

JUTU JA TEGUDE VASTUOLU PÕHJUSI POLIITILISES PROTSESSIS

Heigo Kadakmaa

Paljud neist probleemidest, mida me peame poliitilise otsustamisprotsessi haiguslikeks nähtusteks, tulenevad poliitiliste jõudude taotlusest tagada poliitikatele legitiimsus, samuti riiklikusse organisatsiooni sisseehitatud normatiivsetest ideaalidest, mis on oma olemuselt üksteist välistavad. Legitiimsuse funktsionaalne roll poliitilises elus ning normatiivsete väärtuste pingestatus hoiavad elus poliitilise debati alusväärtuste keskselt (Olsen 1988). Õigustamisel ja silmakirjalikkusel (Brunsson 1989, 1995) ning poliitilises jutus ja otsustamises avalduvatel tsüklilistel reformi-ideedel (Brunsson 1993) on nii mitmedki süsteemsed põhjused (Jacobsen 1960). Juhtimise seisukohast ei ole need otseselt vahendid sisemise kontrolli kehtestamiseks organisatsiooni tegevuse üle, vaid (sümboolne) võimalus keskkonnale demonstreerida, et juhtkond omab kindlat ülevaadet toimuvast (Brunsson 1995). Niisuguselt platvormilt saavad juhid võimaluse anda poliitilistele otsustele ning elluviimisprotsessidele tähendus ning näidata, et vastutus ja kontroll on poliitikute käes.

Siinne arutelu põhineb suures osas Põhjas levinud riigivalitsemise analüüsi perspektiividel, mis on osalt laiemale avalikkusele tuntud normatiivse institutsionalismina (March, Olsen 1989, 1995) või ka uus-institutsionalismina politoloogias (Peters 1999). Silmakirjalikkuse ja õigustamise mõisted pärinevad Rootsi politoloogilt ja organisatsiooniteoretikult Nils Brunssonilt (1989, 1993, 1995). Institutsionalistlik perspektiiv on siin täiendavalt läbi põimunud otsustusperspektiiviga (March, Simon 1958, March 1994, March, Olsen 1976, Hickson 1987, Thompson 1977) organisatsiooniteoorias ning neid ühendavaks lüliks on ka Eestis tuntud prügikastimudel (Cohen, March, Olsen 1972, Kingdon 1995, Heimer, Stinchcombe 1999, Hood 1999). Prügikastimudel näitab, et tulemuslikkust ja tähelepanu on võimalik organiseerimise abil mõjutada. See on oluline moment, sest poliitiline organisatsioon ei ole tulemuse mõttes kunagi eriti efektiivne, kuna nii otsustajaring, probleemid kui lahendused on kiiresti muutuvad ning üksteisest osaliselt sõltumatud (March 1994).

Otsustamisprotsessi käsitlemisel osalejate, probleemide ja lahenduste osalise sõltumatuse eeldusest lähtuvalt on võimalik anda süsteemne seletus mitmete poliitilises otsustamisprotsessis ning suurte organisatsioonide tippasandi juhtimises (Perrow 1986) avalduvatele nähtustele, mida peetakse anomaaliateks ning kõrvalekaldeks ratsionaalsest organiseerimisest (Thompson 1977, March 1994). Kui otsustamisprotsessis osalejate ring vaheldub, probleemimääratlused aga ka lahendusvariandid elavad suhteliselt iseseisvat elu, siis peaks poliitika nii

“Jutu ja tegude vastuolu põhjusi poliitilises protsessis”

Heigo Kadakmaa

tavaline jutu, otsuste ja tegude vastuolu (Brunsson 1989) vähemalt mingis osas tuleneb otsustusprotsessi komponentide sõltumatusel. Probleemide ja lahenduste eraldatus, võimaldab legitiimsuse otsingutel liikuda kaasa organisatsioonikujunduse moodidega (Røvik 1992a, 1992b), ilma et põhitegevus satuks ohtu, samas kui moodsa organisatsiooni prestiiži abil on võimalik suurendada organiseeritud tegevuse legitiimsust (Meyer, Rowan 1977). Poliitiline süsteem on keerulisem suurtest organisatsioonidest demokraatliku esindusvõimu täiendava dimensiooni tõttu. Süsteemihituslikud alusväärtused dikteerivad riikliku organisatsiooni eri tasanditele eri organiseerimise lähtekohad (Jacobsen 1960), luues sellega ka süsteemse eelsoodumuse jutu otsustuste ja tegude vastuoluks (vt ka Wahlke *et al* 1962 poliitikute rollikonflikti allikad). Täiendavalt tekib alusväärtuste sisemise konfliktisuse, legitiimsusnõude ning ratsionaalse organiseerimise taotlusega olukord, kus jutu-otsuste-elluviimise ahelas saab mõnedest probleemidest ja lahendustest rääkida ning isegi (deklaratiivseid) otsuseid vastu võtta, kuid ei saa defineerida programmi elluviimiseks, sest ideaalidest lähtuvad tulevikusihid võivad näiteks majanduslikus mõttes olla ebarealistlikud. Võib esineda ka vastupidine olukord: organisatsioonisiselt saab küll muudatusi ellu viia, kuid avaliku arutelu (jutu) tekkides tuleb vastuolude tõttu, elluviimine peatada, sest tegevuse õigustamine ei tarvitse leida avalikku toetust (Brunsson 1995). Niisuguses süsteemi- ja organisatsioonikujundusliku ratsionaalsuse taotluses ning otsustamisprotsessi komponentide osalise sõltumatus tingimustes tekkivas määratuses on lihtne kujundada demokraatlikust riigivalitsemisest küüniline pilt. Kuid kas asjade seis on ikka nii must-valge? Püüan siinkohal Eesti kontekstist lähtuvalt esitada detailsemalt mõned demokraatliku riigi organisatsioonile ja otsustamisprotsessile omased nähtused ning näidata, millistest süsteemsetest ning organisatsiooni-kujunduslikest tingimustest need lähtuda võivad.

