

DEMOKRAATLIKUD RIIGID UUE VALITSEMISDOKTRIINI OTSINGUL

GEORG SOOTLA, LEIF KALEV

1. SISSEJUHATUS

Lääne demokraatiad on uute identiteetide otsinguil, et tagada oma legitiimsus ja konkurentsivõime. 2000-ndate suure majanduskriisi järel on tekkinud mõjukad anti-liberaalsed, antipoliitilised ja populistlikud diskursused. Akadeemilises maailmas arutletakse järel demokraatia (Crouch 2004) ja demokraatiate depolitiseerimise üle (Fawcett jt 2017). COVID-2019 tõstatab vägagi elulise küsimusena, kas Hiina laadsete modernsete arengurežiimide või Türgi-Poola tüüpi tugevate suletud rahvusriikide lähenemine pole üleilmastumise uutele väljakutsetele vastamiseks sobivam kui hajusate piiridega, mitmekultuurilisust ja vähemuste õigusi taotleva liberaalse demokraatia oma (nt Müllerson 2018).

Iseenesest pole nendes küsimustes midagi väga uut. Diktatuuride tõus maailmasõdade ajajärgul kutsus esile sarnast lääneriikide enesekaemust, nagu ka 1930-ndate suur majanduskriisi ning traditsioonilise heaoluriigi tõus ja langus. Laiemalt on need valikukohad olnud esil läbi aja, näiteks modernsete valitsemisparadigmade vahetumise aegadel, nagu kameralismi, klassikalise liberalismi või liberaaldemokraatia tõus ja langus. Analüüsimegi tänapäeva mõttekohti valitsemisdoktriinide võtmes, vaadeldes klassikalise modernse valitsemise ja heaoluriigi kriisisattumisel uute doktriinide esilekerkimist ja raskustesse sattumist ning arutledes edasiliikumisvõimaluste üle.

Demokraatia praeguse hangumise lätted ulatuvad heaoluriigi kriisi, mis järgnes koloniaalsüsteemi taandumisele. Samal ajal oli lääneriikides kujunenud uus, iseteadlik põlvkond, kes ei soovinud olla ainult kuulekad kodanikud ning samas tõstatasid rassiliste ja sooliste õiguste teemad (Wallerstein 1997). Siia kuuluvad nii 1968. aasta noorsoorahutused Läänes kui ka inimnäoga sotsialismi katsetus Tšehhoslovakkias, ent sellel on olnud pikaajalised järelmõjud kuni kolmanda tee keskteepoliitika kujunemiseni. Kriisi kesksed tõukejõud olid siiski majanduses. Äratuskellaks oli 1970-ndate naftakriisi, kuid juba ka majanduse üleilmastumisega kaasnenud massiränded perifeeriast keskusesse. Samas olid ammendunud sõjajärgse taastustöö meetodid ja eetos. Nii oli heaoluriigi kriisi

tingitud suhteliselt suletud turumajandusmudeli avanemisest üleilmse majanduse uutele väljakutsetele.

Vastusena hakkas 1970-ndatel kujunema suundumus valitsetuse paradigmale kui riigivõimu võimekusele teised toimijad valitsemisse kaasa haarata. See tähendas uut vaatenurka valitsemisele kui kollektiivsete kokkulepete (institutsioonide) toimimisele, mis ei piirdu formaal-legaalse riigivõimu hierarhia disainiga ja õiguslike reeglite rakendamisega. Arenes välja hulk uusi valitsemisprogramme, mis on hiljem võetud kokku kahes valitsemisdoktriinis – uus avalik juhtimine ja uus valitsetus. Need doktriinid häabusid 2000-ndate keskpaigas ja toimus ilmne tagasilangus vanade mallide juurde, eriti pärast 2007.-2008. aasta majanduskriisi.

Selle tagasilanguse põhjusi on siiani mõtestatud väga piiratud. Kas need näitasid, et uute ideede ja suurte narratiivide ajastu on lõppenud, mida võiks pidada postmodernismi lipukirjaks? Või oleme tunnustajad tavapärasele innovatsioonitsüklile, milles esimesed vastused väljakutsetele ebaõnnestuvad ning edasiliikumine, läbi kriisi, seisab alles ees? Nii võib küsimus olla ka selles, kuivõrd liberaal-demokraatliku valitsemisruumi eliit suudab senistest ebaõnnestumistest õppida.

Järgnevas artiklis vaatleme esmalt 20. sajandi teisel poolel demokraatlike riikide ette kerkinud väljakutseid. Edasi mõtestame, kuidas mõisteti vastuseid ideeliste-strateegiliste seletuste, eeskätt valitsemisdoktriinide eri tasanditel, süvenedes nende kesksetesse taustadiskussustesse. Seejärel analüüsime uute doktriinide pakutud vastuseid kui praktilisi poliitilisi programme: nende teostumist ja sisemisi vasturääkivusi. Püüame lahti mõtestada nende taandumise põhjuseid ja loogikat. Ning kui uute doktriinide vastused olid ebapiisavad, siis missuguses võtmes otsida toimivamaid? Kas liberaalsed demokraatiad suudavad rakendada paradigmaatilised muutused valitsemises, nagu katsetati 20. sajandi lõpus, või suundume populistlike alternatiivmaailmade loomise katsete juurde sarnaselt 20. sajandi algusega?

2. MODERNSE VALITSEMISPARADIGMA RASKUSED

Ühe valitsemisdoktriini valitsevaks tõusmise ja hääbumise põhjuseks on tavaliselt laiemad arengusuundumused. Ka klassikalise modernse valitsemisdoktriini¹ taandumise taga võib näha muutusi ühiskonnas, majanduses, poliitikas, valitsemises

¹ Klassikaline rahvusriigikeskne hierarhiline valitsemine, nagu seda tagasivaatavalt ideaaltüübistatakse, esines tegelikkuses muidugi vaid teatud määral. Juhtivad riigid olid koloniaalimpeeriumid, ehkki võib-olla rahvusriigid emamaade osas, riigiparaadi tegevusvaldkonnad, probleemid ja võimalused olid dünaamilised ning enamasti erinevad heaoluriigi kõrghetkest jne. Samas ei saa eitada modernse valitsemise hierarhiapõhisust ning püüdlusi võimumonopolile ja tsentraliseerimisele, mis on ideaaltüübi keskmes. Lihtsustatult võib esindusdemokraatia ja ülevalt alla hierarhilise valitsemise ühendamisest modernsetes riikides kokku võtta järgmiselt: inimesed sõnastavad oma arusaamad, tegusamad ühinevad nende edendamiseks, kandideerivad valimistel ning edu korral saavad parlamendiliikmetena otsustada ja poliitikat kujundada; viimases on abiks asjatundjad ja parlamendi tugistruktuurid. Poliitikat viib ellu valitsus, mida samuti abistavad tugistruktuurid, ning mis kasutab ülevalt alla kehtestamiseks mitmesuguseid valitsemisstrateegiaid ja -vahendeid, sealhulgas vajaduse korral otsest tegutsemist ja jõudu.

ja rahvusvahelises süsteemis. Modernse riigi arengut analüüsinud Willke (1992) ja Lange (2003) näevad absolutistliku riigi julgeolekukesksusele, põhiseadusriigi õiguskesksusele ja heaoluriigi rahakesksusele järgnevat suunavat riiki, kus riigivõim teised toimijad eesmärgistatult tööle rakendab.

Kõige laiemalt võib tänapäeva muutust iseloomustada üleminekuna ekstensiivse(ma)lt intensiivse(ma)le arenguloogikale. Ekstensiivseid arengumehhanisme võib määratleda kui toimijate võimekuse suurendamist nende käsutuses oleva ressursi (loodusvarad, tööjõud, keskkonnaseisund) forsseeritud eksploateerimise (ja ammandamise) või siis ekspansiivse laiendamise kaudu. Sellele vastab riigivõimu kui vabaduste raamistamise ja monopoolse sunni rakendamise mehhanism valitsemise ülesehitusel ning võimu rakendamisel. Seda valitsemise tüüpi kajastas traditsiooniliste formaal-legaalsete valitsemisinstitutsioonide teooria (Rhodes 2007).

Intensiivne arenguloogika kujuneb vastusena ressursside ammandumisele või nende ekstensiivse kasutuse laiendamise kui ebatõhusa arengusuuna ilmnemisele. Selle tunnused olid koloniaalsüsteemi kokkuvarisemine ning vajadus lõpetada vähemuste eiramine ja segregatsioon kui inimvara ühe osa ekstensiivse kasutamise vorm (Wallerstein 1997). Intensiivne valitsemine eeldab toetumist kas taastuvatele või võimenduvatele ressurssidele (võimekustele), millega kaasneb toimijate autonoomia, ebamäärasuse ja ettearvamatus oluline laienemine ning institutsioonide võimestavate rollide suurenemine. Valitsemise keskmesse tõuseb võimekus seda ebamäärasust või võimaluste horisonti pidevalt taasinstitutionaliseerida. Järgmises osas püüame kokkuvõtlikult visandada selle kontuurid.

20. sajandi alguse kriis tähendas traditsioonilise kapitalismi ekstensiivse arengu ammandumist. Vastusena juurutati kapitali akumulatsiooni intensiivseid mehhanisme, millega USA-s kaasnes kohe ka riigivalitsemise mudeli oluline ümberorienteerumine. Kuid esimene vastusekatse laias laastus ebaõnnestus, selle tulemusena puhkesid maailmasõjad, mis olid tagasivaates uute vastuste hind. Mitte juhuslikult ei loobutud pärast Teist maailmasõda koloniaalsüsteemist, sest võitlusturgude pärast ei saanud enam puhttehniliselt lahendada järjekordse üleilmse sõjaga: tuumaoh eeldas teist tüüpi vastuseid.

Edasiliikumist võimaldas heaoluriik, mille 1970-ndatel tekkinud kriis tähistas arenenud riikides demokraatliku valitsemise ekstensiivse mudeli ammandumist. Vastus eeldas valitsemise intensiivsete, *konstitutiivsete* mehhanismide kujundamist, lõimides aktiivsete kodanike võimekust valitsemisprotsessi. See oli väljakutse eriti Mandri-Euroopale, samas kui Põhjamaades olid intensiivsed valitsemise mehhanismid ammu kasutusel ning aitasid lõpuks paremini toime tulla riigi ülekoormatuse vähendamisega, eeskätt edukate detsentraliseerivate omavalitsusreformide kaudu.

Vaatleme seda väljakutset analüütiliselt täpsemalt – neljas võtmes läbikukumistena, millele vastuste otsimise käigus kujunesid uued valitsemisdoktriinid.

2.1. Turgude ja valitsuse kui tootmissüsteemi läbikukkumiste valitsemine

Kriisi üks põhjuseid oli fordistliku masstootmise ja suhteliselt rutiinse, kuid suurt vastutustunnet eeldava ja hästi makstud tööjõuga (Goldtorphe jt 1969) tootmise majandusliku tõhususe ammendumine arenenud riikides ja selle ümberpaigutamine vähem arenenud riikidesse. See oli majanduse üleilmastumise ja hargmaiste suurettevõtete mõjuvõimu suurenemise üks keskne tõukur oludes, kus maailm oli lõhenenud kaheks majandussüsteemiks ning tuli otsida paindlikke koostöövorme.

Selle asemel suurenes arenenud riikides üha keerukamat tööjõudu ja elukestvaid haridust eeldava toomise osakaal. Sellistele töötajatele oli vaja laialdaselt toota mitte üksnes individualiseeritud tarbekaupu, vaid ka osutada ulatuslikke isikuteenuseid, mida seni oli suuresti tehtud avaliku sektori kaudu. Avalik sektor kui hierarhiline masinbürokraatia oli standardsete teenuste ja masstootmise jaoks sobiv teenusepakkuja, ent polnud võimeline tõhusalt osutama isikuspetsiifilisi teenuseid, muuhulgas seetõttu, et nende teenuste puhul suurenes pakkuja domineerimine veelgi, kuid samas kasvas kodanike nõudlus ise määrata teenuste sisu ja osutamise viisi. Lisaks suurenes teeninduses ja innovaatilisel tootmisel väikeste ja keskmise suurusega kõrgtehnoloogiaga ettevõtete roll, mis sõltusid tugevalt nii teineteisest kui üha iseteadlikumatest tarbijatest. See väljakutse eeldas paindlikuma juhtimisega teenusepakkuja oludes, kus suurenesid riskid läbikukkumiste puhul.

Vastusena eeldati eri sektorite tugevuste ühildamist ja nõrkuste vastastikku tasakaalustamist. Ühelt poolt eeldati turumajanduslike mehhanismide tõhususe ja kiirete tagasisideahelate olemasolu nii partneritelt kui ka tarbijatelt selleks, et säilitada innovatsioonitempo. Teisalt oli vaja vastutus teenuste pakkuja eest hajutada avaliku, äri- ja kolmanda sektori toimijate vahel, kes suurel määral avaliku raha eest osutaksid konkurentsikeskkonnas teenuseid nii avaliku võimu kui ka tarbijajärelevalve kontekstis. Riik pidi võtma üha enam laeva tüürimehe rolli ning eratoimijad ja kodanikud asuma aerude juurde, et sellele väljakutsele vastu astuda (Gaebler, Osborne 1992). Niisiis, praktikas pidid hakkama taanduma puhtad era- ja avalikud toimijad ning muutuma valdavaks hübriidse omandivormi ja rahastamisviisiga ning kodanike endi poolt eri viisil juhitud asutused.

2.2. Valitsushierarhia kui koordinaatsioonisüsteemide läbikukkumise valitsemine

Teine väljakutse oli fordismi mudeliga sobiv keinsiaanlik nõudlusepõhine ja reguleeriva riigi mudel, mis nüüd raskustesse sattus. Sõjajärgne ülesehitustöö Euroopas, millega kaasnes võidurelvastumine, toimus USA eestvedamisel ning kandis ka rahastaja huvide ja stiili pitsert. Siin etendas kesksel rollil USA Planning Programming Budgeting (PPBS) süsteem (Wildavsky 1969). Viimane kanti üle Euroopa riikidesse, kus riigi roll oli ajalooliselt juba tunduvalt suurem kui USA-s. Asjade kulgu lihtsustasid formaalse sõjajärgse järelevalve süsteem ning lääneliitlaste vahetu osalus riigivalitsemise disainis Saksamaal ja Austrias. Samuti see, et Hispaania ja Portugal olid veel autoritaarse valitsemise all.

Riigi ja avaliku sektori roll oli sõja käigus veelgi suurenenud, kuid pärast sõda ei disainitud selle ühesehitust ega juhtimise põhimõtteid ümber, sest keskne tähelepanu oli demokraatial ja riigi tehnilisel võimekusel. See viis kiiresti tervikliku valitsemishierarhia killustumise ja koordineerimisprobleemide tekkimiseni, eriti teravamalt Euroopas (Hanf, Scharpf 1978, Mayntz 1993). Probleem polnud mitte niivõrd riigiaparaadi suurus, vaid see, et traditsiooniline jäik ja töökindel organisatsioon ei suutnud kohanduda mitmekesiste vajadustega rühmade, aktiivsete ja haritud kodanikega, kiirelt muutuva ja avarduva (üleilmastuva) tegevuskeskkonnaga, st ei suutnud olla õppiv organisatsioon.

