

Euroopa Liiduga ühinemise väljakutsed Eesti avalikule haldusele

Tiina Randma-Liiv (RiTo 9), Tartu Ülikooli haldusjuhtimise õppetooli hoidj

Avaliku halduse euroopalikuks muutmise eesmärk ei ole mitte ainult Euroopa Liidu liikmeks saamine, vaid ka liikmesusest kasu saamine.

Väikeriike on põhjalikult uuritud 1960. aastaist alates, kui nende arv 20. sajandi II poolel mitmekordistus. Väikeriikide problemaatikat võib tinglikult jagada kaheks: esiteks väikese riigi väliskeskkonnaga seotud probleemid (julgeolek, majandus, arenguprobleemid, rahvusvahelised suhted, osalemine rahvusvahelistes organisatsioonides, ka suveräänsuse küsimus) ja teiseks ühiskonna väiksusest tulenevad siseprobleemid (enamik avaliku halduse küsimusi, haridus, tööturg, juhtimine). Julgeoleku ja majandusega seotud teemad on Eestis varemgi käsitlemist leidnud, käesolev artikkel on pühendatud ühiskonna väiksusest tulenevate probleemide analüüsile.

Uurimisobjektist olenevalt võib väikeriiki käsitada erinevalt. Harilikult on riigi suuruse määramise peamine kriteerium elanike arv. Teisejärgulised kriteeriumid on pindala ja majandus (SKP). Maailmapoliitikas ja –majanduses peetakse väikesteks alla 10 (või ka 20) miljoni elanikuga riike (Põhjamaad, Belgia, Šveits). Väikeriikide siseprobleemide seisukohalt on leitud, et olulisi kvalitatiivseid erinevusi toob kaasa ühe või kahe miljoni elaniku piir (Benedict 1966; Raadschelders 1992; Bray ja Packer 1993). Vähem kui 100 000 elanikuga riike nimetatakse mikroriikideks. 2003. aastal oli 100 000 kuni 2 miljoni elanikuga riike ÜRO liikmesriikide hulgas 51, Euroopas peale Eesti veel Island, Küpros, Luksemburg, Malta ja Sloveenia; Läti on piiri lähedal.

Väikeriigi siseprobleemidega seoses on tähtis vahet teha väikese riigi ja väikese ühiskonna vahel. Üks peamisi väikeriikide teooriate alusepanijaid, Briti sotsioloog Burton Benedict (1966, 45) vaatles väikesi riike mitte pelgalt geograafilis–territoriaalses ja poliitilises tähenduses, vaid kui väikesi ühiskondi keele ja kultuurilis–ajaloolises kontekstis. Ta ei pidanud näiteks Luksemburgi ja Monacot väikesteks ühiskondadeks, sest need on oma traditsioonidelt (ja keelelt) pigem nendega piirnevate suuremate ühiskondade osad. Küll võib aga väike ühiskond moodustuda suurema riigi sees: väikest ühiskonda iseloomustab suhteline eraldatus ja teatav kompaktne territoorium (nt vähemuste kogukonnad või saared suurte riikide osana).

Benedict (*ibid*) määratles väikest ühiskonda rollisuhete arvu ja kvaliteedi kaudu. Väikeses ja suures ühiskonnas on rolle enam–vähem ühepalju, aga väikeses ühiskonnas on inimesi vähem ning seetõttu täidab üks inimene mitut rolli, mis võivad osaliselt ka kattuda. Isiklik suhe ei kujune välja mitte ainult konkreetse rolli põhjal, vaid sellele lisandub eelnev kokkupuude minevikus ja potentsiaalne kokkupuude tulevikus. Siit tuleneb ka väljend: "Kõik tunnevad kõiki." Väikest ühiskonda iseloomustavad partikulaarsed suhted (Parsons 1951): tähtsam on see, kes sa oled, kui see, mida sa teed. Suurtes riikides on inimestel palju neutraalseid, ühekordseid suhteid, mis on seotud mingi konkreetse rolliga. Suure tõenäosusega suures ühiskonnas rollisuhet ei kattu, rollid on funktsionaalselt märksa enam eristatavad. Rolli hindamise kriteerium on seal saavutuse aste, s.t mida inimene teeb, mitte

kes ta on. Kuigi võib öelda, et igas suhtes on nii partikulaarset kui ka universaalset poolt, kalduvad väikeriigid partikulaarsuse poole ja suured universaalsuse poole. Partikulaarsusest tulenevalt on mitmed uurijad (Lowenthal 1987; Sutton 1987; Bray, Packer 1993) jõudnud ühisarvamusele, et väike ühiskond sõltub palju üksikutest inimestest ja isiklikest suhetest.

