtluse alla seada, vaid pigem proovib välja tuua nende võrgustikele eriomased jooned ning karakteristikud. Nende joonte sildistamiseks viitan ma avaliku ja erasektori osapoolte suhtlemise reguleerimise spetsiifilistele viisidele (Knill ja Lehmkuhl 2002).

2.1 Sekkuv reguleerimine

Silt sekkuv reguleerimine (*interventionist regulation*) viitab mudelile, mis peegeldab avalike kaupade teooriale aluseks olevat klassikalist stsenaariumi: erasektori osalejate valitsemissuutlikkus on piiratud osas, mis puudutab taustaks olevast motiivide süsteemist arusaamist ning seda tasakaalustab ainult väline võim, s.t vaja on riigi hierarhilist sekkumist (mis omakorda eeldab muidugi avaliku sektori institutsioonide vastavat suutlikkust). Kui- gi see stsenaarium ei välista erasektori osapoolte osalemist, lasub üldine vastutus avalike kaupade pakkumise eest nagu ka võim otsustada nende sisu ning institutsionaalse vormi üle, mida kasutatakse nende pakkumiseks, ikkagi riigi käes.

Alates 1980ndatest toimunud ülemaailmne avaliku sektori reformilaine tõi esile, et hierarhiline valitsemine ei tähenda automaatselt, et avalikke kaupu pakub eelkõige riik. Selline tehnokraatlik lähenemine sekkuvale riigile, mis domineeris 1970ndate keskpaigani, on üha rohkem asendunud reguleeriva riigi kontseptsiooniga (Majone 1994). Avalike kaupade ja teenuste pakkumine on põhimõtteliselt jäetud turu hooleks, samas kui riigi roll piirdub reeglite ja motivatsioonisüsteemi kujundamisega erasektori jaoks sellisel viisil, et saavutatakse ühiskondlikult soovitatavad tulemused. Selline riigi taandumine de- reguleerimise, erastamise ja haldusreformide tulemusel on muutnud sekkuva reguleerimise funktsionaalset rolli: see ei paku enam avalikke kaupu, vaid võimaldab lihtsalt nende pakkumist. Paradoksaalselt on selline areng pigem tugevdanud kui nõrgendanud riigi hierarhilist positsiooni (Wright 1996).

Üldiselt iseloomustab seda mudelit hierarhiline suhe avaliku ja erasektori osapoolte vahel, kus riik sekkub ühiskonda 'ülaltpoolt' äärmiselt detailsete ja õiguslikult siduvate nõuete, s.t selgelt määratletud reeglite ning regulatsioonide kaudu, mida peavad järgima nii era- kui avalik sektor (käsk ja kontroll).

Sekkuva reguleerimisega on tegemist juhtudel, kui avaliku sektori osapooled ei ole otsestelt võimalised kõne all olevaid avalikke kaupu pakkuma ega ka tulemuslikult muutma erasektori osapoolte võimaluste struktuuri, et viimased nende kaupade pakkumise kindlustaksid. Knill ja Lehmkuhl (2002) viitavad selle stsenaariumi sekkuvale reguleerimisele. Sekkuv reguleerimine tähendab, et hoolimata piirangutest valitsemisuuutlikkusele riik ei taandu. Valitsused saavad ikka veel ära kasutada oma hierarhilist võimu sekkumaks erasektori tegevusse. Nad on ikka veel võimalised 'segama' ja 'takistama' erasektori tegevust, mis toob kaasa negatiivseid kõrvalmõjusid. Näiteks on kohtud paljude siseriiklike otsuste puhul otsustanud, et internetiportaaleid peavad kindlustama, et kahjuliku sisuga materjal eemaldatakse nende serveritest või et konkreetsete toodete pakkumine antud riigis keelatakse. Vaatamata faktile, et sellist seadusandlust on kerge rikkuda, pakkudes samasisulist teavet riigist, kus piirangud ei ole nii ranged, võib selline tegevus omada reguleerivat mõju erasektori käitumisele. Kuigi selliste 'tühiste poliitikate' mõju ei tohiks alahinnata (erasektori harimise ning veenmise mõttes), ei ole riiklik sekkumine siiski piisav tagamaks probleemidele tulemuslike lahendusi.

2.2 Reguleeritud isereguleerimine

Reguleeritud isereguleerimise (*regulated self-regulation*) mudel viitab aga vastupidiselt olukorrale, kus hierarhilisele sekkumisele õiguslikult siduvate normide kaudu lisandub tihedamale koostööle suunatud suhe avaliku ja erasektori osapoolte vahel halduspoliitika kujundamisel ja rakendamisel. Reguleeritud isereguleerimine viitab sellele, et erasektori osalemine toimub selgelt sõnastatud ning institutsionaliseeritud protseduuride kaudu, samas kui riigil on juhtiv roll lõplike otsuste tegemisel halduspoliitika sisu ja õigusliku korralduse üle. Sel juhul võib avaliku ja erasektori osapoolte suhe olla korraldatud erineval viisil: erasektor võib osaleda poliitika kujundamises ning rakendamises (era- ja avaliku sektori partnerlus), pädevus võib olla delegeeritud erasektori organisatsioonidele või regulatiivne raamistik erasektori isereguleerimiseks võib olla koostöös kujundatud.

Vaatamata faktile, et avaliku ja erasektori panused valitsemisse on sellise mudeli puhul ühevõrra olulised, on tähtis rõhutada, et üldine vastutus avalike kaupade pakkumise eest lasub siiski riigi õlul. Riik mängib kesket ja aktiivset rolli ning omab võimu ja ressursse, mis ei ole erasektorile kättesaadavad. Lisaks sellele võib riik pakkuda olulisi ajendeid (või pakkuda finantstoetust, delegerida võimu või loobuda otsesest ning potentsiaalselt vähemtulemuslikust riigi sekkumisest) ergutamaks ja suurendamaks ühiskondlike huvide integreerumist ning organiseerumist (Streeck 1994,18; Eichener ja Voelzkow 1994; Knill ja Lehmkuhl 1998). Veelgi olulisem on see, et avaliku ja erasektori partnerlus toimib 'hierarhia varjus' (Mayntz ja Scharpf 1995), riik on võimeline valitsemistõrgete korral toetuma sekkumise traditsioonilistele vormidele (Peters 1998; Weiss 1998, 38).

2.3 Kaasreguleerimine

Ülejäanud kaks valitsemismudelit – kaasreguleerimine ja erasektori isereguleerimine (*co-regulation, private self-regulation*) – erinevad eelmisest kahest oluliselt eelkõige kahest aspektist: reguleerimine on vabatahtlik ning erasektor, mitte avalik sektor omab juhtivat rolli normide kehtestamisel ning nende rakendamisel. Kaasreguleerimise puhul ei toimu vahendite määramine ning rakendamine mitte õiguslikult siduvate normide, vaid avaliku ja erasektori osapoolte läbirääkimiste ja vabatahtlike kokkulepete alusel. Tegemist ei ole otsustega, mida võetakse ühepoolset vastu avaliku sektori institutsioonides ning seejärel kehtestatakse erasektoris. Pigem on reguleerimiste puhul tegemist tingimusega, milles on nii era- kui avalikul sektoril võrdne positsioon.

Hierarhilise sekkumise asemel keskendutakse riigi ja ühiskonna koostööle hoopis õigus-

likult siduvate vahendite kaudu. Ühelt poolt on sellise korralduse eesmärgiks võimaldada suure hulga nii era- kui ka avaliku sektori osapoolte kaasamise kaudu ühiste reguleerimiste üle läbirääkimiste pidamist. Teiselt poolt on aga selle 'ühise poliitikakujundamise' eesmärgiks asendada hierarhiline sekkumine avaliku ja erasektori (nt tööstusharude liidud) vabatahtlike kokkulepetega.

2.4 Erasektori isereguleerimine

Kui kaasreguleerimise puhul põhineb halduspoliitika kujundamine ja rakendamine riigi ja ühiskonna tihedal koostööl, siis erasektori isereguleerimise puhul on need ülesanded täielikult erasektori käes. Sarnaselt kaasreguleerimisele põhineb valitsemine pigem vabatahtlikel kui õiguslikult siduvatel vahenditel. Antud mudeli näiteks on mitmete maade autotootjate kava vähendada autode heitgaase kindlale tasemele kindla ajaperioodi jooksul.

Selle mudeli puhul sõltub avalike kaupade pakkumine erasektori valitsemisvõimekusest. Sellest hoolimata võib antud olukorras olla riigil valitsemises lisaroll, näiteks isereguleerimise edasiarendamisel ning suunamisel. Avaliku sektori institutsioonid saavad näiteks suurendada erasektori valitsemistulemuste legitiimsust neid ametlikult tunnustades (Ronit ja Schneider 1999, Lehmkuhl 2000) või olles vahendajaks vastuoluliste huvide puhul, parandades osapooltevahelist suhtlust ning koordineerimist (Willke 1995). Ja lõpuks, nagu näitavad hiljutised uurimused Euroopa äriühingute rollist infotehnoloogia ja kommunikatsioonisektoris toimunud standardiseerimisest Euroopas ja rahvusvahelisel tasandil, võib erasektori tegevus piirata avaliku sektori osapoolte, eriti Euroopa Komisjoni sekkumist: seega jääb avalikule sektorile ühinemisreformi käigus pigem 'ämmaemanda' funktsioon või saab ta otsesemalt sekkuda, kontrollides konkurentsi takistavate kartellide tekkimist (Knill ja Lehmkuhl 1998; Knill 2001).

Kokkuvõtteks võib öelda, et eelnev arutus näitab, et valitsemismudelid võivad erinevates maades ning poliitikavaldkondades väga palju varieeruda sõltuvalt nii poliitilise juhtimise õiguslike kohustuste tasemest kui ka era- ja avaliku sektori osapoolte koostöö tasemest poliitika kujundamisel. Veelgi enam: avaliku ja erasektori osapoolte valitsemist ei tohiks vaadelda kui muid võimalusi välistavaid alternatiive, vaid kui teineteist tugevdavaid osapooli. Eriti näitavad avaliku ja erasektori partnerlus ning erasektori isereguleerimine avaliku ja erasektori vastastikust toetust.

3. Millist mudelit millal kasutada? Konteksti tähtsus

Oleks vale järeldada, et valik eelpooltoodud erinevate valitsemismudelite vahel on vaba, sõltumatu kontekstist, milles konkreetset poliitikaprobleemi käsitleda tuleb. Valitsemismudeleid võib vaevalt tõlgendada pelgalt valitseva erakonna ideoloogiliste või poliitiliste eelistuste valguses, neid peab vaatlema konkreetse institutsionaalse ja poliitilise struktuuri taustal, mis erineb maati ja poliitikavaldkonniti. Teiste sõnadega: ei ole olemas igaks elujuhtumiks sobivat valitsemismudelit, mis võimaldaks tulemuslikku probleemide lahendamist ning ei oleks riiklike institutsioonide või poliitilise probleemi omapärast.

3.1 Institutsionaalne kontekst

Seadustesse kirjutatud normid, õigused ja tavad kujundavad strateegiliste valikute ja omavahelise suhtlemise *institutsionaalsed võimalused*. Mõjutades protsessi kaasatud osapoolte kulude-tulude analüüsi nendevahelise võimu- ja ressursside jaotuse kindlaksmääramisega, on eksisteerivatel institutsionaalsetel struktuuridel oluline mõju nii era- kui

avaliku sektori valitsemissuutlikkusele. Nii mõjutavad institutsioonid strateegiaid, mida osapooled kasutavad oma eelistuste saavutamiseks (Knight 1992, Shepsle 1989).

Peamiseks teguriks, mis mõjutab valitsuste valitsemissuutlikkust, on probleemide uutele lahendustele suunatud reeglite kohandatavuse strukturealne võimekus. Näiteks võivad majanduslikud ja tehnoloogilised väljakutsed kaasa tuua selle, et avalikke kaupu ei saa enam pakkuda olemasolevate reeglistike alusel. Pigem võib osutada vajalikuks keskvalitsuse tasandil neid reegleid põhjalikult muuta. Seega võib eeldada, et keskvalitsuse valitsemissuutlikkus kasvab, kui on olemas potentsiaal selliste muutuste läbiviimiseks. Selles kontekstis võib maade ja poliitikavaldkondade reformisuutlikkus erineda.

Suutlikkus reeglite kohandamiseks sõltub konkreetsetest institutsionaalsetest korraldustest, mis iseloomustavad riigi õigus-, haldus- ja poliitilist süsteemi (Knill 1999). See väheneb formaalsete ja tegelike vetopunktide arvuga (Immergut 1992), mis mõjutavad keskvalitsuse võimalusi institutsionaalsete reformide algatamiseks ning läbisurumiseks poliitilise ja ühiskondliku vastuseisu korral. Vetopunktide arv suureneb üldiselt vastavalt sellele, mida rohkem iseloomustab poliitilist süsteemi föderaalne süsteem, mitme partei koalitsioonid valitsuses, suur ministri autonoomia, korporatiivne otsustamisprotsess ning sõltumatud institutsioonid nagu konstitutsioonikohus ja keskpank (Scharpf 2000). Kuigi reformisuutlikkuse tase ei võimalda ennustada regulatiivsete reformide ajastamist või konkreetset sisu aja suunal, näitab see keskvalitsuste strukturealset potentsiaali oma valitsemissuutlikkuse säilitamiseks, kohaldades õiguslikku reguleerimist vastavalt majanduse rahvusvahelistumisest esile kerkivatele väljakutsetele.

Need kaalutlused näivad viitavat sellele, et arvukate institutsionaalsete vetopunktidega poliitilises süsteemis saavad valitsused vähem toetuda sekkuva reguleerimise mudelile, mitte nii nagu mudelite puhul, kus valitsus on oma reformiideede läbisurumisel vastamisi piiratud hulga institutsionaalsete takistustega (nt süsteemides, mis järgivad Westminsteri mudelit). Teiste sõnadega: mida enam peavad valitsused toetuma laiale poliitilisele toetusle oma poliitike kujundamisel, seda kohasemad on mudelid, kus erasektori osalejate roll halduspoliitika kujundamisel ning rakendamisel on suurem (reguleeritud isereguleerimine, kaasreguleerimine ning isegi erasektori isereguleerimine).

Siiski ei saa ei erasektori ega ka avaliku sektori osapoolte valitsemissuutlikkust pidada enesestmõistetavaks. Pigem on erasektori osalemine olulisel määral sõltuv teatud institutsionaalsetest eeldustest. Antud kontekstis on kõige olulisemad institutsionaalsed tegurid, mis mõjutavad erasektori valitsemissuutlikkust, seotud nende organisatsioonilise struktuuriga. Erasektori valitsemissuutlikkus suureneb koos selle organiseerituse tugevuse ning taseme tõusuga.

Organisatsiooni tugevus määrab ära, kui suures ulatuses on organisatsioonid võimelised mõjutama, jälgima ning karistama oma liikmete käitumist, s.t kui autonoomsed organisatsioonid on, tegemaks otsuseid oma liikmete nimel ning saavutamaks otsuste järgimist liikmete poolt. Reeglina eeldatakse, et organisatsioon tugevneb, kui teatud omadused, nagu tsentraliseerimine, konkreetse valdkonna organiseerituse tase on olemas (Streeck ja Schmitter 1981).

Organiseerituse tase viitab ulatusele, mil määral erasektor on organiseeritud või soovib panustada avalike kaupade pakkumisse erasektori organisatsioonide poolt. Nagu näiteks Olson (1965) on näidanud, võivad siin olulist rolli mängida grupi suurus ja ulatus, kui suurel määral organisatsioonid võivad pakkuda 'valikulisi ajendeid' koostööks. Organiseerituse tase võib kaasa tuua olulisi tagasilööke osalejate ressurssidele, sh nii finants- ja inimressurssidele ning tehnoloogilisele võimekusele kui ka teaduslikule ekspertiisile.

Näited erasektori tulemuslikust valitsemist näitavad, et erasektoril on eriti keeruliste tehnoloogiliste probleemide lahenduste väljatöötamiseks sobivamaid ressursse kui bürokraatial (Cutler 1999, Knill ja Lehmkuhl 1998).

Seega ei saa eeldada, et erasektori edukas kaasamine poliitikakujundamisse oleks valitsemises sobivaks alternatiiviks ilma eelneva organisatsiooniliste struktuuride analüüsita, milles erasektor toimib. Erasektori isereguleerimine või kaasreguleerimine ei hakka tõenäoliselt tööle, kui protsessi kaasatud ühingutel puudub monopol või nad ei ole reguleerimiste rakendamisel võimelised kindlustama nende järgimist oma liikmete poolt. Teiste sõnadega: erasektori kaasamisest on vähe abi, kui ühiskondlikud struktuurid on nõrgalt arenenud.

Kokkuvõttes nõuab see, millises ulatuses avaliku ja erasektori organisatsioonid on võimelised tulemuslikult panustama avalike kaupade probleemide lahendamisse, konkreetse avaliku kauba pakkumise konteksti detailset analüüsi. Sellele järgnevas küsimuseks on, milline mudel välja töötada, võttes arvesse erinevusi era- ja avaliku sektori valitsemissuutlikkuses. Näiteks olukordades, kus riigil on kõrge, kuid ühiskondlikel osalejatel nõrk suutlikkus, on poliitiliste probleemide lahendamisel kõige sobivamateks mudeliteks sekkuv reguleerimine või reguleeritud isereguleerimine. Vastupidises olukorras (nõrk valitsus, tugev ühiskond) pakuvad erasektori isereguleerimine ning kaasreguleerimine paremaid võimalusi.

Riigi ja ühiskonna institutsionaalne tugevus on seega oluliseks faktoriks, mis mõjutab valitsemismustreid konkreetsetes riigis või poliitikavaldkonnas. Kuna institutsionaalsed mustrid võivad varieeruda nii sektoriti kui riigiti, on äärmiselt ebatõenäoline, et globaliseerumisest ja euroopastumisest tulenevad ideoloogilised muutused või ühised väljakutsed muudaksid ka valitsemismustrid sarnasemaks.

3.2 Probleemi tüüp

Lisaks institutsionaalsele kontekstile, kus avaliku ja erasektori osalejad tegutsevad, mõjutab konkreetne huvide jagunemine iga juhtumi puhul olulisel määral erinevate valitsemismudelite sobivust. Huvide jagunemisest tulenevalt võib osalejate vahel olla suuremal või vähemal määral raskem koostööd saavutada. Ühishuvivid puudutavas kirjanduses väidetakse üldiselt, et probleemi omapära mõjutab oluliselt selle lahendamiseks suunatud poliitikaprotsessi. Peamiselt tuuakse välja kolm selgelt eristatavat mudelit: koordineerimine, kokkulepe ja lepingutest mittekinnipidamine. Igaühte neist iseloomustab erinev probleem huvikonfliktide lahendamisel.

Koordinatsiooniprobleemid kerkivad esile juhtudel, kui on olemas suhteliselt tugevad ühishuvivid kauba pakkumiseks ning on olemas lepe regulatiivse lahenduse osas. Seega on osalejate koostöö korral ning muidu võrdsetel tingimustel (*ceteris paribus*) suhteliselt lihtne avalikku hüve pakkuda: me võime eeldada, et nii avaliku kui erasektori osalejad on kõrge valitsemissuutlikkusega.

Niipea kui rahvusvahelise koostöö eesmärgiks on aga ümberjagamine, muutub rahvusvahelise kokkuleppe saavutamine riikide või koostöö saavutamine erasektori organisatsioonide vahel keeruliseks. Üldiselt iseloomustab selliseid *kokkuleppeprobleeme* ühine huvi avaliku hüve pakkumiseks ning lahkarvamused regulatiivse lahenduse osas. Riikidevahelisel suhtlusel on näideteks EL keskkonnastandardid, andmete salastatuse kokkulepe USA ja EL vahel ning strateegiliste tuumarelvade piirangud (Heritier *et al.* 1996, Farrell 2001, Müller 1993).³

3 – Mänguteooria suunas kalduvad režiimianalüütikud eristavad stabiilse tasakaaluga koordinatsiooniprobleemi (nt sugudevaheline sõda) ning koostööd (nt vangide dilemma, 'argpüks'), kus tasakaalu pole või ei ole see optimaalne. Lisaks sellele rõhutatakse ka koostööprobleemide puhul mehhanismide tähtsust, millega tagatakse otsuse järgimine (Levy *et al.* 1995, 284).

Erasektoris võib selliseid mudeleid näha tehnilise standardiseerimise juures. Kindlustamaks oma toodete omavahelist sobivust ja ühendatavust, on tootjad reeglina huvitatud ühtsest standarditest. Kuid konkurentsi tõttu võivad nad eelistada muid lahendusi, nt proovida lahendusena välja tuua oma toode, millega muud firmad peavad kohanema (Schmidt ja Werle 1998).

Kui tingimine osalejate vahel võib põhimõtteliselt lahendada kokkuleppeprobleemid, siis väljavaated on tunduvalt kesisemad nii avaliku kui erasektori jaoks *lepingutest mitte-kinnipidamisprobleemide* korral. Peamine erinevus koordinaatsiooni- või kokkuleppe- ja lepingutest mitte-kinnipidamisprobleemide vahel on selles, et vaatamata ühisele huvi- le hüve pakkumiseks ja sellele vastavatele koostöölepetele, on lepingutest mitte-kinnipidamisprobleemide korral kõik osalejad huvitatud 'tasuta lõunast', kasutades ära teiste panuseid. Näiteks võib riikide vahel lepingutest mitte-kinnipidamise võimalus takistada rahvusvahelise kokkuleppe saavutamist üldse või tuua kaasa tõsiseid probleeme rakedamisel. Erasektoris on selle mudeli peamiseks taustaprobleemiks erinevad negatiivsed välismõjud nagu keskkonnasaaste või tarbijakaitse. Tootmiskulude vähendamiseks otsustavad tööstused kollektiivselt ja individuaalselt mitteoptimaalse tegevuse – mitte panustada avaliku hüve pakkumisse – kasuks.

Neist arutlustest järeldub, et tulemusliku valitsemismudeli valik sõltub suurel määral konkreetset probleemi kujundavate huvi- de jaotumisest. Kui erasektori isereguleerimine võib täiuslikult töötada lihtsate koordineerimisprobleemide puhul, ei saa sellelt siiski oodata häid tulemusi lepingutest mitte-kinnipidamisprobleemide puhul. Selle stsenaariumi kohaselt ei ole kollektiivselt ratsionaalsed tulemused kuigi tõenäolised ilma riigi tugeva sekkumiseta. Kahjuks saab poliitilisi probleeme vaid vähestel juhtudel lahendada pelgalt suhtlemise abil; üldjuhul põhjustavad kokkuleppe- ja lepingutest mitte-kinnipidamismudelid probleeme, mida on ilma riigita keerulisem lahendada. Riigi taandumine ning erasektori isereguleerimise tõus on seega vaevalt imerohuks valitsemise tulemuslikkuse ja tõhususe suurendamiseks.

4. Millal on tegemist hea valitsemisega? Normatiivsed hindamiskriteeriumid

Kuigi institutsionaalse ja poliitilise konteksti tegurid on olulisteks mõjutajateks valitsemismudeli sobivuse määramisel erinevate probleemide valguses, ei ole nad ometi ainsateks aspektideks, mida arvesse võtta valitsemismudeli valikul. Lisaks nõuab otsus, kas antud regulatiivne vahend peegeldab 'head valitsemist' või mitte, selgust hindamise aluseks olevate normatiivsete kriteeriumite osas (Baldwin 1995; Baldwin ja Cave 1999, 76). Jälgides kaasaegset poliitilist ja teaduslikku diskussiooni 'hea valitsemisest', on ilmselge, et need kriteeriumid on vaieldavad. Suurimaks lahkarvamuste allikaks on küsimus, kas peamiseks hinnangukriteeriumiks peaks olema Euroopa regulatsioonide sisendite või väljundite legitiimsus (Scharpf 1999).

Väljundite legitiimsuse puhul tuleb erilist tähelepanu pöörata kahele aspektile: (1) poliitilise süsteemi suutlikkusele võtta vastu poliitilisi otsuseid mingis valdkonnas; ning (2) nende otsuste elluviimise ja järgimise ulatusele. Sisendite legitiimsuse juures on peamine tähelepanu valitsemise protsessi demokraatlikul kvaliteedil.

4.1 Otsuste tegemise suutlikkus

Vajalikuks, kuid mitte piisavaks tulemusliku valitsemise tingimuseks on valitsuse suutlikkus vastu võtta regulatiivseid otsuseid (kasutada oma seadusandlikku mandaati). Nagu eelmises alapeatükis mainitud, ei saa seda suutlikkust võtta enesestmõistetavana: see varieerub erinevates poliitilistes süsteemides, sõltuvalt otsustusprotsessi iseloomustavatest konkreetsetest institutsionaalsetest reeglitest.

Valitsuste suutlikkust poliitilisi otsuseid vastu võtta ei mõjuta ainult institutsionaalne raamistik, milles nad toimivad, vaid ka taustaks olev valitsemismudel. Üldiselt võib eeldada poliitilise süsteemi otsustussuutlikkuse kasvu, mida rohkem regulatiivset otsustusõigust on delegeeritud madalamale institutsionaalsele tasemele (detsentraliseerimine) ja erasektorile. Teisisõnu on olemas tihe seos suutlikkuse ja sellele vastava kaalutusõiguse ning kohustuse taseme vahel, mis on kehtestatud erinevate valitsemistüüpidega. Sellest tulenevalt on otsuste vastuvõtmise suutlikkus eeldatavalt madalaim juhul, kui valitsemismudeliks on hierarhiline sekkumine, kus kirjutatakse ette õiguslikult siduvad nõuded, mis mõjutavad paljusid, potentsiaalselt vastupanu avaldavaid avaliku ja erasektori osapoolte huvisid.

Vastupidiselt sellele on konsensuse saavutamine huvide konflikti puhul ning seega ka mingi poliitika vastuvõtmine seda vähem vaevaline ja aeganõudev, mida madalam on valitsuse üksikasjaliku ülalt-alla sekkumise tase ühiskonnas. Näiteks kui osapooltel pole kohustust mingit otsust järgida, on poliitilise vastasseisu tõenäolisus suhteliselt madal. Sama võib eeldada juhul, kui otsustusprotsess põhineb arutluseluse poliitikaküsimuse poolt mõjutatud avaliku ja erasektori osapoolte tihedal koostööl ning läbirääkimistel.

4.2 Rakendamise tulemuslikkus

Hea valitsemine ei sõltu ainult regulatiivsetest otsustest, vaid ka ulatusest, mil määral need otsused ellu viiakse ning neid ka järgitakse. Üldiselt peavad nii täidesaatsvad institutsioonid kui erasektor tegutsema selleks, et õigusakti eesmärged nii formaalselt kui ka praktiliselt saavutada või selle taustaks olevatest kokkulepetest kinni pidada. Kui suures ulatuses erinevad valitsemismudelid selles osas?

Hierarhilisele sekkumisele omaseks eeliseks on antud küsimuses see, et täpsed ning siduvad reeglid osutuvad rakendamisel potentsiaalselt tulemuslikumaks, sest seaduse jõudu saab kasutada kindlaksmääratud standardite või eesmärkide kehtestamiseks (Balwin ja Cave 1999, 35). Õiguslikult siduvate nõuete puudumisel selline 'tõukejõud' puudub ning otsuse järgimine sõltub täielikult rakendajate 'heast tahtest'. Sellest vaatekohast on kohustavad lähenemised (hierarhiline sekkumine, reguleeritud isereguleerimine) paremad kui erasektori isereguleerimine ning kaasreguleerimine.

Kuid 'hierarhiline tõukejõud' ei ole ainus tegur, mis mõjutab õigusaktide rakendamist. Sama olulised on 'tõmbejõud', s.t aspektid, mis mõjutavad rakendavate üksuste ning poliitika adressaatide soovi reegleid järgida. On väidetud, et valitsemismustrid, mis on vastuvõtlikud (tundlikud) rakendajate ja muude osapoolte motiivide ning huvide suhtes, aitavad tulemuslikult kaasa otsuse elluviimisele. Analüüsides erinevaid valitsemismudeleid sellest aspektist võib järeldada, et selline vastuvõtlikkus on eriti oluline reguleeritud isereguleerimise ning kaasreguleerimise puhul. Esmapilgul näib erasektori isereguleerimine toetuvat 'tõmbejõududele', sest soov vältida ülalt-alla reeglite kehtestamist ajendab erasektorit looma ja järgima oma reegleid. Kuid see soov sõltub siiski sunnivahendite olemasolust. Kui hierarhia varju tajutakse nõrgana, võib erasektor lähtuda vastupidisest ajendist – soovist petta. Erasektor ei pruugi reegleid rakendada piisavalt rangelt, kui sunnivahendid või võimalus hilisemaks ülalt-alla sekkumiseks juhul, kui enesereguleerimine luhtub, on madal (Baldwin ja Cave 1999, 58).

Selle arutluse põhjal võib järeldada, et rakendamise tulemuslikkus on kõige kõrgem reguleeritud isereguleerimise korral. Selle mudeli puhul ei mõjuta õigusaktide tulemuslikku järgimist mitte ainult hierarhiline 'tõukejõud' vaid ka ühiskondlik 'tõmbejõud'. Kõigi teiste valitsemismudelite puhul puudub vähemalt üks neist teguritest. Kõige problemaatilisem on antud aspektist lähtudes erasektori isereguleerimise mudel, seda eelkõige juhtudel, kus valitsusepoolne ähvardus hierarhiliseks sekkumiseks otsuste nõrga järgimise korral ei ole teostatavaks või usutavaks võimaluseks.

4.3 Demokraatlik legitiimsus

Demokraatliku legitiimsuse puhul on tähelepanu keskpunktis reeglina valitsemismudeli õiglase protseduuri ning aruandekohustuse küsimused. Õiglane protseduur on seotud otsusetegemise ning rakendusfaasiga ning põhineb avalikul toetusel, mille aluseks on otsuse poolt mõjutatud osapooltele võrdsete ning laiaulatuslike osalemisvõimaluste ning sisulise võrdsuse tagamine.

Osalemisõigustega seonduvad küsimused viitavad otsusest mõjutatud või selle rakendamisse haaratud osapoolte regulatiivse halduspoliitika kujundamise protsessis osalemise ulatusele. Emapilgul näib enesestmõistetav, et antud kriteeriumi silmas pidades on erasektori isereguleerimine, kaasreguleerimine ning ka reguleeritud isereguleerimine paremateks alternatiivideks kui hierarhiline sekkumine. Kõik kolm lähenemist võimaldavad erasektori kaasamist ning osalemist nii halduspoliitikate kujundamisel kui ka elluviimisel.

Lähemalt vaadates aga selgub, et esialgne hinnang jätab tähelepanuta ebavõrdsete juurdepääsu võimaluste probleemi. Ühelt poolt, nagu seda on juba rõhutanud Mancur Olson, ei ole kõik ühiskondlikud huvigrupid sama võimsad. Seega varieeruvad ka võimalused poliitilise mõju avaldamiseks; majanduslikud huvid on tavaliselt esindatud tunduvalt tugevamalt kui nn 'ühised' huvid nagu keskkonna- või tarbijakaitse. Osalemine ei ole seega automaatselt samaväärne esindatuse võrdsusega.

Teiselt poolt viitavad poliitikakujundamises osalemise mustrid tavaliselt 'omade' (need osapooled, kes on ka tegelikult otsustus- ning rakendusprotsessi kaasatud ning kelle arvamust ka küsitakse) ja 'võõraste' (nende huvid, kellele juurdepääsu ei võimaldata) eristamisele. See probleem on eriti tõsine näiteks reguleeritud isereguleerimise korporatiivse korralduse puhul. Osadele ühiskondlikele osapooltele tagatakse esindusmonopol; teised huvid, mida need tipporganisatsioonid ei kata või ei esinda, jäetakse välja. See probleem on veelgi rõhutatud erasektori isereguleerimise puhul. Seda mudelit iseloomustab kõrge riskitase, et regulatiivne otsus võtab eelkõige arvesse ainult otseselt mõjutatud osapoolte huvisid (nt antud valdkonna tööstus), samas kui avalikkuse (tarbijad, elanikud) panus jääb äärmiselt piiratuks.

Sellest arutlusest võib järeldada, et võrdse osalemise ja ligipääsu aspektist vaadates ei ole ei reguleeritud isereguleerimine, kaasreguleerimine ega erasektori isereguleerimine tingimata paremateks alternatiivideks võrreldes hierarhilise sekkumisega. Kas üldse ja kui suurel määral need võivad paremad olla, sõltub konkreetsetest reeglitest, mis reguleerivad huvitatud osapoolte ligipääsu poliitikakujundamisele.

Õiglase protseduuri teise aspekti (sisulise võrdsuse) puhul võivad regulatiivne detsentraliseeritus ning kaalutusõigus (nagu need on omased erasektori isereguleerimisele ning kaasreguleerimisele) osutada probleemiks. Kaalutusõigus loob tänu regionaalselt erinevatele mudelitele võimaluse osapoolte ebavõrdseks kohtlemiseks, poliitikate järjepidevusetuseks ja turu moonutusteks. Sisulise võrdsuse nõue on vastuoluline, kuna sel-

lega võib kaasneda vähene tähelepanu otsuse poolt mõjutatute olukorrale. Kõigile kehtiv otsus ei proovigi arvestada erinevaid haldusstruktuure, olemasolevaid tehnoloogiaid või probleemide nähtavust kohalikul tasandil. Seega tuleb eristada konkreetsete probleemide olemasolu tõttu ühtset rakendamist nõudvat ning paindlikku saavutamist võimaldavat regulatiivset sisu.

