

Riigiuuenduse mõtlemiskohti ja võimalusi



LEIF KALEV
Tallinna Ülikooli
poliitoloogiaprofessor



GEORG SOOTLA
Tallinna Ülikooli avaliku
poliitika professor



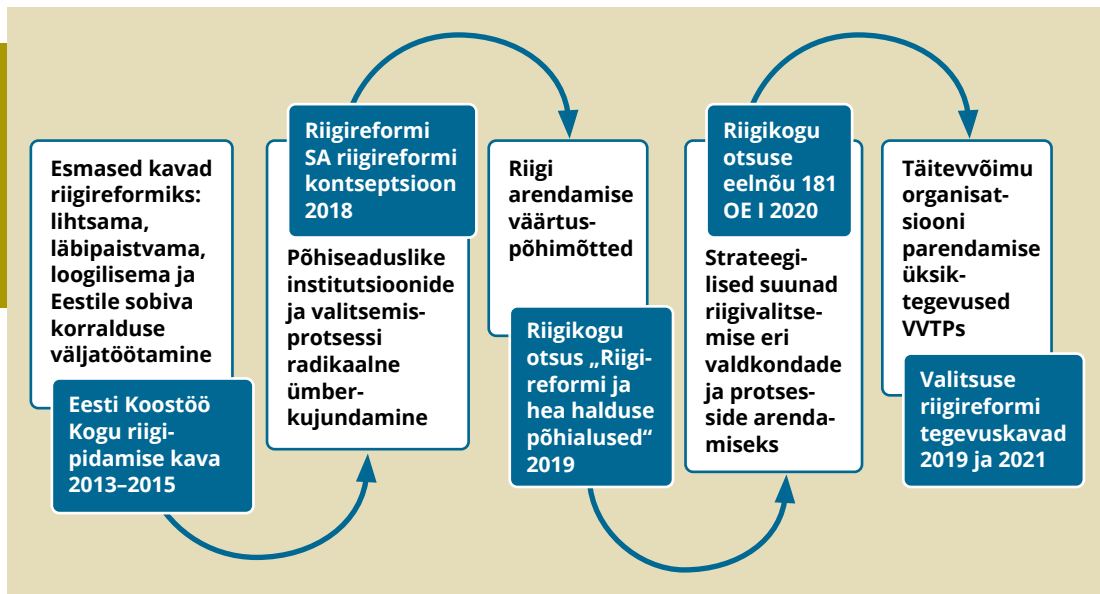
KERSTEN KATAI
Tallinna Ülikooli avaliku
halduse lektor

Riigireformi analüüsi ehk omalaadse vahekokkuvõtte valmimine rahandusministeeriumis 2023. aasta suvel on hea ajahetk mõtestada selle senist käekäiku, edenemist ja tõrkekohti ning edasisi võimalusi. Teeme seda, tuginedes eeskätt riigireformi ekspertarvamusele (Kalev jt 2023). Käsitleme nii seda, mida võiksime senisest reformiprotsessist õppida, kui ka seda, missugused on riigiuuenduse vajadused ja võimalused.

Riigireformi intellektuaalseks taustaks on 19. sajandi lõpul ja 20. sajandi esimese poole Mandri-Euroopa ja angloameerika õpetlaste mõttevahetuses sündinud

demokraatliku riigikorralduse käsitlus. Mandri-Euroopa ja eriti Saksa teadustraditsioonis kujunes 19. sajandi teisel poolel selge ja hästiliigendatud arusaam riigi korraldamisest ja valitsemisest tsentraliseeritud ja sidusa õigusriigina (vt nt Bluntschli 1875). Angloameerika õpetlased nagu Laski ja Finer lisasid sellele demokraatliku riigikorralduse toimimiseks vajalikud tahud, nagu avalike huvide määratlemine ja väljendamine paljude arvamuste ning huvide summeerimisega üldisel hääleõigusel põhinevas demokraatlikus poliitikas, samuti selle elluviimine põhiseadusliku valitsemisena eri asutuste loomise ja võimutasakaalu kujundamisega (vt Kalev 2020).

Niisugune käsitlus pole monoliitne, vaid väljendab eri vajaduste ja lahendusloogikate tasakaalu. Nii vajab see pidevat ajakohastamist, tulenevalt ühiskonnaelu, poliitiliste eesmärkide, eelistatud poliitikalahenduste ja valitsemispraktikate muutusest. Nüüdisaegse riigi uuendamine on paratamatult pidev protsess, küsimus



JOONIS 1. Riigireformi teetähised.

Allikas: Kalev jt 2023, täiendatud

on pigem selles, mis ulatuses seda suudetakse teha ettevaatavalt kohandades ja kui palju hädaga muutustele reageerides.

RIIGIREFORMI PROTSESS JA RÕHUASETUSED

Mõnevõrra ehk ootamatultki on riigireformi protsess nüüdseks saanud üle kümne aasta vanuseks. Mäletatavasti olid selle juured jääkeldrini viinud sündmustes ning esimeseks kohaks Eesti Koostöö Kogu juures toimunud töö 2013–2015. Olulise võimenduse sai protsess Riigireformi Sihtasutuse tööga 2018–2019 ning riigi tasandil otsustajate suurema osalusega reformimisest saame rääkida viimasel viisaastakul. Riigireformi teetähiseid kajastab kokkuvõtlikult joonis 1.

Kui senise riigireformi protsessi esimesel poolel olid eestvedavas rollis kodanikuühendused ja eksperdid, siis viimased aastad on olnud täitevvõimusesise rõhuasetusega. Teatud tasandil on see mõistatav, sest kodanikuühiskond ei peagi püsivalt riiki korraldama. Samas on paraku ka nii, et Riigikogu polegi suutnud reformis sisulist rolli võtta, piirdudes

ainult üldiste ootuslausungitega. Samuti on riigireform tasapisi taandunud valitsuse rõhuasetustes. Mäletatavasti kaotati riigihaldusministri ametikoht pärast 2023. aasta valimisi, ent juba enne oli suur hulk selle rõhuasetustest mujal kui riigistruktuuri korraldamine. Samas on tugevdatud riigikantselei rolli selles valdkonnas. Riigireformi teema ei kao, ent muutub ametkondlikumaks ja vähem avalikult arutatavaks.

Väärrib tähelepanu, et riigireformi algselt suuresti demokraatia võtmes rõhuasetused muutusid juba kodanikuühiskonna aktiivsuse ajal üha tehnokraatlikumaks. Algselt soovist riiki rohkem kodanike eelistusi kajastavamaks kujundada sai eriti

Riigireformi teema ei kao, ent muutub ametkondlikumaks ja vähem avalikult arutatavaks.

Riigireformi Sihtasutuse kavas üha rohkem soov korraldada avaliku sektori asutusi ja haldusmenetlusi säästlikumalt. Mõistagi on tehnokraatlikud rõhuasetused iseloomustanud ka valitsuse eest veetud riigireformi ja seal on see ka mõistetav, ent mõtlemapanev on, et ka kodanikuühiskonnas libiseti kodanikukesksusest haldustõhususele.

Riigireformi toimijate rõhuasetusi ja võimalusi on käsitletud juba varem (Kalev 2020). Siin vaatleme riigireformi mõistet, nii nagu see meie senise kogemuse põhjal on kujunenud. Teiste riikidega kõrvutades on Eesti riigireformi mõiste laiaulatuslik ja sellisena küllalt ainulaadne. Eesmärk on korrastada üksusi ja tegevusi põhimõtteliselt kogu avaliku võimu osas. Lisaks rahvusvahelises vaates tavapärasele valitsemisreformidele ja/või täitevvõimu reformidele hõlmab see laiemalt riigi institutsioone: parlament, kohus, kohalikud omavalitsused jt, aga ka demokraatia ja kodanikusubjektsuse küsimusi.

Ühtlasi tähendab see, et parlamendil ja avalikul arutelul, seega ka erakondadel on vältimatult oluline roll sisukas riigireformis Eesti tähenduses. Just siit saab tulla lõviosa tegevustest demokraatliku võimukorralduse, kodaniku rolli, avalikkussfääri kvaliteedi ja laiemalt demokraatia osas. Seni on riigireformi praktilist osa kandnud eeskätt valitsus ja ametkonnad, see on aga paratamatult olnud täitevvõimu rõhuasetusega. Kui soovida, et Eesti laiapõhjalised riigireformi kavad tulemusi annaksid, on hädavajalik, et parlament võtaks riigireformis endale kohase rolli riigi põhikorra, poliitika ja valitsemise institutsioonide, demokraatia ja kodanikusubjektsuse edendajana (vt ka Kalev 2020). Samas pole Riigikogu seda teinud, mistõttu Eesti riigireform jääb suures osas retoorikaks.

