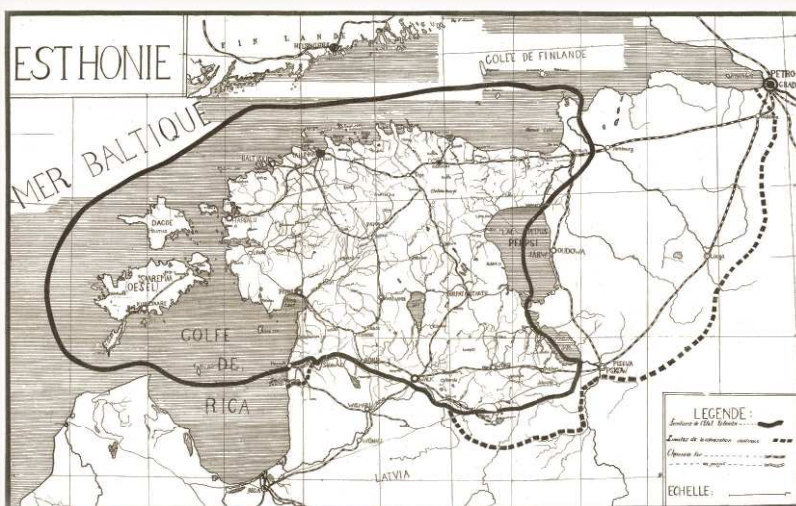


# ACTA POLITICA ESTICA

Nr 11 / 2020

## UUENEVAD RIIGID JA RIIGITEADUSED



Pühendatud

Eesti Vabariigi 100. aastapäevale  
Tallinna Ülikooli riigiteaduste 25. aastapäevale

Nr 11 / 2020

## **ACTA POLITICA ESTICA**

UUENEVAD RIIGID  
JA RIIGITEADUSED

NR 11 / 2020

ACTA POLITICA ESTICA

Uuenevad riigid ja riigiteadused

**Erinumbri toimetaja**

Leif Kalev

**Acta Politica Estica**

Koduleht: [tlu.ee/ape](http://tlu.ee/ape)

Toimetus: [tlu.ee/apetoimetus](http://tlu.ee/apetoimetus)

E-post: [actapolitica@tlu.ee](mailto:actapolitica@tlu.ee)

**Kaanefoto**

Eesti kaart iseseisvusaja algusest (enne piirilepinguid)

Allikas: Mémoire sur l'indépendance de l'Esthonie présenté a la Conférence de la Paix par la délégation Esthonienne. 1919, aprill.

**Väljaandja**

Tallinna Ülikooli ühiskonnateaduste instituut

Riigiteaduste akadeemiline suund

Narva mnt 29, 10120 Tallinn

Tel: (+372) 6409 458

E-post: [leif@tlu.ee](mailto:leif@tlu.ee)

**Autoriõigus:** Tallinna Ülikooli ühiskonnateaduste instituut

Riigiteaduste akadeemiline suund, 2020

**Autoriõigus:** artiklite autorid, 2020

ISSN: 1736-2229

ISSN: 2228-4133 (võrguväljaanne)

## SISUKORD

Leif Kalev. Sissejuhatus	7
Georg Sootla, Leif Kalev. Demokraatlikud riigid uue valitsemisdoktriini otsinguil	10
Leif Kalev. Riigikäsitus pärast metodoloogilise rahvusriikluse kriitikat	46
Kristjan Kuurme, Leif Kalev. Riiklus ja suveräänsus Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni praktikas	74
Anu Toots. Kuidas uusliberaalid valitsesid bismarckiaanlikku heaoluriiki? Tagasivaade Eesti sotsiaalpoliitika strateegilistele murdepunktidele	110
Katri-Liis Lepik, Kadri Kangro. Avalike teenuste korraldamisest ja nende innovatsioonist koosloome abil	137
Leif Kalev, Rein Ruutsoo. Eesti riigimõte teel riigiteadusteni	153
Leif Kalev, Georg Sootla, Raivo Vetik. Riigiteaduste veerandsajand Tallinna Ülikoolis	185

## SISSEJUHATUS

LEIF KALEV

Seekordne Acta Politica Estica erinumber keskendub riiklusele ja selle mõtestamisele. Meie eesmärk on teha Eesti lugejale arusaadavamaks nüüdisriike, nende ideelisi aluseid, toimemehhanisme ja arenguvõimalusi. Number ilmub ühtaegu nii Tallinna Ülikooli riigiteaduste 25. aastapäeva tähistamiseks kui teise osana Eesti riigi 100. aastapäeva tähistamisest. Sünteesime ja kontekstualiseerime nüüdisaegseid läänelikke riigikäsitlusi, seome Eesti kontekstiga ning võtame kokku meie enda arenguloo ja panuse.

Acta Politica Estica esimene Eesti Vabariigi 100. aastapäevale pühendatud erinumber aastal 2017 keskendus Eesti riigi põhiallikale – eesti rahvale, kodanikele, kellest lähtus Eesti omavalitsuse saamine kevadel 1917, mis andis esimese praktilise valitsemiskogemuse kogu Eesti tasandil ja löi aluse järgnevaks. Siinses erinumbris keskendume seevastu riigi jätkusuutlikkuseks olulistele joontele: toimivale valitsemisele ning välisele tunnustatusele. Riigi jätkusuutlikkuse oluliseks allikaks on riigina toimimise oskus, sealhulgas riigi, poliitika ja valitsemise mõtestamise võimekus ja riigiteadused.

Mitmete sellealaste võtmesündmuste juubel on just nüüd. Aastad 2020 ja 2021 tähistavad sajandi möödumist mitmest Eesti riigi väljaarenemise võtmesündmusest nagu siseriiklikult esimese korralise põhiseaduse vastuvõtmine ja jõustumine ning rahuaega sobiva valitsemiskorralduse väljaarendamine, rahvusvaheliselt aga Tartu rahu, mitmete suurriikide poolt tunnustamise ja Rahvasteliidu liikmelisuse kaudu maailma riikidepere täieõiguslikuks liikmeks saamine.

Eesti omariiklus vajab jätkuvalt piisavat teadmusalust maailmas, kus üleilmse riikide koostöö ja teineteise jälgendamise kõrvale on uuesti tõusnud mitmete võimukeskuste konkurents ja vajadus asümmeetrilise kontekstis rohkem ise enese eest seista. Ülesande teeb keerukamaks see, et lihtsalt hierarhiliselt valitsemise kõrval tuginetakse vähemalt arenenumates riikides nüüdisajal sageli valitsetusele, see tähendab, et enesekorraldamisse ja arengusse kaasatakse mitmed ühiskondlikud ning teistegi riikide osalised, kelle tegevust suudab valitsuskeskus samas suunata ja koordineerida. Keerukus väljendub muuhulgas läänemaailma põhivoolupoliitika ja valitsemise tänastes raskustes, mis samuti vajavad mõtestamist. Nii on oluline aru saada tänapäevase riigi ja riigivõimu võimalustest ning piiridest.

Nendel kaalutlustel on erinumbri huvikeskmes just tänapäevane riiklus, riikide ja riigimõtte uuenemine. Viimasel poolsajandil on modernsed riigid

liikunud läbi küllalt erisuunaliste muutuste nagu näiteks uusliberaalne pööre, üleilmastumisoptimism, julgeolekustamine ja tehnokratiseerumise populistlikud vastureaktsioonid. Ka tegevuskeskkond on muutunud, eriti side- ja liikumisvõimaluste ning meediastumise osas, aga ka paljudes teistes lõikudes.

Muutused kajastuvad nii riikide toimimises kui nende mõtestamises, ent siseemiselt vastuoluliselt. Kuigi modernne riigimõistmine on jätkuvalt enamiku, sealhulgas seda kritiseerivate käsitluste keskmes, ei ole see täna enam igas küsimuses tingimata tabavaim. Parem pole lugu arvukate uute lähenemistega, mis aga siiski püüavad senisest edasi liikuda ja pakuvad uusi vaatenurki.

Uued lähenemised on levinud pigem tükati ning ei haaku sujuvalt ei varasematega ega ka omavahel. Neid on vaja avada ja seletada, et nüüdisriiklus Eesti teadmus- ja kultuuriruumis mõistetavamaks muuta. Sellealast teadlikumat ja erapooletumat käsitlust püüame riigiteaduste võtmes ka järgnevalt edendada. Kriitilise analüüsi kõrval peame silmas ka positiivset vaatenurka ning otsime mitmekesisuse ja vastuolude kõrval koostoimekohti, arenguvõimalusi ja praktilist haakuvust. Väljakutsed ei märgista üksnes kriisisuundumusi, vaid ka edasiliikumisvõimalusi; viimaste mõtestamine on eriti vajalik.

Erinumbri alguses on kaks kontseptuaalset artiklit riiklusest. Esimeses näitavad Georg Sootla ja Leif Kalev demokraatlike riikide viimaste kümnendite kesksete valitsemisparadigmade esiletõusu ja ummikussejõudmise tegureid, arutledes ühtlasi selle järelmite ja edasiliikumisvõimaluste üle. Teises arendab Kalev metodoloogilise rahvusriikluse kriitikat arvestavat riigikäsitlust, selgitades riigivõimu suhtelist autonoomiat ja vastastiksõltuvust nii riigisiseste toimijate kui riigist laiemas kontekstis ning võimaldamaks paremini mõista nüüdisriikluse põhijooni.

Järgnevad kolm artiklit käsitlevad riikluse, poliitikakujundamise ja valitsemise arenguid valitud lõikudes. Kristjan Kuurme ja Leif Kalev vaatlevad riikluse ja suveräänsuse mõtestamise arengut Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni uute liikmesriikide vastuvõtu argumentatsiooni põhjal. Anu Toots käsitleb Eesti healuriigi uuenemist, sidudes selle laiema kontekstiga. Katri-Liis Lepik ja Kadri Kangro selgitavad uuenduslikke lähenemisi avalikele teenustele.

Erinumbri lõpuosa on pühendatud Eesti ja Tallinna Ülikooli riigiteadustele. Leif Kalev ja Rein Ruutsoo käsitlevad Eesti riigimõtte arengut ja riigiteaduste kujunemist, tuues välja nii kohati päris sügavad juured kui mõtestades taasiseisvusajal täismahus kujunenud riigiteaduste arenguvõimalusi. Kalevi, Sootla ja Raivo Vetiku artikkel annab täpsema ülevaate riigiteaduste arengust Tallinna Ülikoolis ning mõtestab selle akadeemist panust ja kohta Eesti riigiteaduste laiemas pildis.

Eesti riigi 100. aastapäeva tähistamise lõpuajal tuleb tõdeda, et omalaadse paradoksina jäid just riikluse teemad ametlikust tähelepanust kõrvale. Ilmeka näitena ilmus pealkirja Eesti riik 100 all juubelit tähistanud raamatusarjas järjekordne üldajalugu. Käesolev erinumber katab mõned Eesti riikluse ja riigimõtte arengu tahud ning selle valmimine nõudis oodatust rohkem aega ja eestvedamist.

Seda suurem heameel on tulemuseni jõudmise puhul. Samas on selles vallas eesti-keelse teadmuse- ja kultuuriruumi arendamisel palju teha.

Riigiteaduste arendamine ning sellealaste teadmiste ja oskuste levitamine on pikk ja tõenäoliselt püsiv tegevus, vähemalt niikaua kui Eesti omariiklus kestab. Heaperemehelik, kindel ja nii enda kui oma inimestega arvestav valitsemine pole võimukandjatele alati lihtne ning sellealaste pädevuste teadvustamine ja omandamine on väikeriigis kohati konarlik, ent õnnestumise korral üksjagu edasiviiv.

Tallinna Ülikooli riigiteadlased on juba üle veerand sajandi ehk peaaegu kogu taasiseseisvumisaja seda konarlikku teadmisteteed siledamaks lihvinud. Loodame, et ka riikluse erinumber aitab siin kaasa ning pakub nii meie vilistlastele kui laiemale huviliste ringile huvitavat ja arendavat lugemist.



# 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 järeldemokraatia (Crouch 2004) ja demokraatiate depolitiseerimise üle (Fawcett jt 2017). COVID-2019 tõstatas 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 valitsemisdoktriini<sup>1</sup> taandumise taga võib näha muutusi ühiskonnas, majanduses, poliitikas, valitsemises

<sup>1</sup> 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 ühendamist 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 ekspluateerimise (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 autooomia, 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 loobunud pärast Teist maailmasõda koloniaalsüsteemist, sest võitlust turgude 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 läbikukkumiste 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 keskset rolli 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 adressaatidega 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 kaasvast-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 uusliberaalne<sup>2</sup> 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 -võimlustele 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, rööbiti arenenud integratsioon Euroopa Liidus suutis liberaalses demokraatlikus ruumis esialgu edendada uut tüüpi riigiülese valitsemiskorra kontuure. Kujunes arusaam võrgustikupõhi-

<sup>2</sup> 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 keerulistesse 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 sümbolseteks 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 poliitikakompromissideni 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 meloodiates (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 valikukulukorrad 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 uuskonservatiivsete 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 perifeersete allüksuste 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 sümboolse 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.<sup>3</sup> 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

<sup>3</sup> 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 bürokraatlikud.

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 vasurevolutsiooniks 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 deentraliseerimise 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 erahuvide 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 delegerimise, 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 seadus<sup>4</sup>. 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 väljaandes 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 vahenditele 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

<sup>4</sup> 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 koordinaatsiooni, 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 vastandlikke 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 koordinaatsiooni probleemide 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 „ühest 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 Delorsi 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 übermõtestamine 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 keskvõimuasutustele, 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 regionaaltasandi reformide 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 edasiliikumisteed.

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 riigikeskne 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 lausjälgimise, 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](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.

# RIIGIKÄSITLUS PÄRAST METODOLOOGILISE RAHVUSRIIKLUSE KRIITIKAT

LEIF KALEV

## 1. SISSEJUHATUS

Riigi mõiste on akadeemiliselt tule all olnud pikka aega ja ka riigiteaduslikule kriitikale hakkab juba sajandi jagu kultuurikihti kogunema (vt nt Bevir, Rhodes 2010, Jessop 2015). Palju sellest on osutunud moevooludeks, mis esiletõusu järel on hääbunud, kohati küll riigikäsitlust rikastades.

Teistsuguse mõjuga on olnud 1970-ndate järel hoo sisse saanud kultuuriiline pööre riigi- ja laiemalt ühiskonnateadustes, mille üks selgeid tähiseid on olnud metodoloogilise natsionalismi ehk rahvusriikluse kriitika (Wimmer, Glick Schiller 2002, Beck 2002, Beck, Sczneider 2006, Chernilo 2006a,b, 2008, 2010, 2011, eesti keeles Kalev jt 2015). See on viinud riigi laiemale ja mitmekesisemale mõtestamisele, aga jõudnud ka eituste ja hüperglobalismini ning viimaste vastureaktsioonina rigiidse formalismi ja positivismi. Eri käsitlused on arenenud rööbiti nüüdisriikide praktilise toimimise hehtilisusega (vt nt Sørensen 2004, Brock jt 2012, Leibfried jt 2015, Davies 2018), ehkki siin ei pea tingimata olema otsest seost.

Edasiliikumine niisugusel vastuolusid täis väljal on keerukas, ent siiski võimalik. Üheks võtmeks on alustada kriitikast endast ja leida sellest uusi võimalusi. Metodoloogilise rahvusriikluse kriitikat arvestavad uurimissuunad on mitmekesised ja arenevad jätkuvalt edasi. Laiema toetusega tervikliku positiivse programmi, metodoloogilise rahvusriigijärgsuse või postnatsionalismi kujundamine on osutunud keeruliseks ning olnud hüplev. Järgnevalt püüan läheneda tava-pärasest erineva nurga alt.

Keskendun küsimusele, kuidas käsitleda riiki metodoloogilist rahvusriigijärgsust arvestades. See on omalaadne proovikivi kogu kriitilise traditsiooni ja metodoloogilise rahvusriigijärgsuse jaoks. Positiivne programm peab suutma tegeleda ka riigi mõistega, isegi kui selle üle saab pidevalt vaielda ja see kogu aeg muutub. Ning kuivõrd riigid polegi midagi antut, vaid üks inimelu korraldamise viise, mis ajas teisenevad (Sørensen 2004, mahukas ülevaatekäsitlus Leibfried jt 2015), on hea aeg-ajalt sellealased seletusraamistikud läbi mõelda ja neid vajadust mööda kohandada.

Esmalt tutvustan ülevaاتlikult metodoloogilise rahvusriigi kriitikat ja sellega tavapärastelt haakunud ühiskonnaseletuskatseid, tuginedes varasemale eestikeelsele käsitlesele (Kalev jt 2015, osalt ka Kalev 2009) ning kohandades seda siinse artikli rõhuasetusega. Rohkem tähelepanu pööran moderniseerumisteooria pärandi eristamisele üldisema kasutusega riikluse joontest.

Seejärel vaatlen ja sünteesin moderniseerumisteooria piirangute ületamise potentsiaaliga käsitlusvõtmeid: riigi laias ja kitsas tähenduses eristust, relatsiooni- list ja strateegilis-relatsioonilist lähenemist, konstruktivismi, uusinstituationalismi ja metavalitsetust. Selle käigus saab nähtavaks metodoloogilise rahvusriigijärg- susega sobiva riigi käsitlemise loogika, mis on lõpus kokku võetud ja kriitikaga suhestatud.

## 2. KRIITIKA PÕHILIINID

Kokkuvõtlikult tähendab metodoloogiline rahvusriiklus kriitikute jaoks, et rahvust, riiki ja ühiskonda võetakse inimelu endastmõistetava korraldusvormi ja analüüsiraamistikuna. Chernilole (2006) tuginedes võib eristada kahte põhilist metodoloogilise rahvusriikluse kriitika lainet. Esimene sai alguse 1970. aastatel, mil kritiseeriti rahvusriiki kui loomulikku kaasaja „ühiskonna“ representatsiooni ning unustati rahvusluse ideoloogiline roll (Smith 1979, 1983). Teine tekkis aastatuhandevahetuse paiku, selles kritiseeriti eeskätt rahvusriigi kui konteineri piiratust ühiskondlik-poliitiliste nähtuste uurimisel üleilmastumise kontekstis (nt Wimmer, Glick Schiller 2002, Beck 2002).

Sellest tuleneb kaks kriitika põhiliini: ajalooline ja kontseptuaalne. Ajalooline kriitika käsitleb seda, kuidas kaldume moderniseerumist nägema ühemõttelise liikumisenägelikkuna läänelikku modernsesse ühiskonda ja rahvusriiki ega märka seetõttu sündmuste ja teooriate kirjusust ning pidevat konkurentsi. Kontseptuaalse kriitika huvikeskmes on aga see, kuidas metodoloogiliselt rahvusriiklik alusraamistik kallutab meie analüütilist mõtlemist (Chernilo 2008). Veidi täpsemalt võib välja tuua viit tüüpi kriitikat: naturaliseerimine, rahvusluse poliitilise rolli alahindamine, andmestiku rahvusriigipõhine kallutatatus, eksitavus üleilmastuva maailma kontekstis ning ebaadekvaatne reduktsionism ja mehaanilisus.

Naturaliseerimine tähendab, et rahvusriigi ja modernse ühiskonna raamistikku peetakse loomulikuks ja selle üle kasutamisel ei mõelda. Siin on tegemist kahemõttelise kriitikaga: kuna (teoreetiline mõõde) seniste käsitluste metateooria naturaliseerib oma uurimisühikud ehk muudab rahvusriigi ainuvõimalikuks keskkonnaks, mille raames modernset ühiskonda analüüsida, siis (empiiriline mõõde) loob see mitmekesisest sotsiaalsest tegelikkusest ühekülgse pildi, mis pole küll täiesti vale, ent jätab osa tahke katmata. Rahvusriik ja modernne ühiskond pole igavesed ega etteantud, vaid ajas muutuvad nähtused, mille käsitlused on samuti ajas muutunud. Modernset ühiskonda kui ajaloolist nähtust tuleb eristada inimeste sidusa koosluse analüütilisest mõistest, nagu ka modernset riiki tuleb

näha inimkogukondade poliitika ja valitsemise korraldamise ühe, ehkki meie ajal põhilise vormina. Inimtegevust ja ühiskonna arengut seletades ei tuleks neid kirjeldada rahvusriigi mõttes sobiva või anomaalsena, vaid püüda mõtestada nähtust kohases taustaraamistikus (nt Wimmer, Glick-Schiller 2002, Beck, Sznaider 2006, Chernilo 2008).

Rahvusluse alahindamist rõhutav kriitika toob välja, et metodoloogilise rahvusriikluse võtmes teadlased pole osanud adekvaatselt mõtestada rahvuslust ning selle rolli ühiskonnas ja riikluses. See põhineb olulisel määral Anthony D. Smithi töödel, kes väidab, et paljude sotsiaalteaduste klassikute (nt Marx, Durkheim, Weber, Parsons) kirjutistes nähakse rahvuslust millegi vanamoelisena, mille modernse ühiskonna ratsionaliseerumine järk-järgult ajaloo prügikasti pühib (Smith 1983). Smith näitab oma etnosümbolistlikes uurimustes, et rahvuslus ei ole mitte ainult üks moderniseerumise tegur, vaid midagi enam, ning see ei kao kuhugi ja avaldab mõju ka tänapäeval. Samuti püüavad tema arvates mõned autorid (nt Gellner 1983, 1997) seletada rahvusluse, riigi ja demokraatia arengut eristavana, eirates nende vastastikust koostoimet. Kriitika on ka siin kahemõõtmeline, kuid selle lähtepunkt on sedapuhku tõdemus, et kuna rahvuslus on jäänud ka modernse ühiskonna tingimustes oluliseks sotsiaalseks nähtuseks (empiiriline mõõde), siis järelikult teooria, mis ennustab vastupidist, on kaheldava väärtusega (teoreetiline mõõde).

Üks osa kriitikast on suunatud selle vastu, et andmeid kogutakse ja analüüsitakse enamasti riikidepõhiselt. See kriitika on metodoloogilise rõhuasetusega ning siit pärineb nimetus „metodoloogiline rahvusriiklus“, mis iseenesest on mõnevõrra eksitav, sest kritiseeritakse ju mitte ainult metodoloogiat, vaid ka selle aluseks olevaid üldteoreetilisi eeldusi ning empiirilisi väiteid. Andmete kogumine ja analüüs riikide kaupa teeb paremini nähtavaks metodoloogilise rahvusriikluse teoreetilise raamistikuga sobivamad nähtused, samas kui hargmaised diskursused ja praktikad, näiteks sajandeid eri riikides harusid omavate armeenia ja juudi perekondade lood, jäävad kõrvale (Chernilo 2008: 8). Ent küsimus pole vaid üksikisikutest. Briti, Prantsuse või kasvõi Portugali ühiskonna ja riikluse mõistmine impeeriümide mõju arvestamata või Iiri majandusime seletamine USA jt välisiirlaste panust arvestamata jätab kõrvale hulga olulisi tegureid. Mõistagi on niisugused erisused empiirilise tegelikkuse kogemises ja mõtestamises jätkuva vaidluse ja uurimistöö objekt. Selle taustaks on ka erinev hinnang tänapäeva olustikule: kas elame kosmopoliitsel ajastul või on meil endiselt rahvusriigid, mis kaitsevad uusliberalismi ja uusimperialismi eest? (Chernilo 2008: 16)

Kriitika objektiks on ka tänapäevane sotsiaalteaduste mõisteaparaat ja teoreetilised lähtekohad laiemalt (Chernilo 2008: 16). Radikaalsemate autorite (nt Faist 2000, Rosenau 2004, Ferguson, Mansbach 2004, 2008) meelest on selgepiirliste riikide ja ühiskondade põhine lähenemine eksitav, kuna see on välja töötatud rahvusriikide kontekstis ning suunatud nende sotsiaalse tegelikkuse seletamisele ja standardiseerimisele rahvusriikliku valitsemise võtmes. Selle asemele pakuvad

nad relatsioonilisel metateoorial põhinevaid käsitlusi, nagu maailma jaotumine võimukeskuste mõjualadeks, poliitruumideks (*polity*) või suhtevõrgustikel ja sotsiaalsel kapitalil põhinevateks hargmaisteks ruumideks, mis ei pea tingimata olema territoriaalsed. Ka siin on tegemist kahemõttelise kriitikaga: mahuti, konteineri tüüpi mõisteid, nagu riik, peetakse eksitavaks (teoreetiline mõõde), sest need on loodud teistsuguses ajaloolises kontekstis, mis erineb tänapäevasest (empiiriline mõõde).

Eelnevat võimendab struktuurfunktsionalismi, positivismi ja reduktsionismi laiem kriitika, mis on riigi mõtestamise jaoks küllalt oluline. Esiteks seatakse siin küsimuse alla suure abstraktsiooniga ja ajatute raamistike alusel kujundatud seletuste kasutegur ajalooliste ja ruumiliste nähtuste ja kontekstide mõistmisel, see jääb sageli väga piiratuks. Tegelikkus on mitmekesisem ja muutlikum, kui abstraktsed muutujad näitavad. Teiseks kritiseeritakse laiemalt loodusteaduslike mõjutustega modernistlik-empiirilist või mehaanilis-analüütilist lähenemist, kus inimeste toimimist püütakse seletada redutseeritult või robotlikult, arvestamata nende valikute mitmekesisust ja loovust ehk kultuurifiltrit, sellega kaasneb sageli reifitseerimine (Bevir, Rhodes 2010). Siin on kriitika keskmes riigi reifitseerimine ehk esemestamine. Viimane tähendab, et mingit ühiskondlik-kultuurilist nähtust võetakse kindlakujulise, autonoomse ja suhteliselt muutumatuna. Samas teame, et ühiskond, kultuur ja ka riik muutuvad pidevalt.

### 3. ALTERNATIIVIDE SUUNAS

Kriitikute positiivne programm on mitmekesine (vt täpsemalt Kalev jt 2015). Enamikku ühendab väide, et rahvusriik kui üksus pole oma ulatuselt alati sobiv analüüsiühik, jäädes kas liiga piiratuks või hoopis ülearu avaraks. Sellest saab edasi liikuda üsna erinevates suundades. Üks levinud alternatiivlähenemine on metodoloogiline üleilmsus ehk globalism, kus nähakse välja kujunemas üleilmset elukorraldust (nt Glick Schiller 2010). See võimendub eriti metodoloogilises kosmopolitismis, mis pakub üleilmse ühisidentiteedi alusena välja inimsuse ja kantiaanliku moraali ning leiab, et uue, kosmopoliitse olukorra (*cosmopolitan condition*) aluseks on uued, riigipiire ületavad, sageli üleilmsed riskid, mis on kõigile ühised ning seovad kõik üheks, sest lahendused on samuti riigiülesed (Beck, Sznaider 2006).

Teised autorid esindavad kontekstuaalset lähenemisviisi. Selle asemel et otsida universaalseid seletusi või üleilmset makrostruktuuri, on nende jaoks oluline mõista nähtusi nende omas kontekstis (rände puhul nt Massey jt 1998, Glick Schiller, Çağlar 2009). Siin on üks tuntumaid hargmaine käsitlus, kus vaadeldakse sotsiaalset reaalsust riigipiire ületavas võtmes, inimeste ja ettevõtete mitmest samaaegselt tegevuskohast makroregioonideni. Eeldatakse, et hõlmavamate uute analüüsiühikuteni jõuab siis, kui vaadelda hargmaiseid ruume, mis tekivad lähtuvalt sellest, et jagatud sotsiaalse, majandusliku ja teaberuumiga isikud võivad paikneda riigipiiridest sõltumatult, ent siiski moodustada ühiseid „kujutel-



davaid kogukondi“, nagu Benedict Anderson kunagi rahvust mõtestas. Siia kuulub näiteks Alejandro Portesi jt (2003) idee hargmaistest kogukondadest ja Thomas Faisti (2000) käsitus hargmaistest sotsiaalsetest ruumidest. Hargmaiste ruumide käsitluse kõrval on arenenud mitmetasandilise ja -toimijalise valitsetuse käsitlused, eriti Euroopa Liidu valitsemise (Hooghe, Marks 2001) ja demokraatia osas (Nicolaidis 2004).

Kolmandad autorid esindavad metodoloogilist individualismi, mis pakuti metodoloogilise natsionalismi alternatiivina välja juba kriitika esimeses laines 1970. aastatel. Metodoloogiline individualism võtab analüütiliseks alusühikuks üksikisiku ja tema tegevuse ning käsitab sotsiaalseid fakte üksikisikute tegevuse summana (Chernilo 2007: 11). Näiteks ei lähtu võrgustikupõhised käsitlused mitte niivõrd mahutitüüpi territoriaalsest analüüsiüksusest, kuivõrd eeldusest, et teatud huvide või taustaga inimestel on omavahelised sidemed ja nad kasutavad neid eesmärgipäraselt, eeskätt teatud voogude (teave, võim jm ressursid) edastamiseks (vt nt Castells 1996, 1997, 1998). Sellel, majandusteadusest tugevalt mõjutatud lähenemisel on ka omad puudused: nimelt ei anna see teooria olulisi seletusi toimijaid ümbritseva struktuuri kohta ja jätab seletamata ka seosed eri toimijate vahel (Hodgson 2007).

Kriitikute positiivsed programmid erinevad märkimisväärselt. Ühise joonena kipub aga kõrvale jääma riigi mõtestamine. See, et modernsed rahvusriigid pole ainsad inimelu korraldusviisid või et nad ajas muutuvad, ei ütle kuigi palju selle kohta, missugune siis on see suhtelisem ja kontekstuaalsem riik, kuidas tema toimimist mõtestada, mil viisil ta paigutub pakutavatesse uutesse raamistikesse ning suhestub uute mõistetega.

Ükski alternatiivraamistik pole ühemõtteliselt läbi löönud ning kriitikast saaks eeldatavasti tuletada veel mitmeid lisaalternatiive. Riigi (ümber)mõtestamine pole kriitikute huvikeskmes ja seda on pigem vähe käsitletud. Nii tuleb metodoloogilise rahvusriikluse kriitika tähendus riigi mõtestamise jaoks täpsemalt läbi analüüsida ja kujundada tekkivalt aluselt omakorda kriitikat arvestav riigikäsitlus.

Kokkuvõttes on see, mida seniste riigikäsitluste puhul kritiseeritakse, esiteks arusaam, et riik ja ühiskond on kattuvad ja lahutamatu seotud, teiseks, et see toimub modernse riigi vormis, mida võetakse ajas muutumatuna, kolmandaks, et niisugust korraldusmudelit nähakse üldkehtivana kontekstist sõltumatult ja positiivlikult standarditavana. Modernse rahvusriigi ja ühiskonna keskse lähenemise monopoli soovitakse asendada käsitlusega, mis võimaldaks arvestada inimkoosluste ja korralduspraktikate mitmekesisust ning muutuvust ajas.

Kriitika puudutab modernset riiki vaid teatud osas, mida ongi esmalt otsustavalt täpsustada. Alustame riigi mõistest, täpsustades riigi üldisi ja kontekstispetsiifilisi jooni, ning vaatleme modernsuse näitel, kuidas võtavad universaalsed jooned kontekstuaalseid esinemiskujusid. Esimeste järgnevate alapeatükkide rõhuasetus on denaturaliseerimisel ehk riigi mõiste laialiharutamisel, paindlikuks

ja analüütiliseks muutmisel. Edasi liigub tähelepanukese dereifitseerimisele ehk esemestatuse vähendamisele.

#### 4. RIIGI MÕISTE ÜLDINE JA KONTEKSTUAALNE KIIHT

Kõige lihtsamalt võib riiki mõista inimeste vahendina ühiselu korraldamiseks. Veidi täpsemalt on riik riigiaparaadi ja kodanikkonna koostoimes kujunev terviklik või-mukorraldus ühiste eesmärkide määratlemiseks ja elluviimiseks, aga ka vastuolude valitsemiseks, mille põhitunnused on järgmised (Kalev 2011):

- Riik on sidus kogum võimuinstitsioonide, mis on suunatud tervikliku avaliku korra loomisele teatud maa-alal. Institsioonide all mõistetakse siduvaid ja püsivaid inimelu korralduslahendusi, mis ulatuvad lihtsatest tavadest (olla aus või pidada lubadusi) keerukate formaalorganisatsioonide (riigiaparaat) ja reeglistikeni (õiguskord). Selles protsessis kujunevad riigiaparaat ja tema kandepind, ühiskonnaks organiseerunud rahvas teatud maa-alal. Esimest võib nimetada riigiks kitsamas ja teist laiemas tähenduses.
- Riigiaparaadi ülesanne on saavutada kollektiivselt siduvad otsustused ja tagada, et riigi maa-alal elavad inimesed neid täidaksid. Riigi kaudu pakutakse selge ja terviklik mehhanism avalike eelistuste määratlemiseks ning nende vahel valiku tegemiseks. Samuti kujundatakse avaliku võimu taristu, et eelistused ellu viia.
- Riik on suveräänne, st kõrgeim võimuallikas oma maa-alal ja elanike suhtes. Riigiaparaat suudab end kehtestada nii teiste ühiskonna institsioonide (sisesuveräänsus) kui ka välisriikide suhtes (välissuveräänsus). Viimasega kaasneb *de iure* tunnustus rahvusvahelises suhtluses.
- Riik on legitiimne ehk arvestatava osa elanikkonna tunnustatud. Legitiimsusel võivad olla eri alused. Suurem toetus saavutatakse siis, kui tegutsetakse laia kandepinnaga ühiseesmärkide nimel ja pööratakse eri huvidele adekvaatset tähelepanu, ent sagedamini legitimeerib avalik võim end siiski lihtsalt õiguskorrale tuginedes.
- Riigiaparaadi tegevus kujundab avaliku sektori, mis eristub erasektorist tegevuse eesmärkide ja põhimõtete poolest. Avalik sektor määratleb ja viib ellu avalikke huve, kehtestab õiguskorra ning vajaduse korral kasutab jõudu. Samas hoidub riigiaparaat võimalust mööda äri ja kultuuri korraldamast ning eraellu sekkumast. Avalik sektor põhineb institsioonidel, nagu avalik õigus, bürokraatia, maksusüsteem ja taristuvõimu mehhanismid, sealhulgas jõuvahendid. Igal riigiaparaadi sammul peab olema selge õiguslik alus.

Klassikalise modernse riigikäsituse kohaselt iseloomustab rahvast, ala ja suveräänsust avalikku võimu riigi elementidena tihe omavaheline seos. Inimesed kujundavad riigiks ühinedes teatud territooriumil eneseorienteerumise avaliku

ruumi ning samas võtavad ette ühisprojekti, mis seob nad saatusekogukonnaks, nii et riigi edu ja ebaedu kajastub selle liikmete elus. Suveräänsed riigivõimud kujundavad vastastikku suhestudes rahvusvaheliste suhete süsteemi. (nt Zippelius 1999)

Eeltoodud riigi tunnused on suhteliselt universaalsed. Mingit sorti võimukeskuse tegevust inimeste ühiselu korraldamisel leiame nii esimestes riikides tuhandeid aastaid tagasi kui ka tänapäeval ja kõigis vahepealsetes riikides ning ka mitmetel pakutud alternatiivsetel võimukeskustel on need jooned olemas. Kuigi tervikliku avaliku korra loomine ja võimumonopol on enamasti ambitsiooniks, jääb ükskõik missuguse võimukeskuse täielikust kontrollist tavaliselt praktikas vajaka. Üldine on ka teatud suveräänsus, legitiimsus, siduvate otsuste tegemise ja rakendamise võime, isegi kui neid nii selgelt ei eristata ega nimetata.

Samas on kontekstuaalne see kiht, mis iseloomustab üldiste tunnusoonte avaldumisvorme. Riigi toimimine näiteks spetsialiseeritud riigiaparaadi, täpsete piiride, õiguskorra ja osaluse kaudu rahvusvaheliste suhete süsteemis on ajas kõvasti kitsama ulatusega ning demokraatlik kodanikusubjektsus esineb tänapäevalgi vaid osas riikides. Eriti muutuv on see, missugused riigid parasjagu konkreetsetel olemas on ja kuidas nad ühiskondadega suhestuvad. Riikide ja isegi üksnes modernse riigi ajaloo käsitluste arvukus (nt Bendix 1977, Poggi 1978, 1990, Mann 1986, 1993, 2012, 2013, Held 1995, Finer 1997 a, b, c, Raadschelders 1998 jpt) ilmestab kontekstuaalsete joonte mitmekesisust ja muutuvust ajas.

Metodoloogilise rahvusriikluse kriitika keskendubki eeskätt kontekstuaalsele kihile. Kriitika keskmes on modernse riigitüübi võtmine antusena, omalaadse ajaloolise arengu lõpptulemusena, millesse kõik ülejäänud inimelu korraldusvormid lõpuks suubuvad. Niisugust käsitlust riikide ja ühiskondade kindlasuunalisest arengust muutumatu monopoolsuseni ajaloo lõpus nimetatakse moderniseerumisteooriaks.

Moderniseerumisteooria käsitlustes on riikidel ja ühiskondadel selged piirid, korraldusloogika ning struktuur. Tegu on otsekui mahutite, konteineritega (Taylor 2003, Pugh jt 2009). Nende käsitluste viitetaustaks on selgepiirilise rahva ja maa-alaga ühiskonnad, mis on sotsiaalselt ja kultuuriliselt sidusad ning korraldunud moodsateks riikideks. Need on välja arenenud pikema aja jooksul eri järkudena, jõudnud 20. sajandi alguseks kvalitatiivselt uuele tasemele ja seejärel suuresti stabiliseerunud (nt Flora jt 1999).

Moderniseerumisteoorial on hulk lisaeldusi, olgu otsesõnu või vähem teadvustatult. Nii eeldatakse, et aja jooksul toimub ühiskondades tehnoloogiline ja kultuuriline areng, mille käigus varasemad traditsioonilisemad elukorraldusvormid asenduvad moodsamate õiguslike ja lepinguliste või muude vormidega, mis lähtuvad rohkem inimeste vabast valikust ja turust või muust ratsionaalsest raamistikust, samuti paranevad ühendused, mugavused jne. Samuti eeldatakse, et rahvuslus kui modernse rahvusriigi tekke katalüsaator annab teed uutele, üldinimlikumatele kokkukuuluvusloogikatele. Riigivõimult oodatakse sellise progressi soodustamist, modernistlikku ühiskonnainsenerlust.