Silmakirjalikkus ja õigustamine

Eesti poliitikale on juba mitmedki aastad olnud iseloomulik erakondlike ideoloogiate ebakindlus. Kõik valitsused lubavad järjest fundamentaalseid muudatusi: ühed populistlikult rahva murede lahendamisi, teised otsustavaid muudatusi, mis lahendavad need mured iseregulatsiooni kaudu. Laias laastus võib ehk öelda, et (rahvus)romantilised illusioonid on eemaldumas kesksete väärtushinnangute väljalt ning hetkelisele integreeriva maailmavaate puudumise viljakale pinnale on astunud teatav küünilisus, sest ükski ideoloogiline suundumus pole võimaldanud defineerida üldist tegevusplaani ühiskonna kui terviku arendamiseks. Võiks ju järeldada, et poliitikud aina räägivad, aga suurt midagi ei juhtu. Argipäeva mured on samad ning kohati teravamad kui varem. Ei uus poliitika ega kauaoodatud liitumised EÜ ja NATO-ga pole suutnud anda tõuget sellisele protsessile vastuseismiseks. Mantra ”makromajanduslik stabiilsus, tasakaalus eelarve ja avatud turumajandus” jääb justkui kaugeks leibkondade igapäevamuredest, kuigi võib-olla just need riikliku poliitika alustalad läbi kõigi valitsuste on andnud selle arenguhüppe, mis on toimunud tosina aasta jooksul. Erakonnad kalduvad rääkima oma meedianäost ning vajadusest avalikku profiili kohendada. Laiadele rahvahulkadele omistatakse süvenevat passiivsust ning võõrandumist riigist või vastupidi – riigi üha suuremat kaugenemist rahvast. Kas diagnoosiks on rahva rumalus ja erakondade suutmatust või on tegemist demokraatliku otsustamisprotsessi mõnevõrra paratamatute kaasnähtustega. Kas ei teki tüdimus, eemaldumine ja küünilisus olukordades, kus kõikvõimalikud arengud meie ümber muutuvad vähemalt näiliselt kontrollimatuteks

või ei haaku igapäevaeluga.

Ühes oma ettekandes, arutledes ühiskonnakorralduse moraalsete ja eetiliste aluste üle, väitis Nils Brunsson, et Lääne tsivilisatsiooni kaldumine küünilisusse tuleneb paljuski sellest, et sekulariseeritud maailmavaates ei saa me enam toetuda lootusele, et tasuks ja tulemuseks on Taevariik. Me peame lahendama oma probleemid siinsamas ning meie igapäev ongi Töötatud Maa. Kuna Taevariiki enam ei ole, siis peame lootma tahes või tahtmata paremale homsele.

Demokraatlik riigikorraldus ei defineeri üheselt tulemust. Pigem määravad mitmekülgsed reeglid, *kuidas* otsustada (ja mitte *mida* otsustada). Eesti riigi ja demokraatia ehitamise protsessides on ilmsesti midagi, millest ei ole veel kujunenud üldlevinud seisukohta. Sellepärast ka mõningane küünilisus. Märkame sümptome, kuid ei oska neid veel haigusega seostada. Võib-olla ei olegi tegemist haigusega, vaid hoopis teatavate süsteemsete tunnuste ja iseärasustega. Paradoksi saab ehk iseloomustada veel kord refereerides Brunssoni Taevariigi metafoori. Usklikule on Taevariik objektiivne reaalsus ning selle saab ära teenida väärrika eluga, isegi kui see on raske. Sekulariseeritud maailmavaate korral liigume lootuses parema homse poole, kuid homme on alati homme ja see ei tule kunagi kätte. Sellepärast võib sagedasti "õiglases" ühiskonnas tähtsamaks osutada see, kuidas me teeme, selle asemel, mida me teeme, et mingilgi viisil ühendada omavahel moraalne ja materiaalne. Demokraatlik ühiskonnakorraldus on selles mõttes protseduuriline (Dahl 1989).

Vaadete ja ideaalide institutsionaalnetasakaalustamine demokraatlikus riigikorralduses võib paratamatult viia teatavale keskpärasusele. Samas keskpärasusele ei ole kohta idealistlikes taotlustes (*à la* Taevariik või parem homme). Kauni sihi bravuuriika saavutamise asemele astuvad normatiivsed raamistud, mis reguleerivad, kuidas otsuseni jõuda. Kuna need protsessi reguleerivad raamid nõuavad paratamatult diskussiooni ning laiimate huvidega arvestamist, tuhmub kauni sihi ühene väärtus kokkuleppele jõudmise protsessis. Ideaalse sihi asemele on astunud erinevaid osapooli rahuldav lahendus. Siht on homme, lahendus on täna ning paraku eesmärk ei pühitse abinõud, vaid abinõu vormib, millised eesmärgid on lubatavad ehk kokkuleppe alusel määratletavad. Tagajärjearvestusi hakkavad kujundama suurel määral asjakohasuse või sobivuse nõuded (March 1984).