Kui romantikud seostavad väikeriike troopiliste saarte ja iluga (*small is beautiful*), siis uurijad kasutavad väikeriike iseloomustades pigem negatiivse alatooniga väljendeid, nagu näiteks haavatavus, piiratud võimalused, vähesed ressursid, ebaefektiivsus, ebastabiilsus, isoleeritus, sõltuvus.

Avalikul sektoril on väikeriikides suhteliselt suurem tähtsus (nt avaliku sektori kulutused protsendina SKP-st, ametnike suhteline arv), sest riigi funktsioonide arv on eri suurusega riikides enam-vähem ühesugune (Bacchus, Brock 1987, 3). Niisuguse riigi funktsioonide ja ametnike "kokkupressituse" tõttu ei saa väikeriike vaadelda suurte riikide vähendatud koopiadena, vaid väikestel ja suurtel riikidel on kvalitatiivseid erinevusi.

Järgnevalt vaatleme, milliseid väljakutseid esitab riigi väiksus Eesti avalikule haldusele selle euroopalikuks muutmisel.

Ma ei käsitle poliitilist otsusetegemise protsessi Euroopa Liidu institutsioonides, tähelepanu keskmes on Euroopa Liiduga ühinemise mõju riigi avalikule haldusele. Avaliku halduse euroopastumise eesmärk ei ole mitte ainult Euroopa Liidu liikmeks saamine, vaid ka liikmesusest kasu saamine. Suure tõenäosusega on Euroopa Liidu liikmeks olek ametnike jaoks keerulisem ja nõudlikum kui liikmeks saamine ning tõsisemad haldussuutlikkusega seotud probleemid võivad ilmneda alles pärast ühinemist.

Euroopa Liidu liikmeks olek nõuab spetsialiseerumist

Euroopa Liiduga ühinemine nõuab senisest suuremat professionaalsust igas harupoliitika valdkonnas. See on vajalik nii Euroopa Liidu otsuste mõjutamiseks kui ka sisepoliitilise otsustusprotsessi läbipaistvamaks ja usaldusväärsemaks muutmiseks. Euroopa Liidus tegeldakse väga paljude poliitikatega, paraku suudavad väikeriigid rahvusvahelistes organisatsioonides osaleda aktiivselt ja jõuliselt üksnes vähestes valdkondades. Väikeriikide esindajate kohta on isegi väidetud, et nende tööd Euroopa Liidu institutsioonides iseloomustab see, et kohtumised ei ole sageli korralikult ette valmistatud, puuduvad ettekirjutised ja analüüs kodumaalt, esineb palju kohapealset improviseerimist ning argumentide puudulikkust põhjendamist (Thorhallsson 2000, 55–59, 80–85, 132–133). Vahendite piiratuse tõttu tuleb seetõttu teha selge valik Eestit mittehuvitavate probleemide, Eesti jaoks neutraalsete probleemide ning nende valdkondade vahel, kus soovitakse Euroopa Liidu otsuseid mõjutada.

Euroopa Liidu kontekstis omandavad üksikute poliitikate järjepidevus ja stabiilsus uue tähenduse, sest soliidne liikmesriik ei saa endale lubada kannapöördeid ja läbimõtlemauid reformikatsetusi erinevates valdkondades. Strateegilise juhtimise tõhustamine on väljakutse uute liikmesriikide enamikule, kes viimase kümnemeha aasta jooksul on harjunud mitmesuguste poliitikavaldkondade radikaalsete muutustega. Strateegilise juhtimise

järjepidevuse tagab poliitika analüüsi ja planeerimise tunduv parandamine nii erakondades kui ka igas riigiasutuses. Poliitikavaldkondade probleemid muutuvad järjest sisulisemaks ning enam ei saa toetuda ainult töö käigus õppimisele, abstraktsetele üldteadmistele ja isehakanud autoriteetide seisukohtadele. Nüüdisaegses läänelikus otsustusprotsessis kehtib reegel: kui ei ole usaldusväärseid andmeid ja analüüsi, ei ole ka argumenti. Spetsialiseerituse ja analüüsi tähtsuse suurenemine võib ühelt poolt tekitada demokraatia defitsiiti, mis võib eriti ilmned väikeriikides, kus mitmete teadlaste väitel (Sutton 1987, 15) ei suuda poliitikut riigiaparaati nii tõhusalt kontrollida kui suurtes riikides (eriti keeruliste sisuliste otsuste ettevalmistamisel). Teiselt poolt sunnib spetsialiseerumine erakondi tõstma oma analüütilist suutlikkust konkreetsetes poliitikavaldkondades, et teostada paremini järelevalvet täidesaatva võimu üle.