Teisisonu: kui detsentraliseerimine mõjutab tõenäoliselt positiivselt juurdepääsu ja osalemise tasandit, siis kaalutusõigus ei aita kaasa sisulise võrdsuse saavutamisele. Viimase kriteeriumi suhteline olulisus muutub siiski sõltuvalt regulatsiooni eesmärgist. Hierarhiline mudel aitab kaasa sisulise võrdsuse saavutamisele, jättes protseduuride avatuse ning erinevate osapoolte kaasatuse teisele kohale; enam koostööle suunatud mudelid rõhutavad protsessi avatust rohkem kui võrdseid tulemusi.

Õigusaktide vastuvõtjad võivad pretendeerida demokraatlikule legitiimsusele ka juhul, kui avalikkus ei ole olnud otsuseprotsessi kaasatud, kuid neil on võimalus rakendada avalikku kontrolli vastuvõtjate üle (aruandekohustus). Nii parlamentaarset kui ka otsest avalikkuse kontrolli suurendab normiloo detsentraliseerimine regionaalsetele või kohalikele omavalitsustele või erasektori organisatsioonidele kaalutusõiguse vahendite kasutamise kaudu. Fakt, et tegelikkuses võib see toimuda segaduse arvel, mis tekib vastutava institutsiooni koha üle, ei eita nende potentsiaali kõrgema taseme kontrolli läbi viimiseks ning seda eriti mitmetasandilises süsteemis. Teisalt on aga isereguleerimine avaliku kontrolli aspektist vaadates selgelt kõige problemaatilisem. Lisaks avaliku sektori organisatsioonide kaugendatud karistusvõimule on isereguleerimise mudelitel suur risk sattuda üldist avalikkust mitteesindavate või isegi otsuse poolt mittemõjutatud gruppide võimu alla ning seega muutuda isoleerituks avalikust kontrollist.

5. Kokkuvõtte

Poliitilist ja teaduslikku debatti 'valitsemisest' ning 'heast valitsemisest' iseloomustab sageli eeldus, et esiteks tähendab 'valitsemine' suurel määral seda, et poliitilisi probleeme käsitleb ning lahendab erasektor, ning teiseks, et selline areng on põhimõtteliselt positiivne, kuna muudab poliitikaprotsessi tõhusamaks ning tulemuslikumaks. Riigi taandumist ning halduspoliitikate ja avalike teenuste pakkumise jätmist võimalikult suures ulatuses erasektori kätte nähaakse vahel isegi 'imeravimina', mis aitab kaasaegsel riigil toime tulla kasvavate väljakutsetega tema sisemisele ja välisele suveräänsusele.

Vaieldes vastu sellistele väidetele väitsin selles artiklis, et laialtlevinud katsed riigi rolli vähendada ning nõrgendada ei ole enamikul juhtudel töökindel võimalus ning ei vii ka normatiivselt paremate tulemustele. Esiteks näitasin, et ei ole olemas valitsemismudelit, mis töötaks ühtviisi hästi kõigis olukordades. Pigem tuleb sobivaid valitsemismehhanisme hoolikalt kavandada, võttes arvesse nii konkreetseid institutsionaalseid struktuure kui ka probleemi iseloomu. Teiseks vajavad need struktuurid paljudel juhtudel tugevat riigi sekkumist, kas siis klassikalise hierarhilise sekkumise mudeli või avaliku ja erasektori institutsionaliseeritud koostöövormide kaudu. Erasektori isereguleerimine on vaevalt elujõuliseks alternatiiviks riigi sekkumisele. Kolmandaks näitab erinevate valitsemismudelite hindamine, et see, mida nähaakse hea valitsemisena, sõltub kasutatavast hindamiskriteeriumist. Kriteeriumist sõltumatult aga on selge, et riigi taandumine tähendaks 'lapse väljaviskamist koos pesuveega'. Pigem on tulemuslik ning legitiimne valitsemine suurel määral sõltuv riigi osalemisest.

Kasutatud kirjandus

Beck, Ulrich (1998). „Wie wird Demokratie im Zeitalter der Globalisierung möglich? Eine Einleitung”. Raamatus *Politik im Zeitalter der Globalisierung*. Ulrich Beck (toim). Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Benz, Arthur (1998). „Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle – Koordination und Strukturpolitik im europäischen Mehrebenensystem”. *Politische Vierteljahresschrift* 39 (3): 558-589.

Bettinger, Torsten (2000). „Online-Schiedsgerichte für Domainnamensstreitigkeiten”. *Wettbewerb in Recht und Wirtschaft* 10: 1109-1116.

Braun, Dietmar (2000). „Diskurse zur staatlichen Steuerung. Übersicht und Bilanz”. Ettekanne sümposiumil ‘Politische Steuerung’, 1.-3. märts 2000, Stuttgarti Ülikooli Sotsiaalteaduste Instituut.

CEC (Commission of the European Communities) (1997). „Towards an Information Society Approach”. *Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors*. COM (97) 623 final, Brussels, 3.12.1997.

Cerny, Philip J. (1995). „Globalization and the changing logic of collective action”. *International Organisation* 49 (4): 595-625.

Cuker, Kenneth (1999). *Global Telecom Rout: As other Nations Struggle for Telecom Dollars, the United States's Superior Infrastructure is Eating into Their Political Power*. www.redherring.com/mag/issue63/news-telecom.html. [viidatud 1999]

Cutler, A. Claire (1999). „Private Authority in International Trade Relations: The Case of Maritime Transport”. Raamatus *Private Authority and International Affairs*. A. Claire Cutler, V. Haufler ja T. Porter (toim). Albany: State of New York University Press.

Czempiel, Ernst-Otto ja James N. Rosenau (toim) (1992). *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

DiMaggio Paul J. ja Walter W. Powell (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Eichener, Volker ja Helmut Voelzkow (1994). „Ko-evolution politisch, administrativer und verbändlicher Strukturen: Am Beispiel der technischen Harmonisierung des Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutzes”. Raamatus *Staat und Verbände*. W. Streeck (toim). Opladen: Westdeutscher Verlag.

Etkins, Paul (1992). *A New World Order: Grassroots Movements for Global Change*. London: Routledge.

Farrell, Henry (2001). „The Governance of Privacy in the Age of the Internet: The EU-US ‘Safe Harbor’ Accord and Its Consequences”. Ilmumas raamatus *Common Goods: Reinventing European and Global Governance*. Adrienne Héritier (toim). Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

Genschel, Philipp (1995). „Dynamische Verflechtung in der internationalen

Standardisierung". Raamatus *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Renate Mayntz ja Fritz W. Scharpf (toim). Frankfurt/M.: Campus.

Goldsmith, Jack L. (1998). „Against Cyberanarchy” *The University of Chicago Law Review* 65 (4): 1199-1250.

Greenwood, Justin (1997). *Representing Interests in the European Union*. Basingstoke: Macmillan.

Grzeszick, Bernd (1998). „Neue Medienfreiheit zwischen staatlicher und gesellschaftlicher Ordnung. Das Beispiel des Internets”. *Archiv des öffentlichen Rechts*, 123, 173-200.

Hadfield, Gillian (2000). *Privatizing Commercial Law: Lessons from the Middle and the Digital Ages*. SSRN Working Paper Series, SSRN Electronic Library. [viidatud märts 2000]

Héritier, Adrienne, Christoph Knill ja Susanne Mingers (1996). *Ring the Changes in Europe. Regulatory Competition and the Transformation of the State*. Berlin: de Gruyter.

Hirshleifer, J. (1983). „From Weakest-link to Best-shot: The Voluntary Provision of Public Goods”. *Public Choice* 41: 371-386.

Hirst, Paul ja Grahame Thompson (1996). *Globalization in Question. The International Economy and the Possibilities of Governance*. Cambridge: Polity Press.

Holzinger, Katharina (2001). „Aggregation Technology of Common Goods and its Strategic Consequences. Global Warming, Biodiversity and Siting Conflicts”. *European Journal of Political Research*, ilmumas.

Immergut, Helen (1992). *Health Politics: Interests, and Institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kenis, Patrick and Volker Schneider (1991). „Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox”. Raamatus *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. B. Marin ja R. Mayntz (toim) Frankfurt(M.)/Boulder: Campus/Westview Press.

Knight, Jack (1992). *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.

Knill, Christoph ja Dirk Lehmkuhl (1998). „Integration by Globalization: The European Interest Representation of the Consumer Electronics Industry”. *Current Politics and Economics in Europe* 8 (2): 131-153.

Knill, Christoph (1999). „Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies.” *Journal of Public Policy* 19(2): 113-139.

Knill, Christoph (2001). „Private Governance Across Multiple Arenas: European Interest Associations as Interface Actors”. *Journal of European Public Policy* 8(2): 227-246.

Kobrin, Stephen J. (1997). „The Architecture of Globalization: State Sovereignty in a Networked Global Economy”. *Raamatus Governments, Globalization, and International Business*. J. H. Dunning (toim). Oxford: Oxford University Press.

Kohler-Koch, Beate (1993). „Die Welt regieren ohne Weltregierung”. *Raamatus Regieren im 21. Jahrhundert. Zwischen Gloablisierung und Regionalisierung*. C. Böhret ja G. Wewer (toim) 109-141, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Kooiman, Jan (toim.) (1993). *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London: Sage.

Lehmkuhl, Dirk (2000). *Commercial Arbitration – A Case of Private Transnational Self-Governance?* Bonn: Max-Planck Project Group Law, Politics and Economics. Preprint 2000/1.

Majone, Giandomenico (1994). „The Rise of the Regulatory State in Europe”. *West European Politics* 17: 77-101.

Malkin, Jesse ja Aaron Wildavsky (1991). „Why the Tradition Distinction between Public and Private Goods Should be Abandoned”. *Journal of Theroretical Politics* 4(3) : 355-378.

Mayntz, Renate (1993). „Modernization and the Logic of Interorganizational Networks”. In *Societal Change Between Market and Organisation*. J. Child, M. Crozier ja R. Mayntz *et al.*, (toim) 3-18, Aldershot: Avebury.

Mayntz, Renate (1998). *New Challenges to Governance Theory*. Florence: The Robert Schuman Centre at the European University Institute.

McGinnis, Michael D. (toim) (1999a). *Policentricity and Local Public Economics*. Ann Arbor: The Michigan University Press.

McGinnis, Michael D. (1999b). „Introduction”. *Raamatus Polycentricity and Local Public Economics. Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Michael D. McGinnis (toim), Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Mueller, Milton (2000). *Rough Justice. An Analysis of ICANN's Uniform Dispute Resolution Policy* (<http://dcc.syr.edu/roughjustice.pdf>) www.digital-convergence.org, 2000 [viidatud 12.12.2000].

Müller, Harald (1993). „The Internationalisation of Principles, Norms, and Rules by Governments: The Case of Security Regimes”. *Raamatus Regime Theory and International Relations*. V. Rittberger ja P. Mayer (toim). Oxford: Clarendon.

North, Douglas C. (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.

Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Ostrom, Elinor (1999). „Context and Collective Action: Four Building Blocks for a Family of Explanatory Theories”. *Avaldamata käsikiri*.

Peters, B. Guy (1998). „Globalization, Institutions and Governance”. Florence: The Robert Schuman Centre at the European University Institute.

Princen, T. and M. Finger (1994). *Environmental NGOs in World Politics. Linking the Local and the Global*. London: Routledge.

Reinicke, Wolfgang R. (1998). *Global Public Policy. Governing without Government?* Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Rhodes, R.W.A. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, PD: Open University Press.

Ronit, Karsten ja Volker Schneider (1999). „Global Governance through Private Organizations”. *Governance* 12(3): 243-266.

Scharpf, Fritz W. (2000). *Institutions in Comparative Policy Research*. Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung WP 00/3.

Schmidt, Susanne K. ja Raymund Werle (1998). *Coordinating Technology. Studies in the Standardisation of Telecommunications*. Cambridge, MA / London: The MIT Press.

Scholte, Jan Aart (1997). „Global Capitalism and the State”. *International Affairs* 73: 427-452.

Schulz, Wolfgang (1998). „Jugendschutz bei Tele- und Mediendiensten”. *Multimedia und Recht* 4: 182-187.

Sell, Susan K. (1999). „Multinational Corporations as Agents of Change: The Globalization of Intellectual Property Rights”. *Raamatus Private Authority and International Affairs*. A. Claire Cutler, V. Haufler ja T. Porter (toim) Albany: State University of New York Press.

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

Sinclair, Timothy J. (1994). „Passing Judgement: Credit Rating Processes as Regulatory Mechanisms of Governance in the Emerging World Order”. *Review of International Political Economy* 1 (1): 133 - 159.

Spar, Debora L. (1999). „Lost in (Cyber)space: The Private Rules of Online Commerce”. *Raamatus Private Authority and International Affairs*. A. C. Cutler, V. Haufler ja T. Porter (toim.) Albany: State University of New York Press.

Streeck, Wolfgang ja Philippe C. Schmitter (1981). *The Organisation of Business Interests. A Research Design to Study the Associative Business Action in Advanced Industrial Societies of Western Europe*. Vol. IIMV dp 81-13. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin.

Streeck, Wolfgang ja Philippe C. Schmitter (toim) (1985). *Private Interest Government. Beyond State and Market*. London: Sage.

Streeck, Wolfgang (1994). „Staat und Verbände: Neue Fragen. Neue Antworten?”. *Raamatus Staat und Verbände*. W. Streeck (toim) Opladen: Westdeutscher Verlag.

Weiss, Linda (1998). *The Myth of the Powerless State. Governing the Economy in a Global Era.* Cambridge: Polity Press.

Werle, Raymund ja Volker Leib (1999). *The Internet Society and Its Struggle for Recognition and Influence.* Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung WP 99/12.

Willets, Peter (toim) (1996). *The Conscience of the World. The Influence of Non-Governmental Organizations in the UN-System.* London: Hurst and Company.

Willke, Helmut (1995). „The Proactive State. The Role of National Enabling Policies in Global Socio-Economic Transformations”. Raamatus *Benevolent Conspiracies. The Role of Enabling Technologies in the Welfare State. The Cases of SDI, SEMATECH, and EUREKA.* H. Willke, C. P. Krück ja C. Thorn (toim) Berlin/New York: de Gruyter.

Wolf, Klaus Dieter (2000). *Die neue Staatsraison - Zwischenstaatliche Kooprati on als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft.* Baden-Baden: Nomos.

Young, Oran R. (1997). „Rights, Rules, and Resources in World Affairs”. Raamatus *Global governance: drawing insights from the environmental experience.* O. R. Young (toim) Massachusetts: MIT.

Zürn, Michael (1998). *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance.* Frankfurt/M: Suhrkamp.

HEA VALITSEMINE: ÜHE POLIITIKA- KONTSEPTSIOONI PAINDLIKKUS¹

Professor dr Martin R. Doornbos
Haagi Sotsiaalteaduste Instituut



1. Sissejuhatatus

Enam kui kümne aasta jooksul on 'hea valitsemine' olnud juhtivaks põhimõtteks, millele vastamist on doonororganisatsioonid nõudnud abi saavatelt riikidelt arenguabi haldusprotseduuride juures ning millest lähtuvalt on oodatud ka mõjusate/tulemuslike poliitikavahendite kasutuselevõttu. Praegu aga tundub, et doonororganisatsioonide viiteid 'heale valitsemisele' abisaavate riikide institutsionaalses korras reformide algatamiseks on tabanud kehvemad ajad. Selle asemel, et doonororganisatsioonid hakkaksid eelistama uut tüüpi suhteid abi saavate riikidega, on tähelepanuväärne, et 'hea valitsemine' on muutunud pigem eeltingimuseks abi saamisel. Käesolev artikkel analüüsib tingimusi, millele tuginedes 'hea valitsemise' mõiste võeti kasutusele metafoorina abi andmisel ning kuidas see on edaspidi muudetud 'valiku' instrumendiks. Erilist tähelepanu on vaja aga pöörata järjekustele muutustele Maailmapanga poliitilises mõtlemises.

Taustinformatsiooniks tuleks meenutada, et 'hea valitsemise' kontseptsioon tõusis rahvusvahelise abi ringkonnas järsku esile umbes aastatel 1989-1990. Selle esiletõus – algselt doonororganisatsioonide mõttevahetustes – oli sama ootamatu kui pisut varem toimunud Berliini müüri langemine ning tegelikult tunduvad need kaks sündmust olevat teineteisega teatud määral seotud. Selle ajani ei lähenenud doonor- ja teised

Lühikokkuvõte

Artikkel analüüsib 'hea valitsemise' kontseptsiooni arengut, mis võeti poliitikat suunava metafoorina kasutusele rahvusvahelist abi pakkuvas ringkondades külmaja lõpul. Eeldati, et juhtiva põhimõtte-na aitab nn uus põlvkond poliitilisi tingimusi valitsusasutusi sisemiselt ümber korraldada nii arengu- kui siirderiikides. Hea valitsemise' kontseptsiooni kasutades leidsid doonorabi pakkuvad organisatsioonid aga üsna pea, et 'head valitsemist' oli tunduvalt keerulisem mõõdupuuna kasutada, kui nad olid algselt arvanud. Maailmapanga poolt algatatud uus lähenemine toonitas 'valivust' kui abi valikukriteeriumi ja pakkus seega lahenduse: 'hea valitsemine' muutub eeltingimuseks riikidele, kes soovivad arenguabi saada. Selle tulemusena pälvib 'valitsemise' reformimine abiandmise eraldi eesmärgina vähem tähelepanu.

¹ – Antud artikkel on kirjutatud PRAXISE poolt organiseeritud konverentsi „Valitsemine ja hea valitsemine” jaoks, mis toimus Tallinnas 25. mail 2004. a. Konverentsil tehtud ettekanne põhineb suurel määral varasemal artiklil „Good governance”: The Metamorphosis of a Policy Metaphor”, Journal of International Affairs, 57 (1), sügis 2003, Columbia University, New York, mille taaskasutamiseks anti lahkelt ka luba.

arenguorganisatsioonid abiprogramme rakendades oma suhetele partneritega 'hea valitsemise' kontseptsiooni kriteeriume kasutades. Samuti ei olnud eelnevatel kümnenditel mõiste 'valitsemine' oluliselt osaks Ameerika ja Euroopa ülikoolide politoloogialasest sõnavarast. Pikka aega oli sõnaraamatutes antud mõistel olnud mõneti segane tähendus, sisaldades endas legalistlikku kõrvaltähendust. Näiteks on sellistel organisatsioonidel 'valitsejate nõukogu' ehk direktorite nõukogu, mille puhul nende institutsionaalne roll nõudis mõneti suursugusemat tähistamist kui 'administraatoritel', vähem ärisarnast kui 'juhtidel' ning kelle 'poliitilisi' huvisid tuli kohelda diskreetselt kuid kindlalt.

Kuid siis ühtäkki hakati 'hea valitsemise' mõistet kasutama, tähistades sellega viisi, kuidas terveid riike või ka linna ja provintse valitseti või hakati valitsema. Pigem arvestades konteksti kui mõiste olemuslikku sisu sai üsna pea selgeks, et antud mõiste kasutamine õigustas end pigem lõunas asuvate riikide ning muude üksustega ning hiljem ka endise kommunistliku bloki riikidega, mitte Lääne-Euroopa või Põhja-Ameerikaga, kus kontseptsioon (uuesti) esile tõusis. Veelgi enam – omadussõna 'hea' lisandumisega sai täiesti selgeks, et 'hea valitsemise' kontseptsiooni saab kasutada hinnangu andmiseks, *kuidas* riiki, linna või organisatsiooni 'valitsetakse'. See võimaldas tõstatada hinnangulisi küsimusi õigete protseduuride, läbipaistvuse, otsuste vastuvõtmise kvaliteedi ja protsessi ning mitmete teiste probleemide kohta (Doornbos 1995). See, kuidas neid teemasid algusest peale doonororganisatsiooni seisukohast käsitleti, nähtub *World Bank Staff Paper*'is:

Kuna vaestel riikidel on enamasti habras riigikord ning nõrk kontrollisüsteem, vähe autonoomseid institutsioone ja valitsuse võimu tasakaalustavaid organisatsioone, on riigist väljaspool asuvaltel organisatsioonidel potentsiaalselt võtmetähtsusega poliitiline roll, mis võimaldab oluliselt soodustada hea või halva valitsemise arengut. Tuues esile riigivalitsemise puudusi, tõstatavad riigivälised organisatsioonid ka küsimuse valitsuse toimimisest. On selge, et küsimus režiimi suutlikkusest tulemuslikult valitseda oma kodanike huve arvestades läheb kaugemale kui lihtsalt konkreetse programmi või projekti kritiseerimine (mida üldjuhul peetakse rahastaja õigustatud mureks) (Landell-Mills ja Serageldin 1991, 13).

Vaadates tagasi ajale alates 'hea valitsemise' kontseptsiooni esiletõusmisest, torkab silma, kuidas äärmiselt lühikese aja jooksul on mõisted 'valitsemine' ja 'hea valitsemine' muutunud abiorganisatsioonide, valitsuste, teadlaste ja meedia sõnavara hulka kuuluvateks moeterminiteks. Nagu uute moeterminite puhul ikka, puudub sageli antud mõiste peamise tähenduse ühtne tõlgendus, samuti tundub puuduvat ühtne arusaam, kuidas seda kontseptsiooni rakendada tuleks. Sellest hoolimata mõistet kasutatakse ning üsna kiiresti omandas ta oma tähenduse tõttu võtmetähtsusega funktsiooni tõmmata korrigeerivale terapeutilisele sageli määratlemata probleemidele halduspoliitika kujundamises ning võimustruktuurides. Teatud mõttes ergutas see mõiste analüütikute ja praktikute kujutlusvõimet ning muutus seega nii intellektuaalsete kui ka halduspoliitika-alaste arutelude keskpunktiks.

Täna – umbes poolteist aastakümnet pärast mõiste taassündi – on mitmed küsimused 'hea valitsemise' kui halduspoliitika instrumendi kohta ikka veel asjakohased. Mida see mõiste pidi ikkagi tähendama ning kas seda on ka vastavalt kasutatud? Kas tegemist on universaalse kontseptsiooniga või on olemas kontekstist ja seisukohast tulenevad erinevused? Milliseid tähendusi on doonororganisatsioonid eesotsas Maailmapangaga sellele omistanud ning kui kasulikud on sellised mõtestamised olnud? Kuidas saab seda kritiseerida? Milliseid võimalusi see pakub või pakkus riikide hindamiseks seoses abirahade jaotamisega? Kui sobivaks on see osutunud abi 'hea valitsemise' sõltuvaks muutumisele? Tingimuste esitamine valitsemispraktikatele ja -struktuuridele on viimase puhul (vähemalt osaliselt) kaasa toonud riigiväliselt kindlaksmääratud muutusi. Seega, on see 'õige' ning miks see peaks või ei peaks nii olema?

Seega peaks mõtisklus 'hea valitsemise' kontseptsiooni päritolu ja arengu ning eriti selle kasutamise üle abi pakkuvate ja abi saavate organisatsioonide suhetes küsima, miks kerkis see mõiste esile just sel ajal ning mis on sellest ajast alates muutunud. Veelgi enam, viimase küsimusena võime me küsida, kas on tõenäoline, et antud mõistele pööratakse tulevikus sama palju tähelepanu kui alguses.

2. 'Valitsemise' kontseptsiooni ulatus

Rääkides antud mõiste ulatusest ning potentsiaalset, oli 'valitsemise' kontseptsioonil semantiliselt juba *a priori* olemas kõitvus ülemaailmse halduspoliitika kujundamise perspektiivi jaoks. Lisaks muule võis ta viidata palju enamale kui tavaline (hea) haldamine või juhtimine, nimelt poliitilise süsteemi struktuuridele ning selle kasutamisele, samas sisaldades ka halduslik-juhtimislikku elementi. Nagu Eduardo Boeninger, kunagine Tšiili poliitilise reformi eest vastutav minister selle sõnastas:

Kontseptsioon, mis on endale viimasel ajal tähelepanu tõmmanud, on valitsemise roll /.../ [S]elle mõistega me viitame esiteks majanduslike ja sotsiaalsete eesmärkide määratlemisele ja teiseks kursi kindlaksmääramisele, et ühiskonda selles suunas liikuma panna. Valitsemist võib määratleda kui ühiskonna head haldamist. Hea haldamine suunab riigi kursile, mis viib soovitud eesmärgi, antud juhul arengu suunas (Boeninger 1991, 1).

Sellise lähenemise raames omandab 'valitsemine' – algselt legalistlik mõiste – põhimõtteliselt ka poliitilise dimensiooni, mis on kõige laiemas mõttes suunatud sellele, kuidas poliitiline protsess on organiseeritud ning kuidas seda korraldatakse. Selles seoses on Landell-Mills ja Serageldin (Maailmapanga 'hea valitsemise' strateegia autorid) märkinud:

Valitsemine ei ole sõna, mida poliitikateadlased oleks minevikus laialdaselt kasutanud, kuid selle hiljutine ilmumine tavakasutajate sõnavaras ei ole olnud päris täpne. Mitmes mõttes on sellest saanud kõikehõlmav ja ähmane mõiste. Olemuslikult on valitsemise puhul tegemist sellega, kuidas inimesi valitsetakse ning kuidas hallatakse ja reguleeritakse riigi asju. See viitab riigi poliitilisele süsteemile ning selle funktsioneerimisele seoses avaliku halduse ja seadustega. Seega on valitsemise mõiste laiem kui valitsuse mõiste, sisaldades ka poliitilist dimensiooni (Landell-Mills ja Serageldin 1992, 304).

Kuigi on ilmselge, et 'valitsemist' ei saa võrdsustada 'poliitikaga', veelgi vähem 'poliitilise eestvedamisega', on 'hea valitsemise' mõiste kasutuselevõtt siiski loonud võimaluse keskenduda sellele, kuidas 'poliitika' või poliitiline protsess on kinnistunud või kuidas need toimivad suurtes struktuurides. On tähelepanuväärne, et kõigi nende aastate jooksul, mil nii teadlaste kui praktikute seas valitses dihhotoomiline mõtlemine haldusest ja poliitikast, ei olnud olemas sõna, mis need kaks eraldiseisvat, kuid ometi tihedalt seotud ning kattuvat sfääri ühendanuks. Osa selle mõiste kõitvusest oligi mainitud tühimiku täitmisel. Kummaline oli aga see, et põhimõttelisest poliitilise dimensiooni aspekti olemasolust hoolimata hakkasid doonororganisatsioonid mõistet tegelikult üsna kiiresti kasutama poliitiliste protsesside mõningast depolitiseerimist soodustavana.

Siiski tuleb mees pidada, et kuigi mõiste on suunatud teatava ühise nimetaja leidmisele, puudub tal konkreetne tähendus. Pigem on selle sisemine avatus ja konkreetsuse puudumine toonud kaasa hulgaliselt otsinguid ning vaidlusi teemal, mis on või peaks olema

selle mõiste 'õige' tähendus, ajendades mitmeid katseid mõiste omastamiseks ning selle kindlasuunaliseks ning -tähenduslikuks defineerimiseks (Ahrens 1999). Näiteks pankurite jaoks on 'hea valitsemise' tuumaks (finants-) vastutus, samas kui erinevates riikides rõhutavad tavalised külaelanikud või kodanikud pigem turvalisust kui 'hea valitsemise' peamist kriteeriumit. Selline konkreetsuse puudus ei ole eriti üllatav: nii laialivalguv mõiste ei loo niivõrd eraldiseisvat tähendust, vaid muutub eelkõige kohandatavaks kontseptsiooniks, mida kasutatakse erinevate sõnumite ja ideede kombinatsioonide edasiandmiseks, jäädes siiski sama üldise määratluse piiridesse. Seega on 'hea valitsemise' mõiste kasutamist iseloomustanud küllalt suur kõikumine tähenduspiirides – osaliselt on see olnud rohkem halduspoliitikasuuline, teisalt aga rohkem akadeemiline.

Samas ajal, kui palju vaieldi selle üle, mis peaks ja mis ei peaks olema osa 'valitsemise' mõistest, jättes ebaselgeks ka kui 'poliitiline' antud termin olema peaks, hakkasid organisatsioonid nagu Maailmapank tegema otsuseid selle kohta, kas nad peaksid hea valitsemise kriteeriume – ning kui jah, siis milliseid – oma reeglistikesse ning tingimustesse sisse viima. Väidetavalt oli antud mõiste tolleaegne mitmemõttelisus ning ebaselgus neile organisatsioonidele isegi 'kasulik': kontseptuaalse mitmemõttelisuse kattevarjus oli kergem järgi proovida, kui palju annab tingimuste hulka suurendada. Lõppude lõpuks oli tegemist kontseptsiooni otsimisega, mis võimaldaks nii doonororganisatsioonide poliitiliste soovide ning taotluste seadustamist kui oleks ka piisavalt instrumentaalne lisamaks konkreetseid vahendeid ning tingimusi.

Oluline oli ka see, et Maailmapanga ja IMF-i positsiooni neis küsimustes hakati üha enam järgima ka teiste doonororganisatsioonide poolt, ainult teiste organisatsioonide poolt kehtestatud laiemates piirides. Teatud määral tegi see elu kergemaks üksikutele doonororganisatsioonidele, kes ei olnud alati suutelised viitama konkreetsetele poliitilise reformi kriteeriumitele, mida oleks soovitud tulemuse saavutamiseks vaja täita.

Samal ajal, pärast doonororganisatsioonide poolset kasutuselevõttu leidis 'valitsemine' kiiresti tee ka akadeemilisse sõnavarasse ning viimasel ajal on see ajendanud elavat diskussiooni selle terminiga nii võimu rakendamise vormilise kui ka praktilise poolega seotud teemade üle (nt Hyden ja Bratton 1992, Leftwich 1994). Selle artikli eesmärgiks ei ole tegeleda akadeemiliste kirjatöödega 'valitsemisest'. Piisab kui öelda, et teadustöö on tegelenud eelkõige parema arusaamise kujundamisega, kuidas on võimusuhted erinevates kontekstides struktureeritud, keskendudes seega riigi ja kodanikuühiskonna vaheliste suhete erinevatele võimalustele. Nagu Goran Hyden märkis, on sellise lähenemise üheks eelduseks, et eelnevalt ei otsustata tegeliku otsustetegemise koha üle, mis võib olla nii riigi sees, rahvusvahelise organisatsiooni sees või mingis teises struktureeritud kontekstis (Hyden 1992, 6). Selles tähenduses on 'valitsemise' kontseptsioon soodustanud formaalsete piirideta poliitilise võimu rakendamise analüüsi ning sobib seega ühtmoodi nii struktuurilismile, marksismile kui ka peavoolulisele politoloogia diskursusele (vrd Van Kersbergen ja Van Waarden 2001). Tõepoolest, paljud poliitikateadlased ja sotsioloogid, aga üha enam ka majandusteadlased ei saa tänapäeval antud mõisteta kuigi hästi hakkama.

Vastupidiselt eelnevale on doonoritele ja halduspoliitikale suunatud arutlused valitsemisest keskendunud riigi ja turu vahelistele suhetele ning selles kontekstis konkreetsemalt riiklikele institutsioonidele, mille eesmärgiks on aruandekohustuse, õiglaste protsesside ning muude seonduvate kontrollimehhanismide kindlustamine. Loomulikult on nende kahe arutlusuuna vahel olnud teatavat läbikäimist, mis võib osutada viljakaks juhul, kui mõlemad pooled jäävad avatuks. Kuid loomulikult on nende kahe suuna põhieesmärgid olnud erinevad: kui akadeemiline suund on eelkõige keskendunud erinevates kontekstides tekkivate riigi ja ühiskonna vaheliste institutsionaalsete suhete paremale analüüsile ja mõtestamisele, siis doonororganisatsioonidepoolse arutluse eesmärkideks on pigem

olnud halduspoliitika tulemuslikkuse suurendamine ning 'maastiku' kontseptuaalne ettevalmistamine sekkumiseks. Näib, et selle sekkumispoliitika peamiseks põhjuseks on uue globaalse institutsioonide hegemoonia mustri loomine läbi Foucault mõistes konkreetsete maade riigi- ja poliitikastruktuuride (mille hulka kuulub ka 'enese' valitsemine) 'disiplineerimise', et nad oleksid kooskõlas globaalsete institutsioonide poolt kehtestatud normidega. Leidub tõepoolest huvitavaid kattuvusi, kuid muidugi ka erinevusi mõistete 'valitsemine' ja Foucault 'valitsetavus' (*governmentability*) vahel. Konkreetsete maade ajalooliselt kujunenud sotsiaalsed, majanduslikud ning institutsionaalsed struktuurid või spetsiifilised vajadused ja potentsiaal ei ole siiski olnud lähtekohtadeks globaalse 'hea valitsemise' kavades. Selle asemel näib peamine eesmärk olevat lääne neoliberaalsetele süsteemidele iseloomulike riigi ja turu suhete loomine arengumaade kontekstis.