Poliitilised sihid on seatud homsesse, poliitika kui selline toimib aga täna ning tasakaalumehhanismide tõttu suuremas osas jutuna ja väiksemas osas otsustena. Poliitika on esmajoones arvamuste, ideede, visioonide ühtlustamise protsess. Liidrid õigustavad olemasolevaid lahendusi ning püüavad näidata võimalusi edendamiseks tulevikus. Otsused sünnivad probleemidele, mida on võimalik seostada lahendustega. Samas vajavad otsused toetust ehk siis legitiimsust. Lisaks tehniliste lahenduste olemasolule peavad need olema ka vähemalt poliitiliselt vastuvõetavad. Ükski valitsus ei saa ennast kehtestada jõupositsioonilt pikka aega ning otsused ei ole automaatselt elluviidavad. Iseseisva Eesti esimesed valitsused olid selles mõttes suures mures: radikaalseid otsuseid vormiti suurel hool, aga midagi ei juhtunud. Seadusi pidi toetama määruste ja käskkirjadega ning sellega uppusid valitsuse ministrid iseenda seadusalgatuste tagajärgedesse.

Eesti uue iseseisvusaja jooksul on toimunud suured muudatused. Samas on uued mõtted saanud kohati kiiremini, kui eelmised uued mõtted rakendustena meie

“Jutu ja tegude vastuolu põhjusi poliitilises protsessis”

Heigo Kadakmaa

elukorraldust mõjutama on hakanud. Sagedasti on juhtunud ka nii, et uued ideed on saabunud enne, kui üldse midagi ellu rakendama on hakatud – selle tulemuseks on, et muutub vaid päevakord või jutt ning otsused kipuvad sumbuma. Osaliseks näiteks niisugusele nähtusele on kindlasti Eesti avaliku teenistuse arendamise lugu, mida iseloomustab karjäärisüsteemi ja positsionisüsteemi ussikäik.

Poliitikas ja riigivalitsemises on asju, mida saab teha, aga millest ei saa rääkida. Samaväärselt esineb poliitikas ja riigivalitsemises asju, millest saab rääkida, aga mille elluviimine, isegi kui arutelud fikseeruvad otsustena, on tõsiselt raskendatud. Need kaks nähtust avalduvad eriti selgelt poliitilistes protsessides, mis seonduvad reformidega. Siinkohal võin tuua mõned üldisemad näited. Haldusterritoriaalne reform, mis on taasiseseisvuse aja praktiliselt kõikide valitsuste päevakorras olnud, pole siiani teostunud. Juttu on kindlasti palju olnud, tunduvalt vähem on tehtud või isegi otsustesse talletatud ning probleemid on pigem homsesse kantud, kuna alternatiivsed lahendused on poliitiliselt probleemsed. Vastupidine näide – palju tegevust ja suhteliselt vähe juttu – võiks olla läbi üheksakümne date jooksnud erastamise kampaania. Eriti puudutab see suurettevõtete erastamist, mis Eesti väiksust arvestades on, näiteks infrastruktuuri valdkonnas, monopoolses seisus. Elektriyaamade näide sobib hästi – teha sai senikaua, kuni ei olnud tekkinud arvestatavat avalikku arutelu.

Niisugune jutu ja tegude pingestamine heuristilise vahendina aitab ehk paremini mõista kahte poliitikas nii tavalist nähtust nagu õigustamine ja silmakirjalikkus. Silmakirjalikkusena võib käsitleda haldusregionaalse reformi juttu, mis sugugi otsuste ja tegudeni ei jõua. Elektriyaamade erastamise näide seondub õigustamisega: kui tekkis diskussioon, sattus valitsus olukorda, kus tuli selgitada, miks valitud tegevussuund on ainuõige ning see osutus raskeks. Õigustamise ja silmakirjalikkuse fenomenid ei ole automaatselt negatiivsed. Need on arvestataval määral sissekodeeritud demokraatlikku otsustamisprotsessi. Eriti just silmakirjalikkuse metafoori kasutamine on värskendav, kuna see toidab ühelt poolt Eestis nii tavalist hoiakut, et poliitiliste suurmanöövrite taga on läbinisti konspiratiivsed kokkulepped. Silmakirjalikkus poliitilise nähtusena võib aga olla poliitiliste protsesside korraldamisest tekkiv jutu, otsuste ja tegude vastuolu, millel on süsteemne iseloom. Kuigi selline poliitiline selgrootus paistab silmakirjalikkusena, ei tarvitse see läbinisti kaalutletud ja arvestuslik tegevus olla, pigem paljusid osapooli ja erinevaid rolle põimiva poliitilise otsustamisprotsessi tagajärg. Konspiratsioonieeldustele rajatud anekdoodid ja süvenenud küünilisus üldises plaanis viitavad aga sellele, et poliitilisi protsesse ning poliitilist konteksti on raske hoomata. Järeldustele hüppamise asemel võib aga proovida leida süsteemseid seletusi.