Moderniseerumisteooria oma klassikalisel kujul vaatleb ühiskondi suhteliselt suletud ja aeglaselt muutuvate süsteemidena, mille toimimist saab seletada väheste põhitegurite alusel. Näiteks Parsons ja Smelser (1956) seletavad ühiskondi nelja allsüsteemi koostoime kaudu: kohandumine (igapäevane toimetulek, majandus allsüsteemina), eesmärgiseade (poliitika ja valitsemine, riigivõim allsüsteemina), lõimumine (sidususe [taas]loomine, kodanikuühiskond allsüsteemina) ning püsivus (elumudelite [taas]loomine, pere, haridus ja usund allsüsteemina). Selliste staatiliste tükide kaudu kujundatavad modernistlik-empiristsitlikud seletused on probleemsed metodoloogiliselt (vt nt Bevir, Rhodes 2010, Bertossi, Duyvendak 2012), ei haaku riigi dünaamikaga ega suuda katta teemasid, mis jäävad suletud konteineri kujundist väljapoole, mille tulemusena on nad empiirilise tegelikkuse seletamisel suhteliselt väheviljakad.

Nagu näeme, toob kriitika selgelt välja moderniseerumisteooria nõrgad küljed ning võimaldab modernse riigi ja ühiskonna näitel eristada riigi mõiste kontekstuaalseid osiseid. Siiski saab lõviosa riigi mõistesse mahutatavast vaid väikeste kohandustega käsitleda modernsest riigitüübist üldisemalt. Nii pole riigi mõiste iseenesest metodoloogilise rahvusriikluse kriitika keskne sihtmärk ja seda saab kindlasuunalise progressi ootustest puhastamisel kriitikat arvestavas riigikäsitluses kenasti kasutada. Samas vajab üldine mõistekäsitus edasiarendamist, selgitamaks, missugustes võtmetes ta võimaldaks arvesse võtta mitmekesisust ja dünaamikat.

## 5. RIIK KITSAS JA LAIEMAS MÕTTES

Riigi põhijoonte vaatlemine tõi juba esile nende sisemise mitmekesisuse. Üks selge erinevus jookseb riigi kui laia, kõikehõlmava nähtuse ning seda korraldava riigiaparaadi vahel. Riigi taastootmisele spetsialiseerunud toimijad moodustavad avaliku võimu tuumiku, samas kui laias mõttes kuuluvad riiki kõik sellega mingil kujul seotud nähtused või siis niipalju, kui parajasti kuhugi tõmmatud piiri sisse mahub.

See haakub klassikalise eristusega „riik kitsamas ja laiemas mõttes.“ Kitsamas mõttes on riik riigiaparaat, avaliku võimu korraldus. Laiemas mõttes on riik rahva ja avaliku võimu koostoimes teatud maa-alal toimiv ühiskond, millega saab siduda pidepunkte looduse eripäradest sümbolite ja identiteetideni. Väljendid „Eesti on metsarohke“ ja „Eesti hääletas otsuse poolt“ näitlikustavad nende kahe tähenduse erinevust, esimene on laiem ja teine kitsam.

Nii on võimalik eristada võimukeskust ja tema mõjuala, kusjuures nende kattuvus ei pea enam olema sajabrotsendiline ega muutumatu, nagu eeldas moderniseerumisteooria. Võimukeskuse mõiste on suhteliselt paindlik, selle ulatus, toimeloogika ja mõjuala võivad varieeruda ning ajas teiseneda. Mõjuala mõiste on laiem kui ühiskond, hõlmates paindlikumalt nii inimlikke, kultuurilisi kui ka ainelisi osiseid. Nii võib mõne võimukeskuse ja mõjuala jaoks olla keskne rahvas, teise jaoks maa-ala, kolmandal keel, neljandal usund, mõni nende kombinatsioon jne ning ka see võib ajas muutuda.

Selle eristuse järgi pole riik käsitletav antusena, vaid teatava territoriaalsusega võimukeskusena, mis teiseneb riigivõimu, kodanike, teiste riikide ja toimijate dünaamikas. Riigivõimu ja laias tähenduses riigi seose nõrgenemine toob kaasa selle, et riik kitsamas mõistes toimib võimukeskusena, mille mõjuvõim võib olla oma formaalsest alast ja ühiskonnast ehk riigist laiemas mõttes laiem või kitsam. Ka rahvusvahelisel tasandil on riigid erineva mõjuulatusega, hoolimata formaalsest õigusvõrdsusest. Üleilmastumine ja hargmaistumine tähendavad sisemist tüüpi suveräänsuse laienemist välismist tüüpi suveräänsuse arvel (vrd Sørensen 2004, Hameiri 2010, Brock jt 2012, Kaley, Jakobson 2013), ent seda on omal moel ka varem olnud (vt nt Inocencio 2014, Parker 2016, Wilson 2016).

Riik põhineb avaliku võimu institutsioonidel, mis tähenduste loomisega (müüdid, rituaalid, rutiinid, õigusnormid) ja tegevustega (õigusnormide rakendamine, võimupraktikad, jõukasutus) ühiskonda korrastavad. Edu selles kujundab riigi elujõu: kas oma füüsilist ruumi (territooriumi) suudetakse arendada järjest sidusamaks ja võimalusterohkemaks sotsiaalseks ja vaimseks ruumiks. Inimese seos riigiga põhineb kodakondsusel: poliitilisel ning õiguslikul sidemel, mille kaudu määratakse vastastikused õigused ja kohustused. Riigil on ka kuvandiline mõõde: märgid või muud jooned, mis on olulised riigiidentiteedi seisukohalt (Kaley 2009).

Lisaks riiklikule mitmekesisusele suhestub riik ka teiste riikide ja muude toimijatega riikide- ehk rahvusvahelisel arenil, kus üldjuhul püütakse toimida strateegiliselt, kujundades liitlassuhteid ja vastandumisi. Ka siin pole riik ühemõtteline tervik, vaid toimijatel võivad olla erinevad huvid, suhted jm. Samas on siin olemas ka ühese ametliku toimimise võimekus (nt Manea 2007). Käsitleme seda allpool täpsemalt konstruktivismina rahvusvahelistes suhetes (Wendt 1999).

Ent tänapäeva maailmas pole sugugi kõik ühetaoliselt rahvusriiklikesse ühiskondadesse standardiseeritud. Riikidevahelise rände tõttu tekivad migrantide kogukonnad, kes sageli säilitavad sideme päritolumaaga ja tekitavad piiriüleseid ruume. Seda on võimendanud üleilmastumine, kahanevad geograafilised piirangud ja suurenev inimeste võime seda muutust kasutada, kujundades endale individuaalsemaid eluteid, mis on sageli hargmaised, pidepunktidega paljudes riikides (vt nt Kivisto, Faist 2010). Hargmaised on ka paljud ettevõtted ja vabaühendused ning inimesed nendes.

Riigidki pole lähemalt vaadates standardsed rahvusvaheliste suhete süsteemi ühikud, mis katavad kogu maakera. Mõned maailma piirkonnad, nagu Somaalia, Afganistan või Lääne-Aafrika, aga ka Euroopa Liit on osalt korraldatud teistel viisidel kui modernne riik. Lisaks läbikukkunud riikidele on olemas nõrgad riigid, kes on üleilmastumise objektid, mille valitsustel on pigem elluviija kui otsustaja roll. Ka võimekatest riikidest läheb osa üleilmastumisega kaasa ja püüab seda enda huvides kasutada, teised vastustavad üleilmastumist, panustades suveräänsuse kindlustamisse (vt ka Sørensen 2004). Ühe riigimudeli asemel leiame täpsemal vaatlusel mitu, mudelite üldkehtivus ja endastmõistetavus hägustub või kaob.

Riigi kitsamas ja laiemas mõttes eristamine eeldab ka, et neil võib olla ajas vähemalt mõnevõrra erinev dünaamika ja vastastikune suhestumine. Seda ka nüüdisoludes näeme.

Riik laiemas mõttes saab muutuda piiride kergema läbitavuse, inimeste rände ja liikuvuse, piiriülese tegevuse laienemise, mitmete võimukeskuste mõjuvõimu tekkimise, piiriülese iseloomuga väljakutsete (keskkonnamured, nakkushaigused jne) ning teiste sarnaste arengusuundumuste kaudu, mis tugevdavad seoseid teiste riikidega ja vähendavad eristuvust. Need arengud on eriti nähtavad äri, side ja veonduse valdkonnas ning Euroopa Liidu piirkonnas. Riiki laiemas tähenduses saab denaturaliseerimiseks käsitleda ühe võimaliku ning tänapäeval tõenäoliselt levinuima toimepiirkonna ja viitetaustana teiste seas. Riigi laiemas mõttes ulatus võib ajas muutuda, see on nii juba käsitluses, kus riik on pidevalt taastoodetav mahuti või konteiner (nt Lefebvre 2003, Taylor 2003, Pugh jt 2009, laiemalt Ferguson, Mansbach 2004, 2008). Toimub ühisruumi sihikindel taastootmine riigivõimu poolt ja selle käigus võivad mahuti piirid muutuda.

Riigis kitsamas mõttes saab tekkida muutusi riigiaparaadi võimumonopolis ja tegevusulatuses. Ühelt poolt saab riigivõim korraldada rohkem küsimusi oma piiridest väljaspool, laiendades oma mõjuulatust, ent mõistagi on ka teistel valitsustel tegevusvõimalusi selle riigi sees, nii et kogutulem võib olla ka negatiivne ning suureneb asümmeetria riikide tegeliku suveräänsuse osas (Sørensen 2004, Kalev, Jakobson 2013). Avatumad piirid tähendavad ettevõtete ja kodanikuühenduste piiriüleseid võimalusi ning ka inimesed võivad kujundada hargmaiseid jt tegevusjooni, mis samuti vähendavad avaliku võimu monopoli ühe riigi piires. Samas võivad riigid koguda oma suveräänsust teatud löikudes kokku, et rohkem tegelikku mõju omada, nagu toimub Euroopa Liidus. Sõltumata erinevustest kalduvad need arengusuundumused vähendama kitsamas ja laiemas mõttes riigi ühest seotust.

Sellises lähenemises kaob märkimisväärne osa naturaliseeritusest, sest riigivõimu ja riigi kui ühisruumi arengusuundumused võivad olla mitmeti erinevad, ehkki nad jäävad eeldatavasti suuresti vastastikku suhestuma. Niisugune vaade ei vaja Ohmae (1995) laadset riikide kadumise ennustust ega Becki ja Schneideri (2006) laadset kosmopolitismi normatiivi, vaid on paindlikum ja võimaldab erinevaid täpsemaid lähenemisi.

## **6. RELATSIOONILISUS: TOIMIJATE JA SUHETE MITMEKESISUS NING KOOSTOIME**

Toimijate suhestumise võtmes võimaldab eelnevat süvendada ja riigikäsitlust edasi denaturaliseerida relatsioonilise käsitluse kasutamine. Relatsioonilisel lähenemisel on eri esinemiskujud ja rakendusvaldkondi, ühisjoon on see, et ei keskenduta asjadele, vaid suhetele nende vahel (Emirbayer 1997, Depelteau 2018, Vetik 2019). Ka radikaalsusastmed erinevad, siinkohal lähtun mõõdukast relatsioonilisusest, mis

ei absolutiseeri ei nähtusi (asju) ega suhteid, vaid mõistab neid vastastikku konstitueerivana, seejuures kontekstis ja ajas muutuvana.

Relatsioonilises käsitluses tekib riigi mõtestamisel küsimus, missugused suhted on selle toimimisel kesksed. Näiteks Michael Mann (1978, 1993, 2012, 2013) on analüüsinud riigi ajalugu sõjaliste, poliitiliste, ideoloogiliste ja majanduslike võimuhete koostoimes vormuvate mitmesuguste esinemiskujudena, polümorfsete kristallisatsioonidena. Mõistagi saavad nii suhted, nähtused kui ka nende seostumine võtta riigiseletustes väga erinevaid kujusid. Willke (1992) käsitleb riiki polükontekstuaalsena: riigivõimu strateegiad kujunevad ja rakenduvad eri kontekstides, saades erinevat tagasisidet ja võttes eri kujusid.

Iseenesest on juba eespool käsitletud riigi kitsamas ja riigi laiemas mõttes analüütiline eristamine ja vastastikku suhestamine relatsiooniline. Selles võtmes leidub arvukaid riigivõimu ja kodanike suhete ning nende teisenemise käsitlusi, seda nii eri võtmetes kui ka foucault'likus võtmes valitsetavus ja autoritaarne liberalism (nt Dean 2007, 2010), neurootilised kodanikud (Isin 2004) ja kodaniku-teod (Isin, Nielsen 2008), managerialistlikult kodanikke suunav riik (Newman, Clarke 2009), biopoliitika (Agamben 1998, 2008), järeldemokraatlik pööre (nt Crouch 2004, Papadopoulos 2013, Blühdorn 2013), digipöördega kaasneb uuel tasemel jälgimise, andmebaaside riskasutuse ja valikulise pistelise sekkumisega uue tugevuse omandav riigivõim (nt Bigo jt 2019). Need mitmesugused käsitlused rõhutavad riigivõimu suuri võimalusi suhete määratlemisel, ent mõistagi määratlevad teised toimijad selle osas oma positsiooni ja strateegiad.

Samuti käsitletakse riigivõimu ja ühiskonna teatud institutsioonide või joonte vastastikust seotust. Nii teeb näiteks oma uues raamatus üks tuntumaid metodoloogilise rahvusriikluse kriitikuid Andreas Wimmer (2018), kelle kohaselt saab rahvusriikluse ülesehitamise edukust analüüsida kirjaoskuse (omalaadne kodanikupädevuse näitaja), raudteevõrgu (taristu), vabauhingute arvu (kodanikuühiskond) ja keeleühtsuse (standarditus, ühisidentiteet) kaudu. Küllalt sarnaselt käsitlevad Brock jt (2012) riikide haprust riigivõimu ja ühiskonda iseloomustavate põhitegurite kaudu, lisades välistoimijate mõju. Niisugused käsitlused on küll suhteliselt lihtsakoelised, ent käsitlevad riigivõimu suhestatult ühiskondliku ja rahvusvahelise kontekstiga ning arvestavad kohati ka ajamöödet jt kontekstitegureid.

Süvitsi lähevad riigivõimu eri tahkude sisevasturääkivuste ja valikutelgedes käsitlused, näiteks bodiniliku jagamatu ja althusiusliku suveräänsuse konkurents (Inocencio 2014), suveräänsuse eri mõõtmete eri kiirusega teisenemine (Sørensen 2004, Kalev, Jakobson 2013), kodakondsuse apooriad riigivõimu ja kodanike suhetes (Guillaume, Huysmans 2013, Kalev, Sinivee 2017, Kalev, Jakobson 2020), riik rahvusvaheliste suhete toimijana (Wendt 1999), julgeolekustamine selle eri mõõtmetes (Buzan jt 1998, Bigo jt 2019) jpt. Need jäävad aga suuresti vaadeldava suhte keskseks.

Üldistavama relatsioonilise vaate riigile pakub Frödin (2012), kes põimib relatsioonismi ja uusinstitutionalismi, mida käsitleme hiljem eraldi. Inimesed



loovad institutsioone, omistades neile kollektiivselt selliseid funktsioone või staatusi, mis pole neile esmaselt omased, määratledes näiteks paberitükki rahana või teatud inimest presidendina. Seega on institutsioonid olemas vaid niipalju, kui nad on sotsiaalsetes suhetes süsteemselt aktiveeritud. Samas iseloomustab juba olemasolevaid institutsioone küllalt suur püsivus, mis inimtegevusi võimaldab, piirab ja tähendusega varustab.

Frödin kasutab riigi toimimise seletamiseks mõisteid „tegevusvaldkonnad“ (*transaction domains*) ja „valdkonnakonsensus“ (*domain consensus*). Tegevusvaldkond on üldiselt omaksvõetud olukorra mõistmine, mille kohaselt peetakse teatud tegevusloogikat sotsiaalselt aktsepteeritavaks, nii erinevad näiteks tegevusloogikad poodleja, lapsevanema ja töötajana. Valdkonnakonsensus tähistab teatud tegevusvaldkonna ühiskondlikku tunnustamist ja selle loogika järgimist, näiteks organisatsioonis adekvaatselt toimimist.

Valdkonnakonsensus iseloomustab ka toimivat riiki ja on eelduseks valitsetusele, see tähendab nii formaalsete kui ka mitteformaalsete institutsioonide kaudu tegevuste koordineerimisele ja sobitamisele, millest avaliku võimu institutsioonide tegevused on üks osa. Riik on valitsetusrežiim, milles eri tegevusvaldkonnad on suhestatud eriomases institutsioonilises mustris. See saab esineda rohkemates ja vähemates küsimustes, olla sügavam või hõredam, vastavalt sellele saame rääkida riigi tugevusest või nõrkusest kui valmidusest ühiselt tegutseda ja valitsemises kaasa lüüa (Frödin 2012: 277–284).

Vaatleme veidi täpsemalt bourdieulikku ja strateegilis-relatsioonilist käsitlust, millest esimene võiks olla abiks üldistamisel ning teine süvenemisel. Bourdieuliku lähenemise kohaselt saab ühiskonda vaadelda väljade kaudu. Väli on Bourdieu (2003) käsitluses igasugune teatava korrastatusega diskursuste ja praktikate ruum, kus toimub väitlus ja konkurents ning luuakse tähendusi, mis on aluseks praktikatele. Väli kuulub inimliku tähelepanu ja muutmiskaalutluse alasse, arutelumaa- ilma, erinevalt parasjagu endastmõistetavana võetavast (tausta)keskkonnast (vt nt Hay 2007). Väli võib olla mitmel tasandil, kitsamad on laiema alaväljad.

Iga küsimuse üle on võimalik arutleda, ent korraga on tähelepanu all vaid osa neist. Küsimus muutub päevakohaseks, kui selle üle tekib avalik väitlus, st valitsevat arusaama (ortodoksia) vaidlustatakse (heterodoksia). Siis tekib antud küsimuse või küsimuste ringi ümber väli, kus konkureeritakse tegelikkuse avaliku (valitseva) tõlgenduse pärast. Kui teemast tekib jälle üldiselt jagatud arusaam (doksia), kaotab aruteluväli ajakohasuse ja muutub uuesti punktiks, kus kehtestatud loogikat võetakse endastmõistetavana, osana taustamaailmast.

Ka riiki saab vaadata väljana või väljade kogumina (kõrgema taseme väljana), mida ortodoksiana suunavad valitsevad käsitlused ning millele konkureerivad rühmad esitavad heterodoksseid vastukäsitlusi, püüdes valitsevasse positsiooni jõuda. Mõistagi on riik väga ulatuslik ja abstraktne tähendusväli, mida struktureerivad käsitlused on väga laiahaardelised ning mis jaguneb paljudeks alaväljadeks ja sisaldab eeldatavasti ka teatud doksa tüüpi elemente.



Käsitluste taga on eri positsioonides toimijad ja keegi neist on sellel väljal valitsevas positsioonis. Eeldatavasti püüavad valitsevad eliidid, sh riigivõimu eliit või valitsev poliitiline ja ühiskondlik laiem koalitsioon, oma positsiooni hoida, vastueliidid aga seda eri võtmes muuta. Seega tekib riigi sisu erinevate toimijate ja käsitluste koostoimes, konkurentsi ja koostöö kaudu ning on pideva muutuste potentsiaaliga hetketasakaal riigi väljal ja selle alaväljadel.

Niisugust lähenemist saab riigi võtmes süvendada strateegilis-relatsioonilise riigikäsitluse (nt Jessop 1990, 2013, 2016, Hameiri 2010) abil, mis mõtestab riigivõimu ja ühiskonda, rahvusvahelist ja kohalikku tasandit sealsete mitmekesiste toimijate koostöö ja konkurentsi kaudu, pidevalt muutuva suhtekobarana. Lisaks toimijatele suhestuvad ka arusaamad, võimu- ja õigustamisalused. Toimub pidev ühiskonna- ja riigikujundusprojektide (toimijate olukorrasetuste ja eesmärgiseadete) konkurents, mille iga ajahetke koondtulem tähendabki riigi sisu.

See aitab seletada isegi jõulise ja selgesihilise rahvusvahelise sekkumise kohatist takerdumist, tulenevalt rahvusvaheliste ja riiklike toimijate liitlassuhete ja vastandumiste tekkimisest, mille käigus algsed eesmärgid teisenevad (Hameiri 2010). Siin on olulised toimijad kui autonoomsed, loominguilised ja strateegiliselt (ümber)positsioneeruvad poliitikaosalised, kes loovad mitmekesiseid suhteid ja suhtemustreid.

Strateegilis-relatsioonilise käsitluse võtmes võib riiki mõista pidevalt muutuva, ent samas igal ajahetkel mingil viisil korrastatud sotsiaalse suhte ja praktikana. Riiki saab analüüsida riigivõimu teostamisena, mis on institutsiooniliselt ja diskursiivselt vahendatud tulem muutuvatest jõusuhetest, millega püütakse mõjutada riigi (*polity*), poliitika (*politics*) ja poliitikakujundamise (*policy*) vorme, eesmäärke ja sisu spetsiifilistes konjunktuurides ehk laiema loodusliku ja ühiskondliku keskkonnaga seotud võimaluste ja piirangute muutuvast segust (Jessop 2016: 53). Täpsemalt mõtestab Jessop riiki kuue mõõtme kaudu, millest kolm on vormilised ja kolm sisulised. See on avatud järgnevas tabelis.

Mööde	Määratlus	Olulisus strateegilis-relatsioonilise käsitluse jaoks	Kriisisuundumused
<b>Kolm vormilist mõõdet</b>			
Esindamise viisid	Annavad ühiskondlikele jõududele ligipääsu riigi-aparaadile ja selle võimekusele	Ebavõrdne ligipääs riigile  Ebavõrdne võimekus riigile distantsilt vastu seista	Esindamise kriis
Artikuleerimise (liigendamise) viisid	Riigi tasandite ja harude institutsiooniline arhitektuur	Ebavõrdne võimekus kujundada, langetada ja rakendada otsuseid	Institutsioonilise integratsiooni kriis

Mõõde	Määratlus	Olulisus strateegilis- relatsioonilise käsitluse jaoks	Kriisisuundumused
Sekkumise viisid	Sekkumise viisid riigis ja sellest laiemalt	Sekkumise eri kohad ja mehhanismid	Ratsionaalsuskriis
<b>Kolm sisulist mõõdet</b>			
Riigi ühiskondlik alus	Institutsionali- seeritud ühiskondlik kompromiss	Ebavõrdset jaotuvad ainelised ja sümbol- lised vastutulekud elanikkonnale, kind- lustamaks toetust riigile, riigiprojek- tidele, kindlatele poliitikasuundadele ja hegemoonilistele visioonidele	Võimubloki kriis  Rahulolematus era- kondade ja riigiga  Kodanikurahutused, kodusõda, revolutsioon
Riigiprojekt	Tagab riigi operat- sioonilise ühtsuse ja tegevusvõimekuse	Ületab ühtse riigisüsteemi ebatõenäolisuse riigi ametkondade ja ametikandjate sihistamisega	Legitiimsuskriis
Hegemooniline kujutus (visioon)	Määratleb riigi iseloому ja eesmärgid laiema ühiskondliku format- siooni mõttes	Pakub riigile legitiim- sust ühiste hüvede edendamise võtmes jne	Hegemooniakriis

**Tabel. Riigi mõtted strateegilis-relatsioonilises käsitluses.** Allikas: Jessop 2016: 58

Kokkuvõtlikult võimaldab relatsiooniline käsitus pöörata suuremat tähelepanu riigi suhtekontekstile kitsamas ja laiemas mõttes. Nii saab täpsemalt vaadata nii võimu- kui ka ühiskonna-, nii sise-, välis- kui ka hargmaiseid toimijaid, nende arusaamu ja strateegiaid, vastastikust suhestumist jm.

Samas jääb suhteliselt üldisele tasemele toimijate ja laiemate arusaamade kujunemine ja muutumine, mida sageli mõtestatakse struktuursetest teguritest lähtudes, nagu võimusuhted, süsteemi taastootmise vajadused jm. Arusaama toimijatest kui mõtlevatest, eelistusi ja suhteruumi ümberkujundavatest osalistest ning riigivõimu sisutaotlustest ja võimalustest toimijaid nende saavutamisse kaasata aitavad süvendada konstruktivism ja institutsionalism, mida järgnevalt käsitleme.

## 7. KONSTRUKTIVISM: JAGATUD JA MUUTUV RIIGISISU

Konstruktivism keskendub sellele, kuidas inimesed maailma mõtestavad ja sellest lähtudes oma tegevusi kujundavad. Oma põhiosas on riik ja sellega seotud nähtused sotsiaalsed. Sotsiaalsetel ja poliitilistel nähtustel pole sisemist tähendust ning neis ei sisaldu vahendeid esindada end diskursuse tasandil. Kuidas neid diskursiivsel tasandil mõtestatakse, sõltub täielikult sellest, kuidas erinevad ühiskondlikud ja poliitilised toimijad neid konstrueerivad. Toimijad paiknevad eriomases institutsioonilises kontekstis, kannavad teatud traditsioone ning satuvad sageli valikute (dilemmade) ette, millele nad püüavad vastata, konstrueerides sotsiaalseid ja poliitilisi nähtusi teatud viisil. (Bevir, Richards 2009, Bevir 2010, Sørensen, Torfing 2017)

Riik võib koosneda intersubjektiivsetest sätumustest praktikatest. Need praktikad on tähenduslikud selle poolest, et nad sisaldavad toimijate kavatsuslikkust, uskumusi. Riik on kogum selliseid praktikaid ega ole monoliitne. Riiki kitsamas mõttes võib iseloomustada eliidinnarratiivide, ratsionaalsuste ja traditsioonide/vastupanu kaudu, mis avalduvad riigiparaadi igapäevategevuses. (Bevir, Rhodes 2010) Riik laiemas mõttes on selles käsitluses nii lai mõiste, et teda on otsustarbekas vaadelda kitsamate lõikude kaudu või üldistatult.

Üldistatud vaates võib riiki mõista diskursusuniversumina, omalaadse ühise metadiskursusena (nt Steinberger 2015). Sellise tähendusruumi struktureerimises on keskne roll riigiinstitutsioonidel (vt Giddens 1985, Elias 2007, Mann 1993, Rae 2002, Bourdieu 2003, Kalev 2009), kes saavad elanikele korrastavaid signaale, mis ühelt poolt peaksid suurendama sidusust, ent teisalt kindlustama ka nende ja neid mehitavate eliitide juhtasendit ja vaimset ülemvõimu (hegemooniat) ühiskonnas. Oma visioonist lähtudes püütakse korrastada teatud vaimne, sotsiaalne ja füüsiline ruum, kujundades ümber selle iseloomu (vt nt Lefebvre 2003, Taylor 2003).

Näiteks on Rae (2002: 21–46) järgi (riigi)identiteediloo protsess, mille keskmes on võim, eriti sümbolvõim. Identiteedid loovad toimijate ja struktuuride vastastikmõjus huve ja tegevusi. Nad on poliitiliste praktikate tulemus ning saavad nende kaudu ka taastoodetud, nii on identiteedid ühtaegu poliitilise tegevuse lähetekohaks ja tulemiks. Riigiidentiteedi konstrueerimine on vastastikku loov suhe, milles kultuurilised struktuurid on toimijate praktikate ja kogemuste tulemiks ning omakorda kujundavad toimijate identiteete ja ootusi ning vahendeid, millega toimijad püüavad oma eesmärgi saavutada. Riigiliidid kasutavad kultuurilisi ja sümbolilisi ressursse, et ühisidentiteete riigis ümber kujundada ja uuesti luua.

Mõistagi pole riigiinstitutsioonid monoliitne tervik, vaid teatud määral seotud kogum institutsioone, mille sujuvam või takerduvam ja koostöisem või konfliktsem koostoimimine annab riigivõimu sisu antud ajas ja kohas. Samuti pole riigivõimu signaalid ainsad, igal ajahetkel võistlevad eri ühiskonnarühmad ja jõud riigiparaadi mõjutamise ja mehitamise üle. Riigiinstitutsioonide tegevusjooned erinevad ja võivad ajas ka küllalt palju muutuda. Samas on igal ajahetkel mingil tasemel riigivõimu struktureeriv mõju riigile laiemas mõttes olemas, niikaua kui

riik toimib. See haakub luhmanniliku süsteemiteooriaga: (all)süsteem peab olema võimeline ennast taastootma ja uuendama, muidu ta laguneb.

Üldjoontes samast loogikast lähtub konstruktivism rahvusvaheliste suhete mõtestamisel, mis aga lisaks püüab ühendada toimijate arusaamade mitmekesisuse ja muutuvuse ning riigi välispoliitilise tegevusjoone suhtelise terviklikkuse. Näiteks Alexander Wendt (1999) mõistab riiki jagatud teadmuse/diskursuse struktuurina, mis võimaldab inimestel rakenduda institutsionaliseeritud ühistegevusse. See vajab ideed ühise tegevuse struktuurist, teatud ühiseesmärkidest ja/või huvidest, samuti ühistegevust institutsionaliseerivat otsustamisstruktuuri, mis on toimiv (tsentraliseeritud) ning mille rollid on juhtide, ametnike ja allujate poolt omaks võetud, ning tegevuse legitimeeritust ühistegevusena: inimese tegevust riigiteenistuja rollis nähakse riigi tegevusena (ametnik menetleb, sõdur tapab jne). Samal ajal on riik organisatsiooniline toimija, millel on suveräänsus ja organiseeritud vägivalda monopol, mille vorm kujuneb suhtes ühiskonnaga, mida ta valitseb poliitilise võimu struktuuri kaudu. Riigid on olnud olemas enne riikide süsteemi ning mitmed riikide olulised jooned on n-ö süsteemieelsed, st mitte süsteemipõhiselt konstrueeritud.

Riigi (rahvuslikku) huvi võib mõista instrumentaalse ja teistega suhestatud uskumusena, kuidas oma vajadusi täita. Ühelt poolt lähtub see küsimustest, millele iga riik peab paratamatult vastused leidma: füüsiline säilimine, autonoomia, (majanduslik) heaolu ning kollektiivne enesehinnang. Teisalt on vastuste sisu sotsiaalselt konstrueeritud. Huvide määratlemine ja teostamine toimub kontekstuaalselt, suhestatult spetsiifiliste olukordade ja teistega ning on seega kultuuripõhine. Nende kahe koostoimes suudavad riigid luua püsivamaid kooslusi ning internaliseerida nendesse sobivaid käitumismalle ja väärtusi. Sarnaselt inimeste kooslustega pole need kuidagi lõplikud, vaid muutuvad, ent võivad olla teatud aja suhteliselt püsivad.

Vastupidisest lähtekohast jõuab samasse loogikasse teabesõdade käsitus, mis keskendub küsimusele, kuidas riiklust vaimses plaanis rünnatakse. Teabesõda nähakse toimuvat n-ö virtuaalobjektide üle, milleks on igasugune püsivam inimeste loodud kognitiivse ruumi element, mis suudab tulemuslikult tõendada oma tegelikkust ja usutavust, programmeerida tulevikukäitumist ning blokeerida selle alternatiive. Neid püütakse koondada endale sobivaks kognitiivseks süsteemiks (Potšeptsov 2009).

Teabesõja ründeobjektid pakuvad mõnevõrra täpsema vaate riigisisule kui konstrueeritavale nähtusele. Kokkuvõtlikult rünnatakse 1) riigiinstitutsioonide strateegilise enesepositsioneerimise, eesmärkide püstitamise ja elluviimise ning süsteemse tegutsemise võimekust, olukorra kontrolli ja poliitikate tabavust; 2) levinud inimeste, sealhulgas võimueliidi samastamismehhanisme, sealhulgas väärtusi, minevikutaju, rahvuslikke samastamismehhanisme; 3) inimeste, sealhulgas võimueliidi arusaama enda subjektsuse parameetritest, sealhulgas võimukorralduse mehhanismist ja igapäevapraktikate adekvaatsest raamistikust,

enesehinnangut tööalase ja sotsiaalse edu mõttes; 4) riigiinstitutsioonide legitiimsust, sealhulgas toimiva sotsiaalse tugivõrgustiku säilitamise võimekust, uudiste andmise ja kõitvate signaalide edastamise võimekust ning tagasiside kogumise võimekust (Potšeptsov 2009).

Riigi kui riigeliitide juhitava, ent tervet laiemas mõttes riiki haarava tähendusloome ja dünaamika käsitlus väärib täpsustamist selles osas, et mitte iga mõte ega algatus ei tee tegelikkust kohe ümber (sellealane vaidlus on Eestis võtnud üllatavad mõõtmed, vt Raud 2019). Inimese mõjutatud, kultuurilise või ühiskondliku maailma nähtused, sh riik, on mitmekihilised ja nende mõistmiseks on otsustavaks kihte eristada. Hea näide on raha. Kuigi metalli- või paberitükid on füüsiliselt olemas, saavad nad rahaks siis, kui inimesed laialdaselt neid selleks peavad, see tähendab füüsilisele objektile antakse lisatähendus. Lihtsalt metalli- või paberitüki olemasolu ei tee seda kuidagi rahaks. Ent samavõrd ei piisa sellest, et üks inimene peab või ei pea mingit füüsilist eset rahaks. Oluline on laialdane, intersubjektiivne ühisarusaam (just see ainealine nähtus on raha ning seda saab kasutada sellistel viisidel ja sellise väärtusega) ning sellest lähtuv tegutsemine (Hay 2016, vt ka Searle 1995).

Riik on sotsiaalselt konstrueeritud nähtus, ent see ei tähenda, et tal füüsilised pidepunktid puuduksid või et kellegi subjektiivne kujutus või soov on kohe riik. Riik on ka maa-, mere- ja õhuala, avaliku võimu institutsioonide hooned, ametlikud sümbolid, teedevõrk ja palju muud käegakatsutavat ning millegi juurde- või äramõtlemine seda füüsilist kihti ei muuda. Isegi kui kõik eestlased mõtleksid, et Lääne-Paapua on Eesti osa, ei muudaks ainuüksi see füüsilist tegelikkust. Küll võib mõtlemise muutumine mõjutada füüsiliste objektide kasutust, näiteks hoonete või teede mitmekesisem kasutamine.

Riik on ka intersubjektiivne konstruktsioon, see tähendab laiema hulga inimeste poolt parajasti omaks võetud arusaam, millel on pidepunkte ka füüsilises tegelikkuses (hooned, piiripunktid, ametnikud vm). See, kui mõni inimene mõtleb intersubjektiivse tasandi nähtustest kuidagi teisiti, näiteks EL-i, USA, Venemaa vm agentide või käpiknukkudena, juutide ja vabamüürlaste üleilmse vandenõuna, kodanluse teenrina vm, ei muuda veel intersubjektiivse tasandi tähendust – selleks peab vastava arusaama üldiselt omaks võtma, mis eeldab vähemalt teatud kogemuslikku kinnitust.

Intersubjektiivsed arusaamad võivad muutuda ja muutuvadki ajas, nagu ka füüsilised pidepunktid, ent mis osas, kui palju ja kui ruttu need muutuvad ning kui stabiilsed need on, on kontekstuaalne. Igal ajahetkel on suur osa intersubjektiivsust suure tõenäosusega stabiilne, aga olemas on ka muutusepotentsiaal. Seega on riigisisu konstrueerimine mitte ainult toimijate, suhete ja tähenduste rohke ning dünaamiline, vaid ka teatud intertsi ja füüsiliste pidepunktidega protsess.

## 8. UUSINSTITUTIONALISM JA METAVALITSETUS

Eelnenud käsitude abil saab riigi mõiste nii denaturaliseerida kui ka derefitseerida. Jääb veel küsimus, kuidas käsitleda olemasoleva tähendusloome ja toimijate koostöö edasiviivat mõjutamist, sest riigi mõiste ei saa olla lihtsalt kirju, mitmekihiline ja kirjeldav, vaid peab teatud viisidel mõtestama ka riigiaparaadi endiselt olulist rolli selles kirjususes ning eriti aktiivsete tegevustega olukorra muutmise katseid.

Ka mitmekesisuse ja dünaamika ning hegemoonia ja inertsii pingeväljal on võimalik eesmärgistatud riigijuhtimine. Selle seletamiseks on hulk võimalikke käsitusi, mille seast on viimastel kümnenditel tõusnud esile uusinstitutionalism, mida kajastas ka eelnevustatud Frödini käsitus<sup>5</sup>. Uusinstitutionalism pakub nii ühte võimalust eri lähenemiste kooskäsitlemiseks kui ka teatud rakendustes pidepunkti algatusvõimelise, proaktiivse tegevusjoone kujundamiseks.

Institutsiooniteooria ehk institutsionalism vaatleb, kuidas korrastatuseleendid (institutsioonid) kujundavad inimtegevust ja inimtegevus kujundab institutsioone (korrastatust). Korrastatust võib käsitleda väga erinevalt, ent mingil kujul peavad institutsionalismi eri suunad seda võimalikuks ja eesmärgipäraselt mõjutatavaks.

Ehk kõige otsekohesem on selles nn vana institutsionalismi käsitus, kus rõhuasetus on õiguslikult määratletud avaliku võimu institutsioonidel, nende pädevusel, suhtel ja tegevusel. Teatud määral on vana institutsionalismi mõiste lihtsustus, sest kajastab vähemalt pooleteise sajandi pikkust arengut, mille ühes otsas on hegellikus vaimus riigi kui inimkonna kõrgetasemelise korraldusvormi käsitus koos seotud filosoofiliste ja kõlbeliste ootustega, keskpaigas 19. sajandi teisel poolel ja 20. sajandi alguses tsiviliseeritud demokraatia väljaarendamise eetos ning lõpuotsas kõlbelistest ootustest puhastatud õiguskeskne formaliseeritud käsitus (vt Bevir, Rhodes 2010).

Viimases, steriliseeritud vormis vana institutsionalism taandus Teise maailmasõja järgseil kümnenditel loodusteadusi matkida püüdvate poliitikateaduse suundade survele. Et aga viimased ei suutnud riigisüsteemi toimimist ega isegi paljusid selle sidustahke kuigi edukalt seletada, hakkasid tugevnema uusinstitutionalismi voolud. Uusinstitutionalism jagab vanaga huvi laiema korrastatuse suhtes, ent püüab formalismi ja steriilsust vältida. Samas on selles üsnagi erinevaid võtmeid.

