

# EESTI AVALIKU SEKTORI STRUKTUURIREFORMIDE LEGITIMEERIMINE

GERLY TAMMISTE<sup>1</sup>, LEIF KALEV<sup>2</sup>

## 1. SISSEJUHATUS

Kodakondsuse üks olulisi tahke on see, kuidas riigivõim inimestega suhestub: mis-sugused on kodanike poliitikasisendi andmise võimalused, kuid võrd otsuseid selgitatakse, kui interaktiivselt valitsetakse jne. See annab ühelt poolt riigivõimule legitiimsust (vt nt Beetham 2013) ja teisalt tugevdab poliitilise kodakondsuse sisu (vt nt Kalev 2017).

Viimastel aastatel on Eestis teostatud või teostamisel mõned avaliku võimu toimimist mõjutavad suuremad struktuurireformid. Siinses artiklis analüüsime nende legitimeerimist, see tähendab reformide kandepinna suurendamisele suunatud tegevusi. Reformide mõistmine ja aktsepteerimine nii rakendajate seas kui ühiskonnas laiemalt on nende õnnestumiseks väga oluline. Ent ehk olulisemgi on see, mida ütleb sisemiste ümberkorralduste legitimeerimine riigivõimu kohta, nii enesemõtestamise kui avalikkuse kõnetamise osas.

Riigi institutsionaalne ülesehitus peab vastama sellele, kuidas toimuvad ühiskondlikud arengud ja muutused nii poliitilises ühiskonnas ja identiteedis kui ka ootustes. Seetõttu on riigi regulaarne institutsionaalne reformimine legitiimselt valitsemise eelduseks (Maly 2011). Samuti on kogu reformiprotsessi juures oluline, et mitte ainult eesmärk, vaid ka protsess ise oleks legitiimselt teostatud ja riik ei õõnestaks oma tegevusega oma legitiimsust.

Legitiimsus on demokraatia oluline tahk, väljendades ühel või teisel viisil valitsejatele, et rahvas kui võimu kandja aktsepteerib võimulolijat. Jessopi (2016: 27) sõnul on legitiimne võim demokraatliku valitsemise seisukohalt ainus efektiivne ja jätkusuutlik võim, sest vastasel juhul jõuab riik varem või hiljem kriisini või isegi süsteemi lagunemiseni.

1 Riigikontroll, kontakt: gerlytammiste@hotmail.com

2 Tallinna Ülikool, kontakt: leif.kalev@tlu.ee

Käesoleva artikli eesmärk on analüüsida, millele tuginetakse Eestis legitimeerimispraktikates ning seostada see laiemate teoreetilise raamistikuga, mis võimaldab leida ka kitsaskohti ning anda soovitusi. Legitimeerimist ei ole autoritele teadaolevalt varem Eesti avaliku sektori toimimise juures põhifookusena uuritud, küll aga on tehnilisemas kihis tuvastatud probleeme, mida strateegilisem kommunikatsioon ja läbimõeldud legitimeerimisstrateegiad saaksid parandada.

OECD riigivalitsemise raport (OECD 2011) on toonud Eesti valitsemispraktikas muuhulgas väljakutsena esile valdkondliku ja teemapõhise killustatuse, mida soodustavad kommunikatiivsed probleemid nii riigi ja valitsusväliste toimijate vahel kui ka riigiasutuste siseselt. Eriti suuremate poliitiliste otsuste puhul ei selgita algatajad piisavalt muudatuste vajadust ja eesmärgi ega ka seda, kuidas ja mille alusel luuakse lahenduskaigud. Samuti jääb valdkondliku tööjaotuse käigus poliitika pikem perspektiiv ja tervikpilt tihti tagaplaanile, mida võimendab ka lühiajaline valimistsükkel.

Käsitleme reformikujunduse ja legitimeerimise praktikaid teoreetilise raamistiku abil, mis põimib ja arendab edasi Fritz W. Scharphi ja Ingolfur Blühdorni legitimeerimiskäsitlusi ja on aluseks dokumentide ja intervjuude kvalitatiivsele sisuanalüüsile.

Analüüsitavad avaliku teenistuse reform ja haldusreform on Eesti avaliku sektori viimase aja suurimad struktuurireformid, mahult ja reformiprotsessi ajalise kestuse poolest sarnased, aga erineva rõhuasetuse, poliitikakogukonna ja teostusega. Piisavalt sarnaste, aga ka teineteist täiendavate juhtumite alusel on võimalik struktuurireformide legitimeerimist mitmekesisemalt uurida.

Juhtumite kirjeldus ja empiirilise analüüsi lähtekoodid pärinevad reformidega seotud avalike dokumentide analüüsist, primaarandmed on kogutud poolstruktureeritud intervjuude näol. Vastajaiks olid mõlema reformi eelnõu ettevalmistamise ja kommuniqueerimisega tegelenud ametnikud. Intervjuude analüüsil on aluseks võetud teooriasast tulenev analüüsiraamistik ja suletud koodide abil teostatud kvalitatiivne sisu- ehk kontentanalüüs.

Arutleme uurimistulemuste üle ning mõtestame neid varasemalt loodud teoreetilises raamistikus, millele tuginedes saab Eesti senist praktikast arvestades legitimeerimisalaseid soovitusi anda ning pakkuda lahendusi mõnele kitsaskohale, mille OECD on varasemalt välja toonud.

## **2. LEGITIMEERIMINE RIIGIVALITSEMISE INSTRUMENDINA**

Legitimeerimine väljendab erinevaid tegevus-, käitumis- ja väljendusviise, mida legitiimsuse saavutamiseks kasutatakse. Legitiimsuse määratlused erinevad nii eri käsitluste rõhuasetustest tulenevalt kui vastavalt riikide, ühiskonna ja valitsemiskäsitluste muutumisele, aga demokraatliku riikluse kontekstis mõistetakse legitiimsust enamasti võimalolija ja tema valitsemisalase tegevuse aktsepteerimisena või heakskiiduna (Blühdorn 2009: 9).

Legitimeerimine kui poliitilise heakskiidu, toetuse või nõusoleku otsimine on demokraatliku valitsemise seisukohast alati oluline olnud, aga kuna võimule pääsemise ja võimul püsimise alused on ajas muutunud, on teisenenud ka legitimeerimisviisid. Kui absolutismiajal oli jumalik ettemääratus ja sõjaline jõud piisav põhjendus võimulolija aktsepteerimiseks, siis õigusriigi areng 19.–21. sajandil muutis märkimisväärselt arusaama riigi rollist, funktsioonidest ja legitiimsest valitsemisest.

Riiki võib mõista kui ühiselu korraldamise struktuuri ning seejuures kirjutab Robert D. Putnam (1994) sotsiaalsest kapitalist kui olulisest alustalast, mis vajab vastavalt ühiskondlikele muutustele ka pidevalt uuenevat sisendit. Kuigi ühiskond kipub aina rohkem killustuma ning rahvas kui võimu kandja on muutnud valivamaks, liikuvamaks ja skeptilisemaks (vt Hay 2007; Norris 2011) siis riigiparaadi ja selle pakutavate teenuste näol ootavad inimesed siiski stabiilset keskkonda, mis vastab nii individuaalsetele kui kollektiivsetele vajadustele (Blühndorn 2009: 40).

Riik kitsamas mõttes ehk riigiparaat tähendab poliitiliselt organiseerunud valitsemis- ja tähendusloomestruktuuri, mis on suveräänne subjekt oma rahva ja teiste riikide suhtes (Jessop 2016: 27). Peter Taylor (1994) kirjeldab riigi funktsionaalsete ülesannetena riigi julgeoleku tagamist, majanduse suunamist, poliitiliskultuurilise identiteedi kujundamist, avalike hüvede pakkumist ja poliitiliselt legitiimse valitsemissüsteemi loomist. Kuna võimulolija legitiimsus põhineb ühiskonnas levinud arusaamadel ja väärtushoiakutel nii riigiparaadi ülesehituse kui ka riigi funktsionaalsete ülesannete osas, siis on avatud ja uuenumisvõimelises ühiskonnas legitimeerivatel tegevustel üha suurem roll.

Riigiparaadi legitiimsus ei ole aga seotud ainult selle valdkondlike tegevustega, vaid Taylori määratluse alusel on legitiimse valitsemissüsteemi loomiseks vajalik ka riigiparaadi institutsionaalse ülesehituse ja selle reformimise legitimeerimine. Avaliku sektori reforme mõistetakse enamasti kui teadlikku muutuste läbiviimist avaliku sektori struktuuris ja tööprotsessides, et tagada nende parem toimimine (Pollitt, Bouckaert 2011: 8). Seejuures on riigistruktuuri jätkusuutlikkuseks vajalikud ka institutsionaalsed uuendused, mis vastavad ühiskonna arengutele ja vajaduste ning ootuste muutumistele. Riigi struktuuri ümberkorraldused võivad tuleneda nii erakonnapoliitilistest, valdkondlikest kui ka juhtimislikest kaalutlustest. Kaas-aegse avaliku halduse üks peamisi argumente riigi institutsioonide ja funktsioonide reformimise põhjendamisel on ajakohastamine, uuenduslik ja uutele vajadustele vastav struktuurikorraldus. (Hood 1998: 194) Siiski on vajalik arvestada ka riigi kultuuritausta, avalikku arvamust ja institutsionaalset valmisolekut muutusteks, et riigivõim valiks vastavalt oma võimekusele ja ühiskonna vajadustele õige tasakaalu võimuinstrumentide vahel ega õõnestaks oma tegevusega enda legitiimsust.

Yannis Papadopoulos (2013) kirjutab vajadusest tänapäevases hilismodernses riigivalitsemises tähelepanu pöörata mitte niivõrd demokraatia laiendamisele, vaid süvendamisele. Kui esindusdemokraatia tõi endaga kaasa poliitilise ühisruumi avanemise, kodanike kaasamise läbi esindusorganite ning seega ka tugevama kodanikudenteedi kujundamise, siis nüüdses veelgi avatumas ja mitmekesisemas ühiskonnas on poliitilise lojaalsuse leidmine üha keerulisem. Demokraatlikud väärtused

on endiselt säilinud või isegi tugevnenud, demokraatia levikut on ka operatsionaliseeritud, kvantitatiivselt mõõtma hakatud ja selle alusel mitmeid indekseid loodud, aga see ei väljenda enam demokraatia sisulist tugevust. Pippa Norris (2005) kirjeldab olukorda, kus kodanike ootused demokraatlike väärtuste ja ideaalide osas on kasvanud, aga samas kogub hoogu ka skeptitsism valitsusinstiitutsioonide tegeliku toimimise osas. Poliitiline lojaalsus eeldab üha laiemat ja läbimõeldumat legitimeerimist.

### 3. LEGITIMEERIMISVIISID

Kui demokraatlikud väärtused ja legitiimsus on demokraatliku riigikorralduse ajaloos püsinud üsna muutumatuna, siis legitimeerimisviisid või vähemalt nende valik ja kasutus on palju muutunud. Max Weber kirjeldas 20. sajandi alguses legitiimset valitsemist domineerimisena, mis põhineb ratsionaalsetel, traditsioonilistel või karismaatilistel alustel. Seejuures peeti neid omadusi valitseja olemuse ja tegevuse juures peamiseks legitimeerijateks (Weber 2002). Modernses ja hilismodernses demokraatias on aga rohkem tähelepanu hakatud pöörama sellele, kuidas valitsejad täidavad rahvalt kui võimu kandjalt saadud mandaati, hoiavad usaldust ja loovad läbipaistvuse ning vastutuse kaudu lojaalsust (Blühdorn 2009: 9).