Seega esitab Euroopa Liiduga ühinemine väljakutse kõigi uute liikmesriikide ametnike spetsialiseerumisele erinevates poliitikavaldkondades. Väikeriikide teooriad peegeldavad tõsiseid spetsialiseerumisega seotud probleeme. Spetsialiseerumise mured algavad haridusest. Väikeriigis on eriharidus mastaabiefekti puudumise tõttu kallim kui suurtes riikides (Bray, Packer 1993, 34–35). Veelgi enam, paljusid poliitikavaldkondadega seotud erialasid sageli ei õpetatagi. Eestis ei pakuta korralikku eriharidust enamikus halduspoliitika valdkondades, nagu näiteks tervisepoliitika, hariduspoliitika ja eluasemepoliitika. Nimetatud kutsete jaoks ei ole majanduslikult otstarbekas eriharidust anda, sihtrühma väiksuse tõttu on probleeme ka spetsialistide täienduskoolitusega.

Väikeriigi tippspetsialist – nii staar kui ka erak

Ei ole raske saada Eesti parimaks mingil kitsal alal. Kitsa valdkonna tippu jõudmine ei nõua tihti eriharidust, aastatepikkust kogemust ega tiptasemel enesetäiendamist. Ka lühiajalise pingutuse tulemusena võib "tegijaks" saada. Küsitav on, kas Eesti parim asjatundja on oma Euroopa kolleegidele võrdväärne läbirääkimispartner. Kui keegi on kord mõnel alal isegi rahvusvahelise tiptaseme saavutanud (nt mingit kitsamat eriala välismaal õppinud või praktiseerinud), on seda taset täiendusõppe puudumise tõttu raske säilitada. Professionaalsust arendab ka kõrgetasemeline diskussioon erialainimeste vahel. Selle vähesuse tõttu nimetatakse väikeriikide tippspetsialiste mõnikord erakuteks: vähe on inimesi, kellega tiptasemel mõtteid vahetada, rääkimata kõrgprofessionaalsest avalikust arutelust või vaidlustest (Selwyn 1975, 141). Lisaks jääb spetsialistidel piiratud tööturul puudu arenemisruumist: vähe võimalusi on oma kitsal erialal sügavuti minna nii professionaalsete teadmiste- oskuste kui ka töö- ja karjäärivõimaluste osas.

Probleemi teine pool väljendub asjaolus, et väikesed organisatsioonid ei saagi spetsialistidele sageli "puhast" professionaalset tööd pakkuda, neil tuleb täita ka lisaülesandeid. Väikeriike iseloomustavad multifunktsionaalsed töökohad ja töötajad (Bray 1991, 513). Näiteks Eesti riigiasutuste uurimisel on selgunud, et mõni ülesanne, millega suuremas riigis tegeleb terve osakond, on siin üksnes väike osa ühe ametniku tööst (Randma 2001, 150). See on viinud eksperdid väikeriikide küsimustes (Benedict 1966, 32) arvamusele, et "väikeriigi töötaja võib olla assistent mitmel erineval alal, kuid ta ei ole meister üheski valdkonnas". Peale kitsa professionaalsuse kaotamise muudab multifunktsionaalsus töö tihti süsteemituks, tekivad

kontsentreerumiskeskkonnad ja stress pidevalt ühelt ülesandelt teisele ümberlülitumisel. Multifunktsionaalsuse positiivne külg on see, et väikeriigi töötajad on paindlikumad ja kohanemisvõimelisemad ning omavad paremat tervikpilti kui nende suurriikide kolleegid. Lahendusteni jõudmine nõuab ka vähem koordineerimist.

Professionaalse ja spetsialiseerunud poliitika analüüsi loomine väikeriikides nõuab teravdatud tähelepanu riigi kõige kõrgemal tasemel. Järjepidevalt tuleks tegelda oluliste poliitikavaldkondade analüütilise suutlikkuse tõstmisega, luues selleks ülikoolides vastavaid erialasid või ostes sisse tipptasemel koolitust teistest riikidest (nagu tehakse näiteks Luksemburgis).