Alusväärtused ja süsteemsed pinged

Kõige lihtsamini hoomatavad on ehk demokraatlikku riigistruktuuri sisse ehitatud normatiivsed nõuded. Need on ideaalid institutsionaalsest tööjaotusest, vastastikusest kontrollist ja tasakaalustamisest. Riigivõimu kõrgeimal tasandil leiame konstitutsionalismi ideaalid: esindusvõimu, täitevvõimu ja kohtuvõimu lahutatuse ning vastastikuse tasakaalustatuse. Siin on funktsioonid, rollid ja pädevused horisontaalselt eraldatud ning peavad vältima võimu kuritarvitamist. Niisugune lahendus peaks vähemalt ideaalis muutma võimatuks äärmuste esilekerkimise, mis võiks ohustada põhiseaduslikku korda.

Riiklikule organisatsioonile on iseloomulik ka vertikaalne dimensioon (Jacobsen 1960). See on tihtipeale tähelepanu alt välja jäänud, kuid toimib põhiseaduslikule võimude eraldamisele sarnaselt. Eri tasandite toimimise ideaalid rajanevad eri alustele. Parlamentaarne tava ning poliitiline valitsus, mis rõhutab vaadete konflikti ning osapoolte sisemise koostöö vajadust, seab keskele positsioonile poliitilise lojaalsuse nõude. Erakonnad peavad suutma kujundada ühise platvormi, selleks et suuta võistelda või võidelda teiste erakondade seisukohtadega, ning erakonna liikmed peavad vähemalt üldistele seisukohtadele lojaalsed olema, selleks et koordineeritult tegutseda. Sellega kaasneb muidugi ka lojaalsuse isikustatud variant – lojaalsus ja toetus erakonna juhtkonna otsustele.

Poliitilisi otsuseid viiakse ellu haldusstruktuuri abil sõltumata sellest, kelle osalusel otsuste päevakord kujundati. Haldusstruktuuri keskseks normatiivseks ideaaliks on administratiivne neutraalsus. Haldusaparaat peaks selle eelduse järgi olema neutraalseks instrumendiks ükskõik millisele valitsusele. Neutraalsuse ideaalist lähtuvalt on haldusaparaat riigi järjepidevuse kandja – valitsused tulevad ja lähevad, avalikud teenistujad vahelduvad aga aeglasemas tempos ning sellega kaasneb ka kogemuste talletumine, mis on aluseks poliitiliste otsuste elluviimise korraldamise oskusteabe kujunemisele. Neutraalsuse ideaali selgeimaks väljenduseks on haldusaparaadi tööjaotuse ning funktsioonide kujundamine selgelt määratletud reeglite alusel.

Kuid vertikaalses liinis võib riigivõimu organiseerimisel leida veel kolmandagi momendi: väga paljud eluvaldkonnad on kitsalt spetsialiseerunud ning nõuavad sihistatud erialateadmisi. Neid on raske, aga ka kohati lausa võimatu allutada poliitilistele sihtidele või täpsetele administratiivsetele reeglitele. Erialateadmiste parimaks rakendamiseks tuleb seetõttu spetsialistidele tagada vähemalt mõningane autonoomia. Kõige parem on erialase autonoomia olulisust ehk näitlikustada kirurgilise sekkumise või insenerikalkulatsioonide pinnal. Poliitiline või administratiivne sekkumine võib antud juhtudel olla vägagi dramaatiliste tagajärgedega. Ülereguleerimine ja spetsialistide ettevalmistamise dogmatiseerimine võib viia oskusteabe stagneerumiseni.

Neid kolme ideaali riikliku organisatsiooni vertikaalses liinis – poliitiline lojaalsus, administratiivne neutraalsus ning erialane sõltumatus – võib nimetada ka rollikonflikti allikateks (Jacobsen 1960), sest riigivalitsemine on jaotatud tasanditeks ja sektoriteks ning paljudes olukordades tekkib nende ideaalide ülekate. Kõrgema taseme ametnikud võivad kergesti sattuda olukorda, kus neile esitatakse nii poliitilise lojaalsuse kui ka administratiivse neutraalsuse nõudeid. Samamoodi võib ministriumiametnik sattuda olukorda, kus neutraalsuse ja erialase sõltumatuse nõudeid tuleb jälgida samaaegselt. Niisiis, riigikorralduslikus tööjaotuses esineb kolm tüüpilist rollikonflikti, mida võib proovida vastastikku tasakaalustada, aga andes rohkem rõhku ühele, tekivad probleemid teistes. Ning kui üritada neid lahendada, võivad tekkida vastastikku taandavad reformide tsüklid, st lahendused, mis lähtuvad ühest alusväärtusest on juba olemuslikult probleemid teiste alusväärtuste suhtes.