Fritz W. Scharpf (1999: 6) järgi saab poliitilist protsessi nimetada sisendipõhiselt legitiimseks, kui see kajastab rahva tahet ja võimaldab kujundada ühiskonna ootusi poliitilisteks otsusteks. Peamiseks alusväärtuseks seejuures on kodanike kollektiivse tahte esindatus. Kuigi Scharpf keskendub sisendipõhise lähenemise juures peamiselt ühiskonna ootustele vastamisele, siis lisaks sellele võib sisendeid leida ka teaduslikust ratsionaalsusest või valdkondlikust ekspertteadmisest. Oluline küsimus erinevate sisendite kaudu legitimeerimisel on aga see, kuidas neid sisendeid poliitikakujundamise protsessi lõimida ja seda ka selgelt kommunikeerida, et esiletoodud sisendid ongi poliitika kujunemise reaalsed alusteks (Blatter 2009: 61) Väljundipõhine legitimeerimine keskendub poliitika tulemile, selle põhjendatusele ja tõhususele. See kirjeldab valitsuse võimekust leida ja rakendada tõhusaid poliitikaid, mis vastaksid ühiskonna ootustele ja vajadustele ning looksid legitiimsust hea tulemuse kaudu (Scharpf 1999: 11).

Sisendi- ja väljundipõhisel legitimeerimisel on mitmeid erisusi, mille alusel konkreetsemad legitimeerimisviisid nende vahel jaotada. Sisendipõhine legitimeerimine saab enamasti alguse poliitikakujundamise varajases etapis ja seejuures on poliitiline kommunikatsioon avatud eri osapooltele ning erinevatele argumentidele, mille põhjal nii võimulolijad kui kodanikud saavad teavet oma arvamuste ja otsuste kujundamiseks. Väljundipõhine legitimeerimine keskendub aga tulemustele ja selle eelduseks on väljatöötatud lahendused või ekspertteadmine, mis peab olema varasemalt piisavalt hästi läbi mõeldud, et kõigile vajalikele osapooltele tugevaid legitimeerivaid sõnumeid edastada.

On mitmeid valitsemisteoreetiku (Gutmann, Thompson 2004; Estlund 2009), kes väidavad, et legitiimsus sõltub peamiselt riigi võimest kaasata rahvast poliitika sisendetapis, aga teisalt ka teoreetiku (Buchstein, Jörke 2007), kelle arvates

efektiivne poliitikatulem õigustab „valmistoodangu“ legitimeerimist ja vähesemate osapoolte poliitikaprotsessi kaasamist. Viimaste sõnul liiguvadki demokraatlikud valitsemissüsteemid pigem ekspertteabel rajanevate põhjenduste poole, kuna teadusarendused ja analüüsid võimaldavad üha paremini võimalikke tulemeid prognoosida ning samas ei ole ühiskonna ühe mitmekesisema nõudluse kontekstis võimalik otsustusliine liiga avaratena hoida. Üksmeelel ollakse selles, et sisendipõhine legitimeerimine kasvatab paremini riigi-rahva usaldussuhteid ja poliitilist lojaalsust, väljundipõhine legitimeerimine aga muudab reformiprotsessi kiiremaks ja tõhusamaks. Seega on dilemma sisendile ja väljundile orienteeritud legitimeerimisviiside vahel üsna aktuaalne.

Ingolfur Blühdorn (2009) toob varasemale juurde legitimeerimisfookust iseloomustavad mõtted ning kirjeldab subjektikesket, abstraktset ja performatiivset legitimeerimist. Modernses demokraatias on valdavalt lähenetud subjektikeskelt ehk poliitikad on suunatud konkreetsetele individuaalsetele või kollektiivsetele subjektidele. Esindusdemokraatias on subjektikeskne legitimeerimine suuresti tähendanud kodanike kui otsustajate veenmist poliitika sisuvalikute osas valimistel. Seega on ka kommunikatsioon suunatud kindlatele poliitika subjektidele, keda tahetakse poliitika sisendijärgus kaasata, protsessi integreerida või siis kelle heakskiitu otsitakse reformi lahenduskäigu ja tulemuste osas.

Blühdorn kirjeldab aga hilismodernses ühiskonnas toimuvate protsessidega kaasnevat identiteedi muutumist ja killustumist, mille käigus ükski poliitika subjekt ei ole enam nii selgelt määratletav, kodanikud seostavad ennast konkreetse riigi ja selle poliitikatega üha vähem, aga ootused samas kasvavad, riigi funktsioone mõistetakse üha erinevamalt (Blühdorn 2009: 39). Hilismodernses kontekstis on levinud abstraktne legitimeerimine ehk poliitika kommuniqueerimine eeskätt enam mitte konkreetsetele subjektile, vaid laiemale avalikkusele. Riik loob rahvale teatud üldised võimalused poliitikaprotsessis osalemiseks, vahendab informatsiooni ning kujundab poliitilist ühisruumi üldiselt läbipaistvamaks. Abstraktne legitimeerimine apelleerib efektiivsusele, tulemuslikkusele ja ratsionaalsele õigustatusele ning on peamiselt väljundikeskne. Kodanikkond on seejuures pigem reageerija, sisuliselt saavad osaleda poliitikakujundamises vaid need, kes oskavad vajalikku poliitilist teavet leida, mõista ja selle pinnalt ka ise tegutseda.

Abstraktselt legitimeerida saab eeskätt kolmel viisil: (1) viidates otsuste õigustatusele seoses paratamatustega laiemas süsteemis (nt sotsiaalmajanduslikud suundumused ja arvnäitajad, EL-i direktiivid vms); (2) viidates üldiselt valitsemise läbipaistvusele ja aruandekohustusele (nt teabe kättesaadavus reaalses, eelnõude infosüsteemid jne) või (3) viidates vormilisele protseduurilisele korrektsusele (nt seaduse muutmise tuleneb mõne teise seaduse muutmisest, otsused põhinevad uuringutel ja ekspertteabel jne).

Kolmandana kirjeldab Blühdorn performatiivset legitiimsust, mis on kaheelmise täiendus ja osalt ka praeguste demokraatlike valitsemispraktikate reaalne suundumus. See ei keskendu tugevalt politiseeritud kodanikule ja poliitilisele lojaalsusele, vaid pigem kodaniku kui tarbija rahulolule konkreetsete poliitikatega.

Poliitikad keskenduvad küll subjektile, aga mitte enam modernse demokraatia poliitiliselt lojaalsele kodanikule, vaid arvestavad seejuures subjekti seotust ja kaasatust pigem talle oluliste ja aktuaalsete teemade võtmes. Lähenemine on pigem projektipõhine. (Blühndorn 2009: 44)

Performatiivne legitimeerimine näeb ette küll kodanike kaasamist nii individuaalsel kui kollektiivsel tasandil, aga ainult selliste kodanike, kes tahavad olla kaasatud ja teatud teemadel oma poliitilist identiteeti väljendada. Blühndorn (2009: 44, 45) peab performatiivset legitiimsust tänapäevases keerukas demokraatias lahenduseks, mis vastab nii kodanike subjektsuse nõrgenemisele kui ka üha kasvavatele nõudmistele legitiimsuse osas. Colin Crouch (2004) kirjeldab performatiivset legitiimsust tasakaalu hoidva lähenemisena mis ei lase suurtel kodanikehulkadel liiga süvitsi poliitikasse jõuda ja poliitilisi protsesse liiga keerukaks muuta, aga siiski soodustab poliitiliselt aktiivsemate kodanike kaasatust ja poliitilise huvi püsimist.

Kuigi performatiivset käsitust peetakse hilismodernses koostöövõrgustikepõhises valitsemises üheks potentsiaalselt kõige toimivamaks võimaluseks, seab see legitimeerimisel kommunikatsioonile kõrged nõuded. Performatiivne legitimeerimine on valitsetuse põhimõtteid ja hilismodernsust arvestav lähenemine. See seab sisendipõhiselt fookusesse küll mitmete kaasamisvormide loomise nagu arvamusküsitlused, konsultatsioonid, aruteluforumid, kogukondade kaasamine, aga samas ka piirab osalust, mis ei ole konkreetse poliitika kujundamisel funktsionaalselt vajalik (Crouch 2004: 112).

Väljundipõhiselt keskendub performatiivne legitimeerimine küll kodanike kui subjektide heaolu suurendamisele ja vajadustele vastamisele, aga tugevama poliitilise seotuse saavutamise mõne erakonna laiema poliitikaga ei ole siin põhieesmärgiks. Efektiiivsete lahenduste pakkumine on pigem teemapõhine ning peamine on kodaniku kui tarbija rahulolu konkreetsete efektiiivsete poliitikatulemetega (Blühndorn 2009: 44). Seega võib performatiivset legitimeerimist pidada ka mainekujunduslikuks lähenemiseks, mis aitab luua positiivse kuvandi kaudu ka suuremat poliitilist lojaalsust.

Scharphi ja Blühndorni käsitustest lähtudes oleme kujundanud analüüsiraamistiku, mis on kokkuvõtlikult esitatud tabelis 1.

**Tabel 1.** Legitimeerimise põhimõtted

	Subjektikeskne	Abstraktne	Performatiivne
<b>Sisendile orienteeritud</b>	Kodanike ühetaoline kohtlemine, otsustuseelne veenmine, kaasamine, stabiilne poliitiline identiteet	Teaduslik ratsionaalsus, ekspertteadmine, avalikkus kui üldine subjekt	Kodanikuosaluse tagamine minimaalsel vajalikul määral
<b>Väljundile orienteeritud</b>	Individuaalsed ja kollektiivsed hüved	Süsteemi mõju, tulemuste tõhusus	Kliendipõhine lähenemine – kodanik kui klient

Allikas: autorite koostatud Blühndorn (2009) ja Scharphi (2003) põhjal

Seega on legitimeerimisprotsess keerukam ja strateegilisem, kui see esialgu tundub ning üsna harva kohtab erinevate riikide praktikas hästi kavandatud ja läbimõeldud legitimeerimist. Tihti kipub legitimeerimine jääma vaid konkreetse reformi läbiviimise tööriistaks, sest ühe teema või poliitika põhiselt on kergem kogu protsessi kommunikeerida. Sageli jäetakse kasutamata potentsiaal, mida terviklik ja mitmetahulisem legitimeerimine võimaldaks. Lisaks suhtekorralduslikele ja turunduslikele aspektidele võib see tulemusi anda ka riiki ja teisi toimijaid ühendava ja lojaalseid koostöösuhteid loova protsessina.

#### 4. LEGITIMEERIMINE VALITSEMISPARADIGMADE MUUTUSE KONTEKSTIS

Legitimeerimine vajab enda ümber konteksti, milles seda positsioneerida, analüüsida ja ellu viia. Peamisteks tänapäevase valitsemise mõtestamise viisideks võib pidada 20. sajandi teisest poolest alguse saanud uue avaliku halduse (*new public management, NPM*) ja sellele järgnenud valitsetuse paradigmasid, kuna need on olnud modernse ja hilismodernse demokraatia arengu kontekstis peamised laialt levinud alusteooriad, mis võimaldavad legitimeerimisviise süsteemselt eristada ja ka Eesti praktikaid lähemalt analüüsida.