Olulisimad uue institutsionalismi voolud on ajalooline, ratsionaalse valiku, sotsioloogiline ja diskursiivne institutsionalism. Ajalooline institutsionalism keskendub sellele, kuidas lisaks reeglitele mõjutab valdkonna või organisatsiooni arengu kontekst seda, kuidas kaldutakse reegleid tõlgendama ja õigusvaba ruumi sisustama, üldistatumalt hõlmab see ka rajasõltuvust ja strateegilisi ümberlülitusi

<sup>5</sup> Samas pole uusinstitutionalism ja relatsionalismi ega ka strateegilis-relatsioonilise käsitluse sidumine sugugi ühemõtteline, vt nt Jessopi (2014) ja Hay (2014 a,b) mõttevahetus. Ka teisi käsitusi saab nii suhestada ja otsida haakuvuspunkte, nagu siinses artiklis, ent sama võimalik on otsida pingekohti ja arutleda nende üle.

jpt pidepunkte. Ratsionaalse valiku institutsionalismis mõjutab seda ratsionaalne kalkuleerimine ja strateegiline käitumine, sotsioloogilises institutsionalismis toimijate vastastiksuhted ja keskkonda sobiva käitumisjoone kujundamine, veidi sarnaselt relatsioonilise lähenemisega. Diskursiivse institutsionalismi tähelepanukeskmes on tähendusloome, juurdunud müüdid õigest ja valest jne, mida käsitlesime konstruktivismi juures, ent mis siin seotakse selgemalt korrastatuse loomise ja vähendamisega. (Hall, Taylor 1996, Thelen 1999, Schmidt 2006)

Uusinstitutatsioonism mõtestab valitsemisinstitutsiooni kodanike mitmetähenduslike, eripalgeliste ja ajas muutuvate eelistuste ja tegevuste ühildamise mehhanismina. Toimiv institutsionaliseerumine ei tähenda üksnes riigiaparaadi formaalsete ülesannete ladusat täitmist, nagu hästi üldistada keskmise valija eelistusi ning vastu võtta ja rakendada seadusi. Lisaks peab riigivõim suutma edastada ühiskonna alusväärtustega haakuvaid korrastavaid sõnumeid ja saavutama piisava tagasiside suhetes kodanikega. Valitsemine toimib tunduvalt peremini, kui inimesed tulevad selle eesmärkide ja praktikatega valdavalt kaasa. Valitsemise tulemuslikkus sõltub kasvavalt kodanike kiirest täpsustavast tagasisidest, kas asjad liiguvad õiges suunas, see peab sageli olema vastastikusel ja lihtsam, kui eeldavad klassikalised formaalsed institutsioonid ja protseduurid.

Kõige selgema praktilise kuju on niisugune käsitlus saanud riigikeskse metavalitsetusena (vt Bell, Hindmoor 2009, vt ka Kooiman 2003). Selles lähenemises rõhutatakse inimestes ja ühiskonnas peituvat energia väärimist, väga erinevate toimijate, mõtte-, korraldus- ja juhtimisviiside jm positiivsesse koostoisemesse panekut. Hierarhia ja turuloogika kõrval rõhutatakse partnerlust ja demokraatlikku kodanikusubjektsust, mida riigivõim soodustab ja koordineerib.

Metavalitsetuses on senisest avatumate riigiinstitutsioonide eestvedamisel ja koordineerimisel toimuvasse valitsemisse kaasatud eri toimijad ning nendest moodustuvad võrgustikud, mida valitsus koordineerib. Selle üks osa on metavalitsetus ehk „reguleeritud isereguleerumine“ – käsitlus, mis rõhutab riigivõimu rolli interaktiivsete poliitiliste koostöövõrgustike soodustamisel ja suunamisel eri valdkondades, tasanditel, asutuste ja sektorite üleselt, ka turuolukorras. Siin püütakse kombineerida eri valitsemisstiilid, -võtted ja koostöövõrgustikud ühisel kõrgemal tasandil ning see võimaldab rakendada nii traditsioonilise (hierarhilise), võrgustiku- kui ka turupõhise valitsemise tugevaid külgi.

Valitsusele jääb valitsetuses oluline roll koordineerijana, sest paljud allsüsteemid ja koostöövormid ise tervikuks ei reguleeru. Riigivõim võib paljusid küsimusi korraldada klassikaliselt hierarhilisel viisil ning otsustab ka korraldusviisi muutmise – siin on sillad hierarhilisema valitsemisstiilini. Samas on otsustusprotsess laiahaardelisem ja kaasatakse erineva taustaga toimijaid, kes tegelevad rakendamisega või on lõpptarbijana mõjutatud. Riigikeskse metavalitsetuse mõte ongi selles, et avalikul võimul on endiselt keskne roll ühiskondliku mitmekesisuse eesmärgistatud rakendamisel, ent ressursside, panuste ja osalemisvalmiduse puhul

on oluline roll teistel toimijatel, kelle panustamismotivatsiooni püsimumist peab valitsus arvestama.

Nii saab ka dünaamilisemal ja interaktiivsemal riigivõimul olla eesmärgistatud tegevusjoon, võimekus ja lõpp-pädevus. Siit saab mitmeti täpsemalt edasi minna, ent metodoloogilise rahvusriikluse kriitika mõttes on üldise loogika väljajoonistamine piisav.

## **9. LÕPETUSEKS**

Kokkuvõttes oleme samm-sammult liikunud riigikäsitluseni, kus riik pole muutumatu ja monoliitne struktuur, vaid pigem riigivõimu ja riigi laiemas mõttes dünaamiline tähenduste ja praktikate suhe, milles toimub asümmeetriline interaktiivne valitsemine. Riigi kitsas ja laias mõttes eristamine võimaldab mõiste avada viisil, mis sobib nii modernse riigi loogikaga kui ka avab tee sellest laiemaks vaateks. Riigivõim ja riik laiemas mõistes ei ole üheselt kokku liimitud, vaid võivad suhestuda ka osaliselt, eri viisidel ja kattuvusega. See võimaldab mõista eri riikide asümmeetriat, valitsuste piiriülest mõjuvõimu, riiklikku vähest võimu jne. Niisugune käsitus haakub näiteks Fergusoni, Mansbachi, Jonesi jt käsitlustega.

Strateegilis-relatsiooniline käsitus võimaldab sellest eristusest edasi minna ning süveneda toimijate eri eesmärkidesse, tegevusjoontesse ja suhetesse nii omavahel kui ka süsteemiga laiemalt. Eri võimuga toimijad, tähenduste konkurents väljadel, riigi- ja ühiskonnaprojektide sisu ja iga ajahetke koondtulemid, rajasõltuvus ja strateegilised ümberlülitused, riigi põhijooned ning muud siinsed käsitlused on head abivahendid selleks, et mõista toimijate ja riigisüsteemi vastastikust konstrueerumist nii riigi sees kui ka osalt riikide vahel.

Konstruktivism täpsustab riigi tähendussisu ja riigiga seostuvat tähendusloomet. Üldistatult võib riiki mõista diskursusuniversumina, mis ajas teiseb. Riigi tähendusruumi struktureerimises on keskne roll riigiinstitutsioonidel, kes saadavad elanikele korrastavaid signaale, mis ühelt poolt peaksid suurendama sidusust, ent teisalt kindlustama ka nende ja neid mehitavate eliitide juhtasendit ja vaimset ülemvõimu ühiskonnas. Seega kujuneb riik intersubjektiivsetest sattumuslikest praktikatest, millel on ka pidepunkte füüsilises keskkonnas.

Institutsionalism võimaldab eeltoodud tasandeid suhestada ja kujundada eesmärgistatud riigikeskse, aga interaktiivse metavalitsetuse loogika. Riigiinstitutsioone mõtestatakse kodanike mitmetähenduslike, eripalgeliste ja ajas muutuvate eelistuste ja tegevuste ühildamise mehhanismina. Riigiaparaat peab suutma edastada ühiskonna alusväärtustega haakuvaid korrastavaid sõnumeid ja saavutama piisava tagasiside suhetes kodanikega ning ühtlasi võimestama ja kaasama neid avalike eesmärkide panustamisse, vaheldades vajadust mööda valitsemisviise.

Seega on võimalik mõtestada riiki metodoloogilise rahvusriikluse kriitikaga sobivas võtmes ning käsitleda nii riiki üldiselt kui ka riigiaparaati eesmärgistatud



proaktiivse toimijana vastastiksuhetes riigiga laiemas mõttes. Riik on siin denaturaliseeritud ehk vabastatud tugevalt kontekstuaalsetest joontest. Samuti on riik derefitseeritud ehk pole esemestatud, vaid muutuv ning arvestab institutsioone, toimijate vastastiksuhteid ja tähendusloomet. Samas on võimalik seletada ka riigiparaadi aktiivsust ja valitsemise või valitsetuse saavutamise strateegiaid.

Nüüdseks on ilmselt ka hästi nähtav, et metodoloogilise rahvusriikluse kriitika keskmes pole mitte riigi mõiste ise, vaid sellega haakuvad absolutiseerivad, lukustavad ja positivistlikud taotlused. Viimaste osas jäävad väitlused kestma riigi mõistest sõltumata, ent loodetavasti on sinne artikkel piisavalt näidanud, et lootus leida nendele vastuseid lihtsalt riigi mõiste kritiseerimise või küsimärgistamise kaudu on petlik.

Riigi mõistet saab suhestada eri epistemoloogiliste ja metodoloogiliste käsitlustega, ent selle kasutamise huvikese on mujal. Me saame selle abil liigendada sotsiaalset tegelikkust ning mõtestada eri võimukeskuste, ühiskondade ja rahvusvaheliste süsteemide toimimist, olles tänu kriitikale teadlikum selle võimalustest ja piiridest. Riik jääb ikka vaieldavaks mõisteks, ent see ei tähenda üksnes vastuolusid, vaid ka koostoimet ja nüüdiskonteksti sobiva käsitluse kujundamise võimalikkust.

## 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.
- Beck, Ulrich; Sznaider, Natan 2006. Unpacking cosmopolitanism for the social sciences: A research agenda. *British Journal of Sociology*, 57(1), 1-23.
- Beck, Ulrich; Blok, Anders; Tyfield, David; Zhang, Joy Yueyue 2013. Cosmopolitan communities of climate risk: conceptual and empirical suggestions for a new research agenda. *Global Networks*, 13(1), 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.
- Bertossi, Christophe; Duyvendak, Jan Willem 2012. National models of immigrant integration: The costs for comparative research. *Comparative European Politics*, 10, 237-247, doi:10.1057/cep.2012.10
- Bevir, Mark; Rhodes, Rod 2010. *The State as Cultural Practice*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Bigo, Didier, Isin, Engin F., Ruppert, Evelyn (toim) 2019. *Data Politics: Worlds, Subjects, Rights*. Abingon, New York: Routledge.
- Bohman, James 2007. *Democracy across Borders. From Dêmos to Dêmoi*. Cambridge: MIT Press.

- Bourdieu, Pierre 1984 [1979]. *Distinction. A Social Critique of the Judgement of Taste*. Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press.
- Boudieu, Pierre 2003. *Praktilised põhjused. Teoteooriast*. Tallinn: Tänapäev.
- Bendix, Reinhard 1977 [1964]. *Nation-Building and Citizenship. Studies of Our Changing Social Order*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Berg, Eiki 1998. *Geopoliitika*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Bevir, Mark, Richards, David 2009. Decentring Policy Networks: A Theoretical Agenda. *Public Administration*, 87(1), 3-14.
- Bevir, Mark 2010. *Democratic Governance*. Princeton, Oxford: Princeton University Press.
- Bevir, Mark; Rhodes, Roderick Arthur William 2010. *The State as Cultural Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Blühdorn, Ingolfur 2013. *Simulative Demokratie. Neue Politik nach der Postdemokratischen Wende*. Berlin: Suhrkamp Verlag.
- Brock, Lothar; Holm, Hans-Henrik; Sørensen, Georg; Stohl, Michael 2012. *Failed States. Violence and the Failure of Intervention*. Cambridge, Malden: Polity Press.
- Buzan, Barry, Weaver, Ole, de Wilde, Jaap 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers.
- Castells, Manuel 1996, second edition 2009. *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture Vol. I*. Malden, MA; Oxford, UK: Blackwell.
- Castells, Manuel 1997, second edition 2009. *The Power of Identity, The Information Age: Economy, Society and Culture Vol. II*. Malden, MA; Oxford, UK: Blackwell.
- Castells, Manuel 1998, second edition 2010. *End of Millennium, The Information Age: Economy, Society and Culture Vol. III*. Malden, MA; Oxford, UK: Blackwell.
- Cerny, Philip G. 2010. *Rethinking World Politics. A Theory of Transnational Neopluralism*. Oxford: Oxford University Press.
- Chernilo, Daniel 2006a. *Methodological nationalism and its critique*. Lk 129-140 kogumikus Delanty, Gerard; Kumar, Krishan (koost) The Sage Handbook of Nations and Nationalism. London: Sage.
- Chernilo, Daniel 2006b. Social theory's methodological nationalism myth and reality. *European Journal of Social Theory*, 9(1), 5-22.
- Chernilo, Daniel 2008. Methodological Nationalism: Theory and History. Ettekanne konverentsil *Annual Conference of the International Association of Critical Realism*, King's College, London.

- Chernilo, Daniel 2010. Methodological nationalism and the domestic analogy: classical resources for their critique. *Cambridge Review of International Affairs*, 23(1), 87-106.
- Chernilo, Daniel 2011. Methodological Nationalism: Theory and History. *Thesis Eleven*, 106(1), 98-117.
- Crouch, Colin 2004. *Post-Democracy*. Cambridge, Malden: Polity Press.
- Davies, William 2015. *Nervous States: How Feeling Took Over the World*. London: Vintage Publishing/Jonathan Cape.
- Dean, Mitchell 2007. *Governing Societies: Political Perspectives On Domestic And International Rule*. Maidenhead, New York: Open University Press.
- Dean, Mitchell 2010. *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. Second Edition. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: Sage Publications.
- Depelteau, Francois (toim) 2018. *The Palgrave Handbook of Relational Sociology*. Cham: Springer Nature/Palgrave Macmillan.
- Elias, Norbert 2007 [1939]. *Tsiviliseerumisprotsess. II köide. Ühiskonna muutused. Ühe tsiviliseerumisteooria visand*. Tallinn: Varrak.
- Emirbayer, Mustafa 1997. Manifesto for Relational Sociology, *The American Journal of Sociology*, 103(2), 281-317.
- Faist, Thomas 2000. *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*. Oxford: Oxford University Press.
- Faist, Thomas; Fauser, Marianne; Reisenauer, Eveline 2013. *Transnational Migration*. Cambridge, Malden: Polity Press.
- Ferguson, Yale; Mansbach, Richard 2004. *Remapping Global Politics. History's Revenge and Future Shock*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferguson, Yale; Mansbach, Richard 2008. *A World of Global Politics: Essays on Global Politics*. London; New York: Routledge.
- Fine, Robert 2003. Kant's theory of cosmopolitanism and Hegel's critique. *Philosophy and Social Criticism*, 29(6), 609-30.
- Finer, Samuel Edward 1997a. *The History of Government I. Ancient Monarchies and Empires*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Finer, Samuel Edward 1997b. *The History of Government II. The Intermediate Ages*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Finer, Samuel Edward 1997c. *The History of Government III. Empires, Monarchies, and the Modern State*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Flora, Peter.; Kuhnle, Stein; Urwin, Derek (toim) 1999. *State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe. The Theory of Stein Rokkan*. Oxford, New York: Oxford University Press.

- Frödin, Olle Jonas 2012. Dissecting the state: towards a relational conceptualization of states and state failure. *Journal of International Development*, 24, 271-286, doi: 10.1002/jid 1743
- Gellner, Ernest 1983. *Nations and Nationalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Gellner, Ernest 1997. *Nationalism*. New York: New York University Press.
- Gerring, John 2001. *Social Science Methodology: A Criterial Framework*. Cambridge University Press.
- Giddens, Anthony 1985. *The Nation–State and Violence*. Cambridge: Polity Press.
- Glick Schiller, Nina; Çağlar, Ayse 2009. Towards a comparative theory of locality in migration studies: Migrant incorporation and city scale. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 35(2), 177-202.
- Guillaume, Xavier; Huysmans, Jef (toim) 2013. *Citizenship and Security. The Constitution of Political Being*. London, New York: Routledge.
- Hall, Peter A., Taylor, Rosemary C. R. 1996. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*. XLIV, 44(5), 936-957.
- Hameiri, Shahar 2010. *Regulating Statehood. State Building and the Transformation of the Global Order*. Houndmills, New York: Palgrave Macmillan.
- Hay, Colin 2007. *Why We Hate Politics?* Cambridge, Malden: Polity Press.
- Hay, Colin 2014a. Neither real nor fictitious but ‘as if real’? A political ontology of the state. *The British Journal of Sociology*, 65(3), 459-480.
- Hay, Colin 2014b. If it didn’t exist we’d have to invent it... Further reflections on the ontological status of the state. *The British Journal of Sociology*, 65(3), 487-491.
- Held, David; Anderson, James; Gieben, Bram; Hall, Stuart; Harris, Lawrence; Lewis, Paul; Parker, Neil; Turok, Ben (toim) 1983. *States and Societies*. Oxford: Martin Robertson/The Open University.
- Held, David 1995. *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Stanford: Stanford University Press.
- Hodgson, Geoffrey M. 2007. Meanings of methodological individualism. *Journal of Economic Methodology*, 14(2), 211-226.
- Hooghe, Liesbet; Marks, Gary 2001. *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.
- Inocencio, Flavio, G.I. 2014. *Reconceptualizing Sovereignty in the Post-National State: Statehood Attributes in the International Order*. Bloomington: AuthorHouse.
- Inin, Engin F. 2004. The Neurotic Citizen. *Citizenship Studies*, 8(3), 217-235.
- Inin, Engin F.; Nielsen, Greg M. (toim) 2008. *Acts of Citizenship*. London, New York: Zed Books.

- Jessop, Bob 1990. *State Theory: Putting the Capitalist State in Its Place*. Cambridge: Polity Press.
- Jessop, Bob 2013. *State Power*. Cambridge, Malden: Polity Press.
- Jessop, Bob 2014. Towards a political ontology of state power: a comment on Colin Hay's article. *The British Journal of Sociology*, 65(3), 481-486.
- Jessop, Bob 2016. *The State: Past, Present, Future*. Cambridge, Malden: Polity Press.
- Kalev, Leif 2009. Tugeva riikluse vaimsed alused. Eesti riigiidentiteet euroopaliku riigiehituse valguses. *Acta Politica Estica*, 3, 7–27. Võrgulehel <http://publications.tlu.ee/index.php/actapoliticaestica/article/view/30/28> (4.08.2020)
- Kalev, Leif 2011. Riik ja kodanikud. Lk 62-80 kõrgkooliõpikus Kalev, Leif; Toots, Anu (toim). *Poliitika ja valitsemise alused*. Tallinn: Maurus/Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituut.
- Kalev, Leif; Roosmaa, Liana 2012. Riikluse ülesehitamine. Lk 25-66 kogumikus Vetik, Raivo (koost) *Eesti poliitika ja valitsemine 1991-2011*. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus.
- Kalev, Leif; Jakobson, Mari-Liis 2013. Governing transnationalism and transformation of state sovereignty. Ettekanne konverentsil *European Consortium for Political Research 7th General Conference*, 4-7.09.2013, Sciences Po Bordeaux.
- Kalev, Leif; Vetik, Raivo; Jakobson, Mari-Liis 2015. Metodoloogiline rahvusriiklus ja selle kriitika. *Acta Politica Estica* 6, 20-36.
- Kalev, Leif; Sinivee, Henry 2017. Mitmikkodakondsuse väitlused ja režiimimuutused: Eesti teiste Euroopa Liidu uute liikmesriikide taustal. *Acta Politica Estica* 8, 118-158.
- Kalev, Leif; Jakobson, Mari-Liis 2020. Citizenship, Post-communism and the Age of Migration. Lk 257-271 kogumikus Jacobsen, Mogens Chrom; Berhanu Gebre, Emnet; Župarić-Iljić, Drago (toim). *Cosmopolitanism, Migration and Universal Human Rights*. Cham: Springer Nature.
- Kjaer, Anne Mette 2004. *Governance*. Cambridge, Malden: Polity Press.
- Kjellen, Rudolf 1940. *Riik kui eluvorm*. Tallinn: Kirjastus-osäühing Kultuurkoondis.
- Kivisto, Peter; Faist, Thomas 2010. *Beyond a Border. The Causes and Consequences of Contemporary Immigration*. Thousand Oaks: Pine Forge Press/Sage.
- Kooiman, Jan 2003. *Governing as Governance*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications. DOI: 10.4135/9781446215012
- Leibfried, Stephan; Huber, Evelyne; Lange, Matthew; Levy, Jonah D.; Nullmeyer, Frank; Stephens, John D. (toim) 2015. *The Oxford Handbook of Transformations of The State*. Oxford, New York: Oxford University Press.

- Lefebvre, Henri 2003. Space and the State. Lk 84-100 kogumikus Brenner, Neil; Jessop, Bob; Jones, Martin; MacLeod, Gordon. *State/Space. A Reader*. Malden, Oxford, Carlton, Berlin: Blackwell Publishing.
- Luhmann, Niklas 2009 [1984]. *Sotsiaalsed s steemid*. Tartu: Ilmamaa.
- Manea, Simona 2007. From essentialist to relational ontology: Locating Agency in Relational and 'Structurally Complex Actors'. Võrgulehel <http://www.allacademic.com> (2.03.2009)
- Mann, Michael 1986. *The Sources of Social Power. Volume I: A History of Power from the Beginning to A.D. 1760*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Mann, Michael 1993. *The Sources of Social Power. Volume II: The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Mann, Michael 2012. *The Sources of Social Power. Volume 3: Global Empires and Revolution, 1890-1945*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Mann, Michael 2013. *The Sources of Social Power. Volume 4: Globalisations, 1945-2011*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Massey, David S.; Arango, Joaquin; Hugo, Graeme; Kouaouci, Ali; Pellegrino, Adela; Taylor, J. Edward 1998 *Worlds in Motion: International Migration at the End of the Millennium*. Oxford: Oxford University Press.
- Newman, Janet, Clarke, John 2009. *Publics, Politics and Power. Remaking the Public in Public Services*. London, Thousand Oaks, New Delhi, Singapore: Sage Publications.
- Nicolaidis; Kalypso 2004. The New Constitution as European Demoi-crazy? *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 7(1), 76-93.
- Ohmae, Kenichi 1995. *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*. New York: McKinsey & Company.
- Papadopoulos, Yannis 2013. *Democracy in Crisis? Politics, Governance and Policy*. Houndmills, New York: Palgrave Macmillan.
- Parker, Neil 2016. *Empire and International Order*. London: Routledge.
- Parsons, Craig 2007. *Mapping Arguments in Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Parsons, Talcott; Smelser, Neil J. 1956. *Economy and Society. A Study in the Integration of Economic and Social Theory*. Glencoe, IL: The Free Press.
- Pierson, Christopher 2004. *The Modern State*. New York: Routledge.
- Poggi, Gianfranco 1978. *The Development of the Modern State: A Sociological Introduction*. Stanford: Stanford University Press.

- Poggi, Gianfranco 1990. *The State. Its Nature, Development and Prospects*. Cambridge, Malden: Polity Press.
- Portes, Alejandro; Guarnizo, Luis E.; Haller, William 2003. Assimilation and Transnationalism: Determinants of Transnational Political Action among Contemporary Migrants. *American Journal of Sociology*, 108, 1211-1248.
- Potšeptsov, Georgi 2009. *Strateegiline sõda: kuidas mõtete võidujooks võidab võidurelvastumise*. Tallinn: OÜ Infotrükk.
- Pugh, Jonathan; Thien, Deborah; Marres, Noortje; Featherstone, David; Griffin, Liza; Banerjee-Guha, Swapna, Korf, Benedikt; Day, Richard; Buenfil-Burgos, Rosa Nidia; du Toit, Andries; Brown, Judy; Carter, David; Mitchell, Katharyne; Barros, Sebastian; Barros, Mercedes; Perez, Andres; Grinberg, Silvia; Groppo, Alejandro; Halperin, Sandra; Rumford, Chris; Gouws, Amanda; Robins, Stephen; Shani, Giorgio; Halbert, Debora J.; Norval, Aletta J.; Howarth, David; Weller, Sally; Tie, Warwick; Del Casino Jr., Vincent J.; Celik, Nur Betül 2009. What are the consequences of the 'spatial turn' for how we understand politics today? A proposed research agenda. *Progress in Human Geography*, 33(5), 579–586.
- Raadschelders, Jos C. N. 1998. *Handbook of Administrative History*. New Brunswick, London: Transaction Publishers.
- Rae, Heather 2002. *State Identities and the Homogenisation of Peoples*. Cambridge, New York, Port Melbourne, Madrid, Cape Town: Cambridge University Press.
- Raud, Rein (koost) 2019. *Tegelikkus ja sotsiaalsed konstruktsioonid*. Tallinn: Salvaja.
- Rosenau, James N. 2004. Stong Demand, Huge Supply: Governance in an Emerging Epoch. Lk 31-48 kogumikus Bache, Ian; Flinders, Matthew (toim). *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Sabine, George H. 1973 [1937]. *A History of Political Theory. Fourth Edition (revised by Thomas L. Thorston)*. New Delhi: Oxford & IBH Publishing Co. Pvt Ltd.
- Schmidt, Vivien 2006. Institutionalism. Lk 98-117 kogumikus Hay, Colin; Lister, Michael; Marsh, David (toim). *The State. Theories and Issues*. New York: Palgrave Macmillan.
- Searle, John 1995. *The Construction of Social Reality*. New York, London, Toronto, Sidney, Singapore: The Free Press.
- Smith, Anthony Douglas 1983. *Theories of Nationalism*. London: Duckworth.
- Sørensen, Georg 2004. *The Transformation of the State. Beyond the Myth of Retreat*. Houndmills, New York: PalgraveMacMillan.



- 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.
- Steinberger, Peter J. 2015. The State as a Universe of Discourse. Lk 48-80 kogumikus Robert Schuett, Peter M. R. Stirk (toim). *The Concept of The State in International Relations. Philosophy, Sovereignty, Cosmopolitanism*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Stoker, Gerry 1998. Governance as Theory. Five Propositions. *International Social Science Journal*, 50 (155), 17-28.
- Zippelius, Reinhold 1999. *Allgemeine Staatslehre (Politikwissenschaft). Dreizehnte, neubearbeitete Auflage*. München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung.
- Taylor, Peter J. 2003. The State as Container: Towards a Theory of State Transformation. Lk 101-113 kogumikus Brenner, Neil; Jessop, Bob; Jones, Martin; MacLeod, Gordon (toim.) *State/Space. A Reader*. Malden, MA, Oxford, Carlton, Berlin: Blackwell Publishing.
- Thelen, Kathleen 1999. Historical Institutionalism in Comaparative Politics, *The Annual Review of Political Science*, 2, 369-404.
- Vetik, Raivo 2019. National Identity as Interethnic (De)mobilization: A Relational Approach, *Ethnopolitics*, 18:4, 406-422, DOI: 10.1080/17449057.2019.1613065
- Waters, Malcolm 2006. *Globalization. Second Edition*. London, New York: Routledge.
- Wendt, Alexander 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Willke, Helmut 1992. *Ironie des Staates: Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft*. Suhrkamp: Frankfurt.
- Wilson, Peter H. 2016. *Heart of Europe: A History of the Holy Roman Empire*. Cambridge: Harvard University Press.
- Wimmer, Andreas 2018. *Nation Building. Why Some Countries Come Together While Others Fall Apart*. Princeton: Princeton University Press.
- Wimmer, Andreas; Glick Schiller, Nina 2002a. Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences *Global Networks*, 2(4), 301-34.
- Wimmer, Andreas; Glick Schiller, Nina 2002b. Methodological nationalism and the study of migration. *European Journal of Sociology*, 43(2), 217-240.



# RIIKLUS JA SUVERÄÄNSUS ÜHINENUD RAHVASTE ORGANISATSIOONI PRAKTIKAS

*KRISTJAN KUURME, LEIF KALEV*

## 1. SISSEJUHATUS

Suveräänsus on olnud viimastel sajanditel üks olulisimaid riiki ja võimu iseloomustavaid mõisteid. Kui ühest küljest võib suveräänsust pidada millekski püsivaks, mis on kulgenud käsikäes riigi ja riikluse arenguga, siis teisalt on selle mõiste sisu, hõlmavust ja piire ajast aega eri viisil käsitletud.

Suure osa 20. sajandist paistsid riigid ja suveräänsus suhteliselt stabiilsena, ent külma sõja järgsed kümnendid elavdasid sellealast arutelu, näiteks varasemast ulatuslikumate humanitaarinterventsioonide, Euroopa Liidu arengu ja mitme riigi (Somaalia, Afganistan, Liibüa) sisulise kokkuvarisemise kontekstis. Võib öelda, et suveräänsuse teisenemine eri protsesside, aga eriti üleilmastumise mõjul on taas tõusnud tänapäeva riigiteaduste oluliseks uurimissuunaks.

Ühinenud Rahvaste Organisatsioonil (ÜRO) kui rahvusvahelise suhtluse põhiareenil on suveräänsusdiskussioonis oluline roll. Riigi tunnustamine või mit-tetunnustamine ning selle alused võivad olla riigile eluliselt tähtsad: näitena võib tuua Hiina Vabariigi (Taiwani) tunnustuse ülemineku Hiina Rahvavabariigile aastal 1973 ja esimese raskused edasises rahvusvahelises suhtluses, aga ka mitmete piiratud tunnustusega riikide käekäigu.

Siinses artiklis käsitleme ÜRO Peaassamblee sõnavõttude põhjal, milliseid suveräänsuse omadusi ja jooni rõhutatakse ja peetakse ÜRO liikmesriikide poolt relevantseks riikide liikmeksvõtu kohta käivates sõnavõttudes ning kuidas need suhestuvad suveräänsuse eri käsitlustega. Ühtlasi uurime, kas esineb selgesti eris-tatavaid ajajärke või liituvate riikide klastreid, kelle puhul tuuakse esile suverään-suse tahke erineval määral, ning kui jah, siis kuidas see on ajas ja ÜRO praktikas muutunud. Keskendume külma sõja järgsele ajale, aastatele 1990–2020, mil on tugevalt esile kerkinud üleilmastumine kui suveräänsuse teisenemist mõtestav diskursus ning mille kohta andmestik on kättesaadav. ÜRO praktikat suverään-suse tähenduse kujunemisel on uuritud ka varem (nt Cohen 1961, Chen 1993). Täiendame seda nii ajaliselt kui ka sisuliselt, keskendudes suveräänsust mõtestava-tele argumentidele ning nende püsivusele või laienemisele viimastel kümnenditel.

Järgnevalt käsitleme suveräänsuse mõistet, tahke ja nende arengut ajas. Edasi vaatleme uute riikide liitumist ÜRO-ga ning ÜRO senist praktikat ja protseduure liitumiste menetlemisel. Seejärel tutvustame empiirilise analüüsi metoodikat, esitame tulemused ning mõtestame neid kokkuvõtvalt.

## 2. SUVERÄÄNSUSE KÄSITLUSED

Suveräänsust võib mõtestada riikluse ühe võtmelemendi ja -omadusena. Ühe levinuima määratluse kohaselt tähendab suveräänsus ülimalt võimu omamist teatud maa-alal. Riikluse, sh riikide suveräänsuse ja iseseisvuse hindamise alusena on üldtunnustatud 1933. aasta Montevideo konventsiooni artiklis 1 kirjeldatud neli põhitunnust (Pan-Ameerika konverents, 1933):

- 1) püsi rahvastik,
- 2) selgelt piiritletud territoorium,
- 3) valitsus,
- 4) võime astuda suhetesse teiste riikidega.

Veidi täpsemalt saab suveräänsust iseloomustada kolme eristuva tahu kaudu: riigivõimu sisesuveräänsus, riigivõimu välissuveräänsus ja rahvasuveräänsus (nt Kalev, Jakobson 2013, vt tabel 1). Sisesuveräänsus tähendab, et riigivõimul on tegelik kontroll oma maa-ala ja inimeste üle. Välissuveräänsus väljendab riigi(võimu) täieõiguslikku osalust rahvusvaheliste suhete süsteemis. Rahvasuveräänsus tähendab, et võim lähtub rahvast, seda nii valitsemiskorralduse kui ka juhtide võimule saamise ja tegevuse sihistatuse mõttes.

Suveräänsuse tahk	Iseloomustus
<b>Sisesuveräänsus</b>	Riigi võime kontrollida maa-ala ja rahvast, avaliku võimu, jõu ja majanduse (eriti rahanduse) protsesse; selgelt piiritletud rahvastik ning territoriaalne ühtsus
<b>Välissuveräänsus</b>	Rahvusvaheline tunnustus ja riigi võime kehtestada end rahvusvahelisel areenil toimijana; diplomaatilised suhted teiste riikidega; liikmesus rahvusvahelistes organisatsioonides
<b>Rahvasuveräänsus</b>	Rahva (kodanike) võime seada ühiselt prioriteete ja teha (ning muuta) siduvaid otsuseid; rahva kehtestamine riigivõimu kõrgeima kandjana põhiseaduses; otsuste tegemine kooskõlas kehtivate reeglitega; põhjendatud ootus, et kaaskodanikud austavad ja järgivad tehtud otsuseid; võimalus võimukandjaid korrapäraselt vahetada; teatud määral ka rahvaste enesemääramisõigus

**Tabel 1. Sise-, välis- ja rahvasuveräänsuse elemendid.** Allikas: Kalev, Jakobson 2013

Suveräänsus on mitmetähenduslik ja paljuhõlmav „käsntseptsioon“ (Bartelson 1995: 15). Seda on võimalik vaadelda nii rahvusvahelise õiguse, rahvusvaheliste suhete, politoloogia, valitsemisteaduste kui ka laiemalt riigiteaduste, aga ka õiguse, filosoofia, ajaloo, maateaduse jt seisukohast.

Viimastel sajanditel valitsenud rahvusvahelis-õiguslikus ja formaalses käsitluses on suveräänsus dihhotoomne – see kas eksisteerib või mitte – ning rääkida ei saa suveräänsuse määrast ega astmest. Teise koolkonna esindajad tähtsustavad pigem suveräänsuse tegelikku sisu, riikide võimet suveräänsust ellu viia, mida on paratamatult erineval määral (Inocencio 2014). Viimane haakub hästi suveräänsuse riigisisese mõõtmega, ent sellest lähtudes võib mõtestada ka rahvusvahelist riigi- ja valitsemissüsteemi.

Selle mõttevahetuse juured ulatuvad vähemalt 16. sajandisse, Jean Bodini ja Johannes Althusiuse väitlusesse suveräänsuse olemuse üle. Bodini klassikalise määratluse järgi on suveräänsus absoluutne, jagamatu ja püsiv võim teatud territooriumi üle. Tema käsitlust võib näha reaktsioonina pikaajalisele Prantsusmaa kodusõjale, see kajastas kuningale sobivat arusaama riigikorraldusest.

Niisugusele lähenemisele vastandus Althusius, kes mõtestas suveräänsust jagatud, mitmetasandilise ja -keskuselisena, tuginedes kontekstina (Saksa Rahva) Püha Rooma Keisririigile, mis oli kõige lähemal üldlause kristliku riigi ideele, hõlmates paremail päevil poolt Euroopast ja omades ambitsioone teiste valitsejate sissehaaramiseks. Keisririiki iseloomustas suur mitmekesisus korraldusmudelites, võimukeskustes, reeglites, õigustes ja paljudes teistes parameetrites, teda võib iseloomustada impeeriumina, jagatud ja paljukeskuselise, ent samas kõikehõlmavusele pürgiva võimukorraldusena (nt Parker 2013, Wilson 2017). Mõneti sarnaneb ta tänapäeva Euroopa Liiduga, ehkki on mõistagi teise ajastu nähtus. Bodini ja Althusiuse suveräänsuskäsitluste lahknevust näitlikustab järgnev tabel.

	Suveräänsuse piirid	Suveräänsuse läte
<b>Bodin</b>	Selged ja absoluutsed	Suveräänile jumala poolt antud õigus valitseda
<b>Althusius</b>	Kohati kattuvad ja ähmased, mitmetasandilised võimsuhted rahvusvahelisest kohalikuni, subsidiaarsus	Rahvasuveräänsuse alged: suveräänsus kui valitsetute tahet väljendav kokkulepe, mis pole igavene ja mille suhtes pole ka valitud esindajad ülimumlikud

**Tabel 2. Bodini ja Althusiuse suveräänsuskäsitlused.** Allikas: autorid Inocencio (2014) ja Greydanuse (2011) põhjal

Vaidlus sai praktikas vastuse Kolmekümneaastase sõjaga, mis viis bodinliku lihtriigi (valitseja) piiramatu ja jagamatu suveräänsuse kujunemiseni, millest omakorda arenes välja Vestfaali suveräänsusmudel. Sellele alusele toetus ka ÜRO,

mis oli algsel kujul organisatsioonina suveräänsete riikide omavahelise arutelu areen ning koostööplatvorm sõdade vähendamiseks, ent mille tegevusvaldkonnad on aastate jooksul laienenud.

Tänapäeval on suveräänsuse erineva mõtestamise küsimused koos üleilmastumise ja mitmetasandilise valitsetusega uuesti päevakorda tõusnud, Euroopas on seda tugevalt mõjutanud Euroopa Liidu areng (Inocencio 2014). Laiemalt haakub suveräänsuse mitmekesisem mõtestamine ÜRO ning eri regionaalsete, kultuuriliste, funktsionaalsete ja teiste koostöövõrgustike arenguga viimasel kolmveerandsajandil ja eriti pärast külma sõda, samuti riikide asümmeetria suurenemisega viimastel kümnenditel humanitaarinterventsioonide, USA domineerimise ja mitme riigi (Somaalia, Afganistan, Liibüa) sisulise kokkuvarisemisega.

Üks võimalus on käsitleda suveräänsuse muutumist mõne ephhiloova sündmuse kaudu: nt Vestfaali rahu kui suveräänse võrdsuse põhimõtte kinnistanud sündmus ja modernsete (rahvus-)riikide kui ainsate legitiimsete ühiskonnakorralduslike kehamite looja, Viini Kongress võimude tasakaalu ning oluliste võimukeskuste rolli kinnistanud sündmusena, Versailles' ja seotud rahulepingud rahvaste enesemääramisõiguse läbimurdena ning Montevideo konventsioon riikluse tunnuste defineerijana. Philpott (2001) on nimetanud neid suveräänsusrevolutsioonideks. ÜRO-l on siin oma roll: selle loomine 1945. aastal oli suveräänsust ümber mõtestanud sündmus (Makinda 1998: 1).

### 3. SUVERÄÄNSUS JA ÜLEILMASTUMINE

Viimasel ajal on suveräänsuskäsitlusi tugevalt mõjutanud üleilmastumine, selle ulatuse ja täpsemate mõjude osas rahvusriigile ollakse aga eri meelt. Ühel pool on globalistid või hüperglobalistid (Marinetti 2007: 121), kelle hinnangul riivab üleilmastumine riikide suveräänsust järjest enam, kuni rahvusriigi võimaliku hääbumiseni. Globalistlike autorite (nt Beck 2006, Ohmae 1995) ühine seisukoht on, et ei lähe enam kaua, kui rahvusriigid kaovad majanduslikust üleilmastumisest alguse saanud protsesside toimetel.