Erakonnad rajavad oma tegevuse ühisele kokkuleppele, nad püüavad ellu viia oma programmilisi seisukohti. Need seisukohad on tihti põhimõttelist laadi, defineerides ideaali või väärtushoiaku, kuid ei seendu üheselt kindla organisatsioonilise

“Jutu ja tegude vastuolu põhjusi poliitilises protsessis”

Heigo Kadakmaa

lahendusega. Valitsuspositsioonil olles on tihti probleemiks, et haldusstruktuur ei tarvitse lähtuda oma tegevuses nendest põhimõttelistest seisukohtadest. Selle tõttu on tarvis leida juhtimisinstrument, mis soodustab haldusaparaadi joondumist poliitilistele sihtidele. Niisugused sammud aga seavad löögi alla teise vaieldamatu põhiväärtuse, mida omistatakse haldusaparaadile – see peab toimima neutraalselt, juhinduma eelkõige reeglitest. Kui üks valitsus on leidnud võimaluse näiteks ministeeriumi ohjata poliitilistele sihtidele paremini vastavalt, võib sellega kaasneda tippametnike politiseerumise *süüdistus*. Järgmisele valitsusele, kes ametisse astub, tundub, et tippametnikkond on taandunud administratiivse neutraalsuse põhinõudest ja tulemuseks on poliitiline surve kantslerite väljavahetamiseks. Kui nüüd uuel valitsusel õnnestub neutraalsuse nõue taaskehtestada, ilma et järgnev valitsus tuleks taaskord välja süüdistustega ametnike politiseerimises, siis mõneks ajaks probleem taandub. Kuid mitte kauaks, sest neutraalsuse nõude järgi käituv ametnikkond on poliitiliselt raskesti juhitav ning esile kerkib mure haldusriigi tekkimise ohust.

Eesti viimase kümnendi arengus on selline loogika selgesti avaldunud. Üheksakümnendate alguses, juhindudes tippametnikkonna kujundamise ideaalist kui riigi järjepidevuse kandjast, kaotati aseministrite positsioon ning rõhuasetus tehti kantslerite positsiooni väljakujundamisele. Valitsuse vahetumistega aga kantslerid poliitilises mõttes iseseisvusid. Kuna enamik kantslereid pandi ametisse ühe valitsuse ajal, siis järgnevad valitsused kahtlustasid, et personalivalik oli poliitiliselt motiveeritud ning püüdsid kantslereid välja vahetada. Selline tasakaalutus kulmineerus mõnes mõttes võitlusega riigisekretäri väljavahetamise ümber. Kantslerite iseseisvust õpiti hilisemal perioodil tasakaalustama ministrite poliitiliste nõunike institutsiooni laiendamisega. Uuemal ajal on ka aseministrite idee lahendusena tagasi tulnud, kuid uue nimetuse all – nüüd me kutsume neid abiministriteks. Tsükkel on täis, tegelikku tasakaalu pole aga tõenäoliselt tekkinud. Ühel hetkel võivad jõuda päevakorda personalikulud ja siis kujuneb valikuvõimalus algselt kirjeldatud olukorda naasmiseks.

Sarnaselt võib esitada valdkondlikku sõltumatuse probleemi tsüklilises valguses. Üheks näiteks on ehk haiglate juriidilise staatuse muutumine tasakaalu otsimise spiraalis. Üheksakümnendate alguses olid haiglad sisuliselt teenust osutava riigiameti staatuses – nii eelarve kui ka juhtimisahela abil kindlalt käsuliini pidi ministeeriumi külge seotud. Hilisemal ajal oleme näinud haiglate organiseerimist sihtasutusena – kuigi riiklikult finantseeritud, haldab haigla niisuguses vormis talle usaldatud vahendeid ise ning on omanikust, st riigist halduslikes ja majanduslikes otsustes sõltumatu. Sihtasutuse finantseerimine mitte-turumajandusliku mehhanismi kaudu, kuid haldamine äriseaduste alusel võib tekitada n-ö kasumioaase neile, kes haiglaid haldavad ning sellega võivad kaasneda eesmärginihked. Uuemal ajal võib märgata haiglate ümberkujundamist aktsiaseltsideks. Kaotanud administratiivse juhtimishoova, on riigil või omavalitsusel võimalus taaskehtestada kontroll haiglate üle, kuid nüüd juba administratiivse käsuaahela asemel omanikupositsioonilt. Omanikupositsioonilt ei saa küll jooksvaid otsuseid mõjutada, küll aga saab sihte seades anda piirid ja eesmärgid haigla juhtkonna tegevusele. Sellise valdkondlikult keerulise ala nagu meditsiini sobiva organisatsioonilise vormi otsing on suures osas avatav erialase sõltumatuse dimensiooni kaudu. Kuna meditsiini valdkonda on suhteliselt raske reguleerida administratiivsete hoobade kaudu, on igati õigustatav motiiv viia halduslikud otsused haiglate tasandile, et ühendada halduslikud ja meditsiinilised küsimused teenuste osutamise tasandil. Kui aga meditsiinilised otsused

satuvad majanduslike otsuste surve alla ja ühiskondlikud sihid poliitilise päevakorra näol enam otsustuspäevakorda vahetat juurdepääsu ei oma, tekib ühelt poolt haiglatel motiiv viia osaline erastamine lõpuni sihtasutuse ümberdefineerimisega aktsiaseltsiks või mõneks teiseks äriorganisatsiooni vormiks, et parandada läbirääkimiste positsiooni haigekassaga ning vabaneda põhimäärusega seatud piirangutest sihtasutusele. Aga nüüd võivad riik ja omavalitsused püüda üldiste sihtide seadmise taotlusega otsustamisareenile naasta omanikupositsioonilt. Kui alguses vormis oli riigi kontroll eelkõige administratiivse iseloomuga, siis omanikupositsioonilt võimendub poliitiline dimensioon, kus ilmselt aktsionäride koosolekul omavad suuremat kaalu poliitikud. Kas see lahendab fundamentaalse vastuolu, jääb muidugi lahtiseks, sest haigla rahavood on ikkagi sõltuvad haigekassapoolsest finantseerimisest. Võib arvata et DRG¹ süsteemi rakendamisega, suureneb uuesti vajadus administratiivse standardiseerimise järele ning sellega oleks muutuste tsükkel täis.