1990ndatel laiemalt levima hakanud uue avaliku halduse käsitus oli oma alusloogikalt üsna vastandlik paarikümne aasta tagusele heaoluriigi ning laiemalt hierarhilise valitsuse lähenemisele ning seetõttu levis läänemaailmas ka kiiresti. Turupõhisus ja tehnokraatlik efektiivsus pidid kujundama ka riigijuhtimise tõhusamaks ja jätkusuutlikumaks. Avalikku sektorisse toodi sisse tulemusjuhtimise ja konkurentsi põhimõtted, et tagada kvaliteet ja samas anda kodanikele kui klientidele suurem valikuvõimalus. Mitmed avaliku sektori asutused jagati eraldi struktuuriüksusteks ning vertikaalse võimuhierarhia asemel kujundati juhtimine pigem managerialiseeritud osakonnapõhisteks alluvussuheteks, mille tulemusena said struktuuriüksused rohkem keskenduda oma kitsale valdkonnale. Samuti viidi sisse põhjalikumad auditeerimissüsteemid, et tagada efektiivne ressursikasutus. (Ferlie 1996: 4-6) Taoliste muutuste legitimeerimine oli naftakriisist ja heaolukulutustest kurnatud riikides 1990ndate lõpus võrdlemisi kerge, sest efektiivse ja jätkusuutliku riigi kuvand oli ühiskonna eri tasanditel oodatud sõnum.

Siiski oli juba 1990ndatel näha, et tulemusnäitajatele ja majanduskasvule tuginev süsteem ning püüd muuta otsustusprotsessid kiireks ja tõhusaks tekitasid legitiimsusprobleeme. Hood kritiseeris uue avaliku halduse lähenemist kui "parima ühtse mudeli" otsimist ning väitis, et ühiskonna mitmekesisumise ja kodanike üha kasvava teadlikkuse ning ootuste kontekstis ei ole ühe homogeense mudeli rakendamise enam sisuliselt jätkusuutlik. Tugevalt efektiivsusele keskenduv lähenemine oli seadnud kodaniku tarbija rolli, kuid seega toonud kaasa ka suurema poliitilise passiivsuse (Hood 1998: 19). Samuti analüüsis Osborne (2006) seda, kuidas liigne poliitikaväljunditele keskendumine tekitas poliitiliste institutsioonide valdkondlikku killustumist.

Legitimeerimise seisukohast võis samuti näha suundumust, kus riigiinstitutsioonid jätkasid tugevalt selle sõnumi esitamist, mis uue avaliku halduse paradigma algusaegadel üsna lihtsalt toimis, aga juba mõne kümnendiga ennast ammendas (vt nt Hay 2007, Crouch 2011, Davies 2014). Üha enam hakati rääkima legitiimsuskriisist (Habermas 1975; Beetham 1991/2013; Norris 2011), mille peamiseks sisuks oli valitsuse suutmatust tajuda ühiskonna sisulisi probleeme ja vastavalt neile tegutseda ning oma tegevust põhjendada (Blühdorn 2009: 11). Seetõttu kasvas vajadus mitte ainult valdkondlike poliitikaide legitimeerida, vaid kogu valitsemiskorraldust legitiimsemaks muuta.

21. sajandi algusest saadik on avaliku halduse teoreetikud keskendunud eraldiseisvate struktuuriüksuste tulemusliku haldamise asemel institutsioonidevahelisele ja laiemale võrgustikupõhisele valitsemiskorraldusele, mis suudaks tegeleda tänapäevase demokraatia probleemidega. (Uue) valitsetuse (*governance/new public governance*) käsitlus vaatleb valitsust ja valdkonna teisi toimijaid tervikpildis. Valitsusinstituutidele on küll tugevam koordineerija ja ressursside ümberjagaja roll (vt Bell, Hindmoor 2013), valitsusvälised toimijad aga pakuvad sageli spetsiifilisemat asjakohast teavet, ekspertiisi, lisaressursse ja poliitilist toetust (Sørensen, Torfing 2007: 155). Valitsetuse käsitusele tuginev legitimeerimine on pigem sisendipõhine, selle aktsepteeritavus tuleneb suuremast kaasatusest ja koostööst erinevate valdkondlike tegijatega, tänu millele peaksid poliitikatulemid nii terviklahendustena kui ka üksikküsimustes hästi toimima. Samuti on oluline lähimuse põhimõte: kui otsused on tehtud seda mõjutavatele isikutele võimalikult lähedasel mõistlikul tasandil, siis on need tavaliselt mõistetavamad ja aktsepteeritavamad.

**Tabel 2.** Legitimeerimine tänapäevastes valitsemisparadigmades

	Uus avalik haldus	Valitsetus
<b>Kodanike positsioon</b>	Tarbijad/kliendid	Koostööpartnerid
<b>Riigi positsioon</b>	Teenusepakkuja, süsteemi keskne mänedžer	Koordineerija
<b>Instituutide toimisloogika</b>	Turupõhine lähenemine, valdkonnapõhine tegevusjaotus	Koostöövõrgustike põhine lähenemine, lähimus (subsidiaarsus)
<b>Poliitikaeesmärgid</b>	Tõhusus, head tulemusnäitajad	Kodanike rahulolu, poliitika mõjus
<b>Legitimeerimisviisid</b>	Pigem väljundipõhine ja subjektikeskne, subjektikeskne või abstraktne	Pigem sisendipõhine, subjektikeskne või performatiivne
<b>Peamised legitimeerivad sõnumid</b>	Efektiivsus, tulemuslikkus, ekspertteave, tõhus ressursikasutus	Kaasatus, koostöö poliitika sisendina, avatus, konsensuslikud otsused

Allikas: autorite koostatud Hood 1998, Osborne 2006; Scharpf 2003 ja Blühdorn 2009 põhjal

## 5. EMPIIRILISE ANALÜÜSI METOODIKA

Legitimeerimine on kommunikatiivne protsess ja sõltub eri toimijate omavaheelistest suhetemustritest. Seetõttu on valitud kvalitatiivne uurimismetoodika, mis võimaldab süvitsi uurimist ja annab analüüsimisel vajalikku tõlgendusruumi. Kogu-



tavad andmed on enamasti sõnalised, sümbolilised või pildilised omadused, mis võimaldavad uuritud juhtumite alusel luua avaramat arusaama ja sotsiaalseid nähtusi tõlgendada (McNabb 2010: 225). Legitimeerimine ei ole numbriliselt mõõdetav objektiivne väärtus ning seega on teooriatel legitimeerimist mõtestav ja tõlgendav roll, samuti loovad teooriad aluse empiirilise analüüsi uurimisraamistiku kujundamisele. Teooriaosas käsitlesime legitimeerimist riigivalitsemise kontekstis ja operatsioonaliseerisime selle erinevate legitimeerimisfookuste raamistikuna, millest lähtub empiiriaosa analüüs.

Juhtumid on esmalt kirjeldatud sekundaarandmete pinnal ehk teostatud dokumendianalüüs, mida on seejärel trianguleeritud intervjuudega. Peamiselt on käesoleva töö analüüsiosa allikateks primaarandmed ehk intervjuud 10 ametnikuga. Käesolevas uurimistöös on kasutatud sihiteadlikku valimit ning lumepallimeetodit. Mõlema reformi puhul sai seaduseelnõust lähtudes võetud ühendust ametnikega, kes peamiselt eelnõu valmimisse panustasid. Nendega suheldes ja neid intervjuuerides selgusid ka edasised ametnikud, kellega oli reformi legitimeerimise ja kommunikaatsiooniprotsessi uurimiseks otstarbekas intervjuu läbi viia. Kuna mõlema poliitikavaldkonna reformiprotsess oli pikk, intervjueeriti mitut ametnikku, kes olid ka varasemate reformikatsetuste juures osalised olnud ja oskasid reformi erinevaid perioode legitimeerimise seisukohast võrrelda. Intervjuuerimisel oli kasutusel poolstruktureeritud intervjuu meetod. Kummagi reformi kohta sai koostatud juhtumipõhine intervjuuküsimustik. Uurimust on kindlasti võimalik ja asjakohane täiustada ka teiste osapoolte nagu poliitikute ja huvirühmade esindajate sisetoomisega, aga eeskätt legitimeerimise kui strateegilise ja regulaarse kommunikatiivse tegevuse uurimisel sai ametnike näol valitud sihtrühm, kes igapäevaselt reformide sisulise edasiviimisega kõige vahetumalt tegeles ning kogu protsessiga ka kõige paremini kursis oli.

Kasutasime kvalitatiivse suunatud sisuanalüüsi meetodit ja nii induktiivset avatud koodidega kui deduktiivset suletud koodidega kodeerimistehnikat. Kvalitatiivne sisuanalüüs arvestab tekstide kommunikatiivset konteksti ja püüab leida ning omavahel seostada need koodid ja kategooriad, mis võtaksid kokku analüüsitava teema kesksed ja uurimisküsimuste seisukohast olulised tähendused (Mayring 2000). Kodeerimise eesmärgiks on teksti põhjalik uurimine ja nii tekstisisese kui ka erinevate tekstide tähenduste ning omavaheliste seoste mõistmine (Ezzy 2002: 84). Avatud koodidega dokumendianalüüsi käigus leidsime peamised koodid ja nendest moodustuvad kategooriad, millele juhtumite kirjeldusel tugineda ja mida intervjuude analüüsil kasutada. Primaarandmete analüüsil on käesolevas töös kasutatud peamiselt deduktiivset suletud koodidega kodeerimist vastavalt teoreetilisele raamistikule ja dokumendianalüüsist leitud koodidele. Suletud koodidena kasutasime märksõnu, mis eelpool toodud tabelites vastavaid legitimeerimisvalikuid ja valtsemisparadigmasid kirjeldavad. Suunatud sisuanalüüs tuginebki varasemalt loodud raamistikul ja võimaldab enamiku koode ning kategooriaid juba enne andme-

analüüsi teooriast tuletada. Et uurimisküsimused põhinevad teoreetilisest osast tuleneval alusraamistikul, kasutasime koodide ja kategooriate loomisel teoreetilist alusraamistikku kui analüütilist mudelit.

## 6. EESTI AVALIKU TEENISTUSE REFORMI JA HALDUSREFORMI LÄBIVIIMINE

Legitimeerimise uurimiseks Eesti praktikas valisime kaks avaliku sektori struktuurireformi, et uurida, kuidas ja millele tuginedes valitsus põhjendab ja selgitab institutsionaalse ülesehituse ja korraldusloogikate muutmist. Nendeks on viimaste valitsuskoosseisude suuremad avaliku sektori struktuurireformid, avaliku teenistuse reform ja haldusreform, mis on valdkonnaülesed, puudutavad valitsemiskorralduse põhitahke ja sobivad legitimeerimispraktikate analüüsiks. Mõlemat reformi on kavandatud üle 15 aasta ning kuigi reformiprotsess oli mõlema puhul kumuleeruv ja kokku väga pikk, siis nüüdseks on mõlemad seadused vastu võetud ja jõustunud. Seega annavad need juhtumid võimaluse analüüsida legitimeerimise tähendust suuremahuliste reformide kujundamise ja rakendamise kontekstis.

Juhtumina vaadeldav avaliku teenistuse reform sai alguse sellest, et vana süsteem toimis kohmakalt. Avaliku teenistuse kujundamisel on üheks oluliseks valikuks arvestada karjäärisüsteemi või positsioonisüsteemi alusloogikat. Karjäärisüsteem tugineb Weberi ratsionaal-legaalsele bürokraatiakäsitlusele ja on oma olemuselt hierarhiline: inimene siseneb madalamate kvalifikatsiooninõuetega ametikohale ning hakkab vastavalt oma töösooritustele ja ametialasele arengule edasi liikuma. Kuna süsteem pakub mitmeid võimalusi ja motivaatoreid ametialaseks edasilikumiseks ning vastavalt ka ametihüvede kasvu, siis ei ole ka personalivoolavus suur. Tavaliselt jääb siin ametnikukarjääri valinud inimene avalikku teenistusse kogu eluks (Bossart, Demmke 2003: 15, 16). Karjäärisüsteem nagu Weberi bürokraatiamodelgi on üsna jäik ja reglementeeritud, aga samas peaks olema tõhus, selge ja motiveeriv. Positsioonisüsteem tugineb aga rohkem uue avaliku halduse ja osalt isegi valitsetuse põhimõtetele: riik ei loo eraldi ametnike koolitamise organisatsioone, vaid avalikus teenistuses saavad tööle asuda need, kel on selleks soovi ja ka vähemalt mingil määral ametikohale vastav haridus (Roots 2000: 84). Ametikoha keskmis on positsioonisüsteemis ametikoht ise oma spetsiifiliste ülesannete ja nõuetega. Nagu eelnevast järeldada võib ja avaliku teenistuse praktika ka näitab, siis positsioonisüsteemides on tavaliselt paremini tagatud ka läbipaistvus ja teabe liikumine, tänu millele valitsejad ja valitsetavad on tihedamas kontaktis ja võim on legitimeerimisele.