Mõtlemiskoht on ka riigireformi kui väljendi otstarbekus, seda nii riigi kui ka reformi võttes. Kui riigi mõiste kasutamine ühelt poolt võimaldab käsitleda laia ringi küsimusi seostatuna, võib see teisalt hägustada arusaama, et riigi tegevus

Riigireformi määratlemine asjakohastes poliitikadokumentides

Riigipidamise kava, Eesti Koostöö Kogu
Riigipidamise kava üldeesmärk on lihtsama, läbipaistvama, loogilisema ja konkreetsemalt Eestile sobiva töökorralduse väljatöötamine. Eestile sobiv lahendus peab muutma inimese elu Eestis paremaks; aitama demokraatlikult valitud Riigikogu ning selle ametisse nimetatud Vabariigi Valitsuse eesmärke kiirelt ja parimal viisil ellu viia; tugevdama demokraatlikku ja parlamentaarset riigikorda ning olema lähema nelja aasta jooksul elluviidav.

Riigireformi kontseptsioon, Riigireformi SA

Riigireform on üldmõiste, mis tähendab riikluse uuendamist, sealhulgas ja eriti avaliku võimu moderniseerimist. Riigireformiks ei saa pidada jooksvat riigihalduse optimeerimist, seda tuleb niikuinii pidevalt teha. Samuti ei ole riigireformina käsitletaval nn kõiksuse reform või rahvareform. Igat üksikut seadusandlikku muudatust või isegi muudatuste paketti, mis tegelikkuses suuremat osa ühiskondlikku või riiklikku olemist sügavalt ei puudata, ei ole alust nimetada reformiks. Reform on midagi radikaalset, kompleksset ja mastaapset. Ühtlasi ei ole reform lõputu protsess, vaid tal on alati olemas algus ja lõpp.

Riigikogu otsuse eelnõu 181 OE I

Riigivalitsemise järjepidev uuendamine on valitsemiskorralduse oluline osa. Eesti riigikorraldus muudetakse kohanemisvõimelisemaks ja paindlikumaks, et keerukate ülesannetega paremini toime tulla. Riigireformi tegevussuundadega arvestatakse kõikides valitsussektori tegevusvaldkondades.

Riigireformi tegevuskava 2019–2023, valitsus

Kuni Riigikogu ei ole otsustanud teisiti, on Vabariigi Valitsuse käsitluse kohaselt riigireformi sisuks avaliku võimu organisatsiooni audit ja ümberkorraldamine koos avaliku võimu funktsioonide, ülesannete ning teostamise viiside ja toimemehhanismide revisjoni ja korrigeerimisega.

Allikas: Kalev jt 2023, täiendatud

avaldu tema asutuste ja ametikandjate kaudu. Just viimased suhestuvad ka kodanikega. Riik ei ole ülevallt alla kehtestuv abstraktne paratamatus, vaid konkreetset institutsioonid, toimijad ja suhted, mis ajas muutuvad. Reformida või uuendada saab just neid konkreetseid riigi tahke.

Samuti on oluline küsimus, kuid võrd on riigireformi otstarbekas käsitleda selgepiirilise ja selge lõpuga tegevusena või pideva uuendamistegevusena ning mis on selle osas pidepunktid. Üks tuntud reformide käsitlusi (Nadler, Tuchmann 1989) eristab ennetavaid-reageerivaid ja ulatuslikke-sammsammulisi muutusi. Selle käsitluse kohaselt peaksid nn revolutsioonilised reformid ehk süsteemsed ennetavad või reageerivad muutused olema tagajärg mingite varasemalt juba väga kaua välditud muudatustele, mille vajadust ei saa enam eirata. Need on justkui operatsioon, mida saanuks vältida, kui kahjulikke arenguid oleks piisavalt aegsasti ennetatud. Otstarbekam reformide tegemise viis on sammsammuline strateegia kas ennetavana (kui muutused on ette nähtavad) või reageerivana (kui muutused on toimunud märkamatult).

Ka Eestis on ühelt poolt ootus süsteemseks, kiireks ning konkreetse alguse ja lõpuga reformiks (nt valitsus kui strateegiakeskus, ministereeriumide struktuuri-muutused jm). Teisalt on reformimine või (evolutsiooniline) uuendamine pidev sihipärane tegutsemine mingi eesmärgi suunas (tugevam kohalik tasand, osalevam kodanik, pikem plaan jt). Kuigi riiki saab piisava reformikava selguse ja poliitilise kandepinna korral (mida Eesti riigireformi senine kümnend ei näita) ühekordselt oluliselt uuendada, ei muuda see vajadust hea riigikorralduse osana poliitikat, poliitika-kujundamist, valitsemist ning struktuure ja menetlusi pidevalt ajakohastada.

Sellel taustal ja arvestades riigireformi nimetuse kasutamist juba ligi kümmekond aastat, võiks olla asjakohane asendada radikaalse reformi mõiste riigikorralduse sihipärase arendamise käsitlusega. Riigi

sihipärane uuendamine (strateegia) on laiem, sisukam ja praktilisem kui reform aktsioonina. Seda suunava poliitikadokumendi nimetusena võiks olla kasutusel riigivalitsemise arengukava või riigikorralduse arengukava (kõikidele institutsioonidele) või ka riigiuuenduse arengukava (tugevama rõhuga uuenduslikkusele).

Niisugune rõhuasetuse muutus võimaldaks hoida riigiaparaadi uuendamise poliitika päevakorras või vähemalt valitsuse päevakorras ka olukorras, kus see ei tarvitse olla valitsusliidu prioriteet. Samas ei peaks *reformi* sõnast loobumine olema mugav võimalus poliitilistele toimijatele riigikorralduse tegevusvaldkonnast välja tõmbuda. Liikumine tegevuskavalt arengukavale võimaldaks muuta riigiuuenduse tavapärasel viisil kavandatavaks ja elluviidavaks tegevuseks, nii et viie kuni seitsme aasta arengusuunised kajastuvad sellega haakuvates programmides. Samuti on riigivalitsemine seni ainuke arengukavaga katmata Eesti 2035 strateegiline suund.

RIIGIREFORMI UUED VÕIMALUSED

Eelnevas kajastusid Eesti riigireformi püsiväljakutsed nagu tehnokratiseerimiskaldumus ja Riigikogu võimetus. Samuti ettepanek asendada riigireformi mõiste laiem ja evolutsioonilise riigiuuendusega. Niisuguste küsimustega tegelemine on osa sellest, et Eesti riigiuuendus paremini liikuma saada.

Teine osa aga seostub elumuutustest tekkivate uute väljakutsetega ning uudset lähenemist võimaldavate vaatenurkadega. Need võimaldavad vaatevälja tuua seni alakajastatud, ent oluliseks muutunud teemasid või läheneda kinnijooksnud küsimustele niisugusel viisil, mis võimaldaks edasiliikumist. Tutvustame järgnevalt valikut niisugustest väljakutsetest ja võimalustest, lähtudes riigireformi ekspertarvamusest (Kalev jt 2023).

Riigikogu tugevdamine

Suurimad mured Eesti riigi ja demokraatia toimimise osas on seotud Riigikoguga.

Kaugel sellest, et olla poliitikakujundaja, on Riigikogu raskustes valitsuse eelnõude sisulise käsitlemise ja isegi riigieelarvega. Selle asemel et suuta mõtestatult ja avalikust kõnetavalt arutada tulevikuväljakutseid ja -võimalusi, on Riigikogu muutunud kärarikkaks sõnavembutamise kohaks. Nii ei suuda Riigikogu praegusel ajal mingil viisil demokraatia mootorina toimida.