Sai ilmseks, et klassikaline bürokraatia ja selle juhtimishoovad olid oma aja ära elanud. Hajunud valitsemist kui terviklikku tasakaalude hierarhiat ehk heterarhiat oli vaja õppida disainima ja institutsionaliseerima nii, et avalikku sektorit saaks ühildada era- ja kolmanda sektoriga, kuid ka iseorganiseeruva kodanikuühiskonnaga.

2.3. Poliitilise sisendi ja väljundimehhanismi läbikukkumise valitsemine

Kolmas väljakutse oli võib-olla olulisim, kuid kõige vähem teadvustatud. Nimelt osutus traditsiooniline Eastoni (1957) sisendi-väljundi mudel liiga kohmakaks, et väljendada esindusvõimu institutsioonide tasandil eripalgelisi ja aktiivseid sisendeid kodanikuühiskonnast ning teisendada need sobivateks avalikeks hüvedeks. Esimesest väljakutsest tulenenud sisendite mitmekesisus ja vasturääkivused ületasid sisendisaaja, traditsioonilise esindusvõimu institutsioonide infotöötlemise võimekuse (Scott 1981).

Sisendeid on vaja pidevalt tagasisidestada, täpsustada ja kohandada muutuval oludele. See eeldab institutsioone, mis tagavad pideva interaktsiooni konkreetsete adreessatidega ning viimaste võimaluse kohandada poliitikatulemeid oma vajadustele. Lisaks pidi suhe muutuma veelgi vastastikusemaks, mis tähendaks teenusesaajate – kodanike ja nende rühmade – võimekuse kujundamist poliitika-väljundeid omaks võtta. Näiteks tervishoiupoliitika eeldab tervislike eluviiside omandamist, ettevõtluse ergutamise paketi kasusaajate piisavat valmidust ja motivatsiooni aktiivselt osaleda. Traditsiooniliselt allunud kasusaajad peavad osalusõiguse kõrval kandma ka teatud vastutust ja kohustusi ning panustama omaosalusega ressursside taastootmisel (Toots 2015).

Kodanike õiguste ja vastutuse konkretiseerimine eeldab, et valitsemisinstitutsioonid ei saa olla enam pelgalt piiravad ja kohustavad, vaid peavad olema võimaldavad ja võimestavad. See tähendab, et üha suuremat osa teenuseid saavad ja võivad kodanikud ise osutada ning selleks ise organiseeruda, mis annab teenuse planeerijale suurema võimekuse ja tegevusvaru strateegiate ja pikaajaliste sihtide kavandamisel. Selle tulemusena ühest küljest laieneb poliitika kui avalike kokkulepete kujundamise protsessi maht ja roll avalike hüvede osutamisel. Teisalt hakkavad poliitika eri tasandid üha enam põimuma, sest erinevalt pelgalt kaasavast-konsulterivast poliitikast eeldab ärgas (agiilne) poliitikakujundamine mitte-

ametlike osalejate, sh sihtrühmade ja kasusaajate (kellele poliitika on suunatud) pidevat panustamist ja vastutust poliitikaväljundite tootmisel. Seda nähtust nimetas Foucault (2009: 55–62) *gouvernementalite*'ks, mis tähistab (iseenda) valitsemise mentaalsust.

Selle pideva sisendi-väljundi mehhanismi juurutamine on aga suletud ring: et võimu delegeerida, on adressaatidel vaja konkreetset võimekust ja motivatsiooni iseseisvalt asju korraldada, see saab aga kujuneda vaid siis, kui on juba suur tegevusvabadus ja vastutus. Lihtsal delegeerimisel on märkimisväärne risk läbi kukkuda, mis on delegeerimisest loobumise üks peamisi argumente. Nagu eelmise väljakutse puhul, piirab just läbikukkumise oht toimijate autonoomia suurendamist. Selle riski võtmise võimetuse taha on jäänud enamik katseid intensiivseid arengumehhanisme juurutada. Kuidas hallata nii tegevuskeskkonna ebamäärasusest kui ka innovatsiooni võimestamisest tulenevaid ohte ehk riske ilma kollapsita? Ilma konstitutiivsete suheteta sellist dilemmat ei lahenda.

2.4. Üleilmne kord kui valitsemine ilma valitsuseta

Neljas väljakutse oli uue maailmakorra vajadus üleilmastumise kontekstis. See teema kerkis tugevamalt päevakorda alles 1990-ndatel ja vaid kümnend hiljem kujunesid hoopis uued väljakutsed, nagu terrorism, uus külm sõda ja rändelained. Koloniaalsüsteemi taandumine võimaldas 1960-ndatel külma sõja maailmas kujundada küllaltki stabiilse maailma võimukorralduse süsteemi.

Väljakutsete iseloom ja nende lahenduste võimalused muutusid Nõukogude Liidu 1980-ndate stagnatsiooni ja kokkuvarisemise tõttu. Sel ajal domineeris romantiline uusliberaalne² maailmakorralduse kuvand, mida iseloomustas Rosenau ja Cziempeli vaade palju tsiteeritud raamatus „Valitsemine ilma valitsuseta“ (1992). Tegu oli arusaamaga koostööpõhisest rahvusvahelisest korrast, mis ilma hege-moonilise toimijata suudab lahendada peamised konfliktid (Rosenau 1995). See tugines siiski veel külma sõja maailmakorra ja võimuvahekordade üldistusele, mis lagunes pärast NSVL-i kokkuvarisemist suhteliselt kiiresti, ilma et asemele oleks tekkinud kindlat võimutasakaalude (uusrealistid) või ühisvalitsemise (uusliberaalid) mehhanismi.

Pöördelised muutused ja vaakumi tekkimine üleilmsetes võimuvahekordades avaldasid arenenud demokraatlike riikide uuenemismotivatsioonile ja -võimustele tugevat tagasimõju. Eeskätt nõrgenes heaoluriigi kriisi algsete väljakutsete surve ning suurenesid mugavustsoonid demokraatliku turumajandusega ühiskondade sisemises arengus. Domineerimine üleilmses tegevuskeskkonnas võimaldas viivitada põhjalikumate reformidega ning vähendas vajadust otsida esindusvõimule legitiimsemaid sisendi-väljundi mehhanisme. Siiski, rõõbiti arenenud integratsioon Euroopa Liidus suutis liberaalses demokraatlikus ruumis esialgu edendada uut tüüpi riigiülese valitsemiskorra kontuure. Kujunes arusaam võrgustikupõhi-

² Seda ei tohi segamini ajada uskonservatismiga (liberalismiga) majanduses, kuna esimene tugineb kaasaegse liberalismi ideedele.

sest valitsemisest vertikaalses võimuinstitutsioonide hierarhias ehk mitmetasandilise valitsemise doktriin. Kahjuks on Euroopa Liidu sellesuunalised pingutused ummikusse jooksnud.

Pinge tekkis ka sellest, et maailmakorra ebastabiilsus ei takistanud, vaid pigem võimendas rahvusriikide üleste toimijate – rahvusvaheliste suurettevõtete ja teiste organisatsioonide – ning seega erahuvide domineerimist. Nende autonoomne ressursid pidevalt suurenes ning rahvusriikide võimekus neid demokraatlike vahenditega valitseda vastavalt vähenes.

Sellised olid tagasisivaates 1970.–1980. aastate neli keskset survet valitsemise loogika muutusteks. Veel tasakaalustatud maailmakorras ja tugeva sisemise surve mõjul olid arenenud riigid alustanud olulisi valitsemisreformide. Vaatleme järgnevalt nende reformide lähteideid ja arengut.

3. VALITSEMINE KUI IDEEDE ELLUVIIMINE: DISKURSED, POLIITIKAPROGRAMMID, TEOORIAD JA DOKTRIINID

Doktriini mõistet tuntakse eeskätt seoses usundite (doktriin kui õpetus) ja välispoliitikaga (doktriin kui strateegia). Valitsemisdoktriini mõistet kasutatakse harvemini, kuid ideed ja ootused on oluline valitsemise komponent. Valitsemises mõistetakse doktriini all valitsuse praktilise tegutsemise põhimõtete ja vahendite kogumit, millele on antud nii poliitiline kui ka akadeemiline pakend. Doktriini kõige olulisem tahk pole mitte valitsemise süsteemne seletamine, vaid selle legitiimne ja usutatav põhjendamine (Hood, Jackson 1991: 10) ning õigustamine (Majone, Wildawski via Hoppe 2010: 51). Valitsemisdoktriin on poliitikamehhanismide oluline lüli, mis diskursuse kaudu suudab ühildada teooriat, poliitikat ning praktilisi argumente.

Kuigi valitsemisdoktriinil on tavaliselt filosoofiline taust ning ta seondub mõne poliitilise alusideoloogiaga (väärtuste süsteemiga), kajastab ta pigem pragmaatilisi juhtimiskogemusi ja eelistusi (Hood, Jackson 1991). Seega väljendavad doktriinid ühiskonna korraldamise praktilisi alusparadigmasid. Tõenäoliselt tuntuim algupärane doktriinide teooria on Polybiose (2010: VI raamat) valitsemisvormide kontseptsioon. See eeldas, et monarhia, aristokraatia ja demokraatia on loomupärased ja vahelduvad valitsemisvormid. Nende vaheldumist põhjustab klassikaliste vormide hangumine ja mandumine vastavalt türanniaks, oligarhiaks ning ohlokraatiaks (tänapäeval võiks neid nimetada totalitaarseteks, autokraatseteks ja populistlikeks režiimideks).

Polybiose võtmes arusaamal doktriinidest on neli tänapäeval olulist sõnumit. Esiteks ei ole olemas valitsemise ühte ideaalmudelit, vaid on mitu arvestatavat valitsemiskorda ja doktriini. Teiseks, kõik režiimid ja nende doktriinid arenevad pikapeale hangumise suunas, kuna nad on sisemiselt vasturääkivad. Selle tulemusena ei suuda valitsev eliit vanade vahenditega enam legitiimselt valitseda ja toimub üleminek uuele normaalsusele. Ka meile harjumuspärane ühiskonnakord – liberaalne demokraatia – tugineb vähemalt kahele erinevale väärtusele: enamuse

võimalus kontrollida valitsust (demokraatia) ning üksikisiku ja vähemuste õiguste kaitse (liberalism). Seni on tal olnud suur kohandumisvõime uute väljakutsetega, kuid tänapäeval on sisepinged ilmsed (Müllerson 2020). Kolmandaks, uue doktriini omaksvõtt on tagasitulek mõne vana valitsemisparadigma juurde, kuid selleks ajaks on vanad kogemused juba unustatud ja uus režiim esineb uues kuues (Light 1997, Hood 2000, Brunsson 2007). Neljandaks, ei ole õigeid ja valesid valitsemisdoktriine, vaid paremini või halvemini legitimeeritud doktriinid ja programmid, mis on võtnud üle konkureerivate doktriinide tugevusi, näiteks Bismarcki heaolureformid 1880-ndatel, Keynesi reguleeriva majanduse käsitlus 1930-ndatel ja Laswelli planeeriva valitsemise käsitlus 1950-ndatel.

Pollitt ja Bouckaert (2004: 10) eristavad ühelt poolt doktriinide „kõrget tasandit“ kui üldistatud ja terviklikku õpetust-programmi. Teisalt on nende arvates doktriinide argine tasand kogum praktilisi tehnikaid või komponente, mis mõistavad doktriinide all erinevaid valitsemise vahendeid. „Argise“ poliitika tasandil on need üksikult võetuna sageli üsna kitsad ja rutiinsed katsed sekkuda keerulistes protsessidesse. Terviklikkuse omandavad need retooriliste argumentide tasandil.

Kõige tuntumad ei ole isegi mitte poliitikaprogrammid, vaid doktriinide analüütilised tagantjärele käsitlused, mille on koostanud teadlased-tõlgendajad ja milles üldistatakse eri riikide kogemusi. See jätab mulje doktriinide laiahaardelisusest ja terviklikkusest. Kuid samas tõstetakse analüüsil esile ka sisulisi vasturääkivusi, ebajärjekindlust ja ebaõnnestumisi. Seetõttu on neid eri praktikate üldistusi lihtne kritiseerida nii doktriinide sisemise ebajärjekindluse kui ka praktiliste väljundite vaates, mis nagu elu tervikunagi on ebatäiuslikud, vähetõhusad ning „lõpetamata lood heast valitsemisest“.

Järgnevalt eristame esiteks **ideelist taustadiskursust**, mis omandab teatud maailmavaatelse hoiaku ning tihti taotleb hegemooniat teiste diskursustega võrreldes. Selle diskursuse võivad käivitada ajastu esimõtlejate läbimurdelised tööd (Marx või Keynes, Hayek või Friedman, Lasswell või Niskanen, Downs ja Giddens) ning nende alusel võib kujuneda suhteliselt tugev episteemiline kogukond (Dunlop 2016). Reaalse valitsemise vaates on esimõtlejad jäänud pigem sümboolseteks käilakujudeks, kellele viidates püütakse leida vastuseid süsteemi raputavatele eksistentiaalsetele väljakutsetele ning legitimeerida teatud lahendusstrateegiaid. Seetõttu on ebaõiglane süüdistada sõnumitoojat ja küsida talt aru mingi äärmusliku poliitilise doktriini praktilise rakenduse tagajärgede eest (nt Nietzsche-Hitler, Marx-Stalin jne). Tänapäeval selge ideeline taustadiskursus puudub, domineerib pigem seniste doktriinide (liberalism, sotsialism) populistliku alternatiivi diskursus.

Teiseks on **doktriinid poliitiline programm**, milles pannakse diskursuses sõelale jäänud põhimõtted ja vahendid praktilisse keelde ja vormi, mis on aluseks poliitikategevuste disainimisel. Just siin tekivad poliitiliste kompromisside tõttu tihti ideeliste diskursuste lihtsustamine ja vasturääkivused. Tavaliselt vähendavad need doktriini tõhusust, kuid võivad suurendada veenvust ja legitiimsust.

Terviklikul kujul näeme selgetel doktriinidel põhinevaid valitsemisprogramme suhteliselt harva. Need olid näiteks Roosevelti *New Deal*, Thatcheri *Next Steps*, Majori *Citizen's Charter*, Clintoni-Gore'i *National Performance Review*, Blairi *Wiring It Up*. Isegi kõige terviklikumad ja strateegiliselt järjekindlamad reformipaketid, näiteks Uus-Meremaal 1990-ndatel, ei tugine terviklikule doktriinile-programmile. Tavaliselt jõuavad doktriinid ellu seadusepakettidena, milles on jõutud poliitikakompromissidena ehk läbitud lihtsustamise ja lahjendamise sõelad.