Esimene iseseisva Eesti avaliku teenistuse seadus (ATS) jõustus 1996. aastal, aga juba 1997. aastal lõi valitsus haldusreformi komitee, mille eesmärgiks sai areneda välja avaliku teenistuse kontseptsioon. Senise probleemina nähti tehnokraatlikku ja üsnagi organisatsioonikeskset praktikat. Huvirühmade kaasamine oli nõrgal tasemel ning uurimused ja analüüsid, mis sel ajal avaliku teenistuse töö kohta tehti, olid ainult tehnilist laadi ja sisulised arenguküsimused jäid uurimata ning käsitlemata.

(Haav 2001: 321) Institutsionaalse ülesehituse osas oli esimene ATS pigem karjäärisüsteemile üles ehitatud. Ametnikud olid jagatud vanem- ja nooremteenistujate põhigruppidesse ning vastavalt nendele gruppidele korraldati perioodilist atesteerimist (avaliku teenistuse seadus 1995). Uus eesmärk oli luua tõhus ja samas avatud ning paindlikum süsteem, mis võimaldaks rohkem eri osapoolte koostööd nii valitsusinstitutionide seas kui ka välispartneritega.

Kuigi ATSi täiendamine või uue ATSi loomine oli vahelduva eduga päevakorras nii 1997., 2001. kui ka 2008. aastal, siis uut seadust selle pika aja jooksul vastu võtta ei õnnestunud. Aastal 2012 võeti uus avaliku teenistuse seadus siiski vastu ja see jõustus 1. aprillil 2013. Kuigi seaduseelnõu ja selle rakendusaktid olid eelneva seaduseelnõuga väga sarnased, siis varasemalt menetlusest väljalangenud seaduseelnõu võeti nüüd vastu. Legitimeerimise mõjutegurite ja fookuste uurimine võimaldab analüüsida, miks samasugused eesmärgid ja suuresti sarnased eelnõud varasemalt menetlusest välja langesid ning 2012 lõpuks siiski vastu võeti.

Haldusreformi nime all oli Eestis sisuliselt juba alates taasiseseisvumisest keskendunud haldusterritoriaalsete muudatuste elluviimisele, mille eesmärgina on peamiselt deklareeritud halduskulude vähendamist ning avalike teenuste kvaliteedi tõstmist. Reformikavadega hakati põhjalikumalt tegelema 1997, mil Vabariigi Valitsuse korraldusega loodi haldusreformi komisjon, mille ülesandeks sai töötada välja terviklik haldusreformi kontseptsioon ja teha ettepanekuid riigihalduse üldaluste täiendamiseks, valitsusasutuste (sh riigi kesktasand ja kohalik tasand) suhtluse korraldamiseks ning territoriaalse halduskorralduse kontseptsiooni ja rakendusviimiste väljatöötamiseks. Protsess kujunes aga pikaks.

Alates sellest ajast on peamised suuremad reformikavad ja -katsed olnud regionaalminister Toivo Asmeri kava 2000. aastal, mida siseminister ei toetanud liigse ambitsioonikuse ja samas pinnapealse tegevuskava tõttu. Siseminister ei pooldanud reformi läbiviimist enne 2002. aasta valimisi ja kuna ka teiste ministeeriumidega kooskõlastamisprotsessis leiti reformikavast palju puudusi, siis Asmeri kava rakendamisele ei läinud. Samuti olid tugevalt vastu kohalike omavalitsuste esindajad, kes ei pidanud reformikava põhjendatuks ega piisavalt töökindlaks. Ka Mart Laari valitsuse algatus alustada samal aastal alt üles meetodil ehk maavanemate ettepanekute põhjal uut haldusreformi katset ei õnnestunud. Kuigi maavanemad koostasid kokkuvõtte ja andsid ettepanekuid, siis need ei erinenud varasemast ja Reformierakond reformi läbiviimist ei toetanud. (Õunapuu 2007)

2003. aastast seadis uus valitsus haldusreformi läbiviimise taas üheks prioriteetseks küsimuseks ja tõi selle temaatika üsna ruttu päevakorda tagasi. Suurema reformikava takerdumisel kasutatud vabatahtlike ühinemiste soodustamist võis osaliselt pidada toimivaks, kuna 2005. aastal ühines rekordarv omavalitsusi, samas ei jõutud reformiga nii kaugele, nagu oli loodetud. 2007. aastal oli regionaalministri Vallo Reimaa reformikava jällegi esialgu liiga üldsõnaline, selle edasiarendamisega ei jõutud piisavalt kaugele, sest aastal 2009 astus ametisse juba uus valitsus ja regionaalministriks sai Siim Valmar Kiisler.

Kiisleri tõmbekeskuste reform tõusis taas poliitika päevakorras esiplaanile ja Kiisler oli ka piisavalt kaua järjest ametis, et reformi eest vedada. Siiski ei kogunud tema reformiplaan piisavalt poliitilist toetust ning ministeeriumidevahelisel kooskõlastusel see heakskiitu ei saanud. Peamine kriitika seisnes selles, et haldusreformi kaval puudub sisuline jätkusuutlikkus ja fookuses on vaid piiride nihutamised. Seejärel algatas Kiisler 2013. aastal omavalitsuskorralduse reformi seaduse eelnõu koostamise, aga seegi ei leidnud piisavalt suurt poolehoidu, peagi astus ametisse ka uus valitsus.

2015. aastal ametisse astunud valitsus seadis haldusreformi taas prioriteediks ja seadis eesmärgiks laiema riigireformi. Haldusreformi läbiviimine kirjutati koalitsioonilepingusse täpsemalt kui kunagi varem ning reformi poliitiline koordineerimine viidi peaministri juhtimise alla, mis tegi peaministri otseselt vastutavaks reformi õnnestumise eest. Samuti sätestati aluspõhimõtted, et luuakse kriteeriumid, mille alusel omavalitsuste võimekust hinnata ning vastavalt neile peavad omavalitsused ühinema määratud tähtjaks või vastasel juhul viib ühendamise läbi Vabariigi Valitsus. Kokkuleppega kinnitati ka uue rahastamismudeli väljatöötamine, KOV ülesannete analüüsimine ja täpsustamine, KOVide autonoomia ja rolli suurendamine, senise planeeritud ühinemistoetuse kahekordistamine ja mitmed regionaalinvesteeringute valdkonnad (Vabariigi Valitsus 2015) Esimest korda 19aastase reformiprotsessi jooksul sai haldusreformi seaduse eelnõu ka valitsuselt kooskõlastuse ning võeti vastu ka Riigikogus. Haldusreformi puhul on sarnaselt avaliku teenistuse reformimisega samuti nähtav, et protsessi jooksul on enamik nüüdseks heaks kiidetud ideedest juba läbi käinud, aga varasemalt ei õnnestunud neile leida piisavalt suurt toetust. Ka selle juhtumi põhjal on asjakohane analüüsida, kuidas edukaks osutunud reformiprotsessi legitimeeriti, millele toetuti ja mida peavad seaduse loojad õnnestumise põhiteguriteks.

## **7. LEGITIMEERIMISVIISID OSALEJATE KÄSITLUSES**

### **7.1. Avaliku teenistuse reform**

Avaliku teenistuse reformi legitimeeriti väljundipõhiselt, aga see ei olnud pakutavaid lahendusi arvestades kerge: reform ei olnud oma sisult kaasatavate osapoolte seas populaarne ega mugav poliitiline samm: ametnike hüvesid ja sotsiaalseid garantiisid vähendati tunduvalt ning mitmed reformist otseselt mõjutatud osapooled ei andnud esialgu nendele alusideedele oma heakskiitu. Seejuures jäi esialgu puudu arvestatavast ekspertteabest reformi sisendina. Alles aja jooksul viidi läbi mitmeid uuringuid, millele toetuda (Haav 2001; OECD 2002; Justiitsministeerium 2007 SIGMA 2009; OECD 2011). Ka Scharpf (2003) rõhutab, et süsteemi headus või puudused ei muuda veel legitiimseks seda, kuidas institutsioone reformima hakatakse. Väljundipõhisel legitimeerimisel on oht jääda retoorilisele tasemele, kus kiire tegutsemisvajadus tuuakse kogu ekspertteabest ja sisulistest põhjendustest ettepoole. Nii juhtus esialgu ka avaliku teenistuse reformiprotsessis, kui sisulised teadmised ja

uuringud muudatuste põhjendamiseks veel puudusid. Võrreldes haldusreformiga on siin erisusi. Haldusreformi osas tellis ministeerium ise uuringuid, et oma sõnumeid ekspertse sisendiga toetada ja parimaid lahendusi leida. Avaliku teenistuse osas andis esialgu soovitusi uue kontseptsiooni loomiseks kokku kutsutud komitee ning hiljem tegid paar ametnikku ise õigusvõrdleva analüüsi. Ekspertide kaasamise osas leidsid ametnikud, et ei olnud väga kedagi kaasata, sest nende küsimustega, mida uue ATSiiga lahendada tuli, polnud keegi süvitsi tegelnud.

Mitmed pidepunktid tulid rahvusvahelistest analüüsides, mis tuvastasid probleeme ja nentisid, et süsteemi tuleb uuendada. Siiski olid need pigem pinnapealsed ja palju sisendit ei andnud, peamiselt oli üldine soovitus rohkem positsioonisüsteemi elemente rakendada. Kuigi käidi ka õppereisidel Hollandis, Taanis, Soomes, Norras ja Rootsis, ei olnud ametnike sõnul ka nende riikide praktikast peale mõne hea näite ja kogemuse väga palju üle võtta ning Eesti pidi iseseisvalt alustama oma avaliku teenistuse ülesehitamist. Üldiselt tõdesid ametnikud, et aktiivsem suhtlus mitmete osapooltega toimus reformi hilisemas faasis, kui eelnõu oli juba valmis ning osapoolte ettepanekud ja arvamused enam sisuliselt eelnõu alussuundi ei muutnud. Suures osas keskenduski avaliku teenistuse süsteemi legitimeerimine Eestis sõnumile, et vana süsteem on ajale jalgu jäänud ning tuleb liikuda edasi suurema avatuse ja läbipaistvuse kui soovitud väljundite poole.