Jutt ja organiseerimine

Kuidas poliitilise lojaalsuse, administratiivse neutraalsuse nõuded haakuvad silmakirjalikkuse kui poliitiliste nähtustega? Silmakirjalikkus oma kõige ehedamas vormis avaldub riigi palgal olevate inimeste liikumisel erinevatele ametipostidele. Spetsialistidest võivad saada ametnikud või poliitikud. Erialase haridusega poliitikutest jällegi peale poliitikast lahkumist uuesti spetsialistid. Mitmedki tippametnikud on teinud hüppe tipp-poliitikasse jne. Iga formaalne positsioon on neile inimestele ette seadnud teistsugused normid, mille järgi käituda, mida ja kuidas esitada ning kellele oma otsustes toetuda. Kui nad on ausad inimesed, siis formaalse rolliga kaasnevat vastutust järgides ning oma esindusfunktsiooni teadvustades on tagajärjeks silmakirjalikkus – eilne tippametnik räägib täna risti vastu iseenda eilse päeva seisukohavõttudele (teises ametis) ning võib-olla proovib ka ellu viia asju, millele ta ametnikuna püüdis vastu seista. See võiks kõige vahetumalt olla silmakirjalikkuse väljenduseks, sest sama inimene räägib poliitiku, ametniku ja spetsialisti rollis erinevaid asju. Et mudel oleks täielik, võiks seda sõnastada ka nii: jutt (poliitika), korralduslikud otsused (valitsemine) ja teod (elluviimine) satuvad otsesesse vastuollu (Brunsson 1989).

Inimesel, kes usub siiralt organiseerimisse kui ratsionaalsesse viisi tegevusi korraldada, on raske niisuguse esituse ning järeldestega nõus olla. Organiseerimine ning organisatsioonistruktuuri kujundamine on muidugi kantud ratsionaalsuse taotlusest, kuid nagu eelpool üsna detailselt sai välja toodud, tekkivad ka struktuurikujundamisel vastuolud, sest erinevatele normatiivsetele ideaalidele ei ole võimalik täies ulatuses samaaegselt tugineda. Normatiivsetele ideaalidele lisandub ka tehnoloogiavaliku ebamäärasuse probleem (Cohen, March, Olsen 1972, March, Olsen 1976, Thompson 1977). Eriti just riikliku organisatsiooni kesktasandil, poliitiliste ja administratiivsete ideede, probleemide ja lahenduste tõmbetuules, võib alati leida võimalusi sama küsimuse lahendamiseks eri inimesi kaasata, eri lahenduskäike aktiveerida jne. Sellega muutub problemaatiliseks ka organiseerimine kui tehnoloogia. Struktuuri abil ei saa alati ühest ja lõplikku lahendust leida. Oletame, et üks ministeeriumi osakond

¹ *diagnosis related groups* – diagnooside registreerimise süsteem suurema ökonoomia saavutamiseks (oodatud kulu, voodipäevade arv). Kui haigekassa määrab klassifikatsiooni seotuna oodatud ressursikulu ning eelarvelaega, siis on näiteks ravijärjekorra pikkus definitsiooni järgi haigekassa halduslik otsus mitte haigla suutlikkuse näitaja (sõltumata haigla juriidilisest staatusest või organiseerimise vormist).

“Jutu ja tegude vastuolu põhjusi poliitilises protsessis”

Heigo Kadakmaa

saab endale vastutuse jälgida ja registreerida teatud suurte objektide ehituslubasid ning taotluste vastavust eri reeglitele. Võib arvata, et kui selline osakond satub majandusministeeriumi ning tähelepanu on eelkõige riiklikel ehitusobjektidel, siis asetub tähelepanu just majanduslikele arvestustele. Kui nüüd aga see osakond paigutata keskkonnaministeeriumisse, siis arvatavasti kujunevad tähtsamaks probleemid keskkonnanõudmistele vastavuse osas. Mõlemad momendid on olulised ning arvatavasti selline osakond sattub nii-öelda alalise kolimise olukorda keskkonna- ja majandusministeeriumi vahel. Mingil hetkel võidakse muidugi majandusarvestuse ja järelevalve funktsioonid eraldada ning üks neist paigutada sobivasse ametisse ning teine sobivasse inspeksiiooni, kuid siis kerkib uus probleem – asjatu dubleerimine. Iga järgmine valitsus, kes püüab riiklikku tegevust ratsionaliseerida, leiab ükskõik millisele lahendusele veenva muutmiskava ning taaskord on võimalik sattuda organisatsiooniliste lahenduste rotatsiooni. Probleem antud juhul on organiseerimise tehnoloogias – sama probleemi saab lahendada mitmel viisil ning lähtudes eri normatiivsetest väärtustest. Absoluutset instrumentide hierarhiat ei ole võimalik moodustada.