Seega ei tekkinud 'valitsemise' kontseptsiooni vastu sündinud huvi uuesti mitte niivõrd akadeemilistes ringkondades, vaid eelkõige rahvusvaheliste doonororganisatsioonide hulgas, eelkõige Maailmapangas, kus oli sellise kontseptsiooni järgi tekkinud üha kasvav vajadus, mis oli erinev akadeemilisest huvist. Selle paremaks hindamiseks oleks hea arvesse võtta ka samal ajal globaalsel tasandil toimuvaid üleminekuid ja ootusi.

3. 'Hea valitsemine' ja poliitilised tingimused

Külma sõja lõpuga kadus ka tendents organiseerida maailma üksteisele vastanduvatesse leeridesse. Kuni selle ajani olid maailmavõimud ning institutsioonid osutanud abi ja loonud liite abivajavate riikidega seda meelsamini, mida karmimad s.t kõvakäelisemad need olid. Autoritarism ja diktaatorlikud valitsused edenesid sel perioodil jõudsalt, kuigi 1980ndate lõpul olid mõned doonororganisatsioonid hakanud arenguabiga siduma teatavaid tingimusi. Kuid Berliini müüri langemise järel (ning seda vähemalt 11. septembri sündmuste järelmõjudeni) ei olnud enam kohustuslik saada toetust või toetada kahtlase minevikuga režiime nende siseasjades, mille hulka kuulusid ka inimõigused. Saabunud oli aeg, mil näis õigustatuna ja puudusid ka piirangud globaalsetele võimudele ja institutsioonidele seada eeltingimusi ning teha ettekirjutusi selles osas, kuidas abisaajad maad peaksid oma riiki juhtima. Mitmete riikide struktuuride ning nende poliitilise võimu vähendamine muutus globaalsete institutsioonide mõtteviisis võtmelemendiks. Alustati uut peatükki poliitilisest tingimuslikkusest, s.t töötati välja sisemiselt juhitud poliitilised tingimused, mis olid suunatud abisaava riigi institutsioonide struktuuridele ning tegutsemisele. See omakorda nõudis sobivat kontseptuaalset raamistikku, mis võimaldaks ning õigustaks sellist sekkumist.

Kuni külma sõja lõpuni ei olnud poliitiliste tingimuste esitamine sugugi tundmatu: see oli paljude külma sõja ajal sõlmitud kliendisuhete tuumaks. Poliitiline toetus lääne- või idablokile (nagu seda siis nimetati) ÜRO-s, lahinguväljal või teistes kohtades oli olnud peamiseks tingimuseks materiaalsele või muule toetusele režiimide ülalpidamisel – samuti nagu kaasajal nõutav lojaalsus USA-le sõjas terrorismi vastu – võib selleks uuesti saada. Kuid see tingimuslikkus oli peamiselt väline. See ei täpsustanud, kuidas kõnealune riik peaks oma halduse ja poliitikakujundamise korraldama, milline peaks olema mõningate halduspoliitika prioriteetsus või kuidas peaksid abisaavad riigid toimima terve hulga muude teemadega, mis tänapäeva 'poliitilises dialoogis' esile kerkivad. Uus, külma sõja järgne sissepoole orienteeritud poliitilise tingimuste põlvkond on aga just eelnimetatud teemadele suunatud. Uueks juhtivaks ideeks oli kontrolli alla saada abisaavate arenguriikide poliitikakujundamise protsess ning veelgi laiemalt see, kuidas valitsused ning selle osaks olevad poliitilised protsessid – muuhulgas ka mitmeparteisüsteem – peaks struktureerima. Nende arengute valguses hakati sellistesse kontseptsioonidesse nagu

riiklik iseseisvus ning mitte-sekkumine siseasjadesse, mida oli rahvusvahelises poliitikas kaua aega hoitud, suhtuma üha kasvava kannatamatusega. Maailmapanga ringkonnas teadvustati sel perioodil sõnaselgelt, et oldi sekkumas 'tundlikesse' teemadesse, nagu sõnastas selle tolleaegne Maailmapanga president Barber Conable. Uut strateegiat sõnastades väitis ta: „Kui tahame kindlustada arengut, peame eesmärgiks võtma kasvu, mida ei saa *ebatäiuslike valitsemise poliitiliste protsesside* kaudu kiiresti ümber pöörata” (Conable 1992, 6; kaldkiri lisatud). Teiste sõnadega: poliitika valdkonda ning selle rolli tuli 'vaos hoida'. 1991. aastal, kui Maailmapank pühendas esmakordselt osa oma igaaastase arengumajanduse konverentsist 'hea valitsemise' teemale, olid ootused osas, mida see võib tähendada panga tulevikutegevuse raames, küllalt kõrged ning põhimõtetelisel ei tähendanud need midagi vähemat kui 'poliitilist reformi' [välis]abist sõltuvates maades (World Bank 1992).

Selleks, et siiski olla võimeline seadma tingimusi poliitilise ja haldusreformi läbiviimiseks, oli vaja välja töötada mingi uus standard või kogum kriteeriume. Siin tuligi mängu 'hea valitsemise' mõiste, mis oli üheaegselt piisavalt lai, et hõlmata nii haldusjuhtimist kui ka poliitilist mõõdet ning piisavalt ebamäärane, et võimaldada võimalikult palju kaalutlemist ning paindlikkust tõlgendamisel, mida 'hea' valitsemine lubab või ei luba. Seega oli Maailmapanga poolt juhitud abiandvate organisatsioonide sektoris '(hea) valitsemise' mõiste taasavastamine mõeldud selleks, et võimaldada ning õigustada poliitiliste tingimuste uue põlvkonna kasutuselevõttu.

Maailmapanga enda võtmetähtsusega roll abi koordineerimisel suurenes selle muutusega märkimisväärselt, sest üksikud doonorriigid ei olnud alati kindlad, mida võib 'hea valitsemise' all mõista või nõuda ning mida mitte. Sageli tundsid nad end kindlamalt multilateraalse suhte puhul, tunnustades seega Maailmapanga liidrirolli ning tema otsuseid antud teema raames (Uvin 1993, 67). Sellest hoolimata kandis nende uute teemadega tegelemine endas Maailmapanga jaoks teatavat vastuolu, sest põhikirjalised dokumendid keelasid sekkumise 'poliitilisse' tegevusse. Kui uus suund hea valitsemise koos poliitiliste tingimustega esile tõstis ning Maailmapanga töötajad selle täpsemalt välja töötasid ning välja pakkusid, vaagisid panga juhid kaua, kas tuleks jätkata rangelt mitte-poliitilist joont või seda laiendada. Otsustati jätkata mitte-poliitilist joont ning mõiste defineerimisel järgmistel aastatel järgiti tõepoolest rangelt mitte-poliitilist suunda 'valitsemise' mõtestamisel. Olulised erinevused ilmnesisid juba Maailmapanga töötajate poolt koostatud ja 1991. aastal igaaastasele arengumajanduse konverentsile esitatud mõnede tööde, mis kaugesid 'hea valitsemise' laiema mõtestamisest, kuhu kuulus selgelt ka poliitiline dimensioon, ning samade tööde avaldatud versioonide vahel (nt Pierre Landell-Mills ja Ismail Serageldin 1992). Ainult kuus aastat hiljem, 1997 avaldatud Maailma Arenguraportis, mis sisaldas riigi rolli teatavat ümberhindamist ning tähelepanu pööramist sellistele teemadele nagu kodanike osalemine, liikus Maailmapank laiema, kuigi siiski veel põhiolemuselt apoliitilise 'valitsemise' kontseptsiooni poole (Martinussen 1998).

Sellest hoolimata oli Maailmapanga varasem positsioonimuutus sisaldanud ka valemi väljatöötamist, mis võimaldas tal mängida pöördelise tähtsusega rolli doonororganisatsioonide ja abisaavate riikide vahelistes suhetes. Kuigi Maailmapank pidi laenu saavate riikidega suheldes jääma 'valitsemise' rangelt apoliitilise finantsvastutusliku ja läbipaistvuse kriteeriumite juurde, sätestati samas ka sekretariaadi roll mitmete riikide erinevate doonororganisatsioonide konsultatiivkohtumise korraldamisel, mis lõpuks määras ka kindlaks, milliseid poliitilisi tingimusi tuleb täita (Gibbon 1993, 55-56). See asetaski Maailmapanga strateegilisele positsioonile, mis võimaldas tal edasi anda konkreetsete ühenduste poolt määratud poliitilisi tingimusi abisaavate riikide jaoks ning sellest tulenevalt ka jälgida nende tingimuste täitmist ilma, et oleks rikutud panga enda mitte-poliitilisi volitusi (*Ibid*).

4. 'Universaalsus' ja globaliseerumine

Kasulik on sekkumisele suunatud 'hea valitsemise' kontseptsiooni ülesehitamise asetaamine laiemasse konteksti ning vaadelda selle mõningaid tulemusi. Esiteks on tekkinud küsimus, kui universaalsed on lääne doonororganisatsioonide poolt välja töötatud hea valitsemise standardid, sõltumatult küsimusest, kui 'sügavale' need standardid reaalselt ulatuvad. 'Hea valitsemise' ideed on põhimõtteliselt rakendatavad sotsiaal-kultuuriliselt ning poliitiliselt väga erinevates kontekstides ning seega pakuvad rikkalikku uurimiseainest võrdlevale poliitilisele antropoloogiale ning poliitikateadusele. Nii ajalooliselt kui ka praeguste riikide võrdluses on olemas mitmeid erinevaid viise korraldamaks riigi ja ühiskonna suhteid ning halduspoliitika kujundamise mehhanisme – s.t valitsemisstruktuure. Mõningaid neist võib pidada 'headeks', teisi 'halbadeks'; hinnangud muidugi erinevad. Enamusele või kõigile ühiskondadele saab tõenäoliselt osaks nii häid kui halbu hinnanguid poliitikakujundamise erinevate aspektide osas; kuna see, mis kellegi arvates, tema taustast ja kogemustest lähtuvalt saab positiivse hinnangu, võib saada teiste poolt kriitika osaliseks. Tegelikult on siiski vähetõenäoline, et maailma doonororganisatsioonid sooviksid laenata oma standardeid võrdlevalt poliitiliselt antropoloogialt või erinevatest sotsiaal-kultuurilistest taustadest. Pigem on tõenäoline, et doonororganisatsioonide standardid tuletatakse viisist, kuidas nad ise on harjunud maailma enda ümber nägema ning seda korraldama, s.t neile endile omasest (kultuurilisest) kontekstist, isegi kui hiljem pakutakse neid välja universaalset väärtust omavatenä.

Doonorite poolt 'hea valitsemise' standardite täpsem määratlemine ning rakendatavaks muutmine tähendanuks ka seda, et rõhuasetuse tõttu lääne ühiskondade käitumisstandarditele võetaks needsamad reeglid kasutusele ka erinevates mitte-lääne poliitilistes ja kultuurilistes kontekstides. Selles ei ole midagi uut ega eriti üllatavat, kuid siiski on oluline tunnustada seda sellena, mis ta on – nimelt erinevate kommete ja kultuuriliste eelduste vastasseisuna. Denis-Constant Martin on sellest kirjutanud järgmiselt:

Ei ole olemas standardset valemit riigi juhtimise ja hea valitsemise vastuvõetava taseme saavutamiseks; selle sihtpunktini viivat teed kujundavad kultuurilised faktorid, mis muutuvad olenevalt kohast ning ei ole mingil viisil muutumatud; vastupidi – nad muutuvad pidevalt nii sisemise kui välise surve tõttu ning see muudab nende määratlemise veelgi keerukamaks (Martin 1991, 15).

Heaks valitsemiseks väljapakutud vajalik poliitikakujundamise protsessi ettekirjutuste pakett ei näinud mingilgi viisil tunnustavat seda olemuslikku probleemideringi ning sellele lahendusi pakkuvat. Seega on täiesti mõeldav, et väliselt algatatud ning põhimõtteliselt sarnane viis valitsusstruktuuride korraldamiseks, mis juba definitsiooni järgi ei suuda õigesti hinnata riigi ja ühiskonna suhte eripära, võib erinevates situatsioonides samahästi omada nii positiivset kui negatiivset mõju. Ükskõik, milline tasakaal ka leitakse, „on kõiki asjaolusid arvesse võttes äärmiselt ebatõenäoline, et head valitsemist saab sisse tuua” (Martin 1991, 20).

Selle teema raames võib märgata ka üht peamist erinevust akadeemiliste ringkondade ja doonororganisatsioonide arutelus 'valitsemise' üle. Akadeemiline diskussioon, eeldusel, et seda iseloomustab vähimgi kultuuritundlikkus (Ter Haar 2000, 13), võtab oma lähtekohaks just kultuurilise erinevuse ning üritab sellest lähtuvalt paremini mõista 'valitsemise' erinevate mudelite positiivseid ja negatiivseid külgi erinevates kontekstides. Doonororganisatsioonide vaidlused aga, vastupidiselt, lähtuvad ühest üldisest 'valitsemise' arusaamast ning nõuavad selle järgimist.

Roll, mille 'hea valitsemise' praktikatele rõhumine võib endale võtta globaliseerumise protsessis, on sellega seotud. Globaliseerumisel on muidugi erinevaid tahke, kuid üks

neist on viis, kuidas riigi funktsioonid viiakse üha enam riigiüleste institutsioonide alla. See toimub kõikjal maailmas, kuid enam siiski arenenud läänes kui 'arenevas' lõunas. Kui esilekerkivat 'hea valitsemise' kontseptsiooni tugevalt arendada, siis lõppvormis kujutaks see endast veel ühte, potentsiaalselt isegi võtmetähtsusega viisi, kuidas soodustada läänest lähtuvaid institutsionaalse globaliseerumise protsesse. Selle konkreetne ulatus sõltub edasisest analüüsist ning nõuab keskendumist arenevatele suhtlus- ja vastasseisu mustritele erinevate normide ja kommete vahel (Doornbos 2000).

5. Põhimõtted ja praktikad

Tagasi vaadates võib 1990ndaid võtta kui 'hea valitsemise' alase mõtlemise üht kõrgpunkti. Sõnastati ulatuslik kogum üksteisega seotud kontseptsioone, mis piiritlesid poliitikakujundamise struktuuride ning protsesside peamised problemaatilised valdkonnad; samas tehti konkreetsemate küsimuste osas ettepanekuid reformiks tingimustega seotud abiprogrammide raames. 'Ülearenenud' riigistruktuuride lammutamine kolmandas maailmas ning endise nõukogude bloki maades näis olevat käeulatuses, samas kui demokratiseerimine mitmeparteisüsteemiks näis ootavat välist nõusolekut ja julgustamist (vrd Sørensen 1995). Oodati, et need soodsad tingimused aitavad muutusi esile kutsuda, tuues kaasa külma sõja perioodile tüüpilise areneva riigi suuremastaabilise ümberkorralduse. Rahvusvahelised ootused selles osas, mida 'hea valitsemise' idee võib esile tõsta vajalike reformide läbiviimisel ning mida poliitiliste tingimuste uue põlvkonna sõnastamine ning rakendamine suudab saavutada, olid küllalt kõrged. Lühidalt: selle ajastu õhus tik, eriti vaadatuna ülemaailmsete institutsioonide kõrgustest, oli täis lubadusi parema ning 'valitsetavama' maailma loomiseks ning juhtimiseks.

Kuid ideede ellurakendamisel kerkisid esile olulised probleemid. Poliitiliste tingimuste seadmise idee oli teoorias kõlanud tunduvalt lihtsamana, reaalsuses osutus see tegelikult keerulisemaks. Ei olnud üllatav, et mitmetes riikides osutus tahes-tahtmata reformide vastuvõtt ning vastavus doonor-organisatsioonide poolt algatatud projektidega poliitilisteks reformideks (Bayart 1993). Need projektid ja ettepanekud pidid mõjutama kohalike poliitilisi protsesse ning võimutasakaalu, millest osalejad ei olnud valmis loobuma. Poliitiliste protsesside 'lähipaistvus' ning võrdsete mänguväljakute idee ei sobinud kuigi hästi kokku valitseva poliitilise kultuuri ning võimujaoosusega ega võimaldanud ka lihtsat tõlkimist rakenduslikesse terminitesse. Samm sammu järel hakkas tingimuste oodatud rakendatavus 'hea valitsemise' saavutamiseks vähenema. Kaks aspekti sellest protsessist väärivad erilist tähelepanu.

Esimeseks laiaks valdkonnaks, millele pärast külma sõda rahvusvaheliselt tähelepanu pöörditi, oli demokratiseerimine ning mitmeparteisüsteem. 1990ndate algul oli 'hea valitsemise' temaatika, mis oli toona ikka veel laiahaardeline kontseptsioon, keskendumine mitmeparteisüsteemi ülesehitamisele. Sel ajal toimus ning toimub ka praegu palju arutelusid, kuid need ei suutnud kuigi palju muuta. Mõned autoritaarsed režiimid muutsid end osavalt domineeriva parteiga süsteemiks, mille fassaadiks oli mitmeparteisüsteem, demonstreerides sellega oma usaldatavust poliitilise süsteemina. Teised aga jätkasid nagu varemgi nii väheste või paljude arengukoostööalaste kontaktidega kui võimalik. Lõppkokkuvõttes ei täitnud hea valitsemine selles tähenduses talle pandud ootusi. Nagu eelpool juba märgitud, oli Maailmapank lisaks sellele, hakanud vältima 'valitsemise' 'poliitilise' dimensiooni' rõhutamist oma suhetes abisaavate maadega. Kuigi mitmeparteisüsteemi ning demokratiseerimist (ükskõik kas neid kahte kategooriat saab vaadelda samatähenduslikena või mitte) nähti rahvusvahelise 'hea valitsemise' teema 'poliitilise' dimensiooni võtmetähtsusega küsimustena, hakkasid nad jääma tagaplaanile.

Teiseks on üks doonororganisatsioonide 'hea valitsemise' eesmärk olnud luua võimalusi abisaavate maade poliitikastruktuuride ja –protsesside kritiseerimiseks ning nende muutmiseks vastavalt universaalsetele kriteeriumitele ning doonorite poolt seatud tingimustele. Seda, kui teostatav või universaalselt kehtiv selline lähenemine on, saab ja võib kahtluse alla seada, võttes arvesse püsivat segadust selle mõiste defineerimisega. Sellest hoolimata oli doonorite arvates peamiseks ideeks proovida muuta 'halb' valitsemine 'heaks'. Enam kui kümme aastat hiljem on tingimuste seadmise kogemus osutunud üldiselt kainestavaks õppetunniks: doonororganisatsioonid ning vaatlejad räägivad mitmetest silmakirjaliku nõustumise ning tingimuste vähem kui spontaansete elluviimise näidetest – ning see ei tohiks olla kuigi üllatav (Bayart 1993). Lisaks sellele tähendas poliitiliste tingimuste kehtestamine sageli uute elementide sisseviimist äärmiselt keerulistesse poliitikaprotsessidesse ning situatsioonidesse, mis omakorda viis uute probleemide tekkeni, mille eest pidid vastutama juba doonorid ja abisaavad maad üheskoos. Protsessi käigus selgus, et doonoreid ähvardas oht saada abisaavate riikide poliitikaprotsessi sügavamalt sisse mässitud kui algselt kavandatud (vrd Mosambiigi juhtumi analüüsiga: Harrison 1999). Pärast mõne aastast väliselt algatatud tingimuste ning valitsuse ümberstruktureerimisstrateegiate vastastikust mõjutamist on muutunud äärmiselt keeruliseks nende panuseid üksteisest eristada. Selles valguses oli näha, et katsed mõõta tingimuste tulemuslikkust tulevad alguses välja problemaatiliste teesidega ega suuda pakkuda ka kuigi valgustavaid tulemusi. Veelgi enam: suur surve ressurssidele piirab tavaliselt järevalve mahtu. Seega hakkasid kahtlused tingimuste esitamise teostatavuse osas vaevama lisaks abisaavatele riikidele ka doonoreid. Praeguseks esitatakse detailsemaid tingimusi organisatsioonilistes ja poliitilistes küsimustes eelkõige kitsamate sektoraalsete poliitikate alal, millele doonorid on viimastel aastatel otsustanud keskenduda.

6. Millised mõjud?

Kuigi doonororganisatsioonide 'hea valitsemise' kriteeriume rõhutavad poliitikad ei olnud nii edukad kui oodati, ei saa siiski öelda, et neil ei olnud mingisugust mõju. Huvi-taval kombel on 'hea valitsemise' alane sõnavara erinevates Aafrika kaugemates paikades muutunud sama tavaliseks kui Washingtonis või mõnes Lääne-Euroopa pealinnas. See tuleneb aga eelkõige paljude (multi- ja bilateraalsete ning mitteriiklike) doonororganisatsioonide poolt tekitatud teatavast kajaefektist: nad kordavad 'hea valitsemise' mant-rat ikka ja jälle, vandudes sellele truudust ning edastades seda ka oma sihtgruppidele. Näiteks hiljutises Oxfami poolt korraldatud Uganda kodanike kaasamise ning vaesuse leevendamise projekti dokumendis toodi välja, et külaelanikud nõudsid oma valitseja-telt ja ametnikelt 'head valitsemist' eelkõige läbipaistvuse ja vastutuse tähenduses. 'Hea valitsemine' kordub pidevalt kõnedes: näiteks avalikes noomituskõnedes, kus varem oleks nõutud korralikku haldust, lojaalset teenistust ning võibolla ka uhkust rahvusliku par-tei üle. 'Hea valitsemine' on kujunenud ka tavaliseks teemaks ametnikele ja valitsusvä-liste organisatsioonide töötajatele suunatud arvukatel seminaridel, mida korraldatakse mitmetes Aafrika maade hotellides erinevate ministeeriumite poolt abiorganisatsioonide toetusel. Kuid see ei tähenda, nagu oleksid põhilised *struktuurid* ja *protsessid* samuti läbi teinud suuri muutusi. Neid piire vaadates väidab Graham Harrison: „Me ei peaks ainult rõhutama reformi piiratud või nende probleemset seost laiemal ühiskondliku muutusega, vaid ka tunnustama, et *igasugused* muutused riigi tegevuse tõhususes on üldiselt keeruli-ses keskkonnas olulised” (Harrison 2001, 676).

Ühes valdkonnas on siiski erinevates Aasia ja Aafrika maades olnud mõningaid olulisi valitsuse otsustusprotsessi ümberstruktureerimisi, ning kuigi see ei tulene otseselt 'hea valitsemise' teemast, seostatakse seda viimasega ometi. Kuigi erineva meelekindluse

astmega, üritatakse siiski mitmeid tegevusvaldkondi detsentraliseerida, seda enamasti doonoritepoolisel surve või julgustusel, kuid vahel ka kohalike huvigruppide eestvõttel kindlale grupile või regioonile suurema autonoomia saavutamiseks. Detsentraliseerimine on kujunenud lõputuks arutlusteemaks ning eksperimenteerimise objektiks (Ribot 2002). Piisab kui öelda, et detsentraliseerimine võib mõnes kohas luua arenemisvõimalusi kohaliku tasandi osaluse suurendamiseks, kuid selle mõju ulatus piirub tõenäoliselt kohaliku eliidiga ning ei ole seega kuigi hea vahend sotsiaalse õigluse saavutamiseks (Meynen ja Doornbos 2002). Lisaks sellele on mõnedes piirkondades või kogukondades algusest peale paremad loodusressursid ja/või planeerimisoskused, mis võivad kaasa tuua ebavõrdset kasu tänu kohaliku autonoomia suurendamisele. Aja möödudes hakkavad need erinevused suurenema ressursside algse erinevuse kordajaefekti tõttu. Lisaks sellele võib detsentraliseerimise järel tekkida võiva fragmenteerumise tõttu jääda tahaplaanile või kahjustuda erinevate detsentraliseeritud üksuste laiemad 'ühised' huvid. Need reaalsed probleemid rõhutavad veelgi üldkasutatava 'hea valitsemise' valemi koostamise keerukust.

7. 'Tingimustest' 'valivuseni'

Doonororganisatsioonide vastuolulised kogemused hea valitsemise' kontseptsooni kasutamisest juhtiva põhimõttena või ajendina soodustamaks valitsemispraktikate parandamist on kaasa toonud doonorite kaldumise 'tingimuste' esitamiselt 'valivusele'. See tähendab, et üritatakse vältida järelvalvet poliitikaprotsesside parandamise üle, mis nõuab rohkem tähelepanu ning detailsemaid teadmisi kui enamus doonoreid, isegi Maailmapank, suudab koguda. Niinimetatud 'Dollari raport' (selle peamise autori David Dollari järgi) esitas uurimuse, mille kohaselt 'head' teostajad suudavad (kasvumäärasid silmas pidades) ka tulemuslikumalt abi kasutada (World Bank 1998); see järeldus on saanud aluseks uuele lähenemisele. Selles raportis esitatud 'teaduslikele' tõendusmaterjalidele tuginedes propageeritakse ja õigustatakse 'valivust' kui kuluefektiivset ning tulemustele orienteeritud doonororganisatsioonide strateegiat. Sellest tuleneb ka innukas huvi selle raporti soovitusete vastu, mis iseloomustab nende arutelusid ning omaksvõttu doonorite erinevates ringkondades (nt Netherlands Ministry of Foreign Affairs 2000). Esitatud on ka tõsiseid kriitilisi lähenemisi selle raporti leidude tõlgendamise usaldatavuse ning olulisuse kohta (nt Lensink ja White 1999; Van der Hoeven 1999), kuid mitmetele doonororganisatsioonidele on need puudused tundunud väiksematena kui protsessi eelised, mille antud raport esile tõi. Need eelised seisnesid eelkõige selles, et väljastpoolt tulenevate tingimuste esitamine valitsemise ümberkorraldamiseks osutus tunduvalt keerukamaks ning töömahukamaks kui optimistlikud abiorganisatsioonid olid algselt kavandanud. Selles kontekstis oli teretulnud iga usaldusväärne raport, mis aitab vähendada ise endale võetud kohustuste hulka ning toob selleks välja ka teoreetilise õigustuse; just nii nagu seda tegi 'Dollari raport'.

8. 'Tingimuslikkuse' uus määratlus

Kasulik on vaadata, mis toimub 'hea valitsemise' ning 'tingimuslikkuse' kontseptsioonidega muutuvate tõlgenduste ning prioriteetide kontekstis. Mõne aasta eest toimunud muutus Hollandi poliitikas, mis piiras abisaajate hulga tugeva 'hea valitsemisega' riikidega, on üheks näiteks uuest suunast. Paradoksaalselt ei ole 'hea valitsemise' soodustamine poliitiliste tingimuste kaudu enam uue stsenaariumi tähelepanu keskpunktiks. Kuigi see on vähemalt Hollandi-poolse abi puhul üks võtmetähtsusega kriteeriumidest,

mille põhjal abisaajaid valitakse, eeldatakse siiski, et 'hea valitsemine' on neis riikides juba olemas (Netherlands Ministry of Foreign Affairs 2000). Samamoodi on hiljuti selle suuna oma abipoliitikas kasutusele võtnud Ameerika Ühendriikide valitsus, mis samuti peegeldab Maailmapanga poliitikamuutusi. Vastupidiselt Hollandile ja Ameerika Ühendriikidele ei ole Taani ja teiste Skandinaavia riikide abipoliitika veel seotud ühe kindla hea valitsemise/tulemuslikkuse kriteeriumiga (Martinussen 1998). Teised doonorid ei ole hetkel veel otsustanud, kas üleminekul 'tingimuslikkuselt' 'valivusele' järgida teiste eeskuju või mitte; siiski on selge, et Maailmapanga juhtroll neis küsimustes muudab laiemat kasutuselevõtu tõenäolisemaks.

Siiski on 'hea valitsemise' kui kriteeriumi kasutamine otsustamiseks, millised riigid saavad abi ning millised mitte, täiesti erinev 'hea valitsemise' edendamise nõudmisest kui eeltingimusest abile. Uue mõtteviisi kohaselt jääb 'halb' valitsemine põhimõtteliselt halvaks valitsemiseks seni, kuni konkreetse riigi valitsus on piisavalt motiveeritud neil tingimustel abi saamiseks, et esmalt oma valitsemisstruktuurid korda teha – ning see viimane on vähetõenäoline. Ning isegi siis jääb küsimus, millised kriteeriumid on kaasatud: nii abiandvate organisatsioonide kui ka abisaajate seisukohalt eeldatakse, et on selge, mida 'hea valitsemine' tähendab. Kuid reaalselt on sellist selgust raske saavutada, sest mõiste ise, ükskõik kui köitvana see ka kõlab, seda selgust ei sisalda. Seega pole selle poliitikamuutuse puhul tegemist niivõrd sammuga edasi 'hea valitsemise' mõtestamisel, vaid pigem võiks seda hinnata sammuks tagasi problemaatiliste katsete tõttu üritada määratleda 'hea valitsemise' kui poliitika nii teoreetilise kui praktilise eesmärgi kõiki nüansse. Jan Pronk on hiljuti väitnud: „See, mis tegelikult loeb, ei ole 'head poliitika', vaid 'paremad poliitika', paremad kui varem, saavutamaks suuremat mõju. Poliitikate parandamine ning parem valitsemine ei peaks olema ainult arengu ja arenguabi eeltingimuseks, vaid ka arengu eesmärkideks” (Pronk 2001, 626).

Seega on õigustatud küsimus, milline on 'hea valitsemise' kui juhtiva kontseptsiooni tulevik abipoliitika kontekstis. Kuna on keeruline määratleda selle täpsemat sisu või selles osas konsensusele jõuda, on tõenäoline, et 'hea valitsemine' jääb jätkuvalt üldiseks, küllalt avatuks, kuid siiski ebamääraseks mõisteks, mida kasutatakse oma heakskiidu või hukkamõistu väljendamiseks konkreetsete haldus- või poliitiliste praktikate või valitsuste kohta, eeldades seega, et oma arvamus väljendades viidatakse mingitele 'kõrgematele standarditele'. Sel juhul muutub silt 'hea valitsemine' poliitiliseks vahendiks õigustamiseks ja ratsionaliseerimaks valikuid, mida tegelikult tehakse teistel, võimalik, et meelevaldsetel alustel.

Üks konkreetne valdkond, millele reeglina valitsemise sildi all doonori-abisaaja suhetes erilist tähelepanu pööratakse, on finantsvastutus. Sellest valdkonnast on saanud arusaadavat põhjustel üks ajendeid 'hea valitsemise' teema tõstatamiseks ülemaailmsel tasandil. Võimalik, et kui teised, vähem käegakatsutavad poliitikaaspektid kaotavad oma otsese asjakohasuse ning enesestmõistetavuse või kui doonorid tunnetavad, et nad ei saa neist kinni haarata, jääb finantsvastutus doonorite jaoks 'hea valitsemise' keskpunktiks. Üsna sageli on juba praegu näha, et 'hea valitsemine', 'läbipaistvus' ning 'vastutus' moodustavad eelkõige finantsjuhtimisele suunatud sünonüümide kolmiku. Seetõttu näib üsna tõenäoline, et kui aja jooksul 'hea valitsemise' laiemad tõlgendused kaovad, siis langeb nende kadumine kokku käegakatsutavate finantsjuhtimise teemade tähtsuse tõusuga – aspekt, mida iga pank on õigustatud, kui mitte kohustatud esile tõstma.

9. Kokkuvõte

Doonororganisatsioonide sekkumise vahendid – ‘hea valitsemise’ mõiste koos ‘poliitiliste tingimuste’ mõistega olid omavahel seotud poliitiliste kriteeriumite ning tegevuste nurgakivideks ja on rahvusvahelises abiringkonnas olnud silmapaistval positsioonil juba üle kümne aasta. Need mõisted toodi välja külma sõja järel suurte lootustega, et suudetakse aidata abisaavatel maadel saavutada poliitilisi eesmärke, kuid on saanud üha selgemaks, et need ootused olid liialdatud. Poliitiliste tingimuste esitamine abivahendina ‘hea valitsemise’ saavutamise soodustamiseks ei töötanud – ning ei saanudki töötada – nii nagu kavandatud ning poliitikametafoorina on antud väljend kaotanud suure osa oma kõitvusest. Seetõttu on antud poliitikakontseptsiooni ja -vahendite kasutamine vähenemas. Võimalik et ‘hea valitsemise’ metafoor oleks võinud viia ka teistsuguste arenguteni, kui doonororganisatsioonid ei oleks seda kasutusele võtnud poliitiliste tingimuste esitamise võimalusena.

Praegu eelistatakse uut tüüpi doonorite-abisaajate suhteid, mille raames töötatakse konkreetsete riikidega välja, viiakse ellu ja kontrollitakse detailsed kokkuleppeid (kuhu kuuluvad sisseehitatud, lepingulised tingimused) doonori poolt toetatavate programmide loomise ning rakendamise kohta. ‘Hea valitsemise’ mõiste jääb tõenäoliselt osaks doonororganisatsioonide kõnekeelest, kuid mitte enam nii auahnete plaanidega sekkumise ja poliitilise ümberstruktureerimise ulatusest kui varem. Doonorite ringkonnas on ‘hea valitsemine’ kui poliitikametafoor olnud seotud tähelepanuväärse arvu kõrvaltähendustega. Kui algselt oli see kõige olulisemaks eesmärgiks doonororganisatsioonide arengu- ning välispoliitikas, püüdes ergutada valitsemise parandamist abipakkumise kaudu, siis praegu on ‘hea valitsemine’ pigem abisaavate maade valikukriteeriumiks. Siiski jääb ebaselgeks ning küsitavaks, kui suures ulatuses see valik tegelikult antud standardeile vastab.