*Kui see meile tuli, siis võtsime puhta lehe, panime teemad ja küsimused paika, võtsime igasugused EL-i soovitused siia juurde ja siis hakkasime selle pinnalt nullist pihta. Tegime õigusvõrdleva analüüsi ja selle analüüsi pinnalt oli meil siis ka ministriga palju nõupidamisi ja sealt tulidki suunised, et mis suunas me lähme, mis on prioriteet ja mis mitte. Tegelikult tehti ikkagi ametnike seas ära see eelnõu. Peale personalijuhtide sellist laiemat väljapoole suhtlemist ametnikega ei olnud. Mul ei ole meeles ühtegi sellist näidet, et me oleks väljast tulnud arvamuse pinnalt pidanud eelnõud ümber tegema või muutma. Pigem oli selgitustööd. (Ametnik)*

Legitimeerimisfookuse osas võis avaliku teenistuse reformimisel leida kõige rohkem vastavusi abstraktse legitimeerimise tunnustele. Esialgu oma teadmistele, välisriikide praktikale ja hiljem ka analüüsidele tuginedes seadsid ametnikud ja minister peamised suunised avaliku teenistuse kujundamiseks. Samuti tugineti Euroopa Liidust tulnud soovitustele ja OECD (2011) valitsemise raportile. Aluseks võeti üldisem suurem pilt ehk sisse kirjutati rohkem positsioonisüsteemi elemente, mis avardaksid avalikku teenistust, korrastaksid seda toimiva praktika kohaselt ja kaasajastaksid kogu süsteemi vastavalt valitsemise laiema jätkusuutlikkuse taotlusele. Protsess oli ekspertteabel põhinev ja vormiliselt korrektne ning läbipaistev, kõik alusmaterjalid on kättesaadavad. Abstraktse legitimeerimise tunnuseks oli legitimeerimisprotsessis näha ka üldisest laiemast süsteemist ja taustakontekstist tulenevaid mõjutusi: viidati vajadusele liikuda samas suunas, nagu Euroopa mitmed riigid olid juba läinud ning rakendada tugevamalt positsioonisüsteemi. Samuti töid ametnikud välja, et lisaks sellele oli Eestis ka äsja vastu võetud uus Töölepingu-

seadus, mille kohaldumisala ATSi suhtes muutus ja see tõi esile avaliku teenistuse reformiprotsessi kiirendamise vajaduse. Seega olid muutused nii laiemas pildis kui ka Eesti süsteemis tugevad argumendid, millele toetuda.

Abstraktse legitimeerimise tunnusena olid formaalsed võimalused poliitika-protsessis osalemiseks lisaks kooskõlastusringi kaasatud osapooltele ka kõigil Eesti kodanikel, aga need ei osutunud eriti kasutatavateks kanaliteks. Osalusveebis oli võimalik avaldada oma arvamust ning ajaveebis esitada küsimusi. Eelnõu koostanud ametnikud pidasid ka blogi. Siiski tunnistasid nad, et aktiivsus jäi väga väikeseks. Mõned inimesed kirjutasid, nende hulgas mõned ajakirjanikud, aga veebipõhised küsimisvõimalused taanduvad peaaegu alati pigem suhtekorralduslikule tegevusele, kus ametnikud saavad juba tehtud küsijatele põhjendada ja selgitada. Üks ametnik tõi esile eelnõude infosüsteemi (EIS) kui tema sõnul suurepärase ja piisava kanali oma ettepanekute avaldamiseks. Siiski tuleb arvestada sellega, et suur osa n-ö tavakodanikest aga ei teagi, et neil on võimalus seal oma ettepanekud teha või kui teavad, siis menetlusprotsessi mõistes kõrvalise isikuna ei julge paljud seal sõna võtta. Ametnike sõnul väljastpoolt riiklikke institutsioone ja esindusühendusi sisulisi ettepanekuid ei tulnudki. Ka meedias kajastati avaliku teenistuse reformi üsna vähe ning teave jäi sisu mõttes pinnapealseks. Paar intrigeerivamat teemat nagu ametnike arvu vähendamine ja nende palkade avalikustamine tõusid rohkem esile, aga reformi eesmärgi ega poliitikavalikuid keegi otseselt ei käsitletud. Meedias poogiti külge hoopis populistlik loosung riigi kulude kokkuhoiust kui reformi eesmärgist, mis aga ei tõele ei vastanud ja tekitas vaid infomüra. Seega ei olnud laiemal avalikkusel informeeritus piisav, et nad oleksid sisuliselt saanud reformiprotsessis osaleda.

Avaliku teenistuse reformimisel oli mõningaid näiteid ka performatiivsest lähenemisest. Sisuliselt kõige tihedam ja tulemuslikum koostöö oli ATSi loomisel üleriigiliste esindusliitudega ja põhiseaduslike institutsioonidega. Intervjueeritud ametnikud kinnitasid, et reformiprotsessi seisukohast ei olnud vajalik rohkem osapooli kaasata. Seega oligi tagatud küll sisuline koostöö mitme toimijaga, aga samas piiratud ka kaasatavate osalejate hulka. Kuna avalik teenistus on mõneti spetsiifiline teemavaldkond, siis võib eeldada, et poliitilise osaluse piiramisest ei saa selle juhtumi puhul rääkida, sest huvi oli vähene. Siiski ei saa arvestamata jätta, et ATSi loomise ajal oli Eestis 28 000 ametnikku, kes kõik olid otsene reformi sihtrühm, nende seas ka KOVides töötavad ametnikud, kus seaduse rakendusküsimustes jäeti suurem otsustamisvabadus ja tekkis ka suurem segadus. Intervjueeritud ametnikud tunnistasid, et leidis osapooli, kes enda arvates oleks pidanud ka kindlasti kaasatud olema, aga reformiga seotud ametnike arvates see tingimata vajalik ei olnud. Nii võib avaliku teenistuse reformi üldiselt pidada pigem abstraktse legitimeerimise näiteks. Huvitav on seejuures asjaolu, et kuigi ametnikud nägid, et osaluskanaleid kasutatakse vähe ja isegi tõdesid, et olid mõned osapooled, kes oleksid võinud kaasatud olla, ei võtnud nad midagi ette, et rohkem teavet jagada ja ise proaktiivsemalt diskussiooni algatada. Selline suhtumine kirjeldab üsna tehnokraatlikku valitsemiskultuuri, kus abstraktsem tasand võimaldab kiiremat ja tõhusamat „omiette“ tegutsemist ja mõõdetavate näitajate poolest hea poliitikatulemus peaks sellist tegutsemislaadi õigustama.

Avaliku teenistuse kujundamine võibki mõneti tunduda väga spetsiifiline teema, sest kuigi see mõjutab arvuliselt paljusid inimesi ja riigi institutsionaalset ülesehitust ning toimimist, ei ole sellest otseselt mõjutatud sihtrühmade osakaal ühiskonna üldises pildis eriti suur. Haldusreform aga puudutab otseselt või kaudselt iga inimest ja see on kindlasti üks neist poliitikatest, mida kaasamise hea tava (Riigikantselei 2014) järgi peaks liigitama kogu ühiskonda mõjutavaks poliitikaalgatuseks ning seepärast juhinduma ka põhimõttest, et väga laia mõjuga otsustusprotsessis peab olema ka laialdasem osalusvõimalus poliitika kujunduse kõigis etappides.

## 7.2. Haldusreform

Haldusreformi legitimeerimist ja poliitikaprotsessi etappe analüüsid selgub, et legitimeerimine on samuti väljundile orienteeritud. Peamise argumentatsiooniliinina on räägitud analüüside tulemusest, ekspertkomisjoni loodud kriteeriumidest ja mastaabiefekti ratsionaalsusest. Kõik seni tehtud uuringud ja analüüsid näitavad, et praegune kohaliku tasandi halduskorraldus ei ole jätkusuutlik ja omavalitsused ei suuda täita neile seadusega (põhiseadus, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus) ette nähtud kohustusi. Kohaliku elaniku kui kodaniku jaoks tähendab see omakorda halvemat elukvaliteeti ja avalike teenuste ebapiisavust. Kuna reformi käigus saadavad ühinemistoetused (sh vabatahtliku ühinemise voores isegi kahekordsed toetused) võimaldavad kohalike arendusinvesteeringute kiiremat teostamist, siis paraneb ühinemiste tulemusena tõenäoliselt ka elukeskkond. Uuringud ja analüüsid on käsitletavad poliitika sisendina, aga kui haldusreformi protsessi lähemalt vaadata, siis oli kuni viimaste aastateni ekspertse sisendi osas suur puudus. Kuigi ametnikud käisid välisriikide halduskorralduslike süsteemide uurimas, siis üsnagi erinevatest praktikatest Eestis nende sõnul midagi arvestatavat rakendada ei saanud. Mitmed aja jooksul tehtud reformikavad ei leidnud toetust just sel põhjusel, et need olid pinnapealsed ja nende toimimises kaheldi. Kui analüüsida reformi legitimeerivaid sõnumeid, mis viisid protsessi õnnestumiseni või vähemalt tugevalt panustasid sellesse, siis põhinevad need peamiselt paari viimase aasta jooksul tehtud uuringutel (Geomedia 2013; RAKE 2015; Rahandusministeerium 2015). Seega on protsessis olnud aja jooksul legitimeeriva sisendi puudus, mille vajalikkust reformi edenemise käik hästi esile toob.

*Põhiline argumentatsioon on ikkagi see, et omavalitsused lihtsalt peavad olema tugevamad ja selleks, et nad oleksid tugevamad, peab neil ikkagi olema mingisugune minimaalne suurus. Tahame me või ei taha, ka mujal maailmas on ikkagi enam-vähem samasugusele järeldusele jõutud. (Ametnik)*

Loodud väljundipõhised argumendid olid haldusreformi põhjal tehtud uuringuid arvestades üsna tugevad. Selle kaudu, kuivõrd parem on kogu süsteem nii indiviidi kui kohaliku kollektiivi jaoks, loodi reformile ka laiemat kuvandit. Isegi sundliitmiste etappi legitimeeriti parema ja kvaliteetsema väljundi ning reformi

teostusvajaduse kaudu üsna jõuliselt ning seekaudu on ka see potentsiaalselt konfliktne idee laiemat heakskiitu või vähemalt aktsepteerimist leidnud. Nii ühinemiskonsultandid kui ka igas maakonnas korraldatud seminarid on lähtunud ekspertide töö käigus leitud efektiivsetest kriteeriumidest ning edasised kommunikatiivsed tegevused on olnud pigem üksikküsimuste või rakendusvõimaluste arutamised. Legitimeerimisele on haldusreformi protsessis keskendutud samuti pigem hilisemas faasis, kui poliitiline kokkulepe ja otsus oli juba tehtud, ekspertkomisjon kriteeriumid loonud ja eelnõu suures osas kirjutatud. Ministeeriumidel, erakondadel, fraktsioonidel ja omavalitsusliitudel on olnud protsessis suurem sisuline võimalus midagi muuta, aga kohaliku elaniku roll on olnud väike.

Laiema avalikkuse arvamus piirdus sisendifaasis peamiselt nelja arvamusküsitlusega, mis viidi läbi 2013. aasta mais, 2013. aasta septembris, 2014. aasta märtsis ja 2015. aasta novembris. (Kaldaru 2015) Seejuures on oluline märkida, et toetus ei olnud nende kolme analüüsi aasta jooksul kasvanud, pigem oli kindlate toetajate arv kahanenud. Intervjueeritud ametnikud keskendusid üldiselt poliitika sisendist rääkides ekspertkomisjonile, uuringutele, analüüsidele ja ministri tegevusele, aga leidsid, et elanikkonna arvamusküsitlused võivad ka kaudselt reformi sisendiks olla. See kõik toimub aga pigem siiski väljundipõhise legitimeerimisena: kohalikel omavalitsusel oli seaduslik kohustus arvamusküsitlus läbi viia, aga selle vorm ja täpsemad sisuküsimused olid nende enda valik. Seega määras kohalik omavalitsus tegelikult kodanike võimaluse arvamus avaldada ning otsustada selle üle, kas tahetakse statistilist „pooldan vs. ei poolda“ või sisulisi ettepanekuid, mida poliitika sisendina arvesse võtta. Arvamusküsitlus oli küll kohustuslik, aga selle tulemus ei olnud omavalitsuste otsustele siduv ega määrav. Seega ei tegeletudki eriti kodanike sisendiga, vaid see hajus analüütilisemate argumentide kõrval ära Intervjueeritud ametnikud kinnitasid, et üldjuhul on omavalitsustele väga oluline legitiimselt tegutseda ja rahva mandaati arvesse võtta, aga kui mingil ebaratsionaalsel alusel on hääletustulemus põhjendamatult negatiivne (näiteks populistliku vastutöö tulemusena), siis võtab volikogu endale siiski vastutuse otsustada selle kasuks, et omavalitsus oleks tulevikus jätkusuutlikum üksus ja kodanikele kvaliteetsem elukeskkond.