Suveräänsuse hajumise mõõdukamad esindajad on liberaalsed mõtlejad, nagu Keohane ja Nye (1977), kes juba üle 40 aasta tagasi mõtestasid rahvusvaheliste suhete süsteemi kui vastastiksõltuvusi (*interdependencies*), kus rahvusriikidel on aina raskem toimida realistikus paradigmas. Laiemalt võib siia paigutada ka teised autorid, kes kuulutavad riikide tähtsuse hääbumist või senise keskse rolli kadumist. Habermas (1994: 124) kutsub kodanikuühiskonda üles „kangelaslikult pingutama“, et murda välja rahvusriikide loodud raamistikust, kus veel üleilmastumise kui tuuleveskiga võideldakse. Tema ettekujutuses peab tekkima rahvusriigiülene sidus jõud, nn *global domestic politics* (Habermas 1999: 126).

Neile vastanduvad riigikeskse lähenemise autorid, kelle hinnangul säilib ka muutuste toimumisel riigi keskne roll ja üleilmastumise mõjud on ülevõimendatud. Siia kuuluvad näiteks Hirst, Thompson ja Bromley (1996) ning Dryzek ja Dunleavy

(2009), aga ka selline demokraatiateooria klassik nagu Dahl (1999). Ehkki majanduslikke tagajärgi riigile ja riiklusele ei eitata, ollakse skeptilised üleilmastumise laiemate mõjude suhtes riigi toimimisele ja eriti püsimisele. Läbiv on argumenteerimisliin, mille kohaselt rahvusriigid pigem lasevad kontrolli säilitades üleilmastumisel kulgeda või „haldavad“ seda (Dryzek, Dunleavy 2009: 338), olles selle lahutamatud osalised, mitte ei ohverda oma suveräänsust ega „lahustu“ ajapikku.

Keskpositsioonile asuvad autorid, nagu Sorensen (2004), Bell ja Hindmoor (2009), kes möönavad küll, et suveräänsus on üleilmastumise tagajärjel teisenenud, ent ei leia, et see toob tingimata kaasa riigi tähtsuse kasvu või kahanemise.

Küllalt suur üksmeel valitseb selles, et rahvusriigi roll on hargmaiste ja rahvusvaheliste institutsioonide, sh ÜRO kõrval muutumises ning toimub suveräänsuse pihustumine (*disaggregation*, Rosenau) või deterritorialiseerumine (*deterritorialization*, Inocencio). Nii peab suveräänsuse puhul nüüdismaailmas rääkima föderaliseerumisest (Inocencio 2014) või kihtidest ja keskustest mitmetasandilises või -toimijalises valitsetuses (Sorensen 2004).

Siit ilmneb ka üleilmse valitsetuse teooria pooldajate argument, et tänapäeva rahvusvahelises süsteemis tuleks suveräänsus rahvusriikide tasandist ja mõistemaailmast lahutada. Et oma huve paremini ellu viia, on riigid osa suveräänsusest loovutanud või kahasse liitnud, kasutades seda otsekui kauplemisvahendina. Näiteks Euroopa Liidu puhul saab rääkida althusiusliku jagatud, mitmekeskuselise ja dünaamilise suveräänsuskäsitluse tagasitulekust (Inocencio 2014). Riigikeskses lähenemises käsitletakse rahvusvahelise organisatsiooniga (nt ÜRO) liitumist legitiimsuse ja pädevuse üleandmisena rahvusriigilt riigiülesele tasandile, mis tähistab suveräänsusvõrgustiku laienemist, kus rahvusriik on üks sõlmkohti (Hirst 2003: 230–231).

ÜRO puhul on küsimärgi alla seatud mõne riigi suveräänsuse tegelik ulatus juhtudel, kus välispoliitika elluviimine on delegeeritud teisele riigile või kehtivad kokkulepped teiste riikide sõjajõududega. Coheni (1961: 1140) hinnangul on riikidel teoreetiliselt suveräänsuse ulatusliku loovutamise kaudu võimalik „sooritada enesetapp“ ehk kaotada suveräänsus rahvusriiklikus mõttes täielikult. Seda argumenti kasutasid näiteks Nõukogude Liidu diplomaadid ÜRO-s Kuveidi liikmesuse aruteludes (Grant 2009: 148). Üleilmastumise mõju suveräänsusele näeme järgnevalt ÜRO kandidaatriikide vastuvõtmise aruteludes.

Üleilmastumiskriitilise postliberaalse vaate pakub Chandler (2010), kelle hinnangul on rahvusvahelised organisatsioonid, nagu ÜRO, liiga agarad ennetavalt sekkuma, et parandada tajutud kõrvalekaldeid või ohte teiste riikide arengus, eriti seoses inimõigustega. See on suveräänsuse põhimõtte selge rikkumine ja vastuolus 1970. aasta peaassamblee deklaratsioonis sätestatud liikmesriigi vabadusega teha oma valikud. Hameiri (2010) hinnangul on riigi võimekuse ülesehitamise eesmärgil ette võetud interventsioonide tegelik siht piirata riikide poliitilisi valikuid, levitada uusliberalismi ja haarata osa nende riikide suveräänsusest jõuga hargmaiste institutsioonide kätte.

Võib aga väita, et süütud pole ka uued riigid ise. Cohen (2013: 250) on kirjeldanud, kuidas mõned Aafrika riigid kasutasid enesemääramisõigust ja sisesuveräänsust protseduurilise ettekäändena, legitimeerides poliitilise autonoomia nõudmisi endise emamaa piires (nt Eritrea eraldumine Etioopiast, Ida-Timor Indoneesiast, Lõuna-Sudaan Sudaanist). Tegelikuses elas uue riigi piirides hulk eri rahvaid, keeli ja kultuure, mille kattuvus tekkinud riigi piiridega ei olnud kuigi suur. See põhjustas omakorda ebastabiilsust, sh riigipööride ja nende katseid, ning uued valitsused käitusid sageli ÜRO käitumisnormide ja aluspõhimõtete vastaselt. Aafrika haprad riigid on kasutanud suveräänsust kaitsekilbina sise- ja välisjõudude vastu, kes soovisid riigi siseasjades muutusi esile kutsuda (Jackson, Rosberg 1982: 13).

#### 4. SUVERÄÄNSUS ÜRO KONTEKSTIS

Suveräänsus väljendub ÜRO süsteemis kahe põhiomaduse kaudu, mis esiti tunduvad olevat üksteisega vastuolus.

Ühest küljest avaldub ÜRO-s selgelt liikmesriikidevaheline suveräänsus, mis sõnastab riikide vormilise võrdsuse rahvusvahelise õiguse subjektidena. Vastav põhimõte on sõnastatud ÜRO harta artikli 2 lõikes 1: „Organisatsioon põhineb liikmesriikide suveräänsuse võrdsuse põhimõttel“ (Ühinenud rahvaste organisatsiooni..., 1991). Seda on edasi arendatud 1970. aasta peaassamblee deklaratsioonis, mis käsitleb riikidevahelisi sõbralike suhete ja koostöö põhimõtteid ning nimetab riikide võrdsuse kohta järgnevad põhimõtted:

- Kõik liikmesriigid on seaduse ees võrdsed.
- Kõikidel liikmesriikidel on täieliku suveräänsusega kaasnevad õigused.
- Kõik liikmesriigid peavad teiste riikide isikupära austama.
- Liikmesriikide territoriaalne terviklikkus ja poliitiline sõltumatus on vääramatud.
- Igal liikmesriigil on õigus teha vabalt ja oma äranägemise järgi poliitilisi, sotsiaalseid, majanduslikke ja kultuurilisi valikuid.
- Iga liikmesriigi kohustus on täielikult ja heas tahtes täita omale võetud rahvusvahelisi kohustusi ning elada rahumeelselt koos teiste riikidega.

Teisest küljest on aga ÜRO-d peetud „organiseeritud silmakirjalikkuse“ (Krasner 1999) ja „legaliseeritud hegemoonia“ (Inocencio 2014: 38) väljenduseks. Selle arusaama kohaselt kinnistavad rahvusvahelised organisatsioonid *de facto* eksisteerivaid sisulisi võimuvahetekordi ja kehtestavad rahvusvahelisel areenil hierarhia, kus mõned riigid on teistest võrdsemad. Eriti selgelt avaldub see viie vetoõigust omava ÜRO Julgeolekunõukogu alalise liikme (USA, Prantsusmaa, Suurbritannia, Hiina ja Venemaa) rollis organisatsiooni töös, kajastades 1945. aasta

suurvõimude võimuvahekorda. Julgeolekunõukogu ainupädevuses on näiteks rakendada kohustusi ja sundmeetmeid mõne riigi suhtes selgete tagajärgedega suveräänsusele (nt majandussanktsioonid).

See on viinud olukorrani, mida Reisman (1993) nimetab ÜRO põhiseaduslikuks kriisiks: väiksemad riigid sooviksid julgeolekunõukogu tegevuse üle suuremat kontrolli, julgeolekunõukogu alalised liikmed ei soovi aga enda võimu piirata. Nii on rahvusvahelise süsteemi tegelikud hegemoonid tekitanud olukorra, kus võimaluse korral tegutsetakse küll ühiselt ja tsiteeritakse alusdokumentides sätestatud põhimõtteid, kuid kui vaja, lähtutakse iseenda kitsastest huvidest (Thomson 1995: 229). Kõiki liikmesriike võrdsuse printsiibil esindava peaassamblee võim on julgeolekunõukogu poolt piiratud ja seeläbi seisab liikmesriikide suveräänsus erinevatel alustel.

Kirjanduses ollakse eri meelt ka selles, milline on ÜRO üldine roll rahvusvahelisel tähenduskaardil. Ehkki mõned teadlased (Fassbender) peavad 1945. aasta ÜRO hartat rahvusvahelise kogukonna põhiseaduseks, räägivad realistid anarhisest süsteemist, kus iga riik üritab oma julgeolekuhuve maksma panna ja ÜRO on selles üks vahend. Teatud mõttes näeme mõlemat: ÜRO kujundab alusreeglid (metareeglid), mille liikmesriikide suhtlus põhineb, sh liikmesuse reeglid, käitumisreeglid ja uute reeglite loomise reeglid (Inocencio 2014: 77). Samas on ÜRO olemus ja roll ajas muutunud.

Muutust kajastab Georg Sorenseni käsitus (2004: 103–116), kus suveräänsuse mõiste on jaotatud kihtideks. Neist esimesse – suveräänsuse põhiseaduslikku tuuma – kuuluvad põhimõtted, mille kohaselt on riik iseseisev ja võrdne teiste suveräänsete riikidega, riikidel puudub teise riigi territooriumil poliitiline võim, riigid tunnustavad üksteist rahvusvahelise riikide kogukonna täieõiguslike ja võrdselt liikmetena ning igas riigis on üks ja sama riigivõim, kes otsustab nii sise- kui ka välisasjade üle.

Suveräänsuse teine kiht – regulatiivsed reeglid – sätestab riikide pere liikmesuse korra ja tingimused. Regulatiivsed reeglid vastavad küsimusele, mis on suveräänsus ning mis õigusi ja kohustusi see endaga kaasa toob. Teine kiht sisaldab suuresti rahvusvahelist õigust ja selle kohaldamise praktikat. Sorensen toob sisse paralleeli mänguga: kui õiguslik tuum paneb paika, mille üle mängitakse, siis regulatiivsed reeglid määravad selle, kes saavad mängida ja kuidas mängijad üksteist kohtlema peavad. Siia kuuluvad näiteks interventsiooni käsitlevad reeglid ning põhimõtted, nagu kokkulepetest kinnipidamine (*pacta sunt servanda*) ja vastastikkus (*reciprocity*).

Kolmas kiht, suveräänsuse tegelik sisu kätkeb Sorenseni kohaselt riikide suutlikkust omistatud õigusi ja kohustusi ka ellu viia. Eriti kontrastne on see nn arenguriikide näitel, kus on selge vastuolu formaalse (kahe esimese kihi) ning tegeliku (kolmanda kihi) sõltumatuse vahel. Sorenseni hinnangul on esimene kiht suuresti samaks jäänud, ent teine ja kolmas kiht on üleilmastumise ning sellega seotud arengusuundade tõttu muutunud, nagu kajastab järgnev tabel.

	Moderne käsitlus	Postmoderne käsitlus
Suveräänsuse õiguslik tuum	Põhiseaduslik iseseisvus	Põhiseaduslik iseseisvus
Suveräänsuse regulatiivsed reeglid	Mittesekkumise põhimõte	Reguleeritud sekkumise põhimõte
Suveräänsuse tegelik sisu	Riigid toimivad oma piiridest lähtudes, minimeerides üleilmastumise poliitilist, majanduslikku ja kultuurilist mõju	Riigid osalevad üleilmastumisprotsessides, sh rahvusvahelistes organisatsioonides, ja lõikavad neist kasu. Esile kerkivad mitmetasandiline valitsetus, hargmaised võrgustikud ja kogukonnad

**Tabel 3. Sorenseni suveräänsuskihid.** Allikas: Sorensen 2004: 115, autorite täiendatud

Sorenseni käsitlust on võimalik kanda üle ÜRO konteksti, hindamaks, kumba mängu liikmesriigid eelistavad ning milliseid võtteid on kasutatud positsiooni õigustamiseks. Seisukohtade üldistamisel saab laiema pildi sellest, kuidas organisatsiooni liikmed suveräänsuse „reegleid“ või omadusi mõtestavad ning mil moel see ajas muutub. Reeglite kehtestamine rahvusvahelise organisatsiooni liikmetele piirab juba iseenesest riikide suveräänsust, kuna riigid loovutavad või delegeerivad liitumise kaudu lõike oma suveräänsusest, mis varem, modernses mängus, kuulusid täielikult üksnes riikidele endile.

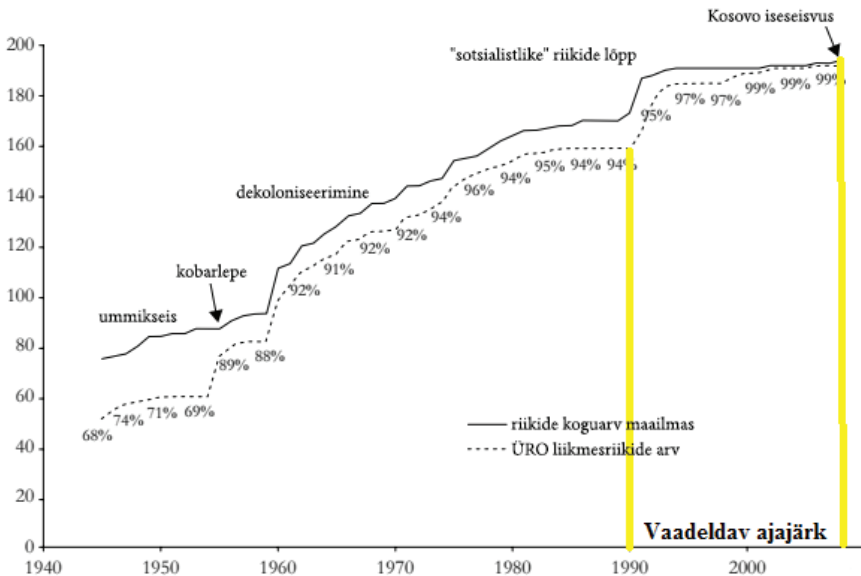
Suveräänsuse loovutamise (või optimistlikumalt ühise teostamise, *pooling*) põhjus on pragmaatiline: kuna liikmesusest saadavat kasu peetakse kokkuvõttes liikmesusest loobumise kahjust suuremaks, aktsepteerivad riigid sellist vahetuskaupa (Inocencio 2014: 80). Riigi suveräänsuse delegeerimine rahvusvahelisele organisatsioonile toob ideaalis kaasa otsused, mis loovad sünergia ja suuremat kogukasu kui riikide huvide väljendamine kahepoolse suhtluse kaudu või muul viisil (Inocencio 2014: 86).

ÜRO universaalsus ehk kõikehõlmavus on voores, mille üle organisatsioon ise uhkust tunneb ning mida liikmesriigid on alates ÜRO algusaegadest ka rõhutanud (nt juba 1955. aastal, Grant 2009: 78), algul sihi ja hiljem saavutusena. Ka ÜRO loomisel oli kõigi maailma riikide hõlmamine üks läbirääkijate vaimusilmas kujutletud sihte, ehkki seda ÜRO hartasse otse sisse ei kirjutatud (Cohen 1961: 1170). Taustaks olid tasakaalu otsimine ÜRO efektiivse toimimise ja võimalikult laia esindatuse vahel ning külma sõja vastasseisud. Siiski viidati universaalsusele juba 1966–1969 aset leidnud 8 riigi (Barbados, Botswana, Guyana, Lesotho, Jeemen, Ekvatoriaal-Guinea, Mauritius, Svaasimaa) liitumise aruteludes peaaegu 70 korda. Tänapäevaks on vaekaus ÜRO-s nihkunud tugevalt universaalsuse poole (Grant 2009: 186).

Tõelist kõikehõlmavust on ÜRO hakanud saavutama alles viimastel aastakümnetel, mil ÜRO-väliste riikide osakaal on vähenenud 1-2 protsendile riikide koguarvust. ÜRO universaalsuse arengut ÜRO ajaloos kajastab tabel 4.



Positiivsemas käsitluses esindab ÜRO tänapäeval laias plaanis maailma riikide kogukonna ühiseid huve: muidu ei oleks riigid end selle organisatsiooniga vabahtlikult sidunud (Cohen 1961: 1128).



Joonis 1. ÜROga liitunud riikide osakaal kõigest. Allikas: Grant 2009: 250, autorite täiendatud

Küll on ÜRO jaoks ilmselgelt probleemne end iseseisvaks kuulutanud, ent eri põhjustel laiema rahvusvahelise tunnustusega riikide (sageli sõltlasriikide) käsitlemine. Siia kuuluvad näiteks Palestiina, Põhja-Küpros, Kosovo, Abhaasia ja Transnistria, aga ka suutlikumad riigid, nagu Somaalimaa ja Taiwan. Külmutatud konfliktid või muud olukorrad, kus kõigile osalistele vastuvõetavat lahendust ei paista, on viinud selliste riikide väga piiratud tunnustamiseni ning ÜRO liikmeks pürgimine on erimeelsuste tõttu peaaegu võimatu. Universaalsusele rõhumine on siin argument kaasamiseks, vastuväited lähtuvad Montevideo konventsioonist. Näiteks lükati ÜRO tavapärase protsessi käigus Palestiina avaldus tagasi eeskätt ebapiisava kontrolli tõttu oma maa-ala üle (Report of the Committee..., 2011).

Suveräänsust mõtestavad reeglid on aja jooksul arenenud nii ÜRO sees kui ka laiemalt. Inocencio (2014) hinnangul võib seda käsitleda suveräänsuse pluraliseerumisenä. Nii on ÜRO võtnud endale aastakümnete kestel lisakohustusi ja -ülesandeid, mida võib käsitleda klassikalise suveräänsuse riivamisena, Sorenseni võtmes postmodernsesse suveräänsusmängu siirdumisenä või althusiusliku koolkonna esilekerkimisenä.

Eriti jämeda suveräänsuse rikkumisenä võib mõista humanitaarinterventsioonide aluseks oleva kaitsekohustuse (*Responsibility to Protect, R2P*) põhimõtte teket ja arengut ÜRO-s alates 1990ndate keskpaigast. Lihtsustatult näeb kaitsekohustus

ette, et juhul, kui riik ise oma kodanikke ei kaitse, on teiste riikide ja riigiüleste kehamite kohus sekkuda ning mitte pidada suveräänsuse printsiipi üliluslikuks. Inimõiguste nimel sekkumine on aga katsumusterohke (Cohen 2012: 256-257, Chandler 2010), kuna see rikub rahvaste enesemääramisõigust ja ÜRO hartas sätestatud põhimõtteid. Samalaadsete arengusuundadena võib tuua Rahvusvahelise Kriminaalkohtu (*International Criminal Court*, formaalselt iseseisev, funktsionaalselt aga ÜRO Julgeolekunõukoguga seotud) ja Rahvusvahelise Kohtu (*International Court of Justice*) tekke, mis mõlemad riivavad riigi kohtuvõimu üliluslikkuse ja seeläbi sisesuveräänsuse põhimõtet ning bodiniliku suveräänsuskäsitluse aluseid.

Coheni (2012: 322) hinnangul on ÜRO Julgeolekunõukogu oma volitusi ületanud, olles ÜRO hartalt võimu anastanud. Seda aitaks lahendada alternatiivse riikideülese kehami loomine, mis tooks riigid tagasi tõelise rahvusvahelise võrdsuse juurde. Sama pakub Reisman (1993), kelle hinnangul peaks peassamblee üritama julgeolekunõukogu kasuks nihkunud võimuvahekorda rohkem enda kasuks pöörata. Aeg-ajalt on ÜRO liikmesriigid seda ka püüdnud teha, nt esitasid viimatised peasekretäri kandidaadid esimest korda oma platvormi avalikult ja ÜRO Peassamblee ees. Need katsed on jäänud suuresti sümboolseks julgeolekunõukogu vetoõiguslike riikide vastuseisu tõttu.

ÜRO pädevuse radikaalsema laiendamise eest kõneleb Held (1995: 85–89), kes põhjendab seda sooviga vältida Rahvasteliidu läbikukkumisi ja tuua ÜRO reaalse võimu teostamisele lähemale. Vajadus kohandada valitsemine üleilmastumismvajadustega sobivaks muudab ÜRO hartal põhineva maailmakorra loogiliseks lõppsihiks kosmopoliitse maailmakorra, kus iga inimene on rahvusvahelise õiguse subjekt ning riigid on hargmaiste ja rahvusvaheliste organisatsioonide kõrval samaväärsed subjektid. Konstitutsioonilis-normatiivsest seisukohast on kehtiv ÜRO harta kui ÜRO põhiseadus läbi kukkunud, mistõttu on vaja seda üleilmse valitsetuse nimel tugevdada. See oleks kasuks nii riikidele kui ka rahvusvahelistele valitsetusorganisatsioonidele (*GGI, Global Governance Institutions*) ja legitimeeriks mõlemaid (Cohen 2012: 322).

Krasneri hinnangul rikutakse suveräänsuse põhimõtet ÜRO arenil pidevalt; suurriigid juhivad privilegeeritud positsioonis kitsastest riiklikest huvidest, mitte riigiülestest, rahvusvahelise üldsuse ühishuve edendavatest põhimõtetest (Krasner 1999). Kitsendades seda üksnes liitumisprotsessile, leiab siia näiteid ajaloost, nt kokkulepe Ameerika Ühendriikide ja Nõukogude Liidu vahel, mis tõi Valgevene ja Ukrainale – tollal selgelt NSVL-i osadele – kaasa liikmesuse ja hääleõiguse ÜRO-s. USA kaalutluses olid kaks lisahäält peassambleel võrreldes vetoõigusega julgeolekunõukogus vähese väärtusega (Cohen 1961: 1132). Sama saab öelda Filipiinide, Liibanoni ja Süüria liitumise kohta, kes olid tollal vastavalt USA ja Prantsusmaa *de facto* kontrolli all (Chen 1993: 43).

Probleemne on olnud ka ÜRO hartas toodud enesemääramisõiguse põhimõtte sisustamine, kus on otsitud tasakaalu rahvaste vaba sooviavalduse julgustamise ja olemasolevate riikide suveräänsuse vahel. Enesemääramisõiguse põhimõtet

on aeg-ajalt (nt 1970 peassamblee deklaratsioonis ja 1993 Viini deklaratsioonis) üritatud täpsustada, ent selle tõlgendamine on alati olnud erinev. Kirgis (1994) on tõlgenduse astmeid nimetanud enesemääramisõiguse eri nägudeks, mis ulatuvad üldtunnustatuist (nt koloniaalvõimu ebaõiglus) eraldumiste, liitumiste ja sõltuvussuheteni. Enesemääramisõiguse tunnustamine sõltub siin sellest, kui esinduslik on riigi valitsus kõigi riigi elanike huvide esindamisel.

Arusaam suveräänsusest kui ÜRO-sse vastuvõtmise tingimusest on ajas muutunud. Nii Cohen (1961) kui ka Chen (1993) on leidnud, et ehkki ÜRO organite tegevus on suuresti vastanud alusdokumentides sätestatud põhimõtetele, on seda mõjutanud õigusraamistikku jäetud ruum poliitilisteks kaalutlusteks ja hegemonia elluviimiseks. See realiseerub eeskätt julgeolekunõukogu alaliste liikmete ja nende kaalutusõiguse kaudu, kas riikide vastuvõtmist soovitada või mitte (veto). Vastav põhimõte on sõnastatud ÜRO harta artikli 4 lõikes 2: „Iga sellise riigi vastuvõtmine organisatsiooni liikmeks toimub peassamblee otsusega julgeolekunõukogu soovitusel.“ (Ühinenud rahvaste organisatsiooni..., 1991)

Peassambleel ei ole võimalik otsustada võtta riik ÜRO liikmeks ilma julgeolekunõukogu soovituseta (Rahvusvaheline Kohus 1950). Niisamuti on Rahvusvaheline Kohus otsustanud (Rahvusvaheline Kohus 1948), et liikmeks pürgija üle otsustamisel ei tohiks ükski riik lähtuda muudest kaalutlustest või tingimustest kui vastavusest ÜRO harta artikli 4 lõikele 1: „Organisatsiooni liikmeks võib astuda iga rahuarmastav riik, kes võtab endale käesolevas põhikirjas sätestatud kohustused ja kes organisatsiooni arvates on võimeline ja soovib neid kohustusi täita.“ (Ühinenud rahvaste organisatsiooni..., 1991)

Siiski rakendati kohtu otsust praktikas vähe. Chen (1993: 45) viitab, et juba ÜRO rajamisel 1945. aastal kalduti Montevideo määratlusest kõrvale. ÜRO algusaastate võimümänge ja püüdlusi tasakaalustada kõikehõlmavuse ideaali poliitilise reaalsusega on rahvusvahelis-õiguslikust seisukohast kirjeldanud Leo Gross (1956). Gross kirjeldab ka 1955. aasta vastuolulist kompromissi (*package deal*), millega võeti organisatsiooni ühe liitotsuse tulemusel vastu 16 riiki. Granti (2009: 145) hinnangul oli see viimane kord, mil liikmesriigid ÜRO harta artikli 4 lõiget 1 ka sisuliselt arvesse võtsid ja endi kaalutusvõimet kitsendavaks pidasid. Hääletuskäitumise analüüs näitab, et hartas sõnastatud säte on külma sõja poliitiliste sunduste tõukel suuresti tähelepanuta jäetud (Grant 2009: 191–198). Universaalsuse põhimõtet on pärast 1955. aasta kompromissi aga suuresti au sees hoitud (Grant 2009: 244).

ÜRO põhikirjas sätestatud formaalne õigus anda hinnang kandidaatriikide suveräänsuse kohta ning selle tegelik otsustamine on sümbioosis: ühest küljest legitimeerib formaalne õigus riike ÜRO liikmeks võtta ükskõik millistel kaalutlustel tehtud otsus, teisest küljest annab tehtud otsus formaalsele õigusele tegeliku sisu (Chen 1993: 42). Cheni argumenti ning ÜRO alusdokumentide jäetud kaalutlusruumi tõttu on ÜRO organite ja liikmesriikide otsuseid raske õiguslikult kritiseerida. Samas näitab see, et riigi vastuvõtmise arutelu on arvestatav argumenteerimisruum ning argumentid ja otsustavad kaalutlused võivad ajas muutuda.

## 5. RIIKLUS JA SUVERÄÄNSUS ÜRO LIITUMISPROTSESSIS

ÜRO harta artiklites 3 ja 4 on sätestatud, et ÜRO liikmeskonna moodustavad riigid (*states*). Kandidaatriigi liikmeksvõtu aluseks on artikli 4 lõike 1 kohaselt liikmesriikide hinnang, et tegu on rahumeelse (*peace-loving*) riigiga, kes on võimeline kandma hartas sisalduvaid kohustusi. Riigi tunnuseid ei ole täpsemalt määratletud üheski ÜRO alusdokumendis, ka puuduvad ÜRO dokumentides otsesed viited peatükis 1.2 kirjeldatud Montevideo konventsioonile. See tekitas palju segadust ÜRO algusaastatel, mil puudus vastav praktika (Grant 2009: 43–45).

Üksikasjalike pidepunktide puudumine kandidaatriikide hindamisel on tõstatanud küsimuse, kas liikmesriigid ikka järgivad neid suhteliselt üldisi juhiseid või põhineb tunnustuse andmine puhtalt (reaal)poliitilistel kaalutlustel. Cohen (1961) leidis, et aastail 1945–1961 ÜRO praktika laias laastus järgis Montevideo konventsiooni. Erandeid siiski leidis: Nõukogude Liit vetostas Kuveidi vastuvõtmise aastal 1961, kui Iraagi esindaja seadis arutelul julgeolekunõukogus küsimärgi alla püsiva rahvastiku olemasolu (Chen 1993: 29). Iisraeli liikmesuse arutelul vaieldi selgelt piiritletud maa-ala üle territoriaalvaidluste tingimustes, Kongo, Andorra ja Monaco puhul oli küsimärgi all riigi toimiva valitsuse võimutäiuse olemasolu. Vaidlused ei saanud mõnikord lõppu ka siis, kui riik liitus, näiteks säilitasid Hispaania ja Prantsusmaa Andorra liitumise järel õiguse määrata kaks neljast Andorra põhiseaduskohtu liikmest (Krasner 1999: 16). Kõige keerulisem on ÜRO praktikas olnud aga Montevideo konventsiooni neljanda tingimuse, välissuveräänsust näitava sõltumatuse hindamine. See on esile kerkinud sõltlasriikide (*dependent states*, Cohen 1961: 1138) puhul, kelle suveräänsust on piiranud kolmas riik. Piiri tõmbamine tavapärase rahvusvahelise koostöö ja tegeliku sõltumatuse loovutamise vahel on keeruline. See on olnud küsimärgi all nii Vietnami, Lõuna- ja Põhja-Korea kui ka Mongoolia puhul, eriti kui riikidel on kaitse- või majanduskoostöö kokkulepped teiste riikide, näiteks endiste koloniaalisandatega.

Chen (1993: 26) on välja toonud, et liikmesriigid on uute riikide liikmeksvõtu praktikas riiklust nii laialivalguvalt hinnanud, et riigist on saanud metafüüsiline termin. Näiteks on dekoloniseerimisprotsess viinud olukorrani, kus harta artikli 4 rakendamine on ÜRO püüdlustes universaalsuse poole puhtformaalne. Ajaloost on teada ÜRO Peaassamblee katse seadustada kord, kus enesemääramisõiguse põhimõtte ellu viinud endised asumaad saaksid pärast iseseisvusdeklaratsiooni ÜRO liikmesuse automaatselt ning ilma vastavate arutelude ja hääletuseta ÜRO eri kehamites (Chen 1993: 37–39). Ehkki selleni ei jõutud, võib koloniaalsüsteemile järgnenud eestkostesüsteemi (*International Trusteeship System*) puhul näha vastuvõtmisprotsessis riiveid tavakorra suhtes.

Nii omistati dekoloniseerimise käigus iseseisvunud riikidele tunnustamise kaudu kiirelt välissuveräänsus, tähelepanuta jäeti aga sise- ja rahvasuveräänsus. See viis olukorrani, kus nende riikide (poolriikide, Jackson 1990, või habraste riikide, Brock jt 2012) valitsemisvõimetus sai ajapikku ilmselgeks ning põhjustas raskematel juhtudel interventsiooni (nt Somaalias ja Haitil, Makinda 1998: 6–8). Tänapäeval

ei suuda mitu ÜRO liiget, nagu Somaalia ja Liibüa, tegelikult riigina toimida: valitsusel puudub kontroll suure osa maa-ala üle; alati pole ka selge, missugune valitsus üldse legitiimne on. See õonestab riikide suveräänsuse võrdsuse põhimõtte tõsiselt võetavust, sest osa riike ei suuda oma rolli praktiliselt välja kanda.

Reisman (1993) tõi välja, et olukord külma sõja ajal, kus Saksa DV liitumisavaldus jäeti pikalt rahuldamata ja samal ajal tervitati ÜRO liikmetena riike, nagu Lesotho, Guyana ja Barbados, oli Montevideo tingimusi objektiivselt hinnates kummaline. Võimaliku seletusena pakub Chen (1993) nn jaotatud riikide raamistikku, mille alusel külma sõja jooksul konflikti eri pooltel asunud riikide liikmesusavaldused külmutati kuni terviklahenduse leidmiseni (lisaks Ida- ja Lääne-Saksamaale veel nt Lõuna- ja Põhja-Korea). Viite selle põhimõtte rakendamisele võib leida Lõuna- ja Põhja-Korea liitumist heaks kiitva ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonist, mis mainib mõlema riigi üheaegse vastuvõtmise olulisust (ÜRO Julgeolekunõukogu 1991). Ka Makinda (1998: 4) rõhutab, et külma sõda halvas ÜRO tegevuse piirkondades, kus suurriikidel olid vastanduvad huvid. Seetõttu keskendus organisatsioon oma tegevuses sel ajal pigem muudele maailmajagudele.

Eraldi kategooria moodustavad kääbus- ehk mikroriigid (*diminutive states*, Cohen 1961). Cohen (1961: 1148-49) küsib, kas ja mil määral on riikidel, nagu Andorra, Liechtenstein või San Marino, võime kanda suveräänsuse ja riikluse õigusi ning kohustusi, eriti juhtudel, kui riiki esindab välissuhetes teine, tugevam riik vastavalt nende vahelisele lepingule. Küsimärgi all on eeskätt sõltumatus ja võime ajada iseseisvat välispoliitikat, aga mõnel juhul ka territooriumi püsimine kliimamuutuste ning hargmaiste ettevõtete ja kolmandate riikide tegevuse valguses. ÜRO kontekstis kerkis küsimus näiteks seoses Maldiivide liitumisega 1965 (Grant 2009: 60, vt ka Ross 2013).

ÜRO-sse vastuvõttu arutades on suveräänsusega seotud probleeme leidunud ka hiljem, näiteks Kuveidi-Iraagi piiritüli enne Kuveidi liitumist aastal 1963 ning Guatemala-Suurbritannia vastuseis Belize'i iseseisvumisele aastal 1981. Samuti võib olemasolev liikmesriik territoriaalsete või muude erimeelsuste korral esitada kandidaatriikidele pretensioone (näiteks Makedoonia-Kreeka või Liechtensteini-Tšehhoslovakkia juhtumid), mis ei järgi ÜRO kehtestatud liikmeksvõtu tingimusi ja põhimõtteid kitsas tähenduses (Crawford 2006: 49).

Mõned autorid (nt Krasner 1999) on seetõttu väitnud, et ÜRO liikmesriigid hindavad liitujate riiklust ja suveräänsust poliitiliselt ega põhista seda ei Montevideo konventsiooni ega muude objektiivsete kaalutlustega. Samas pole aga seetõttu kohe tegu formaalsete kriteeriumite kehtivuse kaotamisega, vaid otsuse tegemiseks vajaliku tõlgendusruumi loomisega, eriti mis puudutab riikide tegelikku sõltumatus (Cohen 1961: 1168-1169).

Empiirilisel kõige väärtuslikum materjal oleks ÜRO Julgeolekunõukogu vastuvõttudega tegeleva alakomitee (*United Nations Security Council Committee on the Admission of New Members*) stenogrammide või sõnavõtude, kuna just seal on arutelu kandidaatide riikluse ja suveräänsuse elementide üle kõige sisulisem.

Paraku ei ole selle komitee sisearutelude protokollid avalikud ega kättesaadavad, avaldatud otsused sisaldavad tavaliselt ainult faktilisi soovitusi, avamata otsuse tagamaid. Küll on suveräänsuse käsitlemist võimalik uurida ÜRO Peaassambleel riikide liitumise hetkel tehtud sõnavõtte põhjal, võimaldades selgitada, milliseid argumente on esitatud erineva tausta ja ajalooga liikmeks võetud riikide suveräänsuse hinnangu andmisel.

## 6. METOODIKA

Eelnevast nähtub, et suveräänsuse käsitlus ÜRO kontekstis on ajas arenenud. Nii on otstarbekas uurida ka nüüdisaega, läheneda kvalitatiivselt ning analüüsida peaassamblee sõnavõtte selle kohta, kuidas eri riikide suveräänsust nende vastuvõtmise ajahetkel ja kontekstis mõtestatakse. Kaardistame järgnevalt, kuidas riikide suveräänsusparameetreid sõnastati, ning mõtestame, milliseid tahke riikide suveräänsusest valitud ajajärgul oluliseks peeti.

Andmete valik põhines eelkõige kättesaadavusel. ÜRO Peaassambleel esitatud seisukohtade stenogrammide on elektrooniliselt ÜRO raamatukogu võrgulehelt hõlpsasti kättesaadavad ja töödeldavad alates 1990. aastal organisatsiooniga ühinenud Namiibia liitumisest, selle järel on ÜRO-ga kuni 2020. aastani liitunud veel 37 riiki. Tegu on sihiteadliku valimiga ja uuritavad objektid on 38 liitumist aastatel 1990–2020. Valimi moodustanud riikide nimekiri koos liitumiskuupäevaga on esitatud tabelis 4.