Kolmandaks, doktriinide **akadeemilis-teoreetiline eksegees** ehk tagantjärele „tõlkimine“, mille põhjal tavaliselt tekibki arutelu doktriinide praktilise teostamise üle (Hood 1991, 2002; Rhodes 1988, 1997, 2003; Marks 1992; Pollitt, Bouckaert 2004; Bache, Flinders 2005). Nendes aruteludes toimub nii doktriinide edendamine ja konkretiseerimine kui ka rakendamise kriitiline lahtimõtestamine. Mõnel puhul võivad nendest tekkida isegi uued teoreetilised suundumused, nagu Beviri ja Rhodesi (2006) hajutatud valitsetuse kontseptsioon. Akadeemilise eksegeesi tulemusena hakkavad doktriinid kaotama oma selgeid kontuure, kuna arutelud toimuvad väga erineva taustaga osaliste areenidel. See viib doktriinide käibekuvandite tekkimiseni, mis lahjendavad nende sisu, tekitades tühjad tähistajad, nagu võrgustikud, valitsetus ja partnerlus. Selle pinnal on raske luua tulemuslikke poliitikastrateegiaid. Näiteks kui 1989. aastal kasutati Suurbritannia parlamendis sõna „partnerlus“ 39 korda, siis 1999. aastal juba 6197 korda (Pollitt 2003: 37).

Neljandal, **maisel** tasandil on konkreetsed disainid ja vahendid, mille on kujundanud professionaalid ning mille abil juurutatakse uuendusi praktilises valitsemises. Näiteks klassikalise õigushariduse taustaga seadusi rakendava ametniku kõrvale tekivad majandustaustaga juhtimise asjatundjad või avaliku, äri- ja kolmanda sektori partnerlusprogrammid. Siin on vähem poliitikat ja rohkem pragmaatilist vaimu.

4. MODERNSELT VALITSEMISELT EDASILIIKUMISE IDEELISED DISKURSUSED

Ideeliste diskursuste ja programmiks vermitud doktriinide eristamine on praktiliselt oluline, sest üks doktriin kasvab tavaliselt välja mitme ideelise diskursuse võitlusest ega suuda diskursuse mitmeid juhtlõngu realiseerida. See põhjustab doktriinide sees ja vahel maailmavaatelisi, ideelisi ning tõlgendamise konflikte. Samas võib ideeliste diskursuste tasandil isegi palju aastaid hiljem ära tunda vanad viisid uutest meloodia-tes (Light 1997, Hood 2000, Peters 2001).

20. sajandi lõpu poliitilises retoorikas domineerib kas tuginemine uusliberaalsele majanduspoliitikale või selle äge kriitika, mis raskendab tunduvalt nägemast valitsetuse mitmekesiseid ideelisi taustadiskursusi. Seetõttu vaatleme algseid käsitlusi täpsemalt.

Avaliku valiku (*public choice*) ja uue institutsioonilise majanduse (*new institutional economics*) teooriad on võrsunud uusklassikalises majandusteoorias. Mõlemad tuginevad järjekindlalt ratsionaalse valiku eeldusele. Kuid vaatamata ideelisele sugulusele mõtestasid nad healuriigi kriisi küllaltki vastandlikust nurgast ja metodoloogiaga.

Avaliku valiku teoorias andsid tooni autorid, kes keskendusid valitsuse otsustamise ebatõhususe ja läbikukkumise seletamisele. See ratsionaalse valiku suundumus tugineb kahele teoreetilisele (deduktiivsele) eeldusele. Esiteks Arrow'-Condorcet' ideaalsete valikute võimatuse mänguteoreetiline teoreem, mille kohaselt on ideaalse konkurentsi tingimustes võimatu teha järjekindlaid kollektiivseid valikuid. Seetõttu on vaja kitsendavaid reegleid, mis aitavad valikulukorrad ummikust välja, ning need reeglid tehakse teatud huvide poole kaldu. Teiseks eeldatakse, et ratsionaalsed toimijad avalikes institutsioonides – poliitikud ja ametnikud – käituvad oma rollides omakasupüüdliselt. Poliitikute valikud on ajendatud eeskätt tagasisvalimise sihist ning ametnikud püüavad suurendada oma ametkonna kulusid ja minimeerida enda riske, st vähem lubada ja teha. Kusjuures jutt ei ole korrumppeerunud, vaid ausatest poliitikutest ja ametnikest!

Nii pole poliitikute ja ametnike ratsionaalsus mitte üksnes vastuolus avalike huvidega, vaid tingib ka ebatõhusad otsused. Seetõttu, kuigi avaliku valiku teoreetikud tunnistavad turutõrkeid kui ebaoptimaalsete tehingute allikat, leiavad nad, et poliitiliste otsustega tuleb võimalikult vähe ressursse ümber jagada ja valitsus-asutuste kaudu teenuseid osutada. Avaliku valiku teooria raames tehtud uuringud (Downs, Niskanen) näitasid nende toimijate „ratsionaalset ebaefektiivsust“ (küll üksnes politiseeritud valitsemisega USA näitel). Samuti suutsid nad rafineeritud matemaatiliste meetodite abil näidata, millised peaksid olema formaalsed reeglid, et ühishüvede kujundamise ebaefektiivsust ja patiseise parlamendis või asutuste juhtimisel vältida (Shepsle 2007). Moe (1997) näitab teoreetiliselt küllaltki veenvalt, et poliitikud püüavad kujundada selliseid valitsemisstruktuure, mida saaks pärast võimuvahetust lihtsamalt kontrollida ja mõjutada. See teoreetiline eeldus, volitaja ja voliniku (*principal-agent*) dilemma mõjutas oluliselt poliitika ja halduse institutsioonilist eristamist.

Diskursus ise oli antud ajakontekstis väga tõsine avaldus. Kuid poliitilisel tasandil tõsis esiplaanile avalike institutsioonide ja toimijate tegevuse negatiivne tahk. Seetõttu seletas see diskursus hästi riigi ülekoormatust ning põhjendas avaliku sektori ja poliitika rolli olulise vähendamise taotlust. Üks selle ideelisi eestvedajaid professor William Niskanen oli keskne kuju Ronald Reagani majanduspoliitikas. Monetarism ja Milton Friedman olid esiplaanil usukonservatiivsete valitsuste majanduspoliitikas. Kesk- ja Ida-Euroopas kerkis see teooria esile eeskätt kui poliitiline projekt (Pickel 2006), mis ammutas legitiimsust Washingtoni konsensusest, kuid andis sellele Lääne rahastajatele kasuliku tõlgenduse, eriti omandi lahtiriigistamise reformide õigustamisel.

Küllalt erinev oli **uue institutsioonilise majandusteooria** rõhuasetus. Esiteks püüti samuti näidata ratsionaalse toimija ja turgude tõhususe piire (piiratud ratsionaalsus, turutõrked), kuid samas näidati ka tee, kuidas institutsioonide kui kollektiivsete kokkulepete, sh valitsemisinstitutsioonide abil turgude tõhusust suurendada. Teiseks tugineti empiiriliste käitumisteaduste metodoloogiale, mis tuletab järeltõlge põhjuslikkuse kohta induktiivselt. Juba 1950-ndatel näitas Simon, et toimijate ratsionaalsus on keerukamates oludes piiratud ning üks viise ratsionaalsust suurendada on organisatsioon. Sellega kinnitas Simon Coase'i tehingukulude teooriat, mis eeldas, et organisatsiooni (firmade) kaudu saab vähendada turutõrkeid ning suurendada turuosaliste tasakaalu ja usaldust.

Selle puhtalt majandusliku diskursuse foonil turgude institutsionaliseerumisest kui nende tõhususe suurendamise eeldusest tekivad ratsionaalse valiku „paksu“ institutsionalismi teooriad. North (2004/1991) ja Williamson (1981) näitavad, kuidas institutsioonide kui stabiilsete avalike kokkulepete abil, mis küll eeldavad turutehingutele lisakulusid, saab kokkuvõttes vähendada tehingute hinda, mis ongi turgude tõhususe mootor ja mehhanism. Ostrom (1999, 2005) ja Scharpf (1997) aga näitavad, kuidas institutsioonid võimaldavad ratsionaalselt käituda ja turupõhimõtteid säilitada ka ühishüvede tootmisel, st turgude institutsionaliseerimisega või turupõhimõtete rakendamisega bürokraatias. Kui õhukese institutsionalismi pooldajad nägid institutsioone kui piiravaid reegleid, mis püüavad siluda vaba konkurentsi konarusi, siis uus institutsiooniline majandusteooria püüdis vastupidi seletada, kuidas suurendada konkurentsi ja ratsionaalsete valikute tõhusust organiseerimise ja institutsionaliseerimise kaudu.

Avaliku valiku teoorias tõestas Mancur Olson (1965), et kollektiivne toimimine on ebatõhus, ning Garrett Hardin (1968) näitas, et ühishüvede kasutamine viib ratsionaalsete valikute loogika tõttu ressurside ammendumise ja isegi katastroofideni. Uue institutsioonilise majandusteooria esindajad aga näitasid, et ratsionaalsete valikute institutsionaliseerimine, st vahendamine mitteformaalsete kokkulepetega, võimaldab suurendada individuaalse käitumise ratsionaalsust ja avalike hüvede tootmist ilma formaalseid valitsemisinstitutsioone kaasamata. Kui klassikaline majandusteooria tugineb Nashi tasakaalu eeldusel minimeerida riske, siis Ostrom (1999) näitas, kuidas omahüvede eelduse säilides võib saavutada Parteo optimumi, st positiivse summa mängu, kus keegi ei kaota. See teooria võimaldas selgitada, kuidas saab turgude läbikukkumisi vältida avalike ja eratoimijate sümbooliliste organisatsioonide kaudu ning kuidas turutõrkeid saab maandada institutsioonidega, ilma et pärsitaks konkurentsi. Nüüd oli vaja veel näidata, kas ja kuidas saab bürokraatliku hierarhia põhimõtteid ühildada turu põhimõtetega: see teema oligi algselt valitsetuse ja uue avaliku juhtimise keskmes (Chhotray, Stoker 2009).

Seda aitas peale uue institutsionaalse majandusteooria seletada murrang organisatsiooniteoorias, kus 1970-ndatel tekkis **avatud organisatsioonide teooria** (Scott 1981, Morgan 1986), milles oli kolm valitsemiskorralduse jaoks väga olulist

uuendust. Esiteks kujunes arusaam, et ei ole ühte õiget organisatsiooni tüüpi ning tõhususe saavutamiseks on praktikas vaja disainida ja rakendada nii eri tüüpi organisatsioone kui ka eri organiseerimise põhimõtteid ühe organisatsiooni allüksustes. Disaini eripära ei määra mitte üksnes organisatsiooni tegevuse või toodangu profiil (keerukus, personali rollid jne), vaid eeskätt tegevuskeskkonna surve.

Teiseks, üha enamate organisatsioonide jaoks pole keskne probleem mitte sisemise juhtimise korraldus, vaid võimekus vastata välisest tegevuskeskkonnast tulevale survele (nõudlus, vajadused, ootused), et oma missiooni täita. Seetõttu peavad need organisatsioonid, kelle tegevuskeskkond on väga keerukas, olema piisavalt detsentraliseeritud ja sisemiselt mitmekesised. Allüksused, mis puutuvad kokku tegevus- või konkurentsikeskkonna survega, peavad olema sama keerukad ja paindlikud kui tegevuskeskkond. Lihtsalt öeldes, jäiga bürokraatiaga ei saa osutada teenuseid, mis eeldavad isikupäraseid rätsepatöö lahendusi. Muutlikus tegevuskeskkonnas peab allüksustel olema nii vabadus kui ka võimekus kiiresti kohaneda tegevuskeskkonnaga ja samas säilitada organisatsiooni kui terviku missiooni täitmise võimekus. Seda hakati nimetama õppivaks organisatsiooniks.

Kolmandaks, et paremini rahuldada oma klientide või kodanike huve, omada ülevaadet keskkonna vajadustest ning ennetada sealt tulevat surveid ja ohte, peavad organisatsiooni piirid hägustuma. Organisatsiooni perifeersetes allüksustes ja tegevuskeskkonna toimijate vahel peaksid tekkima paindlikud partnerlussuhted, mis ei ohusta organisatsiooni identiteeti. Kuigi avalikus sektoris on olulisi piiranguid avatusele (välise kontrolli bürokraatia nõuded nagu õiguste kaitse, konfidentsiaalsus, töökindlus), tuleb siingi laiendada variatiivsust ja autonoomiat, et olla vastutustundlik kodanike ees. Nii hakkavad erasektoris kujunema organisatsioonide rühmad, kus isegi konkurentsiooludes on vastastiksõltuvus nii suur, et tark on teha koostööd. Avalik sektor aga saab kodanikke teenindavaid asutusi asetada teatud konkurentsikeskkonda, et nad õpiksid teineteiselt või teeksid era- ja kolmanda sektori asutustega koostööd seal, kus viimastel on ilmsed tugevused (kiired otsused erasektoris, tihed kontakt sihtrühmaga kolmandas sektoris). See pööre organisatsiooniteoorias kanti kiiresti üle valitsemisse (Benson 1977, Kickert jt 1997) ning täiendas uue institutsionaalse majandusteooria vaadet valitsemise ja turgude sümbioosile.

Viimane oluline **diskursus tekkis poststrukturealism** baasil. Postmodernismi mitmekesisuse, suhtelisuse ja kriitilisuse taotlus teostus siin „täiuslikult“: see diskursus oli sedavõrd killustunud ja kriitiline, et selle praktilist väärtust poliitika kujundamisel oli pikka aega raske näidata. Tinglikult võiks siin keskmesse asetada Foucault'lt sädeme saanud biovõimu või turvalisuse poliitika (Foucault 2009) ja produktiivse võimu teooriad. Sellest alguse saanud interaktiivse valitsemise ja sattumusliku ühiskonnakorra (*ordering*) diskursus (Rhodes 1996, Bauman 2000, Beck 2005, Klijn, Koopenjan 2015) püüdis poliitikas ja valitsemises anda vastuseid paljuski samadele küsimustele kui organisatsioonide paradigma.

Sillaks nende vahel olid organisatsiooniteoreetik Karl Weick (1995) ja teadusmetodoloog John Law (1994). Nende keskne ühismõtaja oli see, et ühiskonda ja inimsuhteid tuleb mõtestada mitte kui loogiliselt struktureeritud mustreid (mis on kas juba hangunud või lihtsustatud, subjektiivsed tulemid), vaid kui sattumuslikke ja mittelineaarseid protsesse, mida on raske sihipäraselt ja isegi suverääni tahte (sunn) järgi ümber korraldada. Kaosesarnast ebamäärasust ja konfliktisust saab mitte üksnes ära kasutada (suunates, manipuleerides, nügides), vaid selle käigus kujunevad (konstitueeruvad) osaliste uued identiteedid ja lisavõimekused, kui seda oskuslikult ohjata kriitilise dialoogi kaudu.