*Eesti ei ole jah sinnamaani veel jõudnud, et meil omavalitsustes oleks selline algatus ja ka omavalitsusliidud ei ole Eestis niivõrd tugevad, tõsist planeerimis- ja arendustegevust nende liitude tasandil ei ole. Seal on ka hästi palju oma huvide nimel võitlemist. Tuli igas stiilis ettepanekuid, mida ei saa arvesse võtta. Riik ei ole ka nii kaasav aparaat, et me lähme seminaridele ja siis ütleme, et okei, lähme nüüd kirjutame koalitsioonilepingu ümber. Meil ei oleks sellist ressursi, et igale mõttele, mis pähe tuleb, teha kohe detailne rakenduskava ja siis hakata 10 ideed võrdlema. Me ikka liigume üldiselt üksikule. (Ametnik)*

Legitimeerimisfookuse poolest võib haldusreformi liigitada pigem performatiivselt legitimeeritud poliitikaks. Performatiivne legitimeerimine seob subjektiivseks ja abstraktse lähenemise ning püüab otsida tasakaalu eri aspektide vahel.



Nii on ka haldusreformi puhul mitmeid subjektikeskseid ning abstraktse legitimeerimise tunnuseid. Haldusreformi puhul on subjekte mitmel erineval tasandil. Suuremas plaanis legitimeeriti reformi üleriigiliste omavalitsusliitude ja maakonna tasandil, detailsemas plaanis olid legitimeerimise fookuses aga kohalikud omavalitsused ning sealsed kolm tähtsat osapoolt: kohalik omavalitsus, kodanik ja ettevõtja. Peamiselt keskendus kogu reformialane kommunikatsioon poliitikutele ja üleriigiliste ning maakondlike omavalitsusliitude tasandile. Maakondlikele seminaridele kutsuti kokku kõikide maakonna KOVide esindajad ja tähtsamad ettevõtted ning olulised arendusüksused. Kohalike omavalitsuste huvide esindatus sõltus aga väga suurel määral sellest, millise hoiaku oli võtnud omavalitsusjuht, kui suurel määral ja millises etapis otsustas KOV rahvast kaasata ja kuidas seda läbi viia. Intervjuud kinnitasid sama probleemi, mis ka avaliku teenistuse subjekte osas esile tuli, et omavalitsusliidud olid KOVide esindajatena nõrgad ja mitte piisavalt representatiivsed. Nende kõrval on poliitiliste toimijate hääl palju tugevam ja seetõttu keskendutakse ka haldusreformi legitimeerimisel tugevamalt poliitilistele subjektidele. Hilisemas järgus on rakendamisalastes küsimustes jälle võimalik rohkem ressursi suunata KOVidele ja nende esindusühendustele.

Haldusreformi protsessis võis näha ka mitmeid abstraktse legitimeerimise näiteid. Kõik haldusreformi puudutav on koondatud ühele veebilehele, mis on kogu avalikkusele kättesaadav ja kergesti leitav. Veebilehel on uudiseid nii praegusest reformiprotsessist kui ka varasemate reformikatsete kirjeldused ja läbiviidud uurinud. Samuti on seal kättesaadav seaduseelnõu tekst, reformi eesmärgid ja ajakava. Ühinejatele on kättesaadavad kõik vajalikud dokumendid ja ka ühinemiskonsultantide kontaktid. Loodud ja veebiversioonis loetav on samuti ühinemise käsiraamat, kuhu on ka koondatud vastused korduma kippuvatele küsimustele. Nii suuremat tervikpilti kui ka detailsemaid küsimusi käisid ministeeriumi nõunikud selgitamas ka kõigis maakondades. Seejuures oli aluseks ekspertkomisjonis väljatöötatud suurem tervikpilt ning ratsionaalsed argumendid elukvaliteedi tõusust nii KOV võimekuse kui ka senise kogemuse analüüside pinnalt. Formaalsed võimalused kaasarääkimiseks ning arvamuse avaldamiseks loodi samuti võimalused. Kõigil eri toimijatel oli ja on endiselt keske veebilehe kaudu võimalus Rahandusministeeriumiga ühendust võtta. Haldusreformi teemadega Rahandusministeeriumis määrati tegelema peamiselt üks kommunikatsioonispetsialist, kes vastutab kogu info kättesaadavuse ja läbipaistvuse juures ka kogu infovahetuse sujumuse eest. Kuigi võimalused on loodud, siis tunnistas ametnik siiski, et laiem avalikkus neid kanaleid väga ei kasuta või kui kasutavad, siis on küsimused tihti nii detailsed, et nad tuleb edasi suunata oma valla- või linnavalitsuse poole.

Samas on aga selgelt eristatavad need tunnused, mis haldusreformi legitimeerimise protsessi subjektikesksest ja abstraktsest eristavad. Peamiselt on nendeks kliendipõhisus, ebafunktsionaalse osaluse piiramine ja mainekujunduslik lähene mine. Valitsus kaasas reformiprotsessi peamiselt eksperdid ja nii üleriigilised kui maakondlikud omavalitsusliidud. Laiem kaasatus sõltus nii KOVide kui poliitiliste toimijate enda aktiivsusest ning sellest sõltus ka kohalike elanike võimalus poliit-

tika protsessi mõjutada. Arvamusküsitluse korraldamine ja sisu oli KOVide endi otsustada ning samuti see, kuivõrd nad rahva arvamust poliitiliste otsuste tegemisel arvesse võtavad. Seega on poliitikaprotsessis justkui laialdased osalusvõimalused olemas, aga poliitiline sisend on otsustaja kontrollida. Selle kaudu piiratakse funktsionaalselt ebavajalikku osalust, et poliitikaprotsess ei aeglustuks liigselt ega tähelepanu keskenduks ebaratsionaalsete äärmuste arutlemisele. Haldusreformi teostamiseks määrati juba koalitsioonilepingus üsna lühike aeg ja seega ongi performatiivne lähenemine tõenäoliselt ainuke variant, kuidas tagada olulistele osapooltele legitiimne ja samas efektiivne reformiprotsess.

Performatiivne legitimeerimine rõhutab ühe olulise osana poliitikatulemit, mis vastab kodaniku ja ka teiste toimijate kui klientide ootustele ja vajadustele. Seda legitimeerimisviisi võib vaadelda ka kui mainekujunduslikku lähenemist, mis loob kodanikule kui kliendile positiivse kuvandi poliitika väljundite osas. (Blühdorn 2009: 45) Haldusreformi puhul oli heaks näiteks sõnum tulevaste ühinenud omavalitsuste võimekusest ja parematest avalikest hüvedest, kusjuures selle kõige teostamiseks on omavalitsusel vabatahtlikult liitudes võimalus saada kahekordset ühinemistoetust, mille kasutuse osas on uuel omavalitsusel suur otsustusõigus. Sellised võimalused ja potentsiaalsete kohalike arenguinvesteeringute oluline kiirendamine on tugevaks argumendiks toimijate poolehoidu võitmisel. Samuti kirjeldasid ametnikud seda, kuidas nad reformi kommunikatsiooniprotsessis pidevalt õpivad, millised argumendid rohkem toimivad ning kogu reformiprotsessist parema kuvandi loovad – seegi on näide mainekujunduslikust legitimeerimisest.

Kokkuvõttes saab avaliku teenistuse reformi legitimeerimisel näha eeskätt abstraktset ja väljundipõhist rõhuasetust ning haldusreformi legitimeerimisel performatiivset ja väljundile orienteeritud rõhuasetust.

## **8. VALITSEMISPARADIGMAD LEGITIMEERIMISPRAKTIKAS**

Hilismodernse demokraatia kontekstis toimiv riigihaldus on teoreetiliselt uue avaliku halduse käsitlesest edasi liikunud ning tulemuspõhise otsustusprotsessi ja struktuurilise efektiivsuse kõrval on olulisele kohale tõusnud ka koostöövõrgustikud kui riigi ja rahva lepitud ja lähendajad. Samuti on koostöövõrgustike põhine valitsemine paljude osapoolte ning kasvavate poliitiliste ootuste ja nõudluse kontekstis sisulisem ja legitiimsem riigihalduse viis (Osborne 2006). Analüüsitud juhtumites võib aga leida palju rohkem näiteid uue avaliku halduse tunnustest. Ametnikud rääkisid intervjuudes, et avaliku teenistuse reformi põhisuundade valik tulenes uue avaliku halduse põhimõtetest, avalike ja erasektori lähendamisest ja ATSi muutmisest TLSiga sarnasemaks. Samuti oli reformiprotsessis tuntav managerialiseeritud juhtimine: eelnõu koostamisel võeti peamiseks aluseks paari peamiselt ATSiiga tegeleva ametniku läbiviidud õigusvõrdlev analüüs, lähtuti ka Euroopa Liidu ja OECD soovitustest ning üldistest suundadest ja mõneti välisriikide praktikast. Teised osapooled kaasati peamiselt alles eelnõu kooskõlastamise etapis ning suurem

osa kogu kommunikatsiooniprotsessist anti Rahandusministeeriumi vastutusalaks. Eelnõu hilises etapis kohtus minister veel mitmete osapooltega, et kindlustada ühtne arusaam ning vajalik poliitiline toetus.

*Kui võtta ükskõik missugune seadus, siis ametniku suurim hirm on mittekonstruktiivne kaasamine, sest see on närvide ja aja raiskamine. Seda me ju nägime, et karjäärisüsteemi elemendid ei toiminud vanas ATSi üldse. Seadus oli hästi rangelt reguleeritud, aga tegelikult ei järginud seda keegi. Uus ATS püüdis eluga kaasa minna, rakendada uue avaliku halduse ideid, luua paindlikkust ja avatust ja läbipaistvust, mis on ka kõik avaliku halduse kesksed põhimõtted. Neid tuli arvesse võtta ja seadust kaasajastada, et see sobituks Eesti süsteemi. (Ametnik)*

Haldusreformi puhul on samuti näha managerialiseeritud juhtimisstiili ja tuginemist ekspertteadmisele. Intervjueritud ametnikud töid seejuures esile, et haldusreformi ministri ametikoha loomine ja tema süstemaatiline tegevus (ekspertkomisjoni kokkukutsumine, kohtumised, avalikud esinemised, 48 ettekannet) võimaldasid kogu reformiprotsessi tõhusat edasiliikumist. Peamiselt paar ametnikku ja mõned eksperdid tegelesid maakondlike seminaride läbiviimisega, mis on samuti märk reformiprotsessi ja legitimeerimise süsteemsest korraldusest. Lisaks on haldusreformi legitimeerimisel kohalike omavalitsuste võimekuse temaatika võimaldunud luua kuvandi riigist kui teenusepakkujast (nagu see uue avaliku halduse mudeli järgi tihti toimib): reformi väljundid peaksid olema kodanikule kui kliendile legitiimsed, sest kohalike omavalitsuste võimekuse kasvades paraneb ka avalike teenuste kvaliteet.