Samal ajal näib, et ‘hea valitsemine’ on kujunemas üldiseks, kuigi sageli kasutatud kõnekujundiks, millel pole siiski olulist praktilist tähtsust. Eelkõige on see tingitud sellest, et need kaks sõna ei kannu endas ühtegi konkreetset, universaalse mahuga tähendust. Lihtsalt ei ole olemas eelistatud, olemuslikult paremat ‘valitsemise’ mudelit. Muidugi võib küll vaadelda mujalt pärit näiteid või võrrelda erinevaid riike, kuid lõpuks tuleb igas situatsioonis või ühiskondlik-poliitilises kontekstis oma arvamusele toetudes paika panna, mis on või peaks olema ‘hea valitsemine’. See aga tähendab, et sellistele küsimustele, nagu milline roll on riigil, milline erasektoril, kuidas saab kõige paremini kujundada nende vahelisi suhteid ning milline tähendus neil on, peab vastama iga kord igas uues kontekstis sõltuvalt sellest, millised on valikud ja prioriteedid.

Kasutatud kirjandus

Ahrens, Joachim (1999). „Towards a Post-Washington Consensus: The Importance of Governance Structures in Less Developed Countries and Economies in Transition”. Raamatus Niels Hermes ja Wiemer Salveda (toim.) *State, Society and Development: Lessons for Africa?* CDS Report No. 7, University of Groningen.

Bayart, Jean-Francois (1993). *The State in Africa: The Politics of the Belly*. London: Longman.

Boeninger, Eduardo (1991). „Governance and Development: Issues, Challenges, Opportunities and Constraints”. *World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*. Washington DC: World Bank.

Conable, Barber B. (1992). „Opening Remarks”. *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*. Washington DC: World Bank.

Doornbos, Martin (1995). „State Formation Processes under External Supervision: Reflections on ‘Good Governance’”. Raamatus Olav Stokke (toim) *Aid and Political Conditionality*. London: Frank Cass.

Doornbos, Martin (2000). *Institutionalising Development Policies and Resource Strategies in Eastern Africa and India: Developing Winners and Losers*. Basingstoke: Macmillan, kokkuvõttev peatükk.

Gibbon, Peter (1993). „The World Bank and the New Politics of Aid”. Raamatus Georg Sørensen (toim) *Political Conditionality*. London: Frank Cass.

Harrison, Graham (1999). „Clean-ups, Conditionality and Adjustment: Why Institutions Matter in Mozambique”. *Review of African Political Economy* 26 (81): 323-334.

Harrison, Graham (2001). „Post-Conditionality Politics and Administrative Reform: Reflections on the Cases of Uganda and Tanzania”. *Development and Change* 32 (4): 657-679.

Hyden, Göran ja Michael Bratton (toim) (1992). *Governance and Politics in Africa*. Boulder, CO: Rienner.

Landell-Mills, Pierre ja Ismail Serageldin (1991). „Governance and the External Factor”, Staff Paper, World Bank Annual Conference on Development Economics 1991, ja kogumikus World Bank (1992), *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*. Washington DC: World Bank.

Leftwich, Adrian (1994). „Governance, The State and the Politics of Development” *Development and Change* 25(2):363-86.

Lensink, Robert ja Howard White (2001). „Are There Negative Returns to Aid ?” Raamatus Niels Hermes ja Robert Lensink (toim.) *Changing the Conditions for Development Aid: A New Paradigm?* London: Frank Cass.

Martin, Denis-Constant (1991). „The Cultural Dimensions of Governance”, *World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*. Washington DC: World Bank.

Martinussen, John (1998). „The Limitations of the World Bank’s Conception of the State and the Implications for Institutional Development Strategies”. *IDS Bulletin* 29 (2): 67-74.

Martinussen, John (1998). „Challenges and Opportunities in Danish Development Co-operation”. Raamatus Bertel Heurlin ja Hans Mouritzen (toim), *Danish Foreign Policy Yearbook 1998*. Copenhagen: Danish Institute of International Affairs.

Meynen, Wicky ja Martin Doornbos (2004). „Decentralizing Natural Resource Management: A Recipe for Sustainability and Equity?” *European Journal of Development Research* 16 (1) ilmumas.

Netherlands Ministry of Foreign Affairs (2000). *Afrika Notitie*, The Hague.

Pronk, Jan P. (2001). „Aid as a Catalyst”. *Development and Change* 32 (4): 611-29.

Ribot, Jesse C. (2002). „African Decentralization: Local Actors, Powers and Accountability”, UNRISD Programme on Democracy, Governance and Human Rights Paper No. 8. Geneva: UNRISD.

Sørensen, Georg (toim) (1993). *Political Conditionality*. London: Frank Cass.

Sørensen, Georg (1995). „Conditionality, Democracy and Development”. Raamatus Olav Stokke (toim) *Aid and Political Conditionality*. London: Frank Cass.

Stokke, Olav (toim) (1995). *Aid and Political Conditionality*. London: Frank Cass.

Ter Haar, Gerrie (2000). „Rats, Cockroaches and People Like Us: Views of Humanity and Human Rights”, Inaugural Address, Institute of Social Studies, The Hague.

Uvin, Peter (1993). „’Do as I Say, Not as I Do’: The Limits of Political Conditionality”. Raamatus Georg Sørensen (toim) *Political Conditionality*. London: Frank Cass.

Van der Hoeven, Rolph (1999). „Assessing Aid and Global Governance”. Raamatus Niels Hermes ja Robert Lensink (toim) *Changing the Conditions for Development Aid: A New Paradigm?* London: Frank Cass, lk 109-117.

Van Kersbergen, Kees ja Frans van Waarden (2001). „Shifts in Governance: Problems of Legitimacy and Accountability”. The Hague: MagW Social Science Research Council.

World Bank (1992). *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*. Washington DC: World Bank.

World Bank (1997). *World Development Report*. Oxford: Oxford University Press.

World Bank (1998). *Assessing Aid: What Works, What Doesn’t and Why*. Washington DC: World Bank.

VALITSEMINE, HEA VALITSEMINE JA VALITSUS: EESTI HALDUSSUUTLIKKUSE JUHTUM

Professor dr Wolfgang Drechsler
Tartu Ülikool / Poliitikauuringute Keskus PRAXIS



Kübarsepp /.../ oli võtnud taskust kella ja silmiteses seda murelikult.

/.../ „Kaks päeva taga! /.../ Ma ütlesin sulle, et või ei kõlba kellavärgile!” lisas ta ja vaatas vihaselt Märtsijänesele otsa.

„See oli kõige parem või,” vastas Märtsijänes mahedalt.

Lewis Carroll „Alice Imedemaal” (1865)
(tõlge eesti keelde J. Kross, 1971)

1. Valitsemine vs hea valitsemine

‘Valitsemise’ mõiste on üldiselt muutunud enam-vähem neutraalseks kontseptsiooniks, mis keskendub juhtimismehhanismidele konkreetsetes poliitilises üksuses, rõhutades sealjuures Riigi (esimene), Äri (teine) ja Ühiskonna (kolmas sektor) koostööd.¹ ‘Hea valitsemise’ puhul ei ole aga tegemist neutraalse mõistega; pigem on see normatiivne kontseptsioon, mis sisaldab endas riigi piiramist pooldavat tugevat hinnangut, mille kohaselt riik peaks end allutama äri sektori standarditele, põhimõtetele ning – kindlasti mitte kõige vähemolulisena – ärihuvidele. Selles mõttes eelistab ‘hea valitsemine’ teist sektorit esimesele isegi esimesele sektorile kuuluvates valdkondades (vt Knill käesolevas väljaandes; König 2001a, 2001b).

Lühikokkuvõte

Artikkel analüüsib ‘valitsemise’, ‘hea valitsemise’ ja hea valitsemise erisusi ning keskendub peamiselt vajakajäämisele Eesti valitsuses ja seda eriti pärast Euroopa Liiduga ühinemist: haldussuutlikkuse probleemile. Viimane on lähedasi seotud uue haldusjuhtimisega, millele omakorda ‘hea valitsemise’ maailmavaade paljusk tuginen. Ettekanne analüüsib uue haldusjuhtimise probleeme ja saatust ning vaatleb nende näiteid ka Eestis. Arvestades Eesti prioriteete – järgida Lissaboni strateegiat ning soodustada innovatsioonipõhist majanduspoliitikat – sisaldab ettekanne soovitusi vajalikeks avaliku halduse reformideks, mis võimaldaksid Eestis haldussuutlikkuse kasvu.

1 – Antud essee kasutab löike allikatest Drechsler 2003a-c. Autor on tänulik Rainer Kattelile, Tiina Randma-Liivile ja Ingbert Edenhoferile nende kasulike kommentaaride eest.

‘Hea valitsemise’ kontseptsioon kerkis esile 1980ndatel selliste rahvusvaheliste finantsorganisatsioonide (RFO) nagu Maailmapanga, Rahvusvahelise Valuutafondi (IMF), ÜRO Arenguprogrammi (UNDP) ning Majandusliku Koostöö ja Arenguorganisatsiooni (OECD) tegevuses positiivse mõistetuletusena (ekstrapolatsioonina) nende organisatsioonide negatiivsetest kogemustest ‘arengumaades’, kus nende finantsabi ei tundunud saavutavat mingisuguseid tulemusi. (vrd Easterly 2002). Sellest järeldati, et institutsioonide, põhimõtete ja struktuuride – kokkuvõtlikult ‘valitsemise’ – puudumine ning vastandina, kui antud süsteem töötas korralikult – ‘hea valitsemine’. (vt Doornbos käesolevas väljaandes; König ja Adam 2001)

Kuid nagu käesoleva artikli moto vihjab:

‘Hea nagu selle ülivõrre on sageli suhteline mõiste, tähendades ‘head sedasorti asja jaoks’ või tavalises tähenduses, ükskõik, mis selleks siis ka on. Sellise viite puudumisel, ei ole otsus ‘hea’ määratletud ning seda ei saa segadust tekitamata kasutada või selle üle vaielda. Kahtlemata [oli märtsijänese väide, et tegemist oli parima võiga, seega õige], niipalju kui see puudutas võid, kuid mitte võid kui erinevatele mehhanismidele sobivat määrdeainet (Heath 1974, 68 N5).

Sama kehtib muidugi ka ‘hea’ kohta ‘heas valitsemises’: see ei ole hea üheski üldises või üldistatavas mõttes, vaid ainult – nii palju kui RFO-d 1980ndatel pidasid heaks – arvamus, mida tänapäeval ei tunnusta kuigi paljud eksperdid, kelle hulka kuuluvad ka RFO-de enda eksperdid. Ning tõepoolest, see, mida RFO-d 1980ndatel heaks pidasid oli neo-liberalism, vaba turg kui maailmavaade ning seega ka riigi piiramine.

Riigisektoris endas olid paljud ‘hea valitsemise’ põhimõtted identsed avaliku halduse reformikontseptsiooni ‘uue haldusjuhtimise’ (*New Public Management*, NPM) omadega. Ning kuigi mitte kunagi pole olnud ‘hea valitsemise’ ühtset definitsiooni, isegi mitte ühe konkreetse RFO raames (König ja Adam 2001; Doornbos käesolevas väljaandes), sisaldasid ‘head’ põhimõtted enamasti selliseid kontseptsioone nagu läbipaistvus, tõhusus, osalus, vastutus, turumajandus, õigusriiklus, demokraatia ja õiglus. Paljud neist on kaheldamatult ‘head’ iseenesest, kuid nad kõik – välja arvatud viimane – on sõltuvad kontekstist, nad ei sõltu mitte ainult definitsioonist ja tõlgendusest, vaid ka ajast ja kohast. Seega nägid või näevad ‘kolmandast maailmast’ pärit kriitikud sageli ‘hea valitsemise’ nõudes uut koloniaal-imperialismi vormi ning globaliseerumise negatiivset külge, kuna see nõuab institutsioonide ja struktuuride loomist enne majanduslikku arengut, samas kui kõik ‘lääneriigid’ on need loonud hiljem (Chang 2002; Reinert 1999; vrd König ja Adam 2001).

Sellest inspireerituna, kuid lõpuks siiski vaidlusest sõltumatult, muutus mõiste ‘valitsemine’, vähemal määral ka mõiste ‘hea valitsemine’ osaks üldisest sotsiaalteaduste ja poliitikavaidluste kõnekeelest, juurdudes ka Kesk- ja Ida-Euroopas. Siinse (kuid mitte ainult selle) piirkonna probleemiks on, et sageli ei ole veel täielikult aru saadud neist kontseptsioonidest ning nende taustaks olevatest ideoloogiatest. Selle jätavad kahe silma vahele isegi kolmanda sektori üldiselt kogenud ‘hea valitsemise’ pooldajad, eriti aktiivsetest mitteriiklikest organisatsioonidest, kes vaatlevad seda kontseptsioonina, mis integreerib nad esimese sektori protsessidesse. Tõenäoliselt oleks õiglane väita, et selline on olukord ka Eestis.

2. Eesti

Rääkides ainult 'valitsemisest' ning selle nõrkustest Eestis, on heaks juhtumianalüüsiks Natura 2000 alasad (nn elupaiga direktiivi) puudutavad läbirääkimised ning rakendusprotsess Euroopa Liiduga (EL) liitumise kontekstis, sest siin ilmnevad tüüpilised probleemid:

- haldussuutlikkuse puudumine
- olemasoleva situatsiooni halb hindamine (mis viis läbirääkimisprobleemideni Brüsselis)
- tugev, kuid läbipaistmatu ning mitte-institutsionaalne teise ja kolmanda sektori mõju (jahimehed, mõjukad maaomanikud ja kinnisvaraarendajad) ning sellest tulenev keskendumine nende peamisele probleemile (suured imetajad nagu ilvesed ja karud)
- tavaliste maaomanike kehv teavitamine (õigustatud huvigrupid).²

Mitmeid probleeme on ka sektorivahelise koostöö ja osalusega, ehkki on näha ning osutub enamasti ka tõeseks, et Eesti peamine valitsemise probleem on tegelikult valitsuse ning seega avaliku halduse probleem, mis asetab rõhu NPM reformidele halduses. Valitsemise kontseptsioon ei tohi seda fakti varjata, sest hea valitsemine ei ole võimalik hästi töötava valitsuseta ning see on vältimatuks tingimuseks (vt Knill käesolevas väljaandes).

Ning selles suhtes on Eesti olukord kõike muud kui hea. Viimane SIGMA raport väidab isegi, et „Eesti haldussüsteem on peaaegu kokkukukkumise äärel /.../ tänu Eesti poliitilis-administratiivsele ideoloogiale, mis näitab üle vaenulikkust koordineerimise- ja kontrollimehhanismide tugevdamisvajaduse suhtes.” (2003b, 19; vrd Vanagunas 1997: „Sissejuurdunud künism /.../ ametnike suhtes on haldusreformi oluliseks takistuseks.”).

Kuigi SIGMA raport on lõppkokkuvõttes pigem liialdav, on Eestis siiski tegemist tõsise haldussuutlikkuse probleemiga, mis pärast EL-ga liitumist on isegi tõsisem kui kunagi varem. Eestit tulevikus mõjutav EL on riiklik struktuur. Muidugi on käimas keerukas õigusteaduslik vaidlus EL 'riiklikkuse' üle, kuid kindlasti on tegemist struktuuriga, mida kasutatakse avaliku halduse jaoks olulise funktsionaalse definitsioonina (vt Drechsler 2001b). Veelgi enam: EL puhul on tegemist kontinentaaliiriga, mis töötab Mandri-Euroopa, nimelt prantsuse ja/või saksa mudelile toetudes. Tegemist ei ole anglo-ameerika struktuuriga vähemalt osas, mis puudutab selle kõige võimsamat struktuuri – avalikku teenistust. EL-s osalemiseks ja konkureerimiseks ning selleks, et täita liitumisläbirääkimiste ajal antud lubadused, on praegu Eesti jaoks suurimaks väljakutseks. Kuid kas Eesti on selleks valmis?

Aus, reaalne olukord ei näi olevat kuigi paljulubav. Eesti on klassikaline juhtum Kesk- ja Ida-Euroopa riike puudutavast üldisest probleemist: „Eesmärgiks on olnud reeglite vastuvõtmine, mitte tulemuste saavutamine ning sellele suunatud tõhus planeerimine” (Randma 2001a, 124). „Avaliku halduse areng ei ole olnud ei ratsionaalne ega järjekindel, kuna puudub poliitiline tahe struktureeritud haldusreformi läbiviimiseks” (Randma 2001b, 43). Eesti on loonud tõelise avaliku halduse reforme tootva väiketööstuse, tehtud on mitmeid avaldusi ning loodud mitmeid haldusreformikomisjone, kuid siiani on saavutatud väga vähe koordineeritud tulemusi (Viks and Randma 2004). Erinevad komisjonid on olnud äärmiselt mitte-tulemuslikud. Siin on tegemist peaaegu et Eesti traditsiooniga (ja valitsemise probleemiga!): nõuandvad komisjonid ja muud sellised kogud

2 – See järeldus tuli selgelt välja Pärnus 21.-22. mail 2004.a. korraldatud seminaril „Karu ja ilves pärast liitumist: elupaigadirektiiv kui paradigma ja väljakutse liitumisjärgses Eestis”, mida juhatas käesoleva artikli autor. Seminar korraldati Euroopa Liidu 5. raamprogrammi projekti „Organizing for EU Enlargement: National Governance and the EU” raames ning selle tulemused avaldatakse.

tegelevad peamiselt sellega, et hoida huvigruppe rääkimas ning seega mitte poliitikat mõjutamas.³

Õnneks – nii irooniline kui see ka pole – pole peaaegu mitte miski haldusreformi juures siiani välja kukkunud. Näiteks on alati olnud väga tõsiselt juttu avaliku teenistuse vähenemisest, mis põhineb osaliselt neoliberaalsel ideoloogial ning osaliselt eelarvepiirangutel. Sellest hoolimata on avalik teenistus Eestis pigem veidi kasvanud. Jääb ainult loota, et sama tendents jätkub ka praeguse avaliku teenistuse seaduse eelnõuga.⁴

2.1. Uus haldusjuhtimine⁵

See viib meid jällegi uue haldusjuhtimise (NPM) juurde, mida eelmainitud avaliku teenistuse seaduse eelnõu suurel määral haarab, kuid mis nagu tavaliselt on segatud märksõnadega, mis pärinevad teistest haldussüsteemidest. Kui Eesti valitsus ning seega valitsemise probleem on haldussuutlikkuse probleem – miski, mida tuleks pigem tunnistada kui varjata⁶, ning seda kõige austusega käesoleval hetkel avalikus teenistuse töötavate ametnike vastu – siis tuleb ära mainida, et isegi kõik mudeli pooldajad ei väidaks, et NPM suurendab haldussuutlikkust, rääkimata jätkusuutlikust tasandist. Eesti on praeguseks hetkeks üks Kesk- ja Ida-Euroopa riike, mis on kõige lähemal NPM mudelile; see oli võimalik, kuna suur osa poliitilisest ja halduseliidist on – mõned isegi äärmuslikult – neoliberaalse või tehnokraatliku maailmavaatega ning need ametnikud (saksa õiguse taustaga), kes toetavad karjäärisüsteemi, jagavad ikka veel seda ideoloogiat. Lisaks sellele aitas antud suunale kaasa ka Soome füüsiline ning etniline lähedus – seda riiki aga iseloomustas Eesti üleminekuprotsessi varastel aastatel tugev NPM retoorika ning Soome on kuulus oma edu poolest sellistes valdkondades nagu eetika, haridus ning majanduslik areng. Samas kulutab Soome tunduvalt rohkem raha nendes valdkondades, mida Eesti iialgi kaaluma ei vaevuks; lisaks sellele on tegemist täiesti erineva kontekstiga ka üldises plaanis, sealhulgas pole Soomes vajadust uusi insitutsioone üles ehitada, sest seal on juba olemas tugevad institutsioonid (vt Ahonen 2002).

Meeldetuletuseks: NPM on äri sektori põhimõtete ja juhtimismeetodite ülekandmine avaliku sektorisse, mis põhineb neoliberaalsel arusaamal riigist ning majandusest (NPM definitsiooni kohta vt Drechsler 2003 ning König 1997b, 219). Viimase aja avaliku halduse kirjanduses on see lähenemine, kui seda võtta maailmavaatena (s.t ideoloogiana), mitte ühena paljudest kasulikest haldusreformi käsitlemise võimalustest, asunud täielikult kaitsepositsioonile. Küsimus on pigem selles, kas eelistatakse post-NPM lähenemist (NPM kriitika) või post-post-NPM lähenemist, sest see, mis oli valikuvõimaluseks 10 aastat tagasi, ei ole seda enam täna mitte. Ma ütleksin, et

- 1994. aastal oli ikka veel võimalik uskuda NPM-i, kuigi oli avaldatud juba esimesi tõsiseid ning olemuslikult kriitilisi lähenemisi;
- 1999. aastaks oli NPM asunud kaitsepositsioonile, sest empiirilised andmed rääkisid selgelt selle vastu;
- 2004. aastal ei ole NPM enam elujõuline kontseptsioon.⁷

3 – Alates aastast 1991 on haldusreform tavaliselt keskendunud kohaliku omavalitsuse üksuse suuruse reformile, mille puhul on tegemist tõelise 'halvima praktika' juhtumiga antud valdkonnas, kuna tegemist on eelkõige ideoloogias juhitud tegevusega, mis ei põhine eelnevatele arvutustele tegelikest mõjudest, pilootprojektidel, analüüsidel või muul sarnasel (vt Drechsler 1999).

4 – vt 'Avaliku halduse arendamise kontseptsioon 2004'

5 – Põhjalikult tegeletakse NPM teooriaga ning selle probleemidega Eestis artiklis Drechsler 2005; seniks vt Drechsler 2003c, passim. Eesti kui väikeriigi problemaatika kohta, millega viimane artikkel ei tegele, vt Randma 2001 a.

6 – Märkuses nr 2 mainitud seminaril tuli see kinnisel sessioonil esile peaaegu iga esindatud ministeeriumi ning valitsusasutuse kohta.

7 – Et saada ülevaadet varasemast kriitikast vt Mintzberg 1996; Peters ja Savoie 1994; Wilson 1994. 1990ndate teise poole kriitika kohta vt Kickert 1997b; König 1997a; 1997b; van Mierlo 1998; Wright 1997. Praeguse kriitika kohta vt Pollitt ja Bouckaert 2000; Samier 2001; Urgent Business... 2003; samuti Pelizzari 2001; ja Manning 2000; Maailmapanga lähenemise kohta vt Rinne 2000.

NPM on viinud äärmiselt negatiivsete tulemusteni, eriti, kuid mitte ainult Kesk- ja Ida-Euroopa riikides, „luues suuri takistusi indiviidide, kogukondade, ühiskondade ning globaalse kogukonna kui terviku arengule.” (Debicki 2003, 2; ka juba Hesse 1998; Drechsler 2001a, 2003b). Seega on NPM Eesti jaoks vale valik juba haldussuutlikkuse tasandil kui sellisel.

Tüüpiline ideaalalternatiiv NPM lähenemisele on klassikaline ehk weberlik avalik haldus. Lühidalt oli Max Weberi jaoks kõige tõhusama avaliku halduse puhul tegemist institutsioonide kogumikuga, milles ametisse nimetatud avalikud teenistujad töötasid ainult antud töökohal selliste põhimõtete nagu kompetentsipõhine valik (impersonaalsus), hierarhia, tööjaotus, karjäär, kirjalikkus ning seaduslikkus alusel. See ratsionaalsuse – Weberi peamine mõiste – kasv suurendaks kiirust, ulatust, etteennustatavust ning tuluefektiivsust, mis kõik on vajalikud industriaalse ühiskonna jaoks (Weber 1922, vt eelkõige 124-130). See grupp kriteeriume on üpris sarnane peaaegu kõigile viimasel ajal maailmas välja pakutud haldusreformi kavades sisalduvatele põhimõtetele, sealhulgas ka Euroopa haldusruumi peamistele väärtustele nagu usaldatavus ja etteennustatavus, avatus ja läbipaistvus, aruandekohustus ning tõhusus ja tulemuslikkus (SIGMA 1998, 8-14). Loomulikult on olemas erinevused NPM eelse, post-NPM ning post-post-NPM weberliku avaliku halduse vahel, millest viimane on kõige arenenum ning keerukam (vt Ederling *et al.* 1998). Oluline on aga see, et kõigest hoolimata säilitatakse weberlik alus.⁸

2.2 Lissaboni strateegia ja majanduskasv

Weberlik avalik haldus, ükskõik siis millises kombinatsioonis, on Eesti jaoks isegi olulisem, kuna on otsustatud toetuda Lissaboni strateegiale ning innovatsioonile kui riikliku arengu alusele (vt Tiits *et al.* 2004; Rodrigues 2002, 2003), mis nõuab igal juhul võimekat riiki ning eriti kõrget haldussuutlikkust. (vt Kattel käesolevas väljaandes) Peale Evansi ja Rauchi uurimust 35 arenguriigis (1999) teame me ka empiirilistele andmetele toetudes, et „[avaliku halduse] weberlikud jooned suurendavad oluliselt majanduskasvu võimalusi.” (748).

Tänase päeva võtmetähtsusega majanduse ja arengu küsimused, jätkusuutlikkus, dünaamilised turud, innovatsioon ja tehnoloogia edendavad riigi rolli majanduslikus arengus (vt Reinert 1999). Schumpeterlik, innovatsioonile põhinev maailm ei ole ettekujutatav ilma võimeka riigita (vt Burlamaqui 2000). „Otsene korrelatsioon riigi suutlikkuse ning riigi arengu vahel /.../ põhineb valdavalt ajaloolisel kogemusel. Kõige võimsamate riikide tugevus ning suutlikkus rikkust luua ja ümber jagada ei ole selgitatav ilma avalike institutsioonide keske rolli tunnustamiseta.” (Echebarria 2001, 1).

Veelgi enam, Kesk ja Ida-Euroopa riikide jaoks on kahekordne revolutsioon – nii tehnoloogia ja ülemaailmse innovatsioonipõhise majanduse teke kui ka kohalikul tasandil poliitiline üleminekuperiood – just see, mis muudab olukorra veelgi kriitilisemaks ning NPM-i vähemsobivamaks. Praegu toimuva tehnilis-majandusliku paradigma muutuse ajal „ei ole ega saa olla uue juhtimiskoolkonna raames toimivad juhid ja struktuurid valmis haldama sellist revolutsiooni” (Debicki 2003, 36). Kesk- ja Ida-Euroopa riikide viimasel aastakümnel saadud õppetunniks on just riigi rolli olulisus majanduses ning sotsiaalpoliitikas, mitte kuidas riik peaks antud valdkondadest kõrvale jääma ning neil omaette toimida laskma. Sellest hoolimata on viimane just suund, mida Eesti näib eelistavat ning seda mitte ainult avalikus halduses.

8 – „Näiteks ‘kompetents koos paindlikkusega’ ei ole või ei peaks olema klassikalise avaliku halduse ja NPM kombinatsioonide põhinev süsteem, vaid pigem eelkõige weberlik süsteem, millesse on lisatud NPM jooni, mis üldiselt töötavad, mille kohta arvatakse, et nad tõenäoliselt töötavad antud kontekstis ning mis ei ole võõrad weberlikule süsteemile kui süsteemile. Vastupidisel juhul antud süsteemi kui sellise – ning ainult weberlik süsteem on näidanud, et ta suudab kindlustada jätkusuutliku haldussuutlikkuse – positiivsed jooned kaovad. See osutub ka probleemiks juhul, kui soovitakse Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele (või ka üldiselt) ‘probleemi lahendamisele suunatud’ või isegi pragmaatilist lähenemist.” (Verheijen 1998, 416).

3. Kokkuvõte

Vajadus suutliku riigi järele majanduses, EL liikmena ning ühiskonnas kui tervikus ühelt poolt ning neoliberaalne ja/või tehnokraatlik maailmavaade teiselt poolt on kaasa toonud pingeid ning vastuolusid, mis, nagu seda üsna sageli juhtub, on jäetud Eestis avatuks ja lahendamata. 'Valitsemine' on segi aetud valitsusest eemaldumisega ning 'hea valitsemine' kui miski, mis on hea tänasele Eestile, mitte RFO-dele 20 aastat tagasi, ei paku kõige vähematki abi.

Võti hea valitsemise juurde on Eesti jaoks haldussuutlikkuse tugevdamine ja selle kaudu haldusreformi kooskõlla viimine riiklike prioriteetidega ning EL liikmestaatusega. Optimaalne lahendus Eesti jaoks oleks seega tõeline post-post-NPM haldussüsteem, mis põhineb weberlikule avalikule haldusele, kuid sisaldab ka NPM lähenemisest õpitut, kus pööratakse tähelepanu Eesti reaalsele olukorrale ning mille lõppeesmärgiks nagu alati on hea elu heas riigis.

Kasutatud kirjandus

Kõik internetipõhised viited on paikapidavad 15. juuli 2004 seisuga.

Ahonen, Pertti (2002). „Economic and Political Aspects of Ethics in Public Administration: Perspectives from Finland in Empirical and Theoretical Light.” Ettekanne EGPA konverentsil „Public Law and the Modernising State”, Oeiras, Portugal. <http://www.fernuni-hagen.de/POLALLG/EGPA/Papers/Ahonen.pdf>.

Avaliku teenistuse arendamise kontseptsioon 2004. Justiitsministeeriumi kodulehekül: <http://www.just.ee/index.php3?cath=8764>.

Burlamaqui, Leonardo (2000). „Evolutionary Economics and the Economic Role of the State.” Raamatus Castro, Burlamaqui ja Chang (toim) *Institutions and the Role of the State*. Cheltenham – Northampton, MA: Elgar, 27-52.

Chang, Ha-Joon (2002). *Kicking Away the Ladder. Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem.

Debicki, Marek (2003). „Public Service in a Corporate World – The Dangers of Managerialism as a Tool for Public Administration.” Raamatus Jane Finlay and Marek Debicki (toim) *Delivering Public Services in CEE Countries: Trends and Developments*. Bratislava: NISPAcee, 27-36.

Doornbos, Martin (2004). „‘Good Governance’: The Pliability of a Policy Concept.” *Käesolevas väljaandes*.

Drechsler, Hanno et al. (toim.) (2003). *Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik*. 10th ed. München: Franz Vahlen (C.H. Beck).

Drechsler, Wolfgang (1999). „Kommunale Selbstverwaltung und Gemeindegebietsreform: Deutsche Erfahrungen, generelle Erwägungen, estnische Perspektiven.” Raamatus *Die selbstverwaltete Gemeinde: Beiträge zu ihrer Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft in Estland, Deutschland und Europa*. Berlin: Duncker & Humblot, 119-135.

Drechsler, Wolfgang (2001a). *Good and Bad Government: Ambrogio Lorenzetti's Frescoes in the Siena Town Hall as Mission Statement for Public Administration Today*. Budapest: Open Society Institute & Local Government Initiative.

Drechsler, Wolfgang (2001b). „On the Viability of the Concept of *Staatswissenschaften*.” *European Journal of Law and Economics* 12: 105-111.

Drechsler, Wolfgang (2003a). „Good Governance”. Raamatus Hanno Drechsler et al. (toim) *Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik*. 10. trükk. München: Franz Vahlen (C.H.Beck).

Drechsler, Wolfgang (2003b). „New Public Management”. Raamatus Hanno Drechsler et al. (toim) *Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik*. 10. trükk. München: Franz Vahlen (C.H.Beck).

Drechsler, Wolfgang (2003c). Lessons for Latin America and the Caribbean in Managing Public Sector Restructuring: Public Sector Downsizing and Redeployment

Programs in Central and Eastern Europe. Regional Policy Dialogue, Public Policy Management and Transparency Network. Paper. Washington, DC: Inter-American Development Bank. Allalaaditav pdf failina: <http://www.iadb.org/int/DRP/ing/Red5/Documents/Drechsler12-03eng.pdf>.

Drechsler, Wolfgang (2005). „The Re-Emergence of ‘Weberian’ Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective.” *Halduskultuur* nr 6. Tallinn: TTÜ, ilmumas.

Easterly, William (2002). *The Elusive Quest for Growth. Economists’ Aventures and Misadventures in the Tropics*. Rev. paperback ed. Cambridge, MA – London: MIT Press.

Echebarría, Koldo (2001). Government Modernization and Civil Service Reform: Democratic Strengthening, Consolidation of the Rule of Law, and Public Policy Effectiveness. Regional Policy Dialogue, Public Policy Management and Transparency Network. Dokument. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Edeling, Thomas et al. (toim.) (1998). *Öffentliches und privates Management. Fundamentally alike in All Unimportant Respects?* Opladen: Westdeutscher Verlag.

Evans, Peter ja James E. Rauch (1999). „Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effectiveness of ‘Weberian’ State Structures on Economic Growth.” *American Sociological Review* 64: 748-765.

Heath, Peter (toim.) (1974). *The Philosopher’s Alice*. New York: St. Martin’s Press.

Hesse, Joachim Jens (1998). „Rebuilding the State: Administrative Reform in Central and Eastern Europe.” *Preparing Public Administration for the European Administrative Space*. SIGMA Papers 23: 168-179. Kogumikus SIGMA 2003b.