Viimane mehhanism toob diskursusesse sümbolse interaktsionismi ja pragmatismi teooriad (Law 1994, Rein, Schön 1994, Forester 2009). See ongi taustaseletus **intensiivsete** (konstitueerivate, taastuvate) **ressursside** kujundamisele. Foucault tähistas sellist võimu ja võimestamise (kui võimekuste konstitueerimise) loogikat mõistega „conduct of the conduct“, väikeste toimijate (kodanikud, rühmad) sihtide vastastikuse sobitamisenä suure mängu sihtidega nii, et osaliste motivatsioon ja tahe ennast teostada suureneks ning samas kujuneksid suurest mängust kui diskursusest uued (ajutised) korrad (Prigogine, Stengers 1984; Wheatley 1999). Võrreldes uue institutsionaalse majandusteooria ja avatud organisatsioonide teooriaga näidati hoopis teisest vaatenurgast positiivse summa mängu võimalusi ka võimu ja valitsemise puhul. Eeldati, et see saavutatakse mitte konfliktide ja erisuste pärssimise, vaid osaliste võimestava suunamise ja kommunikatsiooni tõhustamise kaudu.

Niisugune vaatenurk tekkis kõigepealt sotsiaalkonstruktivismina arengupsühholoogias (Piaget, Vygotsky), mis kujutas õppimist kui praktilise katsumise protsessi, milles õpetajal on vaid tähenduste kujunemise ämmaemanda roll (Glassmann 2001). Siit sünnivad konstruktivistliku taustaga võrgustikuteooriad ja metavalitsetuse lähenemine (Torfing jt 2012). Kuigi see diskursus ühildus suurepäraselt eelneva kahega, jäi see õhku hõljuma kuni 1990-ndate lõpuni (Sootla, Gutorov 2020).

Viimane areng, kus sattumuslikkus kujunes ühiskonna mõtestamise ontoloogiliseks eelduseks (sh positivistlikus valitsemisteaduses juba alates Cohen jt 1992), seadis küsimärgi alla klassikalise Eastoni sisendi-väljundi mudeli asjakohasuse liberaalse demokraatia jätkusuutlikus arengus. Nõrku vastused sellele väljakutsele võibki pidada liberaalse demokraatia hangumise üheks põhjuseks viimasel kümnendil (Hoppe 2010).

Siinkohal on otstarbekas selgitada valitsetuse mõistet. Beviri (2007: 380) sõnul on see aja jooksul muutunud ebamääraseks ja suuresti mittehaakuvaid arusaamu siduvaks katuserminiks. Juba valitsetuse tõusu alguses loetles Kooiman (1999) selle kümme väga erinevat tähendust. Oluline on eristada valitsetuse laia tähendust, mille all mõistetakse eri ideeliste diskursuste ja doktriinide eemaldumist traditsioonilise hierarhilise ja legalistliku riigivalitsemise mõistest alates 1970-ndatest (Rhodes 1996, Bevir 2010: 29). Siin on see pigem eelneva ajastu ja mõtteviisi eituse

tähistaja: nagu järgnevalt näitame, ei jõudnud ükski laias tähenduses valitsetuse doktriinidest uue paradigmani.

Samas on käibel ka kitsamas tähenduses doktriin uus valitsetus, mis on üks vastustest sellele kriisile. Kuigi ka sellel on palju tõlgendusi, ühendab neid ilmselt kõige paremini Rhodese arusaam (2000: 2): see on valitsemisdoktriin, mis eeldab, et avaliku, äri- ja kolmanda sektori toimijad on vastastiksõltuvuses ning nende piirid on hägustunud, mistõttu tekkivad iseorganiseeruvad võrgustikud. Viimastel puudub selge hierarhiline keskus või see on sama vähetõhus nagu omaaegne öövaht-riik, samas kui osaliste suhted institutsionaliseeruvad läbiräägitud kokkulepetena (*negotiated orders*). Riik võib võrgustike koordineerimisel etendada olulist rolli, kuid saab selles tugineda kaudsetele vahenditele nagu eestvedamine, tasakaalustamine, lepitamine, autoriteetse kohtumõistja roll. Kui uue avaliku juhtimise doktriin oli praktiline jäälohkuja ülekoormatud heaoluriigi tühjakslaadimisel, siis uus valitsetus jäi paljuski normatiivseks ideaaliks ja retooriliseks orientiiriks uue avaliku juhtimisega tekkinud vaakumi täitmisel valitsemise teatud lülides.

Järgnevalt näitame, kuidas praktikas kujundati vastused modernse valitsemisparadigma ja heaoluriigi kriisis ilmnenu väljakutsetele ning miks vastused ei tipnenud liberaalse demokraatia valitsemisparadigma muutusega. Keskendume kahe keskse valitsemisdoktriini kui poliitilise programmi saamislugude, kesksete taotluste ja rakenduste, aga ka nõrgenemise mõtestamisele.

5. UUS AVALIK JUHTIMINE

5.1. Põhijooned ja reformid arenenud riikides

Uue avaliku juhtimise poliitiliseks taustaks on Ühendkuningriigi ja USA poliitika järsk muutus, kui uus peaminister Thatcher (1979) ning president Reagan (1981) deklareerisid uue „uue kursi“, tuginedes monetarismi teooriale ja uusparempoolsuse ideoloogiale, tagasitulekuna majandusliberalismi juurde.³ Ekspertide eri rühmade väga tugev mõju reformipakettide väljatöötamisel võimaldas lühikese ajaga kokku kuhjata palju ideid, mida majoritaarse poliitika kontekstis püüti ülalt alla juurutada. Keskne siht oli vähendada avaliku sektori rolli riigi klassikaliste funktsioonideni (avaliku võimu rakendamine) ning seal, kus turutõrgete tõttu tuleb osutada avalikke teenuseid, juurutada klassikalise bürokraatia asemel turuga sarnanevad mehhanismid.

Need taotlused ammutasid legitiimsust küll planeerimiskeskse heaoluriigi praktilisest läbikukkumisest, kuid selle taga oli märgata ärieliidi taotlust avaliku sektori arvelt turge laiendada. See osutus karmiks, kuid vähemalt teatud määral

³ Uusliberaalse pöörde algust seostatakse demokraat Carteri ja tööerakondlase Callaghani valitsustega (vt nt Hay 2007, Crouch 2011, Davies 2016), ent järsk muutus koos terava retoorikaga algab neile järgnevatest uusparempoolsetest valitsustest. Näiteks selgelt uue avaliku juhtimise võttes reforminud Uus Meremaal oli see leiboristide (sotsiaal-liberaalide) tehnokraatlik projekt tihedas koostöös kohaliku rahanduseliidiga (vt Pollitt, Bouckaert 2011b, Appendix B).

toimivaks majanduse käimatõmbamise poliitikaks, eriti Suurbritannias. Erinevalt USA-st, kus avaliku sektori roll oli 1979. aastal suhteliselt väike ning piisas kasinusmeetmetest, toimusid Ühendkuningriigis ja teistes angloameerika riikides (eeskätt Uus-Meremaal) põhjalikud valitsemise ja avaliku sektori reformid. Teistes Euroopa riikides ei saanud doktriin võrreldavat kandepinda ning näiteks Saksamaal juurutati 1990-ndate alguses hoopis uus koordineerimismudel (Wolmann 2001). Ülejäänud riikides, eriti Põhjamaades, rakendati uue avaliku juhtimise põhimõtteid valikuliselt (Pollitt jt 1997).

Uue avaliku juhtimise vahendite toimivuse põhjalik analüüs valitsemise jätkusuutlikkuse vaatevinklist on eraldi teema. See oli aga oluline järk või isegi pöörde algus modernse valitsemise uuendamise loogikas. Kuivõrd suutis doktriin vastata esitatud väljakutsetele?

Esiteks, uuele avalikule juhtimisele saab ette heita, et samas kui püüti alavääristada riigi ja avaliku sektori kui väärtuste looja ja ümberpaigutaja võimekust seda tõhusalt teha, suurenesid seda doktriini rakendanud valitsuste kulud. Näiteks kui 1979 olid avaliku sektori kulutused SKT-st USA-s 31,1%, siis 2008 olid need 38,8%, Suurbritannias vastavalt 42,6 ja 47,5; Austraalias 33,5 ja 34,3 (Kiviniemi 1995, Pollitt, Bouckaert 2011). Samas riikides, kus uut avalikku juhtimist rakendati valikuliselt või sümboolselt, toimus tihti vastupidi. Hollandi valitsuse kulud SKT-st vähenesid 1979. aasta 57,6 %-lt 45,9%-le 2008. aastal, Rootsis vastavalt 60,3%-lt 51,8%-le, Saksamaal 47,7%-lt 43,8%-le. Soome valitsemiskulude osakaal suurenes 36,7%-lt (1979) 61,5%-le (1995) eeskätt pensionireformi tõttu, kuid vähenes 2008. aastaks 49% tasemele. Seega ei saa üheselt väita, et uus avalik juhtimine vähendas avalike hüvede osutamist. Samas hakati avalikke teenuseid laialdaselt osutama era-avaliku-mittetulundussektori hübriidorganisatsioonide kaudu alates riigi enamusosalusega ettevõtetest kuni Archimedese või Innove laadsete eraõiguslike asutusteni. Tänapäeval pole isegi klassikalises riigisektoris (politsei, maksundus) organisatsioonid puhtalt bürookraatlikud.

Teiseks, valitsemismehhanismide vaates dekonstrueeris uus avalik juhtimine hierarhilise valitsemise baasrollideks, mis on kesksed poliitika sisendi teisendamisel väljundiks (avalikuks hüveks). Seetõttu hakati valitsemist käsitlema protsessi vaates. Nendel rollidel on kindlad pädevus- ja vastutuspiirid, mis on pandud teineteist vastastikku tasakaalustama. Turutüüpi mehhanismid ei olnud olulised mitte üksnes horisontaalsete tasakaalude kujundamisel (teenusepakkujate konkurents, kodanike valikud), vaid ka rollide vertikaalsete tasakaalumehhanismide, st tasakaaluhierarhia (*nested hierarchy*) kujundamisel. Sellise protsessipõhise valitsemise praktilisel väljaarendamisel keskenduti ennekõike võimalikult tõhusate (*effectiveness, efficiency, economy*) valitsemisväljundite saavutamisele, tuginedes avatud organisatsioonide juhtimisel ja ettevõtete valitsemisel (*corporate governance*) ennast õigustatud juhtimisvahenditele. Tõhusus oli ja on avaliku sektori pudelikael, uus avalik juhtimine suutis tekitada selle suurendamise või vähemalt läbipaistvuse mehhanismid.

Kolmandaks, uus avalik juhtimine püüdis testida poliitilise juhtimise uusi mustreid. Ent selle tulemid olid vasturääkivad. Poliitika (otsused, mida teha) ja rakendamise (otsused, kuidas teha) eristamise institutsioonilist disaini ei suudetud viia loogilise terviklikkuseni, mis viis Rhodesi (2000) järgi täitevvõimu tuumiku ja peaministri mõju vähenemiseni. Doktriini varjatud sihiks arvati olevat kesktaseme tehnokraatidest juhtide võimu suurendamine ja valitsemise depolitiseerimine (Hay 2007). Taotlus liigendada holistlik bürokraatia selge vastutusega tulemusüksusteks suurendas valitsemise poliitilise koordineerimise probleeme, mis olid juba üheks heaoluriigi stagneerumise põhjuseks. Seega uus avalik juhtimine ei tekitanud koordinatsiooniprobleeme, aga ei suutnud neid ka lahendada.

Samas õnnestus teatud määral uue avaliku juhtimise keskne taotlus: arendada holistliku bürokraatiamasina asemele tasakaaluhierarhia, kus osaliste baasrollid alates poliitika kujundamisest kuni teenuste otstarbekuse tagasisidestamiseni kodanike poolt suutsid teineteist tasakaalustada ja vastastikku täiendada. Selle tulemusena muutus avaliku sektori tegevus läbipaistvamaks nii protsessi kui majandusliku sisu vaatevinklist. See oli doktriini vaieldamatu saavutus ka seal, kus rakendati üksikuid uue avaliku juhtimise vahendeid, vt järgnev tabel.

Riik \ vahend	Erastamine	Turu tüüpi mehhanismid	Detsentraliseerimine	Vastutus tulemuste eest***	Struktuuri uuendused
Taani	Vähe	Vähe	Möödukalt*	Möödukalt	Möödukalt
Soome	Vähe	Möödukalt	Möödukalt*	Möödukalt	Palju
Holland	Palju	Möödukalt	Möödukalt*	Möödukalt	Vähe
Uus-Meremaa	Palju	Palju	Möödukalt**	Palju	Vähe
Suurbritannia	Palju	Palju	Möödukalt**	Palju	Vähe

Tabel 1. Uue avaliku juhtimise vahendite rakendamise eri riikides. Allikas: Pollitt jt 1997, autorite kohandatud; * peamiselt kohaliku omavalitsuse tasandil; ** peamiselt keskvalitsuse ametitele; *** erinevus puudutas individuaalset ja/või organisatsioonilist vastutust; Põhjamaades rakendati vähe individuaalset vastutust

Uus avalik juhtimine jäi pigem traditsioonilist valitsemist dekonstrueerivaks doktriiniks, teatud määral vasturevolutsiooniks heaoluriigile. Doktriin jäi kinni valitsemise klassikalistesse dihhotoomiasse (eeskätt metodoloogilise individualismi tõttu) ega suutnud lõpuni kujundada era-avaliku-kolmanda sektori ega poliitika kujundamise ja rakendamise tasakaale. Neid ei suutnud tagada ei tulemuslepingud ega asutuste autonoomia, sest osaliste toimeleogikad, rääkimata väärtustest, jäid suuresti ühildamata, kui mitte vastandlikuks. Uue institutsionaalse majandusteooria ratsionaalsete toimijate institutsionaliseerimise loogika jäi ilmselt liiga kitsaks, et tagada valitsuse tuumiku institutsionaliseerimine. Valitsemise avatud organisatsioon eeldab erinevate, sh paksemate institutsionaliseerimise vahendite (eeskätt kommunikatiivsete) kasutamist ja ühildamist (Hay 2016).

Vastuoluline oli ka uue avaliku juhtimise seos deetsentraliseerimise ja juhtimisruumi laiendamisega. Ühest küljest püüti maksimaalselt siduda toimijate rollid vastutuse ja õiguste tasakaaludega. Kuid seda tehnokraatlikku ideaali korrigeerisid tunduvalt konkreetseid võimusuhteid. Poliitilisest hierarhiast väljapoole loodud autonoomsed asutused, millel küll olid nõukogud, hakkasid kiiresti elama oma elu ning avalike huvide sildi all ellu viima erahuvid mustreid. Erinevalt Mandri-Euroopast, kus laiendati poliitilise autonoomia ulatust (omavalitsuste autonoomia), viis uue avaliku juhtimise angloameerika versioon pigem poliitilisele tsentraliseerimisele, eriti Ühendkuningriigis.