Lisaks oli uuele avalikule haldusele omase tõhususe ja reformiprotsessi efektiivsuse teemal mõlema reformi praktikas näha ka Eestis levinud suundumust: seadusloome on kiire. 2015. aastal leidis seaduste liiga kiire loomine kajastust nii meedias kui ka tuli arutlusele ka Riigikogus. Justiitsminister rõhutas, et kui 1990.-te alguses oli ülimalt kiire seadusloome protsess õigustatud ja hädavajalik ning samuti tuli seda kiirendada enne Euroopa Liiduga liitumist, siis nüüdseks on riigitasandi seadusloome olemas, toimib ja peaks aeglustuma. Seaduste masstootmine suurendab halduskoormust ega võimalda ühiskonnal piisavalt mõtestada seaduste mõjusid ning mõista tervikpilti. (Riigikogu stenogrammid 2015) Kuigi nüüdseks on Justiitsministeeriumi juurde loodud õigusloome nõukoda, siis nii haldusreformi kui avaliku teenistuse reformi protsessi pikalevenimisele vaatamata on seaduseelnõu (nimelt mitmete eraldiseisvate reformieelnõude) loomine olnud kiire protsess. Kiired protsessid aga lõhuvad terviklikkust, jätkusuutlikkust ega võimalda ametnike sõnul tegeleda sellisel määral legitimeerimisega, mis tagaks seaduse kvaliteetse tulemuse ja laiema legitiimsuse.

*Mis on üks viga meie kiiresti seaduste tegemisel? Me teeme ad hoc muudatusi, me ei mõtle neid suurelt läbi. Me ei mõtle 30 aastat ette, sest me teame, et seadust on Eestis jube kerge kiirelt muuta. Küll me selle ära parandame! Aga see tekitabki*

*selle, et õigusloome protsess on hästi tihe kogu aeg. Sest me mõtleme pidevalt hästi lühiajalises perspektiivis. Me ei mõtle suures pildis, vaid oleme omadega ainult hõmses. (Ametnik)*

Nii avaliku teenistuse seaduse kui ka haldusreformi osas oli kõigil soovijatel võimalus avaldada arvamust ja teha ettepanekuid osalusveebis. ATSi koostamisel pidasid ametnikud lisaks ka blogi ja haldusreformi puhul on loodud üks keskne ja kiiresti leitav veebileht. Samuti oli kõigil Eesti kodanikel võimalik seaduseelnõule ettepanekuid teha eelnõude infosüsteemis. Nagu ametnikud väitsid, kaasasid nemad kõiki enda arvates olulisi osapooli, aga mõlema reformi puhul tõid nad ka välja asjaolu, et leidis osapooli, kes tundsid ennast kõrvalejätuna ja oleksid eeldanud enda kaasamist poliitikaprotsessi. Siiski ei saa olemasolevate võimaluste põhjal valitsetuse käsituse rakendumist Eesti praktikas kinnitada kummagi analüüsitud juhtumi põhjal. Koostöövõrgustike töö ei olnud haldusreformi ja avaliku teenistuse reformi näitel sisendit loov protsess, vaid pigem infojagamine ja detailiküsimuste täpsustamine. Samuti toimus enamik võrgustikutööst poliitikakujunduse küllalt hilises etapis, kus reformi põhisuunad ei olnudki enam arutelu all. Universaalseid abstraktseid legitimeerimislahendusi ei saa pidada sisuliseks kaasamiseks. Valitsetuse käsituse ja põhimõtete praktiliseks rakendamiseks oleks vaja laialdast teavitustööd et kodanikud oleksid üldse teadlikud oma võimalustest ja teiseks on vaja ka seadusloomet samm-sammult muuta selliseks, et kodanikud näeksid oma ettepanekute mõju ning mõistaksid seekaudu poliitikaprotsessis osalemise otstarbekust. Üks intervjueeritud ametnik andis lühikese ja tabava hinnangu probleemile ja selle vajalikule lahendussuunale:

*Siin tuleb võib-olla endale natuke tuhka pähe raputada, et miks me ei ole kodanikke õpetanud, kuidas seadusloome väljatöötamine käib. Tegelikult ongi seal ju väljatöötamiskavatsus, seejärel kirjutatakse valmis, siis peab toimuma kaasamine, siis toimub seaduseelnõu väljatöötamine ja siis toimub uus kaasamine. Aga inimestele tundub nii, et kohe kui midagi on paberile pandud, siis see on juba läinud rong ja enam ei saa midagi rääkida. (Ametnik)*

## **9. KOKKUVÕTE**

Legitimeerimine on riigivalitsemise oluline tööriist, kuna võimaldab nii avaliku võimu ja rahva kui ka eri valitsusinstiitutsioonide vahel luua usalduslikke koostöösuhteid. Riigi jätkusuutlikuks toimimiseks on vajalikud ka järkjärgulised institutsionaalsed uuendused, mis vastaksid ühiskonnas toimuvatele arengutele ja muutustele ning kodanike ootustele. Seejuures on oluline, et tänapäevases pluralistlikus ja keerukas hilismodernses ühiskonnas ei laiendataks demokraatlikke printsiipe lihtsalt näiliselt, vaid et poliitiline kommunikatsioon võimaldaks niigi teaberohkel ajal mõista valitsuse otsuseid sügavuti ning demokraatia sisuliseks süvendamiseks selles kaasa rääkida.

Käesolev artikkel uuriski avaliku sektori institutsionaalsete reformide legitimeerimist. Eesmärgiks oli selgitada Eesti viimase aja kahe suurema struktuurireformi näitel Scharpfi (2003) ja Blühdorni (2009) käsitlusi edasi arendades kujundatud legitimeerimisraamistikule, milliseid legitimeerimisviise ametnikud Eestis rakendavad ning millest lähtudes nad seejuures valikuid teevad. See võimaldas leida Eesti struktuurireformide praktika tugevad ning nõrgad küljed ja selle põhjal teha järeldusi ning anda soovitusi reformikujunduse ja legitimeerimise jätkusuutlikumaks muutmiseks.

Uurimistulemused näitavad, et kuigi Eesti reformipraktikas näevad ametnikud legitimeerimisel mitmeid olulisi rolle, ei ole reformide legitimeerimine Eesti praktikas eriti strateegiline. Reformid käivitatakse eeskätt poliitilise otsusega. Mõlema uuritud juhtumi puhul võis tuvastada mitmel katsel poliitilist huvi ja ka institutsionaalset vajadust reform läbi viia, aga sisuküsimustes ei jõutud enamasti kokkuleppele. Ka alahinnati ettevalmistust, analüüside ja ekspertiisi tähendust. Suuremate reformide puhul tähendab see mitmeid katsetusi, enne kui mõni edukaks osutub ja rakendatakse.

Ametnikud töid välja ajalise ressursi vajalikkuse, mis võimaldaks mitte ainult kitsalt ühele poliitikale keskenduda, vaid kogu muutuste läbiviimise vajadust laiemalt selgitada. Uuritud näidete osas tõidki ametnikud välja, et lisaks poliitilisele konsensusele aitas reforme lõpuks läbi viia ka nende ajaline kumuleerumine. Kui esialgu jäi legitimeerimisega ja ka arvestatavaid tugevaid sõnumeid puudu, siis ajapikku jõuti mõlema reformi osas teha rohkem uuringuid, suhelda rohkemate osapooltega või samade osapooltega lihtsalt rohkem, arutelda mõne olulise probleemküsimuse üle põhjalikumalt ja leida vajalikku üksmeelt. Siinkohal saab soovitada legitimeerimise kui reformi õnnestumise olulise komponendi jaoks teadlikult aega ja tegevusi kavandada, et see ei peaks juhtuma ebaõnnestumiste käigus teadmuse järkjärgult kokkukogunemise kaudu ning eelnõude loomiseks ei kulutataks läbimõtlematult palju ressursi.

Reformiprotsessides võib täheldada pigem uue avaliku halduse käsitlustest tulevaid tegutsemisviise. Valitsetuse põhimõtete ja koostöövõrgustike toimimine oli raskendatud, kuna paljude potentsiaalselt oluliste toimijate informeeritus ja organiseeritus ei olnud ametnike hinnangul koostöösuheteks piisavalt heal tasemel. Valitsetuse põhimõtete jõudmist Eesti seadusloomesse võib näha pigem dokumentatsioonis (Riigikantselei 2011), kus sätestatakse huvirühmade ja avalikkuse objektiivse informeerimise nõue, et nad mõistaksid poliitika eesmärki, lahendusvõimalusi ja suudaksid kaasa rääkida. Praktikast on seda aga oluliselt vähem ja pigem on siiski võetud aluseks uue avaliku halduse lähenemisele toetuvad tulemuspõhised ning funktsionaalse tööjaotuse printsiibid. Ka intervjuudest võis leida kinnitust, et pigem on ametnikel hirm ebakonstruktiivse ja ajakuluka kaasamise kui lõpptulemuse väiksema legitiimsuse ees. Reformiprotsess oli mõlema uuritud juhtumi osas üldiselt läbipaistev ja valitsus lõi formaalsed võimalused osalemiseks, aga sisulisemalt kaasati vaid kitsam ring olulisena tajutavaid toimijaid.

Eesti praktikas on reformiprotsessi legitimeerimine pigem väljundipõhine ja abstraktne või performatiivne. Legitimeerimisel keskenduti reformi tulemusele ja ratsionaalsele vajadusele: avaliku teenistuse reformimisel rõhutati tugevalt vana süsteemi aegumist ning esitleti uut, läbipaistvamat ja avatumat süsteemi kui analüüsitud ratsionaalset vajadust riigihalduse kaasajastamiseks. Haldusreformi puhul kõlas peamiselt sõnum sellest, kuidas uus korraldus on kõigile parem ja ühinenud KOVid on koos võimekamad täitma kohalike ootusi ja vajadusi. Mõlema reformi puhul olid oluliseks sisendiks ekspertteave ja analüüsid, mida võib pidada sisendipõhiseks legitimeerimiseks, aga need tekkisid alles aja jooksul, kui reformid olid juba mitu korda ebaõnnestunud ja ühiskonnas olid üha teravamalt üleval küsimused, mida ei saanud eirata. Seega oli taotlus esialgu mõlemas reformiprotsessis peamiselt väljundile ehk üldiselt paremale lõpptulemusele suunatud, sisend analüüside näol ja konkreetsed põhjendused piisava hulga uuringute pealt tekkisid reformiprotsessi üsna hilises etapis.

Abstraktne ja performatiivne lähenemine ei panusta subjektikesksega võrreldavalt riigi ja kodanike usaldussuhetesse ja poliitilise identiteedi tugevdamisse. Samuti on sisendipõhine legitimeerimine ja horisontaalse toimiva koostöövõrgustiku loomine võimalik siis, kui toimijad on piisavalt hästi organiseerunud ning ka huvitatud poliitikaprotsessis osalemisest. Eesti näited on aga üsna kaugel subjektikesksest lähenemisest ning analüüsitud juhtumite põhjal on selle peamiseks põhjuseks potentsiaalsete toimijate vähene informeeritus või liiga nõrk organisatsiooniline ülesehitus, et kellegi huve esindada. Seega on vajalik poliitiliste esindusorganisatsioonide ümberstruktureerimine või lisarahastamine, et neil oleks võimekust olla poliitikaloomes mõjukamad ja representatiivsemad toimijad. Samuti on oluline laiema avalikkuse parem teavitamine ja läbimõeldud teabekanalite kasutamine, et rahvas ei võõranduks halva informeerituse tõttu poliitilistest protsessidest ega kaotaks tahet neis osaleda.