Riik	ÜRO liikmeksvõtu kuupäev	Riik	ÜRO liikmeksvõtu kuupäev
Lõuna-Sudaan	14.07.2011	Gruusia	31.07.1992
Montenegro	28.06.2006	Armeenia	02.03.1992
Ida-Timor	27.09.2002	Aserbaidžaan	02.03.1992
Šveits	10.09.2002	Kasahstan	02.03.1992
Serbia	01.11.2000	Kõrgõzstan	02.03.1992
Tuvalu	05.09.2000	Moldova	02.03.1992
Kiribati	14.09.1999	San Marino	02.03.1992
Nauru	14.09.1999	Tadžikistan	02.03.1992
Tonga	14.09.1999	Türkmenistan	02.03.1992
Palau	15.12.1994	Usbekistan	02.03.1992
Andorra	28.07.1993	Eesti	17.09.1991
Eritrea	28.05.1993	Põhja-Korea	17.09.1991
Monaco	28.05.1993	Lõuna-Korea	17.09.1991
Bosnia ja Hertsegoviina	22.05.1993	Läti	17.09.1991

Riik	ÜRO liikmeksvõtu kuupäev	Riik	ÜRO liikmeksvõtu kuupäev
Horvaatia	22.05.1993	Leedu	17.09.1991
Sloveenia	22.05.1993	Marshalli saared	17.09.1991
Põhja-Makedoonia	08.04.1993	Mikroneesia	17.09.1991
Tšehhia	19.01.1993	Liechtenstein	18.09.1990
Slovakkia	19.01.1993	Namiibia	23.04.1990

**Tabel 4. ÜRO-ga liitunud riigid 1990–2020. Allikas: autorid**

Ajaraami õigustuseks on lisaks andmete kättesaadavusele ka laiema hulga eri taustaga riikide hõlmamine. Sellesse mahuvad Nõukogude Liidu lagunemise järel taasiseseisvunud või tekkinud riigid, nagu Balti ja Kesk-Aasia riigid, liitriigi lagunemise tulemusel tekkinud riigid, nagu Põhja-Makedoonia, Tšehhia, Slovakkia ning Lõuna-Sudaan, dekoloniseerimisprotsessi tulemusena iseseisvunud riigid, nagu Namiibia ja Eritrea, mikroriigid, nagu Marshalli saared, San Marino, ning ka liitumise hetkeks pika omariikluse ajalooga riigid, nagu Šveits või Lõuna-Korea. Valimi mitmekesisus võimaldab läheneda suveräänsuse mõtestamisel laiapindsetl ning arvestades riigi- ja ajapõhiseid iseärasusi ning vaatenurki.

Andmeteks on ÜRO istungite elektroonilised stenogrammid, mis olid kättesaadavad ÜRO raamatukogu veebilehelt otsingu tulemusena. Täpsemalt otsiti riikide liitumise kuupäeva põhjal välja ÜRO Peaassamblee vastava otsuse teinud istungjärgu stenogramm ja seejärel sõeluti välja stenogrammide need osad, mis käsitlesid uute liikmesriikide liitumise arutelusid.

ÜRO praktika kohaselt võtavad peaassambleel uusi liikmesriike vastu võttes ja tervitades sõna regionaalsete rühmade esindajad (tänapäeval on nendeks Ida-Euroopa, Aasia ja Vaikse ookeani, Lääne-Euroopa ja muude riikide, Ladina-Ameerika ja Kariibi mere riikide ning Aafrika riikide grupid), asukohariigi USA esindaja ning seejärel liituva riigi esindaja (tavaliselt riigipea või ministri tasemel). Nendele lisandub mõnikord konkreetse liitumise kohta erihuvi tundva liikmesriigi (nt Makedoonia puhul Kreeka) või muu kehami (nt Namiibia puhul sellega tegelenud ÜRO keham, Ida-Timori puhul ÜRO-sisene portugali keelse riikide grupp jms) esindaja või ka ÜRO Peaassamblee eesistuja sõnavõtt. Riikide esindajate sõnavõttude kajastavad nii riigi enda seisukohti suveräänsuse käsitlemisel kui ka teavet teiste osaliste kujutlustest.

Andmete kogumiseks on kasutatud sisu kodeerimist, mis tähendas analüüsi jaoks eeldatavasti tähenduslike lauseosade ja sõnade märgistamist vastavalt eelmistes peatükkides välja toodud suveräänsuse tüpoloogiatele (või ka väljapoole seda, nagu tulemustest nähtub). Tulemused kanti üle andmetöötlusprogrammi Microsoft Excel 2013, tuues välja kõneleja nime ja rolli, esitatud seisukoha ning kategoriseerides need esile toodud suveräänsustahu järgi. Kodeerimise tulemusel



tekkis 423 kategoriseeritavat ühikut. Põhistatud teooria näeb ette andmekogumise ja -analüüsi tihedat põimitust, nii toimusid mõlemad protsessid käsikäes ja rööbiti.

Kuna uuring on avastusliku iseloomuga, valiti uurimisstrateegiaks põhistatud teooria (*grounded theory*). Teooriat saab selle meetodi abil empiirilistest andmetest tuletada ja andmetega paralleelselt konstrueerida, mis võimaldab teatud paindlikkust ning keskteed induktiivse ja deduktiivse loogika vahel. Rõhutatud on konteksti ning nähtuste ja järelduste seotust. Põhistatud teooria peamiseks uuenduseks oli teooria edasiarendamise tähtsustamine uurimistöö käigus. Teooria kujunemist toetavad eelkirjeldatud suveräänsustahud, mis pakuvad ühe komplekti võimalikke parameetreid. Nii ei ole tekkiv teooria mitte otsene teoreetiliste raamistike tulettis, vaid tekib andmeid „kuulates“ (Strauss, Corbin 1998: 66). ÜRO suveräänsusdiskursuse hindamisel on eesmärgiks empiirilisel materjalil põhinev süžee või juhtkäsitlus (*core concept*), mis võimaldaks kokku siduda andmetele põhistatud kategooriad.

Põhistatud teooria süstemaatilist suunda esindava Straussi ja Corbini (1998) käsitluse keskmes on kolmetasandiline kodeerimine, mis pakub süžee väljapeilimiseks protsessi, milles on põimunud andmekogumine ja -analüüs. Nende hinnangul võib kategooriate eelnev määratlemine varjutada andmeanalüüsi käigus tehtavat tööd (Strauss, Corbin 1998: 114). Siinses uurimuses on kategooriate teatud piirini määratlemine vajalik, et suveräänsust kui küllalt laialivalguvat mõistet raamistada. See ei tähenda, et alamkategooriad või juhtmotiiv oleks teoreetilise lähenemise poolt ette kirjutatud, küll on taotluseks, et andmeanalüüsi lõpuks ei tekiks tuletatud teooria täiendamisel uute andmetega enam uut teadmist. Sellel hetkel võib teooria Straussi ja Corbini käsitluses lugeda „põhistatuks“. Tulevasi uurimusi arvestades võiks see tähendada, et kui ÜRO-ga liituks uus riik, paigutuksid sõnavõttudes esitatud seisukohad uurimisküsimustele vastamisel siinse artikli jaotustesse.

Esimeses, avatud kodeerimise järgus oli eesmärgiks uue teadmise saamine uurimisküsimuses püstitatu kohta, millele järgnes kõigi suveräänsust puudutavate ja selgesti eristuvate kategooriate kaardistamine. Nii tekkis ülevaade suveräänsuse eri tahkude mõtestamisest sõnavõttudes ning sisu esinemise sagedusest esinejate ja käsitletavate riikide lõikes. Uurimisküsimuses püstitatu on mõtestatud küll vastavalt teoreetilisele lähenemisele, aga samas säilitades vabaduse seda empiirilise materjali alusel ümber sõnastada, mis aitab vältida erapoolikust ja eelarvamusi (Strauss, Corbin 1990).

Teises, teljelise kategoriseerimise järgus oli põhieesmärk leida põhjuslikke ja sündmuslikke seoseid eri kategooriate vahel ning kitsendada nende hulka ja määratlust. Samuti nägi analüüsimeetod ette võimalust liikuda kategooriatelt tagasi andmetele ning testida kategooriate õigsust ja sobivust uute andmete peal. Selle tulemusena osutus kohati vajalikuks korrigeerida kategooriate piire, nimetusi või hulka. Samuti oli teise järgu eesmärk luua alamkategooriad andmetest tulenevate omaduste ja mõõdete põhjal (Strauss, Corbin 1998: 124).



Kolmandas, selektiivse kodeerimise järgus oli peamine eesmärk välja sõeluda juhtkäsitus või põhisüžee, mida pidepunktina kasutades paigutuksid teised kategooriad alajaotustena ning mis vastaks lühidalt ja konkreetsemalt ka püstitatud uurimisküsimustele.

Käsitus kujuneb põhistatud teooria meetodil empiirilist materjali mõtestades ja tõlgendades. Seaduspärade ning seoste otsimine annab võimaluse teatud kategooriaid kaotada, ühte liita või uusi kategooriaid luua. Süstemaatiline võrdlemine igas analüüsijärgus võimaldab kategoriseerimisel tehtud vigu parandada. Uurimistöö alguses, uurimisküsimuste püstitamise järgus lõpptulemusena eeldatu asemel võib selguda hoopis teatud aluseelduste paikapidamatus, mistõttu töö lõpptulemus kujuneb alguses ennustatust erinevaks. Eesmärk oli luua omavahelisest seostatusest „tihe“ teooria, mis oleks selgesti põhjendatud empiirilisel kogutud andmete ja nende seostega, ent toetatud ka teoreetilise alusmaterjaliga (Glaser, Strauss 1994: 278). Seetõttu iseloomustavad järgnevad meetodikohased uurimisküsimused uurimisstrateegiat üldjoontes, kuna praktikas toimus andmekogumine ja -analüüs põhistatud teooria meetodil üheaegselt ja läbipõimunult, sageli ühelt protseduurilt teisele liikudes ning selgete eraldusjoonteta.

Uurimisküsimus	Andmekogumise meetodikohane küsimus	Andmeanalüüsi metodikohane küsimus
Milliseid suveräänsuse aspekte rõhutavad ja peavad ÜRO liikmesriigid relevantseks riikide liikmeksvõtu kohta käivates sõnavõttudes?	Milliseid sõnu ja lausendeid võib sõnavõttudes suveräänsuse kohta leida?	Kuidas kasutatud sõnavõtte omavahel suhestada, kategoriseerida ja mõtestada? Kuidas sobituvad tekkinud kategooriad suveräänsuse kolmikjaotusega (sise-, välis- ja rahvasuveräänsus)?
Kas esineb selgesti eristatavaid ajajärke või liituvate riikide klastreid, kus suveräänsustahke eri määral esile tuuakse? Kui jah, siis kuidas see on ajas ja ÜRO praktikas muutunud?	Mis on jäetud ütle mata?	Mis on korduvad jooned, mis sõnavõttudes esinevad?  Millised aspektid või kategooriad aja jooksul kaovad või tekivad?

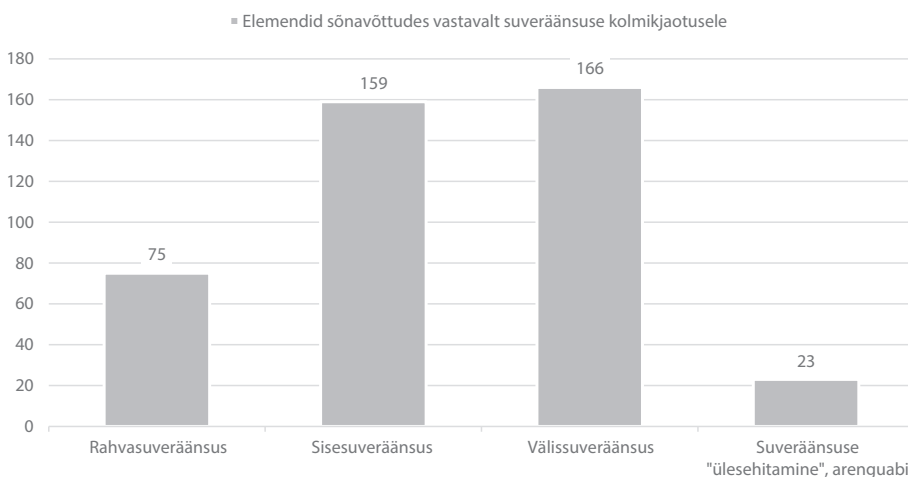
**Tabel 5. Metodikohased uurimisküsimused.** Allikas: autorid

Uurimisküsimustele vastamisel olid esialgsed kategooriad suveräänsuse klassikalise kolmikjaotuse omad Montevideo konventsiooni põhjal. Nende alla hakati kodeerima suveräänsuse aspekte, mida analüüsiühikuks valitud tekstikatket, lausete, lõikude ja sisuliselt kokkukuuluvate tekstiosade põhjal oli otstarbekas luua. Töö käigus testiti tekkinud alamkategooriaid uute andmete peal ning tehti korrektiive, sh kategooriate vähendamisi, ühendamisi ja täiendusi. Andmete esitlemiseks koostati andmetöötlusprogrammis Microsoft Excel 2013 koondd tabelid, mis väljen-

dasid lisaks sõnavõtude sisule ka tekkinud alamkategoriate (ja lisandunud uue kategooria) sagedust ning hulka liitumiste lõikes.

## 7. SUVERÄÄNSUSKÄSITLUSED ÜRO PEAASSAMBLEE KÕNEDES

Kuigi enamikku suveräänsust käsitlevaid sõnavõtte sai liigitada kolmeks Montevideo konventsioonil põhineva jaotuse alusel, ilmnes andmetest avatud kodeerimise tulemusel veel üks, selgelt eristuv kategooria, mis sai nimetatud suveräänsuse „ülesehitamiseks“ või ka arenguabiks. Kolmeastmelise kodeerimise meetodil saadud tulemused on ülevaatlilikult esitatud joonisel 2. Näitlikustavad lausendid ja nende tähendused on välja toodud järgnevates alapeatükkides.



**Joonis 2. Sõnavõtude jaotus vastavalt suveräänsuse kolmikjaotusele ja lisandunud kategooriale. Allikas: autorid**

Järgnevates alapeatükkides on lahti kirjutatud suveräänsuse kolmikjaotusesse ja tekkinud lisakategooria alla paigutatud sõnavõttud, mida on näitlikustatud tsitaatidega kodeerimise käigus analüüsitud andmetest. Veel põhjalikum tabel riigipõhise (samaaegsete liitumiste korral liitumislainete) jaotusega on esitatud lisas 1. Tulemused on lisaks kolmikjaotusele mõtestatud ka Sorenseni suveräänsusmängude ja Bodini-Althusiuse erisuse võtmes. Need joonisel 3 esitatud alamkategoriad vormusid lõplikult teljelise kodeerimise järgus.

### 7.1. Välissuveräänsus

Kõige levinuma suveräänsuse tahuna ilmnes empiirilistest andmetest riikide suveräänsuse mõtestamine välissuveräänsuse kaudu ning eriti rõhutades riikide tunnustamist kahepoolsete suhete olemasolu kaudu teiste riikidega või kuulumise kaudu rahvusvahelistesse kehamitesse. Kokku mainiti välissuveräänsuse eri tahke sõna-

võttudes 166 korral. Ühena sagedamatest alamkategoriatest mainiti kahepoolsete suhete olemasolu või nende kohest teket teiste riikidega, näiteks kasutasid eri riikide esindajad järgnevaid argumente:

„Üle 80 suveräänse riigi on avaldanud soovi või on juba kahepoolsetes suhetes Namiibia Vabariigiga.“

*Namiibia peaminister Hage Geingob*

„Me märgime, et samm järgneb [Bosnia ja Hertsegoviina, Sloveenia, Horvaatia] iseseisvusdeklaratsioonidele, mida on tunnustanud üha kasvav hulk riike igast maailma nurgast.“

*Robert Mrozewicz,  
Poola alaline esindaja ÜRO juures*

Samuti mainiti välissuveräänsuse all ohtralt liituvat riigi osavõttu rahvusvahelistest konventsioonidest ning tegevusest ÜRO allorganisatsioonides ja muudes mitmepoolsetes kehamites:

„Liechtenstein on omandanud rahvusvahelises suhetes märkimisväärsel hulgal kogemust. Riik on Euroopa Nõukogu ning Euroopa Julgeoleku- ja Koostöökonverentsi liige.“

*André Erdős,  
Ida-Euroopa grupi esindaja,  
Ungari alaline esindaja ÜRO juures*

„Monaco omab alates aastast 1955 ÜRO vaatlejariigi staatust. Me oleme mitme rahvusvahelise agentuuri liige. Aastal 1975 allkirjastasime me Helsingi lõppakti.“

*Monaco välisminister Jacques Dupont*

Liituvate riikide esindajad rõhutasid eeskätt oma panust täieõigusliku ja võrdväärse riigina rahvusvahelisel areenil suhtluses teiste riikidega, mida võib seetõttu lugeda ilminguks välissuveräänsuse ühest olulisimast mõõtimest. See väljendus kõigi osaliste, nii riigi enda kui ka teiste riikide esindajate sõnavõttudes.

Otsust riiki rahvusvaheliselt ja ÜRO liikmena tunnustada võib pidada esmaseks ja ihaldusväärseks eeskätt kandidaatriigile, kuna see ei too ühelegi teisele riigile otseselt kaasa mingeid märkimisväärsid kohustusi (Krasner 1999, lk 7). Elulised näited nüüdismaailmast on Kosovo, Taiwani ja Abhaasia püüdlused tunnustatuse suurendamiseks. Mündi teine pool – organisatsioonist lahkumine – võib

aga tuua palju rohkem kahju kui selles püsimine, isegi kui liikmeks oleku hind on suveräänsuse mõningane loovutamine (nt WTO, Inocencio 2014: 80).

Võib öelda, et althusiuslik suveräänsuskäsitlus on taaselavnenud ja varem bodinilik kogupilt mitmekesisestunud. See väljendub eeskätt liikmesuse rõhutamise kaudu rahvusvahelistes organisatsioonides, millega liitumise hinnaks on rahvusriigivälise ja -ülese valitsetuse võimendamise.

Teise läbiva joonena ilmnes välissuveräänsuse osas, et peaaegu igas sõnavõtus, nii liikmesriikide endi, ÜRO esindajate kui ka sõna võtvate riigigruppide esindajate puhul rõhutati ÜRO universaalsust ja kõikehõlmavust. Ühest küljest iseloomustasid sõna võtnud riigid ÜROd riikide suhtluse loomuliku puutepunktina organisatsiooni enda legitimeerimiseks, teisalt võib seda pidada ka konkreetse riigi välissuveräänsuse ülekinnitamiseks. ÜRO-ga liitumine on selle arusaama järgi täieõigusliku ja suveräänse riigi tunnus.

„[Makedoonia liitumine on] meie organisatsiooni universaalsuse järjekordne väljendus.“

*Antonios Exarchos,  
Kreeka alaline esindaja ÜRO juures*

„Jugoslaavia Föderaalvabariigi vastuvõtt riikide peresse on väga kaalukas, kuna see suurendab ÜRO universaalsust ning parendab seeläbi organisatsiooni legitiimsust ja efektiivsust.“

*Harri Holkeri,  
ÜRO Peaassamblee 55. istungjärgu eesistuja*

Riikides, kus ÜRO tegevus on olnud aktiivne, toodi välja ka ÜRO erilist rolli riigi tekkeloos.

„Resolutsioon 435 (1978), ÜRO Julgeolekunõukogu vaimusunnitist, juhendas Namiibiat rahumeelsel üleminekul omariiklusele.“

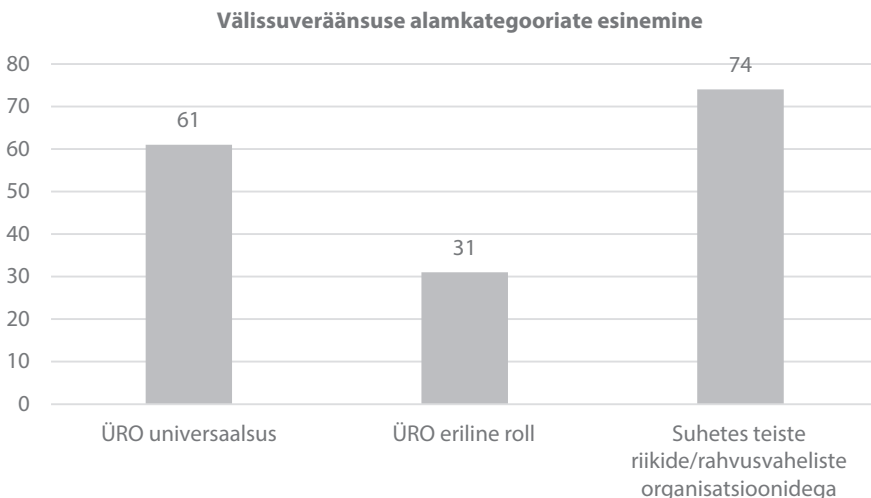
*Hage Geingob,  
Namiibia peaminister*

„Lisaks kiidame me ÜRO, eriti Julgeolekunõukogu, väsimatuid jõupingutusi aitamaks Lõuna-Sudaani rahvast nende teekonnal [riikluse suunas].“

Maria Luiza Viotti,  
Ladina-Ameerika grupi esindaja,  
Brasiilia alaline esindaja ÜRO juures

Siit on näha ÜRO ja riikide omavahelist võimestamissuhet, mida kasutatakse nii riigi kui ka organisatsiooni olemasolu ning õiguspärasuse rõhutamiseks. Seda võib Sorenseni võtmes mõtestada postmodernse suveräänsusmängu avaldumisena suveräänsuse teises kihis ehk regulatiivsetes reeglites. Tegu on mittesekumise reegli riivega klassikalises, modernse riikluse mõttes. Samas on seda riivet aktsepteerinud nii riik ise kui ka rahvusvaheline kogukond. Nii legitimeerivad mõned liitunud riigid ennast postmodernse suveräänsusmängu kaudu, kus vastavad reeglid muutuvad.

Sõnavõtude jagunemine alamkategoriatesse välissuveräänsuse eri tahkude alusel on kajastub joonisel 3 ja üksikasjalikumalt lisas 2.



**Joonis 3. Välissuveräänsuse alamkategoriate esinemine.** Allikas: autorid

## 7.2. Sisesuveräänsus

Samuti toodi sõnavõttudes arvukalt – kokku 159 korral – esile sisesuveräänsuse elemente, eriti enesemääramisõigust ja omariikluse ajalugu.

Enesemääramisõigusele viidati ohtralt ning sõltumata konkreetse riigi ajaloost. Seda kohtas nii asumaade iseseisvumise kui ka uute riikide korral, rõhutati enesemääramisõiguse teostamise olulisust:

„2006. a 21. mai referendum viis ellu enesemääramisõiguse ja tõi kaasa uue, iseseisva Montenegro tekke.“

*Godfrey Chidyausiku,  
Aafrika riikide grupi esindaja,  
Zimbabwe alaline esindaja ÜRO juures*

„Ida-Timori vastuvõtmine ÜRO-sse esindab järjekord-  
selt saavutust Ida-Timori rahva pikas ja kangelaslikus  
võitluses enesemääramisõiguse võitmisel.“

*Gelson Fonseca,  
portugali keelsete riikide grupi esindaja,  
Brasiilia alaline esindaja ÜRO juures*

Riigid, mis olid iseseisvunud ja saanud rahvusvahelise tunnustuse juba varem, rõhutasid peale suhete teiste riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega ka omariikluse ajalugu:

„Riigi rajamine ulatub tagasi 13. sajandisse. Sellest ajast alates on Monaco suutnud, kohati erinevate vastasseisude kaudu, oma kallist iseseisvust säilitada.“

*Francesco Fulci,  
Lääne-Euroopa ja muude riikide grupp,  
Itaalia alaline esindaja ÜRO juures*

„[...] esindamaks riiki, kes on taas kord iseseisev ja oli kord Rahvasteliidu täieõiguslik liige.“

*Arnold Rüütel,  
Eesti Vabariigi Ülemnõukogu esimees*

„Leedu on lõpetamas oma riikluse kaheksandat sajandit, olles viimase kahe sajandi jooksul kahel korral oma naabrite poolt kaardilt pühitud.“

*Vytautas Landsbergis,  
Leedu Vabariigi Ülemnõukogu esimees*

Eraldi kategooriasse paigutus kolonialismi alt vabanemine. Ehkki tinglikult võiks olla tegu ühe enesemääramisõiguse alamkategooriaga, eristus see sagedaste viidetega ÜRO loodud Hooldusnõukogule (*Trusteeship Council*, keham, mis haldas ja juhendas endisi kolooniaid enne nende täielikku iseseisvumist) kui riigi iseseisvuse viinud üleminekuprotsessi olulisele komponendile.

„Rahvusvahelise koostöö vaimus tuleb kiita ÜRO Hooldusnõukogu täidesaatva võimukogu tegevust,

mis juhatas [Palau] läbi hooldussüsteemi, valmistades väikest riiki ette täieõigusliku riiki kohustusteks.“

*George Odlum,  
Kariibi mere riikide esindaja,  
Saint Lucia välisminister*

„[...] mäletame aastaid, mil [Ida-Timori] esindajad ilmusid New Yorki ÜRO erikomitee ette, et argumenteerida dekoloniseerimise eest. Me imetleme ja austame nende pühendumust Ida-Timori rahva püüdluste täitmisel.“

*Earl Huntley,  
Kariibi mere riikide esindaja,  
Saint Lucia alaline esindaja ÜRO juures*

Ka siin on rõhutatud ÜRO sekkumist kui olulist elementi riigi suveräänsuse tekkeloos, mistõttu võib vaadeldud sõnavõtte pidada postmodernseks mänguks Sorenseni käsitluses ning althusiuslikke jooni sisaldavaks, viidetega hajusamale võimukäsitlusele ja rahvusriigivälisele võimukeskusele.

Vähem esines territoriaalse terviklikkuse esiletoomist. Valdavalt viidati murekohtadele täieliku terviklikkuse puudumise osas, sh eeskätt lahendamata küsimustele kahe või enama riigi vahel, mis tõkestavad sisesuveräänsuse täiemahulist elluviimist:

„Me palume oma naabritel tunnustada oma rahvusvahelisi piire ning me pühendume tegema sama.“

*Kuniwo Nakamura,  
Palau president*

„Konkreetselt peame me kokku leppima koostöömehhanismides, mis puudutavad ühispiiri mahamärkimist ja haldamist ning kokkulepet Abyei lõpliku staatuse kohta.“

*Riek Machar Teny-Dhurgon,  
Lõuna-Sudaani asepresident*

Mitmed riigid tõid välja võõrriigi sõjavägede viibimise enda territooriumil kui riive oma terviklikkusele ja kontrollile kogu territooriumi üle ning kutsusid rahvusvahelist kogukonda üles avaldama võõrriigi valitsusele survet olukorra likvideerimiseks. Neid sõnavõtte võib mõtestada bodiniliku suveräänsuskäsitluse ilmingutena, kus riigid nõuavad, et teised riigid austaksid nende sisesuveräänsust täielikult.

„Me oleme teadlikud, et me ei saa rääkida tõelisest iseseisvusest, kuni Moldova Vabariigi territooriumil asuvad võõrriigi sõjajõud.“

*Mircea Snegur,  
Moldova president*

„Nõukogude Liidu sõjajõudude väed paiknevad siiani ebaseaduslikult meie territooriumil.“

*Anatolijs Gorbunovs,  
Läti Vabariigi Ülemnõukogu esimees*

Üks huvitavamaid analüüsi käigus tekkinud sisesuveräänsuse alamkategoriaid oli eeskätt kääbusriikide sõnavõttudes väljendatud mure selle üle, kuidas kolmandate riikide ja hargmaiste suurettevõtete majandustegevus nende suveräänsust ning püsijäämist ohustab.

„Teiste riikide majandustegevusest tulenenud muutused atmosfääri gaasikihtides põhjustavad suuremaid kõikumisi meretasemes ja tõusuvetes, mis ujutavad üle meie madalad atollid ja hävitavad meie elatusvahendid riigi ja rahvana.“

*Teburoro Tito,  
Kiribati president*

„Ehkki üleilmastumise majanduslikud hüved on Naurust mööda läinud, on Nauru-sugused haavatavad saareriigid üleilmastumise negatiivsete kliimamõjude esmased ohvid. Kliimamuutused on mõõtmatu oht Nauru-suguste väikesaareriikide olemasolule.“

*Rene Harris,  
Nauru president*

Selles pole iseenesest midagi väga uut: suveräänsuse puhul rõhutati pea kõigis sõnavõttudes oodatult elemente, mis olid liitva riigi hetkeolukorras olemuslikud ja relevantsed. Varasemast on teada ka juhtumeid, kus kääbusriigid rõhuvad oma suveräänsusele aruteludes maailmaturu toorainehindadest või vaidluses konkreetse eraettevõtte hotelliprojekti üle (Grant 2009: 239). Lisaks toodi sõnavõttudes välja riivet suveräänsusele arenguabi- ning rahvusvaheliste finantsinstitutsioonide poliitikas, mis mõjutab kääbusriike eriti tugevalt.

Sõnavõttudest võib välja lugeda althusiusliku tõdemuse suveräänsuse mitmetasandilisusest ja jagatusest riigiväliste protsesside tulemusel, mida tuleb ühiselt



hallata, mitte eirata. Sorenseni võtmes on muutunud mängureeglid suveräänsuse teises ja kolmandas kihis sundinud riike mõtestama oma suveräänsust sõltuvana välisteguritest. Seetõttu on need riigid mitte vabatahtlikult valinud, vaid sunnitud mängima postmodernset suveräänsusmängu ega saa mõelda bodinilikult, et nende suveräänsus on absoluutne ja jagamatu ega ole teiste riikide suveräänsusest mõjutatud.

Sõnavõtude jagunemine alamkategoriatesse sisesuveräänsuse eri tahkude alusel on esitatud joonisel 4 ja üksikasjalikumalt lisas 2.



**Joonis 4. Sisesuveräänsuse alamkategoriate esinemine.** Allikas: autorid

### 7.3. Rahvasuveräänsus

Rahvasuveräänsust oli mainitud 75 korral ehk ligikaudu poole harvem kui sise- ja välissuveräänsust. Rahvasuveräänsusele kujunes kaks alamkategoriat: „rahvahääletus kui legitiimsuse alus“ ja „demokraatliku protsessi tulemus“.

Demokraatliku protsessi alla on paigutatud igasugused sõnavõttud, kus räägitakse iseseisvuse või uue riigi tekkeni viinud üleminekutest, mis vastasid kehtivale põhiseaduslikule korrale või rahvusvahelistele kokkulepetele:

„Põhiseadust järgiv, tsiviliseeritud, kultuurne ning rahumeelne viis, kuidas jagunemine läbi viidi, on märk demokraatia ja poliitilise traditsiooni küpsusest mõlemas riigis ning nende valitud esindajate osas.“

*Josef Zieleniec,  
Tšehhi väliminister*

„Montenegro Vabariigi iseseisvusdeklaratsioon võeti vastu 03.06.2006 Montenegro parlamendi poolt [...]“

vastavuses Serbia ja Montenegro liitriigi põhiseadusliku korraga.“

*Gerhard Pfanzelter,  
Austria alaline esindaja ÜRO juures*

Sageli vastandati demokraatlikku üleminekut ajajärgudele riigi ajaloost, kus üleminekuperioodidel demokraatlikke norme ei järgitud, näiteks Eritrea kodusõjale ning Jugoslaavia Föderaalvabariigi varasemale repressiivsele ja autoritaarsele režiimile.

Rahvahääletuse kui legitiimsuse aluse alla kategoriseeritud sõnavõttude puhul oli otseselt välja toodud kas korraldatud rahvahääletus (viidatud kui *referendum* või *plebiscite*) või vabad valimised, st rahva otsene tahteavaldus kui legitiimne alus.

„[Namiibial on] demokraatlikult valitud täidesaatev president ning valitsus, mis ammutab legitiimsust rahva tahtest.“

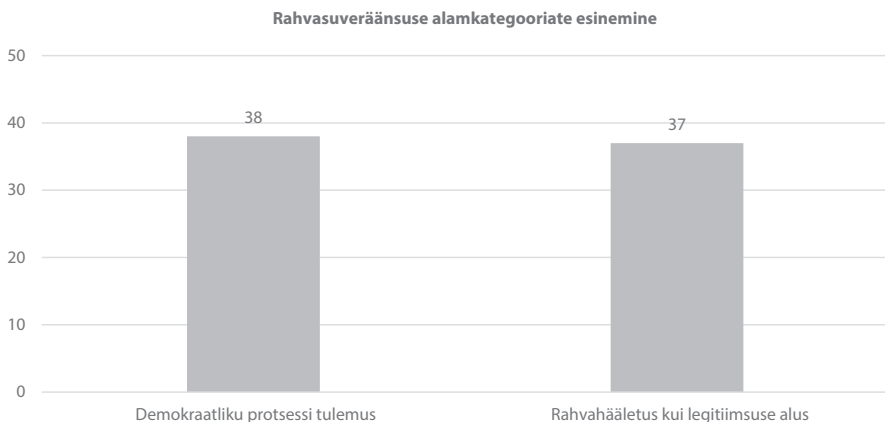
*Hage Geingob,  
Namiibia peaminister*

„Ian Martini ja UNAMETi poolt läbi viidud rahvahääletus oli meie rahva esimene demokraatlik ja teadvuslik tegu.“

*Xanana Gusmao,  
Ida-Timori president*

Mõlemad aspektid rõhutavad valijate ja valitute sidet kui riikliku suveräänsuse allikat ning sageli esinesid need koos samades või järjestikustes lausetes. Siit võib välja lugeda Althusiuse käsitlust sümbioosist kui kokkuleppest valitute ja valitsejate vahel. Enim toodi rahvasuveräänsuse tunnuseid esile riikide puhul, mis olid tekkinud liitriigi lagunemisel või vabanenud kolonialismist. Rahvasuveräänsust toodi enam välja hiljutisemates liitumistes. 75st rahvasuveräänsuse elemendi välja toomisest esines 40 viimase 5 liitumise (Jugoslaavia, Šveits, Ida-Timor, Montenegro, Lõuna-Sudaan) puhul, st vaadeldud perioodi teisel poolel.

Sõnavõttude jagunemine alamkategoriatessse rahvasuveräänsuse eri tahkude alusel on esitatud joonisel 5 ja üksikasjalikumalt lisas 2.



**Joonis 5. Rahvasuveräänsuse alamkategoriate esinemine. Allikas: autorid**

#### 7.4. Suveräänsuse ülesehitamine ja arenguabi

Põhistatud teooriat kasutades ilmnis andmeanalüüsi käigus, et mõned suveräänsust mõtestanud sõnavõtted ei sobitunud otseselt ei sise-, välis- ega rahvasuveräänsuse võtmesse. See eristus välissuveräänsusest, kuna rõhutas riiklikke omadusi ja protsesse ning kutsus teisi osalisi neid mõjutama. Sisesuveräänsusest eristus üleskutse aidata liitaval riigil saada ja hoida kontrolli oma territooriumi, majandustegevuse ja piiride üle. Täiemõõtmelise suveräänsuse olemasolu rõhutamise asemel kutsuti rahvusvahelist kogukonda sekkuma omaenda riigi piires.

Seetõttu osutus otstarbekaks tekitada lisakategooria „suveräänsuse „ülesehitamine“ ja arenguabi“. Uus kategooria osutus loomise järel uute andmete peal katsetades laiemalt toimivaks, st alajaotusesse paigutuvaid sõnavõtte esines mitmete liitunud riikide puhul. Lisakategooriasse paigutati eeskätt arvamused, mis mõtestasid suveräänsust välispanuse kaudu riigi valitsemisvõimekusse, korra kehtestamise, kahepoolse arengu- ja humanitaarabina ning väljendasid vastutust sellist tegevust tulevikus jätkata. Samuti esines üleskutsesid ÜRO jätkutegevustele liitavas riigis ning rahvusvahelisele solidaarsusele riigi toetamisel, nt ühinemisel teiste rahvusvaheliste organisatsioonidega. Sellised mõtteavaldused viitavad erinevustele formaalse ja sisulise suveräänsuse vahel, st Sorenseni kolmandas suveräänsuskihis, kutsudes rahvusvahelist kogukonda üles seda abi osutamise vähendama. Neid väljendasid nii liituvate riikide kui ka ÜRO liikmete ja organisatsiooni esindajad.

„Nagu vastündinud laps, peab [Ida-Timor] olema arenguabi ja rahvusvahelise kogukonna tähelepanu fookuses.“

*Djessan Philippe Djangone-Bi,  
Elevandiluuranniku alaline esindaja ÜRO juures*

„[...] rahvusvahelise kogukonna ja ÜRO vastutus ulatada abikäsi andmaks [Namiibiale] abi, mida riik vajab pagulaste rehabiliteerimiseks, majanduse ülesehitamiseks ja aastakümnete pikkuse kolonialismi ja rassismi haavade ravimiseks.“

*Tesfaye Tadesse,  
Etioopia alaline esindaja ÜRO juures*

„Gruusia ja teised värskelt iseseisvunud riigid kukuvad ilma muu, juba demokraatia kaudu õnnistatud maailma abita läbi.“

*Aleksandre Chikvaidze,  
Gruusia välisminister*

Suveräänsuse konstrueerimine suveräänsuse ülesehitamise kaudu viitab, et tähelepanu pööratakse suveräänsuse tegelikule sisule, st Sorenseni kolmikaotuse kolmandale kihile. Selle käsitluse kohaselt pole ÜRO liikmeksvõtt mitte lõplik hinnang antud riigi suveräänsusele, vaid samm suveräänsuse „võimekuse“ suurendamisel.

## **8. ARUTELU JA JÄRELDUSED**

Vaadeldud ajajärgul rõhutati ÜRO Peaassambleel kõige enam sise- ja välissuveräänsuse elemente. Seega peeti sõnavõttudes oluliseks eeskätt suveräänsuse klassikalisi tahke, mis põhinevad Montevideo konventsioonis sõnastatud riikluse peamistel tunnustel. Sama on varem tähendanud Cohen (1961), Chen (1993) omistas neile sarnaselt Bartelsoni käsitlusega suveräänsustähenduse üksnes kehtivas ajas ja ruumis. Sorenseni suveräänsuskihtide osas viidati muutustele teises ja kolmandas kihis, mis tähendab suveräänsuse postmodernsemat mõtestamist. Bodini ja Althusiuse võtmes võib öelda, et pilt on mitmekesisitunud: sõnavõttud rõhutasid mitmeid hajasamaid ja vähem absoluutseid tahke, samas esines ka bodinilikke jooni. Välis- ja sise-suveräänsuse esiplaanil olek täitis mitut seotud eesmärki; seda nii liituvate riikide, juba liikmeks olevate riikide kui ka ÜRO enda eri kehamite esindajate poolt. Need eesmärgid võib kokkuvõtvalt jaotada kolmeks.

Esmalt legitimeeris välissuveräänsuse puhul riikide kirjeldamine täieõiguslike suveräänsete subjektidena ÜRO-d ennast. Liituvaid riike ja nende suveräänsust legitimeeriti sõnavõttudes riikide suveräänsuse mõtestamisega enamasti vastavalt Montevideo konventsiooni võtmes. Selle arusaama kohaselt on ÜRO suveräänsete riikide peamine ja veel enam, ainuke legitiimne omavaheline suhtlusareen. Seda ilmestas ka suveräänsuse mõtestamine ÜRO universaalsuse kaudu. Raamistades riikide suveräänsust ÜRO kaudu, õigustab organisatsioon enda olemasolu. Külma sõja lõpule järgnenud järjestikuste liitumislainetega lähenes ÜRO aina enam kõi-

kehõlmavusele (vt joonis 1), vähenes oht, et ÜRO kõrvale kerkib alternatiivne riike ühendav organisatsioon ja eri põhjustel mitteliitunud riikide olukord muutub üha ebakindlamaks.