Uued väljakutsed koordineerimisprotsessile

Koordineerimine on valdkond, millest avaliku halduse euroopalikuks muutmisel on vist kõige rohkem räägitud. Kuigi lõimumisprotsess on Eesti viimase kümmekonna aasta halduspraktikas kõige parem näide õnnestunud koordineerimisest, tuleb eristada nn ühele eesmärgile suunatud kooskõlastamist igapäevasest rutiinsest koordineerimisprotsessist Euroopa Liidu liikmesriigina. Oleks kahetsusväärne, kui väike ja seetõttu oma arvamuse läbisurumisel nõrgapoolne Eesti esineks Euroopa Liidus vastuoluliste ja kooskõlastamata seisukohtadega. Nõrk koordineerimine riigiasutuste vahel ja sees on kõigi kandidaatriikide avaliku halduse peamisi puudujääke (Verheijen 1998, 208).

Laialt on levinud arvamus, et väikeriigis on koordineerida kergem kui suures riigis. Paljudel juhtudel on see tõesti nii. Väikeses riigis on vähem asutusi, hierarhilisi tasandeid ja ametikohti, seetõttu on koordineerimisprotsess kiirem ja paindlikum kui suures riigis (Hoscheit 1992, 274). Väikeriigis on vähem formaalset suhtlemist ning läbipõimunud eliit (Lowenthal 1987) ja kooskõlastamisprotsess seepärast sageli tõhusam. Näiteks Luksemburgis on Euroopa Liidu küsimuste koordineerimine kahene otsustusprotsess: kui on mängus Luksemburgi olulised huvid, on koordineerimisprotsessis rohkem formaalsust, muidu on koordineerimine suhteliselt paindlik, sageli isegi "mitteametlik" (Hoscheit 1992, 277). Samas peab endale aru andma, et mitteformaalne ja kiire koordineerimisprotsess omab positiivset efekti ainult siis, kui poliitilised otsused–prioriteedid on selged, stabiilsed ja üheselt mõistetavad.

Koordineerimise täiustamine ei ole lihtne. Koordineerimise puudujääke ei lahenda ainult spetsiaalse üksuse loomine, kontrolli suurendamine ja hierarhiline allutamine (ehk ülalt tulev käsk). Koordineerimine on halduskultuuri küsimus, näiteks kas teisi asutusi ja valdkondi tajutakse sõbralike või vaenulikena, milline on suhete ajalugu osapoolte vahel, ministrite ja tippametnike omavahelise läbisaamiseni välja.

Ka väikeriikide sotsioloogiast on teada mitmeid tunnuseid, mis koordineerimisprotsessi toetavad. Olukorras, kus "kõik tunnevad kõiki", kus inimestevahelised suhted on pikaajalised ja korduvad, kus isiklikud suhted ja mitteformaalsed võrgustikud mängivad suurt rolli, võib eeldada suurepärase kultuurilise baasi koordineerimise jaoks. Väikeriike on iseloomustatud huvitava väljendiga "suunatud intiimsus" (*managed intimacy*, Lowenthal 1987, 38–39). See tähendab, et väikeriigi elanik sõltub teatud hulgast oma kaasmaalastest, iga sotsiaalne suhe

kannab paljusid huve ja võib omada kaugeleulatuvaid tagajärgi. Lowenthal (*ibid*) näitab, et väikeriikides elavad inimesed on ajaloo jooksul õppinud hästi läbi saama, hoiduma konfliktidest, kriitika on suhteliselt hambutu, ei julgeta nii kergelt negatiivsetele asjaoludele vihjata ning tehakse järeleandmisi isegi põhimõttelistes küsimustes. Surutakse maha oma (eri)arvamust, talutakse kaastöötajate möödalaskmisi ja välditakse kodurahu huvides vaidlusi, sest ei teata, millal ja mis rollis selle inimesega järgmine kord kokku tuleb puutuda. Siit tuleneb probleem: kui konfliktid lõpuks plahvatavad, on nad tugevad ja võivad kesta kaua, tihti isiklikul pinnal. Tugevad positiivsed ja negatiivsed suhted võivad oluliselt mõjutada ka koordineerimissoovi eri institutsioonide vahel.

Kuigi koordineerimist seostatakse mõnikord lühiajaliste võrk- ja projektorganisatsioonidega, on eduka koordineerimise eelduseks siiski stabiilsus. Kuna suur osa koordineerimisprotsessist põhineb inimeste- ja asutustevahelistel suhetel, mitte niivõrd institutsionaliseeritud kohustustel ja käskudel, omandavad erilise tähtsuse institutsionaalne mälu ning ülesannete ja ametnike järjepidevus. Seetõttu võib projektijuhtimisel põhinev avalik haldus teha koordineerimisele karuteene. Halvasti mõjuvad ka ametnikkonna politiseerumine ja suur tööjõu voolavus. Väikeriikides on kõrge institutsioonide personaliseerituse astme tõttu tegemist täiendavate teguritega, mis põhjustavad organisatsioonide ja poliitikate ebastabiilsust (Randma 2001, 155). See omakorda võib tekitada probleeme püsivate võrgustike kujundamisel ja omada negatiivset efekti koordineerimisele. Järelikult ei saa ületähtsustada ainult väiksusest tulenevat positiivset mõju koordineerimisele, vaid peab nägema ka võimalikke probleeme – nii formaalseid kui ka mitteformaalseid.