See ei pea siiski nii olema. Nii Riigikogu avalikku kui valitsust tasakaalustavat rolli saab läbimõeldud reformidega tugevdada, nagu ka teadmusalust. Põhimõtteliselt on võimalik ka Riigikogu liikmete ning laiemalt poliitikute ja erakondade inimkvaliteeti tugevdada, ent see on ambitsioonikam ja vastuolulisem teema. Järgnevalt mõned mõtlemiskohad.

Esindusdemokraatliku otsustamise tugevdamise väljakutseks on liiga vähene poliitiliseks tegevuseks, aruteluks ja otsustamiseks olev sisuruum ja seda toestav inimjõud. Praegu iseloomustab Riigikogu vähene võime ise tegevusi algatada, samuti valitsuse pakutut sisuliselt reflekteerida, tagasi- ja edasisidestada. Riigikogul on küll õigusloome kui ideede eelnõudeks vormistamise ja sotsiaalmajandusliku analüüsi kui tegevuskeskkonna täiendava mõtestamise tugi, ent nende sihistus on teine kui tavapärase poliitika kujundamine ja täitevvõimu tasakaalustamine.

Parlament vajab poliitikaloome, analüüsi ja tuleviku kavandamise osas piisavat teadmusalust või selget lahendust valitsuse kontrollitava inimjõu kasutamisel, et ka valitsusest sõltumatult poliitikavalikuid kaaluda (sh opositsioonisaadikute võimalused). Selleks peab Riigikogul olema piisav asjatundjatest tugijõud, eeskätt avaliku poliitika disaini ja väljaarendamise teadmustugi ning riigikorra disaini ja avaliku sektori struktuurikujunduse teadmustugi. Teadmus peab olema sisuliselt tagatud, näiteks haridusnõuetega.

Poliitika kujundamise võime tugevdamine saab toimuda eeskätt tugistruktuuri ja ressursi suurendamise näol. Fraktsioonide ja komisjonide tugistruktuur

suudab hetkel tagada haldusrollid ja minimaalse, eeskätt õigusliku ekspertiisi. Analüüsivõimekuse tugevdamiseks on põhimõtteliselt kaks teed. Komisjonide tugistruktuuri suurendamine/tugevdamine täiendavate analüütikute palkamisega või komisjonidele (ja või riigikogu liikmetele kollektiivselt kasutatava) ekspertiiside tellimise ressursi eraldamine. Viimane oleks eelistatum, arvestades poliitikavaldkondade ja korralduslahenduste mitmekesisust, milleks universaalseid analüütikuid võib olla keeruline leida. Samas peab tellimine olema pädev.

Praegu iseloomustab Riigikogu vähene võime ise tegevusi algatada, samuti valitsuse pakutut sisuliselt reflekteerida, tagasi- ja edasisidestada.

Riigikogu poliitika kujundamise võimet on otstarbekas käsitleda suhestatult valitsusega, keskendudes sellele, kuidas neid kahte võimukeskust poliitika kujundamise protsessis paremini tasakaalustada. Parlamentidel võib olla poliitika kujundamises erinev kaal: (1) poliitika kujundamise keskmena, (2) valitsuse algatuste läbitöötaja ja kohandajana ning alternatiivsete poliitikadisainide pakkujana ning (3) valitsuse tagasisidestaja ja seaduseelnõude suhteliselt passiivse kinnitajana. Liiga suur roll võib viia poliitilise ebastabiilsuseni sarnaselt 1930. aastate alguse Eestiga ning liiga väike roll valitsuse ja ametnikkonna domineerimiseni.

Arendades edasi parlamentaarse arutelu ja otsustamise formaate ja ulatust, saab oluliselt tugevdada Riigikogu rolli

kesksete poliitikadilemmade, alternatiivide ja nende mõjude avaliku arutamise ja hindamise keskmene, milleks oleks vaja kujundada pikema aruteluperspektiiviga ja selgete avalike väljunditega poliitika põhisuundade arutelu areenid, näiteks hoides rööbiti käigus 10–12 teemat ning kaasates poliitikaosalisi ja asjatundjaid. Selleni võib jõuda näiteks olulise tähtsusega riiklike küsimuste arutelu formaadi edasise institutsionaliseerumise kaudu eri lähenemiste visandamise, väljaarendamise ja argumenteerimise areenina, kus arutatakse avalikult läbi oluliste erimeelsuste taustad ja võimalikud lahendused ja poliitilised mõjud, enne kui see muutub parteipoliitiliste otsuste teemaks. Samas võiks vähemalt kesksetel aruteludel olla selge väljund Riigikogu otsuse või poliitika põhisuundadena antud valdkonnas. Sellega suureneb ka valitsemise strateegilisus ja ühiskondlik kandepind.

Demokraatia on avatud ja arenev projekt ning demokraatlikul valitsemisel püütakse pidevalt laiendada demokraatia osalejaskonda, ulatust ja ehedust.

Riigikogu poliitika kujundamise ja täitevvõimu tasakaalustamise rolli aitaks samuti tugevdada püsiva Riigikogu tööorgani loomine, mis tegeleb riigi valitsemise uuendamise teemadega. Näiteks riigivalitsemise, avaliku halduse või tulevikukomisjon, nagu see on näiteks Soome Eduskuntas. Seni on riigivalitsemise teemad killustunud erinevate komisjonide vahel, mistõttu ei ole ka tekkinud valdkonna püsivat poliitilist eestvedamist.

Otstarbekas oleks tugevdada Riigikogu rolli riigi arengustrateegiade kujundamisel. Riigikogu poliitika rolli tugevdamise üks võimalusi on pikaajalisemate ja laiemate sihtide seadmine poliitika põhisuundade tasemel, sellest protsessist saaks kujundada ka kodanikke kõnetava ja ühiskondlikku arutelu sihitava formaadi. Hetkel on poliitika põhisuundi vaid mõnes valdkonnas ning Riigikogu sisuline roll suhteliselt tagasihoidlik. Mõistagi ei asenda Riigikogu strateegilisem ja avalikku arutelu eest vedav roll poliitika põhisuundade osas praegust valitsuse tasandi valdkondlike arengukavade kaudu toimiva lühiajalisema ja täpsema planeerimise formaati.

KODANIKU HARIDUS ESINDUS-DEMOKRAATIA TUGEVDAMISEL

Täitevvõimu tasandil saab esindusdemokraatia tugevdamiseks panustada eeskätt kodaniku hariduse ja osaluskanalite kaudu.

Kodaniku haridus on esindusdemokraatia üheks aluseks, sest kodanike poliitika ja valitsemise alastest teadmistest, oskustest, hoiakutest ja tegutsemisvalmidusest ehk kodanikusubjektsusest (kodanikuagentsusest) sõltub demokraatia tegelik toimimine. Demokraatia on avatud ja arenev projekt ning demokraatlikul valitsemisel püütakse pidevalt laiendada demokraatia osalejaskonda, ulatust ja ehedust. Osalejaskond viitab osalejate arvule mis tahes poliitilises keskkonnas. Ulatus hõlmab eluvaldkondi, kus on avalik demokraatlik arutelu ja kontroll. Ehedus näitab demokraatliku kontrolli sisulisust, teavitatust, pädevust ja kaasatusastet (Dryzek 1997, 2002).

Kodaniku haridus loob aluse kodanike autonoomsele ja konstruktiivsele poliitilisele tegutsemisele. Seda kannavad ühelt poolt teadmised ja oskused poliitika, poliitikakujundamise, valitsemise, riigi ja ühiskonna osas, teiselt poolt aga iseseisev mõtlemine ja tegutsemisvalmidus ning laiemalt hoiakud ja praktikad, mis on aluseks demokraatliku kodanikuna avalikus elus osalemisele. Samuti tuleneb

kodanikuharidusest oluline sisend valitsetuses osalemiseks sobivate pädevuste nagu koostööoskused, koosloome jt arengusse.