Esitades sama mõtet Bodini ja Althusiuse suveräänsuskäsitluste abil, võib väita, et analüüsitud ajal oli sõnavõttudes esil althusiuslik võti. Mõneti on see etteaimatav: ÜRO asub range tõlgenduse kohaselt juba loomise hetkest väljaspool Bodini suveräänsuskäsitlust, teisalt aga kinnitavad seda sõnavõttudes kasutatud argumentid riikide sõltuvusest välisteguritest, ÜRO riikideülesest rollist (universaalsus) ja kohustustest (erilisest rollist riigi tekkes). Sorenseni suveräänsusmängude raamistikus võib väita, et sise- ja välissuveräänsust mõtestanud sõnavõttud väljendasid muutusi suveräänsuse kolmandas kihis ehk tegelikus sisus. Ühest küljest on ÜRO esilekerkimine ja kasvanud universaalsus tekitanud vajaduse astuda organisatsiooni liikmeks, teisalt tekitab see liikmesriikidele kohustusi ÜRO enda ja teiste liikmete suhtes, st riigipiiridest väljaspool. Neid punkte sõnavõttudes ka rõhutati, näiteks toodi välja liikmesust ÜRO allorganites või ÜRO rolli riikluse saavutamisel. Rõhuasetus on välissuveräänsusel: ÜRO universaalsusel ning erilisel rollil ja vastutusel riigi arengus.

Teiseks legitimeeriti välissuveräänsuse rõhutamise kaudu märkimisväärselt ka riiki ennast kui täisväärtuslikku toimijat rahvusvahelises suhtluses. Siia võib paigutada pikaajaliste suhete olemasolu teiste riikidega ja rahvusvahelise tunnustuse. Nende rõhutamine näitab, et liituv riik peab oma suveräänsuse oluliseks osaks võimet vastavaid suhteid omada ning peab vajalikuks neid oma sõnavõttus esile tuua.

Kolmandaks pole sisesuveräänsust puudutav diskursus hääbunud, ei võrdluses rahvasuveräänsusega ega ka eraldi hinnates. Sisesuveräänsuse elemente esines sõnavõttudes hulganisti. Riigid mõtestavad suveräänsust pika omariikluse ajaloo ja täiemahulise kontrolli kaudu oma territooriumi üle. Seda võib mõista bodiniliku suveräänsuskäsitluse ilminguna, rõhk on muutumatusel, võimutäiuse olemasolul ja traditsioonil. Sisesuveräänsuse elementidest kõige sagedamini mainitud enesemääramisõigus on uuritud riikide minapildis endiselt oluline.

Rahvasuveräänsuse tahke rõhutati sise- ja välissuveräänsusest vähem. Enim toodi neid välja riikide puhul, mis olid tekkinud liitriigi lagunemise või teisest riigist eraldumise teel. Nii mainiti rahvasuveräänsust Lõuna-Sudaani, Jugoslaavia Föderaalvabariigi, Montenegro ning Eritrea liitumisel. Sellest võib järeldada, et uue riigi jaoks oli oma tekke legitimeerimine rahvasuveräänsuse kaudu riikliku suveräänsuse oluline mõõde, eriti võrdluses pika omariikluse ajaloo riikidega, kes seda vähem rõhutasid.

Analüüsi tulemusena joonistus välja neljas, klassikalisest kolmikjaotusest erinev suveräänsuse kategooria, mis sai nimeks suveräänsuse „ülesehitamine“ või arenguabi. Siia liigitatud sõnavõttud käitlesid nii sise- kui ka välissuveräänsust, ent väljusid samas mõlema piiridest. Ühest küljest tunnustati liituvaid riike toimiva poliitilise ja majandussüsteemi loomise eest ehk sisesuveräänsuse võtmes. Teisalt

toodi välja rahvusvahelise kogukonna panust liituvast riigis, sh arenguabi ja koostööprojekte. Rõhutati, et mainitud riikide suveräänsus pole „valmis“ ning ÜRO-l ja teistel riikidel lasub kohustus sekkuda liituvast riigi käekäiku ka tulevikus, mööndes, et liitujate suveräänsus ei ole liitumise hetkel täielik. Nii omistati suveräänsuse riivamisele positiivne tähendus või lausa kohustus. Seda esitati ühtaegu nii riigi enda esindajate poolse palvena kui ka üleskutsena teiste riikide ja ÜRO enda esindajate poolt.

Seda võib seletada üleilmastumise ja ÜRO pädevuse teisenemisega, mis töid ühest küljest esile suurema universaalsuse ning sellega seoses kasvanud surve võtta liikmeks rohkem riike. Teisalt võib suveräänsuse ülesehitamist mõtestada ka Sorenseni võtmes postmodernsete muutustena suveräänsuse teises ja kolmandas kihis, mis kajastab ÜRO ja tema liikmesriikide teisenenud suveräänsusreegleid ning suveräänsuse tegeliku teostamise võime tõhustamist riigiväliste ja üleste struktuuride poolt. Samuti võib seda seostada althusiusliku kujutlusega suveräänsuse mitmetahulisusest. Nii on see, mis võis varem tunduda riivena suveräänsusele või suurriikide poolt võimuhierarhia pealesurumisena, nüüd liituvate riikide poolt sageli tervitatud, et täita tühimikke suveräänsuse teostamisel. Samuti väljendab see sise- ja välissuveräänsuse raskemini eristatavaid piire ning viitab formaalse suveräänsuskäsitluse täienemisele sisulisema, pragmaatilisema lähenemisega. Suveräänsus pole siin absoluut, vaid suhteline ja ajas muutuv nähtus, seda saab olla rohkem või vähem ning seda on võimalik koostöös suurendada, üles ehitada.

Kokkuvõttes võib tõdeda, et Montevideo konventsioonil põhinev suveräänsuse kolmikjaotus ning Bodini, Althusiuse ja suveräänsuskäsitlused osutusid ÜRO Peaassamblee suveräänsusdiskursuse analüüsil hästi toimivaks. Omajagu sõnavõtude sisust koosnes tervitava iseloomuga lausenditest ega käsitlenud riikide suveräänsust konkreetset. Seda võib osalt seletada tseremoniaalsusega, aga ka riikide kauguse ja selgete huvide puudumise või tundlike konfliktidega, mille puhul ei taheta pidulikul hetkel teravaid seisukohti väljendada. Siiski kuulus sihiteadlikku valimisse piisavalt suveräänsust mõtestanud sõnavõtte, et uurimisküsimustele vastused leida.

Olukorras, kus lainena liitus mitu riiki korraga (nt ka Eesti koos kuue teise riigiga septembris 1991), olid sõnavõtted üldisemad ega keskendunud konkreetsete riikide omapäradele ja tunnustele kuigi süvitsi. Eriti väljendus see võrdluses juhtumitega, kus liitus vaid üks riik ning sõnavõtted olid tunduvalt sisukamad ja konkreetsemad. ÜROs esindatud riigigruppide (praeguse seisuga Ida-Euroopa grupp, Aafrika grupp, Aasia ja Vaikse ookeani grupp, Ladina-Ameerika ja Kariibi mere grupp ning Lääne-Euroopa ja muu maailma grupp) esindajate sõnavõtted olid mõttetihedamad ja üksikasjalikumad siis, kui liituvast riik oli ühinemas nende regionaalse grupiga.

Rahvasuveräänsuse diskursus on äsjasemate liitumiste puhul rohkem esile kerkinud, ent seda ei saa pidada suveräänsusrevolutsiooniks Philpotti (2001) mõttes. Seosed rahva ja riigivõimu vahel (vabad valimised, rahvahääletus, protses-

side vastavus kehtivatele seadustele) moodustavad küll olulise osa riigi legitiimsusest, ent seda on sarnaselt mõtestatud juba näiteks Namiibia liitumisel 1990. Siinse uurimuse põhjal pole piisavalt alust väita, et üleilmastumine on toonud kaasa suveräänsuse mõtestamise põhimõtteliselt teistsugustel alustel.

Küll võib lõpetuseks tõdeda, et suveräänsusdiskussusesse on ilmunud uued elemendid, mida saab seostada postmodernse suveräänsusmänguga Sorenseni käsitluses. Nii on riigid alid oma positsiooni parendamiseks tunnustama ja kasutama riigiväliseid protsesse. Lisaks rõhutasid kääbusriigid teiste riikide, hargmaiste ettevõtete ja muude osaliste, samuti kliimapoliitika mõju oma suveräänsusele. Seda võib mõtestada ka althusiuslikus võtmes, riigist laiemate tegurite mõjuna suveräänsusele ning riikide võimalusena teiste riikide ja toimijate kaasamisega neid protsesse mõjutada või ohjata.

## VIITEALLIKAD

- Bartelson, Jens 1995. *A Genealogy of Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beck, Ulrich 2006. *Cosmopolitan Vision*. Cambridge: Polity Press.
- Bell, Stephen; Hindmoor, Andrew 2009. *Rethinking Governance. The Centrality of the State in Modern Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brock, Lothar; Holm, Hans-Henrik; Sorensen, Georg; Stohl, Michael 2012. *Fragile States: Violence and the Failure of Intervention*. Cambridge: Polity Press.
- Chandler, David 2010. *International Statebuilding: The Rise of Post-Liberal Governance*. New York: Routledge.
- Chen, Frederick Tse-shyang 2001. The Meaning of States in the Membership Provisions of the United Nations Charter. *Indiana International & Comparative Law Review*, 12(1), 25-51.
- Chernilo, Daniel 2011. The Critique of Methodological Nationalism: Theory and History. *Thesis Eleven*, 106(1), 98-117.
- Cohen, Jean Louise 2012. *Globalization and Sovereignty: Rethinking Legality, Legitimacy and Constitutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cohen, Rosalyn 1961. The Concept of Statehood in United Nations Practice. *University of Pennsylvania Law Review*, 109(8), 1127-1171.
- Commission on Global Governance 1995. *Our Global Neighborhood*. Võrgulehel <http://www.gdrc.org/u-gov/global-neighborhood/> (18.12.2017)
- Corbin, Juliet M.; Strauss, Anselm 1990. Grounded theory research: Procedures, canons, and evaluative criteria. *Qualitative Sociology*, 13(1), 3-21.

- Corbin, Juliet M.; Strauss, Anselm 1998 *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory, 2nd Edition*. London: Sage Publications.
- Crawford, James 2006. *The Creation of States in International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Dahl, Robert Alan 1999. Can international organizations be democratic? A skeptic's view. Lk 19-36 kogumikus Ian Shapiro, Casiano Hacker-Cordon (toim). *Democracy's Edges*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dunleavy, Patrick; Dryzek, John 2009. *Theories of the Democratic State*. New York: Palgrave Macmillan.
- Grant, Thomas 2009. *Admission to the United Nations: Charter 4 and the Rise of the Universal Organization*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Greydanus, Richard 2011. Sovereignty and Community: Althusius' Critique of Bodin. Ettekanne konverentsil McGill-CREOR Graduate Students' Conference 11.10.2011. Võrgulehel [https://www.academia.edu/1717605/Sovereignty\\_and\\_Community\\_Althusius\\_Critique\\_of\\_Bodin](https://www.academia.edu/1717605/Sovereignty_and_Community_Althusius_Critique_of_Bodin) (23.07.2018)
- Gross, Leo 1956. Progress Towards Universality of Membership in the United Nations. *The American Journal of International Law*, 50(4), 791-827.
- Habermas, Jürgen 1999. *The Inclusion of the Other. Studies in Political Theory*. Cambridge: Polity Press.
- Hameiri, Shahar 2010. *Regulating Statehood: State Building and the Transformation of the Global Order*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Held, David 1995. *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Stanford: Stanford University Press.
- Held, David; McGrew, Anthony; Goldblatt, David, Perraton, Jonathan 1999. *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Polity: Stanford University Press.
- Hirst, Paul 2003. *From Statism to Pluralism*. London: Routledge.
- Hirst, Paul; Thompson, Grahame; Bromley, Simon 2015. *Globalization in Question*. Cambridge: Polity Press.
- Holmes, Kim R. 1993. New World Disorder: A Critique of the United Nations. *Journal of International Affairs*, 46(2), 323-340.
- Inocencio, Flavio G. 2014. *Reconceptualizing Sovereignty in the Post-National State: Statehood Attributes in the International Order*. Bloomington: AuthorHouse.
- Jackson, Robert H.; Rosberg, Carl G. 1982. Why Africa's Weak States Persist? *World Politics*, 35(1), 1-24.



- Jackson, Robert H. 1990. *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kalev, Leif; Jakobson, Mari-Liis 2013. Governing transnationalism and transformation of state sovereignty. Ettekanne konverentsil *European Consortium for Political Research 7th General Conference, 4-7.09.2013, Sciences Po Bordeaux*.
- Kalev, Leif; Jakobson, Mari-Liis; Vetik, Raivo 2015. Metodoloogiline rahvusriiklus ja selle kriitika. *Acta Politica Estica*, 6, 20-36.
- Keohane, Robert O.; Nye, Joseph. 1977. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown & Co.
- Kirgis, Frederic L. 1994. Degrees of Self-Determination in the United Nations Era. *American Journal of International Law*, 88(2), 304-310.
- Krasner, Stephen David 1999. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.
- Makinda, Samuel M. 1998. The United Nations and State Sovereignty: Mechanism for Managing International Security. *Australian Journal of Political Science*, 33(1), 101-116.
- Marinetti, Michael 2007. *Social Theory, The State and Modern Society*. Maidenhead: Open University Press.
- Ohmae, Kenichi 1995. *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*. New York: McKinsey & Company.
- Pan-Ameerika konverents 1933. *Montevideo Convention on the Rights and Duties of States*. Võrgulehel <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-40.html> (18.12.2017)
- Parker, Noel 2016. *Empire and International Order*. London: Routledge.
- Philpott, Daniel 2001. *Revolutions in Sovereignty: How Ideas Shaped Modern International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Rahvusvaheline Kohus 1948. *Conditions of admission of a state to membership in the United Nations (Article 4 of the Charter)*. Advisory opinion of May 28th, 1948. Võrgulehel <http://www.icj-cij.org/files/case-related/3/003-19480528-ADV-01-00-EN.pdf> (18.12.2017)
- Rahvusvaheline Kohus 1950. *Competence of the General Assembly for the admission of a state to the United Nations*. Advisory Opinion of March 3rd, 1950. Võrgulehel <http://www.icj-cij.org/files/case-related/9/009-19500303-ADV-01-00-EN.pdf> (18.12.2017)
- Reisman, W. Michael 1993. The Constitutional Crisis of the United Nations. *The American Journal of International Law*, 87(1), 83-100.
- Ross, Marion 2013. *Kas riik võib kliima soojenedes kaduda? Rahvusvahelis-õiguslikud probleemid (magistritöö)*. Tartu: Tartu Ülikool.

- Sorensen, Georg 2004. *The Transformation of the State: Beyond the Myth of Retreat*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Strauss, Anselm; Corbin, Juliet 1994. Grounded Theory Methodology: An Overview. Lk 273-285 kogumikus Denzin, Norman K.; Lincoln, Yvonna S. (toim). *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage.
- Thomson, Janice E. 1995. State Sovereignty in International Relations: Bridging the Gap between Theory and Empirical Research. *International Studies Quarterly*, 39(2), 213-233.
- Wilson, Peter H. 2016. *Heart of Europe: A History of the Holy Roman Empire*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ühinenud Rahvaste Organisatsioon 1970. *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations*. Võrgulehel [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/2625\(XXV\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2625(XXV)) (18.12.2017)
- Ühinenud Rahvaste Organisatsioon 1991. *Security Council Resolution S/RES/702 on admission of new members to the United Nations*. Võrgulehel [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/702\(1991\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/702(1991)) (18.12.2017)
- Ühinenud Rahvaste Organisatsioon 2011. *Report of the Committee on the Admission of New Members concerning the application of Palestine for admission to membership in the United Nations*. Võrgulehel [http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/16200/S\\_2011\\_705-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/16200/S_2011_705-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y) (18.12.2017)
- Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikiri ning Rahvusvahelise Kohtu statuut 1991. Allikas: Riigi Teataja II 1996, 24, 95. Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/akt/555597> (3.10.2017)
- Välisministeerium 2016. ÜRO reform. Võrgulehel <https://vm.ee/et/uro-reform> (8.10.2018)

**LISAD**

**Lisa 1. Sõnavõtude jaotus liitumiste kaupa vastavalt suveräänsuse kolmikjaotusele**

Liituv riik (või riigid)	Rahvasuveräänsus	Sisesuveräänsus	Välisuveräänsus	Suveräänsuse "ülesehitamine", arenguabi
Namiibia	6	22	9	3
Liechtenstein	0	4	8	0
Lõuna- ja Põhja-Korea, EE, LV, LT + saareriigid	3	17	16	1
UZ, TM, TJ, SM, AM, AZ, KZ, KG, MD	5	14	16	1
BiH, SI, HR	3	12	13	0
Gruusia	0	5	8	1
Tšehhi, Slovakkia	6	4	6	0
Makedoonia	1	4	6	0
Monaco, Eritrea	7	7	9	1
Andorra	2	6	6	0
Palau	1	16	5	1
Tonga, Kiribati, Nauru	0	12	8	0
Tuvalu	1	7	6	0
Jugoslaavia Föderaalvabariik	9	1	4	1
Šveits	6	5	13	0
Ida-Timor	5	12	16	9
Montenegro	7	3	6	0
Lõuna-Sudaan	13	9	11	5
Kokku:	75	160	166	23

**Lisa 2. Sõnavõttude jaotumine suveräänsuse kolmikjaotuse alaliikide kaupa**

Liituv riik (riigid)	Rahva- suveräänsus		Sisesuveräänsus					Välis- suveräänsus		
	Demokraatliku protsessi tulemus	Rahvahääletus kui legitiimsuse alus	Enesemääramisõigus	Omariikluse ajalugu	Kolonialismi alt vabanemine	Suveräänsuse sõltuvus välistest teguritest	Territoriaalne terviklikkus	ÜRO universaalsus	ÜRO eriline roll	Suhetes teiste riikide/rv org.-dega
Namiibia	0	6	12	0	5	0	5	0	8	1
Liechtenstein	0	0	0	3	0	0	1	1	0	7
Koread, 3B + saared	2	1	2	7	5	0	3	6	2	8
UZ, TM, TJ, SM, AM, AZ, KZ, KG, MD	4	1	5	6	0	0	3	6	0	10
BiH, SI, HR	1	2	5	3	0	0	4	4	0	9
Gruusia	0	0	1	3	0	0	1	6	0	2
Tšehhi, Slovakkia	5	1	1	3	0	0	0	4	0	2
Makedoonia	0	1	1	2	0	1	0	5	0	1
Monaco, Eritrea	3	4	0	4	3	0	0	5	1	3
Andorra	1	1	1	5	0	0	0	3	0	3
Palau	0	1	9	0	5	0	2	4	0	1
Tonga, Kiribati, Nauru	0	0	1	3	4	4	0	3	1	4
Tuvalu	1	0	0	2	2	3	0	4	1	1
Jugoslaavia Föderaalvabariik	6	3	1	0	0	0	0	3	0	1
Šveits	2	4	0	5	0	0	0	4	0	9
Ida-Timor	0	5	10	0	2	0	0	0	12	4
Montenegro	7	0	1	2	0	0	0	2	1	3
Lõuna-Sudaan	6	7	6	0	1	0	2	1	5	5
Kokku	38	37	56	48	27	8	21	61	31	74

# KUIDAS UUSLIBERAALID VALITSESID BISMARCKIAANLIKKU HEAOLURIIKI: TAGASIVAADE EESTI SOTSIAALPOLIITIKA STRATEEGILISTELE MURDEPUNKTIDELE

ANU TOOTS

## 1. SISSEJUHATUS

Heaoluriigina tuntakse niisugust ühiskonnakorraldust, kus on välja kujunenud sotsiaalpoliitikat haldavad ja planeerivad institutsioonid ning kus on püsivalt olemas programmid ja meetmed, mis tagavad inimeste sotsiaalse turvalisuse ja heaolu. Põhivoolu sotsiaalteadustes peetakse heaoluriigi oluliseks näitajaks ka sotsiaalkulude osakaalu SKPs. Eesti avalikes aruteludes kohtab veel tänapäevalgi seisukohta, et meil pole mingit heaoluriiki. Sedalaadi arvamused tuginevad peamiselt ebaühtlasele elatustasemele, mis tuleneb suurest ainelisest ebavõrdsusest, ja riiklike sotsiaalkulude mahajäämusele Euroopaga võrreldes. Viimast tõendab ka mitu teadustööd, kust selgub, et 28 iseseisvusaastat pole vähendanud vahet Eesti ja Lääne-Euroopa riikide heaolukulutustes (Bouchet jt 2015, Kuitto 2016, Ronchi 2018). Kui euroala riikides moodustavad heaolukulutused 29–30% SKPst, siis Eestis vaid 16% (ESSPROSi 2019., 2016. a andmed). Nüüdisaegsed Euroopa heaoluriigid on siiski palju enam kui vaid üks statistiline mõõdik või mõni üksik vaeste abistamise meede. Heaoluriigist saab kasu (hüvitsi, avalikke teenuseid või palka) üle poole tänapäeva valijaskonnast, mis on kindlasti heaoluriigi kui ühiskonnamudeli püsimise üks põhjusi (Pierson 2001).

Mõistena on *heaoluriik* (*welfare state*) saanud vaat et tänapäeva arenenud maade sünonüümseks tähistajaks, millele sekundeerivad spetsiifilisema distsipliinarfookusega kontseptid, nagu *welfare capitalism* ja *welfare democracies*. Kui heaolukapitalismi lähenemine keskendub tööturu karakteristikutele, õigusaktidele ja dünaamikale, siis heaoludemokraatia uuringud võtavad vaatluse alla valijate toetuse eri sotsiaalpoliitikavalikutele ning parteipoliitilise konkurentsi nendes küsimustes. Need kolm kontsepti illustreerivad üldjoontes hästi heaoluriigi olemust – see on kombinatsioon arenenud valitsemisinstitutsioonidest ja õiguskorrast, vabaturumajandusest ning esindusdemokraatiast, mille lõppeesmärk on tagada inimestele inimväärne elukvaliteet ka olukordadeks, kus teine sissetulek puudub. Nii nagu

demokraatial, on ka heaoluriigil reaalelus eri variatsioone (mudeleid, režiime), millest nn klassikalised on uusliberaalne (ehk anglosaksi), konservatiivne (ehk Mandri-Euroopa) ja sotsiaaldemokraatlik (ehk Põhjala) mudel. Heaolumudelid erinevad üksteisest sotsiaalsele heaolule eraldatava raha hulga poolest ning ehkki raha on tähtis, on heaoluriigi institutsiooniline disain ja poliitilised otsused olulisemad kui juurdepääs hüvedele. Just need annavad lõppkokkuvõttes vastuse Lasswelli (1936) legendaarsetele küsimustele „Kes saab mida, millal ja kuidas?“.

Stabiilsus sotsiaalses arengus ja riikluses tagab kunagi varem valitud heaolumudeli püsimise. Suured sotsiaalmuutused või poliitilised režiimi vahetused suurendavad ka heaolurežiimi vahetuse või teisenemise tõenäosust. Tehnoloogiline areng, rahvastiku vananemine ja rändesurve, aga ka 2008/09. aasta majanduskriis on muutnud seniseid Lääne-Euroopa heaolurežiime hädusamaks ning üksteisega sarnasemaks (Taylor-Gooby, Leruth, Chung 2017). Kesk- ja Ida-Euroopa seisavad siin topeltkeerulise olukorra ees – neil on vaja toime tulla minevikust päritud totalitaarse heaolusüsteemi asendamisega nüüdisaegse healukapitalismi ja -demokraatiaga ning samas kohanduda uute väljakutsetega nagu üleminek digimajandusele, alaline tööjõunappus ja etnilis-kultuurilised pinged. Siinse artikli eesmärk ongi näidata, kuidas Eesti on liikunud 1990-ndate alguses loodud bismarckiaanlikult sotsiaalkassade põhimõttelt uusliberaalse kasinuse ja individuaalse vastutuse-võimaluste mudeli poole. Fookus on seatud agenda kujundamisele ja reformipüüdlustele, reformide pikemaajalised sotsiaalsed mõjud pole selle artikli huviorbiidis. Meid huvitab eeskätt see, millised valitsuskoalitsioonid milliseid heaolupoliitika strateegilisi valikuid tegid ja mis teguritega seda seletada. Tegurid ise võivad olla nii otsesed, nagu valitsuskoalitsiooni koosseis ja võimutasakaal koalitsioonipartnerite vahel, kui ka kontekstuaalsed, nagu EL-i sotsiaalpoliitika visioonid, majanduse olukord või riigi julgeoleku probleemid.

Metodoloogiliselt tugineb analüüs ajaloolisele institutsionalismile, mida on seni kasutatud küll Kesk- ja Ida-Euroopa postkommunistlike heaoluriikide arengu mõtestamisel (Cerami, Vanhysse 2009), ent terviklik süvaanalüüs Eesti heaoluriigi institutsioonilistest muutustest puudub. Väärtuslikke killukesi sellesse tervikpilti pakuvad Loogma jt (2019) uurimus üld- ja kutseharidussüsteemidest, Leppiku (2006) pensionisüsteemi kujunemise käsitlus ning Tootsi artiklid pensioni- ja töötuskindlustuse reformidest (2006) ja institutsionaalse disaini mõjust teenuste kvaliteedile (2006).

Ajaloolise institutsionalismi raamistiku ja eespool markeeritud sisufookusega sobib hästi materjali kronoloogiline esitamine. Erinevalt tavapärareset katsetest analüüsida arengusuundi perioodide kaupa (vt nt Lauristin, Vihalemm 2017) pakub sinne analüüs välja murdepunktide põhimõtte. Murdepunkt on üks konkreetne poliitiline otsus, millel on laiem ja põhimõtteline mõju heaoluriigi disainile, panustajatele ja kasusaajatele. Teadusmetodoloogiliselt pole murde- ehk võtmepunkti põhimõtte uudne, see on protsessianalüüsi üks keskseid tehnikaid, mille abil tuvastatakse see ajaloolise mõjuga sündmus, mis on vallandanud terve

ahela sündmuse ja efekte. Collier' (2011) sõnul peame protsessi iseloomustamiseks teadma, mis olid selle teekonna võtmehetked ja -sündmused. Niisiis, selleks et avastada mehhanism, millega esialgu konservatiivse Bismarcki mudelina kujundatud Eesti heaoluriik on veerand sajandiga transformeerunud uusliberaalseks anglosaksi prototüübiks, tuleb uurida järjestikuste sündmuste rolli selles protsessis.

Enne kui asume võtmesündmuste analüüsi juurde, esitame ülevaate Eesti heaoluriigi põhinäitajatest heaolumudelite tüpoloogia (Esping-Andersen 1990) taustal. See peaks näitama, mil määral on siire bismarckiaanlikult konservatiivselt mudelilt uusliberaalse anglosaksi mudelile aset leidnud. Seejärel keskendume valituskoalitsioonidele ja nende vastuvõetud healupoliitilistele otsustele, et tuvastada olulise mõjuga hetked Eesti heaoluriigi arenguloos. Peatüki viimases osas asetame need suunamuutused Euroopa heaoluriikide viimaste arengusuundade konteksti.

## **2. EESTI SOTSIAALSE ARENGU PÕHINÄITAJAD HEAOLURIIGI TÛPOLOOGIA TAUSTAL, 2000–2017**

Alates 1990. aastatest, mil ilmus Esping-Anderseni (1990) teedrajav teooria kolmest heaolumaailmast, on sellest saanud ilmselt enim kasutatud heaoluriikide tüpoloogia. Lähtudes sellest, kuidas kogutakse ressursse healupoliitika rahastamiseks, milline ühiskonnasektor teenuste pakkumist korraldab ja kellel on õigus riiklikele sotsiaalhüvedele, jagab Esping-Andersen Lääne heaoluriigid kolme ideaaltüüpi. Sotsiaaldemokraatlik ehk universaalne heaoluriik, mida nüüdisajal nimetatakse sageli ka Põhjala (*Nordic*) tüübiks, toetub tugevalt kesk- ja kohalikule valitsusele, kogub sotsiaalpoliitika ressursid valdavalt üldmaksudest ning tagab ühetaolise õiguse toetustele ja teenustele residentsuse alusel. Kuigi Põhjala heaoluriikide üheks põhijooneks peetud heldus on viimastel aastatel märgatavalt vähenenud ja healushovinism tugevnenud (Taylor-Gooby jt 2017; Manov jt 2018), pole see muutnud mudeli institutsioonilise ülesehituse aluseid.

Korporatiiv-konservatiivne ehk Bismarcki heaolumudel on levinud Mandri-Euroopas ja toetub heaolu tagamisel tööturu osaliste solidaarsele vastutusele. Lõviosa heaoluriigi eelarvest tuleb sotsiaalkindlustusest, mille makseid teevad nii tööandjad kui ka -võtjad ja mille tulud on hoiul riigieelarvest eraldi seisvates fondides ehk kassades. Hüvitiste maksmise aluspõhimõte on panusepõhine – kes kauem töötanud ja rohkem kindlustusmaksleid teinud, sel on õigus saada suuremat hüvitist. Riigi roll on Bismarcki mudelis olnud algselt peamiselt koordineeriv ja õigusnorme kehtestav, tänapäeval on riik hakanud heaolu tagamisse rohkem sekkuma. Seda muutust põhjustavad kahetised ühiskondlikud arengusuundumused: ühest küljest on kiriku roll sotsiaalkaitstes ja peretraditsioonides vähenenud, teisalt on naiste massiline tulek tööturule ja vaesusriski muutumine komplekssemaks suurendanud vajadust üleriigiliste ja kestvate poliitikameetmete järele. Erinevalt Põhjala mudelist, mille alustalasid pole 2010. aastate majandus- ja rände-

kriisid suutnud kõigutada, on algne bismarckiaanlik mudel märksa enam teisene-  
nud – riik on tõusnud keskseks toimijaks, suurendades oma kontrolli sotsiaalkind-  
lustuskassade üle ning laiendades heaoluriiki ka tööturuväliste probleemide ja  
inimestele, nagu lastehoid, sotsiaalne tõrjutus, immigrandide sotsiaalkaitse.

Klassikalise heaoluriigi tüpoloogia kolmas – uusliberaalne ehk anglosaksi  
– mudel juurdis Euroopas põhjalikult alles 1970-ndatel, eriti ilmekalt Margaret  
Thatcheri valitsemisajal Ühendkuningriigis. Uusliberaalide leitmotiiv „Vähem  
riiki, rohkem turgu“ tähendab tagasihoidlikke maksueraldisi riiklikule sotsiaal-  
kaitsele koos piitsa ja prääniku eri kombinatsioonidega, et õhutada inimeste indi-  
viduaalset vastutust oma heaolu tagamisel. Oma sihtrühma määratlemisel on ang-  
losaksi heaolumudel jäänud ilmselt kõige arhailisemaks – hädapärane riiklik abi  
on siin mõeldud eeskätt vaestele ja halvemuses olevatele gruppidele ning toetused  
ei peagi ainelist ebavõrdsust tasandama. Siiski tasub rõhutada, et Euroopa ang-  
losaksi mudelites ei laiene see põhimõte üldharidusele ja tervishoiule, kus avalik  
sektor tagab universaalse teenuse kõigile. Edaspidi peamegi siinses artiklis anglo-  
saksi mudeli all silmas selle režiimtüübi Euroopa varianti (ÜK, Iirimaa), mitte aga  
USA-d, Austraaliat, Uus-Meremaad ega Ladina-Ameerika prototüüpe.

Eestit on heaolutüpoloogiasse üritanud paigutada mitmed teadlased, ent  
meie keeruka ajaloo tõttu pole see ülesanne kergete killast. Cerami ja Vanhuysse  
(2009) leiavad, et Eesti heaoluriik evib ladestusi varasematest ajalooperioodidest  
alates tsaariaegsest Bismarcki juurtega sotsiaalkassade põhimõttest ning jätkates  
totalitaarsete elamumajanduse ja tervishoiusüsteemidega. Need ajaloolised lades-  
tused on andnud meie tänapäeva heaoluriigile olulise konservatiiv-korporatiivse  
värvingu. Aidukaite (2009) ning Bohle ja Greskovits (2012) klassifitseerivad Eesti  
heaoluriiki uusliberaalsena; Garritzmann jt (2021) väidavad, et Baltimaades on tegu  
spetsiifilise, nn anglosaksi plussmudeliga, mis seab heaoluriigi keskmesse haridus-  
poliitika ja postindustrialse majanduskasvu. Sama koolkond teadlasi paigutab  
Eesti oma värskes uurimuses (Palier jt 2018) Euroopa tuumikriikide (*core/center*)  
hulka, mida erinevalt perifeeriariikidest iseloomustavad kiire taastumine majan-  
duskriisist ning positiivne majanduslik ja sotsiaalne arengutee (möödetuna SKP  
kasvu ning töötuse ja vaesuse määra kaudu). Kuitto (2016) rõhutab, et Eesti hea-  
oluriik on režiimikuuluvuse mõttes vastuoluline – korralduslikult on see tugevalt  
panusepõhine (st konservatiivne), poliitikavalikutes eelistatakse rahahüvitisi tee-  
nustele (st liberaalne), kuid hüvede jagamisel rakendatakse vajaduspõhisust vähe  
(mis pole liberaalse mudeliga kooskõlas). Nii koorub mitmetest tüpologiseerimis-  
katsetest üldine järeldus, et Eesti ei sobitu veenvalt ühtegi teaduses käibel olevasse  
tüpoloogiasse. Üks võimalik põhjus on Eesti kiire sotsiaalne dünaamika, mis on  
avanud hulga hetki rajasõltuvuse murdmiseks ehk rajalt kõrvale astumiseks (*path  
break*). Nagu sissejuhatuses mainitud, ongi nende murdepunktide tuvastamine  
siinses artikli ambitsioon. Konkreetsemalt väidetakse artiklis, et Eestis on aastatega  
toimunud liikumine bismarckiaanlikult mudelilt anglosaksi mudeli poole.  
Katsetamaks selle argumendi paikapidavust, heidame pilgu mõnele heaoluriigi sta-



tistilisele indikaatorile, mis teooriast lähtudes (Castles, Mitchell 1992; Greve 2014) peaks eristama Bismarcki mudelit anglosaksi omast.

Sisendindikaatoritest on olulisim heaolueelarve tulude tüüp. Bismarcki mudelis moodustavad sotsiaalkindlustuse maksed<sup>6</sup> üle 65%, anglosaksi mudelites aga alla 50% (Morel, Palme 2013). Kindlustuspõhimõtte rakendamise erinev ulatus põhjustab omakorda erinevusi selles, kui suur osa elanikkonnast võib jääda ilma sotsiaalkaitseta. Kuigi uusliberaalne anglosaksi mudel ei külva heldelt lennukilt raha, pole siin ka kategooriaalse väljaarvamise põhimõtet. Nii on õigus tasuta tervishoiule kõigil residentidel, samas kui bismarckiaanlikes haigekassa süsteemides on tasuta tervishoid kättesaadav vaid kindlustatud isikutele, kes moodustavad umbes 90% elanikkonnast.

Healuriigi korralduse finantspoole kõrval mängivad olulist rolli ka väärtuspõhimõtted. Bismarcki mudeli konservatiivsus väljendub selles, et klassi- ja majandusliku staatuse vahesid püütakse healuriigi abiga pigem säilitada kui leevendada. Normatiivselt väljendub see healuhüvede väljateenimise (*deservingness*) printsiibis, mille kohaselt on töötutel ja eakatel õigus väarikale hüvisele. Arvude keeles tähendab see näiteks pensionide kõrget asendusmäära (60–70%), mida ei kohta anglosaksi režiimides (asendusmäär 45–50%). Kuna bismarckiaanlik põhimõte stratifitseerib healuhüvesid (st tagab teatud sotsiaalsetele rühmadele suure heaolu), kuid anglosaksi mudel pakub ainult kasinaid hüvesid, on sotsiaalsiirete järgne vaesus suurem anglosaksi mudelites – ligikaudu 18–20% Bismarcki mudeli 14–16% vastu. Väärtuspõhimõtted mõjutavad varanduslikku ebavõrdsust ka laiemalt – seda mõõtev Gini indeks on anglosaksi maades kõrgem kui konservatiivsetes healuriikides (vastavalt u 32–35% ja 26–29%).

Lähtudes seatud argumendist, et Eesti on 25 aastaga liikunud konservatiivselt Bismarcki mudelilt uusliberaalse anglosaksi mudeli poole, peaks statistika näitama järgmisi suundumusi:

- vanaduspensionide asendusmäär kahaneb;
- töötute vaesusmäär kasvab;
- suhtelise vaesuse määr kasvab;
- sotsiaalsiirete mõju vaesuse leevendamisele väheneb;
- varanduslik ebavõrdsus ühiskonnas suureneb;
- inimeste otseste kulude (OOPS – *out-of-pocket-payments*) osakaal tervishoius suureneb.

Tabel 1 võtab kokku asjakohased statistilised näitajad alates sajandivahetusest; varasemate aastate kohta võrdlusandmed kahjuks puuduvad.

	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2017
<b>Suhtelise vaesuse määr enne sotsiaalseid siirdeid</b>	26	25	25	25	28	29	30
<b>Suhtelise vaesuse määr pärast siirdeid</b>	18	18	19	16	21	22	23
<b>Töötute suhtelise vaesuse määr</b>	50	49	62	47	52	55	52
<b>Pensionide asendumäär</b>	:	:	49	52	50	43	45
<b>Leibkondade otsesed kulutused tervishoiale</b>	20	21	25	20	22	23	:
<b>GINI indeks</b>	36	36	33	31	33	35	32

**Tabel 1. Eesti sotsiaalarengu peamised näitajad, %.** Allikad: Eesti Statistikaamet, WHO

Statistika kinnitab, et aastatega on ebavõrdsus Eestis suurenenud just heaoluriigi sekkumisvaldkondades, nagu pensionid, töötuskindlustus ja tervishoid. Mitmel juhul on ebavõrdsuse kasv olnud tähelepanuväärsem 2000-ndate keskpäevast alates, mil valitsuses domineeris Reformierakond. Need tõendid viitavad sellele, et püstitatud tees Eesti liikumisest bismarckiaanlikult heaolumudelilt uusliberaalse anglosaksi mudeli poole peab paika. Võtame siiski ette põhjalikuma analüüsi, et avastada selle teeraja olulised murranguhetked ning poliitilised toimijad, kes neid murranguhetki vormisid.