Avalike teenistujate vaba liikumise piirangud

Euroopa Ühenduse lepingu isikute vaba liikumise peatükk (artikkel 39 (4)) sätestab, et isikute vaba liikumine ei laiene avalikule teenistusele, muutes sellega töö avaliku teenistujana erandiks isikute vaba liikumise üldpõhimõttes. Selle põhjus on asjaolu, et mitmed avaliku teenistuse ametikohad nõuavad erilist pühendumist riigi teenimisele, millega kaasnevad eriõigused ja –kohustused. Ka eeldab Eesti põhiseadus avalikelt teenistujatelt Eesti kodakondsuse olemasolu.

Euroopa Kohtu otsuste kohaselt on liikmesriigid pidanud määrama, millised avaliku teenistuse ametikohad langevad artikli 39 (4) alla. Isikute vaba liikumise põhimõtte ei laiene ametikohtadele, kus teostatakse avalikku võimu ja mis kaitsevad riigi või selle institutsioonide üldisi huve. Sellega on Euroopa Kohus pannud aluse avaliku teenistuse kitsale tähendusele, kus avalik teenistus moodustab avaliku sektori tuumiku, tähistades sisuliselt neid funktsioone, mida ainult riik on legitiimne täitma. Erandit ametnike vaba liikumise põhimõttele nähakse eelkõige järgmiste valdkondade puhul: sõjavägi, politsei ja mitu teist justiitsorganit, kohtusüsteem, maksuametnikud, diplomaadid (Bossart *et al* 2001, 58). Peale selle on hulk poliitika planeerimise ja järelevalvega tegelevaid ametikohti ministeriumides, keskpangas ja kohalikes omavalitsustes. Ülejäänud töökohad avalikus sektoris peavad olema avatud igale Euroopa Liidu kodanikule mis tahes Euroopa Liidu liikmesriigis.

Liikmesriikide praktikat ametnike piiriülese mobiilsuse rakendamisel on uurinud Danielle Bossaert ja tema kaasautorid (*ibid*). Mitu Euroopa riiki (Saksamaa, Suurbritannia) on välja töötanud nende ametikohtade nimekirjad, mida peavad täitma oma riigi kodanikud. Alternatiivina võib iga minister otsustada oma valitsemisala raames iga konkreetse ametikoha üle (Belgia). Teistes riikides, nagu näiteks Taanis ja Hollandis, on seadusega paika pandud, et mittekodanikele kehtivad samad reeglid mis kodanikele (välja arvatud julgeoleku, sise- ja väliskaitsega seotud ametikohad). Selle tulemusel on Hollandis üle 80% avalikust teenistusest avatud, Rootsis isegi ligi 95%. 1999. aastal hinnati (Polet 1999, 21), et liikmesriigid on avanud 60–90% avaliku teenistuse ametikohtadest teiste liikmesriikide kodanikele.

Kuigi puudub täpne statistika ametnike senise mobiilsuse kohta, on see hinnangute järgi väga tagasihoidlik.

Piiranguid seavad üksteise kvalifikatsioonide mittetunnustamine, erinevad sotsiaalkindlustuse (eelkõige pensioni-) süsteemid, eelneva töökogemuse mitteamestamine, kui see pärineb teisest riigist. Tegelikule ametnike mobiilsusele seavad täiendavaid piire keelenõuded, antud riigi seaduste täpse tundmise vajadus, erinev elatustase ja kultuur. Peale selle puudub info teiste riikide vabade ametikohtade ja võimaluste kohta. Sellegipoolest tuleb teha vahet mobiilsust välistavatel (kodakondsus) ja mobiilsust raskendavatel asjaoludel (keele või seaduste tundmine).

Kas Eesti peaks avama oma avaliku teenistuse?