Kodanikuhariduse sisu, õpetamise viisid ja maht sõltuvad suuresti täitevvõimust (valitsus, haridus- ja teadusministeerium, koolid). Samuti on suuresti täitevvõimu korraldada praktiliste oskuste arendamiseks vajalike kokkupuutepunktide pakkumine (näiteks osalus- ja praktikavõimaluste loomine õpilastele). Kodanikuharidus ei pea piirduma üksnes üldharidusega, vaid seda võib vaadata ka laiemalt kodanike oskuste arendamisena sõltumata vanusest. Täiskasvanutele ja pensionäridele suunatud tegevused on praegu Eestis suuresti tööturu, kunstide, meelelahutuse ja looduse rõhuasetusega, samas võiks siin arendada ka kodaniku-pädevusi, eriti teabemüra toimetulekut, arutelu ja konstruktiivset poliitilist osalust. See ei pea tingimata toimuma koolitusena, vaid praktilise kogemuse kaudu toimuva õppimisena. Nii õpilastele suunatud kui ka laiema kodanikuhariduse osas on esindusdemokraatia tugevdamiseks tegevusruumi palju. Tulemuslikkust toetab see, kui tegevusi kavandatakse ja korraldatakse keskvallitsuse ja kohaliku omavalitsuse, koolide ja teiste võtmeosaliste koostöös.

Osaluskanalite toimivana käigushoidmine ja kontekstitundlik arendamine on Eestis paremini teadvustatud demokraatiat toetav valdkond, mistõttu käsitleme siin vaid arenguvajadusi. Alusloogikaid, rõhuasetusi ja võimalusi katavad muu hulgas avatud valitsemise partnerlus ning kodanikuühiskonna ja kogukondade toetamine sidusa Eesti arengukava kaudu. Tähelepanu tasub pöörata esindusdemokraatiat toetavatele ja värskendavatele osaluskanalitele, mis sageli osalusdemokraatia varju jäävad. Siin on olulised võimalused poliitikakujundamise ja õigusloome sisendi süstematiseerimisel. Seda katab osalt koosloomekeskkonna arendamine, ent edasilikumisruumi on laiema poliitikakujundamise ja praktikakogukondade sisendi kasutamise osas.

Esindusdemokraatia laiema tugevdamise võimalused

Poliitilise tegevusala kvaliteeti on võimalik kindlustada mitmes võtmes. Ehk kesksemad mõttesuunad puudutavad esindatuse parandamist, arutelu- ja otsustusprotsessi kvaliteedi tõstmist, samuti poliitikute rolli ja poliitilise kutseala ning erakondade tegevuse kvaliteedi tõstmist (vt Stoker 2006: 166–174, Kalev 2017).

Võimaluseks on avaliku arutelu kanalite ja teabepakkujate kvaliteedi selgem avalik jälgitavus. Avalikus arutelus ja kampaaniates aktiivsetelt kodanikuühendustelt ja -algatustelt võiks oodata korrapärasat teavet tegevusest oma valdkonna ja liikmete arvamuste kogumiseks ning kohaseks esindamiseks. Seda loogikat võib laiendada ka teistele toimijatele, olgu need siis erakonnad, ametkonnad, meedia või midagi kolmandat.

Poliitika tõsiseltvõetavuse seisukohalt on oluline, et poliitikud täidaksid oma rolli, st eri tegevusvõimaluste tutvustamist, valikute argumenteerimist ning eestvedavat ja arenduslikku juhtimist. See on ehk nüüdispoliitikele suur väljakutse, sest meediastunud poliitika põhineb pigem värvikale nähtavusele ja võistlemisele kui sisupõhisele eestvedamisele. Üheks võimaluseks on analüüsida läbi rahvaesindaja rollimudel ning kujundada see võimalikult tõhusat ajakasutust võimaldavaks ning avalikus arutelus osalemist ja valijatega suhestumist soodustavaks. See võib väljenduda soovitusel, heas tavas vm. Oluline on ka oskuste mõõde, eriti poliitilise võrgustike eestvedamise (vt nt Sørensen, Torfing 2017) ja metavalitsemise (nt Kooiman 2003) pädevused, eri tüüpi teadmiste ja ratsionaalsuste tasakaalustamine valitsemises ja spetsiifiliste poliitiliste oskuste arendamine (hindamine), nagu oskus disainida ja juhtida areene (rühmi), oskus kaasata eri tüüpi osalisi jne.

Poliitilise kutseala kvaliteeti saab tõsta ka tegevuskeskkonna muutmisega. Poliitika kui turg on praegu korraldatud

pigem lihttöö sarnaselt. Selle põhjenduseks on maksimaalse vabaduse ja osalusvõimaluse pakkumine, ent riskiks lihtturule iseloomulik eksitav kvaliteedi juhuslikkus, tühi kärarikkus ja võimekamate inimeste kalduvus sellest eemale hoida. Üks võimalusi on läheneda poliitikale kui kutsealale ja kujundada seal tegutsemise reeglid ümber rohkem kvaliteedile suunatuks, näiteks seada

Poliitika kui turg on praegu korraldatud pigem lihttöö sarnaselt.

kandidaatidele või rahvaesindajate abistajatele teatud pädevus- või haridusnõudeid. Võimalik on kujundada poliitiku haridus- ja hindamisprogramm või kujundada need nii poliitikutele kui ametnikele, neid hinnata või kasutada teisi kvaliteedijuhtimise vahendeid. Mõeldav on ka pehmem lähenemine, kus valmistatakse õppe- ja juhendamaterjale ning pakutakse koolitusi, viimaseid saab soovi korral teha ka vähese pädevusega rahvaesindajaile kohustuslikuks. Sarnaseid materjale ja koolitusi võib pakkuda kodanikelegi.

Veel üks võimalus on erakondade tegevuse kvaliteedi tõstmine, näiteks nende õigusliku tegevuskeskkonna nihutamine suunas, mis rohkem väärtustaks poliitika sisuga tegelemist. Nii on võimalik siduda erakonnana tegutsemise õigus või erakondade riiklik rahastamine lisaks valimistulemustele tegevuste sisu käsitlevate nõuetega. Näiteks on juba kümmekond aastat tagasi pakutud, et erakonnad esitaksid raamatupidamisaruande kõrval ka sisuaruande erakonna tegevuse kohta viies võtmelõigus: maailmavaate edendamine,

erakonna liikmete harimine, kodanikuharidus ja avalik arutelu, kampaaniatöö ning tegevus organisatsioonina (Kalev, Saarts 2012).

Valimiskorralduse kvaliteedi küsimusi on Eestis palju käsitletud, muu hulgas vajab tähelepanu, et valimisringkonnad oleksid adekvaatse suurusega ning e-valimiste regulatsioon piisav.

Tuleviku kavandamine ja strateegiakujundus

Ratsionaalsele valikule tuginev äriühingu strateegiline juhtimine eeldab, et kõik organisatsiooni osised on selle juhi kontrolli all ja edukas juht on see, kes suudab oma sihid paremini ellu viia. Demokraatlik valitsemine on aga avalike kokkulepete ja nende alusel tegevusprogrammide kujundamise ja elluviimise protsess. Ka strateegiline valitsemine arvestab eri huve ja arusaamu, teisisõnu poliitilist konteksti. Selle kajastamine poliitikakujundamise sisendite kaudu tagab demokraatia legitiimsuse ja jätkusuutlikkuse.

Valitsemine kui olemuselt poliitiline protsess tähendab erinevate ja osalt vastuoluliste huvide ühildamist, mille abil (a) määratletakse või isegi konstrueeritakse avalikke probleeme, (b) luuakse laiapõhjalisi kokkuleppeid nende ohjamise ja lahendamise viiside üle ning (c) samuti kokkuleppeid eri osaliste vastutusest avalike hüvede loomise ja kasutamise protsessis. Nii on keskse otsustaja tasandil sageli edukad just kollegiaalsed demokraatlikud valitsused, kes sellist sisendit suudavad tagada.

Valitsemise laiem strateegiline suundumus saavutatakse kesksete avalike probleemide ja nende mõjude laiapindse avaliku aruteluga Riigikogus ning keskpikas planeerimisvaates praegu suhteliselt ladusalt töötava otsuste kujundamise mehhanismiga valitsuse tasandil. Praeguses kontekstis ei ole probleemiks mitte vähene valdkondlik sisend avalikesse poliitikatesse, vaid valdkondade (ametkondade) loomupärane egoism sidusprobleemide otsustamisel ja

rakendamisel. Samas pole Eesti sugugi nn silotornide probleemi eredaim näide.