### 3. EESTI HEAOLURIIGI MURDEPUNKTID

#### 3.1. Heaoluriigi rahastamispehõimõtete fikseerimine, 1990ndad

Üleminekuperioodi alguses ringles poliitikute seas kaks eri arusaama heaoluriigi ulatusest ja ülesehitusest. Vasakpoolsema vaate kohaselt oli keskne eesmärk pakkuda sotsiaalkaitset võimalikult paljudele ja võimalikult heldel tasemel (Leppik 2006). Seda suunda toetasid Edgar Savisaare (1990. a aprillist 1992. a jaanuarini) ja Tiit Vähi (1992. a jaanuarist oktoobrini) üleminekuvalitsused. Parempoolse vaate järgi tuli kõigepealt stabiliseerida riigirahandus ja erastada majandus, sotsiaalset heaolu sai pakkuda vastavalt majanduslikele võimalustele (Bohle, Greskovits 2012; Norkus 2012). Selle liini eestkõnelejaks sai Mart Laar, kes aastatel 1992–1994 juhtis Isamaa, ERSP ja sotsiaaldemokraatide eelkäija Mõõdukate koalitsioonivalitsust. Kuna majanduslik ja poliitiline olukord oli neil aastatel äärmiselt ebastabiilne, siis ei kujunenud

kumbki suund kohe selgelt domineerivaks ning heaoluriiki kujundavad otsused olid hektilised ja tehtud *ad hoc*.

Sisu poolest võib 1990. aastate poliitikavalikuid heaoluriigi ülesehitamisel jagada administratiivseteks ja fiskaalseteks. Administratiivmeetmed kandsid selgemalt bismarckiaanliku heaoluriigi ideed autonoomsetest institutsioonidest, mille raha on eraldatud riigieelarvest ja mille tegevus on vaba ministreeriumi otsesest käsuliinist. Nii moodustati 1990. a riigieelarvest eraldi seisev Eesti Sotsiaalfond, mis hakkas administreerima 1991. a kehtestatud sotsiaalmaksu. Samal ajal võeti vastu esimene ravikindlustusseadus ja moodustati 22 iseseisvat haigekassat, mis kogusid ravikindlustusmaksleid ise. Detsentraliseeritud haigekassade võrk jäljendas üpris selgelt avaliku sektori tervishoiukorraldust Saksamaal, kus eksisteeris mitusada regionaalset ja kutsealast haigekassat, mida valitsesid sotsiaalpartnerid ning kus valitsuse roll oli marginaalne. Paraku selgus juba paari aastaga, et nii väikesed haigekassad ei suuda end majandada, ning 1994. aastal süsteem tsentraliseeriti – loodi Keskhäigekassa, mis jätkas ravikindlustusmaksete kogumist ning jagas saadud tulu maakondadele pearaha alusel (Danilov 2012). Eesti Sotsiaalfond oli juba algselt bismarckiaanliku heaoluriigi printsiipidest kaugel, sest fondi nõukogu moodustas Vabariigi Valitsus ning kohustust kaasata sinna tööandjate või ametiühingute esindajaid ei olnud (VVM 06.05.1991 nr 83). Sotsiaalfondist maksti tollal eri hüvitisi – pensione, lapse- ja peretoetusi, töövõimetushüvitisi, töötutoetusi ja muud (samas). Esialgu (1992) oli enamik sotsiaalhüvitisi seotud miinimumpalgaga, ent peagi sai selgeks, et kogutavad maksulaekumised ei võimalda nii kõrget heaolustandardit hoida, ning 1994. aastal seoti lapsetoetus, töötü abiraha ja riiklik elatusraha (tollal vanaduspensionide asendus) miinimumpalgast lahti. Sel otsusel oli kaks fundamentaalset mõju Eesti heaoluriigi arengule. Esiteks sattus miinimumpalgast lahti seotud hüvitiste muutmine nüüd poliitiliste tõmbetuulte kätte ning parteid hakkasid kasutama seda oma valijaskonna mobiliseerimiseks. Teiseks markeeris see otsus pööret esialgselt ambitsioonilt pakkuda universaalset, tööturu arenguga seotud sotsiaalse heaolu standardit märksa kasinama ja panusepõhise heaolumudeli poole (Toots 2001).

Nendest mõjudest esimene, sotsiaalhüvitiste kasutamine parteipoliitilises võitluses, avaldus kiiremini, kulmineerudes 1995. a Riigikogu valimiste kampaanias. Valimised võitis ülekaalukalt (41 kohta) Koonderakonna ja Maarahva Ühendus (KMÜ), kelle toetus oli suurem eakate ja maal elavate inimeste hulgas. Vahetult valimiste eel tõsteti pensione 20%, perioodil 1993–1998 korrigeeriti pensionitõusu valemist koguni kaheksal korral. Need meetmed tagasid pensionide väärtuse ennakkasvu keskmise palga ja tarbijahinnaindeksi suhtes. Teised hüvitised (lapse-toetused, töötü abiraha) jäid nominaalselt samale tasemele, mis hüperinflatsiooni oludes põhjustas nende reaalkäituse kiire kahanemise. Lisaks otsustas Tiit Vähi valitsus aasta pärast valimisvõitu (1996) hakata töötavatele pensionäridele maksuma täispensioni. Kogu selle poliitika tulemusel elas 1990-ndate lõpus süvavaesuses 72% lastega töötute leibkondadest ja vaid 14% pensionäridest (Kutsar jt 1999). Seega ei

kehti Bohle ja Greskovitsi (2012) väide eakate pauperiseerimisest Balti postkommunistlike reformide tulemusel ühtmoodi iga siirdeperioodi kohta. Samas on tõi, et võrreldes teiste Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega kannatasid Balti riikide eakad reformide käigus rohkem. Seda olukorda hakkasid võimendama ka järgnevad sammud, mis sajandivahetusel sotsiaalkindlustuse arendamisel ette võeti.

Laias laastus ei seadnud ükski erakond kahtluse alla üleminekuperioodi alguses tehtud valikut sotsiaalkindlustuse ja riigieelarvest eraldi seisvate fondide, st bismarckiaanliku heaolurežiimi otstarbekuse kohta. Detailides on aga tajutavad kommunismiajastu pärand ja erakondlikud erimeelsused. Sarnaselt teiste Kesk- ja Ida-Euroopa postkommunistlike riikidega pandi Eestiski sotsiaalmaksu põhiras- kus tööandjatele. Kuni kohustusliku kogumispensioni ja töötuskindlustuse juu- rutamiseni 2002. a maksid tööandjad kogu töötasufondile kehtestatud 33% sot- siaalmaksu. Selline kallutatus eirab Bismarcki mudelile omast solidaarselt jagatud vastutuse põhimõtet ja evib teatud proletaarset värvingut. Ühtlasi tõi selline mak- supoliitika välja teise puudujäägi Bismarcki mudeli rakendamises. Nimelt paneb Bismarcki rahastusmudeli toimima sisse- ja väljamaksete vahetu seos, mis moti- veerib töötajaid panustama ning oma palgatulu ausalt deklareerima. Eestis seda seost polnud – palk ei mõjutanud pensioni ega töötutoetuse suurust, ümbrikupal- kade maksmine oli levinud ja maksudistsipliin kehvapoolne. Sotsiaalkindlustuse tõhustamisel nägid erakonnad erinevaid teid. Konservatiiv-korporatiivset nägemust esindav Koonderakond tahtis tugevdada tööturu osaliste kontrolli sotsiaal- ja ravikindlustusmaksude laekumise üle. KMÜ juhitud valitsuse (pea- minister Tiit Vähi) koalitsioonileppesse pandi kirja, et sotsiaalkindlustuse korral- damiseks luuakse valitsusväline avalik-õiguslik institutsioon (koalitsioonileping 1995). Uusliberaalsetest miltonfriedmanlikest ideedest vaimustunud Isamaa (Mart Laar) nägi väljapääsu individuaalse vastutuse ja motivatsiooni suurendamises. 1990-ndate lõpuks olid mõlemad jõud saavutanud teatud edu. Sotsiaalmaksu pen- sionikomponendi arvestus muudeti isikustatuks (1999) ning riiklik keskhagekassa kujundati ümber avalik-õiguslikuks haigekassaks (2001). Siiski võib 1995.–1998. aasta koalitsioonilepetele tuginedes öelda, et neid samme ajendas astuma pigem äärmiselt raske fiskaalne olukord ja varimajanduse kõrge tase, mitte põhjalikult kaalutletud heaoluriigi mudeli valik. Fiskaal- ja kriminaalsusprobleemide pakilisuse- sele viitab oma poliitilises eluloos korduvalt ka Mart Laar (s.a). Sama argumendiga võib seletada, miks ravikindlustusmaks muudeti 1999. a sotsiaalmaksu osaks ning selle kogumise õigus läks haigekassalt üle maksuametile.

Kokkuvõtlikult võib järeldada, et Eestil õnnestus kommunistlikult sotsiaal- süsteemi rajalt kõrvale pöörata ja uue sotsiaalsüsteemi vundament tsementeerida. See sai võimalikuks peamiselt tänu sellele, et kõik 1990ndate valitsused mõistsid rahandus- ja maksupoliitikareformide ning fiskaaldistsipliini tähtsust. Seda võib öelda ka KMÜ kohta, kes võimul olles muutus pensioniküsimuses märksa prag- maatilisemaks – KMÜ teine valitsus (1997-1998, peaminister Mart Siimann) dek-

lareeris kolme samba süsteemi väljatöötamise oma valitsemise ühe põhieesmärgina (koalitsioonilepe 1997).

Olulisteks murdepunktideks uue heaoluriigi rajamisel võib 1990-ndate dekaadil pidada sotsiaalmaksu juurutamist (1991), maksuhalduse üleandmist maksumetile ja maksu isikustamist (1999) ning otsust minna üle Maailmapanga soovitatud kolme samba pensionimudelile (1997). Kaks viimast otsust sillutasid teed anglosaksi mudelile, rõhudes inimeste individuaalsetele võimalustele ja vastutusele oma heaolu tagamisel. Samal ajal olid juba üles ehitatud mitmed Bismarcki heaoluriigi mudelile iseloomulikud institutsioonid, nagu avalik-õiguslik haigekassa ja kindlustusmaksete põhine rahastamine. Kuna institutsioone iseloomustab püsivus ja vastupanuvõime (*stickiness*) (Guy Peters 1999), siis ei toimunud ka Eesti heaoluriigi arengus pööre ühelt mudelilt teisele järsult ja radikaalselt. Bismarckiaanlikud põhimõtted jäid arengut mõjutama veel pikaks ajaks ja nagu alljärgnevalt näeme, sajandivahetusel need koguni tugevnesid.

### 3.2. Bismarcki mudeli kinnistamine sajandivahetusel, 2002

Aastad 1997–2002 olid Eesti heaoluriigi väljakujunemisel väga olulised, sest siis loodi tänapäeva pensionisüsteem ja töötute kaitse korraldus. Kolmas heaoluriigi mahukas valdkond – tervishoid – oli selleks ajaks teedrajavad reformid läbinud ning lastud triivima<sup>7</sup>. Parteipoliitilisel maastikul toimub sajandivahetusel samuti märgiline muutus – viimased aastad tsentrit valitsenud Koonderakond ja talle sekundeerinud jõud kaovad areenilt ning domineerima hakkavad parempoolsed vaated. Nullindate esimesel poolel on ülekaalus Isamaa ja Res Publica, 2005. a läheb aga võim 11 aastaks üle Reformierakonnale. Heaoluriigi seisukohast põhjanevaid reforme viib ellu Mart Laari II kabinet (1999–2002), kuhu kuulusid ka Reformierakond ja Mõõdukad. Sotsiaalminister Eiki Nestorit (Mõõdukad) võib pidada pensioni- ja töötuskindlustuse reformide üheks võtmeisikuks.

Oma olemuselt on Eesti pensioni- ja töötuskindlustus sarnased – need rajanevad kohustuslikel kindlustusmaksetel, hüvitised sõltuvad sissemaksete suurusest ja kindlustusstaažist, kogutud ressursid on sihtotstarbelised ning järelevalvet teevad mitmepoolsed organid. Nagu eespool mainitud, polnud erakondade vahel põhimõttelisi erimeelsusi, et just niimoodi tuleb sotsiaalkaitse vanaduse ja töötuse puhuks üles ehitada (vt Leppik 2006). Siiski erinesid kaks reformiprotsessi selle poolest, millised olid mõjukamad toimijad.

Pensionireform jõudis poliitika agendasse varem kui töötuskindlustus. Juba aasta pärast seda, kui Mart Siimanni valitsus kiitis heaks pensionireformi kontseptuaalsed alused, võttis Riigikogu 1998. a vastu vajalikud seadused kolme samba süsteemi käivitamiseks – muudetud sotsiaalmaksuseaduse ja pensionifondide

<sup>7</sup> Poliitika triivima laskmine (*policy drift*) tähendab olukorda, kus poliitikute valmidus tõsiselt tegeleda reformidega on väike ning kõik lihtsalt kulgeb vanamoodi ja omasoodu. Poliitika triivimise üks tõendeid on nt valdkonnateemade tagaplaanil olek koalitsioonilepingutes ja uute ideede puudus valimisplatvormides.

seaduse. Seejuures on tähelepanuväärne, et Koonderakonna, Maarahva Ühenduse ja Arengupartei koalitsioonilepe rõhutas pensionisüsteemi tihedat seost majandusarenguga ning vajadust „suurendada iga inimese huvi oma pensionieaks raha kogumise vastu“ (koalitsioonilepe 1997). Millega seletada asjaolu, et vasaktsentristlikud erakonnad pooldasid uusliberaalset turukeskset reformiplaani? Vastust aitab leida institutsiooniteooria, mis soovitab otsida üles reformialgatuse olulised toimijad ja pöörata tähelepanu pika reformiprotsessi algusele. Piersoni (2001) järgi esineb siirderiikides ka nn lühimaa raja sõltuvus (*short-run path dependency*), mille kohaselt ei määra reformi lõpptulemust mitte kauged ajaloolised laadestused, vaid siirdepoliitika esimesed otsused. Eesti pensionireformi kaasuse puhul tasub esile tõsta Mart Laari kontaktide loomist USA mõttetankidega ja Rahvusvahelise Valuutafondiga (IMF) juba oma esimese valitsuse (1992–1994) ajal. Ka sotsiaalkindlustusreformi komisjoni (1997–2001) kuulus mitu eestlast, kes varem olid töötanud IMFi või Maailmapanga heaks<sup>8</sup> (Toots 2002). Sotsiaalkindlustusreformi komisjon kujunes mõjuvõimsaks toimijaks ning kallutas kogu reformi ettevalmistamise keskme ametnikkonna ja rahandusministeeriumi poole (Leppik 2006). Arvestades parteipoliitilist konsensust reformi vajaduses polnud parlamendis oodata tuliseid debatte ega reformi torpedeerimist. Radikaalse pensionireformi läbiminekut Riigikogus soodustas ka poliitilise äriotsuse kasutamine. Äriotsuse loogikaga kooskõlas jäeti turvalisse valimistevahelisse perioodi reformipaketi kõige keerulisemad seadused, mis viisid osa (4%) sotsiaalmaksu laekumisest avalikust sektorist ära kommertspankadesse ja lisasid töötajatele 2% maksukoormust. Valimiste vahel oli valijate huvi poliitika vastu väike ning Mart Laari teisel kabinetil oli Riigikogus enamus, mis võimaldaski riikliku pensionikindlustuse seaduse ja kogumispensionide seaduse 2001. a valutul vastu võtta. 2002. aastal lisandus reformipaketti olulise parameetrilise muudatusena pensionide indekseerimine, millega taotleti mitut eesmärki. Esiteks aitas see depolitiseerida pensionide suurendamise mehhanismi (Leppik 2006) ja seega vältida 1995. a Riigikogu valimiste aegseid manipulatsioone; teiseks stabiliseeris see pensioniraha kasutamist ja võimaldas kindlamaid finantsprognoose; kolmandaks aitas see rahustada vasakpoolseid parteisid, kes nõudsid praeguste pensionäride elatusaseme hoidmist, sh soodsama indekseerimisvõime abil (Toots 2006).

Töötuskindlustuse reformi ajendiks sai tööpuuduse plahvatuslik kasv Venemaa 1998. a majanduskriisi tõttu. Vaatamata juba kümneaastasele edukate reformide kogemusele oli tööturupoliitika Eestis olematu. Töötute sotsiaalkaitse probleeme üritati hädapärast lahendada teiste poliitikameetmete kaudu, nagu töövõimetuspensionid ja toimetulekutoetused; eksisteeris ka 25 euro suurune töötute abiraha. Paradigma muutus sajandivahetusel, mil Isamaa, Reformierakonna ja Mõõdukate koalitsioonileppesse (1999) kirjutati esimest korda jõuliselt sisse

<sup>8</sup> A. Hansson, peaministri nõunik (1997), oli töötanud 1998–1999 Maailmapanga majandusanalüütikuna Poolas ja Baltimaades, M. Jesse oli 1994 Maailmapanga kohalik nõunik ja hiljem Maailmapanga Eesti tervishoiuprojekti koordinaator, L. Leppik töötas eksperdina Euroopa Nõukogu juures.

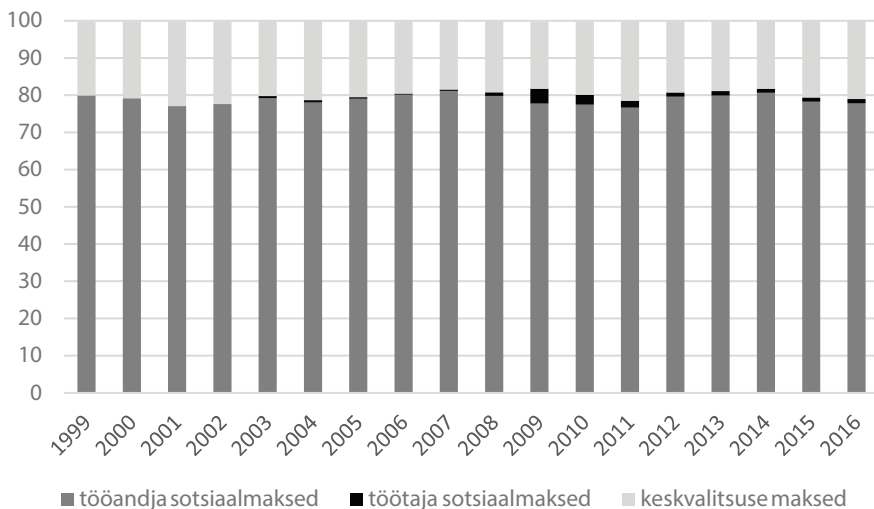
tööturupoliitika. Tööandjate ja töötajate jagatud vastutusel põhinev kohustusliku töötuskindlustuse kehtestamine oli leppes prominentsel kohal. Protseduuriliselt menetleti seda parlamendis samal ajal kohustusliku kogumispensioni eelnõuga (2001), kuid erinevalt pensionireformist polnud töötuskindlustuse eelnõude loomisel välismaa eksperdid tooniandvad. Sellel on kaks seletust. Ühest küljest ei olnud Euroopa Liit Eesti jaoks veel sotsiaalpoliitika oluline mõjutaja. Kuigi liitumisläbirääkimised juba käisid, polnud sotsiaalpoliitika seal n-ö teemaks, sest toona ei sekkunud EL kuigi palju liikmesriikide sotsiaalpoliitikasse. Teisalt olid töötuskindlustuse valdkonnas olemas kodumaised hästi institutsionaliseerunud toimijad – Tööandjate Keskliit ja Ametiühingute Keskliit. Põhjalikust dokumendianalüüsist nähtub, et seaduseelnõude menetlemise käigus võeti enamik nende ettepanekuid arvesse, mille tulemusel vähenes valitsuse roll loodavas tööturupoliitikas märgatavalt (Kallas 2002; Vakker 2005). Seejuures on tähelepanuväärne, et kui valitsus pakkus töötuskindlustuse asendusmääraks Euroopa standardile vastavat 40–50% varasemast palgast, eelistasid tööturu osalised madalamat taset koos madalamate kindlustusmakse määradega. Viimast nõudmist tööandjad ja ametiühingud siiski ei saavutanud ning maksemääradeks kehtestati töötajatele 0,5–2,8% ning tööandjale 0,25–1,4% palgalt, mille täpse taseme fikseeris valitsus neljaks aastaks (töötuskindlustuse seadus 2001). Selline paindlikkus eristab töötuskindlustust teistest Eestis kehtivatest sotsiaalkindlustuse liikidest – pensioni- ja ravikindlustuse määrad (vastavalt 20% ja 13%) on püsinud muutumatuna alates nende kehtestamisest 2001. aastal.

Töötuskindlustuse elluviimiseks asutati Töötukassa (2002). Oma olemuselt esindas see üpris puhtalt bismarckiaanlikku heaolumudelit – tegu oli avalik-õigusliku institutsiooniga, mida juhtis kolmepoolne nõukogu, kus pariteetselt olid esindatud valitsus, tööandjad ja ametiühingud (töötuskindlustuse seadus 2001). Kuigi Töötukassal oli ka hõivet edendavaid ülesandeid, domineerisid esialgu selgelt töötute kaitsega seotud funktsioonid; seda vahekorda kajastavad ka tolleaegsed kassa eelarved (vt joonis 2). Orienteeritud töötute sotsiaalkaitsele saab seletada sajandivahetuse tööturupoliitikaga – ka arenenud Lääne heaoluriikides oli 1990-ndate lõpus töötute sotsiaalkaitse peamine ning suund aktiivsetele meetmetele alles hakkas kujunema (Ebbinghaus 2011; Clasen, Clegg 2012).

Kokkuvõttes toimusid sajandivahetusel Eesti heaoluriigi kõige olulisemad reformid, millega loodi tänapäeva pensionisüsteemi ja tööturupoliitika institutsiooniline kehand. Ühtlasi jäid need sotsiaalkindlustusreformid viimasteks Bismarcki režiimi ehitusklotsideks. Laari teise valitsuse (1999–2002) idee juurutada ka meil tööpensionid, mis iseloomustavad Mandri-Euroopa bismarckiaanlikke kindlustussüsteeme, on siiani ellu viimata, nagu ka aeg-ajalt erakondade valimisplatvormides tõusetuv tööõnnetuskindlustuse kehtestamine.

Koos bismarckiaanliku heaoluraja pidurdumisega hakkavad poliitikas uuesti tugevnema uusliberaalsed anglosaksi mudelile iseloomulikud jooned, mis kõige selgemini ilmnesisid nii kohustusliku (II samba) kui ka vabatahtliku (III samba)

kogumispensiooni sätestamisega. Uusliberaalse raja perspektiivi tugevdas Reformierakonna kasvav populaarsus, kuid teisalt pidurdas seda arengut eespool mainitud lühimaa raja sõltuvus. 1990. aastate algul paika pandud sotsiaalmaks kui bismarckiaanliku heaoluriigi rahastamise põhiallikas on püsinud muutumatuna ning dikteerinud mitmeid järgnenud poliitikavalikuid. Läbi veerandsajandi on heaoluriigi peamiste tuluallikate proportsioon jäänud samaks, olles tugevalt kaldu kindlustusmaksete, eriti töandjate panuse poole (joonis 1). Sotsiaalmaksu suure osakaalu üks põhjus on muude riiklike maksude, sh üksikisiku tulumaksu madal tase ja riigi soovimatus rahastada üldmaksudest laekuvast tulust sotsiaalset heaolu.



**Joonis 1. Eesti heaoluriigi tulud maksjate kaupa, % kõigist sotsiaalkaitse kuludest.**

Allikas: Eurostat 2019

### 3.3. Majanduskriis ja fiskaalortodoksia võidukäik, 2009

Pärast 1998.–2002. aasta tormilist reformiperioodi jäi sotsiaalvaldkond poliitika agendas mõneks ajaks tagaplaanile. Laiemas plaanis võib seda seletada Eesti jõupingutustega saada Euroopa Liidu täisliikmeks, mis leidis aset nn idalaienemise raames 2004. aastal. Siiski toimus samal aastal ka üks oluline sotsiaalpoliitika sündmus – kehtestati vanemahüvitis, mis kompenseeris lapsevanemale tema eelmise palga täies ulatuses pooleteise aasta jooksul alates lapse sünnist. Oma erakordse helduse poolest (aastane kogukulu u 2% SKPst) on see meede pälvinud palju tähelepanu. Siinse artikli seisukohalt on tegu siiski kõrvalsündmusega, sest see pole mõjutanud Eesti heaoluriigi režiimikuuluvust. Ka laiemalt ei ole perepoliitikat lihtne heaolurežiimide alusel klassifitseerida, mistõttu on kujunenud välja omaette perepoliitika tüpoloogiad (vt nt Saraceno 2008; Ciccia ja Bleijenbergh 2014; An ja Peng 2016).

Rohkem kui see üks sotsiaalpoliitika meede mõjutas Eesti arengut EL-i liikmesusest tulenev turboefekt majandusele. Aastatel 2005–2008 kasvas majandus



8–10% aastas, mis väljendus ka kodumajapidamiste suurenevas jõukuses (Kattel ja Raudla 2013). Võib eeldada, et sellises optimistlikus olukorras meeldivad valijatele uusliberaalsed *laissez-faire*-ideed. Tõepoolest, 2007. a majandusbuumi harjal toimunud Riigikogu valimised võitis Reformierakond, saades sellega ka rahva mandaadi poliitikale, mida Andrus Ansip oli peaministrina ajanud juba kaks eelnevat aastat alates Juhan Partsi (ResPublica) valitsuse lagunemisest<sup>9</sup>. Oli alanud Reformierakonna 11-aastane võimul oleku periood (2005–2016), mis avaldas suurt mõju Eesti heaoluriigi kujundamisele.

Reformierakonna turukesksest ideoloogiast lähtudes võib eeldada, et sotsiaalkaitse pälvis nende poliitika agendas vähe tähelepanu ja prioriteetseks saavad majandusarengu eesmärgid. Teaduskirjanduses väidetakse ka, et kasvava majanduse oludes pole valitsustel otsest huvi teha radikaalseid sotsiaalpoliitika reforme, sest maksulaekumine on olemasolevate teenuste ja hüvitiste rahastamiseks piisav (Dukelow ja Considine 2014; Hay ja Wincott 2012). Siiski tõi EL-i liikmesus Eestile kaasa kohustuse arvestada liidu õigusnorme ja strateegilisi dokumente, mille hulgas väärib tähelepanu tööturu elavdamise ja euroala eelarvestabiilsusega seonduv. Tööturupoliitikas oodati liikmesriikidelt, et nad hakkaksid töötute abirahaga toetamise asemel neid aktiveerima, et töötud kiiresti tööturule naaseksid. Reformierakonnale niisugune käsitlus tervikuna sobis ja nii algatati tööturureformide esimene laine (2005–2008), mille raames võeti vastu tööturutoetuste ja teenuste seadus, TTTS 2005 (jõustus 1. jaan 2006) ja töölepinguseadus, TLS 2008 (jõustus 1. juulil 2009). Mõlemad õigusaktid olid kantud nn turvalise paindlikkuse (*flexicurity*) ideoloogiast, mis pidi tööandjatel võimaldama kergemini ebavajalikest töötajatest vabaneda ning pakkuma töötajatele paremaid nõustamis- ja koolitusvõimalusi (sh individuaalne tööotsimiskava). Uue poliitika elluviimiseks liideti Tööturuamet ja Töötukassa (2009), millega algas ühtlasi tööturuteenuste pakkumisega seotud tegevuste laienemine Töötukassas. Märkimist väärib, et loodud ühendatud majandamis- ja personalikulud otsustati katta töötuskindlustusmaksetest.

Paraku ei jõutud kavandatavaid meetmeid täielikult rakendada, sest USA investeerimisturgudel alanud finantskriis jõudis Euroopasse, lüües eriti valusalt Balti riikide majandust (Hay, Wincott 2012). Eesti SKP kukkus 2008. a 3,7% ja 2009. a juba 14,3%; töötute arv kasvas 4,6%-lt (2007) 16,7%-le (2010). Kulutused töötuskindlustushüvitistele suurenesid ühe aastaga ligi neli korda ja viisid Töötukassa eelarve kohe 50 miljoni euroga miinusesse (Töötukassa majandusaasta aruanne 2011). Valitsuse kiire reaktsioon lahvatanud kriisile oli fiskaalne – töötuskindlustuse määrasid tõsteti 2009. aasta jooksul koguni kaks korda, viies need seaduses lubatud maksimumtasemele. Sama aasta algul tegi peaminister Andrus Ansip ettepaneku peatada kaheks aastaks riigi sissemaksed II pensionisambasse. Koalitsioonipartnerid IRL ja sotsiaaldemokraadid olid reserveeritud (Eesti

<sup>9</sup> Reformierakonna 2007. a valimiskampaania loosung oli „Viime Eesti viie rikkaima Euroopa riigi sekka!“.

Päevaleht, 1. aprill 2009), ent sellest hoolimata läks ettepanek 13. aprilli 2009. a erakorralisel kabinetinõupidamisel läbi ning Riigikogu hääletas 14. mail 2009 kogumispensionide seaduse ja sotsiaalmaksu seaduse muudatuse poolt. Muudatuse kohaselt peatas riik oma II samba maksed, lubades need taastada osaliselt 2011. ja täielikult 2012. a. (kogumispensionid seaduse ... 2009). „Teise pensionisamba sissemaksete peatamise eesmärk on vähendada riigi kulusid, võimaldades keerulisel ajal raha paindlikumalt kasutada,“ märkis Rahandusministeerium (2009) oma pressiteates. Mõlemad heaoluriigi tulu kärpimise meetmed näitavad fiskaalortodoksia algavat võidukäiku, mida toetas ka EL. Fiskaalortodoksia kui majandusfilosoofia põhimõte on ettevaatlikkus valitsuskuludes. Fiskaalortodoksia tahavad iga hinnaga vältida riigieelarve ülekulutamist ja laenamist. Ka kriisi ajal on nende jaoks kõige tähtsam hoida riigivõlg väike ja eelarve tasakaalus, mis üldjuhul toob kaasa kärped avalikus sektoris, sest parempoolse ilmavaate pooldajatena pole neile vastuvõetav ka makse tõsta.

Lisaks tulude kokkuhoiuile kärpis Andrus Ansipi valitsus majanduskriisi ajal heaoluriigi kulusid. Nende otsuste ühisnimetaja on *retrenchment* ('püksirihma pingutamine'). Tööturu valdkonnas võeti ette reformide teine laine (2009–2010), mis karmistas buumiaegse esimese laine seaduste mitut punkti. Kui töötu ei järginud töötusmiskava, ei külastanud plaanipäraselt Töötukassa nõustajat või katkestas osalemise koolitusel, lõpetati toetuse maksmine. Töölepinguseaduse (2008) klausleid rakendati valikuliselt – jõustati vaid need punktid, mis kergendasid vallandamist ja koondamist, lubatud töötuskindlustushüvitiste suurendamine ja maksmine ka omal soovil töölt lahkujatele lükati edasi. Niisiis rakendati paindliku turvalisuse kontseptsioonist vaid paindlikkust (Kattel, Raudla 2013), mis kajastab Ansipi teise valitsuse hõivepoliitika selgelt uusliberaalseid jooni. Need on karm suund aktiveerimisele ja töösunnile (*workfare*), vajaduse korral isegi hüvitavate meetmete kahandamise arvelt (Garritzmann jt 2021).

Kärpeid tehti ka tervishoius. Raviasutustele pandi lepingutega kohustus tagada raviteenus varasemast 6% madalamate hindadega (Haigekassa 2009), seadustega muudeti haigushüvitiste määra ja korda. Sealjuures on tähelepanuväärne, et ravikindlustusseaduse ning töötervishoiu ja tööohutuse seaduse (TTTOS) muutmist menetleti 2009. a lisaelarve seaduse raames, st muudatusi põhjendati riigieelarve alalaekumisega, mitte sotsiaalse kaitse probleemidega. Muudatuste tulemusel vähendati haigushüvitise asendusmäära 80%-lt 70%-le ning Haigekassa hakkas hüvitist maksa alles üheksandast haiguspäevast. Esimese nädala (2.–8. haiguspäeva) hüvitamine pandi TTTOSi muutmisega tööandjate õlule. Kiire ja tööturu osalisi mitteametav käitumine ajendas Tööandjate Keskliitu pöörduma avaldusega õiguskantsleri poole, kes mõõnis, et tööandjate protest on õigustatud (õiguskantsler 2009). Selleski kajastub kaugenemine bismarckiaanlikult sotsiaaldialogile rajatud heaoluriigi mudelist ja lähenemine anglosaksi mudelile, kus tööturu osalised on nõrgad ning valitsus kasutab vajaduse korral teerullitaktikat, et oma plaanid ellu viia. Sellist käitumist võimaldab ka Eesti valitsemise konstitut-

siooniline ülesehitus, mis annab väheste vetopunktide tõttu valitsusele teiste institutsioonide suhtes tugevama positsiooni (Vakker 2005).

Niisiis reageerisid Ansipi valitsused majandus- ja eelarvekriisile kiiresti ning jõuliselt. 2008. a kärbiti eranditult kulusid, 2009. a vähendati peamiselt kulusid, aga juba ka tulupoolt ning 2011. a olid kasinusmeetmed riigieelarve tulude ja kulude vahel võrdselt jagunenud (Kattel, Raudla 2013). Seega toimus kriisile reageerimise sildi all muu hulgas healuriigi üldine kokkutõmbamine<sup>10</sup>, mis taas kord lähendab Eestit anglosaksi healumudelile. Lisaks üldisele usule, et töö on tähtsam kui heaolu (*workfare versus welfare*), mõjutas kärpete eelistamist muudele poliitikavõimalustele valitsuse kindel eesmärk viia Eesti euroalasse. Selleks oli Euroopast juba aegsasti antud Eestile selge sõnum – rakendada ranget eelarvepoliitikat, hoida tööturg paindlik ja parandada tööjõu oskusi (Euroopa Keskpank 2006). 2008. a majandus- ja eelarvekriisi järel muutus EL-i fiskaalpoliitika veelgi rangemaks, seejuures kutsus Euroopa Komisjon koos Euroopa Keskpankaga tugevdama Euroopa sotsiaalmudeli majandusmöödet (de la Porte, Pochet 2014). See suunamuutus ahendas liikmesriikide võimalusi ajada heldet sotsiaalpoliitikat, kuid sobis hästi Reformierakonna valitsusele, võimaldades kasutada Brüsselist tulevaid sõnumeid oma reformide legitimeerimiseks. Dukelow ja Considine (2014) on leidnud, et ranget eelarvestiisipliini soostuvad tingimusteta järgima eelkõige need riigid, kus on parempoolsed valitsused ja EL-i suhtes positiivselt meeletatud avalik arvamus. Eesti puhul olid mõlemad tingimused täidetud. Ansipi teise valitsuse (2007–2009) algne koalitsioonipartner Sotsiaaldemokraatlik Erakond lahkus 2009. a mais, loovutades ühtlasi rahandusministri portfelli rangema fiskaalpoliitika pooldaja kätte (Ivari Padarilt (SDE) Jürgen Ligile (Reformierakond)). Sotsiaalministri koht oli juba varasemast kuulunud Reformierakonnale, tugevdades veelgi monetaristlikke suundumusi Ansipi kolmanda valitsuse (2009–2011) poliitikas. Kuivõrd avalikkuse soov omada eurot oli pea sama suur kui valitsusel, siis olid selle nimel kõik valmis püksirihma pingutama. Euro võeti Eestis kasutusele 1. jaanuaril 2011.

Kuulumine euroalasse suurendas EL-i mõju Eesti poliitikale veelgi. Oluliseks muutusid valitsusektori võlatase, inflatsiooni kontrolli all hoidmine ja eelarve jätkusuutlikkus ehk lühidalt seesama fiskaalortodoksia. Selle poliitikaparadigma raames otsustas Ansipi neljas valitsus liita Haigekassa ja Töötukassa reservid riigikassaga, et juhtida valitsusektori rahavoogu tõhusamalt ja suurendada likviidsust. Ettepaneku vastu olid peaaegu kõik – Töötukassa juhatus, Tööandjate Keskliit, Ametiühingute Keskliit, Riigikogu opositsioon, kes pidasid valitsuse käitumist varjatud plaaniks kasutada sotsiaalkindlustuse tulused selleks, et mitte võtta laenu turgudelt. Sotsiaalminister Hanno Pevkur (Reformierakond) nn eelarvete konsolideerimise probleemi ei näinud, mainides, et riik on avalik-õiguslikes kassades samaväärne partner nagu tööandjad ja -võtjadki (Riigikogu 2011). Seega käitus valitsus, kes võttis sotsiaalkassade reservid oma kontrolli alla, jõupositsioonilt,

<sup>10</sup> A. Ansip armastas kasutada lendlauset „Head kriisi ei saa lasta raisku minna“, analoogsete reformiarvamusdega esinesid ka Läti parempoolse valitsuse ministrid (vt Holavins 2017).

eirates bismarckiaanliku heaolumudeli tava saavutada enne koosmeel sotsiaalpartneritega. Valitsussektori fiskaalne tervis oli tunnistatud tähtsamaks kui sotsiaalkindlustuse põhimõtted, nagu maksjate ja kasusaajate huvide prioriseerimine või kindlustusfondide ressursside sihtotstarbeline kasutamine.

Seega näeme 21. sajandi esimesel kümnendil sündumuste jada, mis tervikuna moodustavad uusliberaalse Reformierakonna valitsemisajal kujundatud fiskaalorotodoksia raja. Seda rada märgistavad põhisündmused on terve paketi sotsiaalsüsteemi puudutavate seaduste muutmine riigieelarve muutmise raames (2009) ning Haigekassa ja Töötukassa reservide konsolideerimine riigikassasse (2011). Vastupidi Bismarcki heaolumudeli loogikale oli tööturu osaliste mõjuvõim selles protsessis marginaalne.

### **3.4. Valitsuse fiskaalne flirt, 2016**

Majanduskriisist taastus Eesti kiiresti: 2011. a kasvas SKP eelmise aastaga võrreldes 7,3%, järgneva viie aasta keskmiseks majanduskasvuks kujunes 2,4%. Poliitilisel areenil oli muutusi vähe: Reformierakond võitis euroeufooria lainel järjekordsed Riigikogu valimised ja Andrus Ansip moodustas oma neljanda kabineti (2011–2014). Tasub märkida, et selles kabinettis oli sotsiaalministriks Taavi Rõivas, kellest sai 2014. a Reformierakonna järgmine valitsusjuht. Peaministri vahetumine ei toonud esialgu kaasa nähtavaid muudatusi, Reformierakond kontrollis endiselt kolmandikku parlamendist ja valitses turvaliselt koos IRLi või ESDE-ga. See valitsemise ülim stabiilsus ja vähene ambitsioonikus tekitas avalikkuses mõningast pahameelt ja sotsiaalteadlased nimetasid 2012.–2016. aastat majandusliku ja poliitilise paigalseisu perioodiks (Lauristin ja Vihalemm 2017). Nn peenhäälestamise stiil, mida Rõivase kaks kabinetti umbes kahe ja poole aasta vältel (2014. a märtsist 2016. a novembrini) harrastasid, tõi kaasa pikad ja üksikasjalikud koalitsioonilepingud<sup>11</sup> ning kiindumuse Exceli tabelitesse.