Euroopa Liiduga ühinemist on Eestis sageli seostatud ajude väljavooluga. Tõepoolest, just parimatele ametnikele avanevad uued karjäärivõimalused mitte ainult Euroopa Liidu institutsioonides, vaid ka teiste liikmesriikide avalikus teenistuses. Eesti avalikule teenistusele seab see ülesande leida uusi võimalusi oma parimate ametnike motiveerimiseks. Sageli tähtsustatakse üle palgaprobleemi. Head ametnikku võib samavõrra või isegi rohkem huvitada professionaalne areng. Töö multifunktsionaalsusest ning spetsialiseerumise ja erialaste karjäärivõimaluste vähesusest tingitud väikeriigi piiratud professionaalse arengu tingimused võivad sundida kitsama eriala spetsialiste otsima paremaid võimalusi suuremates riikides.

Ametnike võimalik lahkumine on avaliku teenistuse avanemise üks pool. Väikese riigi jaoks võiks küsimuse esitada järgmiselt: kas avada passiivselt oma avalik teenistus või olla juba ette aktiivne ametnike värbamisel väljastpoolt oma piiratud tööjõuturgu? See on eriti oluline väikeriigi organisatsioonidele. Väikeriigis napib häid juhte ning eriharidusega spetsialiste olukorras, kus tööjõud peegeldab endas teatud õppeasutuste plusse ja miinuseid ning tööandjal pole suurt valikut. Hea (välis)ekspert maksab palju, aga kaugemas perspektiivis võib säästa tunduvalt rohkem; siit vajadus avaliku sektori palgapoliitika paindlikumaks muutmise järele.

Suletud tööturu tingimustes on oht, et üksikud spetsialistid väikeriigi avalikus teenistuses muganduvad ja jäävad loorberitele puhkama. Küsimusi tõusetub ka igapäevase juhtimise tasandil: kuidas hinnata väga väärtuslikku ja unikaalset spetsialisti? Kes hindab tema

professionaalsust? Puudulik kontroll väheste spetsialistide üle võib väikeriigis viia nn spetsialistide terrorini, mis on seotud enda ülehindamise, ebaadekvaatselt kõrgete palkade, nõrga sisulise kontrolli ja asendamatus tundeaga. Avaliku teenistuse avamine teiste riikide kodanikele tervendab olukorda, tekitades spetsialistide turul konkurentsi.

Väikeriigis on iga spetsialisti teadmised, oskused ja kogemused palju väärt. Seetõttu tuleb mõelda ka sellele, kuidas hoida ametnikkonnas neid teenistujaid, kes soovivad paar aastat mujal töötada ning seejärel uute kogemustega varustatult Eestisse tagasi pöörduda. Võib-olla on mõttekas teenistussuhe peatada rohkem kui üheks aastaks või tutvustada nn stažeerimissüsteemi (nt 3 või 5 aastaks), mis võimaldaks ametnikel ajutiselt mõne välisriigi avalikus teenistuses töötada ning vastupidi – võtta teenistusse välisriikidest lähetatud ametnikke. Selline ajutine teenistussuhe on ka teistes liikmesriikides praegu reaalsem kui lõplik välisriiki tööleminek. Näiteks Hollandis säilitavad kõik välisriikides töötavad ametnikud oma ametnikustaatus (Bossart *et al* 2001, 77).

Suhtumine bürokraatiasse tuleneb kultuurist

Sageli seostatakse avaliku halduse euroopalikuks muutumist selle bürokratiseerumisega. Bürokraatia ei ole seotud ainult riigistruktuuridega. Ühiskonna üldisest kultuurist sõltub, kuidas aktsepteeritakse bürokraatiat kui asjaajamise viisi. Bürokraatia sotsiaalne tunnustamine baseerub impersonaalsusel ning reeglite universaalsusel ühiskonnas (Weber 1978). Suhtumises bürokraatiasse ilmnevad erinevused ühelt poolt kõrgelt arenenud ja vähem arenenud riikide vahel ning teiselt poolt suurte ja väikeste riikide vahel.

Üldjuhul iseloomustavad universaalsus ja impersonaalsed reeglid enam kõrgelt arenenud lääneriike. Bürokraatlike ühiskondi iseloomustab hierarhia ja formaalse struktuuri domineerimine – autoriteet ja staatus on sotsiaalsetes suhetes olulisemad kui isiklikud kontaktid. Mandri-Euroopa riigitraditsioonis tõuseb riik kõrgemale ühiskondlike huvide partikularismist, riik on üldise huvi esindaja ja neutraalne otsustaja. Enamik Mandri-Euroopa riike, eriti suurimad – Saksamaa ja Prantsusmaa –, on bürokraatlikud ühiskonnad (Peters 1995, 48). Nemad on omakorda oluliselt mõjutanud Euroopa Liidu institutsioonide kultuuri ja tööpõhimõtteid, sest väidetavalt on olemas palju sarnaseid elemente Euroopa Komisjoni ning Prantsusmaa ja Saksamaa valitsuse töös (Page 1992, 181).