Mandri-Euroopa valitsemissüsteemides on seni parim vastus ametkondade vastastikustes suhetes *negatiivse koordineerimise* mehhanismid, st valdkondlike strateegiate püüd mitte kahjustada (või optimaalsemas versioonis arvestada) oma huvide edendamisel teiste valdkondade huve ja eelistusi, ning otsesele koostööle minna üksnes selgete vastastikuste võitude (positiivse summa mängu) võimalusel (Scharpf 1997). Viimane kui positiivse koordineerimise mehhanism on võrgustiku- ja hiljem koosloomelähenemiste praktiline arendus, kuid see on koordineeritud otsuste täiendav võimalus, mitte alusmuster.

Korralduslikult on küll mõeldav tugevdada ühtset planeerimist valitsuskeskuse ehk peaministri või valitsuse kui kollektiivorgani juures asuva üksuse kaudu, ent tasub olla ettevaatlik kogu strateegiakujunduse koondamise osas peaministri ametkonna ainupädevusse. Eesti süsteemis, kus on suhteliselt madal poliitilise usalduse tase ja tagasihoidlikus rollis parlament, tekitab see riske tugeva juhi võimule pääsemise korral (Ungari stsenaarium).

Pigem on edasiliikumise ressursid selles, et jõuda valdkondade poliitilise eesmärgistamise parema avaliku ja erakondliku tähelepanu, läbimõelduse ja valikute argumenteerituseni. Siin võiks keskset rolli etendada Riigikogu tasandist lähtuvad avaliku arutelude areenid, mis on jõudunud teemad lahtiharutamisel piisava (kommunikatiivse) ratsionaalsuse tasandile. Tipustrateegiad (näiteks poliitika põhisuunad) võiksid olla pigem laiemad sihiseadega, suunanäitamiseks ja mõjude hindamiseks, mitte direktiivsed raamid. Nii võib aja jooksul interaktiivselt ette valmistada strateegilise otsustamise menüü (*à la* Eesti 2035), samas kui valitsuse poliitilised strateegiad ja valdkondlikud arengukavad jääksid keskpika strateegia tasandile.

Riigi korraldamisel tuleb suuta hoida

korra ja uuenemise tasakaalu, nii et ühelt poolt oleks poliitikas ja valitsemisel piisavalt stabiilsust, ent teisalt oleks süsteem piisavalt uuenemisvõimeline, et ohjata kontekstimuutusi ja võimaldada poliitilist juhtimist. Seda peab arvestama ka strateegiakujunduses. Eestis kasutusel olevat astmeliselt täpsustuvat arengu kavandamise loogikat on võimalik edasi arendada paindlikkuse suurendamiseks ja poliitilise juhtimise tugevdamiseks.

Järgnevalt mõned ettepanekud.

Pikaajalised arengusuunad nagu Eesti 2035 peaksid olema sõnastatud teatud üldistusastmel ning tulenema eeskätt parlamendi suunatavast arutelust ja otsustusprotsessist. Oluline on tugevdada Riigikogu rolli eri valdkondade poliitika põhisuundade sõnastajana ja eeskätt poliitiliste arutelude kohana, kus eri poliitikaosalised ja eksperdid saaksid sisendit anda ning erakonnad esitada ja selgitada oma

Riigi korraldamisel tuleb suuta hoida korra ja uuenemise tasakaalu.

lähenemisi ning millel oleksid Riigikogu otsusena selged tulemused.

Täpsemad valdkondlikud arengukavad on otstarbekam sõnastada valitsuse vaates ja mitte liiga pikaajalisena (otstarbekas on keskpikk ajavaade, nt viis aastat), et võimaldada poliitilist eestvedamist ja otsustamist. Valdkondlike arengukavadega võivad kaasneda ka eelarve ja programmi vaated, need võiksid olla veelgi lühiajalisemad (üks kuni kolm aastat). On kujutletav, et valitsuse arengukavadel on omaette katus, ent see peaks olema eeskätt arengukavade võtmeteemasid sünteesiv ja paindlikult muudetav ning mitte ülevalt alla jäiku raamistikke kehtestav.

Päris täpsed rakendustegevuste plaanid on kujutletavad pigem valdkonnapoliitika tasandil võtmeametkonna (ministeeriumi tasemel, allüksus nagu osakond, asekancleri valdkond vms) eestvedamisel. Need on otstarbekamad valdkondades, kus avaliku võimu asutuste korraldav või koordineeriv roll on suurem. Riigiparaadiväliste toimijate aktiivsusest ja panusest sõltuvalt valdkondades on otstarbekam kasutada teistsugust ehk avalike hüvede koosloome lähenemist, mida on tutvustatud allpool.

Sellisel saab tugevdada poliitilist tahtekujundust, säilitades valitsemise läbitöötatuse ja kooskõla. Samas ei taga aste-astmelt täpsustuv planeerimine tingimata piisavat uuenduslikkust, kui poliitiline ja valitsemiskultuur seda ei toeta. Süsteemisese uuemismõime tugevdamiseks on võimalik näiteks kavandada igal aastal kaks-kolm läbianalüüsimisele ja uuendamisele minevat valdkonda koos vahendite ja teadmustoega, millest vähemalt ühe valivad poliitikud (valitsus) ning vähemalt ühe ametnikud (näiteks rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna analüüsi ja ettepaneku põhjal). Valdkond võib olla määratletud programmi tasemel või mõne muu pidepunkti kaudu (ministeeriumi asekancleri või suurema poliitikaosakonna vastutusala, ressursimahukas tööloik nagu riigilaevastik vm).

Avalikud teenused ja avalikud hüved

Valitsemises on laias laastus kaht liiki ülesandeid. Ühed on suunatud reeglite ja kordade kehtestamisele ning jõustamisele. Selleks sobib hästi klassikaline bürokraatia oma funktsionaalsete ülalt alla korralduslahendustega ning sellega tuleb Eesti valitsemissüsteem küllaltki hästi toime. Seda tüüpi ülesandeid on võimalik digiteerimisega (ja laiemalt tehnilise arendamisega) kiirelt edendada, kuna need on lihtsad, standardsed ja tehnilised. Samas suurendab teenuste ühetaoline osutamine väga erinevates kontekstides (Tallinnast Hiiumaa Kõpu tipuni) suhtelisi

kulusid väheasustatud piirkondades. Suureneb kodanike vastutus panustada vabatahtlikult teenuste kasutamisel ja osaleda nende arendamises, põhiliselt oma ajaga, mistõttu tuleb kujundada kodanike võimekus teenuseid kasutada nii tehniliselt kui ka praktiliselt (oskused), seotud ametnike roll teiseb teenuse osutaja kõrval ka soodustajaks ja nõustajaks.

Teine ülesannete liik seostub hilismodernse indiviidi hüvedega, mis olid lihtsad kuni 20. sajandi teise pooleni. Nende osutamise organisatsioon ei erinenud toonases heaoluriigis kuigivõrd reeglite ja kordade haldamisest, sest standardseid hüvesid mediaankodanikule toodeti bürokraatliku organisatsiooni abil. Ent mida enam keerukad avalikud hüved hakkasid eeldama kodanike eri eelistuste ja võimekuste arvestamist ning seejärel kodanike endi tegevusi ja vastutust, seda vähem efektiivselt oli traditsiooniline bürokraatia võimeline neid tootma. Enamgi, neid pidid üha enam disainima osutamise käigus eesliiniametnikud ja kodanikud konkreetses kontekstis (kohapeal). Uut liiki avalikud hüved põhinevad nende interaktiivsel määratlemisel ja tajumisel ning hüve kujundamisel koosloomes selle osalistega.

Traditsiooniline avalik teenus ja selle osutamine on tavaliselt kellegi valmis tehtud hüve ühepoolne tarbimine, mis võib küll olla tagasisidestatud. Siin saame rääkida avalikest kaupadest, mille kasutamine vähendab nende koguväärtust või taandub kuludele. Seetõttu püütakse selliseid teenuseid osutada vähemal osaliselt tasulistena ning vajadusel hüvitada kasutamine ning vaheste ressursidega rühmadele või osutada selliseid hüvesid turu kaudu. Seevastu uut liiki avalike hüvede koguväärtus ei vähene tingimata kodaniku poolt hüve kasutamisel, vaid võib isegi suurenedada (nt hariduse, tervisedenduse valdkonnas). Avalikku hüve püütakse koosluda kui positiivsete kõrvamõjudega nähtust ning teenuste

saajad ise osalevad selle disainimises ja panustavad tegevusega.