Kattel, Rainer (2004). „The Governance of Innovation Policy: The Case of Estonia.” *Käesolevas väljaandes*.

Kickert, Walter J.M. (toim.) (1997a). *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham – Northampton, MA: Elgar.

Kickert, Walter J.M. (1997b). „Public Management in the United States and Europe.” Raamatus Walter Kickert *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham – Northampton, MA: Elgar. 15-38.

Knill, Christoph (2004). „Modes of Governance and Their Evaluation.” *Käesolevas väljaandes*.

König, Klaus (1997a). *Zur Kritik eines neuen öffentlichen Managements*. Speyer: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung.

König, Klaus (1997b). „Entrepreneurial Management or Executive Administration: The Perspective of Classical Public Administration.” Raamatus Walter Kickert (toim.) *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham – Northampton, MA: Elgar. 213-232.

König, Klaus (2001a). „Zum Governance-Begriff.” Raamatus König, Klaus ja Markus Adam (toim.) *Governance als entwicklungspolitischer Ansatz*. Speyer: Forschungsinstitut

für öffentliche Verwaltung. 1-9.

König, Klaus (2001b). „Zur Steuerungs- und Werteproblematik.” Raamatus König, Klaus ja Markus Adam (toim.) *Governance als entwicklungspolitischer Ansatz*. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. 189-199.

König, Klaus ja Markus Adam (toim) (2001). *Governance als entwicklungspolitischer Ansatz*. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.

Manning, Nick (2000). „The New Public Management & Its Legacy.” „Halduse ja avaliku teenistuse reformi” koduleheküljel: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/debate1.htm>.

Mintzberg, Henry (1996). „Managing Government – Governing Management.” *Harvard Business Review* May-June: 75-83.

Pelizzari, Alessandro (2001). *Die Ökonomisierung des Politischen: new public management und der neoliberale Angriff auf die öffentlichen Dienste*. Konstanz: UVK.

Peters, B. Guy ja Donald J. Savoie (1994). „Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient.” *Public Administration Review* 54 (5): 418-425.

Pollitt, Christopher ja Geert Bouckaert (2000). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford University Press.

Randma, Tiina (1998). „Opening.” Raamatus Jak Jabes ja Marie-Christine Meiniger (toim), *La Formation dans la Fonction Publique: Enjeux et Perspectives/Civil Service Training: Challenges and Prospects*. Bratislava: NISPAcee.

Randma, Tiina (2001a). *Civil Service Careers in Small and Large States. The Cases of Estonia and the United Kingdom*. Baden-Baden: Nomos.

Randma, Tiina (2001b). „A Small Civil Service in Transition: The Case of Estonia.” *Public Administration and Development* 21: 41-51.

Reinert, Erik S. (1999). „The Role of the State in Economic Growth.” *Journal of Economic Studies* 26 (4/5): 268-326.

Rinne, Jeffrey ja Bert Rockmann (2000). „Winners & Losers.” „Halduse ja avaliku teenistuse reformi” koduleheküljel: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/winners.htm>.

Rodrigues, Maria João (toim.) (2002). *The New Knowledge Economy in Europe – A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion*. London: Elgar.

Rodrigues, Maria João (2003). *European Policies for a Knowledge Economy*. London: Elgar.

Samier, Eugenie (2001). „Demandarinisation in the New Public Management: Examining Changing Administrative Authority from a Weberian Perspective.” Raamatus Edith Hanke ja Wolfgang J. Mommsen (toim.) *Max Webers Herrschaftssoziologie. Studien zur Entstehung und Wirkung*. Tübingen: Mohr Siebeck, 235-263.

SIGMA 1998 = *European Principles for Administration*. SIGMA Paper 27. Kogumikus SIGMA 2003b.

SIGMA 2003a = Estonia. Public Service and the Administrative Framework, Assessment 2003, mustandversionoon aprill 2003.

SIGMA 2003b = *Transition Countries. Supporting European Practices for Good Governance*. CD-ROM. Paris: SIGMA/OECD.

Tiits, Marek et al. (2004). *Competitiveness and Future Outlooks of the Estonian Economy*. 2nd edn. Tallinn: Estonian Research and Development Council.

Urgent Business for America. Revitalizing the Federal Government for the 21st Century. (2003). Report of the National Commission on the Public Service. Washington, DC: Brookings.

van Mierlo, Hans (1988). „Lessons from the Experience of OECD Countries.” In Tony Verheijen ja David Coombes (toim.) *Innovations in Public Management*. Cheltenham – Northampton, MA, 388-403.

Vanagunas, Stanley (1997). „Civil Service Reform in the Baltics.” Ettekanne konverentsiks „Civil Service Systems in Comparative Perspective”, Bloomington, IN, 5-8 aprill. [http://www.indiana.edu/~csrc.vanag1\(-3\).html](http://www.indiana.edu/~csrc.vanag1(-3).html).

Verheijen, Tony (1998). „NPM Reforms and other Western Reform Strategies: The Wrong Medicine for Central and Eastern Europe?” Raamatus Tony Verheijen and David Coombes (toim.) *Innovations in Public Management*. Cheltenham – Northampton, MA, 407-426.

Verheijen, A.J.G. (2000). Administrative Capacity Development – A Race Against Time? WRR Scientific Council for Government Policy Working Document W107. The Hague: WRR.

Viks, Külli ja Tiina Randma (2004). „Facing the Challenges of EU Accession: Development of Coordination Structures in Estonia.” *International Journal of Public Administration*, ilmumas.

Weber, Max (1922). *Grundriß der Sozialökonomie 3: Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Wilson, James Q. (1994). „Reinventing Public Administration.” *PS: Political Science & Politics* 27(4): 667-673.

Wright, Vincent (1997). „The Paradoxes of Administrative Reform.” Raamatus Walter Kickert (toim.) *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham – Northampton, MA: Elgar. 7-13.

INNOVATSIOONIPOLIITIKA VALITSEMINE: EESTI NÄIDE

Prof dr Rainer Kattel¹

Tallinna Tehnikaülikool/PRAXIS



Majanduspoliitika eesmärgiks on areng, mis üldjuhul väljendub elanikkonna kõrgemas elatusetasemes. Läbi ajaloo on kõrgemat elatusetaset taganud nende majandussektorite areng, kus on suurem lisandväärtus. Tänapäeval on selleks peamiselt tööstussektorid,² kuna just tööstuses on võimalik saavutada peaaegu monopoolseid konkurentsieeliseid ning seega teenida suuri kasumeid. Ajalooliselt võime lisaks täheldada, et tööstuses toimuv tehnoloogiline areng toob endaga kaasa ka kõrgemad palgad; teenindussektoris ja põllumajanduses toimuv tehnoloogiline areng aga madalamad turuhinnad. Oluliseks põhjenduseks sellele nähtusele on asjaolu, et tehnoloogiline areng on teenindus- ja põllumajandussektoris üheks sisendiks (uute tootmisvahendite näol), mis annab ainult teatud ajaks konkurentsieelise, kuna seesama sisend on vabalt turul ka teistele konkurentidele saadav. Tööstuses aga on seesama uus tehnoloogiline lahend erineval moel kaitstud, näiteks on patent üheks tüüpilisemaks kaitsemehhanismiks. Seetõttu iseloomustab teenindus- ja põllumajandussektorit äärmiselt tihe hinnakonkurents, mis teeb omakorda vajalikuks näiteks arenenud riikide väga suured toetused põllumajandusele. Tööstuses valitsev konkurents on vastupidiselt tunduvalt dünaamilisem ning konkurentsieelised oma iseloomult palju sügavamad, kuna sageli läheb tööstuses vaja tugevat arendustegevust, laialdast haridusliku baasi, tihedaid sidemeid allhankijatega jne.

1 – Antud uurimistöö on osaliselt finantseeritud ETFi granti nr 5780, Eesti Infotehnoloogia Sihtasutuse ja Avatud Eesti Fondi poolt. Autor tänab abi ja kriitika eest Jüri Allikut, Wolfgang Drechslerit, Rein Kaarlit, Tarmo Kalvetit, Ingrid Palgit ja Marek Tiitsu.

2 – Üha enam lisanduvad siia ka infotehnoloogia tõttu oskuste mahukad teenused.

Lühikokkuvõte

Innovatsioonipoliitika eesmärgiks on motiveerida ettevõtjaid investeerima kõrge lisandväärtuse ning tehnoloogia ja oskuste mahukatesse valdkondadesse (tööstus; oskustemahukad teenused), sest viimased tagavad majandusarengu ja elatusetaseme kasvu. Innovatsioonipoliitika vahendiks on prioriteetide seadmine ning elluviimine. Käesolev artikkel väidab, et esiteks on Eesti majanduse konkurentsivõime 1990ndate aastate keskpaigast alates nõrgenenud ja teiseks puuduvad Eesti innovatsioonipoliitikas meetmed, mis aitaksid kaasa konkurentsivõime parandamisele. Eesti innovatsioonipoliitika ei täida oma eesmärki. Peamiselt on selle põhjuseks konkurentsi ja partnerlust rõhutav (riigivalitsemislik) lähenemine innovatsioonipoliitikale, mis on viinud täielikule loobumisele prioriteetide seadmisest ning elluviimisest.

Seega on elatustaseme kasvu allikaks tehnoloogia (ehk oskus), mis levides innovatsioonina ühest majandussektorist teise võimaldab ka teistel sektoreil suurendada loodatavat lisandväärtust.³ Samas on oluline, et taoline arendustegevus ja innovatsioon toimuks suuresi erasektoris, kuna vabaturu konkurents ei võimalda esile kerkida monopolsetel turudel, võimaldades nii tarbijale väiksemaid kulusi. Samaaegselt on just turukonkurents protsess, mis viib üha suuremale tehnoloogia ja innovatsiooni levikule – konkurendid soovivad omandada samasugust konkurentsieelist –, mis omakorda põhjustab lisandväärtuse kahanemise ning seega vajaduse otsida uusi tehnoloogilisi lahendusi suurema lisandväärtuse saavutamiseks (see on põhjuseks, miks farmaatsiatööstus investeerib täna biotehnoloogiasse) ning infotehnoloogia tööstus omakorda materjalitehnoloogiasse). Järelikult on ettevõtjad need, kes otsivad ja leiavad uusi tehnoloogilisi ja innovaatilisi lahendusi, luues nii suuremat lisandväärtust (Schumpeter 2002). Avaliku poliitika roll on ajalooliselt seisnenud ettevõtjate motiveerimises (maksusoodustuste, hariduse ja infrastruktuuri investeringute, turvalise juriidilise keskkonna loomise jpt vahendite kaudu) liikumaks kõrgema lisandväärtusega sektoritesse. Nagu mainitud, on avaliku sektori huvi eelkõige sellest tingitud, et suurema lisandväärtusega ja tehnoloogiamahukad sektorid võimaldavad ka töövõtjal teenida oluliselt kõrgemaid palku, kuna tehnoloogiline areng sõltub inimestest ja nende oskustest, seega on ettevõtja motiveeritud töövõtjale tulude kasvades rohkem palka maksma. Seeläbi on aga ka riigil võimalik nii otseste kui kaudsete maksude kaudu oma tulusid suurendada, et siis omakorda investeerida sotsiaalvaldkonnadesse, haridusse, infrastruktuuri jne.⁴

Seega on innovatsioonipoliitika eesmärk luua tingimused selleks, et erasektori ressurss liiguks sektoritesse, kus on kõrge lisandväärtus ja ühtlasi kõrge tehnoloogiamahukus. Ajalooline areng ja geograafilised tingimused loovad igale riigile paratamatult erinevad eelised, aga ka vajadused. Poliitilises mõttes on innovatsioonipoliitika sisuks seega prioriteetide seadmine ning vahendite loomine prioriteetide elluviimiseks.

Innovatsioon on seega elatustaseme kasvu aluseks. Viimase saavutamise peamine vahend on innovatsioonipoliitika. Euroopa Liidus tähistab seda seost (elatustase ja innovatsioon) nn Lissaboni strateegia.⁵ Lihtsustatult kokku võttes on selle strateegia sisu järgmine: Euroopa peab aastaks 2010 muutuma maailma kõige konkurentsivõimelisemaks piirkonnaks, kus samaaegselt valitseb tugev sotsiaalne koheksioon (Rodrigues 2004). Eesti Vabariigi valitsuse nn valitsemisstrateegia dokument Eesti Edu 2014, peaks olema Eesti vahend Lissaboni strateegia eesmärkide saavutamiseks.⁶ Käesolev artikkel üritab selgitada, milline on Eesti majanduse hetkeolukord ja jätkusuutlikkus Lissaboni strateegia ja Eesti Edu 2014 eesmärgi arvestades ning milline on siin Eesti innovatsioonipoliitika roll.

1. Eesti majanduse konkurentsivõime

Majanduse olukorda võib väga erinevalt hinnata lähtuvalt erinevatest teguritest. Kuid igal juhul peab tervikliku pildi saamiseks lähtuma nii majanduse rahvusvahelisest positsioonist (välised tegurid) kui siseturu olukorrast (sisemised tegurid). Tõenäoliselt kõige edukamalt võtab need kaks aspekti kokku laialdaselt kasutatud OECD konkurentsivõime määratlus, millest lähtub ka Lissaboni strateegia ning mille kohaselt majanduse konkurentsivõimet

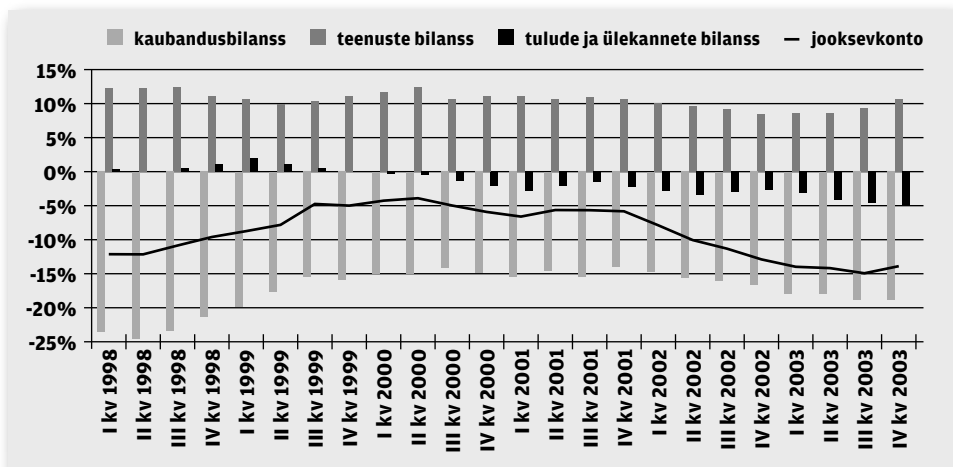
3 – Vt vastavat statistikat Euroopa Liidu kohta Götzfried 2004. Innovatsioonina mõistetakse siinses kontekstis leiutise, avastuse, uue või olemasoleva teadmise uudset kasutamist majanduslikus protsessis (Schumpeter 1939, 58–61).

4 – Vt pikemalt ka alljärgneva suhtes Reinert 1999.

5 – Vt Euroopa Komisjoni vastavat kodulehekülge http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html.

6 – Vt lähemalt <http://www.tan.ee/tan/et/doc/Documents/1076663302.58/Eesti%20edu%202014.doc>.

Joonis 1. Eesti jooksevkonto saldo ja maksebilansi osabilansid, nelja kvartali libisev keskmine (% SKP suhtes).



Allikas: Eesti Pank 2004:26.

näitab rahvusvaheliselt konkurentsivõimeliste toodete ja teenuste tootmine (eksport) ning samaaegne inimeste reaalsissetulekute kasv või vähemalt samal tasemel püsimine.⁷

Joonis 1 kajastab viimase kuue aasta Eesti jooksevkonto ja maksebilansi dünaamikat, kust näeme, et jooksevkonto defitsiit on süvenemas. Eesti impordib märgatavalt rohkem kui ekspordib. Eriti drastiline on kaubandusbilansi olukord, mida teatud määral korvab kaupade ja reisijate vedu ning turism (teenused).⁸

Senist negatiivset jooksevkontot on katnud tugev otseinvesteeringute sissevool Eestisse, millele lisandub tugev erasektori laenutegevus (Eesti Pank 2004, 26). Seetõttu suurenes Eesti välisvõlg 2003 aastal ligi 75%ni SKP suhtes (*Ibid.*). Ühest küljest on Eesti tootjatel raskusi rahvusvahelise konkurentsiga võistlemisega, toodetavad kaubad ei ole piisavalt konkurentsivõimelised maailmaturul ning teisalt on sisetarbimisel tuginev majanduskasv suuresti toetatud välismaise laenuraha poolt, mis omakorda suurendab vajadust eksportida.⁹ Välisest teguritest tulenevad piirangud Eesti majandusele on seega äärmiselt tõsised: nii otseinvesteeringute kui laenude vähenemine või kallinemine võib tõsise kriisi tekitada (kuna tarbimine koheselt väheneb), kui majanduse ekspordi konkurentsivõime oluliselt ei parane.

Üks võimalus majanduse ekspordi konkurentsivõimet parandada on tootmissisendite hinda muuta, näiteks palka langetada või kasvu pidurdada.¹⁰ Seega on üheks esimeseks siseturu piirangute tekke märgiks reaalpalka kasvu pidurdumine või langus, kuna see näitab ettevõtjate jaoks väga tiheda konkurentsi eksiseerimist turul, kus eelist suudetakse saavutada ainult sisendite odavnemise kaudu. Joonisest 2 nähtub, et Eestis on märgata viimastatel aastatel nii palga reaalkasvu kui tootlikkuse kasvu langevat trendi. Samas

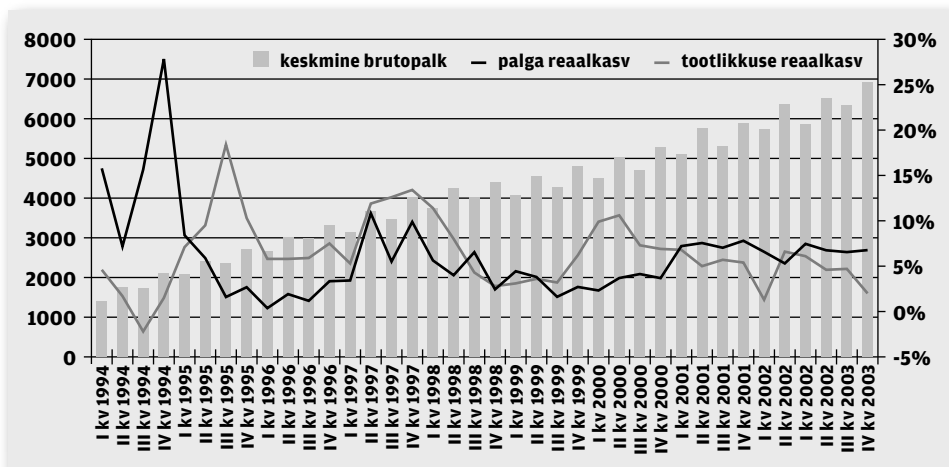
7 – Vt lähemalt OECD 1992 ja edasi Reinert 1994.

8 – See on iseloomulik kõikidele Euroopa Liidu uutele liikmesriikidele, vt Kuhnert 2004, 11.

9 – Ekspordi kasv ei vähenda probleemi, kui impordi kasvutempo on kiirem, sest ka see väljendab vabaturu tingimustes kaupade nõrka konkurentsivõimet maailmaturul.

10 – Valuutakursi langus tähendaks siinses kontekstis sisuliselt kõigi majanduses hõivatute palkade kärpimist. Fikseeritud kursi tingimustes Eestil selline võimalus puudub.

Joonis 2. Keskmise brutopalk, palga reaalkasv ja tootlikkuse kasv Eestis, 1994-2003.



Allikas: Eesti Statistikaamet, PRAXISE arvutused.

ületab palga reaalkasv tootlikkuse kasvu, mis viitab sellele, et ka lähiperspektiivis ei ole oodata mitte palga reaalkasvu kiirenemist vaid pigem vastupidi.

Sisuliselt viitab see asjaolule, et laias laastus on Eesti majandusel üks konkurentsieelis: odav tööjõud ning ainult selle arvelt on võimalik ekspordi kasv. Konkurentsivõime eelduseks oli aga vastupidine olukord: ekspordi kasvu juures tõuseb või säilib reaalpalga tase.

Kokkuvõtvalt viitavad nii välimised kui sisemised tegurid sellele, et Eesti majanduse konkurentsivõime on langemas ning seega on Eesti majanduse jätkusuutlik kasv suure küsimärgi all. Kuna suur osa jooksevkonto defitsiidist on tingitud negatiivsest kaubandusbilansist,¹¹ siis tuleb olukorra põhjusi otsida tööstuse ja muu tootmise olukorrast.

2. Eesti tööstus

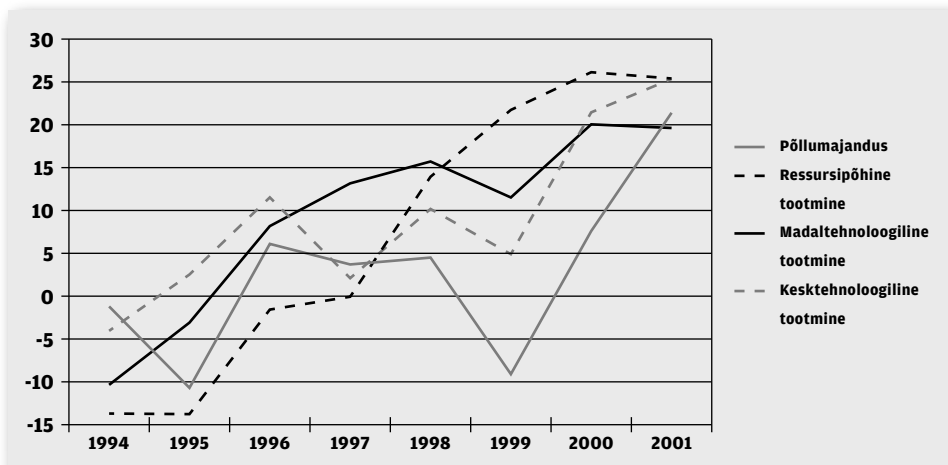
Eesti tänased põllumajandus- ja tööstusettevõtted on kahtlemata välja tulnud 1990ndate aastate alguse probleemidest, kus järsk turu avanemine paljude ettevõtete jaoks endaga olulisi kaotusi ning seega ka ümberkorraldusi kaasa tõi. Joonis 3 näitab, et kõik tööstus- ja põllumajandus- ja tööstusettevõtte sektorid ning põllumajandus on muutunud väga efektiivseks tegevuse ülejäägi osakaalu järgi lisandväärtuses: väärtusest, mida ettevõtted suudavad toota, on sisuliselt viiendik tegevuse ülejääk ehk tulu.

Samas on lisandväärtuse osa kogutoodangu väärtusest muutunud palju ebahülasemalt ajavahemikus 1994-2001¹² (joonis 4). Eesti majanduse kõige suurem lisandväärtuse kasv kogutoodangus, võrreldes aastaid 1994 ja 2001, on põllumajandussektoris; tehnoloogilise keerukuse kasvades on Eesti ettevõtetes lisandväärtus kogutoodangust olnud suu-

11 – See on ühine kõikidele Euroopa Liidu uutele liikmesriikidele Kesk- ja Ida-Euroopast, vt Snejders 2004.

12 – Vt metodoloogiliselt samalaadset statistikat Euroopa Liidu kohta, Götzfried 2004.

Joonis 3. Tegevuse ülejäägi suhe lisandväärtusesse 1994-2001 (%).¹³



Allikas: Eesti Statistikaamet; autori arvutused.

rem 1994. kui 2001. aastal. Põllumajandustootmise lisandväärtuse suurus ei ole midagi üllatavat; viimase saja aasta jooksul on sisuliselt kõigis arenenud riikides olnud põllumajandus tootlikkusest tööstusest üle.¹⁴

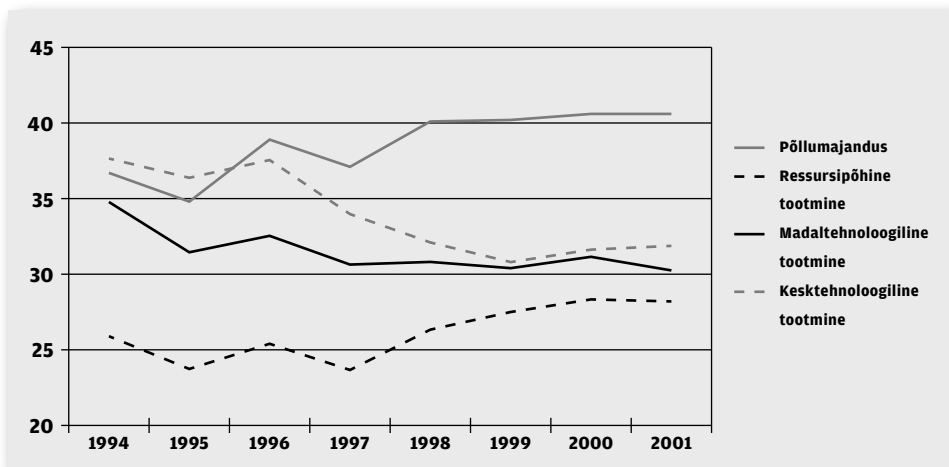
Ometi ei jää põllumajanduse tehnoloogilise arengu ja innovatsiooni kasum (ehk põhjus, mis võimaldab lisandväärtuse kasvu) mitte põllumajandustootjale, vaid suuresti põllumajandustehnoloogiat tootvale tööstusele. Hiljutine OECD uurimus näitab, et igasugune riigipoolne abi põllumajandusele, mis on seotud tootmismahetudega, viib paratamatult selleni, et subsidiumid investeeritakse edasi ning rohkem kui kolmandik sellest läheb sisendi ehk tehnoloogilise arengu pakkujatele (2003).

Eestis on põllumajandustootmise ja ressursipõhise tootmise lisandväärtuse kasv osaliselt kindlasti tingitud ka Euroopa Liidu nõudest tulenenud tootmishoonete ja -seadmete moderniseerimisest (Põllumajandusministeerium 2002/2003). Samas on tööhõives aastatel 1989 kuni 2002 sisuliselt samaks jäänud lihttööliste arv, tippspetsialistide arv on vähenenud ligi kolmandiku võrra, oskus- ja käsitööliste arv poole võrra; põllumajanduse ja ka landuse oskustööliste arv on vähenenud üle 4 korra (Eesti Statistikaamet (www.stat.ee)). See viitab ühelt poolt tugevale moderniseerumisele ja teisalt ilmselt ka tugevale kontsentreerumisele ja spetsialiseerumise vähenemisele.

13 – Tegevuse ülejääk (operational profit) on arvutatud lisandväärtus miinus töötajate palk miinus sotsiaalmaks miinus muud (kaudsed) maksud tootmisele miinus põhivara kulum. Põllumajanduse hulka kuulub jahindus. Tööstuse taksonoomia põhineb Lall 2000, mis on omakorda aluseks UNIDO arvutustele. Ressursipõhine tootmine on: toiduainete ja jookide tootmine, puidutöötlemine ja puittoodete tootmine, muude mittemetallsetest mineraalidest toodete tootmine. Madaltehnoloogiline tootmine on: tekstiilitootmine, rõivatootmine, nahatöötlemine ja nahktoodete tootmine, paberi ja pabertoodete tootmine, kirjastamine, trükindus ja salvestiste paljundus, kummi- ja plasttoodete tootmine, metalli ja metalltoodete tootmine, mööbli ja muude tööstuskaupade tootmine. Kesktehnoloogiline tootmine on: kemikaalide ja keemiatoodete tootmine, masinate ja seadmete tootmine, elektrimasinate ja -aparaatide tootmine, mootorsõidukite, haagiste ja poolhaagiste tootmine, muude transpordivahendite tootmine. Kõrgtehnoloogiliste sektorite puhul puuduvad andmed vastava perioodi kohta, ent IT sektori arengute kohta vt Kalvet 2004; biotehnoloogia sektori kohta vt Kattel ja Anton 2004.

14 – Vt näiteks Bowlby ja Trant 2002.

Joonis 4. Eesti tööstuse ja põllumajanduse lisandväärtuse osakaal kogutoodangu väärtusest (%), 1994-2001.¹⁵



Allikas: Eesti Statistikaamet; autori arvutused.

Lisandväärtuse vähenemine tootmismahdade kasvades Eesti keskmise ja madala tehnoloogiaga ettevõtetes viitab üheselt nende poolt kasutatavate tehnoloogiliste lahenduste piiratusel ning väga tugevale hinnakonkurentsile. Seda kinnitab ka ekspordi struktuuri muutus, kus tehnoloogia mahukus on alates 1996. aastast vähenenud, mis omakorda seletab, miks Eesti ekspordi konkurentsivõime rahvusvahelisel turul ei kasva (Tiits *et al.* 2002). Sisuliselt on võimalik alates 1995. aastast jälgida, kuidas põhikaubanduse negatiivsest maksebilansist (seega peamise osa Eesti jooksevkonto defitsiidist) moodustavad kesktehnoloogilised valdkonnad nagu sõidukite ja teiste masinate tootmine ning keemia (joonis 5). Samas on plusspoolal just nimelt ressursipõhised ja madaltehnoloogilised valdkonnad nagu puit ja puittooted ning loomsed tooted (vt Eesti Statistikaamet www.stat.ee, põhikaupade eksport-import; lisaks Kaasik 2003, 13)¹⁶.

Havlik (2003) väitel on Eesti tööstuse konkurentsivõime Euroopa Liidu suhtes tugevas miinuses kesktehnoloogia valdkondades ning plussis puidu ja tekstiilitootmises. Teisipoolse arenevad konkurentsivõimelised Eesti ettevõtjad ja sektorid tänu tehnoloogilisele moderniseerimisele, mis aga ei pärine Eesti enda tööstusest, vaid impordist. Seda kinnitab omakorda Kurik *et al.* 2002 uurimus, mille järgi 60% tööstusettevõtete kulutustest innovatsioonile läheb uute seadmete ostmisele.

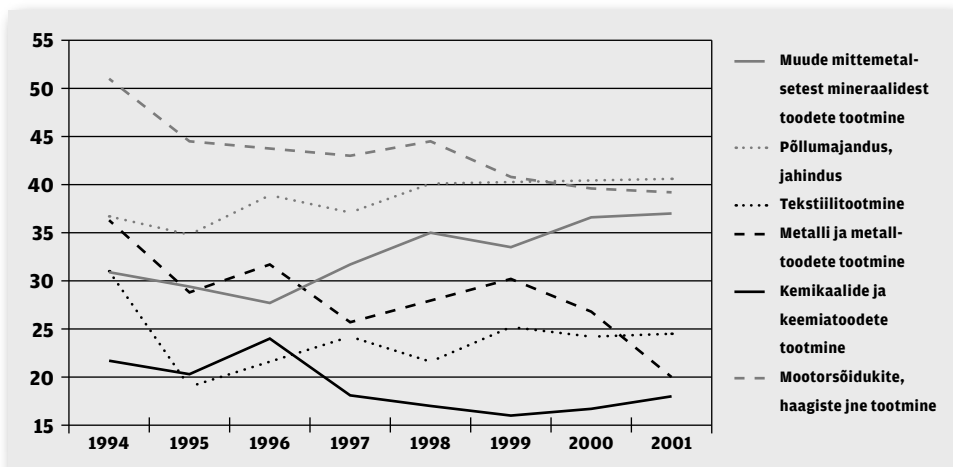
Kui võrrelda suhtelisi tootlikkuse kasve (tööstusharu tootlikkuse kasv suhtes kogu tööstuse kasvuga) ajavahemikus 1994-1998 ja 1995-2000, siis esimesel perioodil kasvasid üle keskmise tootlikkuse eelkõige madaltehnoloogilised harud ning elektriseadmed ning teisel perioodil omakorda olid lähenemas keskmisele tootlikkusele kesktehnoloogilised sektorid nagu keemia.¹⁷ Ilmselt on madaltehnoloogilised valdkonnad saavutanud oma tehnoloogilise lae ning kesktehnoloogilised valdkonnad sellele lähenemas, kuna lisand-

15 – Järgnevat põhineb osaliselt Kattel ja Anton 2004, kuigi seal edastatud arvutustes esineb mõningaid vigu, mis siin on korrigeeritud.

16 – Elektroonika osakaal ekspordis on küll suur (2004 aasta I kv ligi 25%, www.stat.ee), ent kuna suure osa moodustab allhange, siis elektroonika ekspordi lisandväärtus on väiksem kui ressursipõhisel tootmisel (Kaasik 2003).

17 – Andmed pärinevad vastavalt Havlik 2002 ja 2003.

Joonis 5. Eesti tööstuse tehnoloogilise muutuse võitjad ja kaotajad: lisandväärtuse osa kogutoodangu väärtusest (%).