Keskseks uue avaliku juhtimise puuduseks oligi avaliku juhtimise depolitiseerimine laias tähenduses. Sihte püüti saavutada teenuste rahastaja, lepinguhalduri ja osutaja rollide tasakaalustamise kaudu (teenuste delegeerimise, kontraktimise, tarbijakontrolli kaudu), samuti majandusliku läbipaistvuse (arvestusvahendite) rakendamise teel. Kuid tarbijateks taandamine ei suurendanud kodanike osaluse ja otsustusvõimu, mis oli heaoluriigi kriisi üks keskseid väljakutseid. Interaktiivse valitsemise mehhanismide juurutamine jäi teistele poliitikaprogrammidele.

Uue avaliku juhtimise uuendused jõudsid oma loogiliste piirideni, tulenevalt ilmnenuid probleemidest. Ühendkuningriigis arenes see juba konservatiivide valitsemisajal edasi kodanikukeskse valitsemise suunas (Kodanike harta 1991). Uus-Meremaal püüti juba 1990-ndate piirimail keskenduda avaliku sektori killustatuse ületamisele ning uute koordineerimisviiside leidmisele (Pollitt, Bouckaert 2011). 2000-ndate keskpaigast on hakatud rääkima uue avaliku juhtimise järgsusest (Chirstensen, Laegreid 2007).

5.2. Uusweberlik valitsemisdoktriin kui Euroopa vastus uuele avalikule juhtimisele

Hoopis teisiti püüti uue avaliku juhtimise doktriini kasutada postkommunistlike riikide siirdes. Esialgu oli Washingtoni konsensus suunatud eeskätt rikaste riikide arenguabi tõhustamisele ehk korrupsiooni ja autoritarismi ohjeldamisele kolmanda maailma riikides, siit pärines ka hea valitsetuse (*good governance*) mõiste. Kuid selle abil püüti hakata ka legitimeerima majandus- ja valitsemisreforme Kesk- ja Ida-Euroopa riikides eriti radikaalsete monetarismi instrumentide kaudu. Viimastest said poliitilised vahendid majandusruumi hõlvamisel ning ka poliitilise mõjujõu ja uue poliitilise eliidi lojaalsuse tagamisel sponsorite väärtustele. Reformide negatiivsed sotsiaalsed kõrvalmõjud olid suured ning kiiresti tulid osalised tagasilöögid (Venemaa, Valgevene, Ukraina).

Uus avalik juhtimine oli angloameerika toode, millel Euroopas olid tõsised vastased. Kesk- ja Ida-Euroopa turgude hõlvamine toimus aga majandusliku ja geopoliitilise konkurentsina lääneriikide vahel. See saigi üheks oluliseks põhjuseks vastudiskursuse tekkimisele Euroopa Liidu laienemise käigus. Veel 1990-ndate keskel oli riigibürokraatia Kesk- ja Ida-Euroopa ühiskondades negatiivse kuvandiga ning domineeris minimaalriigi idealistlik-omavalitsuslik kuvand. See ei võimalda-

nud Euroopal kohe ennast legitimeerida mõjusa eeskujuna. Valitsemisreformide diskursuses seati esialgu esiplaanile siht vähendada Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ametnikkonna politiseeritust ja suurendada nende (uut) professionaalsust (Coombes, Verheyen 1997).

1990-ndate lõpus jõuti reformide diskursuses järeldusele, et angloameerikalik uus avalik juhtimine ja ka detsentraliseeritud valitsemiskorraldus ei sobi siirderiikide arengustrateegiaks (SIGMA 1998). Euroopa Liidu arenguabi (PHARE) lõviosa suunati kandidaatriikide keskvalitsuse bürokraatia võimekuse suurendamisele. Eeldati, et Kesk- ja Ida-Euroopa riikides tuleb rakendada klassikalist karjäärisüsteemi, samas kui näiteks Eestis oli 1995. aastal vastu võetud avatud positsioonisüsteemiga avaliku teenistuse seadus⁴. Karjäärisüsteemi põhjendati ametnikkonna vähese võimekusega rakendada Euroopa ühisõigust, erinevalt eelmistest laienemistest (Hispaania, Portugal).

Nii keskenduti Euroopa Liidu laienemisprotsessis valitsetusele vastupidistele sihtidele. Selle käigus sündis uusweberliku valitsemise doktriin, mis sai tervikliku väljenduse Polliti ja Bouckaerti raamatu Public Management Reform teises väljandes 2004, kus nad näitavad, et uus avalik juhtimine ei ole Euroopas osutunud edukaks, mistõttu on vaja rõhutada Euroopale kohase valitsemisüsteemi jooni. Selleks tuleb ühest küljest taastada weberliku riigi põhimõtted: riigi kui uute probleemide (üleilmastumine, tehnoloogiamuutused, demokraatia nihked, keskkonnaprobleemid) lahendamise eestvedaja või soodustaja roll, esindusdemokraatia, avaliku õiguse ja avaliku teenistuse eristaatuse taaselustamine. Teisalt on valitsemine vaja ümber orienteerida uusweberlikus vaimus: a) asendada bürokraatlik rõhuasetus orienteerumisega kodanikele, kuid mitte turumehhanismide alusel, vaid professionaalse teenuskultuuri vahendite toetudes; b) esindusdemokraatia mehhanismide täiendamine konsultatsiooni ja otsedemokraatia kanalitega; c) reeglite järgimise kõrval panna rõhk tulemusorientatsioonile ning samuti eelkontrollilt järelkontrollile. Ametnikud peaksid lisaks seaduste heale tundmisele omandama professionaalse manageri võimekused.

Seega ei tähendanud uusweberlik käsitlus tagasipöördumist klassikalise modernse valitsemise juurde. Ühelt poolt lähtuti küll taas valitsuse ja bürokraatia juhtivast rollist ühiskonna suunamisel, teisalt aga jätkati uue avaliku juhtimise tehnikatega, sidudes need omavahel avaliku õiguse reeglitega. Selle tulemusena valitsemine tehnokratiseerus ja riigivõimu rolli suurenemine toimus eeskätt bürokraatiapõhiselt. Colin Hay (2007) on seda iseloomustanud uusliberalismi arengu eraldi järguna, kus riigi ulatuse piiramine asendus uusklassikalisest majandusteooriast lähtuva tehnokraatliku valitsemisega. Kodanikukaugusest tulenevaid probleeme püüti maandada retoorilise apelleerimisega riigivõimu kui rahvusliku konkurentsivõime mootori rollile ja alternatiivide puudumisele. Viimast mõistagi

⁴ See surve Eesti avatud avaliku teenistuse süsteemi vastu ja suletud karjäärisüsteemi juurutamiseks kestis vaheaegadega 2012. aastani, mil aktsepteeriti küllaltki väikese regulatsioonivõimega kompromiss-seadus.

uskklassikalise majandusteooria dogmade seisukohalt, mis on sisemiselt vastuolulised (Crouch 2011, Davies 2014) ja mille abil saavad võimulolijad põhjendada ükskõik missugust poliitikat.

Nii jõuab uus avalik juhtimine iseenda kõverpeeglistse, kus algul riigivõimu poliitika-, majandus- ja ühiskonnatundlikumaks muutmiseks kasutatud tehnikad hakkavad toetama bürokraatiapõhist ülevalt alla valitsemist, aga ka depolitiseerimist (vt nt Hay 2007, Davies 2014, Fawcett jt 2017). Seda võimendavad tehnika arenguga hüppeliselt paranevad arvepidamise, jälgimise ja pistelise sekkumise võimalused, mis suurendavad valitsuse domineerimisvõimalusi (vt nt Nyers 2009, Bigo jt 2019). Inimesed ei taha end tunda lihtsalt mutrikestena ning depolitiseerumise vastureaktsioonina tulevad antipoliitika, populism ja poliitika jõuline naasmine (Fawcett jt 2017). Veel enam, kui lisada valitsemise julgeolekustamine pragmaatiliselt tekitatavate eriolukordade kaudu, võimaldab see rääkida autoritaarsest liberalismist (Dean 2007), neurootiliste kodanike kujundamisest ning nende teraapilisest valitsemisest (Isin 1994) ning laiemalt biovõimust (Agamben 1998, 2008) ja jõuda lääne demokraatiate jaoks vägagi musta vaateni. Julgeolekustamine pole mõistagi ei uue avaliku juhtimise ega selle uusweberliku mutatsiooni aluselement, ent kalduvus autoritaarsusele võib olla sisemine.

Raske on öelda, kas taandumine uusweberlikule doktriinile oli Euroopa Liidu laienemiste hind või oli see lihtsalt Euroopa poliitilise eliidi ühe osa võit selle teiste tiibade üle. Samas nägime, et uue avaliku juhtimise vahendeid on laialdaselt ja eri viisidel rakendatud Euroopa riikides ning selle teatud osised on endiselt mõjuvõimsad.

6. UUS VALITSETUS

Erinevalt uuest avalikust juhtimisest, mis tekkis väga selges poliitilises (reaganoomika, tätšerism) ja diskursiivses-kontseptuaalses kontekstis (avaliku valiku ja uus-institutsionaalne majandusteooria), oli uue valitsetuse doktriinil hägusam poliitiline ja kontseptuaalne taust. See oli ka loomulik, kuna uus valitsetus tugineb suuresti postmodernismi diskursusele ja eeldab eri tüüpi toimijate võrgustikke, milles mitmekesisust rõhutatakse. Veelgi enam, toimijate mitmekesisuses ja isepäisuses nähakse toimijate uute võimekuste kujundamise eeldust.

Ebamäärasus kajastub ka doktriini nimes. Uus valitsetus on eeskätt teoreetiline mõiste ja väljend, mis võimaldab asjatundjatel eristada seda doktriini näiteks uuest avalikust juhtimisest, seda enam, et erisus jäi nii kontseptuaalselt kui ka terminite poolest hägusaks. Näiteks tähistab era- ja avaliku sektori partnerlus nii osaliste omahuvide ühist teostamist uue avaliku juhtimise raames kui ka kolmanda tee väärtustel põhinevat osaliste koostööd oma tugevuste esiletõstmiseks ja koostoime saavutamiseks. Samas on need põhimõtteliselt erinevad arusaamad võrgustikest ja nende toimimise mehhanismidest.

6.1. Uue valitsetuse akadeemilised tõlgendused

1991. aasta aprillis toimus Essexis Euroopa poliitikauuringute ühenduse (ECPR) konverents, mille tulemusena valmis töörühmas „Governance: new patterns of interaction between government and society“ kogumik „Modern Governance. New Government-Society Interactions“ (Kooiman 1993). Selles pandi Kölni Max Plancki instituudi koolkonna ühe esindaja Renate Mayntzi **sotsiaalse koordineerimise kontseptsioon** esimest korda inglise keeles uue valitsetuse terminoloogiasse. Selle kontseptsiooni juured ulatuvad 1978. aastasse, mil instituudi teadlased avaldasid kogumiku „Poliitika kujundamisest organisatsioonide koostöös: koordineerimise ja keskse kontrolli piirid“. See kogumik ennetas paljusid hilisemaid teoreetilisi arendusi (nt valitsemisvõrgustikud, alt üles poliitika rakendusmehhanismid), analüüsid heaoluriigi kui valitsemismudeli läbikukkumisi, eeskätt poliitika rakendamise käigus, ning vajadust kujundada selleks horisontaalse koordinatsiooni, suunamise (*Steuerung*) mehhanismid. See oli võistlev suundumus toona Saksamaal populaarse Niklas Luhmanni relatsioonilise süsteemiteooria koolkonna heaoluriigi kriisi ja uuendamise käsitlusele. Siit sünnib valitsetuse võrgustiku üks peavoole Walter Kickerti ja Erasmuse ülikooli koolkonna eestvedamisel.

Rööbiti tegi Suurbritannias Rod Rhodesi juhitud uurijate kogukond Thatcheri valitsemise revisjoni (1994–1998). Selle tulemusena valminud „Uus valitsetus: valitsemine ilma valitsuseta“ (Rhodes 1996) oli esimene süsteemne ülevaade valitsetuse teooriatest riigisisises vaates. Selle suure projekti lõppartikli pealkiri oli „Valitsetuse narratiiv“ (Rhodes 2000). See on aga oluline nüanss. Rhodesi ja ka Saksa-Hollandi koolkonna esindajad eeldasid, et võrgustike kaudu valitsemine on põhimõtteliselt uus lähenemine (võrdle Berry jt 2004), mis võimaldab lahendada uue avaliku juhtimise ja managerialismi juurutamise praktilisi vasturääkivusi ja ebaõnnestumisi. Võrgustikud muutusid uueks moesõnaks ja uuenduste valemiks.

Nagu kirjutab Bevir (2011: 8), olid uus avalik juhtimine ja uus valitsetus erinevad vastused heaoluriigi kriisile: esimene kui majandusteadustes domineeriva ratsionaalsuse (metodoloogiline individualism) põhine diskursus, teine aga eeldas sotsioloogilisest (täpsemini kognitiivse institutsionalismi) ratsionaalsusest lähtuvaid reforme, milleks olid kolmas tee, ühildatud valitsetus, võrgustikud ja partnerlus. See erisus jäi suuresti asjatundjate tasandile. Selle asemel et vastandlike vaatenurki ühildada, kujunes äge konflikt retooriliste raamide tasandil: uue valitsetuse diskursus võttis omaks konflikti, mitte koostöö alusväärtuse, poliitikute silmis aga sulandusid nad uue avaliku juhtimise praktiliste protsessidega. Veelgi enam, uue valitsetuse narratiiv, mille peavool tugines üha enam poststrukturealism diskursusele, ei suutnud pakkuda veenvat tuge poliitikaprogrammile, mis eeldanuks murenenud hierarhiate ja killustunud organisatsioonipopulatsioonide koordinatsiooniprobleemide lahendamist. Need olid kesksed põhjused, miks ka uue valitsetuse doktriin(id) ei suutnud väljuda modernistliku paradigma ega terminoloogia raamest.

Siiski, Gerry Stoker jõudis oma artiklis „Elu on kui loterii“ sellele murrangule lähedale. Nimelt toimus modernne diskursus valitsemisest Mary Douglase mõjuka rühmade/raamistike (*group/grid*) teooria kohaselt kolme võistleva vaate raames (valitsemine kui hierarhia, turg ja kogukond). Neljandat võimalust, kus koos toimivad tugevad tegevusraamid ja individualism, peeti erakorralise ühiskonna (vanglad, kloostrid) või kriisivalitsemise mustriks. Stoker aga nägi leiboristlikus omavalitsuspoliitikas nii kõigi kolme traditsioonilise mustrit ühildamise katseid kui ka täiesti uue valitsemisparadigma rakendamise jooni, mida ta tähistas Douglase terminitega (kui fatalism või kui loterii). Selliste uute paradigmaatiliste joonte märkamine oli üks esimesi äratundmisi valitsetuse uuest paradigmast ebamäärasuse ja ettearvamatusse kui normaalsuse tingimustes. Nii nägi Stoker leiboristide poliitikas, mis eeldas asümmeetrilisi suhteid riigi ja omavalitsuste ning riigi ja aktiivsete, vastutust võtvate kodanike vahel, täiesti uut valitsemisviisi, mida hakkas teostama mitmetasandilise valitsemise doktriin. Kuid see jäi vaid üheks analüütiliseks sähvatuseks (vt ka Ney, Verweij 2015).