Uut tüüpi hüvede puhul ei keskendu avalik võim valitsemisel enam sekku- misele ja raamistamisele ega andmisele (eelarveotsused), vaid kodanikuühiskonnas kujunevate iseorganiseerumise protses- side ohjamisele kaudsete meetoditega (metavalitsemise vahenditega). Sõltumata hüve iseloomust, on praeguse valitsemise suundumuseks suurendada kasusaajate omavastutust ja panustamist avaliku hüve tootmisel. Kuna koosloome on püsiv protsess, tuleb ametlikku ja mitteamet- likku osa poliitikakujundamises lõimida ning osaliste rolle ja kaasamist uut moodi mõtestada. Avaliku poliitika puhul on oluline kaasata osalisi juba probleemi määratlemise, sellega tegelejate ning tegelemise ulatuse otsustamisesse. Samuti tuleb oskuslikult juhtida võimalusi terve protsessi ulatuses osaleda.

Traditsiooniline arusaam uuendusest on kehtestatud korra sihiteadlik (*purposeful*) ümberkorraldus, mis eeldab, et juht või eliit omab võimekust asjad teisel viisil kulgema panna. Tänapäevane valitsemise uuendamine toetub selle kõrval või asemel majanduslikele ja strateegilistele eesmär- kidele ning samm-sammult ja koosloomes uuenduste poole liikumisele. Ebamääras maailmas peame olema võimelised pidevalt disainima ja kohandama ühiselt oma tegevuse organisatsiooni ning meie strateegiline käitumine on parimal juhul sihipärane kohanduv tegevusliin (*purposive wayfinding*).

Koosloome ja metavalitsemine

Valitsemise uuenduslike võimaluste mõtes- tamisel tuginetakse praegu relatsioonilise ehk suhetepõhise ja konstitutiivse ehk koosloomes uut kujundava võimu ja ruumi mehhanismidele, mis võimaldab ühildada klassikalise hierarhia ja koosloomelise interaktiivsuse. Seetõttu on praeguses valitsemises otstarbekas tugineda võimu allikana (a) võimestamisele (mis on samas ka võimuallikaks) ja (b) ruumpoliitikas

mitte üksnes selgetele taksonoomilistele tasanditele ja füüsiliste piiride jaotusele, vaid mitmetasandilise (mitmemõõtmelise) valitsemise loogikale.

Eeltoodust lähtub paindliku valitse- misorganisatsiooni disain, mis võimaldab tõhusat strateegilist ohjamist ja horison- taalsete tulemusahelate võimalusi kõikidel valitsemistasanditel. Paindlik valitsemisor- ganisatsioon peaks olema:

- ▶ sisemiselt mõõdukalt sidustatud (*loosely coupled*) ehk sisaldama ruumis ja juhtimislikult hajutatud eri tüüpi allüksusi, millest tegevuskeskkonnale lähedasemad üksused peaksid olema konkreetse tegevuskeskkonna nägu,
- ▶ erinevate poliitikakujundamise rollide tasandil on vaja rakendada erinevaid horisontaalse struktureerimise

Metavalitsemine tähendab võimekust koordineerida koosloome- võrgustikke.

loogikaid ja eri tasandite asümmeetrilist, näiteks korraldada eri poliitikate rakendajate koostöö ühes piirkondlikus või kohalikus asutuses.

Klassikalises arusaamas eeldatakse, et kesksed institutsioonid kujundavad poliitikat ja valitsemisaparaat viib need ellu. See on nii avalike poliitikate puhul, mis reguleerivad ja seavad tegevusraamistikke. Praeguses valitsemises on aga laienemas selliste poliitikate osakaal, kus etteulatult saab määratleda vaid üldised sihid ja tegevuspõhimõtted, sest tegevuskontekst muutub väga kiiresti ja on piirkonniti väga erinev.

Seetõttu saab poliitikate konkreetsete rakenduste disain toimuda piirkondlikul ja osalt kohalikul tasandil koosloomes

kõikide selle poliitikaga seotud sihtrühmadega (näiteks kaasava hariduse poliitikas KOVide haridusosakonnad, õpetajate ühendused, vaba aja asutuste juhtide ühendused) ja kasusaajatega (lapsed, lapsevanemad, ettevõtjad). Koosloomet nõuab ka see, et nende poliitikate vastutajad on eri õigussubjektid – riik, KOViD, vabasektor, erasektor. Nii on paljud avalike hüvede osutamise teenusahelad piirkondlikul tasandil eripärased ja killustunud. Avalike hüvede vajalike mõjude saavutamiseks tuleb need mingil viisil siduda tulemusahelasse.

Koosloomevõrgustik lõimib kõiki konkreetse avaliku hüve tulemusahela osalisi, kellest sõltub jõudmine avaliku hüve ühiskondliku mõjuni, eeskätt hariduse, sotsiaalhoolekande, tööturuvõimekuste kujundamine, kogukonna turvalisuse, keskkonnasäästliku käitumise jne toimeahelas. Tuleb arvestada, et osalised pole töötajad (keda võib vajadusel ka lahti lasta), vaid kogukonna toimijad, kelle koordineeritud tegevusteni saab jõuda kokkulepete ja vabatahtlike ühistegevuste kaudu. Poliitikate rakendusdisaini toimimine piirkondlikul tasandil ei tähenda keskvalitsuse institutsioonide rollide vähenemist. Pigem vastupidi, see eeldab nende uut võimu ja mõju metavalitsemise vahenditele toetudes.

Metavalitsemine tähendab võimekust koordineerida koosloomevõrgustikke (kui tulemusahelaid), tuginedes reaalse interaktsiooni käigus omandatud autoriteedile osaliste ehk ahela lülide silmis. Metavalitsemise vahenditeks on osaliste nõustamine/suunamine, nende vahel konfliktide, vaiete ja eriarvamuste lahendamine ning paljuski mitteformaalsete kokkulepete detailide tõlgendamine nii reeglite kui hüve sisu osas. John Forester üldistas need rollid osaliste enesekaemuse tekkimisele kaasaaitamise ning dialoogi, debati ja konsensuse võimekuse kujundamise eestvedamisena.

Koosloome koordinaatoril – kes võib olla mitte üksnes ametnik, vaid

ka piirkondlik arvamusiid – peab olema võimekus mõjutada teiste osaliste käitumist, vedada eest nende koosloomet ja lahendada konflikte teiste vahenditega kui administratiivne sekkumine. Seega ei kasutata avaliku võimu teostamiseks tavaliselt otsest administratiivset ja sanktsioneerivat sekkumist. Samas kui koosloome mehhanismid tõrguvad, jääb valitsejale võimalus kasutada „hierarhia varju“ ehk avaliku võimu klassikaliste vahendite kaudu korraldamist. Metavalitsemise mehhanism tagab paindlikuma võimu kui administratiivne hierarhia.

Metavalitsemist saavad teostada ministeeriumide (osakondade) juures loodud vastava poliitika disaini rakkerühmad. Rakkerühmad võimaldavad poliitika vastutaja võimekust tõhusalt modereerida, vahendada ja soodustada koosloomet protsessi valdkondades, kus on keerukad ja konfliktid teenus- ja tulemusahelad. Ministeerium peaks olema poliitikanõustamise ja -hindamise keskus ning ametid viima poliitika rakendusvalmidusse ja looma rakkerühma tüüpi metavalitsemise meeskonnad.

Sotsiaalaruumiline valitsemine

Poliitika paremaks koordineerimiseks ei ole tingimata vaja keskendada otsustamist ega taastada formaalseid haldustasandeid (maakonnad, regioonid), vaid seda võib saavutada piirkondliku ja kohaliku koosloome poliitika disaini oskusliku metavalitsemisega riigi ja omavalitsuste partnerluses. Praegu eksperimentaalselt loodud regionaalsete nõukogude roll on piirkondlike hüvede sisendi andmine riigi poliitikatesse ja ELi programmidesse, kuna omavalitsused võivad liigselt esile tõsta oma kitsaid huve. Selle areeni võimekused selginevad aja jooksul.