Allikas: Eesti Statistikaamet, autori arvutused.

väärtus kahaneb. Kindlasti on senises lisandväärtuse kasvus olulised olnud tööjõukulud: aastatel 1996 kuni 2002 on Eesti tööjõukulud kasvanud keskmiselt 11,6 protsenti, mis on uutes liikmesriikides üks kõrgemaid protsente, ometi oli Eesti tööjõukulu uutest liikmesriikides 2001. aastal üks madalamaid (496 EUR kuus; Mittag 2004).¹⁸

Kokkuvõtvalt võib öelda, et Eesti põllumajandustootjad ja loodusressurssi kasutavad tootjad on suutnud end uue tehnoloogiaga väga edukalt varustada ja need ettevõtted on täna väga efektiivsed, ent sisuliselt mitte midagi sellest tehnoloogiast ei ole toodetud ega välja tootatud Eestis. Teisisõnu ei jää suur osa tulust ja seega kõrgematest palkadest ning elatustasemest, mida annavad väga efektiivsed põllumajandus- ja teised ressursipõhised Eesti tootjad Eestisse ega ei tekita Eestis lisaspetsialiseerumist, vaid liigub tagasi Eestist välja sinna, kust vastav tehnoloogia pärit on. Põllumajandus-, toidu- ja puidusektori võrdlemisi suur kontsentreeritus ainult kinnitab seda.¹⁹ Siinkohal tuleb lisada, et „väliskapitali-põhised ettevõtted tegutsevad seejuures enamuse kriteeriumite alusel kodumaisel kapitalil baseeruvatest ettevõtetest edukamalt. Enamusel tegevusaladel on nende kapitali intensiivsus ja tööjõu tootlikkus suuremad, nad maksavad suuremat palka ja ekspordivad rohkem kui kodumaised ettevõtted. Samas investeerivad kodumaised ettevõtted rohkem intellektuaalsesse kapitali ja uutesse masinatesse/seadmetesse.” (Tiits *et al.* 2002, 23)²⁰.

Eesti tööstuse tehnoloogiline struktuur ei muutu mitte üha komplekssemaks ning kõrge lisandväärtuse suunas, vaid vastupidi – spetsialiseerumine väheneb, vähenevad oskused ja oskustöölise arv, vähenevad arenguvõimalused, vähenevad võimalused kasutada uusi ja tekkivaid tehnoloogaid.²¹ Majanduses ei toimu muutused üleöö, see aga tähendab, et viimase kümnendi areng annab aimu sellest, kuidas ja millise tehnoloogilise struktuuri suunas Eesti majandus lähiaastatel areneb, juhul kui ei toimu olulisi muutusi majanduskeskkonnas.

18 – Vt ka Euroopa Liidu riikide miinimumpalkade võrdlust, Paternoster 2004.

19 – Kuigi puuduvad täpsemad arvud, võime ilmselt arvata, et suuresti on tegemist Põhjamaade erinevatesse lisandväärtuse ahelatesse kuuluvate sektoritega.

20 – Vt edasi Sinani ja Meyer 2001.

21 – IT sektori kui Eesti jaoks olulise kõrgtehnoloogia sektori areng ainult kinnitab seda, vt Kalvet 2004.

Eesti innovatsioonipoliitika peaks seega rõhutama senise võrdlemisi efektiivse ressursi-põhise, madal- ja kesktehnoloogiliste sektorite edasist moderniseerimist ning eelkõige nn järgmise põlvkonna keskmise astme tehnoloogiate ehk tänaste kõrgtehnoloogiate nagu info- ja biotehnoloogia²² väärtusahelate teket Eestis igati soosima. See vajadus on ilmnenud hiljemalt 1990ndate keskpaigast. Innovatsioonipoliitika roll on olnud siinkohal just mainitud ülesannetega tegeleda.

Eesti majanduse konkurentsivõimet piirab eelkõige tehnoloogiliste arenguvõimaluste piiratus: Eesti ettevõtjail puudub innovaatiline sisend või on see liiga kulukas ja riskantne. See tõttu on oluline, milline on Eesti teadus- ja arendustegevuse hetkeolukord. Innovatsiooni-poliitika eelistustest annab tunnistust teadus- ja arendustegevuse (T&A) rahastamine.

3. Eesti teadus- ja arendustegevus

Eesti T&A alusdokumendiks on Teadmistepõhine Eesti. Eesti Teadus- ja arendustegevuse strateegia 2002-2006, mille peamiseks tunnusjooneks on kolme võtmevaldkonna (biomeditsiin, kasutajasõbralik infotehnoloogia ning materjalitehnoloogia) kindlaksmääramine.²³ Olulise vahendina võtmevaldkondade edendamiseks näeb Teadmistepõhine Eesti tehnoloogiaprogrammide loomist kõigis kolmes valdkonnas. Tänapäev ei ole käivitunud ükski programm. Teadmistepõhise Eesti seatud ülesandeid täidavad seega täna teised meetmed. Joonis 6 annab edasi tänase Eesti T&A poliitika ja toetuste struktuuri.²⁴ Sisuliselt saab eristada kahe haruministeeriumi poolt hallatavat valdkonda: teaduspoliitika ja selle rahastamine ning arendustegevuse poliitika ja rahastamine (vastavalt Haridus- ja Teadusministeerium (HTM) ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM)). Teaduse rahastamise alla kuuluvad nii Eesti Teadusfondi (ETF) grantid kui HTMi sihtfinantseering. Arendustegevuse rahastamise alla kuuluvad MKMi haldusalasse kuuluva Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse (EAS) toetused ja laenud. Praktikas eristuvad need kaks poolt teineteisest peaaegu täielikult, peamiselt põhjustab seda asjaolu, et teadusrahad on sisuliselt muutunud üldise riikliku finantseerimise lisaks. Kuigi nii ETFi grantid kui HTMi sihtfinantseering on projektipõhised, mis peaks võimaldama nn tipteaduse teket ning samuti teatavat uurimistegevuse „suunamist”, siis tegelikkuses ei saa kummastki rääkida (vt ka PREST 2003). Seda lõhet püüab täita HTMi finantseeritud tippkeskuste programm (2002-2006)²⁵ ning eelkõige EASi hallata olev ja läbirääkimiste staadiumis olev tehnoloogia arenduskeskuste programm.²⁶

22 – Vt siin Perez 2002.

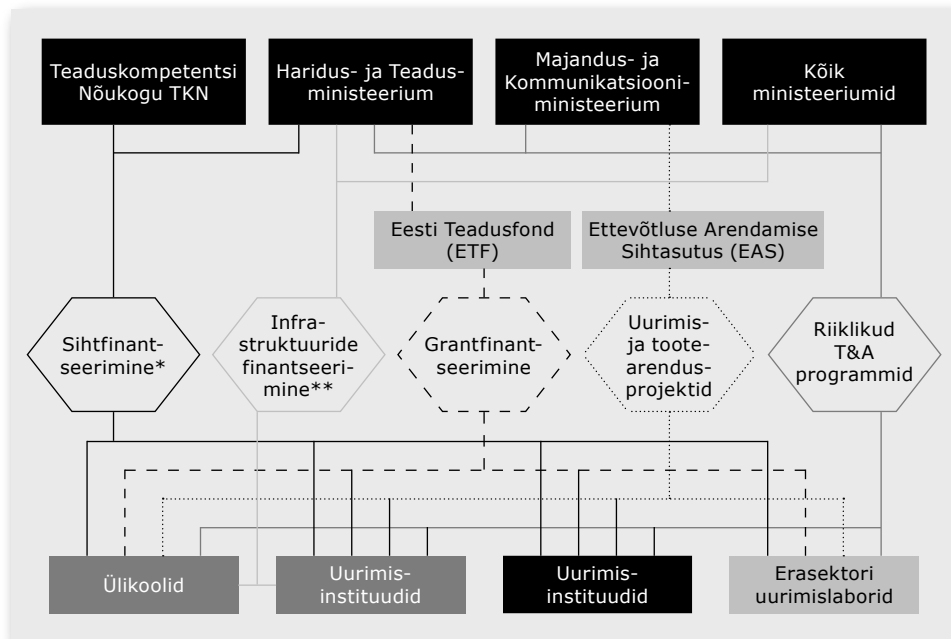
23 – Sisuliselt ainus analüütiline dokument, mis käsitleb nende valdkondade valikute põhjusi, on Tiits et al. 2002.

24 – Siit puudub Vabariigi Valitsust nõustav Teadus-arendusnõukogu ja selle alakomisjonid.

25 – Need tippkeskused on: Geen- ja Keskonnatehnoloogia Tippkeskus (keskuse juht Toivo Maimets, Tartu Ülikool); Alus- ja Rakendusökoloogia Keskus (keskuse juht Olevi Kull, Tartu Ülikool); Käitumis- ja Terviseteaduste Keskus (keskuse juht Jaanus Harro, Tartu Ülikool); TÜ Füüsika Instituut (keskuse juht Kristjan Haller, TÜ Füüsika Instituut); Eesti Kultuuriloo ja Folklooristika Keskus (keskuse juht Arvo Krikmann, Eesti Kirjandusmuuseum); Analüütilise Spektromeetria Tippkeskus (keskuse juht Endel Lippmaa, Keemilise ja Bioloogilise Füüsika Instituut); Molekulaarse ja Kliinilise Meditsiini Keskus (keskuse juht Raivo Uibo, Tartu Ülikool); Keemia ja Materjaliteaduse Tippkeskus (keskuse juht Ilmar Koppel, Tartu Ülikool); Mittelineaarsete Protesside Analüüsi Keskus (keskuse juht Jüri Engelbrecht, TTÜ Küberneetika Instituut); Töökindlate Arvutisüsteemide Uurimise Keskus (keskuse juht Jaan Penjam, TTÜ Küberneetika Instituut). Vt www.hm.ee.

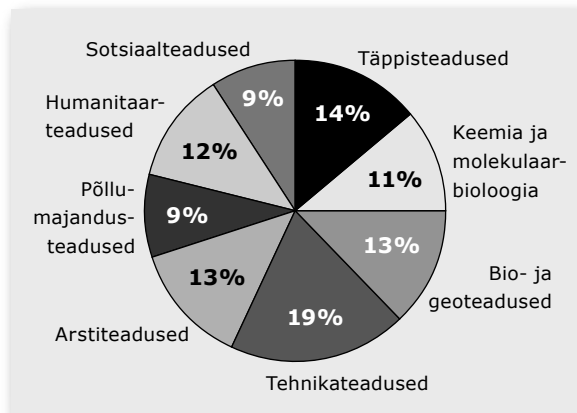
26 – Läbirääkimisi peetakse järgmiste projektidega: Vähiuuringute Tehnoloogia Arenduskeskus, mis keskendub vähi varajase diagnoosi meetodite arendamisele ning uue põlvkonna vähiravimite väljatöötamisele; Nanotehnoloogia Arenduskeskus, mis tegeleb nanotehnoloogial baseeruvate mõtetsaadmete ning sensorite väljatöötamisega; Eesti Keeletehnoloogia Arenduskeskus, kus luuakse arvutitugi suulisele ja kirjalikule eesti keelele; Terviselike Piimatoodete Tehnoloogia Arenduskeskus, mille tegevusvaldkonnaks on toorpiima kvaliteedi tõstmine ning samuti terviselike piimatoodete väljatöötamine; Toidu- ja Fermentatsioonitehnoloogia Arenduskeskus, kus elluviidav uurimistöö keskendub erinevate toiduainete kvaliteedi tõstmisele ja säilivusaja pikendamisele; Elektroonika-, Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogiate Arenduskeskus, mille tegevusvaldkonnaks on peamiselt sardsüsteemide arendus. Kavas on 25 milj kr ulatuses finantseerimine. Vt www.eas.ee.

Joonis 6. Eesti T&A finantseerimine.²⁷



Allikas: Tiits et al. 2002; kohandatud.²⁸

Joonis 7. Eesti teaduse rahastamine 2001-2003, valdkondade keskmine osakaal (%).²⁹



Allikas: ETF (www.etf.ee); Teaduskompetentsinõukogu 2003; autori arvutused.

27 – 2004 aastaks finantseeris ETF 80 milj kr eest grante (www.etf.ee); HTM sihtfinantseeris 254 milj kr eest teadusprojekte, mis sisaldab ka 25 milj kr tippkeskuste lisafinantseerimist, samas ei ole selge, kas statistiliselt on tippkeskused ja sihtfinantseerimine eraldi (www.hm.ee). Vt ka märkus 24 all.

28 – * Teadus- ja arendusasutuste sihtfinantseerimine teadusteemade alusel toimub Haridus- ja Teadusministeeriumi kaudu vastavalt TKN-i ettepanekutele; ** Teadus- ja arendusasutuste infrastruktuurikulud katab ministeerium, kelle haldusalasse vastav asutus kuulub. Euroopa Liidu struktuurifondide rahastamine toimib siinses skeemis sisuliselt horisontaalse finantsallikana, mille kasutamine sõltub Eesti Valitsuse strateegilistest otsusest. EL-i raamprogrammid on iseseisva loogikaga toetusskeemid iseseisvate prioriteetidega.

29 – Siin on summeritud nii ETFi grantid kui HTMi sihtfinantseerimised. Siit puuduvad nii tippkeskuste finantseerimine kui ka arenduskeskuste finantseerimine.

Tabel 1. Eesti osalus Euroopa Liidu 5. raamprogrammis (1998-2002).

Programm	Taotlusi	Projekte	Edukus (%)
Elu kvaliteet (QoL)	256	55	21,5
Kasutajasõbralik infoühiskond (IST)	126	27	21,4
Konkurentsivõimeline majanduskasv (GROWTH)	27	9	33,3
Looduskeskkond (EESD)	156	56	35,9
Energia (EESD)	59	19	32,2
Teadustegevuse rahvusvahelise positsiooni kindlustamine (INCO)	18	7	38,9
Väike- ja keskmine ettevõtlus (VKE)	51	15	30,0
Inimpotentsiaali arendamine (IHP)	115	28	24,3
Kokku	808	216	26,7

Allikas: Archimedes 2002.

Joonis 7 võtab kokku Eesti teadusfinantseerimise valdkonniti. ETFi grantide põhjal võib väita, et sisuliselt pole valdkondadevaheline jaotus oluliselt muutunud alates 1994. aastast.

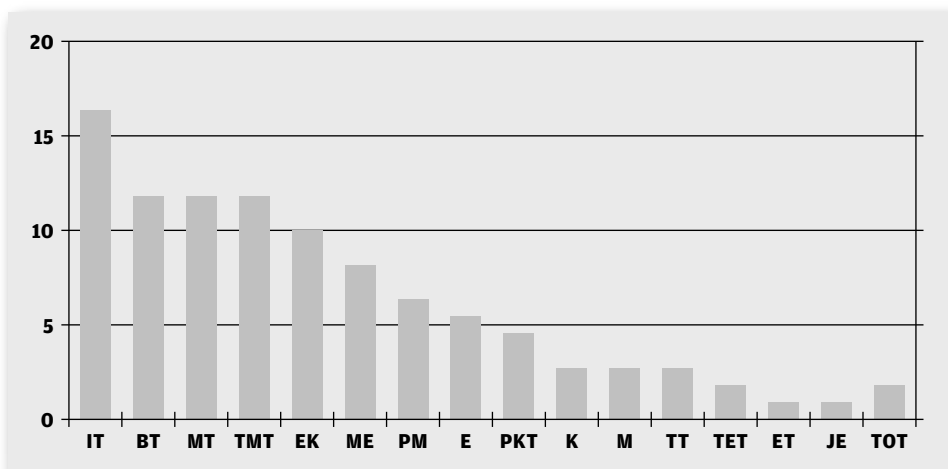
Euroopa Liidu 5. raamprogrammi (1998-2002) rahastamist Eestis on keeruline valdkondadesse jaotada, tabel 1 näitab Eesti osaluse raamprogrammi enda jaotuste kaupa.

Joonis 8 toob ära EASI poolt perioodil 2001-2003 rahastatud (nii grantide kui laenude näol; alljärgnev joonis neid ei erista) arendusprojektide jaotumise valdkonniti.

Kuigi Eesti erinevad T&A institutsioonid jaotavad valdkondi suhteliselt erinevalt, mis omakorda erineb rahvusvahelistest jaotusest, kujutab joonis 9 väga üldistatud pilti Eesti teaduse rahvusvahelisest konkurentsivõimest ning kodumaise T&A tegevuse rahastamisest perioodil 2001-2003.

Siit saab tuua võrdlemisi üldistatult järgnevad järeldused. Esiteks, Eesti teaduses on konkurentsituult rahvusvaheliselt edukaim biotehnoloogia. Samuti on biotehnoloogia avaliku sektori poolne toetus eriti teaduse finantseerimises märgatav võrreldes teiste valdkondadega. Samas on biotehnoloogia tema kvaliteeti arvestades ilmselgelt arendustegevuse rahastamise osas alafinantseeritud. Teiseks, rahvusvaheliselt tugevad teadusvaldkonnad nagu keemia ja keskkonnateadus on teaduse poolel tõenäoliselt alafinantseeritud ning keemia eraldiseisvalt (vt joonis 8) ja keskkonnateadus on ka arendustegevuses alafinantseeritud. Need valdkonnad on aga Eesti tehnoloogilise arengu seisukohalt äärmiselt olulised. Kuna paljud ülal välja toodud tööstuse tehnoloogilised probleemid (näiteks puidu-, paberi-, tekstiilitööstuses) on kas täna või lähitulevikus just nende teadusvaldkondade poolt lahendatavate kitsaskohtadega silmitsi. Nende madal- ja kesktehnoloogia sektoritega seostub suur osa Eesti tööstuse lisandväärtusest ning ekspordist. Teisalt on aga just needsamad teadused ja tehnoloogiad juba täna ja eriti lähiaastatel ning -aastakümnetel ülioluliseks ühenduslüliks traditsioonilise tööstuse ning kõrgtehnoloogilise biotehnoloogia vahel. Ainuüksi keemiatööstuses võib biotehnoloogia osa kasvada aastaks 2010 \$160 miljardini läbimüügist (Herrera 2004, 671; pikemalt Tiits *et al.* 2004). Sisuliselt on keemiatööstus ja keskkonnateadused Eestis täna tugeva (biomeditsiinalase) biotehnoloogia arengu kogu riigi elatustasemele võimaliku positiivse mõju võti: nende valdkondade kaudu on võimalik Eesti madal- ja kesktehnoloogilise tööstuse edasine oluline moderniseerimine ning siseriiklik klasterdumine ehk kõrgema lisandväärtuse teke. Seega peaks just need valdkonnad moodustama Eesti innovatsioonipoliitika ühe

Joonis 8. Eesti T&A projektide rahastamine, 2001-2003, valdkondade osakaal kogu projektid arvust (%).³⁰



Allikas: EAS (www.eas.ee).

nurgakivi. Kolmandaks, rahvusvahelises teaduses mitte nii tugevad infotehnoloogia ja inseneriteadus on olulised nii teaduse kui arendustegevuse rahastamises, kuna tegemist on tehnoloogilist paradigmat toetavate tehnoloogiatega (vt Perez 2002). Neis valdkondades on oluline teadusliku kompetentsi tõus, vastasel juhul on Eestil väga keeruline infotehnoloogia valdkonnas väljuda odavast alltöövõtja staatusest (vt Kalvet 2004). Neljandaks, Eesti T&A rahastamises on kõik Teadmistepõhises Eestis välja toodud valdkonnad olulisel kohal.

Siia lisandub asjaolu, et Eesti T&A rahastamine on oluliselt avaliku sektori keskne, erinevalt arenenud riikidest pärineb Eestis ainult kolmandik T&A rahastamisest erasektorist³¹ (joonis 10).

Siit järeldub kaks olulist nähtust: esiteks ei motiveeri Eesti innovatsioonipoliitika oluliselt erasektorit T&Ase investeerima ning teiseks on otsestest avaliku sektori innovatsioonipoliitika meetmetel väga oluline kaal.

4. Eesti innovatsioonipoliitika meetmed

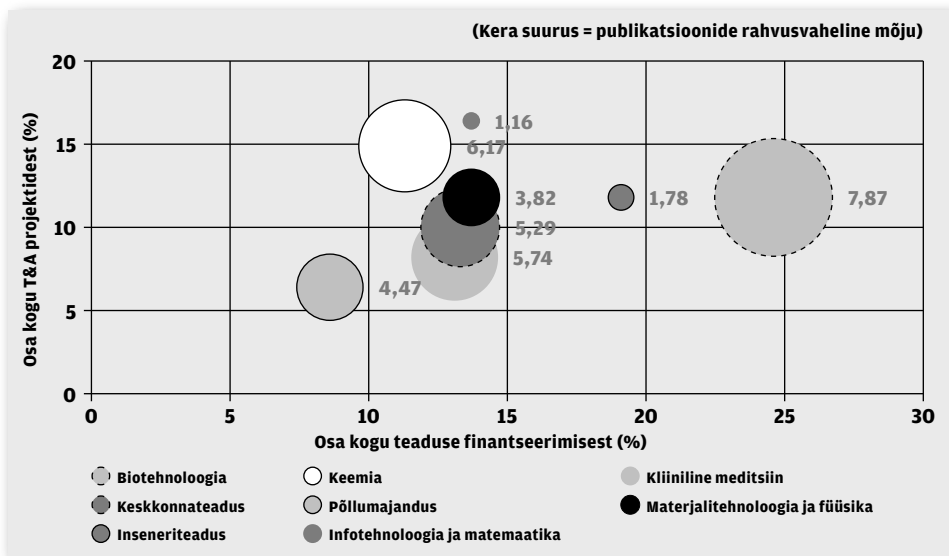
Euroopa Liiduga liitumisel avanesid Eestile ka struktuurifondid, mille olemuseks on võimaldada vähemarenenud riikidele oma olukorrale ja vajadustele vastavalt prioriteete seada.³² Tänapäeval on sisuliselt kõik Eesti innovatsioonipoliitika meetmed struktuurifondide poolt (osaliselt) rahastatud. Suur osa nendest meetmetest on kogunenud EASi kätte. Väga

30 – IT infotehnoloogia; BT biotehnoloogia; MT materjalitehnoloogia; TMT toote ja materjalitehnoloogia; EK energia ja keskkonnatehnoloogia; ME meditsiin, meditsiinitehnika; PM põllumajandus; E elektroonika; PKT põlevkivi-keemia, -tehnoloogia; K keemia; M muu; TT toiduainetehnoloogia; TET tekstiilitehnoloogia; ET ehitustehnoloogia; JE jõuelektroonika; TOT tootmistehnoloogia. Siit puuduvad nii tippkeskuste finantseerimine kui ka arenduskeskuste finantseerimine ning samuti SPINNO programmi rahastamine, kus 2001-2003 finantseeriti projekte 36 milj kr ulatuses ning 2004-2007 on kavandatud finantseerimise mahuks 65 milj kr (www.eas.ee).

31 – Haridussektori statistika ning rahvusvahelise võrdluse jaoks vt Kattel et al. 2004.

32 – Vt Euroopa Nõukogu määrus nr 1260/1999, <http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?dok=T30423&keel=et>.

Joonis 9. Eesti teaduse rahvusvaheline konkurentsivõime ja kodumaine T&A toetus, 2001-2003.³³



Allikas: Allik 2003; EAS (www.eas.ee); ETF (www.etf.ee);
Teaduskompetentsinõukogu 2003; autori arvutused.

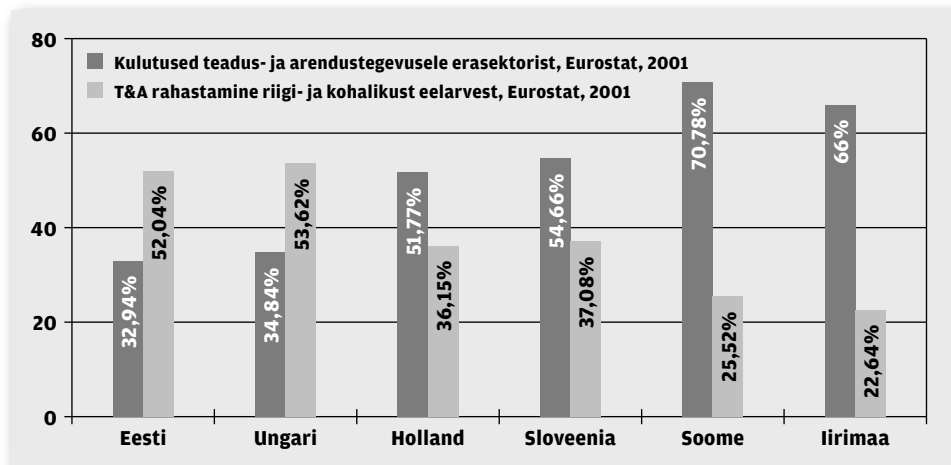
lais laastus saab kokku lugeda 10-12 innovatsioonipoliitika alla käivat meedet, mis toimivad või on käivitunud 2004 aastal.³⁴

Nendest meetmest saab üldistavalt teha järgmised järeldused. Esiteks, hoolimata nii struktuurifondide iseloomust (võimalus seada prioriteete) kui Teadmistepõhises Eestis ette nähtud võtmevaldkondadest, on kõigis siinvaadeldud Eesti innovatsioonipoliitika

33 – Joonise andmed on võrdlemisi pealiskaudsed, kuna erinevad Eesti T&A asutused jagavad valdkondi erinevalt, mis omakorda erineb rahvusvahelisest jaotusest. Biotehnoloogia puhul on publikatsioonide osas liidetud molekulaarbioloogia, farmakoloogia, bioloogia ja mikrobioloogia publikatsioonid; materjaliteaduse puhul on liidetud füüsika ja materjaliteaduse publikatsioonid; infotehnoloogia puhul on liidetud matemaatika ja arvutiteaduse publikatsioonid; keemia T&A toetuste puhul on loetud ka põlevkivikeemia toetused; kliinilise meditsiini all loetakse T&A toetuse all meditsiini ja meditsiinitehnoloogia valdkondi; keskkonnateaduse all loetakse energia- ja keskkonnatehnoloogia T&A toetusi; põllumajanduse all loetakse taime- ja loomateaduse publikatsioone. Teaduse finantseerimise (ETF) ja HTMi sihtfinantseerimine 2001-2003) loetakse: täppisteadused infotehnoloogia all; biotehnoloogia all loetakse nii keemia ja molekulaarbioloogia kui ka bio- ja geoteadused; keskkonna all loetakse bio- ja geoteadused; materjaliteadus täppisteaduse all; inseneriteadus tehnika teaduse all; keemia loetakse keemia ja molekulaarbioloogia all. Publikatsioonide rahvusvaheline mõju baseerub Allik 2003 poolt ISI Essential Science Indicators andmebaasis 2002 aasta novembri seisuga kogutud andmetel.

34 – Kõik on kättesaadaval EASi kodulehel www.eas.ee ning avaldatud Riigi Teatajas. Siin on vaadeldud järgmisi meetmeid: „Alustavate ettevõtjate startitoetus”, majandus- ja kommunikatsiooniministri 13. aprilli 2004. a määrus nr 75; „Ettevõtluse infrastruktuuri arendamise toetamine”, majandus- ja kommunikatsiooniministri 13. aprilli 2004. a määrus nr 72; „Spinno programm”, majandus- ja kommunikatsiooniministri 3. mai 2004. a määrus nr 122; „Teadus- ja arendustegevuse projektide toetamine”, majandus- ja kommunikatsiooniministri 13. aprilli 2004. a määrus nr 73; „Nõustamistoetus”, majandus- ja kommunikatsiooniministri 13. aprilli 2004. a määrus nr 74; „Ekspordiplaani programm”, majandus- ja kommunikatsiooniministri 7. juuni 2004. a määrus nr 145; „Koolitustoe- tus”, majandus- ja kommunikatsiooniministri 15. juuni 2004. a määrus nr 154; „Turismi tootearendus ja turundus” „Eesti kui reisisihi tuntuse suurendamine”, majandus- ja kommunikatsiooniministri 7. mai 2004. a määrus nr 126; „Piirkondade konkurentsivõime tugevdamise programm”, siseministri 11. juuni 2004. a määrus nr 36; ettevõtete in- novatsiooniteadlikkuse programm, määrus koostamisel. Tehnoloogia arenduskeskuste programm on kättesaadaval EASi kodulehel. Riskikapitali fond on arutluse all, vt Zernicke 2003.

Joonis 10. Kulutused T&A-le era- ja avalikus sektoris (%).



Allikas: Eurostat.

meetmeis võimalik leida ainult üks prioriteetvaldkond – turism. Kõik ülejäänud meetmed väldivad igasugust prioriteetsete valdkondade esiletoomist või muul moel rahastamise suunamist. Ometi peaks innovatsioonipoliitika sisuliselt ainsaks eesmärgiks olema prioriteetide seadmine. Teiseks, kõik meetmed on üheselt konkurents- ning partnerlusepõhised. Viimane tunnus tuleneb EL-i struktuurifondide rahastamisest, kus partnerlus poliitikakujundamisel, elluviimisel kui ka hindamisel on möödapääsmatu. Kolmandaks, meetmete kitsamaks eesmärgiks on kõrgtehnoloogia valdkondade teadlaste ning ettevõtjate kokkuviiimine ning seeläbi teaduse saavutustele nii turu kui ka konkurentsi tekitamine. See eeldab aga tugevat patenteerimist teaduse poolelt, mida aga Eestis sisuliselt ei eksisteeri (vt Götzfried 2004, 6). Eestis on väga vähe sellised patenteeritud kõrgtehnoloogilisi teadussaavutusi, mida turule viia. Teisalt on ainuüksi Eesti turg kõrgtehnoloogiliste lahenduste jaoks tõenäoliselt ka sisuliselt liiga väike.

Samas on otsesed ettevõtlustoetuskeemid, neljandaks, suunatud kas infrastruktuurile või koolitusele. Traditsioonilise tööstuse ettevõtjal on sisuliselt väga keeruline leida avaliku sektori toetust T&A tegevusele. Viiendaks, eriti T&A rahastamise killustatus ning mahud on leidnud mitmesugust kriitikat, viidates asjaolule, et sisuliselt saavad mitmest eri allikast rahastatud ühed ja samad või sarnased projektid (Zernicke 2003; Reid ja Kurik 2003; PREST 2003). Sisuliselt kordub ka arendustegevuse rahastamisel teaduse rahastamise olukord: avaliku sektori finantseerimine toimub mitme erineva meetme abil, killustades vahendeid ning tõstes administreerimiskulusid, mille läbi saadav T&A finantseering on sisuliselt põhitegevuse kulude katmise lisaallikas, mitte uute projektide tekke põhjustaja.

Sisuliselt on tekkinud olukord, kus nii teaduse kui arendustegevuse rahastamisel ning teaduse kvaliteedis on tugevalt positsioneerunud Teadmistepõhise Eesti kolm võtmevaldkonda (infotehnoloogia valdkond on küll teaduse kvaliteedilt ülejäänud kahest oluliselt nõrgem); teisalt on tänaseks kõik innovatsioonipoliitika meetmed omandanud väga tugeva konkurents- ning turupõhise otsustuskeemi. Viimasele on aga väga keeruline mingisugust põhjendust leida, kuna teaduslikult tugevad valdkonnad (näiteks biotehnoloogia) saavad ka olulist arendustegevuse toetust ning samas on reaalses majanduses eksisteerivad probleemid – millest annavad tunnistust ülalkirjeldatud tööstuse arengu- ning kogu

majanduse ekspordiprobleemid – sisuliselt ilma igasuguse tähelepanuta jäetud. Selle asemel on loodud skeemid, mis tingivad teaduslikult tugevatele uurimisrühmadele vajaduse mitmelt erimeetmelt finantseerimist taotleda. See omakorda tõstab nii avaliku kui erasektori administreerimiskulusid ning tekkinud konkurents T&A finantseerimismeetmele on sisuliselt kunstlik. Kokkuvõtvalt on avalik sektor sisuliselt vabatahtlikult loobunud kõikidest võimalustest suunata nii avaliku sektori kui erasektori T&A tegevust.

Meetmete fookus, viia kokku teadus ning ettevõtlus, koondub eelkõige ülikooli teadlaste motiveerimisele ettevõtlusega tegelema. Samas on ettevõtlus see, kellele pole sisuliselt Eestis üleüldse suunatud mingisuguseid meetmeid, mis motiveeriks neid investeerima T&A projektidesse. Ettevõtja jaoks on täna innovatsioon ning T&A tegevus liiga kallis ja riskantne ning avalik sektor ei tee sisuliselt mitte midagi, et neid riske maandada. Vastupidi, avaliku sektori poolne ettevõtluse motivatsioon suunab ettevõtja peaaegu paratamatult lühiaegse konkurentsielise – odav tööjõud ning ressurss – ärakasutamisele: majanduskeskkonna edendamiseks nähakse võimalusi ainult maksukoormuse alandamises. See samm saab ainult ressursi odavnemisele, mitte aga lisandväärtuse või tootlikkuse kasvule viia ning kokkuvõtvalt lisavad sellised sammud oluliselt riske niigi tugevatele Eesti majanduse välistele piirangutele. Eesti riigi roll innovatsiooni edendamisel on sisuliselt olematuks muutunud ning teinud seega ka jätkusuutliku arengu sisuliselt võimatuks. Saab olla ainult juhus, kui Eesti innovatsioonipoliitika toetab tuleviks Eesti ettevõtjate suundumist kõrgema lisandväärtusega sektoritesse ning suurendab majanduse ekspordivõimet.