Selline tehnoloogia ebamäärasus lisab veelgi vürtsi eelnevalt käsitletud õigustamise ja silmakirjalikkuse nähtustele. Lisaks eelpool arutletud süsteemsete alusväärtuste tõttu tekkivatele pingetele avaldub ka, et sama valdkonda saab mitmel erineval viisil organiseerida, isegi kui alusväärtuste suhteline tähtsus tähelepanu alt välja jätta. Kas siis ratsionaliseerimine on sisutu tegevus? Tehnoloogiline ebamäärasus ning eri normatiivsete ideaalide samaaegse toetamise küsitavus muudab organisatsioonilised lahendused sõltuvaks legitiimsusest (Meyer, Rowan 1977) ning selle saavutamise vahendeist – debatist ning arutelust. Järelikult muutuvad poliitilised päevakorrad sõltuvaks ühiskonnas üldiselt levinud hoiakutest ning ühiskonna hetkeseisundist. Eri aegadel on eri lahendused legitiimsed. Ühelt poolt peaks see näitama, et demokraatlik ühiskond toimib, teisest küljest aga leidub hulganisti materjali ka skeptikule, sest ükski lahendus pole ühene ega lõplik. Sellega kaasneb muidugi ka lahendamatu demokraatliku süsteemi efektiivsuse paradoks: efektiivne, mis mõttes? Kas vaadelda seda demokraatlikkuse prisma läbi või hoopis majandusliku, haldusliku või parima valdkondliku arvestuse alusel.

Poliitilise tähelepanu varieerumine alusväärtuste ning alternatiivsete organiseerimisvõimaluste suhtes muudab reformitaotlused ja reformitegevused rutiinseteks (Brunsson 1993). Samadele probleemidele lähenetakse eri perioodidel eri nurga alt, väljapakutud lahendus on teiste alusväärtuste valguses juba definitsiooni järgi probleem ning järelikult säilib tõenäosus, et organisatsiooniline lahendus satub varsti uue probleemina päevakorda. Selles mõttes avaldub omamoodi muudatuste ilutulestik näiteks Eesti valitsuste koalitsioonilepingutes. Uue iseseisvusaja jooksul on meil olnud palju valitsusi ning kõigil neil on olnud otsustavaid utmiskavasid. Vaatamata mitmekesisusele ning fundamentaalsete muutuste retoorikale nendes dokumentides, tundub, et reformid ei ole mitte erakorralised ega fundamentaalsed kursimuutused, vaid alaline kohanemise ja kohendamise avaldusvorm.

Kui nüüd mõelda selle peale, et reformidega kaasneb ka personalivoovlus, siis võiks arvata, et reformid töötavad süstemaatiliselt vastu organisatsioonide õppimisvõimele ning häirivad sooritust igapäevategevuses, sest töö tuleb ära teha ka täna. Kui reformid on pigem rutiin, siis on arvatavasti nii, et need ei häiri oluliselt organisatsioonide igapäevast tööd (Brunsson 1993). Reformimine moderniseerimise

ning organisatsioonilise moe tõlkimise kaudu tänapäeva lahendusteks (Czarniawska, Joerges 1996) võib olla suures osas mitte organisatsiooniliste tegevuste pidev ümberkorraldamine, vaid on organisatsiooni avaliku näo kujundamine formaalse struktuuri esitamisenä oma keskkonnale (Meyer, Rowan 1977).

Organisatsiooni igapäevane tegevus ning tippjuhtkonnas vormitavate reformiideede kujundamine on teineteisest vähemalt mingis osas eraldatud (*ibid.*). Reformijutt võib moonuda strateegilisteks kavadeks ning arendusdokumentideks. Moodustatakse ka arendusosakonnad, kes valmistavad ette päevakordasid muutmissetepanekuteks. Kuid väga vaike osa neist jõuab muudatusotsusteni. Isegi kui otsus tehakse, on elluviimine sõltuvuses väga eri tasanditel tehtavate täiendavate elluviimisotsustega. Nii võivad tekkida retoorilised reformid: subiidiumid muutuvad strateegilisteks investeringuteks, bilansiline raamatupidamine finantsjuhtimiseks, lepingulised töötajad kontraktoriteks, eelarve kujundamine strateegiliseks planeerimiseks jne. Vähemalt esialgu muutuvad ainult mõisted käibekasutuses ja ametinimetused nimede all kontori ustel (Wærnes 1990, 1993, Røvik 1992a, 1992b). Tegevused ja nende iseloom muutub aga lühiajalises perspektiivis vähe.

Niisugune jutu ja tegevuse eraldamine näitab ühelt poolt, et reforme on väga raske ellu viia. Teisest küljest näitab eraldamine, et reforme ideena on väga lihtne päevakorda viia (Brunsson 1993). Organiseerimise tehnoloogia ebamäärasus ja alusväärtuste süsteemne vastuolu võimaldavad jutu tasandil alati uusi ideesid välja tuua, et samu probleeme lahendada (*ibid.*). Sarnaselt, eriti kui arvestada, et moodsad lahendused on just lahendused moodsa organiseerimise vormina ja mitte lahendused organisatsiooni ees seisvatele sisulistele probleemidele, tekib võimalus, et vormilised lahendused on strateegiliselt olulised moega kaasaskäimiseks, mitte aga sisuliste probleemide lahendamiseks (Røvik 1992a, 1992b). Tulemuseks on nähtus, kus formaalne struktuur kaubamärgina elab organisatsiooni siseprotsessidest vähemalt osaliselt sõltumatut elu. Probleemid tekivad alles siis kui muudatusi püütakse tõemeeli täies ulatuses ka ellu viia (Wærnes 1990, 1993).