6.2. Uus valitsetus kui poliitikaprogramm: kontuurid ja vastuolud

Uuele valitsetusele tuginevad poliitikaprogrammid said ametlikuks reformistrateegiaks vähestes riikides, muuhulgas seetõttu, et uuendusi nähti eeskätt reformiosaliste endi alt üles iseorganiseerimise, see tähendab inkrementaalse innovatsiooni kaudu. Poliitiliste doktriinide arengut võib näha kahes liinis. Esiteks USA-s Gore'i-Clintoni poolt 1993 käivitatud National Performance Review' poliitika. See keskendus demokraatide valitsetud osariikides laialt levinud ümberseadistamise laboratooriumide (*reinvention laboratories*) kogemuste praktilisele üldistamisele föderaal-tasandi valitsemises: kuidas delegeerida avalikku võimu ja teenuste osutamist kodanikele ja nende ühingutele (äri- või mittetulundussektoris). Selle reformiprogrammi märksõna oli kodanike aktiveerimine selleks, et nad ise oma probleeme lahendaksid ja osaleksid rohkem ka poliitika kujundamisel (Peters 2001). Siin püüti poliitikat laiendada valitsetavuse (*governability*) suunas. See jäi ulatuslike, kuid hajutatud alt üles algatuste tasandile.

Teiseks, Tööerakonna poliitika Ühendkuningriigis 20. sajandi lõpus, mille kolmanda tee ideoloogia sõnastas Anthony Giddens (1998). Keskendume selle aluseelduste ja vasturääkivuste analüüsile. See doktriin sõnastati Blairi valitsemise teisel aastal kui valitsuse Valge paber: „Moderniseerides valitsust“ (1999) ja see sai rakendusliku arenduse programmis „Käimatõmbamine“ (Wiring it up, 2000). Seda tuntakse **ühildatud valitsuse** (*joined up government*) **doktriinina**. Tähelepanuväärne on asjaolu, et endiselt kasutati väljendit „valitsus“ (*government*), mitte „valitsetus“ (*governance*). Selle poliitika tugev külg oli konservatiivide juba teisenenud uue avaliku juhtimise poliitika (Majori kodanike harta) edasiarendamine. See seadis sihiks killustunud hübriidorganisatsioonide ja võrgustike sidumise ladusaks koordineeritud valitsetuseks.

Programmi sisuks valitsemise vaates oli (Pollitt 2003, Ling 2002) esiteks vähendada uuest avalikust juhtimisest pärinevaid vasturääkivusi ja vastastiktõkkeid ning suunata poliitika mitte ainult instrumentaalsete sihtide (tõhusus, teenused), vaid laiemate avalike väärtuste (heaolu, elukvaliteet, võrdne juurdepääs jne) saavutamisele, näiteks mitte üksnes suurendada hariduse kvaliteeti, vaid ka selle rolli kodanike kujundamisel. Teine eesmärk oli vähendada programmide dubleerimist ja suurendada avalike ressursside kasutuse tõhusust, näiteks muuta kooliruumid lisaks koolihariduse andmisele sellest vabal ajal kogukonnategevuste kohaks või rakendada õpetajaid kogukonna nõustamisel. Kolmas eesmärk oli suurendada kogukonna eri toimijate ja organisatsioonide ühist panustamist ja koostööd avalikus ruumis, näiteks kogukonna turvalisuse tagamine koolide, huvikeskuste, sotsiaaltöökeskuste, Kaitseliidu jt koostöös, kellele see ei ole keskne missioon, kuid kelle kaasalöömine võib suurendada elukvaliteeti kogukonnas. Neljas eesmärk oli tagada kodanikele võimalikult mugav ja laialdane juurdepääs avalikele hüvedele ning suurendada nende võimalusi ja vastutust, näiteks luua „ühast aknast teenindamine“ valitsusasutustes või kujundada õpilase jaoks „õmblusteta haridus“, mis võimaldaks liikuda latusalt eri haridusasutuste ja -tasandite vahel (Sootla, Kattai, Viks 2020). Poliitilises vaates tugineti Giddensi programmi põhialustele, milleks oli solidaarsuspõhise partnerluse ja poliitika kui iseorganiseerumise algatuste mõjusfääri laiendamine, mis haalus hästi kodanikuvastutuse (nn omapanustamise) suurendamisega uue heaolu tagamisel.

Kahjuks oli sellel doktriinil jooni, mis algsete eelistena muutusid pikapeale mõju piduriteks. Esiteks tugineti paljuski jätkusuutliku iseorganiseerimise ja pikaajaliste mõjude eeldusele, ent poliitilise kapitali kogumise vahendi võimalused olid suhteliselt väikesed võrreldes näiteks Iraaki tungimise ja Brexitiga. Nii vajus terviklik poliitiline doktriin kiiresti unustusse, kuid selle igapäevane areng jätkus ning pakkus võimalusi eeskätt germaani ja Põhja-Euroopa ning ka Eesti valitsemisruumis. Kahjuks ei suudetud neid piisavalt legitimeerida ja seda sisult jätkusuutlikku poliitikategemise stiili klassikalise esindusdemokraatiaga hästi suhestada, ehkki akadeemilises maailmas on innovatsioonipoliitika praktilised käsitlused juba küllaltki kaugele arenenud (Callon jt 2001, Forester 2009).

Teiseks, erinevalt uue avaliku juhtimise elitaarsest ja tehnokraatlikust depoliteerimise programmist eeldas uus valitsetus just politiseerimist, kuid mitte võistleva poliitikaturu laienemise arvel, vaid igapäevaste ühistegevuste ja -otsuste jätkusuutliku institutsionaliseerimise kaudu (Hay 2015), mille oli majanduslikus vaates põhjendanud juba uue institutsionaalse majanduse teooria. Nagu viitas Stokeri näide, oldi antud doktriini arendamisel kohati üsnagi lähedal sellele, et muuta Eastoni klassikaline sisendi-väljundi mudel heterarhiapõhiseks institutsiooniliseks mustriks. Metavalitsetuse käsitlus (Jessop 2005, 2011, Sørensen, Torfing 2007, 2009) suutis ka praktilises vaates seletada relatsioonilise võimu mustreid valitsemistasandite vahel ja rahvusriigi rollide ümbermõtestamisel. Sellega oldi juba väga lähedal Foucault' terminites „kuninga pea maharaiumisele“ ehk suveräänse

võimu loogika ületamisele. Samuti suutsid Sørensen ja Torfing (2005) demokraatliku ankurdamise teooriaga oluliselt leevendada traditsioonilise esindusdemokraatia põhimõtete vastuolu aktiivsel kodanikkonnal põhineva võrgustikupõhise valitsuse mudeliga, milles osaliste sisendid võivad olla vägagi asümmeetrilised ja ebademokraatlikud. Siiski ei suutnud poliitikud traditsiooniliste vahenditega paradigmuuutust praktilises mõõtmes lahti harutada ja legitimeerida.

Kolmandaks võimendas Blairi tsentrism ja oskuslik meediaga manipuleerimine pikapeale kriitikat tema strateegia kui võimule suunatud konjunktureismi osas. Siia kuuluvad järeldemokraatia võtmes käsitlused, mille keskmes on esindusdemokraatliku poliitika keskendumine muljajätmisele, eliitide kaugenemine tavakodanikest ja suhtekorralduspõhine valitsemine (vt nt Crouch 2004, 2011, Hay 2007, Louw 2010, Papadopoulos 2013). Sellega kaasnes professionaalsete poliitikanõustajate ja suhtekorraldajate esilekerkimine ning eri valdkondade eliitide võrgustumine, mis toimus erakonnasiduse ja liikmete osaluse arvel. Poliitikud on õppinud meediaga manipuleerima ning suudavad põnevust ülal hoida, ent valitsemine on uusliberaalsete tehnokraatide käes ja sisulisi muutusi ei toimu. See on otsekui uue valitsetuse kõverpeegel: poliitikaimpotentset tehnokraatiat hoitakse võimul suhtekorralduse ja võrgustikuhaldusega.

Ehkki see kriitika ei keskendu ühildatud valitsuse doktriini kesksetele taotlustele, oli tal selge delegitimeeriv mõju. Kriitika võimendus 2007.–2008. aasta majanduskriisiga, mille lahendamine suurettevõtete huvides ja kodanike arvelt seadis kahtluse alla nii ühiskonnarühmade partnerluse vastastikkuse kui ka valitsuse motivatsiooni partnerluse eestkõnelejana. Vastureaktsioonina on tõusnud senise põhivoolupoliitika vastased jõud, keda sageli nimetatakse ka populistlikeks või antipoliitilisteks ning kellel on vähe usku uue valitsetuse ideedesse. Ka põhivoolupoliitika on jõudnud hüpermediatiseerumise ja ülepoliitiseerumiseni, mis väljendub klassikalise keskteepoliitika nõrgenemises ning üha raevukamates poliitkampaniates ja radikaliseerivas retoorikas, et mingilgi viisil tähelepanu võita. Poliitilised liidrid on hakanud oma tõde looma, näiteks Suurbritannia peaministri Johnsoni retoorika, kui ta 2019. aasta valimiste eel hakkas oma parlamendiamuse kaotust avalikult tõlgendama ebademokraatliku parlamendi tekkimisena, aga ka Brasiilia presidendi Bolsonaro püüd eitada koroonaviirust ja Ameerika Ühendriikide presidendi Trumpi kirju Twitteri-tähendusloome. Tõesõdade käras on uue valitsetuse taotlused tagaplaanile jäänud.

6.3. Tervikvalitsemine kui uue valitsetuse taandumise doktriin

Uue valitsetuse teostamine eeldanuks tugevat survet sellise postmodernse ja õrna valitsemissüsteemi kujundamiseks, ent valmidus selleks oli küsitav. Samas oli rööbiti uusweberliku doktriini juurutamisega Kesk- ja Ida-Euroopas toimunud teistsugune üleilmselt oluline areng. Nõukogude Liidu kokkuvarisemine oli segi paisanud külma sõja maailma mõjusfääride jõujooned ja sellel olid ka edasised mõjud. Üks märgilisemaid tähiseid oli 11.09.2001 kaksiktornide ründamine New Yorgis. Rünaku ühe

võimaliku põhjusena nähti arenenud riikide traditsioonilise valitsemise ühe olulise kandja – politsei- ja julgeolekuteenistuste – nõrka koordinatsioonivõimekust.

Unistused pehmest postmodernsest valitsemisest paisati sisuliselt ühe sündmusega põrmu. See suundumus tugenes terrorismivastase karistavate sõdade algusega Afganistanis ja Iraagis. Sellel foonil tekkis tervikvalitsuse (*Whole of the Government*) doktriin, mida võib pidada ühildatud valitsuse sopistuseks, ent see tähendas tagasiminekut tsentraliseeritud superministeeriumide ja -ametite juurde (Ling 2000: 616), mida pärast terrorirünnakuid hakati kujundama. Selle doktriini kesksed kommentaatorid Christensen ja Lagreid (2007, 2013) seletasid tervikvalitsemise juurutamist valitsemise organisatsioonilise terviklikkuse ja holismi vajadusega, tuginedes oma traditsioonilisele baasteooriale – organisatsioonilisele/normatiivsele institutsionalismile, mis oli õigustatud vastukaaluks uue avaliku juhtimise doktriini killustavatele mõjudele.

Samas eemalduti tervikvalitsemise doktriiniga ühest kõige olulisemast eeldusest, millega vastati heaoluriigi kriisile: avatud organisatsioonide võimekusest kohanduda ebamäärase ja ettearvamatu tegevuskontekstiga. Seda märkas kohe Margaret Wheatley (2007), kes näitas, et tänapäeva juhtimisteaduste ja -kogemuste valguses ei saa terrorismi kui sügavalt võrgustikupõhist nähtust neutraliseerida sügavate hierarhiate ja tehniliste instrumentidega. Sel viisil on võimalik vaid ennendada nähtuse üksikuid ilminguid, mis võib olla tõhus poliitiliseks legitimeerimiseks. Samamoodi pole jätkusuutlik vastus rändelainetele arenguriikidest uute Berliini müüride ehitamine, mis kiirendab vaid tagasilangust külma sõja loogikasse ja selle maailmakorra vahendite kasutuselevõttu.

Eestisse jõudis tervikvalitsemise doktriin OECD ülevaatega (2011) Eesti avalikust haldusest. Selles tugineti küll ühildatud valitsemise vaimule, kuid põhirõhk asetati mitte valitsuse koordineerivale rollile, vaid halduslikule koordineerimisele tippametnike institutsiooni tugevdamise teel. Nii või teisiti sulgus vähemalt ajutiselt valitsemise kui partnerlusvõrgustike perspektiiv arenenud riikide praktilises makropoliitikas. Poliitikavaldkonna laienemise asemel tõusid esiplaanile radikaalse depolitiseerimise väärtused isegi demokraatia tuliste toetajate seas. Näiteks strateegias „Säästev Eesti 21“ eeldati, et keskpikas tulevikus on vaja traditsiooniliste poliitiliste sisendite kui ebatõhusate avalike huvide väljendamise vahendite kõrval anda eelis kodanikuühendustele kui tõelistele avalike huvide väljendajatele (Sootla 2015). See aga toidab aja jooksul erakondade vastu-reaktsiooni ja populismi.

6.4. Mitmetasandilise valitsetuse tõus ja langus

Mitmetasandilise valitsetuse doktriin kujunes järk-järgult ning põimis poliitilise programmi ja akadeemilis-teoreetilise eksegeesi. Andrew Gamble on nimetanud seda isegi riikluse arengu arvestatavaimaks doktriiniks pärast Westfaali rahu (Bache, Flinders 2004: v). Kuid doktriinile endale on viimasel ajal pühendatud suhteliselt vähe tähelepanu.

1980-ndatel hakkas Euroopas ühisturu baasil kujunema rahvusriikide ülene valitsemismehhanism ja vajadus kujundada ühist poliitikat. Maastrichti lepingu ettevalmistamisel oli vaja leida vorme, et legitimeerida Euroopa Liidu ühisosa suurenemist ning vähendada riikide (eeskätt Ühendkuningriiki, Prantsusmaa) kartusi suveräänsuse vähenemise osas. 1980-ndatel võttis Jaques Delors juhitud Euroopa Komisjon uuesti kasutusele katoliiklikust filosoofiast pärit lähimuse ehk subsidiaarsuse põhimõte, mis seletas inimese ja jumala suhet (Blichner, Sanglot 1994). Seda kasutasid nii protestandid, põhjendamaks oma kogukondade autonoomiat katoliiklikust kirikust 17. sajandil kui ka paavst Leo XIII entsüklikas „*Rerum novarum*“ (1891), milles kaitsti kirikukogukondi riigi sekkumise eest eeskätt sotsiaalpoliitikas. Lähimus sai tuge ka Euroopa Nõukogu parlamentaarse assamblee vastuvõetud kohaliku omavalitsuse hartast (1984), kus küll väljendit ei kasutatud ja see muutus praktiliseks õigusmõisteks alles Maastrichti (1992) ja Amsterdami lepinguga.