Analüüsitud juhtumite puhul toimus peamine legitimeerimine ja kaasamine siis, kui seaduseelnõu oli juba valmis ja läks kooskõlastusringile. Intervjueeritud ametnikud pidasid seda piisavalt varajaseks etapiks ja rääkisid pigem liiga varajase kaasamise ebaefektiivsusest, mida tasuks vältida. Seetõttu ei olnud kummagi reformiprotsessi puhul soositud ka selliste horisontaalsete koostöövõrgustike tegevus, kus erinevate osapoolte arvamused ja ettepanekud poliitikale rohkem sisendit annaks. Siinkohal tuleks valitsusinstitutionide vahelise killustatuse ennetamiseks korraldada sisulisi arutelusid juba varasemates poliitikakujundamisetappides, mitte hakata parandusi sisse viima alles valmis eelnõu tutvustamise käigus. Samuti oleks riigil ja valitsusvälistel osapooltel otstarbekas koostööd teha juba varasemas etapis. Seejuures on vastavalt kaasamise heale tavale oluline tagada huvide tasakaalustatud esindatus ja juhinduma peaks põhimõttest, et mida suurema mõjuga on otsus, seda suurem peaks olema osalusvõimalus poliitikaprotsessis juba võimalikult varases etapis. Samuti tõdesid ametnikud, et Eestis tavaks saanud kiire seadusloomeprotsess võimaldab poliitilisele otsusele kiiremini reageerida ning seaduseelnõu valmis teha, aga analüütiline pool, arutelud teiste osapooltega ning potentsiaalsete mõjude hindamine jäävad selle varjus nõrgaks.

Kokkuvõttes tõusevad esile kitsalt mõistetud efektiivsus ja madal refleksiivsus. Seda võiks iseloomustada 1990.-te kiirete reformide ajastu tüüpi mõtlemise inert-sina, mis tänases keskkonnas tekitab tihti tõrkeid. Madal kogemustest positiivse õppimise ja tegevuste ümberkujundamise võime tähendab, et sama tüüpi vead üha korduvad. Niisuguse olukorra ületamine oleks oluline samm edasi jätkusuutlikuma valitsemise suunas.

Analüüsi ja legitimeerimise alahindamine tekitab mustri, kus suuremate reformide puhul on tõenäoline mitmete algsete katsetuste ebaõnnestumine. See teeb uute suuremate reformide algatamise poliitikule riskantseks ning soosib kalduvust peenhäälestamise ja seda toetavasse suhtekorraldusse. Ülevõimendatud uue avaliku halduse paradigma efektiivsustaotlus viib nii ebaefektiivsuseni, sest reforme tuleb algatada mitu korda, kogumaks piisav hulk teadmust.

Esindusdemokraatiat toetavad subjektikeskset legitimeerimist on vähe, see on teatud mõttes ametnikele nähtav ja oluline poliitilise otsusena, samas jäävad selle tekkeviisid ning seos kodanike ja valimistega sageli vähenähtavaks. Hilisema legitimeerimise kitsas ajaaken tekitab samuti tõrkeid nii osalemisel, arutusel ja mõistmisel kui otsuste aktsepteerimisel.

Avaliku teenistuse reform ja haldusreform olid headeks näideteks, kus aja jooksul tehtud analüüsid ja kogunenud teadmus olid lõpuks oluline alus eduka reformikava koostamiseks. Seega oleks oluline analüüsitud juhtumitest õppida, et jätkusuutlike reformide läbiviimine eeldab kas pikemat ajalist ressursi või suurema hulga ekspertide kaasamist ning poliitilise konsensusena seatud lühikesed tähtajad ei pruugi varasema eeltööta soovitud tulemuseni viia. Parem sisuline ja analüütiline ettevalmistus looks eeldused nii subjektikesksemale legitimeerimisele kui tulemuslikumale uue valitsetuse võimaluste kasutamisele.

## VIITEALLIKAD

- Avaliku teenistuse seadus (RT I 1995, 16, 228). Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/akt/28736> (12.02.2016)
- Avaliku teenistuse seadus (RT I, 06.07.2012, I). Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/akt/120122012008> (10.03.2016)
- Beetham, David 2013 [1991]. *The Legitimation of Power. Second Edition*. Houndmills, New York: PalgraveMacmillan.
- Blatter, Joachim 2009. Efficiency and Democracy. Reconstructing the Foundations and Transformations of a Troubled Relationship. Lk 51-71 kogumikus Blühdorn, Ingolfur (toim.) *In search of legitimacy: Policy making in Europe and the challenge of complexity*. Berlin: Barbara Budrich Publishers.
- Blühdorn, Ingolfur (2009). Democracy beyond the Modernist Subject: Complexity and the Late-modern Reconfiguration of Legitimacy. Lk 17-50 kogumikus Blühdorn, Ingolfur (toim.) *In Search of Legitimacy. Policy Making in Europe and the Challenge of Complexity*. Opladen, Farmington Hills, MI: Barbara Budrich Publishers.
- Bossaert, Danielle; Demmke, Christoph 2003. *Civil Services in the Accession States: New Trends and the Impact of the Integration Process*. Maastricht: European Institute of Public Administration.

- Buchstein, Hubertus; Jörke, Dirk 2007. Redefining Democracy. *Redescriptions*, 11, 178-197.
- Estlund, David 2009. *Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Crouch, Colin 2004. *Post-Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Crouch, Colin 2011. *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Cambridge, Malden: Polity Press.
- Davies, William 2014. *The Limits of Neoliberalism: Authority, Sovereignty and the Logic of Competition*. London, Thousand Oaks, New Delhi, Singapore: Sage Publications.
- Ezzy, Douglas 2002. *Qualitative Analysis: Practice and Innovation*. Crows Nest, NSW: Allen & Unwin.
- Ferlie, Ewan; Ashburner, Lynn; Fitzgerald, Louise; Pettigrew, Andrew 1996. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Geomedia 2013. Kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks. Võrgulehel <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2015/06/kohaliku-omavalitsuse-vc3b5imekuse-indeksi-anal3bcc3bcs-2010-2013.pdf> (10.10.2016)
- Gutmann, Amy; Thompson, Dennis 2004. *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press.
- Haav, Kaarel 2001. European integration and public administration reform in Estonia. Lk 313-331 kogumikus Jabes, Jak (toim.) *Ten Years of Transition. Prospects and Challenges for the Future of Public Administration*. Ottawa: University of Ottawa Press. (Proceedings of the NISPA, Network of Institutes and Schools of Public Administration; 8).
- Habermas, Jürgen 1975. *Legitimation Crisis*. Boston: Beacon Press.
- Hay, Colin 2007. *Why We Hate Politics?* Cambridge, Malden: Polity Press.
- Hood, Christopher 1998. *The Art of The State: Culture, Rhetoric and Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Jessop, Bob 2016. *The State: Past, Present, Future*. Cambridge: Polity Press
- Juстиitsministeerium 2007. Avaliku teenistuse moderniseerimine. Võrgulehel <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=35433/Avaliku+teenistuse+anal%FC%FCs,+2007.03.pdf> (12.09.2016)
- Kalev, Leif 2017. Poliitiline kodakondsus järeldemokraatia ületamisel. *Acta Politica Estica*, 8.
- Kaldaru, Helle 2015. *Elanikkonna suhtumine haldusreformi*. Rahandusministeerium. Võrgulehel [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/haldusreform.nov\\_15.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/haldusreform.nov_15.pdf) (26.09.2016)
- McNabb, David E. 2010. *Research Methods for Political Science*. Quantitative and Qualitative Approaches. Second Edition. New York: M.E. Sharpe.
- Maly, Ico 2011. The Legitimization of Political Power. *New Presence: The Prague Journal of Central European Affairs*. 87-92. Võrgulehel <http://web.b.ebscohost.com.ezproxy.tlu.ee/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=14&sid=bc883246-60d1-44a5-acf4-8b495ba187d2%40sessionmgr105&hid=105> (14.09.2016).
- Mayring, Philipp 2000. Qualitative Content Analysis. *Forum qualitative sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research* 1(2). Võrgulehel <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1089/2385> (20.09.2016).
- Norris, Pippa 2005. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Norris, Pippa 2011. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD 2002. *Estonia. Public service and the administrative framework assessment*. Võrgulehel <http://www.oecd.org/dataoecd/38/25/34963238.pdf> (18.09.2016)
- OECD 2011. *Estonia: Towards a single government approach. OECD public governance reviews*. Paris: OECD Publishing.
- Osborne, Stephen P. 2006. The new public governance. *Public Management Review* 8(3), 377-387.



- Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert 2011. *Public Management Reforms. Comparative Analysis: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Papadopoulos, Yannis 2013. *Democracy in Crisis: Politics, Governance, and Policy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Putnam, Robert D. 1994. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rahandusministeerium 2015. *KOV tulubaasi hindamine*. Võrgulehel <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/04/kov-programmi-tulemuste-slaidid-mastaabiefekti-kohta.pdf> (25.09.2016)
- RAKE 2015. *Uuring era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes*. Tartu Ülikool. Võrgulehel <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2015/06/uuring-era-ja-avalike-teenuste-ruumilise-paiknemise-ja-kc3a4ttesaadavuse-tagamisest-ja-teenuste-kc3a4sitlemisest-maakonnaplaneeringutes.pdf> (27.09.2016)
- Riigikantselei 2014. *Kaasamise hea tava*. Võrgulehel <https://riigikantselei.ee/et/kaasamise-hea-tava> (25.09.2016)
- Riigikogu stenogrammid 2015. *Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018. Ettekanne elluviimise kohta. XIII Riigikogu II istungijärgu stenogramm, 29.10.2015*. Võrgulehel <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201510291000#PKP-17581> (10.10.2016)
- Roots, Harry 2000. *Eesti bürokraatia järjepidevus ja uuenemine*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
- Scharpf, Fritz William 2003. *Problem Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*. Munich: Max Plank Institute for the Study of Societies.
- Scharpf, Fritz William 1999. *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- SIGMA Papers 2009. *Sustainability of civil service reforms in Central and Eastern Europe five years after EU accession*. Võrgulehel [http://www.oecdilibrary.org/governance/sustainability-of-civil-service-reforms-in-central-and-eastern-europe-five-years-after-eu-accession\\_5kml60pvjmbq-en;jsessionid=13h903bsbjkk.x-oecd-live-02](http://www.oecdilibrary.org/governance/sustainability-of-civil-service-reforms-in-central-and-eastern-europe-five-years-after-eu-accession_5kml60pvjmbq-en;jsessionid=13h903bsbjkk.x-oecd-live-02) (10.09.2016)
- Sørensen, Eva; Torfing, Jacob 2007. *Theories of Democratic Network Governance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Taylor, Peter J. 1994. The State as Container: Territoriality in the Modern World System. *Progress in Human Geography* 18(2), 151-62.
- Vabariigi Valitsus 2015. *Koalitsioonileping*. Võrgulehel [https://valitsus.ee/sites/default/files/rk\\_valitsused/valitsus/11.1995\\_koonderakond\\_maarahvapensionaride\\_ja\\_peredeuhendus\\_reformierakond\\_koalitsioonilepevahi.pdf](https://valitsus.ee/sites/default/files/rk_valitsused/valitsus/11.1995_koonderakond_maarahvapensionaride_ja_peredeuhendus_reformierakond_koalitsioonilepevahi.pdf) (29.08.2016)
- Weber, Max 2002. *Võimu ja religiooni sotsioloogiat*. Tallinn: Avatud Eesti Fond/Vagabund.
- Õunapuu, Harri 2007. Lühiarvamus Vabariigi Valitsuse haldusreformi kohta. *Riigikogu Toimetised*, 2. Võrgulehel <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11635> (26.02.2016)