Organisatsioonide juhid ja poliitikud satuvad sellises olukorras ristsurve alla – organisatsiooni siseselt ja väliselt peab info levima erinevalt, sest nii sisevastuolud kui vastuolud keskkonnaga kujutavad ennast ohtu liidrite või isegi terve organisatsiooni legitiimsusele (Meyer, Rowan 1977). Osalt paratamatuks tagajärjeks on jällegi silmakirjalikkus ja õigustamine (Brunsson 1995). Õigustamine avaldub antud juhul olemasolevate lahenduste tõlkimises moodsasse keelde (Czarniawska, Joerges 1996). Silmakirjalikkus avaldub sellega, et tõelisi uuendusi lubatakse pikemas perspektiivis (Brunsson 1993). See tähendab, et uued lahendused viiakse ellu tulevikus. Homme aga kõidavad meeli juba uued moodsad ideed.

Legitiimsuse tagamise vajadusel võib eriti just silmakirjalikkus muutuda juhtimise strateegiliseks vahendiks ning sellega omandada ka manipuleerimise negatiivse tähenduse. Mõistes aga normatiivsete vastuolude ning rollikonfliktide allikaid ning hoomates formaalse struktuuri ning tegevuse osalise kattumatus põhjuseid, kujuneb võimalus kriitiliseks aruteluks. See aga annab lootust, et struktuurimängud on lõppkokkuvõttes suure tõenäosusega tundlikud avalikule arvamusele. Eri normatiivsete ideaalide süstemaatiline konflikt on sisse kodeeritud riiklike organisatsioonide kujundusse. See viib küll alalisele reformimisele, kuid hoiab elus kriitilist arutelu normatiivsetest ideaalidest lähtuvalt.

Viteallikad

- BRUNSSON, N. 1989. *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. NY: John Wiley & Sons.
- BRUNSSON, N. 1993. Reform as Routine. – N. Brunson, J. P. Olsen (eds.). *The Reforming Organization*. Norway: Fagbokforlaget.
- BRUNSSON, N. 1995. Ideas and Actions: Justification and Hypocrisy as Alternatives to Control. – *Research in the Sociology of Organizations*, vol. 13, 211–235.
- COHEN, D. M., MARCH, G. J., OLSEN, J. P. 1972. A Garbage Can Model of Organizational Choice. – *Administrative Science Quarterly*, Vol 17. No.1, 1–25.
- CZARIAWSKA, B., JOERGES, B. 1996. Travels of Ideas. – Czarniawska, Sevón (eds.). *Translating Organizational Change*. New York: Walter de Gruyter.
- JACOBSEN, K. D. 1960. Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen. – *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 1, 231–248.
- DAHL, R. A. 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- HEIMER, C. A., STINCHCOMBE, A. L. 1999. Remodelling the Garbage Can: Implications of the Origins of Items in Decision Streams. – Egeberg, M., Læg Reid, P. (eds.). *Organizing Political Institutions*. Oslo: Scandinavian University Press.
- HICKSON, D. J. 1987. Decision-Making at the Top of Organizations. – *Annual Review of Sociology*, Vol 13, 165–192.
- HOOD, CH. 1999. The Garbage Can Model of Organization: Describing a Condition or a Perspective Design Principle?. – Egeberg, M., Læg Reid, P. (eds.). *Organizing Political Institutions*. Oslo: Scandinavian University Press.
- KINGDON, J. W. 1995. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. NY: Longman.
- MARCH, J. 1984. How We Talk and How We Act: Administrative Theory and Administrative Life. – T. J. Sergiovanni, J. E. Corbally (eds.). *Leadership and Organization Cultures*. Urbana: University of Illinois Press.
- MARCH, J. G. 1994. *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*. NY: The Free Press.
- MARCH, J. G., OLSEN, J. P. 1976. *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Scandinavian University Press.
- MARCH, J. G., OLSEN, J. P. 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. NY: The Free Press.
- MARCH, J. G., OLSEN, J. P. 1995. *Democratic Governance*. NY: The Free Press.
- MARCH, J. G., SIMON, H. A. 1958/1993. *Organizations*. Oxford: Basil Blackwell Ltd.
- MEYER & ROWAN. 1977/1991. Institutionalized Organizations: Fromal Structure as Myth and Ceremony. – DiMaggio, Powell (eds.). 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. London: The University of Chicago Press.
- OLSEN, J. P. 1988. *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- PERROW, C. 1986. *Complex Organizations, a Critical Essay*. NY: McGraw-Hill.
- PETERS, G. B. 1999. *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*. London: Pinter.
- RØVIK, K. A. 1992a. Institusjonaliserte standarder og multistandardorganisasjoner. – *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 8, 4, 261–284.
- RØVIK, K. A. 1992b. Den „syke“ stat. Myter og moter i omstillingsarbeidet. Oslo: Universitetsforlaget.
- THOMPSON. 1977. *Hur organisationer fungerer?* Lund: Berling.
- WAHLKE et al. 1962. *The Legislative System. Explorations in Legislative Behavior*. New York; London: John Wiley and Sons, Inc.
- WÆRNESS, M. 1990. Treårsbudgetering som rationalisering. – N. Brunsson, J. P. Olsen (eds.). *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.
- WÆRNESS, M. 1993. Implementation and Institutional Identity. – N. Brunsson, J. P. Olsen (eds.). *The Reforming Organization*. Norway: Fagbokforlaget.