5. Miks on Eesti innovatsioonipoliitika selliseks kujunenud?

Saab välja tuua kolm omavahel tihedalt seotud põhjust, miks Eesti innovatsioonipoliitika on just selliseks kujunenud. Esiteks, nagu üks kõrge innovatsioonipoliitika ametnik väitis: „kust peab riik teadma” millist valdkonda, miks ja millal toetada. Sellisele äärmuslikule turuideoloogiale, mis on olnud Eesti majanduspoliitikale omane kogu taasiseseisvusperioodil – mis on samas teravaks kontrastiks Teise maailmasõja eelsele Eesti poliitikale³⁵ –, lähenemine loob innovatsioonipoliitikas aga kunstliku konkurentsi ning riigi rolli eitamiseni. Teiseks, Eesti innovatsioonipoliitika kujunemisele on väga tugevat mõju avaldanud Soome eeskuju.³⁶ Eesti innovatsioonipoliitika on tõepoolest järginud Soome 1990ndate innovatsioonipoliitika meetmeid (näiteks EAS arendustegevuse toetamine; programmi- line lähenemine meetmetele; turusignaalide ning partnerluse rõhutamine), ent siin on poliitika ülekandmises toimunud kaks olulist viga. Esiteks on Soome alates 1960ndatest väga agressiivseid T&A poliitikad rakendanud, kus avalikult sektoril on väga suur roll olnud ning see löi olulise eelduse suhteliselt tugeva majanduse vajadustega kursis oleva T&A tekkele. Teiseks põhinevad Soome tänased innovatsioonipoliitika programmid nn sotsiaalsetel ja majanduslikel signaalidel, mis viitab nii tugevasti organiseerunud tsiviilühiskonnale, teaduse kui ka tööstuse olemasolule (Lemola 2003). Eesti tänane teadus, ühiskond ja majandus ei täida kumbagi eeldust.³⁷ Alafinantseeritud ja killustatud T&A süsteemile on mõttetu lisada üha uusi konkurentsi õhutavaid meetmeid, kui konkurents sisuliselt puudub ning ettevõtluse huvi on kardinaalselt erinev.

35 – Eriti tollase rahandusministri, Karl Selteri roll Eesti tööstuse arendamisel on tähelepanuväärne, vt Kõll ja Valge 1998.

36 – Vt ka tollase haridusministri Tõnis Lukase ning Raul Malmsteini (tollal Majandusministeeriumi asekaitsler) ettekandeid Riigikogus, tutvustades Teadmistepõhist Eestit, 6. detsember 2001. (Riigikogu Stenogramm, VI istungjärk, 6 detsember 2001, www.riigikogu.ee)

37 – „Me ei saa Soome teadus- ja arendustegevuse struktuuri otse üle võtta, selleks ei jätku ei raha ega inimesi”, Raul Malmstein 6. mai Äripäevas (2004)

Seega on Eesti innovatsioonipoliitikale omane tugev turu ning sama tugev partnerluse idee (ülikoolid ja ettevõtlus): „selgitage omavahel vajadused ja prioriteedid välja ning siis tulge meie juurde”, nii väitis üks Eesti innovatsioonipoliitika ametnik ühele tööstuse assotsiatsioonile. Neid mõlemaid võimendab oluliselt EL-i struktuurfondide kasutuselevõtt, mis on Eesti puhul eelkõige esimese, turumehhanismide kasutamise mõju all.

Sisuliselt näeme, kolmandaks, Eesti innovatsioonipoliitikas moodsate haldusuuenduste esilekerkimist, mida on lühidalt kokku võetud valitsemise (*governance*) nime alla. Valitsemine on ideoloogiline suund avaliku sektori reformimisel, mis on jõudsalt esile kerkinud eriti 1990ndatel ning tähistab avaliku poliitika tegemise vormi, kus rõhk asetatakse eelkõige kolme sektori koostööle (avalik, era- ning mittetulundus sektorid) ning turumehhanismide rakendamisele avalikus poliitikas.³⁸ Oluliseks õppetunniks haldusuuenduste rakendamisel on saanud riigiametnike kompetentsi tõstmise vajadus ning avaliku sektori struktuuride tugevdamine (Schick 2003).

Eesti innovatsioonipoliitikas on riigivalitsemise ideoloogia mõlemad pooled tugevasti esindatud. Samas on ilmselt õige väita, et selline ideoloogia ja poliitikate ülekandumine on olnud eelkõige tahtmatu. Ometi on just selles peamised põhjused, miks Eesti innovatsioonipoliitikal ei ole sisulisi võimalusi Eesti majandusarengule kaasa aidata. Sisuliselt ükski innovatsioonipoliitika element ei õigusta ennast: Eesti innovatsioonipoliitika ei motiveeri ettevõtjaid panustama kõrgema lisandväärtusega ning tehnoloogia ja oskuste rohketesse valdkondadesse.

Ülaltoodust lähtuvalt peaks Eesti innovatsioonipoliitika meetmed lähtuma esiteks prioriteetidest, mis lähtuksid nii Teadmistepõhise Eesti võtmevaldkondadest kui olemasoleva tööstuse tehnoloogilistest kitsaskohtadest;³⁹ samuti peaksid meetmed olema oluliselt enam ettevõtjale suunatud. Teiseks, oluliselt peaks vähendama T&A rahastamise killustatust. Eelkõige, kolmandaks, tuleb aga oluliselt panustada innovatsioonipoliitika ametnike koolitusse, sest avaliku sektori võime luua poliitikaid ning neid rakendada sõltub eelkõige ametnikest.

38 – Valitsemise kohta avalikus halduses vt eelkõige Peters ja Savoie 1994, Minztberg 1996, Peters ja Pierre 1998, Drechsler 2003, Suleiman 2003, Hood ja Peters 2004. Hea valitsemise ning valitsemise kohta vt Drechsler 2004.

39 – Vt siin juba Hernesniemi 2000, 56.

Kasutatud kirjandus

Allik, Jüri (2003). „The quality of science in Estonia, Latvia, and Lithuania after the first decade of independence”. *Trames* 7: 40–52.

Archimedes(2002). *Estonian Participation in the European Union Fifth RTD Framework Programme (FP5)*. Tartu: Archimedes.

Bowlby, Geoff ja Michael Trant (2002). „Agricultural employment and productivity trends, observations and measurement methods”. OECD.

Drechsler, Wolfgang (2003). *Managing Public Sector Restructuring*. Inter-American Development Bank, Regional Policy Dialogue, Public Policy Management and Transparency Network.

Drechsler, Wolfgang (2004). „Governance, good governance, and government: the case for Estonian administrative capacity”, käesolevas väljaandes.

Eesti Pank (2004). *Eesti Panga 2003. aasta aruanne*. Tallinn: Eesti Pank.

Götzfried, August (2004). *High-technology and Knowledge-intensity leading to more Value added, Innovation and Patents*, Statistics in focus, Science and Technology, 8, Eurostat.

Havlik, Peter (2002). „Restructuring of CEE Manufacturing Industry”. Vienna Institute for International Economic Studies, käsikiri.

Havlik, Peter (2003). „Central and East European Industry in an Enlarged EU”. Vienna Institute for International Economic Studies, käsikiri.

Hernesniemi, Hannu (2000). *Evaluation of Estonian Innovation System*. Tallinn: Phare.

Herrera, Stephan (2004). „Industrial biotechnology – a chance at redemption”. *Nature Biotechnology* 22: 671-675.

Hood, Christopher ja Guy B. Peters (2004). „The middle aging of new public management: into the age of paradox?”. *Journal of Public Administration Research and Theory* 14: 267-282.

Kaasik, Ülo (2003). *Eesti eksporditoodete lisandväärtus*. Eesti Panga Toimetised nr 3. Tallinn: Eesti Pank.

Kalvet, Tarmo (2004). *The Estonian ICT Manufacturing and Software Industry: Current State and Future Outlook*. Institute for Prospective Technological Studies – Directorate General Joint Research Centre, European Commission: Sevilla.

Kattel, Rainer ja Riivo Anton (2004). „Estonian Genome Foundation and Economic Development”. *Trames* 8: 106-128.

Kattel, Rainer, Tarmo Kalvet, Marius Kuningas (2004). *Teadmistepõhine majandus ning infotehnoloogiaalane kõrgharidus: hetkeolukord ning väljakutsed haridussüsteemile aastani 2008*. Tallinn: PRAXIS ja Eesti Infotehnoloogia Sihtasutus, ettevalmistamisel.

Kurik, Sirje, Rünno Lumiste, Erik Terk, Aavo Heinlo (2002). *Innovation in Estonian Enterprises 1998-2000, Community Innovation Survey 3*. Tallinn: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

Köll, Anu Mai ja Jaak Valge (1998). *Economic Nationalism and Industrial Growth. State and Industry in Estonia 1934-39*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.

Kuhnert, Ingo (2004). *An Overview of the Economies of the New Member States*, Statistics in focus, Economy and Finance, Theme 2, 17, Eurostat.

Lall, Sanjaya (2000). „The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1985–98”. *Oxford Development Studies*, 28 (3): 337-369.

Lemola, Tarmo (2003). „Transformation of Finnish Science and Technology Policy”. *Science Studies* 16: 52-67.

Mintzberg, Henry (1996). „Managing Government – Governening Management” *Harvard Business Review* 74: 75-83.

Mittag, Hans-Joachim (2004). *Labour Costs in Europe 1996 - 2002*, Statistics in focus, Population and Social Conditions, 9, Eurostat.

OECD (1992). *Technology and the Economy. The Key Relationships*. Paris: OECD.

OECD (2003). *Agricultural Policies in OECD Countries: A Positive Reform Agenda*. Policy Brief, June 2003. Paris: OECD.

Paternoster, Anne (2004). *Minimum Wages EU Member States, Candidate Countries and the US*, Statistics in focus, Population and social conditions, 10, Eurostat.

Perez, Carlota (2002). *Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*. Edward Elgar Publications.

Peters, B. Guy ja Jon Pierre (1998). „Governance without government? Rethinking public administration” *Journal of Public Administration Research and Theory* 8: 223-244.

Peters, B. Guy ja Donald J. Savoie (1994). „Civil service reform: misdiagnosing the patient”, *Public Administration Review* 54: 418-426.

PREST (2003). *Assessment of the Estonian Research Development Technology and Innovation Funding System*. Manchester: PREST.

Põllumajandusministeerium (2002/2003). *Põllumajandus ja maaelu areng. Ülevaade 2002/2003*. Kättesaadav <http://www.agri.ee/trykised/aastaraamatud/aastaraamat2003.html>.

Reid, Alasdair ja Silja Kurik (2003). *Optimising the design and delivery of innovation policy in Estonia: an evaluation of policy instruments for intensifying business innovation*. Innovation Studies, 4, Tallinn: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

Reinert, Erik S. (1994). „Competitiveness and its Predecessors – a 500-year cross-national perspective”. *STEP Report Series*. Oslo: STEP.

Reinert, Erik S. (1999). „The Role of the State in Economic Growth”. *Journal of Economic Studies* 26: 268-326.

Rodrigues, Maria João (2004). „Introduction: for a European strategy at the turn of the century”, raamatus Maria João Rodrigues (toim.) *The New Knowledge Economy in Europe, a Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion*, Cheltenham: Elgar, 1-27.

Schick, Allen (2003). „The performing state: Reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not”. *OECD Journal on Budgeting* 3: 71-103.

Schumpeter, Joseph A. (1939). *Business Cycles. A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process*, Philadelphia, PA: Porcupine Press.

Schumpeter, Joseph A. (2002). „The economy as a whole. Seventh Chapter of *The Theory of Economic Development*”. *Industry and Innovation*, 1/2: 93-145.

Sinani, Evis ja Klaus Meyer (2001). „Identifying Spillovers of Technology Transfer from FDI: The case of Estonia”. Copenhagen Business School.

Sneijers, Petra (2004). *Industry and construction in the New Member States and Candidate countries*, Statistics in focus, Industry, Trade and Services, 23, Eurostat.

Suleiman, Ezra (2003). *Dismantling democratic states*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Teadmistepõhine Eesti. Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia 2002–2006. RT I 2001, 97, 606.

Teaduskompetentsinõukogu (2003). *Aruanne 2001-2003*. Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium.

Tiits, Marek, Rainer Kattel, Tarmo Kalvet ja Rein Kaarli (2002). *Eesti majanduse konkurentsivõime ja tulevikuväljavaated. Teadus- ja arendustegevuse ja innovatsiooni poliitika ülevaade*, Eesti Vabariigi Teadus- arendusnõukogu, Tallinn: TAN. Kättesaadav <http://www.tan.ee/tan/et/doc/Index/istung/tan44/>.

Tiits, Marek, Rainer Kattel, Tarmo Kalvet (2004). *Made in Estonia. The Wealth of the Nation*, Tartu, ilmunas.

Äripäev (2004). „Eesti on innovatsiooni osas alles tee hakul”, 6. mai, 8.

Zernicke Group (2003). *Research on feasibility and design of a government support scheme to improve the access of enterprises to venture financing in Estonia*. Tallinn: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Kättesaadav <http://www.mkm.ee/index.html?id=3336>.

DISKUSSIOON VALITSEMISEST JA HEAST VALITSEMISEST EESTIS

Diskussantidelt paluti arutlust kuulnud ettekannete pinnalt valitsemise ja hea valitsemise väljakutsete üle tänases Eesti ühiskonnas – nii Eesti poliitilisel, administratiivsel kui ka ettevõtlusmaastikul. Eelnevalt oli diskussantidel palutud mõelda, kas ja kuidas on muutunud riigi juhtimine viimastel aastatel? Millised on riigi, erasektori ja mittetulundussektori tänased rollid ühiskonna juhtimisel - nii otsuste tegemisel kui avalike teenuste osutamisel? Konverentsist osavõtjatel oli võimalus ka ise diskussioonis kaasa lüüa ning küsimusi esitada.

Mall Hellam:

Head konverentsist osavõtjad, mul on hea meel, et täna räägitakse nii olulisest asjast nagu hea valitsemine. Viimasel ajal on hea valitsemine muutunud populaarseks sõnapaariks, millest vist esimest korda häälekalt Eesti avalikkuse ees rääkis Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit (EMSL), kes korraldas sel teemal eelmise aasta sügisel oma aastafoorumi.

Nagu prof Drechsler ka väga õigesti mainis, on paljude inimeste sooviks kuulda, milline on vabaühenduste roll hea valitsemise mudelis või hea valitsemise paremaks tegemisel. Hea valitsemise tähendusest on räägitud palju ja põhjalikult, nii teoreetiliselt kui praktiliselt. See tähendab põhimõtteliselt läbipaistvust, poliitikate efektiivsust, tõhusust ja paljusid häid omadusi. Paljude arvates on oluline kaasamine ning sellest rääkis detailselt ka prof Kattel, kes tõi konkreetse poliitika näite kaasamise tänasest reaalsusest. Ta nimetas tabavalt, et Eestis soovitavad nii ametnikud kui poliitikud enne omavahel kokku leppida ja siis tulla ja esitada sellest



Konverentsi ettekannetele järgnes paneeldiskussioon, kus said sõna Eesti poliitikud, ettevõtjate ja mittetulundussektori esindajad. Diskussiooni modereeris **Vello Pettai** (Tartu Ülikool/PRAXISE Nõukogu esimees). Paneelis osalesid **Urmas Reinsalu** (Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees, Res Publica), **Eiki Nestor** (Riigikogu liige, SDE), **Enn Veskimägi** (AS Standard, Eesti Töandjate Keskliidu volikogu esimees), **Erki Mölder** (AS Quattromed, Eesti Biotehnoloogia Liidu esimees) ja **Mall Hellam** (Avatud Eesti Fond).

ülevaade. Või kui räägitakse kodanikualgatuses, siis palutakse nimetada kolmanda sektori pea ehk minister, et temaga rääkida kõigest, millest kolmas sektor huvitub. Nii see kindlasti ei käi. Kaasamisel on oma kindlad vormid, mis kindlasti arenevad demokraatia enda arenemise käigus.

Kaasamisemudeleid, mis tegelikult on kaasaegse hästi funktsioneeriva riigi aineseks, on mitmeid. Kaasamise ja väga otsese demokraatia mudelina on püütud propageerida referendumeid, mis siiski maailmas populaarsust kaotavad, kuna nad on poliitikute poolt manipuleeritavad ega anna selget pilti rahva ja huvigruppide tegelikest soovidest. Erinevate mudelite all võib mõista ka avalikke kuulamisi, kodanike foorumeid, koostöökogusid, nõuandvaid kogusid. Meil on neid asju ju ka ning võib leida nii mõnegi teema juures aukodanike foorumeid jms. Siin peame siiski jälgima, kuidas neid arutelusid kasutatakse. Tegelikult puudub Eestis struktureeritud konsulteerimiste ja läbirääkimiste alus. Kui rääkida näidetest, kuidas poliitikutel on püüdnud mingisuguseid kanaleid tekitada, siis kena näitena võib tuua Kaubandustööstuskoja kui ka Eesti Tööandjate Keskliidu (ETTK) koostöölepingu valitsusega, mis pole ju üldse halb. Samas me näeme, et suur hulk erinevaid sihtgrupe on sellest suurest õnnest ilma jäänud, nagu väikese- ja keskmise suurusega ettevõtete ühendused või erinevate valdkondade esindusorganisatsioonid, kes sooviksid lepinguid, et nendega konsulteeritaks poliitikate algetapis ja nende arvamusi võetaks arvesse.

Paljuski on kaasamine täna formaalne. Aga mis võiks olla siis see võluvits või väljapääs – luuakse suhteliselt ühtsed alused, kuidas ja kellega konsulteerida. Selge on see, et mitte iga vabaaühendus ei ole võimeline kaasa rääkima otsustusprotsessides. Need on mitmel maal olemas, nendega saab tutvuda ning miks mitte ka üle võtta. Euroopa Parlamendil, Komisjonil ning – et mitte jääda väga negatiivseks – ka Eestis on mitmeid näiteid, mille peale heatahtlikuma pilguga vaadata, kus on püütud leida neid arvamusi, et ühtse poliitikakujundamisele kaasa aidata. Viimane hea näide on VV EL poliitikate põhialused, mis saadeti paljudele mittetulundusühingutele (MTÜ) konsulteerimiseks. Oluline on rõhutada, et seda ei tehtud formaalselt – dokument saadeti välja –, vaid kommentaare oli võimalik näha kokkuvõtlikus dokumendis ning iga ettepaneku juures oli võimalik näha, kas see kommentaar oli lisatud dokumenti või mitte ning kui ei, siis miks mitte. See oli üks hea näide, millest võiks kogu avalik haldus Eestis õppida. Loodetavasti arenevad sellised läbirääkimised huvigruppidega edasi. Siin on ka selge alus olemas, kuna 2002.a. detsembris võttis Riigikogu vastu Eesti Kodanikuühiskonna Arengukontseptsiooni (EKAK), mille üks eesmärk on tekitada ka Eestis struktureeritud konsulteerimise- ja läbirääkimiste aluste kogum avaliku võimu ja huvigruppide vahel. Kuna selle dokumendi rakendamiseks on loodud ka VV ühiskomisjon, mis selle kallal töötab, siis on lootus, et see hea asi kunagi valmis saab ning avalik sektor seda ka rakendama hakkab. Seda, et kaasamine on oluline, näitab ka see, et Euroopa Komisjoni poolt välja antud Euroopa valitsemise ja juhtimise valge raamat algab Hiina vanasõnaga – räägi mulle ja ma unustan, näita mulle ja ma jätan meelde, kaasa mind ja ma mõistan. Ma arvan, et seda tahame me kõik, et me mõistaksime poliitikaid ühte moodi.

Vello Pettai:

Siit siis kindel sõnum, et üks osa heast valitsemisest on kaasamine ja ma jätkaksin selle sõnumiga minnes nüüd ettevõtlussektori juurde. Palun Eesti Tööandjate-ja Tööstuse Keskliidu volikogu esimees Enn Veskimägi.

Enn Veskimägi:

Kui rääkida heast valitsemisest, siis tegelikult on meil on olnud suhteliselt hea valitsemine kõik need iseseisvusaastad – meil on olnud parempoolne valitsemine ja oleme olnud väga edukad ja kiired. Oleme kiirelt edasi läinud, laias laastus oleks nagu kõik hästi. Eelkõneleja mainis ettevõtlusorganisatsioon, mida veel aasta tagasi oli neli ning mida täna oleme üritanud kaheks suureks koondada. Eesti on lihtsalt liiga väike, et lubada luksust. Eelmise valitsusega jõudsime tõesti koostöömemorandumini, kus enamust Eesti ettevõtlust sai oma muredest rääkida valitsuse tasandil. Kahjuks pean ütlema, et ega see kõik ikkagi nii libedalt ei läinud. Korduvalt käisime ühtede ja samade probleemidega koos, korra aasta jooksul õnnestus tagasi saada ka ühe protokoll. Loodame, et praeguse valitsusega läheb libedamalt, kaks korda oleme kohtunud ja kolmas kord on järgmisel esmaspäeval. Aga lihtsalt näitena tooksin siia juurde hariduse probleemi, mille reformimisest on minu mälu mööda räägitud kaheksa aastat. Erinevad ministrid on erinevate valitsuste ajal koostanud erinevaid arengukavasid, tükki kaheksa vist, aga ühegagi ei saa alustada. Meie mure on see, et kõik arengukavad hakkavad järgmisest aastast. Kogu tekst on hästi lahti kirjutatud, aga 2005.a kui arengukava stardib, on kohalikud valimised. Kahtlen, kas on võimalik kutseharidusreformi läbi viia samal sügisel. Sellele järgnevad parlamendivalimised, jälle ei saa teha. Presidendivalimised – jälle segab. Reformide tsükli segab korrelatsioon valimistega, mis kogu aeg haakub. See on kõige piltlikum näide sellest protsessist. Teine probleem on see, et Eesti ettevõtted ei ole kõige paremini organiseerunud. Täna on meil küll väike- ja keskmise suurusega ettevõtete organisatsioon, samas suurem osa on neist liikmed ka läbi Kaubandustööstuskoja. Kui meil loetakse 26-28 000 registreeritud ettevõtet, siis organiseerunud neist on napilt 10%. Aga meie organisatsioonid on samamoodi – meie neid rahastame ja ise finantseerime nende tegevust. Kui 10%, finantseerib, aga 90% saavad seda kasutada, siis ükskõik missuguse eelnõu läbivaatamisel ei jätku meil lihtsalt seda jõudu. Üks näide: veebruaris või märtsis teatas valitsus või parlament, et 60 või oli see isegi 80 seadust tuleb vastu võtta ning meil oli tõsine hirm, et me ei jõua. Tihti tuleb eelnõu, kus palutakse meie arvamust, kusjuures dokument tuleb reedel ning esmaspäevaks on vaja anda aramus. Selliste reeglite juures me lihtsalt ei jõua kaasa mängida, sellepärast on meie eesmärk täna kaasata võimalikult palju ettevõtteid oma organisatsiooni- desse, et selle läbi oleks väljund ning kõigi probleemid saaksid mingil moelgi lahenduse.

Vello Pettai:

Mõtetega majanduse poole pealt jätkab Erki Mölder.

Erki Mölder:

Kõigepealt ütleksin, et moderaatoril on raske töö. Üks räägib kapsast, teine kartulist, kolmas veel millestki muust. Mina räägiksin natuke innovatsioonist. 2002.a. lugesin läbi Teadmistepõhise Eesti ja sain sellise sõnumi, et riik soovib firmadel võtta teadmisi ja teadmistulemisi kasutusele võimalikult koheselt pärast seda, kui nad on teaduslaboritest välja tulnud. Mida see tähendab? Selle asemel, et konkureerida tööstusega, mis on suhteliselt aeglase tsükliga ja kus tehnoloogia on paika pandud ja kus tehnoloogilise konkurentsi eelis on pikaajaline, soovitatakse minna tööstusharusse, kus protsessid käivad kiiresti. Lugesin niisiis sellest mõttest välja, et riik võtab endale kohustuse tulla appi või ühesõnaga toetada neid tegevusi. Oma firmaga alustasime 1990.a. ja siiani töötame. Riigi tasemel on erinevaid programme, mille elluvija on Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (EAS). Ent vaatame näidet tehnoloogia arenduskeskuste programmi kohta, mis lähtub sellest samast Teadmistepõhisest Eestist. Kõik biotehnoloogia firmad koos teadusasutustega moodustasid 4 konsortsiumi. Kuid kõigepealt venis protsess kaks korda pikemaks kui oli algselt planeeritud. Seejärel puhtalt administratiivsetel põhjustel kukkus konsortsiume välja 3. Kellel olid firmad liiga nõrgad, kellel oli ülikooli roll liiga suur ja kellel oli mõni muu häda.

Ainuke konsortsium, kes sobis, oli see, kellele EAS oli enne andud suure summa, et mitte näidata, et projekt on luhta läinud. Mida sellest järelتان? Programmid, mis viivad poliitikat ellu, ei suuda kajastada Eesti reaalsust. Firmed olid just nii tugevad nagu nad olid, ja see oli teada ka siis kui Teadmistepõhine Eesti Riigikogu poolt vastu võeti. See konkreetne programm ei arvestanud sellega ja ma väidan, et see on läbikukkunud poliitika.

Teine õppetund on seotud ühe meie liikmega, välismaa firmaga, kes asutas siin filiaali ja töötas 3 aastat, et teha osaliselt Eesti suhtes unikaalset programmi HIV viiruse ravimiseks. Firma pöördus Sotsiaalministeeriumi poole palvega neid abistada HIV positiivsete leidmisel, et alustada kliinilisi katseid. Vaja oli selliseid HIV positiivseid, kes ei saa hetkel ravi. Üldiseks infoks, et Eestis on umbes 4000 ametlikku HIV positiivset, kellest 80 saavad ravi. Nädal aega tagasi tuli Sotsiaalministeeriumist vastus, et ettepanek on küll väga huvitav, aga lähtuvalt HIV riiklikust ennetusprogrammist on kõik meie HIV positiivsed ravil. Lihtsalt kommenteerin seda nii, et selle 80 ravi läheb maksma umbes 80 miljonit ning kui me vaataksime 4000 inimese ravi, siis korrutage ise...

Ma jõuan sellisele järeldusele, et viimasel ajal on kõik riiklikud strateegiad tehtud sellisel põhimõttel, et altpoolt tulevad firmed ja ülikoolid ning ütlevad, et riik peaks tegema seda või kohalik omavalitsus toda. Ministeeriumi poolt koostatud komisjon tuleb kokku ja ütleb, et ettevõtjad peavad sellega arvestama. Seega näidatakse lihtsalt üksteisele näpuga ning puudub reaalne rollivõtt sellest, et me võiksime seda teha ja et me tuleme sellesse strateegiasse sisse siis, kui teised võtmeorganisatsioonid võtavad juhtrolli kanda. Ma väidan, et kuni viimase hetkeni seda pole olnud ja see on kõikide poliitiliste dokumentide probleem. Kuna puudub rollivõtt, siis keegi ei tea, mida teha. Eriti täidesaatvad organisatsioonid – EAS, ministeeriumid (nimetan, kuna nendega suhtleme). Väga raske on rääkida inimestega, kuna igaüks on lugenud poliitikadokumenti omamoodi ja puudub see selge kommunikatsioon, kuidas poliitika viiakse täidesaatvasse organisatsiooni, et kõik sellest ühtemoodi aru saaksid. Mina ootaksin riigilt selgelt sõnumit, milline peaks või võiks olla kolmanda sektori roll. Täna eeldatakse, et kolmas sektor tuleb ja tahab midagi. Teisalt jälle tean, et poliitikud ei saa aru, mida tööstus tahab. Ilmselt on see ka Eesti väiksuse probleem, kus on kiire tekkima fenomen, et teada tuntud inimesed räägivad kogu aeg ja kõigi nimel. See lihtsalt tekib ning ilmselt on seda probleemi võimalik liigitada sinna kolmanda sektori organisatsioonide representatiivsuse kontrollimise probleemi alla ja on sellega lahendatav.

Kolmas märkus seostub innovatsioonistrateegia Teadmistepõhise Eestiga ja viitan siinjuures Karl Marxile, kes väitis on olemas 3 tootmiskapitali – inimkapital, finantskapital ja maa. Väga paljud firmed, kes töötavad kiires keskkonnas nagu meie, kus teadus toodab uusi tulemusi, vajavad kiiret inimressurssi, finantsressurssi ja maad, kus toota. Sellised firmed ei tule Eestisse, kui maa, st tootmishoone ehitamine võtab poolteist aastat seoses sellega, et puuduvad detailplaneeringud, üldplaneeringud... Nad ei tule ka siis kui puuduvad sinikraad, kes seda tööd hakkaksid tegema. Välismaalt 10 inimest tuua, see ei ole probleem. Aga meil puudub kvalifitseeritud tööjõud programmide elluviimiseks. Üldjoontes ootaks riigilt ja täidesaatvatelt asutustelt oluliselt komplekssemat lähenemist probleemide lahendamisel, mis on seotud Teadmistepõhise Eesti rakendamisega või teiste eluvaldkondadega.

Vello Pettai:

Aitäh, ma arvan, et mõlemate ettevõtlussektori inimeste sõnavõttudest kostus mitmeid viiteid valitsemise ja poliitika seostele, eriti mis puudutab elu demokraatia tingimustes, kus iga lühikese aja tagant on valimised. Ning teisalt, siis need probleemid, mis puudutavad riigi rolli võttu ning ka riigi sõnumit. Edasi sõna Eiki Nestorile.

Eiki Nestor:

Hea valitsemise all võiks mõista seda, et valitsuse otsused oleksid võimalikud head ja viiksid paremini elu edasi. Sageli mõistetakse selle all efektiivsust, mis kahjuks tänu sellele, et oleme 50 aastat elanud võõras riigis, on meie puhul langenud ühte arusaamaga „mida odavam, seda efektiivsem“. Nt kui sel aastal riigieelarvet tehti, arutas Riigikogu tuletõrjevoolikute teemal, kuna neid ei jätku. Kui nii jätkame, siis jõuame varsti ka autodeni ning lõpuks on küsimus, kellel on vaja sellist tuletõrjet, kes suudab vaid ämbriga depood kaitsta. Õige lähenemine tähendaks, et otsuseid langetaks seal, kus nad tulevad kõige paremad. Selle 10 aasta jooksul on ka poliitikas toimunud nn varjatud võitlus sellel lihtsal põhjusel, et demokraatia protsess on igav ja pole seetõttu pälvinud meedia tähelepanu. On selgelt kaks erinevat lähenemist, kuidas Eestit peaks valitsema. Üks ja valdav lähenemine on selline, mida on esitanud suurem osa meie parempoolsetest erakondadest ja ka Keskerakond, et „iga nelja aasta tagant on Riigikogu valimised, inimesed tulevad ja annavad oma hääle, poliitikud ja erakonnad panevad kokku koalitsiooni ja valitsevad neli aastat. Järgmine kord annavad inimesed selle kohta, kas nad käitusid õigesti või halvasti, hinnangu nelja aasta pärast.“ Ja punkt. On ka teine lähenemine, mida nt mina olen püüdnud ellu viia. Et sellest on vähe, peale selle nelja aasta soovivad inimesed ka muudel hetkedel kaasa lüüa ja ei ole nii, et ainult poliitikud valitsevad. Inimestele on mõttekas anda isegi mitte ainult protokolliline staatus, kaasamine ühiskomisjonidesse, vaid neid on mõttekas viia lausa otsustamise juurde, kui see on õige. Kaks näidet Eesti riigist, kuidas kaasamist on püütud sisse viia. Need näited on nii edukad kui ka mitte-edukad. Üks neist on paar aastat tagasi loodud Töötukassa. Selle sünd oli keeruline, aga see osutus võimalikuks suuresti tänu sellele, et Eesti tööandjad ja ametühingud leppisid lõpuks kokku, kuidas seda kassat peaks juhtima. Tegemist on rahaliselt võimsa kindlustusega, mis maandab riske ja mida juhivad Eesti tööandjad ja töövõtjad. Täna me oleme olukorras, kus seesama küllaltki hästi töölehtakanud efektiivne süsteem võiks laieneda ja ühendada endas ka seda, mida täna tuntakse riigi tööturuteenustena, sest alalises rahavaeguses riigi Tööturuamet on kaotanud usalduse nii töötute kui tööandjate silmis. Kui me räägime integreeritud teenustest, siis oleks õige viia need kaks teenust kokku, et ka riigi tööturuteenused läheksid avaliku-õigusliku juhtimise alla. Kahjuks on kuulda olnud vastupidisest. See lähenemine, mis räägib vastutusest ainult läbi valitsuse, püüab seda kõike uuesti riigistada...ehk teisisõnu, võib-olla on põhjus selles 800 miljonis, mis seal kassas on ja mis on muuseas paremini hoitud kui riigi reservid. Kellelgi on lihtsalt tunne, et keegi teine ilma poliitilise vastuseta, ilma meieta haldab seda raha.

Teine analoogne näide on avalik-õiguslikud haiglad, kus kõik ei ole läinud kõik nii hästi kui kunagi mõeldud sai. Ka seal oli algne mõte selline, et seda juhiks üks väike ravikindluse parlament, kus 5 inimest esindavad maksumaksjaid ehk tööandjaid, 5 inimest ravikindlustatuid ning 5 inimest riiki. Ent nüüdseks see süsteem enam ei toimi, sest nende inimeste teadvusesse ei ole jõudnud arusaam, et tegemist ei ole riigi, vaid osapoolte rahaga. Ehk teiste sõnadega need inimesed, kes esindavad pensionäre, lapsi, puuetega inimesi on kahjuks aastate jooksul muutunud, ning uued, kes on asemele tulnud, pole endale aru andnud, kes on neid sinna delegeerinud otsuseid langetama. On juhtunud see, et kohad on hõivatud hoopis teiste huvide poolt.