Kuid lähimuse põhimõte osutus liiga ebamääraseks poliitiliseks õigustuks. Poliitilised pinged selle üle teravnesid Euroopa Liidu laienemisel 1990-ndatel. Nii tõusis 1990-ndate alguses käibesse uus mõiste – mitmetasandiline valitus (*multilevel governance*). See käsitlus pärines USA teadlaselt Gary Marksilt (1992), kes püüdis mõtestada Euroopa Liidu tõukefondide reformi järelmeid, tuginedes USA kesk- ja kohaliku valitsuse asümmeetriliste suhete kogemustele. Käsitlus laienes kiiresti ning selle kaudu hakati mõtestama Euroopa Liidus riigiüleste struktuuride, rahvusriigi ja nende regionaalsete valitsemisstruktuure piiritlest koostööd. esiplaanile Valitsemistasandite vahekorra ümbermõtestamine oli toimunud juba varem Euroopas kesk- ja kohaliku valitsuse integratiivsete suhete (vastastiksõltuvuse) uuringutes, nagu valitsetusvõrgustike käsitlus (Rhodes 1981) ja Itaalia-Põhjamaade koolkond (Dente, Kjellberg 1988).

See nihe tähendas, et Euroopa Liidu temaatika väljus rahvusvaheliste suhete diskursuse raamest ja hakkas vastastiksõltuva tervikuna käsitlema kõiki valitsemise tasandeid, sh riigiülest. Samuti sulandus see doktriin toona esile kerkinud uue valitsetuse kui võrgustikupõhise valitsemise lähenemisega. Seega hakkas võrgustikuteooria konstruktivistlik versioon seletama valitsemistasandite võrgustikke nii vertikaalis kui ka horisontaalis, kusjuures neid suhteid mõtestati asümmeetrilisena.

Kui traditsioonilised tasandid tähendasid selgeid alluvussuhteid ning ühepoolset alluvust ja vastutust, siis mitmetasandilise valitsetuse vaates olid tasandid mitte üksnes omavahelises vastastiksõltuvuses, vaid ühtaegu suhetes eri tüüpi teiste toimijatega nii vertikaalis kui ka horisontaalis. Seetõttu hägustus traditsioonilise valitsemistasandi ruumiline identiteet ja üks tasand (toimija) võis organiseerida eri teemadel eri koalitsioone, et tasakaalustada teisi (ka kõrgemalseisvaid) toimijaid. Näiteks hakkasid kohalikud võimud Euroopa Liidust taotlema arenguresse, millega suurenes nende autonoomia oma keskvoimu suhtes. Samas võimaldas selline võimekuse kasv paremini ellu viia oma keskvoimu poliitikat regionis.

Autonoomia mõõdupuuks sai võimekus moodustada koalitsioone mis tahes suunas ja mis tahes toimija tasakaalustamiseks. See tegi muret keskvoimuasutustele, kes ei saanud enam nii lihtsalt kohalikele võimudele oma tahet peale suruda.

Teisalt aga tähendas võrgustikuteooria juba uue institutsionaalse majandusteooria versioonis ratsionaalsete omahuvidega toimijate konkurentsisis positiivse summa mängu võimalusi. Eriti oluline oli see rahvusriigiülestes, rahvusriigi ja selle regioonide võimusuhetes, kus positiivse summa mäng eeldas sihikäes vastastikust võimestamist ja delegeerimist, nii et iga tasand suudaks selles võrgustikus oma rolle juhtumipõhiselt kõige paremini täita (Bache 2008). Samas ei tähenda põhimõtete lahtiseletamine veel asümmeetriliste võimusuhetete praktilist teostamist konstitutiivse suhtena (Jessop 2005). Siiski näitas see territoriaalpoliitika uusi võimalusi ja eri arengutasemega riikide arenguvahe vähendamise positiivse summa mängu ja võrdväärse vastutuse võimalusi.

Kuid reaalspoliitika tegi siin omad korrektiivid. Nägime juba, kuidas laiem geopoliitiline kontekst andis tagasilöögid, mis ei võimaldanud ei uue avaliku juhtimise ega uue valitsetuse doktriine lõplikult välja arendada. Midagi sarnast toimus ka mitmetasandilise valitsetuse kui doktriiniga. Selle kujunemine toimus rööbiti Euroopa Liidu laienemistega, kõigepealt Hispaania ja Portugali (1986), siis Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ühinemisega (alates 2004). Esimese mõra löid 1990-ndate teisel poolel ilmnunud tõsised probleemid tõukefondide kasutamisel Lõuna-Euroopa riikides, mis viis Santeri juhitud Euroopa Komisjoni koosseisu tagasiastumiseni 1999. Sellega muutus ka jõudude vahekord.

Mitmetasandilise valitsetuse eestkostjaks olnud regionaalarengu direktoraat kaotas selle skandaaliga oma mõju just siis, kui algasid Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ühinemisläbirääkimised. Oleme juba näinud, kuidas need läbirääkimised pikkamisi survestasid uue avaliku juhtimise ja valitsetuse doktriinide ning detsentraliseeritud kohaliku valitsemise legitiimsust. Skandaal andis kaardid kätte EL-i laienemise direktoraadile. Viimane kasutas üsnagi jõuliselt oma positsioone uute liikmesriikides regionaalreformide suunamisel tsentraliseeritud lahenduste rajale, mis hakkas hiljem oluliselt kitsendama mitmetasandilise valitsemise põhimõtete rakendamist tõukefondide valitsemisel (Hughes jt 2005). Veel ühe hoobi andis Euroopa põhiseaduslepingu läbikukkumine 2005. aasta rahvahääletustel.

Euroopa Liit on siiski püüdnud mitmetasandilise valitsetuse doktriini liikmesriikides jõudumööda rakendada, sh tõukefondide valitsemisel, kuid suurte mõõnduste ja raskustega (vt nt Sootla, Kattai 2018). 2014 võttis Regioonide Komitee kui Euroopa Komisjoni nõuandev kogu vastu mitmetasandilise valitsemise harta (MLG 2014). Kuid tervikuna on mitmetasandiline valitsetus praktilise poliitilise doktriinina taandunud.

6.5. Riigikeskse metavalitsetuse areng

Vastusena uue valitsetuse koordineerimisprobleemidele on viimasel kümnendil arenenud riigikeskse metavalitsetuse käsitlus. Senisest avatumate riigiinstitutsioonide eestvedamisel ja koostööpõhiselt toimuvasse valitsemisse on kaasatud mitmesugused osalised, nagu vabauhendused, ettevõtted, kodanikud ja nendest moodustuvad võrgustikud. Poliitikaosalised korraldavad end rohkem ise, ent nende tegevuse ühildamine võimaldab saavutada avalikke eesmärke suuremate ressurssidega (vt ka Kalev, Tammiste 2018).

Metavalitsetus on valitsetuse suunamine. Riigikeskses metavalitsetuses otsustab riigivõim, kuidas valdkonda korraldada ja võib seda muuta, samuti on tema otsustada, keda tunnustada partnerina. Kasutatakse eri valitsemisstiile ja -vahendeid ning paljusid küsimusi valitsetakse klassikaliselt hierarhilisel viisil. Ka mittehierarhiliselt korraldatud valdkondades jääb valitsusele oluline roll koordineerijana, sest paljud valdkonnad ise tervikuks ei reguleeru. (Bell, Hindmoor 2009)

Riigikeskses metavalitsetuses ülevalt juhtimine küll säilib, ent muutub interaktiivsemaks ja arvestab rohkem alt üles sisendeid. Lisaks partneritele kasutatakse rohkem sisendeid madalamate tasandite ametnikelt, eriti vahetutelt rakendajatelt, samuti ekspertsisendeid. Poliitika sisukujunduse kõrval on oluline valdkonna korraldusviisi ja partnervõrgustiku kujundamine ning käiguhoidmine. Kasutatakse mitmeastmelisi tegevuskavu, kus kõrgema tasandi laiahaardelisem ja üldistatum kava on aluseks järgmiste tasandite üha täpsematele rakenduskavadele. Juhtimise kõrvale tõuseb eestvedamine, toimijate kaasahaaramine ja motiveerimine teatud ülesannete täitmisel pingutama.

Riigikeskne metavalitsetus pakub lähenemise eestvedava juhtimise ja laia partnerluse ühildamiseks ning on seega oluline võimalus uue valitsetuse doktriini uuenemiseks. Tänapäeval on siiski tegu eeskätt akadeemilistes ringkondades esineva ja alles areneva lähenemisega, mille potentsiaali näitab aeg.

7. KOKKUVÕTTEKS

Pikemaajalises vaates pole neli kümnendit kestvad valitsemisdoktriini otsingud midagi erandlikku, aega võttis ka doktriinide väljakujunemine varasematel sajanditel. Samas uut selgelt valitsevat doktriini praegu pole. Nii on mõistlik senine areng kokku võtta ning markeerida edasilikumisteed.

Nagu nägime, oli uute doktriinide lähtekohaks vajadus liikuda intensiivsemale ja suurema kandjaskonnaga valitsemiskorraldusele. See tähendab riigiaparaadile lisaks teiste osaliste panust valitsemisel ning otsese kaasvalitsemise kõrval on olulisem kodanike ja teiste osaliste suurem enesejuhtimine, mis sobiks laias plaanis riigivõimu eesmärkidega. See vajadus pole kuhugi kadunud, vaid pigem üha võimendub, nagu näitab paljude riikide rõhuasetus tervete eluviiside ja demokraatliku kodanikusubjektsuse edendamisele.

Samas on intensiivsust toetavad uued doktriinid takerdunud. See seostub keskse eesmärgistamise ja koordinatsiooni alatähtsustamise ning kriisides tegutsemise vajaduse alahindamisega. Alustades mitmekesisuse suurendamisest, jõudsid nii uue avaliku juhtimise kui ka uue valitsetuse lähenemine koordinatsiooniprobleemideni ning vastasid neile järjest tehnokraatlikumate lahendustega, liikudes nii tagasi ülevalt alla valitsemise suunas ja jõudes osalt enda algsete taotluste kõverpeegli, nagu autoritaarne liberalism või poliitikaimpotentne tehnokraatia.

Kui kaks äärmust ei tööta, aga edasi liikuda on vaja, tuleb leida sobiv tasakaalukoht, mis võimaldaks vastandlikke taotlusi positiivselt ühildada. Valitsemisdoktriinide takerdumise võtmes on võtmetähtsusega ühildada keskne eesmärgistamine ja koordineerimine ning eri toimijate panus ja ulatuslik enesejuhtimine. Ilmekas näide on COVID-2019-ga võitlemine, kus ühelt poolt on olnud vaja riigivõimu teadmispõhist ja selget sekkumist ning signaale, teisalt aga sõltub viiruse tõrjumise edukus suuresti kodanikest ja teistest toimijatest, kelle võime enda tegevust kohandada on nakatumise vähendamisel otsustav.

Keskse tasakaaluga haakuvad teised, sealhulgas poliitika ja valitsemise tasakaal, kodanikuaktiivsuse ja esindusdemokraatia tasakaal, ekspertsuse ja rahvaläheduse või laiemalt ülevalt alla ja alt üles valitsemise tasakaal, eestvedava uuendusliku juhtimise ning partnerite soovide arvestamise ja arutlevuse tasakaal, aga ka läänemaailma eneseteadlikkuse ja teiste kultuuride arvestamise võime tasakaal.

Tasakaalustatud valitsemise kujundamisel on juba abiks arenev riigikeskse metavalitsetuse käsitlus, ent nüüdisdemokraatiatele kohaste sisendikanalite ja -mehhanismide kujundamine ning valitsetuslahendustega sidumine vajab edasist tööd. Valitsetus pöörab palju tähelepanu võrgustikele, ent poliitikakujundamine ja valitsemine on rohkem kui lihtsalt rühmade- või toimijatevahelised suhted. Ka valitsetuses tuleb võimumõõdet arvestada ja tööle panna, mitte ära unustada. Valitsemine pole ainult instrumentaalsed projektid, vaid ka poliitiline võim ja legitiimsus.

See viitab tulevase valitsemisdoktriini vajadusele tegeleda seni suuresti kõrvale jäänud esindusdemokraatlike põhiinstitutsioonide kui poliitikat ja valitsemist siduva lüli uuendamisega. Panustavatel kodanikel ja ehk ka laiemalt toimijatel võiks olla parlamenti või selle laiendatud edasiarendusse rohkem sisendivõimalust kui valimised, parlament peaks piisavalt suunama ja tagasisidestama valitsust, kes peaks suutma end kehtestada ametkonnas ning leidma üles ja avalikke eesmärke toetavalt rakendama riigivälised panustajad.

Edasiarendamisel saavad olla abiks nii liberaaldemokraatlik kodanikusubjektsuse ja demokraatia eelduste käsitlus (nt Dahl 1999, Chandler 2012) kui radikaaldemokraatlik poliitilisuse mõtestamine vastandumise ja mitmete võimalike lahenduste võtmes (nt Mouffe 2005, 2010). Need on valitsetusega vähemalt teatud määral ühildatavad (Sørensen, Torfing 2017, Landwehr 2017).

Uut valitsemisloogikat välja arendama survestavad jätkuvalt ka tänapäeva väljakutsed nagu automatiseerimine, tehisintellekti areng, töö sisu ja eeldatavasti

tööhõive teisenemine, tugevama rahvusvahelise koostöö vajadus rahu ja inimarengu kõrval ka näiteks kliimamuutuse ja rändesurve valitsemiseks, ülevalt alla võimu tugevdamine muu hulgas lausjalgimise, pistelise sekkumise ja poliitmanipulatsioonide võimekuse arenguga.

Nagu Hiina ja Vene kogemus näitab, võib neid väljakutseid vähemalt hetkel valitseda autoritaarse tehnokraatia vormis, ent ajalugu on korduvalt näidanud, et võimalikud ja läbilöövamad on avatumad ja ühiskonna laiemat panust kaasavamad lahendused ning neid toetavad valitsemisdoktriinid. See julgustab lootma, et lääneriikide valitsemine leiab uue hingamise: eeldused selleks on olemas.