Praeguse kesk- ja kohaliku valitsemise suhete õiguslik aluseeldus on, et avalike poliitikate kujundamine ja rakendamine saab toimida siis, kui töötab riigi ja KOVi partnerlus. Partnerluse vähesus või puudumine pärsib eriti keerukate (mitmekesiste

Tahk	Füüsiline ruum (territoorium, asukoht)	Toimeruum (ühistegevuse ja kommunikatsiooni ruum)
Ruumi loogika	Topograafiline	Topoloogiline
Elukohad/Identiteetidid	Üks kindel elukoht	Mitu elukohta
Peamised teenuste pakumise kohad	Vallamaja ja asutused	Digitaalsed/virtuaalsed platvormid, e-teenused
Võimukeskus (kus sünnivad otsused/ lahendused)	Esindusvõim (usaldus ja esindajad)	Võrgustikuvõim (sotsiaalne kapital)
Ruumi (territoriaalne, toimeruum) püsivus	Püsiv ruum	Muutuv ruum

TABEL 1. Füüsilise ja toimeruumi võrdlus.

Allikas: Kalev jt 2023, kohandatud

huvide ja konfliktsete sihtrühmadega) avalike poliitikate disainimist ja tõhusat osutamist, nagu (kaasava) hariduse ja sotsiaaltoetuste teatud teenused. Ebapiisav partnerlus viib nende teenuste eest vastutuse kontsentreerimiseni riigile, süvendab valdkonna ametkondlikku funktsionaalset tööjaotust kuni rohujuuresandini ja KOVide passiivset suhtumist. Riigi keskvalitsuse käed jäävad siin ilma tõhusate koosloomevõrgustiketa lühikeseks.

Piirkondlike tulemusahelate kujundamisel on vajalik piirkondlike (maakondlike) toimijate suurem autonoomia horisontaalsete koosloome-mustrite kujundamiseks ja haldamiseks. Piirkondlikus ruumis (s.o täiskasvanud inimeste igapäevase elutegevuse piirkond, mis praegu on juba suurem kui maakond) tuleks valitsemiskorraldust juba disainida paljuski alates reaalsest avaliku hüvede teenusahelatest, kus ühe ametniku töö väljund oleks sisendiks (ja tulemusindikaatoriks) teisele ametnikule ja see ahel kulgeks nii kaua, kuni jõuaks kasusaajani, ning ka siin peab kasusaaja ja ametniku (või vabatahtliku) vahel tekkima interaktsiooniline suhe. Niisugune tagasisidestatud tulemusahel on ilmselt regionaalselt ja isegi kasusaaja rühmiti väga erinev. Samuti võivad keskvalitsuse poliitika kujundamisel ja eriti ELi tõukefondide

osas hakata suuremat rolli etendama regionaalsed arengunõukogud.

Laiemalt täieneb territoriaalsus pikemas vaates üha rohkem toimeruumiga, kus suhe avaliku võimuga ei piirdu üksnes elukoha, vaid paljude muude teguritega (nt teenused, suhtlemine, töökohad jm). See tekitab väljakutseid toimeruumis mobiilsete inimeste lõimimise osas. Samal ajal kasvab elektrooniliste platvormide roll inimestevahelistes suhetes ja ootus nende vahendavale rollile avalike teenuste pakumisel, aga ka digiosalusel. Digiteenuseid on KOVides seni kasinalt, tühimikku püüavad täita erinevad ja pigem juhtumipõhiselt tekkinud platvormid.

Kohalikul kontekstualiseeritud ja sihtrühmaga interaktsioonis olevas valitsemises on oluline roll KOVidel. Nende piisava võimekuse tagamiseks on üks võimalus luua tulevikuomavalitsuse programm (Rahandusministeerium 2022), mille raames viiakse läbi omavalitsusmudeli uuendamise tegevusi (regulaarsed arutelud, katseprojektid, uuenduslike kogemuste vahetamine, lahenduste tutvustamine jm), mis arvestab omavalitsuskorralduse muutumist olukorras, kus omavalitsuse tegevust mõjutab üha enam inimeste nii territoriaalne kui ka digitaalne toimeruum. Laiemalt eeldab see omavalitsuste demokraatliku olemuse, teenuste tagamise ja territoriaalsuse läbimõtestamist.

Digiteerumine

Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia areng on loonud võimalused ka valitsemise edasiseks oluliseks digiteerimiseks. See võib hõlmata näiteks uuel tasemel

KOVide digisüsteemide jätkusuutlikkus, arendamise, kvaliteedi ja säästlikkuse küsimused vajavad tähelepanu.

andmete kogumist ja kasutust, isikutatud teenuseid (nn personaalne riik), virtuaalabiliste kasutamist otsuste ettevalmistamisel ja lihtsamate otsuste langetamisel, ennetavat profileerimist ja prognostikat, distantsilt juhitavaid või autonoomseid seadmeid, aga ka digitaalse toe või võimendusega osaluse, arutelu ja koosloome võimalusi.

Otstarbekuskaalutlused puudutavad küsimusi, mida ja kui ulatuslikult kasutusele võtta, näiteks kuivõrd suurt edasiminekut kvaliteedis või säästlikkuses on võimalik saavutada, mis on arenduste maksumus ja püsikulud, kui suur on arendusressurss ja mida eelistada, kuivõrd õnnestub vältida kindlatest arendajatest sõltuvusse sattumist, kuidas on lahendatud andmekaitse ja turvalisuse probleemid jm. Nende küsimustega on valitsusadministratsioon varem tegelenud ja tasakaalupunktide määramine on siin analüüsi ja otsustamise küsimus.

Täiendavat säästlikkust võiks võimaldada teatud digilahenduste (dokumendihaldussüsteemid, töö planeerimise süsteemid jne) pakkumine täitevvõimu aparaadist laiemalt kogu avalikus sektoris (sh avalik-õiguslikud juriidilised isikud, huvitatud KOVid). Lisaks võib see aidata

kaasa eri institutsioonides tegutsejate arusaamisele teineteisest ja tööprotsessidest.

Andmetele ligipääsu ja riskasutuse võimaluste osas on hetkel ilmselt teravaim küsimus KOVi otstarbekas ligipääs andmetele, nende funktsionaalsus omavalitsuse jaoks ning omavalitsusametnike võime keskvalitsuse ametnikega koos toimida, aga ka andmeturbe küsimused. Siin on suur süstematiseerimise ja kvaliteedikindlustuse vajadus, eriti arvestades, et KOVide andmesüsteemid on kiirelt arenemas.

KOVide digisüsteemide jätkusuutlikkus, arendamise, kvaliteedi ja säästlikkuse küsimused vajavad tähelepanu, sest mida suuremaks muutub ruumilisel valitsemisel KOVide roll, seda olulisem on valitsemise kogusoorituse juures andmestike ja infosüsteemide kvaliteet ja koostoimevõime. Üks võimalik edasilikumistee on tugevdada Eesti Linnade ja Valdade Liidu võimekusi ja otsustuspädevust selles valdkonnas, teine võimalus on määratleda arendusi eest vedavad omavalitsused, kelle projekte rahastada ja kelle tulemusi saavad seejärel kasutada teised huvitatud omavalitsused.

E-riigi ja digiteenuste arendamine on seni olnud suuresti suunatud keskvalitsuse tasandile. KOVid on realiseerinud oma autonoomiat ise digitaalseid süsteeme ja platvorme arendades, ehkki ka keskvalitsus on KOVidele välja arendanud teatud digilahendusi. Digitaalse ja personaalse riigi arendamisel on aga rõhk üha enam digilahendustel (sh turvalisus, ühilduvus jm) kogu avaliku võimu organisatsioonis. Nii vajab KOVide digivõimekus ja liidestamine järeleaitamist nii sisuliselt (arendused, koordineerimine jm) kui ka ressurside (investeeringud) mõttes.

Samas on vaja leida mõistlik tasakaal KOVide autonoomia ning terviklikuma koosloomelise valitsetuse ühise teaberuumi vajaduste vahel. Nii koostöisema valitsemise kui ka tõhusama ressursikasutuse mõttes oleks otstarbekas välja arendada andme- ja infosüsteemid, mida saavad kasutada eri toimijad tegevusteks

otstarbekas osas, samas jälgides andmekaitse ja -turbe põhimõtteid.

Oluline küsimustering haakub demokraatliku ja inimkeskse elukorralduse võimalustega digiteerumise süvenedes (nt Susskind 2018, Bigo jt 2019, Jungherr jt 2020). Selle osas on erinevaid nägemusi, ent autorid on suuresti ühel meelel, et teema vajab suurt tähelepanu.