Kuigi Anglo-Ameerika riigid tunnustavad impersonaalsust ja reeglite universaalsust tänapäeva avaliku halduse alustena, on Anglo-Ameerika riigid vähem bürokratiseerunud kui Mandri-Euroopa. Võib eristada bürokraatlike ja ettevõtlike ühiskondi. Ettevõtliku ühiskonna näiteks on Suurbritannia, kus bürokraatlike struktuuride arengust hoolimata domineerib isiklikel läbirääkimistel põhinev otsustamine sama palju kui formaalne hierarhiline otsustamine (Peters 1995, 50).

Arengumaades on rohkem levinud läbirääkimine-kauplemine ja personaalne lähenemine ning formaalsed reeglid moodustavad ühiskonna toimimisel heal juhul vaid üldise raamistiku (Peters 1995, 51). Sama kehtib vähemal määral ka üleminekuühiskondade kohta. Näiteks on Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele omane nn rakenduslõhe. See väljendub normi ja praktika

vasturääkivustes: kui seadustega on paika pandud üks korraldus, siis tegelikkuses aktsepteeritakse teistsugust praktikat (Verheijen 1998).

Kultuurilisi orientatsioone impersonaalsuse ja universalismi (ehk bürokraatia) suhtes võib vaadelda teljel asetsevatena, mis ulatub tugevate personaalsete sidemetega traditsionaalsetest kultuuridest kuni ratsionaalsete kultuuridega Mandri-Euroopa riikideni.

Arengumaad Üleminekuühiskonnad Anglo-Ameerika Mandri-Euroopa (Euroopa Liit)



bürokraatia

Väikeriikide personaalsus vastandub bürokraatiale

Peale arenguastmest tulenevate erisuste käsitletakse bürokraatiat erinevalt suurtes ja väikestes ühiskondades. Bürokraatia eeltingimus on depersonaliseerimine: riigi funktsioonide ja rollide täitmise eraldamine konkreetsetest isikust eesmärgiga ellu viia ratsionaalset võimu (Weber 1978, 959). Bürokraatlike süsteemide eelduseks on tingimus, et üksikisikud täidavad kindlaid funktsioone kindlatel ametikohtadel, mis on organiseeritud kindlasse hierarhiasse. Väikesed ühiskonnad kalduvad üksikisikute suure tähtsuse ja inimestevaheliste suhete läbipõimituse tõttu personaalsusele (Parsons 1951, 191). Väikeses ühiskonnas avaldab iga personaliotsus suuremat mõju nii inimesele, organisatsioonile kui ka kogu ühiskonnale. Üksikisikud võivad väikestes ühiskondades osutada tähtsamateks struktuuridest, protseduurireeglitest ja institutsioonidest. See väljendub otseselt ka avalikus teenistuses, kus näiteks ametnik võib kujundada oma töökoha, tugev isiksus mõjutada asutuse struktuuri, formaalseid reegleid ja isegi kogu organisatsiooni eesmärke (Randma-Liiv 2002, 381). Sutton (1987, 15) on näidanud, et vastupidi klassikalise bürokraatia tunnustele, iseloomustavad väikseid ühiskondi poliitikute ja ametnike vahelised tugevad seosed, formaalsest hierarhiast möödamine ja isiklikud suhted. Otsusetegemise protsess ei ole sageli hierarhiline ega institutsionaliseeritud, vaid sõltub tähtsate isikute mitteformaalsetest kokkulepetest. Järelikult kujuneb ühiskonna suuruse seos bürokraatiaga järgmiseks:

Väikeriigid

Suured riigid



bürokraatia

Seega pole Eesti sobitumine Mandri-Euroopa bürokraatlikku keskkonda kultuuriline väljakutse mitte ainult ametnikele, vaid kogu Eesti ühiskonnale. Euroopa Liit muudab väikeriigi halduskultuuri bürokraatlikumaks, aitab depersonaliseerida otsusetegemise protsessi ja kinnistada formaalset suhtlust. Väikeriigi poliitikutele ja ametnikele pakub Euroopa Liit võimaluse kogeda formaalse hierarhia tähtsust, oskust sellest aru saada ja bürokraatlikus raamistikus töötada. Omaette väljakutseks võib osutada vahetegemine arenguastmest ja riigi väiksusest tulenevate bürokraatiaga seotud probleemide vahel.