VIITEALLIKAD

- Agamben, Giorgio 1998. *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Stanford: Stanford University Press.
- Agamben, Giorgio 2005. *State of Exception*. Chicago: University of Chicago Press.
- Amnå, Erik, Montin Stig 2000. *Towards a New Concept of Local Self-Government? Recent Local Government Legislation in Comparative Perspective*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Bache, Ian, Flinders Matthew 2005. *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Bache, Ian 2008. *Europeanization and Multilevel Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain*. Lanham, Boulder, New York, Toronto, Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers.
- Bauman, Zygmunt 2000. *Liquid Modernity*. Cambridge, Malden: Polity Press.
- Beck, Ulrich 2005. *Riskiühiskond: teel uue modernsuse poole*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Benson, J. Kenneth 1977. Organizations: A Dialectical View. *Administrative Science Quarterly*, 22(3), 1-21.
- Bell, Stephen; Hindmoor, Andrew 2009. *Rethinking Governance. The Centrality of the State in Modern Society*. Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, Sao Paulo, Delhi: Cambridge University Press.
- Besley, Timothy 2006. *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Berry, Frances S.; Brower, Ralph S.; Choi, Sang Ok; Goa, Wendy Xinfang; Jang, HeeSoun; Kwon, Myungjung; Word, Jessica 2004. Three Traditions of Network Research: What the Public Management Research Agenda Can Learn from Other Research Communities. *Public Administration Review*, 64(5), 539-552.
- Bevir, Mark; Rhodes, Roderick Arthur William 2006. *Governance Stories*. London, New York: Routledge.

- Blichner, Lars C.; Sangolt, Linda 1994 The Concept of Subsidiarity and the Debate on European Cooperation. *Governance*, 7, 284-306. Võrgulehel <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1994.tb00182.x>
- Brunsson, Nils 2009. *Reform as Routine. Organizational Change and Stability in the Modern World*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Callon, Michel; Lascoumes, Pierre; Barthe Yannick 2001. *Acting in an Uncertain World: An Essay on Technical Democracy*. Cambridge, London: The MIT Press.
- Chandler, David 2012. The Limits of Post-Territorial Political Community. Lk 100-122 kogumikus Beckman, Ludvig; Erman, Eva (toim). *Territories of Citizenship*. Houndmills, New York: Palgrave Macmillan.
- Chhotray, Vasudha; Stoker Gerry 2009. *Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach*. UK: Palgrave McMillan.
- Christensen, Tom; Læg Reid, Per 2007. The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 1059-1066.
- Christensen, Tom; Læg Reid, Per (toim) 2013. *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot, Burlington: Ashgate.
- Cohen, Michael D.; March, James G.; Olsen, Johan P. 1972. A Garbage Can Model of Organisational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.
- Coombes, David; Verheyen, Tony (toim) 1997. *Public Management Reform. Comparative Experiences from East and West*. Brussels: European Commission.
- Crouch, Colin 2004. *Post-Democracy*. Cambridge, Malden: Polity Press.
- Crouch, Colin 2011. *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Cambridge, Malden: Polity Press.
- Dahl, Robert Alan 1999. Can international organizations be democratic? A skeptic's view. Lk 19-37 kogumikus Ian Shapiro, Casiano Hacker-Cordon (toim). *Democracy's Edges*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Davies, William 2014. *The Limits of Neoliberalism*. London: Sage Publications.
- Dean, Mitchell 2007. *Governing Societies: Political Perspectives On Domestic and International Rule*. Maidenhead, New York: Open University Press.
- Dente, Bruno, Kjellberg, Francesco (toim) 1988. *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies*. London: Sage Publications.
- Dunlop, Claire 2016. Knowledge, epistemic communities, and agenda setting. Lk 223-295 kogumikus Zahariadis, Nikolaos (toim). *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.

- Easton, David 1957. An Approach to the Analysis of Political Systems. *World Politics*, 9(3), 383-400.
- OECD 2011. OECD Public Governance Reviews: Estonia. Towards a single government approach. Võrgulehel https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oeed_public_governance_review_estonia_full_report.pdf (24.08.2020)
- Fawcett, Paul; Flinders, Matthew; Hay, Colin; Wood, Matthew 2017 (toim). *Anti-Politics, Depoliticization, and Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Forester, John 2009. *Dealing with Differences Dramas of Mediating Public Disputes*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Giddens, Anthony 1998. *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge, Malden: Polity Press.
- Glassmann, Michael 2001. Dewey and Vygotsky: Society, Experience, and Inquiry in Educational Practice. *Educational Researcher*, 30(4), 3–14.
- Goldthorpe, John; Lockwood, David; Bechhofer, Frank; Platt, Jennifer 1969. *The Affluent Worker in the Class Structure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hanf, Kenneth, Scharpf, Fritz 1978. *Interorganisational Policy Making. Limits to Coordination and Control*. London, Beverly Hills: Sage Publications.
- Hardin, Garrett James 1968. The Tragedy of the Commons. *Science*, 162(1968), 1243-1248.
- Hay, Colin 2007. *Why We Hate Politics?* Cambridge, Malden: Polity Press.
- Hay, Colin 2016. Good in a crisis: the ontological institutionalism of social constructivism. *New Political Economy*, 21(6), 520–535. Võrgulehel <http://dx.doi.org/10.1080/13563467.2016.1158800> (24.08.2020)
- Hood, Christopher, Jackson, Michael W. 1991. *Administrative Argument*. Aldershot: Dartmouth.
- Hood, Christopher 1991. Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69, 3-19.
- Hood, Christopher 2000. *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford: Clarendon Press.
- Hoppe, Robert 2010. *The Governance of Problems. Puzzling, Powering, Participation*. Bristol: The Policy Press.
- Hughes, James; Sasse, Gwendolyn; Gordon, Claire 2005. *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe: The Myth of Conditionality*. Basingstoke, New York: Palgrave MacMillan.
- Insin, Engin F. 2004. The Neurotic Citizen. *Citizenship Studies*, 8(3), 217-235.

- Jessop, Bob 2005. Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance. Lk 49-74 kogumikus Bache, Ian; Flinders, Matthew (toim). *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Jessop, Bob 2011. Metagovernance. Lk 106-123 kogumikus Bevir, Mark (toim). *The Sage Handbook of Governance*. Los Angeles, London: Sage.
- Kalev, Leif, Tammiste, Gerly 2018. Kuidas ületada uusliberalism valitsemises? Vikerkaar, 3, 84-95. Võrgulehel <https://www.vikerkaar.ee/archives/22921> (24.08.2020)
- Kickert, Walter J. M.; Klijn, Erik-Hans; Koppenjan, Johannes Fransiscus Maria (toim) 1997. *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sectors*. London, Thousand Oaks: Sage.
- Klijn, Erik-Hans; Koppenjan, Johannes Fransiscus Maria 2015. *Governance Networks in the Public Sector*. London: Routledge.
- Landwehr, Claudia 2017. Depoliticization, Repoliticization, and Deliberative Systems. Lk 49-67 kogumikus Paul Fawcett, Matthew Flinders, Colin Hay, Matthew Wood (toim). *Anti-Politics, Depoliticization and Governance*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Lange, Stefan 2003. *Niklas Luhmanns Theorie der Politik. Eine Abklärung der Staatsgesellschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Law, John 1994. *Organizing Modernity: Social Ordering and Social Theory*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Light, Paul C. 1997. *The Tides of Reform: Making Government Work, 1945-1995*. New Haven: Yale University Press.
- Ling, Tom 2002. Delivering Joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems. *Public Administration*, 80(4), 615-642.
- Liping, Sun 2008. Societal Transition: New Issues in the Field of the Sociology of Development. *Modern China*, 34(1), 88-113.
- Marks, Gary 1992. Structural Policy in the European Community. Lk 257-292 kogumikus Sbragia, Alberta M. (toim.), *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community*. Washington: The Brookings Institution Press.
- Mayntz, Renate 1993. Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm. Lk 9-20 kogumikus Mayntz, Renate, Kooiman, Jan (toim). *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London: Sage Publications.
- MLG 2014. Charter for Multilevel Governance in Europe. Adopted by the European Union Committee of the Regions on 3 April 2014. Võrgulehel <https://web.archive.org/web/20140820045051/http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Pages/charter-for-multiLevel-governance.aspx> (1.08.2020).

- Moe, Therry 1997. The positive theory of public bureaucracy. Lk 455-480 kogumikus Mueller Dennis C. (toim). *Perspectives on Public Choice. A Handbook*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morgan, Gareth 1986. *Images of Organization*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Mouffe, Chantal 2005. *The Democratic Paradox*. London, New York: Verso.
- Mouffe, Chantal 2010. *Agonistics. Thinking the World Politically*. London, New York: Verso.
- Müllerson, Rein 2018. *Uue maailmakorra koidik. Geopoliitika ja ideoloogiate kokkupõrge*. Tallinn: Tänapäev.
- Müllerson, Rein 2020. Undemocratic Liberalism, Liberal Imperialism and the Rise of Populism. Liberalism vs Democracy. *Russia in Global Affairs*, 18(2), 66-89.
- Ney, Steven, Verweij, Marco 2015. Messy institutions for wicked problems: How to generate clumsy solutions? *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33, 1679–1696.
- Nyers, Peter (toim) 2009. *Securitizations of Citizenship*. London, New York: Routledge.
- North, Douglass C. 2004. *Institutsioonid, institutsiooniline muutus ja majandusedu*. Tartu: Fontes.
- Bigo, Didier; Isin, Engin F.; Ruppert, Evelyn (toim) 2019. *Data Politics: Worlds, Subjects, Rights*. Abingon, New York: Routledge.
- Olson, Mancur 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Osborne, David; Gaebler, Ted 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume Book.
- Ostrom, Ellinor A. 1998. Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address, American Political Science Association, 1997. *The American Political Science Review*, 92(1), 1-22.
- Ostrom, Ellinor A. 2005. *Understanding Institutional Diversity*. New Jersey: Princeton University Press.
- Peters, Guy P.; Pierre, Jon 1998. Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 8(2), 223-243.
- Peters, Guy P. 2001. *The Future of Governing. Second, Revised Edition*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Prigogine, Ilya; Stengers, Isabelle 1984. *Order Out of Chaos*. New York: Bantam.
- Pickel, Andreas 2006. *The Problem of Order in the Global Age Systems and Mechanisms*. London: Palgrave Macmillan.

- Pollitt, Christopher, Hanney, Stephen, Packwood, Tim, Rothwell, Sandra and Roberts, Simon 1997. *Trajectories and Options: An International Perspective on the Implementation of Finnish Public Management Reforms*. Helsinki: Ministry of Finance.
- Pollitt, Christopher 2003. Joined-up Government: A Survey. *Political Studies Review*, 1, 34-49.
- Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis. Second Edition*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert 2011. *Continuity and Change in Public Policy and Management*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert; Randma Liiv, Tiina; Drechsler, Wolfgang (külalistoim) 2008. A distinctive European model? The neo-Weberian state. *The NISPACEE Journal of Public Administration and Policy*, 1(2).
- Polybius 2010. *The Complete Histories of Polybius*. (tlk Paton, William Roger). Digireads.com Publishing.
- Rhodes, Roderick Arthur William 1981. *Control and Power in Central Local Government Relations*. Brookfield: Aldershot Hants.
- Rhodes, Roderick Arthur William 1988. *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Governments of Britain*. London: Routledge.
- Rhodes, Roderick Arthur William 1996. The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Rhodes, Roderick Arthur William 2000. The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the ECRC's Whitehall Program. *Public Administration*, 78(2), 345-363.
- Rhodes, Roderick Arthur William 2007. Old Institutionalisms. Lk 90-110 kogumikus Rhodes, Roderick Arthur William; Binder Rockman B. (toim). *Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Rosenau, James N.; Czempiel, Ernst-Otto (toim) 1992. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Rosenau, James N. 1995. Governance in the Twenty-first Century. *Global Governance*, 1(1), 13-43.
- Rosenau, James N. 2005. Strong Demand, Huge Supply: Governance in an Emerging Epoch. Lk 31-48 kogumikus Bache, Ian, Flinders, Matthew (toim) 2005. *Multi-Level Governance*. Oxford, New York: Oxford University Press.

- Scharpf, Fritz W. 1997. *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview Press.
- Scott, W. Richard 1981. *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Shepsle, Kenneth A. 2007. Rational Choice Institutionalism. Lk 23-38 kogumikus Rhodes, Roderick Arthur William; Binder Rockman B. (toim). *Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Schön, Donald; Rein Martin 1994. *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books.
- SIGMA 1998. *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space (Sigma Papers No. 23)*. Paris: OECD.
- Sootla, Georg, Gutorov Vladimir 2020. Policy Analysis in Uncertain and Ambiguous Context: Agenda for Methodological Pluralism. *Political Expertise: POLITEX*, 16(2), 184–209. Võrgulehel <https://doi.org/10.21638/spbu23.2020.201>
- Sootla, Georg; Kattai, Kersten 2018. Institutionalization of subnational governance in Estonia: European impacts and domestic adaptations. *Regional and Federal Studies*, 30(2), 283-301; 10.1080/13597566.2018.1511979
- Sootla, Georg, Kattai, Kersten, Viks, Ave 2020. Rapla maakonna omavalitsusüksuste ja haridusasutuste strateegilise arengu koostöövõrgustiku kujundamine. Võrgulehel <https://rol.raplamaa.ee/wp-content/uploads/2020/03/ROLi-haridusprojekti-lõppraport-märts-2020.pdf> (24.10.2020)
- Sørensen, Eva; Torfing, Jacob 2005. The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195-218.
- Sørensen, Eva; Torfing, Jacob (toim) 2007. *Theories of Democratic Network Governance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Sørensen, Eva; Torfing, Jacob 2009. Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234–258.
- Sørensen, Eva; Torfing, Jacob 2017. The Janus Face of Governance Theory. Depoliticizing or Repoliticizing Public Governance? Lk 28-28 kogumikus Fawcett, Paul; Flinders, Matthew; Hay, Colin; Wood, Matthew (toim). *Anti-Politics, Depoliticization, and Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Stoker, Gerry 2002. Life is a Lottery: New Labour's Strategy for the Reform of Devolved Governance. *Public Administration*, 80(3), 417–434.
- Toots, Anu, Loogma, Krista 2015. Õppiv euroopastumine Eesti hariduspoliitikas. Lk 259-265 kogumikus Vetik, Raivo (toim). *Lõksudest välja? Eesti inimarengu aruanne 2014/15*. Tallinn: SA Eesti Koostöö Kogu.

- Torfig, Jacob; Peters, B. Guy; Pierre, Jon; Sørensen, Eva 2012. *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Wallerstein, Immanuel 1997. Integration to what? Marginalization from What? *Scandinavian Political Studies*, 20(4), 317-329.
- Weick, Karl E. 1995. *Sensemaking in Organisations*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications.
- Wheatley, Margaret J. 1999. *Juhtimine ja loodusteadus. Korra otsingul kaootilises maailmas*. Tartu: Fontes.
- Wheatley, Margaret J. 2007. Leadership of Self-Organized Networks. Lessons from the War on Terror. *Performance Improvement Quarterly*, 20 (2), 59-66.
- Wildavsky, Aaron 1969. Rescuing Policy Analysis from PPBS. *Public Administration Review*, 29(2), 189-202.
- Williamson, Oliver 1981. The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *The American Journal of Sociology*, 87(3), 548-577.
- Wollmann, Hellmut 2001. Germany's trajectory of public sector modernisation: continuities and discontinuities. *Policy & Politics*, 29(2), 151-170.
- World Bank 1989. *A Framework for Capacity Building in Policy Analysis and Economic Management in Sub Saharan Africa*. Washington DC: The World Bank.