Digiteerimisega kaasnevad kõrvalmõjud, millele valitsemisel tähelepanu pöörata.

- ▶ Algoritmiline valitsemine võimendab olemasolevaid rõhuasetusi ja kallutatusi, sest toimub suuresti senise praktika üldistamise kaudu. Kui inimpõhisel korraldamisel toimub korrektsioon, kui märgatakse, et on üle tunnetusliku mõistliku piiri mindud, ei tarvitse selline korrektsioon automatiseeritud süsteemides toimuda.
- ▶ Binaarsed valikud ja nende ahelad on selgepiirilised, ent valikutevaesemad kui inimlik mõttetegevus ja valikud. See puudutab eriti poliitilist otsustusprotsessi, kus valikute mitmekesisus ja osaline kattuvus on üks edasiliikumise ressursse.
- ▶ Digilahenduste ja automaatide kaudne mõju on riigitoimijate ja kodanike interaktiivse kokkupuute vähenemine. See võib tekitada (eesliini)ametnike kontekstitunnetuse nõrgenemist ja rahva võõrandumist ning tekitada küsimusi nii sekkumiste tabavuse kui ka riigi ja poliitikate laiema legitiimsuse osas.

Digiteerumise kõrvalmõjusid on otstarbekas arvestada ning tasakaalustavad mehhanismid läbi mõelda ja vajadusel välja arendada. Ka laiemalt tuleb arendamisel silmas pidada digilahenduste põimimist korraldusmudelite ja sotsiaalsete tehnoloogiate edasiarendamisega.

Kommunikatsiooni osas on sotsiaalmeedia areng avanud kaasamis-, otsustus- ja aruteluprotsesside uusi kanaleid ja võimalusi. Samas ei tähenda see tingimata arutelu kvaliteedi tõusu. Algoritmid

kalduvad esile tõstma eeldatavasti tähelepanu tõmbavat, st konfliktsemat ja värvikamat sisu, soodustades pigem nn kajakambrite teket ja radikaliseerumist. Lisaks teabele on tehismõistusega lihtsam luua ka valeteavet ja propagandat, nii et tuleb arvestada suurema vajadusega kindlustada teabe kvaliteeti.

KOKKUVÕTTEKS

Eesti riigireform on kodanikupõhisele algusele vaatamata kandunud tehnokraatiasse ning täitevvõimu ja laiemalt avaliku sektori sisestesse ümberkorraldustesse. Andes tunnistust ametnike püüdest oma võimaluste piires tulemusi saavutada, ei saa see asendada poliitilist visiooni ja eestvedamist ning Riigikogu rolli võimukorralduse suunajana. Nii peab kvalitaativne edasiliikumine ootama võimalikke paremaid aegu tulevikus, ent ka sellises keskkonnas on edasiliikumisevõimalusi.

Võimalusi sai välja toodud nii Riigikogu, kodanikuhariduse kui ka laiemalt esindusdemokraatia tugevdamise võtmes, samuti

Kommunikatsiooni osas on sotsiaalmeedia areng avanud kaasamis-, otsustus- ja aruteluprotsesside uusi kanaleid ja võimalusi.

strateegiakujunduse, avalike hüvede loomise, koosloome ja metavalitsemise võimaluste osas, arvestades sotsiaalruumilist teisenemist ja digiteerumist.

Lisaks tõhusale ja nähtamatule riigile on oluline pidada silmas ka kodanikule hoomatavat ja omana tunnetatavat riiki, samuti valitsemise kui juhtimise tehnokraatliku tahu kõrval demokraatlikku valitsemist kui poliitikakujundamist.

Avaliku võimu tegevus peab olema arusaadav ja legitiimne ning kodanikel ja eri institutsioonidel demokraatias tähendust omavad rollid. Samas peavad toimima lahendused, mis võimaldavad poliitilist suunamist, poliitikalukujundamist ja rakendamist ning laiemalt valitsemise eesmärgipärast ja kontekstitudlikku koordineerimist ning evolutsioonilist uuendamist. Tehnokraatlikku ja demokraatlikku rõhuasetust tuleb teadlikult tasakaalustada.

Riigikorralduse uuendamine on pidev ja järkjärguline protsess, mitte ühekordne revolutsiooniline kõige kordategemine. Riik pole abstraktne, vaid selle uuendamine tähendab kindlate institutsioonide ja protsesside, ka toimijate ja suhete, eesmärkide, lahendusloogikate ja vahendite ümberkorraldamist. Mõistlik oleks seda suunata selge arengukavaga ning kujundada riigiuuenduse põhisuunad Riigikogus poliitikaosaliste ja ekspertide panust kaasates.

KASUTATUD ALLIKAD

- BIGO, D., ISIN, E. F., RUPPERT, E. (2019, toim) Data Politics. Worlds, Subjects, Rights. London, New York: Routledge.
- BLUNTSCHLI, J. C. (1892) [1875]. The Theory of State. Oxford: Clarendon Press.
- DRYZEK, J. S. (1997). The Politics of the Earth: Environmental Discourses. Oxford, New York: Oxford University Press.
- DRYZEK, J. S. (2002). Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations. New York, Oxford: Oxford University Press.
- FORESTER, J. (2009). Dealing with Differences Dramas of Mediating Public Disputes. Oxford, New York: Oxford University Press.
- JUNGHERR, A., RIVERO, G., GAYO-AVELLO, D. (2020). Retooling Politics. How Digital Media Are Shaping Democracy? Cambridge: Cambridge University Press.
- KALEV, L. (2017). Poliitiline kodakondsus järeldemokraatia ületamisel. – Acta Politica Estica, 8, 5–31.
- KALEV, L. (2020) Riigireformi võimalused ja Eesti valikud. – Riigikogu Toimetised, 41/2020.
- KALEV, L., SOOTLA, G., KATTAI, K. (2023). Riigireformi ekspertarvamus.
- KALEV, L., SAARTS, T. (2012). Kuidas tõsta erakondade avalikku vastutust? – <https://www.err.ee/345627/leif-kalev-tonis-saarts-kuidas-tosta-erakondade-avalikku-vastutust-kogu.ee/riigipidamise-kava-2013-2015>
- KOVide poolt elanikele teenuste osutamiseks kasutatavate peamiste infosüsteemide analüüs. Lõpparuanne. – www.elvl.ee/documents/21189341/35497434/L%C3%B5pparuanne_%C3%B5plik.pdf/ff511be5-2715-4543-a9e8-d629f6c57fc?version=1.0
- KOOIMAN, J. (2003). Governing as Governance. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- NADLER, D., TUSHMAN, M. (1989) Organizational Forme Bending: Principles for Managing Reorientation. – The Academy of Management Executive, Vol 3, No 3, 194–204.
- RAHANDUSMINISTEERIUM (2022). Haldusreformi seireraport. Viis aastat hiljem. Tallinn: rahandusministeerium. – <https://www.fin.ee/media/7835/download>
- RIIGIREFORMI SA (2018). Riigireformi kontseptsioon.
- RIIGIKOGU OTSUS „Riigireformi ja hea halduse põhialused“, 2018.
- RIIGIKOGU OTSUSE EELNÕU 181 OE I, 2020.
- SCHARPF, F. (1997). Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research. Routledge.
- SØRENSEN, E., TORFING, J. (2017). The Janus Face of Governance Theory. Depoliticizing or Repoliticizing Public Governance? – Kogumikus Fawcett, P. Flinders, M. Hay, C., Wood, M. (toim). Oxford: Oxford University Press, lk 28–45.
- STOKER, G. (2006). Why Politics Matters. Making Democracy Work. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- SUSSKIND, J. (2018). Future Politics. Living Together in a World Transformed by Tech. Oxford: Oxford University Press.
- VABARIIGI VALITSUSE RIIGIREFORMI TEGEVUSKAVA 2019–2023 (valitsuskabineti memorandum 1.08.2019. Lisa 1).
- VABARIIGI VALITSUSE RIIGIREFORMI TEGEVUSKAVA 2021–2023 (valitsuskabineti memorandum 22.07.2021).
- www.just.ee/oigusloome-arendamine/riigi-koosloome-keskkond
- www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/valitsuse-too-toetamine/avatud-valitsemise-partnerlus
- www.riigireform.ee