Euroopa halduskultuur toob Eestile kasu

Eesti avalikul haldusel on euroopastumisest palju võita. Tegemist on küll osalt väljastpoolt mõjutatud arenguga, mis samas on sisepoliitiliselt Eesti avalikule haldusele kasulik ja möödapääsmatu. Poliitika analüüsi tugevdamine ning koordineerimise tõhustamine peaksid olema Eesti avaliku halduse prioriteedid ka ilma Euroopa Liiduta, seetõttu on positiivne, kui liitumine neid arenguid kiirendab. Liigselt ei tasu peljata ka avaliku halduse bürokratiseerumist: otsustusprotsesside depersonaliseerimine ja reeglite universaalsuse meeldetuletamine kulub väikeriigis väga ära. Kuigi riigi väiksus võib tingida mõningaid eespool mainitud erisusi, ei tohi need olla vabanduseks "halvale" või vähearenenud avalikule haldusele. Väiksusest tulenevate võimaluste ärakasutamiseks ja probleemide ületamiseks peab oskama väiksest ühiskonnast tingitud eripära kõigepealt ära tunda.

Eesti avaliku halduse edukus Euroopa Liidus ei sõltu mitte üksnes ametnikest endist, vaid suurt rolli haldussuutlikkuse tõstmisel mängivad poliitikud selgete, järjepidevate ja üheselt mõistetavate prioriteetide seadmisega eri poliitikavaldkondades. Riigi strateegilise juhtimise tõhustamiseks on äärmiselt oluline erakondade analüütilise suutlikkuse tõstmine, mille kaudu paraneksid nii avaliku halduse eesmärgid kui ka järelevalve täidesaatva võimu üle. Eesti poliitilise kultuuri jaoks on oluline kasutada poliitiliste otsuste alusena analüüsi. Kui Eesti tahab olla edukas Euroopa riik ja oma huve Euroopa Liidu institutsioonides väärikalt kaitsta, peab poliitiliste otsuste alus olema analüüs.

Kasutatud kirjandus

Bacchus, K., Brock, C. (1987). The Challenges of Scale. London: Commonwealth Secretariat.

Benedict, B. (1966). Problems of Smaller Territories. – M. Banton (ed). The Social Anthropology of Complex Societies. London: Tavistock Publications, pp 23–36.

Bossaert, D., Demmke, C., Nomden, K., Polet, R. (2001). Civil Services in the Europe of Fifteen. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Bray, M. (1991). Education in Small States: Growth of Interest and Emergence of a Theory. – Prospects, 4, 503–516.

Bray, M., Packer, S. (1993). Education in Small States: Concepts, Challenges and Strategies. Oxford, New York: Pergamon Press.

Hoscheit, J.–M. (1992). Administrative Adaptation in the Context of Regional Integration: Luxembourg and the European Community. – R. Baker (ed). Public Administration in Small and Island States. West Hartford, CT: Kumarian Press, pp 265–282.

Lowenthal, D. (1987). Social features. – C. Clarke, T. Payne (eds). Politics, Security and Development in Small States. London: Allen & Unwin, pp 26–49.

Page, E. (1992). Political Authority and Bureaucratic Power. New York: Harvester Wheatsheaf.

- Parsons, T. (1951).** *The Social System*. London: Tavistock–Routledge.
- Peters, B. G. (1995).** *The Politics of Bureaucracy*. 4th ed. New York: Longman Publishers.
- Polet, R. (1999).** Civil Services in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects. – *Eipascope*, 99, no 2.
- Raadschelders, J. B. (1992).** Definitions of Smallness: A Comparative Study. – R. Baker (ed). *Public Administration in Small and Island States*. West Hartford, CT: Kumarian Press, pp 26–33.
- Randma, T. (2001).** Civil Service Careers in Small and Large States: The Cases of Estonia and the United Kingdom. Series 'Administrative Organisation, Tasks of the State, and the Civil Service', vol 47. Baden–Baden: Nomos.
- Randma–Liiv, T. (2002).** Small States and Bureaucracy: Challenges for Public Administration. – *Trames*, vol 6, no 4, pp 374–389.
- Selwyn, P. (1975).** *Development Policy in Small Countries*. London: Croom Helm.
- Sutton, P. (1987).** Political Aspects. – C. Clarke, T. Payne (eds). *Politics, Security and Development in Small States*. London: Allen & Unwin, pp 3–25.
- Thorhallsson, B. (2000).** *The Role of Small States in the European Union*. Aldershot: Ashgate.
- Weber, M. (1978).** *Economy and Society*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Verheijen, T. (1998).** Public Management in Central and Eastern Europe: The Nature of the Problem. – T. Verheijen, D. Coombes (eds). *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, pp 207–219.