Seega ei pruugi kaasamise moment alati leida arusaamist ja vastukaalu ning mingid teised huvid võtavad võimust. Veendunud avatuma ja avalikuma juhtimise poolt olen just seetõttu, et otsuseid langetatakse õiges kohas.

Lõpetuseks veel kaks näidet. Eesti erakondade suhtumist valitsemise protseduuridesse on võimalik näha selle järgi, kes ja kas kirjutas alla ühiskondlikule leppele. Need, kes kirjutasid, kirjutasid alla kodanikuühiskonna ja poliitikute koostööle. Neid komakohti või lauseid kirjutasid kõik osapooled seal ümber, aga ikkagi näitas see teatud laiemat arusaamist valitsemisest. Meil tuleb võidelda varjudega minevikust, varjudega, mis pärinevad meie omast ajast.

Lõpetada tahaks ühe kurva, aga tõestisündinud looga. Eelmise aasta Eesti poliitiline elu kulmineerus teemaga, mis on tuntuks saanud vanemahüvitise all. Meie väike, kuid vapper fraktsioon suutis sotsiaalkomisjonis selgeks teha, et asja tuleb arutada laiemalt. Komisjon arutas laiemalt, avalikult kutsudes erinevaid huvirühmi debatile, millist vanemahüvitise varianti toetada, kas seda, mille valitsus esitas või seda, mida sotsiaaldemokraadid ette panid. Arutelu aruteluks, kurb on sellele järgnenud mõttevahetus. Austatud Riigikogu liikmed leidsid, et kuna valdavalt olid komisjoni laiendatud kuulamisele saabunud need inimesed, kes toetasid sotsiaaldemokraatide ideed, siis oli see pigem kohtumine sotsiaaldemokraatide toetusrühmaga. Teiselt poolt on Riigikogu liikmed rahva poolt valitud ja nemad esindavad rahvast. Sellest järeldati, et rahvas kohtus sotsiaaldemokraatide toetusrühmaga. Nii kurb kui see ka ei ole.

Vello Pettai:

Lõpuks siis sõna Urmas Reinsalule Riigikogust ja põhiseaduskomisjonist.

Urmas Reinsalu:

Kõik eelpoolkõnelejad on välja toonud tumedaid värve meie rahvusliku valitsemiskaa- noni kohta ning ma ei tahaks olla erinev. Lisaksin paar juhtumit, mis seda põhjendavad. Kõigepealt küsimus, mis puudutab seda niinimetatud *best practice*’it, mis on EL-s kasu- tusele võetud erinevates valdkondades. Ma näen, et ka Eestis on karjuv vajadus sellise *best practice*’i järele valitsemiskultuuri koha pealt. Need probleemid kerkivad esile suurte reformipakettide väljatoomisel, meil ei ole selgelt paika pandud näiteks protseduur suur- te avaliku võimu osalusel või nende initsiatiivil väljapakutud küsimuste menetlemiseks, nt nn green paperi traditsioon meil puudub. Et iga initsiatiiv ootab otsekohe vastumõju, huvirühmad leiavad, et neid ei ole kaasatud, enamikul juhtudel on see ka täiesti õige. Neid on kaasatud ebapiisavalt. Aga küsimus on selles, millisest hetkest alates on idee nõ kaitstuse faasis, kus käib arutelu. Ühe probleemina tuleks see kindlasti *best practice*’is kirja panna/kindlaks määrata.

Teine probleem, mis esile kerkib, on see, kes on ekspert ja milline on meie avaliku sektori ekspertide kultuur. See on täiesti heitlik ja avalikus sektoris puudub igasugune traditsioon ja kompetentsi kriteeriumid. Siin ma näen ühte ohtu, kui me räägime parlamentarismist. Parlament on kaitsetu valitsussektori ekspertide ees. Tuletaaksin meelde kurioosse näite. NRG tehingu juures toodi 600 lk lepinguid ja aega oli 7 päeva, et otsus langetada. Oluline on, et parlament oleks võimeline kas lepingulisel pinnal - PRAXIS ja teised organisatsioo- nid oleksid täiesti mõistlikud – või mingil muul moodusel oma strateegilise *think tanki* välja kujundama. See on üha valulisem küsimus Eestis. Oma ulatuses ei ole see sektor- poliitikate probleem, vaid võimude lahususe, parlamentarismi probleem.

Järgmine küsimus *best practice*’ite osas, on aktiivsus ehk ametnike enda ja kogu halduse, poliitikute omavastutuse küsimus. Mille eest siis ikkagi vastutakse? Ma toon ühe hea näite. Eelmisel kevadel võttis parlament vastu otsuse muuta seadus, mille järgi õppe- laenude puhul maksis riik laenudele peale 100 miljonit krooni. Muudatusega ei saanud pangad enam 100 miljonit krooni ja asi oli lahendatud. Täiesti juhuslik küsimus, täiesti objektiivne küsimus. Ükskõik milline valitsus või parlamendijõud, kes seda avastanuks, oleks selle ära lahendanud. Probleem oli lihtsalt kukkunud eikellegimaale. Ma arvan, et siin mu mõte läheb sinna, et oma halduskultuuris, valitsemiskaa- nonis me peaksime rääkima ka sellest, et vajame uut poliitikatepõhist valitsemise seadust. Praegu oleme oma poliitikad, riigi strategiad ja arengukavad ära määratlenud. Meil on ka legalne arusaam eelarveseadusest. Ent kui me võtame ministeeriumi valitsemisalad, siis ena- masti jääb täpsustamata, milliste arengukategooriate eest ta vastutab? Kes vastutab nt

majandusarengu eest? Kes vastutab, et riigis oleks vähem kuritegevust? Neid võetakse nii enesestmõistetavalt, et keegi ei tegelegi nendega. Siit tuleneb minu mure, et riigil on enam kui poolsada erinevat mahukat sektoripoliitikat. EL toob siia mitmeid muutusi ja ma ei ole kindel, kuivõrd palju olemasolevaid sektoripoliitikaid olemuslikult reformitakse EL liikmelisusest tulenevalt. Ma arvan, et selles valdkonnas on ohuks meie sektoripoliitikate devalveerumine. Ma usun, et hea valitsemise koha pealt on meil oht uppuda paberisse. Riigikontrolli missiooniks peaks olema ka selliste strateegiliste dokumentide audit.

Ja nüüd küsimus olemasolevate seaduste toimivusest. Tundub, et meil on igasugused hoolsad seadused, mis puudutavad nt avalikku teavet, et asutuste kodulehtedel peaksid asjad üleval olema, kirjadele peaks vastatama. Õiguskantsler näitas mulle hiljuti ühte oma raportit, kus ühel asutusel (ma nime ei hakka mainima), oli kuni 50% kodanike kirjadest jäänud vastamata. Teine näide, mida põhiseaduskomisjon arutas eelmisel nädalal, seises selles, et teatavasti juhtivatel ametnikel peaksid palgad olema avalikud. Kas need on? Pisikese valimi tulemus näitas, et ei ole avalikud, sh ka niisugustel prominentsetel asutustel nagu Vabariigi Presidendi kantslei ning kurioosel kombel Andmekaitse Inspeksioon, kes vastutab andmete avalikkuse eest. Seega ma näen, et meil on karjув vajadus rahvusliku valitsemiskaanoni järgi.

Kui räägime heast valitsemisest, siis küsiks, kas saame olla rahul senitehtud poliitiliste otsuste kvaliteediga? Ausalt vastates peaks kõigi poliitikute vastus olema „ei”, sõltumata sellest, kas ja kes ja kuna on olnud võimul. Ent üks asi, millele ma olen mõelnud ja mida Saksa riik on ka rakendanud, on see, et erakondadele pannakse keeld osa oma riigieelarvest saadud rahast kasutada mitte millekski muuks kui nt avaliku halduse või muudeks taolisteks teadusalasteks uuringuteks. Poliitikute kaitsetus otsuste langetamisel või oma programmide tegemisel, kui nad on opositsioonis, on üsna võrreldav kolmanda sektori inimeste mõningase kaitsetusega, kui neilt arvamusi küsitakse.

Mis puudutab kolmanda sektori ja huvigruppidega konsulteerimist ja kooskõlastamist, siis erinevates riikides on seda lahendatud erinevalt. Parlament on ka arengukava vastu võtnud, paraku on see jäänud täiesti sidustamata kasutusse, ja seda kogu avaliku sektori tasemel. Ma julgen selle ühemõtteliselt välja öelda. Üks samm, mida peaks astuma – võimalik, et parlamendi kodukorra seadusesse või muusse reglementi lisama – on kohustus kooskõlastada. Ka lihtsad, tavalised kooskõlastamisringid paaripäevase etteteatamisajaga kahtlemata teenivad formaalseid eesmärke, mitte tegelikku, sisulist huvi arvestada nende otsustega. Ma olen täiesti nõus mõttega, et valimistest valimiseni valitsemiskultuur ei saa toimida. Ka meie politiseeritus on üks probleem, valimistest valimiseni püütakse muuta halduskultuuri. See kokkulepe kasvõi poliitilisest juhtimisest ja ekspertjuhtimisest. Kes on üldse ekspert jne, jne? Väikeriigis on see üsna hukutav poliitika. Üks kõige paremaid ja sädelevamaid avalikke debatte näiteks, kus kogu ühiskond arutas asja ja kujundas oma seisukohti, oli kindlasti raudtee ja elektrijaamade erastamine. Laulvast revolutsioonist saadik pole olnud sellist avalikku dispuuti. Üle 160 000 allkirja, inimesed ütlesid välja seisukohti, isegi turul arutati probleeme. Ma arvan, et ühiskonnas sellist kodanikuarutelu ainst kindlasti veel on. Sõltumata sellest, kui spetsiifiliseks või keerukaks teemad muutuvad, ma arvan, et ühiskond on valmis reageerima.

KÜSIMUSED JA VASTUSED

Vello Pettai:

Aitäh, annaksin nüüd sõna kuulajatele, et oma mõtteid avaldada ja küsimusi esitada. Korjame kokku 3-4 küsimust, et siis saaks siit uuesti jätkata. Nii põhiettekannete kui ka diskussiooni kohta.

Tarmo Kriis, ETTK:

Riik on üsna hästi ära korraldanud oma erakondade, nii opositsiooni- kui ka koalitsiooni-erakondade rahastamise. Erakonnad on seetõttu palju võimekamad kui kolmanda sektori organisatsioonid, mis tegelikult peavad finantseerimist saama inimestelt tänavalt. Kas ei oleks mõistlik kolmanda sektori tugevdamise sildi all edaspidi pakkuda lahendusi ka nendele organisatsioonidele? Palju on räägitud sellest, et mingi osa tulumaksust võiksid inimesed vabatahtlikult annetada oma koduküla pasunakoori või muusse ühendusse ning ettevõtted võiksid osa oma tuludest anda ettevõtlusorganisatsioonidesse. Selliseid võimalusi teistes riikides kasutatakse. Kas ei oleks kasulik Eestis sama asja mingi hetk praktiseerida?

Agu Laius, Ühiskondlikku Lepe Sihtasutus:

Minu arusaamist mööda on hea valitsemise üheks eelduseks selge pikaajaline strateegia ja sinna juurde kuuluvad siis need põhimõtted, mida Mall Hellam esile tõi, kui seda strateegiat realiseeritakse. Minu küsimus on konkreetne: milline on Eesti riigi strateegia, millest lähtutakse nende arengute läbiviimisel ja kus on see läbi arutatud ja heaks kiidetud?

Ago Tuuling, Eesti Kultuuritöötajate Ametiliit (EAKL), TALO juhatuse liige:

Enne 4. detsembrit, mil toimus Eestis üks suuremaid töötajate väljaastumisi, esitasime peaministrile ettepaneku diskussiooniks ja teatud oma lahenduste kogu. Seda diskussiooni ei toimunud ja tänaseni on sellele ettepanekule vastus saamata. Pöördusime uuesti sama teema osas, aga laiendatult 16. märtsil ja täna on 25. mai ning tänaseni pole vastust tulnud, ei suulist ega kirjalikku. Kas see on hea valitsemine ja hea eeskuju näitamine? Oleme pöördunud ka valitsuse poole, et pidada konsultatsioone nagu ETTK. Kahjuks ka sellist võimalust meile pakutud ei ole. Paar aastat tagasi selline võimalus oli, aga hetkel ei pea see valitsus seda hea valitsemise tavaks.

Aare Kasemets:

Kuidas on panellistide jaoks omavahel seotud hea valitsemine, teadmispõhine valitsemine ja moraal ja valitsemine. Milline roll on mõjude hindamisel? Euroopa Komisjon on teinud Euroopa valitsemisele mitmeid jätkuraporteid kaasamise kultuuri ja standardite kohta ning mõjude hindamisest. Mõjude hindamine on integreeritud nii parlamendi kui täitevvõimu tegevusse, ent mõjude hindamise aspekt on leidnud natuke vähe kasutamist teie repliikides.

Vello Pettai:

Niisiis, nii kaasamise kui hea valitsemise kohta on terve rida ettepanekuid ja kommentaare. Võib-olla alustame vastupidisest järjekorrast. Urmas, palun.

Urmas Reinsalu:

Mis puudutab raha andmist MTÜdele, siis täna teatud tee on, ehkki piiratud. Rahandusministeeriumi nimekirja kandmise alusel. Seda tuleks minu arvates oluliselt avardada. Ja nimekirja poleks vaja, piisaks, kui tegemist on MTÜ-ga. Mingisugune protsent, nt 1% maksustavast tulust, see ei peaks hõlmama ainult inimese palka vaid ka kogutulu, mis inimesel tekib. Seda suunda, et avalikke ülesandeid anda kolmandale sektorile, on põhjendamatult vähe praktiseeritud. Toon siin ühe näite diakoonia ja kirikute näol. Näen siin avarat võimalust ja sadades miljonites käivet. Riigi ülesanded võiks julgelt üle anda kirikule ja KOV ülesanded ka. Diakooniahaigla Tallinnas on hea näide.

Mis puudutab seda, kuidas on omavahel seotud moraalne valitsemine, hea valitsemine, teadmispõhine valitsemine, siis ma hakkasin mõtlema, kus ma neid kolme sõna kuulsin ning meenus, et Donald Rumsfeld ütles Iraagis, et see sõda on moraalne ja hea ning teadmispõhine. Neid kolme kategooriat ei saa omavahel lahku viia.

Mõjude analüüs – ühene vastus on, et täna puudub keskne valitsusasutus, kes mõjude analüüsiga peaks tegelema valitsuse tasandil ning parlamendi oskuste tasemel ei ole sellest üldsegi mõtet rääkida.

Mis puudutab hr Tuulingu küsimust, et peaminister kirjale ei vastanud, siis see peaminister, nagu ka iga ametnik, peab vastama.

Härri Laiuse küsimus kõikehõlmava strateegia võimalusest, mille alusel riik oma tegevust planeerib. Täna võime me öelda, et riigieelarve strateegia on see rahaliste prioriteetide jagamise plaan, mille puhul otsus langetatakse enesest mõistetavalt valitsuse tasemel. Nii-öelda teoorias määratletakse seal ka üle erinevate valitsuste libisevad otsused ja valikud. Kahtlemata me vaatame ka riigieelarvet ja neid muudatusi, mida erinevad valitsused on teinud. Ega see poliitikute mõjutamise võimalus eelarve mahu suhtes nii suur ei ole, sest mis see poliitika muud on kui reeglid ja rahakantimine. Ega ta Eestis kuigivõrd dramaatiliselt ei erine Lääne-Euroopa ühiskondadest, kus see arutelu käib ikkagi mõne protsendi kategooriate ümber.

Eiki Nestor:

Kui tulumaksuseaduse muutmiseks läheb ja valitsus nii julge sammu astub, et võimaldab makse suunata otse MTÜdele, siis mina võin küll öelda, et meie anname oma 6 poolthäält 10 korda. Mis puudutab ettevõtteid, siis seal on tulu niigi maksustamata. Pigem tasuks laiemalt mõelda nende institutsioonide rahastamisele, kes Eesti riigi tasemel tegelevad otstuste langetamise ja kaasalöömisega. Normaalne oleks, kui riigieelarvest toetaks ETTKd, Kaubandus-tööstuskoda, EAKLi, EMSLi või keda iganes mitte projektipõhiselt vaid otse riigieelarvest. Ma ei näe selles midagi halba ja imelikku, sest need organisatsioonid on võimelised iseseisvat poliitikat tegema. Lisaks ma pean täiesti õigeks, et kuigi AIDSi probleemidega tegeletakse projektipõhiselt, peaks sellel olema ka pidev rahastamine. Aga see, et seda tööd teevad MTÜd on parem, kuna neid usaldavad nende potentsiaalsed kliendid rohkem. Kindlasti tuleb vältida sellist rahastamist, kus mingi Sinilinnu nime all Elle Kull ja Urmas Reinsalu silitavad peale jõule paljulapseliste perede päid ja annavad neile lihtsalt raha kätte. Siis see ei ole mingi poliitika tegemine, ma väga vabandan.

Mis puudutab strateegiaid, siis see on tõesti üks probleem. Praktikas näed loomulikku vajadust luua pikemaid perspektiive ja valmistada ette nt haiglate reformi kava, tervishoiureformi kava jms. Kui sa aga saad selle valmis ning jõuad sellega Rahandusministeeriumisse, siis see teeb õige märkuse. „Kulla mehed, teil pole siin kulusid kirjas, me ei saa seda arutada.” Selge. Arvutad kulud ära, tõendad ära ja viid uuesti sinna. Siis aga

öeldakse, „Ohoo, kulla mehed, kulusid-tulusid on aastani 2014. Te ju teate, et me teeme eelarvet aastakaupa.” Kokkuvõte on selles, et strateegia kinnitatakse märkusega „igati hea dokument, aga kulud vaadatakse igal aastal läbi”. Seega kõik sellised dokumendid on nõ arengupeatusega, nad ei ole jätkusuutlikud. Sisuliselt ei saagi elu planeerida.

Mõjude hindamine on väga hea küsimus. Mõjude hindamine on juhuslik ehk teisisõnu on asju, kus tehakse ja on asju, kus ei tehta. Minu kogemus on väga riskantsest ja – sülitan kolm korda üle öla – tänaseks edukast projektist, kus me tegelesime mõjude hindamisega ja nende uurimisega. Ja saime täiesti košmaarseid tulemusi. Valitsus pidas oluliseks uurida, kui paljud meie inimesed hakkavad ühinema vabatahtliku kogumispensioniga ehk II sambaga. See tähendas valitsuse jaoks meeletut väljaminekut. Me nägime, et meie roll on inimestele selgitada, kas liituda või mitte ja küllap need fondid pakuvad: „tule meile”. Mõjude hindamine oli mõistlik. Esimene tulemus, mille saime, oli kohutav. Nimelt, kogumispensioniga liituvad Isamaaliidu, Reformierakonna ja Mõõdukate valijad ning ei liitu Keskerakonna ja Rahvaliidu valijad. See lõi sellele hoopis teistsuguse tausta. Kuna üks valitsus seda tegi, siis nagu usaldus, et pension oleks sellest sõltuv, on absurd. Reformile tuli kasuks valitsuse vahetus, reform jätkus ning teine pool võitis siis ka usalduse. Seega mõjude analüüs teostati, oht tekkis poliitilisest kokkusattumusest.

Erki Mölder:

Avalik sektor võiks olla tugevam. Ei ole mõtet külvata kive täis põllule. Samad ametnikud, keda ei koolitata ega arendata, need uued projektid ja uued seadused, mis sumbuvad samasse kohta. Enne kui programm käivitada, tuleks korralikult läbi mõelda, kuidas inimesed, kes seda rakendama hakkavad, sellest aru saavad ning mida nad tegema peavad. See ei ole minu meelest nii raske, aga seda on pagana raske programmi käivitamisel arvestada, milline on reaalne Eesti kontekst, millised on erilised nüansid. Kui nad ei saa sellest aru, millised on tööstuse ja inimeste reaalsed vajadused, kui nad elavad suhteliselt piiratud vaateväljaga toas, siis see ei vii kuhugi. Poliitika elluviimisele tuleb palju rohkem tähelepanu pöörata. Väga hea algatus on SAKi võtmeisikute koolituste programm. Otsustajaid saab mõjutada väga konkreetsete ja spetsiifiliste programmidega, aga seda ei saa loomulikult teha kõikidel tasanditel. Kindlasti tuleb alustada täidesaatvate organisatsioonide tipptasemetelt ja siis minna järjest allapoole. Siin on erinevad variandid, mida teha. Ükskõik kui hea mõte, see sumbub ühte samasse kohta, sest ei saada aru, mida tegema peab.

Enn Veskimägi:

Ega mulgi ole palju lisada, aga lihtsalt mälu värskendamiseks tuletan meelde, et kui juttu oli siin NRG ja raudtee erastamisest, siis raudtee erastamist päästa ei suutnud, aga NRG päästisime siiski läbi ettevõtlusorganisatsioonide. Mis tervishoiusse puutub, siis üks suur põhjus, miks seal ei saa korda majja, on see, et tegemist on ju haiglate juhtide, arstide, ravimite maaletoojatega ning paraku kõik juhtivad figuurid on samalt või erinevalt kursuselt. See seltskond on kõik üks. Ja sinna on see koer maetud.

Aga väga tervitatav on hr Nestori ettepanek, et ettevõtlusorganisatsioone tuleks rahastada riigieelarvest. Kui sotsiaaldemokraadid võimule tulevad, siis tuleme kindlasti selle probleemiga teie juurde. Praegune valitsus ilmselt ei julge seda meie kasuks lahendada, aga järgmise valitsusega tuleme kindlasti läbi rääkima.

Mall Hellam:

Alustades rahastamise küsimusest pean ma ennast tugevasti tagasi hoidma, et teid kõiki

mitte ära tüüdata. Praegu on MTÜde rahastamisskeem korrastamata, süsteemitu ja läbi-
paistmatu. Siin mainitud nimekirja alusel finantseerimist ei toimu. Nimekiri on Maksu-
ameti üks selline dokument, mille põhjal saab organisatsioon taotleda avalikes huvides
tegutseva organisatsiooni staatust. Praegu finantseeritakse osaliselt MTÜsid maksudest,
seetõttu on väga oluline, et see korrastuks. See on ka EKAKi üks väljund. Kultuurkapitali
eeskujul luuakse kodanikuühiskonna arendamise kapital ning toetatakse MTÜsid. Kind-
lasti peaks jääma ametkondade toetus MTÜdele, kuid selline ametkondade ja Hasart-
mängumaksu nõukogu tuleks laiali saata ning läbi vaadata, kuidas taotlussüsteemi muuta
lähipaistvamaks ja selgemaks. Mul oli huvitav kuulda, et ka ettevõtlusorganisatsioonid on
rahahädas, et ka nemad ei jõua vastata erinevatele küsimustele ja peavad 3 päeva jooksul
andma oma eksperthinnangu 60 lk seaduseelnõule. Selleks, et seda teha, peaks olema
vähemalt 3 juristi töö, seda meil aga pole. Ja seetõttu tihtipeale öeldakse, ka peaminis-
ter olla öelnud, et kolmas sektor ei täida seda rolli, mida nad endale on soovinud. Kuna
kaalukategooriad on loomulikult nii erinevad ja spetsialiste tööle võtta ei saa, siis ei jõua.
Aga tahet paljudel kindlasti oleks.

Erinevaid skeme vaadates, see Ungari 1 % skeem on pikk jutt ja peaksime seda ühiskon-
nas pikalt arutama, kas tasub üle võtta või mitte. Ungaris on süsteemil tugev usuorgani-
satsioonide taust juures, mis aitab seal rakendumisele kaasa, meil see aga puudub. Kind-
lasti see, mida valitsus võiks enda poolt, rääkides ettevõtjatega, rohkem rõhutada on CSR
ehk *corporate social responsibility* ehk siis innustada ettevõtjaid toetama häid projekte ja
innovaatilisust ja selle eest neile ka soodustusi teha. Rahastamisega saab palju ära teha ja
kui seda suudetakse selle valitsuse ajal korraldada, siis on väga hea.

Aare Kasemets küsis mõjude hindamise kohta. Õigusaktide mõjude analüüs toimub
nii nagu toimub, see pole vist kohustuslik. Haldussuutliku riigi üks põhimõtteid peaks
olema, et mõjusid hinnataks süstemaatiliselt ja põhjalikult. Ning PRAXIS on sellega ka
juba tegelenud ning kindlasti võiks neid pingutusi selle süsteemi väljatöötamisel toetada
ka valitsus.

Agu Laiuse küsimuse kohta strateegiatest ja kuidas neid peaks korraldama ütleksin
nii, et üks häda, millest ka Eiki Nestor rääkis, on poliitikate lühiajalisus. Minu arvates
tuleks minna selliste programmide väljatöötamisele, mis ei puudutaks eelarveaastat, vaid
vaataks kaugemale. Täpselt samamoodi on meil veel ühe hea valitsemise põhimõttega –
konsensusega – et ka pikaajaliste programmide puhul jõuaksid erinevad jõud konsensu-
sele. Meil kõigil on seda vaja, mitte ühel või teisel parteil. Kui asi puudutab põhimõttelisi
küsimusi, siis on see poliitikute vahel võimalik.

Üks tark inimene on öelnud, et poliitik mõtleb järgmistele valimistele, aga riigimees
mõtleb järgmise põlvkonna peale. Loodetavasti on järjest rohkem riigimehi juurde tule-
mas.

AUTORITEST

Prof dr Christoph Knill **Konstanzi Ülikool**

Prof dr Christoph Knill on üks rahvusvaheliselt tunnustatumaid Euroopa avaliku halduse eksperte. Tema kompetentsi näitavad töökogemused avaliku halduse tipp-keskustes Saksamaal Max Plancki Instituudis, Itaalias Firenze Euroopa Instituudis, Euroopa õpingute professor Jena Ülikoolis ning Konstanzi Ülikoolis. Prof Knill on nõutud ka konsultandina, muuhulgas on ta nõustanud Euroopa Komisjoni poliitika elluviimist puudutavates küsimustes ning panustanud valitsemise kontseptsioonide arendamisse Euroopa tasandil. Tugeva võrdleva avaliku halduse ja poliitikateadlasena on prof Knill keskendunud mitmetasandilisele valitsemisele ning Euroopa integratsiooni mõjude uurimisele erinevates poliitikavaldkondades. Tema üks viimaseid raamatuid analüüsib Euroopa poliitike mõju liikmesriikide valitsustele ja valitsemisele. Hea valitsemise teooriate asjatundjana kuuluvad tema enam kui 30 uurimisprojekti hulka muuhulgas ka EL õigusloome poliitika uurimine, erasektori ning riigi koostöö valitsemisel ning Euroopas huvigruppe ühendavate organisatsioonide osa valitsemisel. Prof Knill on avaldanud artikleid avaliku halduse juhtivates teadusajakirjades (nt Governance, Journal of European Public Policy, Public Administration jne).

Prof dr em Martin Doornbos **Haagi Sotsiaalteaduste Instituut**

Prof dr Martin Doornbos on üks parimaid ja kogenenumaid hea valitsemise uurijaid ja nõustajaid tundes väga hästi nii Euroopa, Aafrika kui ka Aasia riikide arengute peamisi küsimusi. Muuhulgas on ta uurinud valitsemise ja hea valitsemise küsimusi Kesk- ja Ida-Euroopa riikides ja Venemaal. Prof Doornbos on teinud koostööd ka Maailmapangaga selle hea valitsemise kontseptsiooni arendamisel ning nõustanud ÜRO-d, Hollandi ja mitmete Aasia ja Aafrika riikide valitsusi. Prof Doornbos on enam kui 150 publikatsiooni autor, juhendanud ligi 20 doktoritööd, hinnanud riigiteaduste kvaliteeti ülikoolides üle maailma ning kuulub 5 teadusajakirja toimetuse kolleegiumisse. Tema peamisteks uurimisvaldkondadeks on globaliseerumine, riikide reformimine ja valitsemine, hea valitsemine, identiteedipoliitika ja võimusuhted arengumaades.

Prof dr Wolfgang Drechsler **TÜ avaliku halduse korraline professor/PRAXISE nõukogu aseesimees**

Prof Drechsler on töötanud kõrgema astme riigiteenistujana USA Kongressi, Saksa Wissenschaftsrati juures ning Eesti Presidendi Kantseleis. Ta on 1997. a riigi teaduspreemia laureaat sotsiaalteaduste alal. 2001. aastal omistati prof Drechslerile kui piirkonna parimale avaliku halduse õppejõule NISPACE poolt esimene Alena Brunovská Award. Peamisteks uurimisvaldkondadeks on avaliku halduse teooria ja ajalugu, poliitiline filosoofia, riigi roll majanduskasvus (eriti innovatsioonipoliitika), kohalikud omavalitsused, majandusteaduse epistemoloogia ja akadeemiline administratsioon. Tema üks viimaseid töid analüüsis põhjalikult avaliku sektori ümberkorraldust Kesk- ja Ida-Euroopa riikides keskendudes avaliku sektori vähendamisele ning avaliku teenistuse ümberkorraldustele.

Prof dr Rainer Kattel**TTÜ haldusjuhtimise ja eurouuringute professor/PRAXISE innovatsiooniprogrammi vanemanalüütik**

Prof Kattel osalenud paljudes rahvusvahelistes uurimisprojektides. PRAXISE vanemanalüütikuna on ta juhtinud projekti „Eesti Biotehnoloogia sektori innovatsioonisüsteemi hindamine”, osalenud projektides „eForesee: IKT ja biotehnoloogia tulevikuseire Eestis” ning „Creative Destruction Management”. Kuni 2002 septembrini töötas ta vanemteadurina TÜ avaliku halduse osakonnas, kus tema peaülesannete hulka kuulus EU 5 FP projekti ELSAGEN riigivalitsemisega seotud alaosa juhtimine. Tema peamisteks uurimisaladeks on IKT, biotehnoloogia ja riigivalitsemine; samuti mainitud aladega seotud eetika ja vastutuse küsimused; ning riigivalitsemine ja majandusareng. Prof Kattel on Teadus- ja Arendusnõukogu innovatsioonipoliitika komisjoni liige ning kuulub ka Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi juurde moodustatud biotehnoloogia töögruppi. UNDP eksperdina on ta nõustanud Moldaavia valitsust IKT ja majandusarengu küsimustes. Ta on raamatu „Eesti majanduse konkurentsivõime ja tulevikuväljavaated” (väljaandja TAN) üks autoritest.

Dr Vello Pettai**konverentsi moderaator ja kogumiku toimetaja**

Pikaaegne PRAXISE nõukogu esimees ja TÜ politoloogia osakonna juhataja. Vello Pettai omab doktorikraadi USA Kolumbia Ülikoolist. Lisaks õppe- ja teadustööle on Vello Pettai andnud eksperthinnanguid Riigikohtule, Riigikogule ja rahvastikuminiistrile ning olnud EV presidendi täievoliline esindaja Vähemusrahvuste Ümarlaua juures. TÜ Euroopa Kolledži Nõukogu liige, eelnevalt olnud Balti-Ameerika partnerlusfondi ekspertnõukogu liige. Tema peamised uurimisvaldkonnad on parteisüsteemid ja parteipoliitika Balti riikides, Eesti demokratiseerumisprotsess ning riikide võrdlev etnopolitiitika. Ta on neil teemadel publitseerinud ligikaudu 30 artiklit. Tema üks viimaseid publikatsioone analüüsib EL laienemisprotsesse Eestis, Lätis ja Leedus.

Eveli Illing**kogumiku toimetaja**

Eveli Illing on PRAXISE projektijuht ning omab magistrikraadi (MA) avaliku halduse ja sotsiaalpoliitika erialal. Eveli on end täiendanud Wittenbergi Ülikoolis USAs, Leuveni Katoliku Ülikoolis Belgias ja Tübingeni Ülikoolis Saksamaal. Eelnevalt on ta töötanud õiguskantsleri nõunik-abina, välisministeeriumi poliitikaosakonnas ja täitnud õppejõudude assistendi ülesandeid Tartu Ülikooli avaliku halduse osakonnas. Tema peamine uurimisvaldkond PRAXISes on avaliku halduse kaasajastamine, õigusaktide mõjude analüüs, sh konsulteerimine õigusloome protsessis.

‘Valitsemine’ (*governance*) ja ‘hea valitsemine’ (*good governance*) on 1990ndatest pärinevad populaarsed lähenemised nii teoorias kui praktikas. Nad näivad eesti keeles igapäevaste ja lihtsalt arusaadavatena, ent tegelikult on mõistritel rahvusvaheliselt palju sügavam tähendus. Just need mõisted iseloomustavad tänapäeva üha keerulisemaks ning mitmekesisemaks muutuvat riigi- ja ühiskonnajuhtimist. ‘Valitsemine’ ja ‘hea valitsemine’ on laiahaardelised kontseptsioonid hõlmates endas näiteks nii kodanikuühiskonna kaasamise kui ka parkimisteenuse väljadelegerimise. Kontseptsioonide tundmine on seega kasulik ka igapäevaselt ning aitab mõista võimalusi ja ohte, mida need endas kätkevad.