Pealtnäha tühise askeldamise varjus toimus siiski kaks märgilise tähtsusega arengut. Esiteks sai Rõivase valitsus oma eelkäijatelt ülesande viia ellu pikalt kavandatud töövõimereform. Teiseks hakkab sotsiaalpoliitika üha selgemini silma fiskaaliseerumise suund, mida teaduskirjanduses on nimetatud ka heaoluriigi ärapeitmiseks (Greve 1994).

Töövõimereformi nimetati algul tööhõivereformiks (koalitsioonilepe 2014). Seega võib seda markeerida ka kui Eesti tööturureformide kolmandat lainet, mille avalikult deklareeritud eesmärk oli „aidata tööle erivajadustega inimesed, kes soovivad töötada“ (samas). Tõepoolest, kui majandus taastus, muutus tööjõupuudus Eestis üha pakilisemaks probleemiks. Kuna erinevalt Lääne- ja Lõuna-Euroopast oli meil naiste ning eakate hõive juba niigi suur, oli peaaegu ainuke võimalus tuua tööturule senised eemal olivad – puuetega inimesed –, et laiendada tööturгу ilma massilist sisserännet lubamata. Ühtlasi sobitus reformi selline fookus hästi Euroopa

<sup>11</sup> Reformierakonna, SD ja IRL-i valitsusliidu lepe (2015) oli 39 lk pikk ja sisaldas 598 punkti/kavatsust.

nüüdisaegsesse aktiveerimisparadigmasse, mis väärtustas nii sotsiaalset sidusust kui ka igapäevase võimetekohast osalust tööturul.

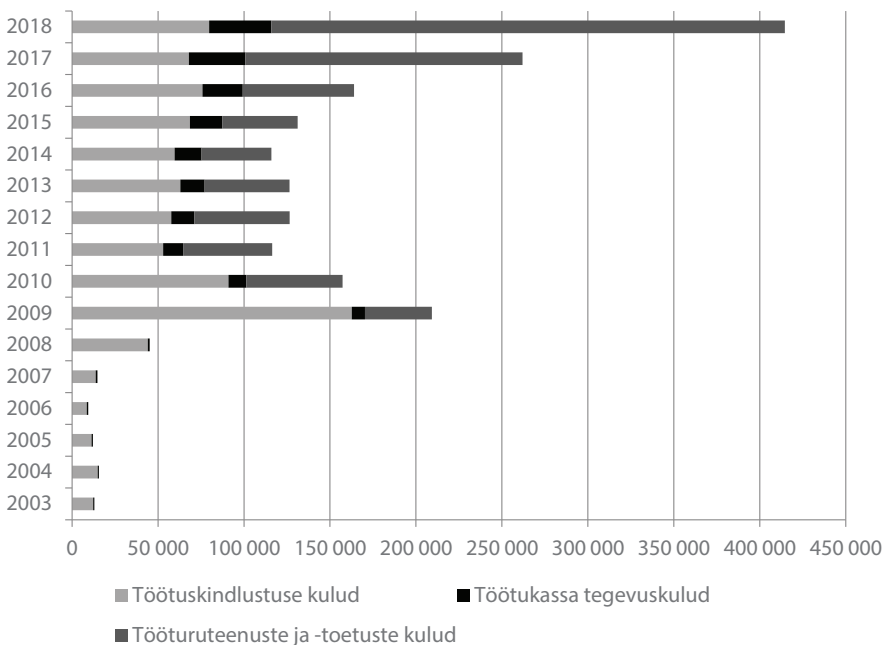
Reformi esimeseks sammuks sai töövõimetoetuse seadus (TVTS, 2014), mis muutis kardinaalselt seni kehtinud toetuste saamise korda. Töövõimetoetuse (st puude) asemel hakati hindama töövõimet, st inimese töötegemise suutlikkuse määra. Kõik, kellel tuvastati vaid osaline töövõimekadu, pidid hakkama täitma TVTS-s ettenähtud aktiivsustingimust, et säilitada õigus saada toetust. Mitmel põhjusel (puuetega inimeste protestid, suured halduslikud ümberkorraldused, Riigikogu valimised 2015) käivitus kogu töövõimereform pika ajalõtkuga. Tegelikult hakati inimesi uue korra järgi hindama alates juulist 2016, täies mahus läks see ülesanne üle Töötukassale alates 2017. a. Selle artikli kirjutamise hetkel (2019) on veel vara teha lõplikke järeldusi töövõimereformi tulemustest, kuid saame hinnata reformi disaini heaolurežiimi transformatsiooni perspektiivist. Otsime seega tõendeid väitele, et Eesti heaoluriik on nihkumas sotsiaalpartnerluse ja korporatiivkaitse põhimõttelt indiviidi- ja turukeskse anglosaksi mudeli poole. Selleks uurime kõigepealt, kas reformiloomik on ülekaalus *workfare*'i (töösunni) või *welfare*'i (heaolu, sh inimkapitali arendamise) fookus; teiseks teeme kindlaks, kuidas mõjutas reform Töötukassa eelarvet ja funktsioone, ning kolmandaks uurime, kas reformi ajendite kommunikeerimisel domineerisid rohkem tööturu või riigirahanduse probleemid.

Töötukassa statistika ja reformiga seotud ametnike vestluste põhjal selgus, et reform on nii objektiivselt kui ka subjektiivselt karmistava iseloomuga. Karmimad hindamistingimused kahandasid töövõimetoetustele kvalifitseeruvate inimeste osakaalu vähenenud töövõimega inimese hulgas, laialt oli levinud hirm toetusest ilma jäämise või selle vähendamise ees, kui tööine sissetulek oli suurem (Gröndzola 2019). Töötukassa konsultandid tundsid, et tööandjad pole puuetega inimeste palgamiseks ette valmistatud, puuetega inimeste esindusorganisatsioonid olid aga häiritud sellest, et valitsus surus reformi läbi kiirustades ega võimaldanud kujuneda normaalsel dialoogil tööturu osaliste vahel (Oja 2019).

Vajadus hakata hindama u 60 000 inimese töövõimet ning nõustama neid aktiivsustingimuse valikul ja täitmisel suurendas plahvatuslikult Töötukassa koormust. Kui osutatavate teenuste maht kasvas märgatavalt juba tööturu eelmiste reformilainetega, siis 2018. a see pea kahekordistus võrreldes eelmise aastaga (joonis 2). Samalt jooniselt näeb, kuidas töövõimereformi rakendamise aastad on suurendanud Töötukassa tegevuskulude mahtu. Kuigi töötuskindlustuse väljamaksed on 2010-ndatel samuti palju suuremad kui 2000-ndatel, moodustavad need praegu vaid 19,2% kogukuludest (Töötukassa 2018). Niisiis on Töötukassa<sup>12</sup> kui sotsiaalpartnerlust ja töötute kaitset esindav institutsioon muutunud mitme reformi tulemusel asutuseks, mille töö põhiosa moodustab valitsuse kavandatud aktiivse hõivepoliitika rakendamine. Töötuskindlustuse sissemaksed ületavad väl-

<sup>12</sup> Reformi üldist liini kajastas ka Rõivase esimese valitsuse idee nimetada Töötukassa ümber Töökassaks. Pärast seda, kui avalikkus oli ägedalt protestinud plaani vastu kasutada raha ebaotstarbekalt suhtekorralduseks, sellest ideest siiski loobuti.

jamakseid enam kui 60 mln euroga, ent kindlustushüvitist saab vaid kolmandik registreeritud töötuist. Tänu kitsidele hüvitistele ja riigieelarvest ületoodud ressurssidele on Töötukassa kõigist Eesti sotsiaalfondidest parimas rahalises seisus (Toots, Malmstein 2019).



**Joonis 2. Eesti Töötukassa kulud 2003–2018 tuhandetes eurodes.** Allikas: Töötukassa majandus-  
 aasta aruanded

Kust pärineb see u 260 mln eurot, mis kanti sihtotstarbeliste maksetena Töötukassale? Selleks tasub naasta töövoimereformi põhjenduste juurde. TVTS-i eelnõu seletuskirjas on korduvaid viiteid nii tööturu pingetele (tööjõunappus, vähene töötamise motivatsioon) kui ka sotsiaalkindlustuse koormatusele töövõimetuspensionidega (seletuskiri 2014). Enne reformi oli Eestis töövõimetuspensionäre ligi 100 000 ehk u 10% tööjõust ning nende pensionikulud kasvasid hüppeliselt (samas). Nagu ka mitu eelnenud raportit (Riigikontroll 2014; Praxis 2011) olid osutanud, seadis selline töövõimetuse hüvitamise süsteem ohtu kogu pensionikindlustuse. Lisaks oli töövõimetuse haldamine killustatud Sotsiaalkindlustusameti (püsiva töövõimetuse hüvitised), Töötukassa (tööturuteenused) ja Haigekassa (ajutise töövõimetuse hüvitised) vahel (seletuskiri 2014). Sellises olukorras on Reformierakonna valitsuse käitumine ootuspärane: sotsiaalkindlustuse eelarvete tasakaalustamiseks tuleb karmistada toetuse saamise tingimusi ja koondada töövõimetusega seotud hüvitiste maksmine Töötukassasse.

Fiskaalses mõttes nägi olukord parem välja, kuid sisuliselt see muudatus heaoluriigi rahalist tervist ei parandanud. Lisaks hakkas tugevnenud Tööandjate

Keskliit nõudma sotsiaalmaksu vähendamist ning parempoolsel valitsusel oli keeruline nende nõudmisi täielikult eirata. Peamiselt tuldi tööandjatele vastu töötuskindlustusmaksete määra alandamisega, mida lubasid kõik Reformierakonna valitsused alates Ansipi neljandast kabinetist (2011) ja mida järk-järgult ka tehti. Keerulisem oli täita tööandjate nõudmist kehtestada sotsiaalmaksule lagi või alandada maksumäärasid tervikuna. Kuigi maksulae lubadus oli kirjas Rõivase esimese kabineti (2014–2015) ja sotsiaalmaksumäära langetamine 1% võrra teise kabineti (2015–2016) koalitsioonileppes, ei jõutud nende lubaduste täitmiseni. Selle asemel viis valitsus ellu lubaduse tõsta füüsilise isiku maksuvaba tulu miinimumi (mitmel korral, 2014–2016) ning sätestas tulude tagasimakse süsteemi madalalpalgalistele (2015). Kõik need lubatud ja realiseeritud maksualandamise sammud kajastavad heaoluriigi fiskaliseerimise tendentsi. Fiskaalse heaolu mõiste tõi kasutusele üks heaoluriigi klassikuid – R. Titmuss (1958) –, kes nägi maksupoliitika hüvesid ühe meetmena tööandjate ja riigi pakutavate heoluprogrammide kõrval. Tänapäeval mõistetakse heaoluriigi fiskaliseerimise all leibkondade heaolutaseme mõjutamist maksusoodustuste ja maksualase erikohtlemise abil (*tax expenditures*). Need maksupoliitika meetmed võivad vähendada raha avalikku kasutamist (nt tasuta teenuste või solidaarse sotsiaalkindlustusena) ja ühtlasi suurendada leibkondade eratarbimises oleva raha hulka. On ütlematagi selge, et kui sellisel moel paigutatakse ringi arvestatav hulk raha, siis mõjutab see sotsiaalpoliitika rahastamist ja pakkumist tervikuna. Ühtlasi on raha liikumist fiskaalse heaolu puhul raskem analüüsida, mistõttu räägivadki teadlased ärapeidetud heaoluriigist (*hidden welfare*) (Greve 1994).

T. Rõivase valitsusaeg jäi lühikeseks, mistõttu on raske hinnata, kui oluliseks oleks fiskaliseerimise rada kujunenud. Ametis oldud kahe ja poole aastaga valitsus pigem flirtis maksusoodustuste ja -langetamisega, kui tegi märgilise tähtsusega poliitikapöörde. Murrangulistest sündmustest tasub esile tuua töövõimereformi (2016). Ka siin kasutati verbaalset flirti, et luua kuvand sotsiaalpartnerite ja huvirühmade kaasamisest (vt nt koalitsioonilepingud), kuigi tegelikkuses valitsuse kontroll nii tööturupoliitika kui ka töötuskindlustuse ressursside üle suurenes. Seega kaugenes Eesti heaoluriik oma algsest bismarckiaanlikust kuvandist veelgi ja võttis suuna ameerikaliku anglosaksi mudeli poole. 2016. a novembris avaldas Riigikogu Rõivase kabinetile umbusaldust ja 26-aastase vaheaja järel asus valitsust juhtima Keskerakond (peaminister Jüri Ratas).

#### 4. KOKKUVÕTE: ESTI HEAOLUVALIKUD TEISENENUD EUROOPA TAUSTAL

Siinse artikli eesmärk oli paigutada Eesti heaoluriigi veerandsajandi pikkune arengulugu heaoluriikide laiema dünaamika taustale. Aeg selleks on äärmiselt huvitav, sest lisaks taastärkavale Ida-Euroopale on ka vanad Lääne-Euroopa heaoluriigid suurte muutuste keerises. 2008.–2009. aasta majanduskriis ja 2015. a rändekriis kiirendasid oluliselt vajadust muuta ka heaoluriike. Klassikalised Põhjala, Bismarcki ja anglosaksi



režiimid on viimase 20–30 aastaga märgatavalt transformeerunud ning nende erinevused hägustumas. Ka teadlasi paelub tänapäeval vähem staatika (mis mudelisse üks või teine riik kuulub) ja rohkem dünaamika (kuidas mudelid muutuvad). Meie huvi oli uurida Eesti heaoluriigi dünaamikat, täpsemalt seda, kas aastatega on toimunud nihe algselt Bismarcki mudelilt anglosaksi mudeli poole, ning kui on, siis milliste teguritega seda seletada.

Pilk peamistele healurežiime iseloomustavatele statistilistele näitajatele kinnitas, et sarnaselt anglosaksi ideaaltüübiga on Eestis eri vaesusnäitajad suhteliselt suured ning heaoluriigi mõju vaesuse leevendamisel väike. Erinevalt Bismarcki ideaaltüübist ei toimi Eestis nn *deservingness*'i põhimõte – vanaduspensionärid ja töötud saavad hüvitisi, mille asendumäär jätab nad selgesse ainelisse halvemusse; hoolimata kehtivast solidaarsest ravikindlustusest on Eesti leibkondade otse rahakotist makstavad tervishoiukulutused OECDs ühed suurimad. Seega paistab, et Kuitto (2016) on osutanud suurele vastuolule Eesti heaoluriigi režiimikuuluvuses – korralduslikult on see tugevalt panusepõhine, st bismarkiaanlik, kuid poliitika-valikutes pigem uusliberaalne.

Ajaloolise institutsionalismi raamistiku toel tehtud analüüs näitas, kuidas eri kombinatsioonid poliitikatoimijaid, vetopunkte ning kontekstuaalseid majandus- ja välispoliitikategureid tekitasid valitsustele võimalusi olemasolevalt rajalt kõrvale pöörata ning sellega ka režiimi muuta. Rada ise koosneb üksikutest murdepunktidest, mis igaüks tegi võimalikuks järgnevad märgilise tähtsusega sündmused. Toogem siin need murdepunktid välja, markeerides võimalust mööda ka seda, kumba healumudelit need tugevdasid:

- 1991: kehtestatakse sotsiaalmaks (Bismarck),
- 1997–1998: tehakse olulised otsused kolme samba pensionisüsteemi loomiseks (anglosaksi),
- 2001: riiklik Keskhagekassa muudetakse avalik-õiguslikuks Hagekassaks (Bismarck),
- 2002: kehtestatakse kohustuslik töötuskindlustus, luuakse Töötukassa (Bismarck),
- 2009: tõstetakse heaoluriigi rahastamise määrasid ja kärbitakse kulusid (anglosaksi),
- 2009: laiendatakse Töötukassa funktsioone ja eelarvet, et viia ellu aktiivset tööturupoliitikat,
- 2011: Hagekassa ja Töötukassa reservid konsolideeritakse riigikassasse (anglosaksi),
- 2016: töövõimereform, töövõimetusega seotud hüvitised konsolideeritakse Töötukassasse (anglosaksi),
- 2014–16: maksupoliitika mikromuudatused (anglosaksi).



Kõige selgemini joonistub selles sündmuste jadas välja valitsuse tugevnemine poliitikatoimijana ning sotsiaalpartnerite nõrgenemine, mis kinnitab püstitatud healurežiimide siirde teesi. Mõnevõrra varjatumalt on otsustusprotsessis näha erakondade erimeelsuste tugevnemist. Kui 1990-ndate teisel poolel võimaldas parteiülene konsensus võtta vastu mitu teedrajavat sotsiaalpoliitilist otsust, siis 2010-ndatel on tooniandvaks peaministri erakond ning isegi koalitsioonipartnerid on vähese autonoomse mõjujõuga.

Kontekstuaalsetest teguritest teguritest mõjutab praegu ja lähiajal healuriiki kujundavaid otsuseid kogu Euroopas ilmselt kõige rohkem fiskaalpoliitiline olukord. Osa riike (Itaalia, Kreeka, Prantsusmaa) on tugevas valitsussektori defitsiidis, teised (Eesti) on algusest saati järginud fiskaalse kasinuse joont ja omavad väga väikest riigivõlga. Mõlema variandi puhul on healuriigi eelarvete suurenemine välistatud. Sellises pideva kasinuse olukorras pöörduvad mitmed riigid fiskaliseerimise ehk maksupoliitilise healupoliitika poole. Politoloogid näevad selles rajas nii plusse kui ka miinuseid. Ühest küljest näivad maksusoodustused olevat hea vahend parteiülese konsensususe loomiseks oludes, kus heaolu on kodanikele vaja tagada, kuid avaliku sektori kulutused on range kontrolli all (Morel, Touzet, Zemmour 2018). Teisalt tähendab fiskaalse heaolu rada ka teistsugust tulujaotust, motivatsiooni ja kontrolli mehhanisme. Kui see poliitika triivima lasta, võib tulemuseks olla märksa suurem aineeline ebavõrdsus kui healuriikides praegu. Seepärast on oluline paigutada fiskaliseerimispoliitika healurežiimi konteksti, et adekvaatselt hinnata peidetud healuriigi ümberjaotavat efekti (Morel jt 2019). Keskerakonna, Isamaa ja EKRE valitsuse (2019) idee lubada inimestel kohustuslikust pensionikindlustusest oma raha välja võtta ning kasutada seda oma äranägemise järgi, on samuti killuke laiemalt levivast fiskaliseerimise paradigmast. 2020. a lahvatanud COVID-19 pandeemia on pannud siiani domineerinud fiskaalortodoksia paradigma tugeva surve alla nii Brüsselis kui ka Toompeal. Seetõttu on ühtviisi huvitav ja vajalik jälgida edasisi murdepunkte Eesti healuriigi arenguloos.

## VIITEALLIKAD

- Aidukaite, Jolanta 2009. Old welfare state theories and new welfare regimes in Eastern Europe: Challenges and implications, *Communist and Post-Communist Studies* 42(1), 23–39.
- An, Mi Young; Peng, Ito 2016. Diverging paths? A Comparative look at childcare policies in Japan, South Korea and Taiwan. *Social Policy and Administration* 50(5), 540-558.
- Bohle, Dorothe; Greskovits, Bela 2012. *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*. London: Cornell University Press.
- Bouget, Denis; Frazer, Hugh; Marlier, Eric; Sabato, Sebastiano; Vanhercke, Bart 2015. *Social Investment in Europe. A Study of National Policies*. European

- Social Policy Network (ESPN). Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Castles, Francis; Mitchell, Davis 1992. Identifying welfare state regimes: The links between politics, instruments and outcomes. *Governance* 5(1), 1-26; <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1992.tb00026.x>
- Clasen, Jochen; Clegg, Daniel 2012. Adapting Labour Market Policy to a Transformed Employment Structure: The Politics of 'Triple Integration'. Lk. 117-131 kogumikus Bonoli, Giuliano; Natali, David. (toim.) *The Politics of the New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Danilov, Hannes 2012. Eesti Haigekassa lugu: 20 aastat ravi ja ravikindlustust. Eesti Haigekassa: Menu Kirjastus.
- Ebbinghaus, Bernhard 2010. Reforming Bismarckian Corporatism: The Changing Role of Social Partnership in Continental Europe. Lk. 255-278 kogumikus Palier, Bruno (toim) *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- ESSPROS 2019. *The European System of Integrated Social Protection Statistics*. Võrgulehel [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social\\_protection\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics) (24.10.2020)
- Eesti Päevaleht 2009. *Ansip peatab riigi ja inimeste maksed II pensionisambasse, 1. aprill*. Võrgulehel <https://www.pensionikeskus.ee/uudis/ansip-peatab-riigi-ja-inimeste-maksed-ii-pensionisambasse/> (24.10.2020)
- Euroopa Keskpank 2006. *Lähenemisaruanne. Detsember 2006*. Frankfurt am Main: EKP. Võrgulehel <https://www.eestipank.ee/publikatsioonid/ekp-publikatsioonid/ekp-lahenemisaruanne> (24.10.2020)
- Cerami, Alfio, Vanhuyse, Pieter (tom.) 2009. *Post-Communist Welfare Pathways. Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ciccia, Rosella; Bleijenbergh, Inge 2014. After the male breadwinner model? Childcare services and the division of labor in European countries. *Social Politics*, 21(1), 50–79.
- Collier, David 2011. Understanding process tracing. *PS: Political Science and Politics*, 44 (4), 37-49.
- De la Porte, Carolina; Pochet, Pierre 2014. Boundaries of welfare between the EU and member states during 'Great Recession'. *Perspectives on European Politics and Society*, 15(3), 281-292.
- Dukelow, Fiona and Considine, Mark 2014. Outlier or model of austerity in Europe? The case of Irish social protection reform, *Social Policy & Administration*, 48 (4), 413–429.

- Esping-Andersen, Gosta 1990. *The three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Garritzmann, Julian; Häusermann, Silja; Palier, Bruno 2021 (ilmumas). *The World Politics of Social Investment. Volume I: Welfare States in the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Greve, Bent 2014. *Welfare and the Welfare State: Present and Future*. London: Routledge.
- Greve, Bent 1994. The hidden welfare state, tax expenditure and social policy. A comparative overview. *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 3(4), 203-211.
- Peters, Guy Brainard 1999. *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*. New York: Continuum Press.
- Gröndzola, Tatjana 2019. *Töövõimereformi käivitumise analüüs: Osalise töövõimega inimeste aktiivsustingimuste täitmine ja tekkinud takistused*. Magistritöö. Tallinn: Tallinna Ülikool.
- Haigekassa 2009. *Majandusaasta aruanne*. Võrgulehel <https://www.haigekassa.ee/haigekassa/finantsnaitjad> (24.10.2020)
- Hay, Colin; Wincott, David 2012. *The Political Economy of European Welfare Capitalism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Holavins, Arturs 2017. 'Nothing special...just a crisis': Framing social policies in Latvia 2008- 2010. *The Journal of Social Policy Studies*. 297-308, DOI: [10.17323/727-0634-2017-15-2-297-308](https://doi.org/10.17323/727-0634-2017-15-2-297-308)
- Kallas, Kristi 2002. *Parlamendiväliste toimijate kaasatus seadusloome protsessi. Töötuskindlustuse seaduse parlamentaarse menetlemise juhtum*. Bakalaureusetöö. Tallinn: Tallinna Ülikool.
- Kattel, Rain; Raudla, Ringa 2016. The Baltic republics and the crisis of 2008-2011. *Europe-Asia Studies* 65(3), 426-449.
- Koalitsioonileping 1995. *Koonderakonna ja Maarahva Ühenduse ning Keskerakonna valitsuskoalitsiooni programmilised seisukohad*. Võrgulehel <https://www.valitsus.ee/et/valitsus/varasemad-valitsused/id/39> (24.10.2020)
- Koalitsioonileping 1997. *Valitsuse tegevuse põhieesmärkide kinnitamine 1997. ja 1998. aastaks*. Võrgulehel [https://www.valitsus.ee/sites/default/files/rk\\_valitsused/valitsus/11.06.1997\\_koonderakond\\_maarahvauhendus\\_arengupartei\\_valitsuse\\_tegevuse\\_pohieesmargidsiiman.pdf](https://www.valitsus.ee/sites/default/files/rk_valitsused/valitsus/11.06.1997_koonderakond_maarahvauhendus_arengupartei_valitsuse_tegevuse_pohieesmargidsiiman.pdf) (24.10.2020)
- Koalitsioonileping 1999. *Eesti Reformierakonna, Isamaaliidu ja Mõõdukate koalitsioonileping*. Võrgulehel [https://www.valitsus.ee/sites/default/files/rk\\_valitsused/valitsus/17.03.1999\\_reformierakond\\_isamaaliit\\_moodukad\\_koalitsioonilepelaar.pdf](https://www.valitsus.ee/sites/default/files/rk_valitsused/valitsus/17.03.1999_reformierakond_isamaaliit_moodukad_koalitsioonilepelaar.pdf) (24.10.2020)

- Koalitsioonileping 2014. *Eesti Reformierakonna ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna Koalitsiooni tegevuskava*. Võrgulehel [https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/failid/kevadkoalitsiooni\\_tegevuskava.pdf](https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/failid/kevadkoalitsiooni_tegevuskava.pdf) (24.10.2020)
- Kogumispensionide seaduse ja sotsiaalmaksu seaduse muutmise seadus 2009. RT I 2009, 26, 161. Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/akt/13183163> (24.10.2020)
- Kuitto, Kati 2016. *Post-Communist Welfare States in European Context: Patterns of Welfare Policies in Central and Eastern Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Kutsar, Dagmar; Käärrik, Enn; Tiit, Ene-Margit; Trumm, Avo 1999. Vaesusega uude aastatuhandesse? Lk 75-79 kogumikus Vetik, Raivo (toim). *Eesti inimarengu aruanne*. Tallinn: ÜRO Arenguprogramm.
- Laar, Mart 2015. *Pööre. Mälestusi I*. Tallinn: Read OÜ.
- Lasswell, Harold 1936. *Politics Who Gets What, When and How?* New York: Whittlesey House.
- Lauristin, Marju, Vihalemm, Peeter 2017. Eesti tee stagnaajast tänapäeva: Sotsiaalteaduslik vaade kolme aastakümne arengutele. Lk 60-92 kogumikus: Vihalemm, P., Lauristin, Kalmus, Vihalemm, T. (toim.) Eesti ühiskond kiirenevas ajas. Uuringu „Mina. Maailm. Meedia“ 2002-2014 tulemused. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Leppik, Lauri 2006. *Eesti pensionisüsteemi transformatsioon: poliitika valikud ja tulemid. Analüütiline ülevaade*. Tallinna ülikool, sotsiaalteaduste dissertatsioonid. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus.
- Loogma, Krista; Ümarik, Meril; Sirk, Meidi; Liivik, Reeli 2019. How history matters: The emergence and persistence of structural conflict between academic and vocational education: The case of post-Soviet Estonia. *Journal of Educational Change*, 20, 105–135.
- Madise, Ülle 2017. Õiguskantsler: haige- ja töötukassa reservi kasutamine on seadusega vastuolus, BNS, Postimees, 22.08. Võrgulehel <https://majandus24.postimees.ee/4218859/oiguskantsler-haige-ja-tootukassa-reservi-kasutamine-on-seadusega-vastuolus> (24.10.2020)
- Manov, Philip; Paler, Bruno; Schwander, Hanna (toim.) 2018. *Welfare Democracies and Party Politics: Explaining Electoral Dynamics in Times of Changing Welfare Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Morel, Nathalie; Touzet, Cloe; Zemmour, Mihhael 2019. From the hidden welfare state to the hidden part of welfare state reform: Analyzing the uses and effects of fiscal welfare in France. *Social Policy and Administration*, 53(1), 34–48; DOI: [10.1111/spol.12416](https://doi.org/10.1111/spol.12416)

- Morel, Nathalie; Touzet, Cloe; Zemmour, Mihhael 2018. Fiscal welfare in Europe: Why should we care and what do we know so far? *Journal of European Social Policy*, 28(5) 549–560; DOI: [10.1177/095892871880](https://doi.org/10.1177/095892871880)
- Morel, Nathalie; Palme, Joakim 2013. Financing the welfare state and the politics of taxation. Lk 401-409 kogumikus Greve, Bent (toim). *The Routledge Handbook of the Welfare State*. London: Routledge.
- Norkus, Zenonas 2012. *On Baltic Slovenia and Adriatic Lithuania*. Budapest: CEU Press.
- Oja, Ian 2019. *Puuetega inimeste esindusühingute kogemus tööhõivereformi ettevalmistamisel*. Magistritöö. Tallinn: Tallinna Ülikool.
- Palier, Bruno; Rovny, Jan; Rovny, E. Allision 2018. The Dual Dualization of Europe: Economic Convergence, Divergence, and their Political Consequences. Lk 281-297 kogumikus Manov, Philip; Paler, Bruno; Schwander, Hanna (toim) *Welfare Democracies and Party Politics: Explaining Electoral Dynamics in Times of Changing Welfare Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, Paul 2001. Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies. Lk 410-456 kogumikus Pierson, Paul (toim) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Praxis 2011. Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutliku rahastamise võimalused. Võrgulehel [http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Tervishoid/Eesti\\_tervishoiu\\_rahastamise\\_jatkusuutlikkus/Eesti\\_sotsiaalkindlustussusteemi\\_jaetkusuutliku\\_rahastamise\\_voimalused\\_taeisversioon.pdf](http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Tervishoid/Eesti_tervishoiu_rahastamise_jatkusuutlikkus/Eesti_sotsiaalkindlustussusteemi_jaetkusuutliku_rahastamise_voimalused_taeisversioon.pdf) (24.10.2020)
- Rahandusministeerium 2009. Valitsus otsustas 1. juunist peatada riigipooled sissemaksed teise pensionisambasse. 13. aprill, kl. 00.00. Võrgulehel <https://www.rahandusministeerium.ee/et/uudised/valitsus-otsustas-1-juunist-peatada-riigipooled-sissemaksed-teise-pensionisambasse> (24.10.2020)
- Raudla, Ringa; Kattel, Rain 2013. Fiscal Stress Management During the Financial and Economic Crisis: The Case of the Baltic Countries. *International Journal of Public Administration*, 36(10), 732-742; DOI: 10.1080/01900692.2013.794428
- Riigikontroll 2014. Kontrolliaruanne: Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus. Võrgulehel <https://www.riigikontroll.ee/tabid/215/Audit/2313/WorkerTab/Audit/WorkerId/152/language/et-EE/Default.aspx> (24.10.2020)
- Riigikogu. 2011. Kassatagavara ja reservkapitali hoidmine kontsernikontol. XII Riigikogu stenogramm, II istungjärk, kolmapäev, 23. november 2011, kell 13:00.

- Ronchi, Stefan 2018. Which Roads (if any) to Social Investment? The Recalibration of EU Welfare States at the Crisis Crossroads (2000–2014). *Journal of Social Policy*, 47(3), 459–478; DOI:10.1017/S0047279417000782
- Saraceno, Chiara 2008. Patterns of Family Living in the Enlarged EU. Lk 47-72 kogumikus Alber, Jens; Fahey, Tony; Saraceno, Chiara (toim). *Handbook of Quality of Life in the Enlarged European Union*, London: Routledge.
- Seletuskiri 2014. Seletuskiri töövõimetoetuse seaduse (678 SE) eelnõu juurde. Võrgulehel <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eeInoud/eeInou/66e51095-be99-4809-80da-130af6457c24/T%C3%B6%C3%B6v%C3%B5imetoetuse%20seaduse%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (24.10.2020)
- Taylor-Gooby, Peter; Leruth, Benjamin; Chung, Heejung 2017. *After Austerity: Welfare State Transformation in Europe after the Great Recession*. Oxford: Oxford University Press.
- Titmuss, Richard 1958. *Essays on the Welfare State*. New Haven: Yale University Press.
- Toots, Anu; Malmstein, Raul 2019. Otsustamatus korral laguneb Eesti heaoluriik. *Eesti Päevaleht*, 19. veebruaril. Võrgulehel <https://epl.delfi.ee/arvamus/suured-kusimused-anu-toots-otsustamatus-korral-laguneb-estii-heaoluriik?id=85358595> (24.10.2020)
- Toots, Anu 2006. Why do Actors Vary? A Study of the Estonian Pension and Unemployment Insurance Legislations. Lk 214-223 kogumikus Guy Peters, Brainard; Sootla Georg; Connaughton, Bernadette (toim). *Politico-Administrative Dilemma: Traditional Problems and New Solutions*. Bratislava: NISPAcee.
- Toots, Anu 2006. Explaining internet service quality in social security agencies using institutional theory. *Information Polity: An International Journal of Government and Democracy in the Information Age*, 11, 273–282.
- Toots, Anu 2002. International and National Actors in Estonian Pension Reform. Lk 246-259 kogumikus Finlay, Jane; Debicki, Marek (toim). *Delivering Public Services in CEE Countries: Trends and Developments*. OECD LEED Programme, Bratislava: NISPAcee.
- Toots, Anu 2001. The Effect of Estonian Social Security Reform on Old-Age Poverty: Achievements and Problems. Lk 299-307 kogumikus Jabes, Jak (toim). *Ten Years of Transition: Prospects and Challenges for the Future of Public Administration. Proceedings from the 8th NISPAcee Annual Conference*, Budapest, 13-15. April 2000.
- Töötukassa 2011. *Majandusaasta aruanne*. Võrgulehel <https://www.tootukassa.ee/content/tootukassast/majandusaasta-arued> (24.10.2020)

- Töötukassa 2018. *Majandusaasta aruanne*. Võrgulehel <https://www.tootukassa.ee/content/tootukassast/majandusaasta-arued> (24.10.2020)
- Töötuskindlustuse seadus 2001. RT I, 13.03.2019, 181 Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019181?leiaKehtiv> (24.10.2020)
- TTTS 2005. Tööturutoetuste ja teenuste seadus. RT I 2005, 54, 430 Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/akt/948762> (24.10.2020)
- TVTS 2014. Töövõimetoetuse seadus. RT I, 24.12.2016, 18. Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/akt/124122016018> (24.10.2020)
- Vabariigi Valitsuse määrus 1991. Eesti Sotsiaalfondi põhikirja kinnitamise kohta. 06.05.1991 nr 83. RT 1991, 17, 232.
- Vakker, Jaanika 2005. Vetopunktid Eesti sotsiaalpoliitilises otsustusprotsessis ametiühingute näite varal. *Acta Politica*, 2, 31-42.
- Õiguskantsler 2009. *Märgukiri sotsiaalministrile. 10.09.2009 nr 6-1/090946/0905452*. Võrgulehel [https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantlseri\\_margukiri\\_haigushuvitise\\_maksmine\\_ja\\_haiguslehtede\\_oigsuse\\_kontrollimine.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantlseri_margukiri_haigushuvitise_maksmine_ja_haiguslehtede_oigsuse_kontrollimine.pdf) (24.10.2020)

# **AVALIKE TEENUSTE KORRALDAMISEST JA INNOVATSIOONIST KOOSLOOME ABIL**

*KATRI-LIIS LEPIK, KADRI KANGRO*

## **1. SISSEJUHATUS**

Innovatsioonist ja avatud innovatsioonist rääkimine ja kirjutamine on tavapärane eelkõige erasektoriga seoses. Ometi on tänapäeva avalikus sektoris hakatud üha enam huvi tundma erasektoris kasutatavate innovatsiooni soodustavate meetodite vastu, et muuta ka avalikke teenuseid vajadustele paremini vastavaks ning luua poliitiline, juriidiline ja organisatoorne keskkond, mis tagab tulemuslikumalt kohanemise muutustega ning parandab sekkumise tulemuslikkust ja jätkusuutlikkust.

Sotsiaalsed väljakutsed muutuvad pidevalt sedamööda, kuidas areneb ühiskond. Teadmised ühiskonnaprobleemide keerulisest olemusest ja kompleksusest üha paranevad ning see sunnib üle vaatama ka senised, peamiselt valdkonnapõhised ja kitsas ringis väljatöötatud lahendused. Eri alasid ja tahke hõlmavad väljakutsed sunnivad pilgu pöörama osaliste tihedamale koostööle alates protsesside algatamisest, samuti teemade ja tasandite sidustamisele. Osborne ja Strokosch (2013) märgivad, et eri osalisi, sh lõppkasutajaid siduv ning osaliste ühist vastutust rõhutav koosloome käsitlus on avaliku sektori reformide debattides olulisel kohal.

Eesti inimarengu aruandes tõdeti, et Eestis ei ole ümbritseva ruumi koosloome vormid veel välja kujunenud. Aruandes keskenduti peamiselt avalikku ruumi puudutavatele debattidele, kuid koosloomet kui kokkuleppeliste tulemuste saavutamise vajadust eri osaliste vahel saab laiendada avalikele teenustele üldiselt. Eestis kasutusel olevad meetodid, mille abil osalust soodustatakse, esindavad tavaliselt näilist kaasamist ja pigem avaliku sektori poolset teavitustööd. Kuna avalikus sektoris juhindutakse vähempakkumise loogikast, siis jääbki aja- ja ressursimahu- kas koosloome enamasti rakendamata (Eesti inimarengu aruanne 2019/2020).

Siinse artikli eesmärk on aidata mõtestada ja analüüsida avaliku sektori uundustega seonduvat, tutvustada rahvusvahelisi käsitlusi, mis võiksid leida koha Eesti praktikas. Artiklis tutvustatakse esmalt innovatsiooni eripära avalikus sektoris võrreldes erasektoriga ning analüüsitakse innovatsiooni uue avaliku juhtimise ja avaliku valitsetuse paradigma võtmes. Samuti mõtestatakse innovatsiooni vajadust ja barjääre avalikus sektoris. Seejärel tutvustatakse lähemalt koosloome mõistet



avalikus sektoris, kodaniku rolli selles ning seost avalike teenuste innovatsiooniga ja väärtuse koosloomega. Artiklis avatakse teenuste koosloomet kui üht innovaatilist viisi luua, osutada ja hinnata avalikke teenuseid ning käsitletakse vajadust luua selleks sobiv innovatsiooni ökosüsteem.

## 2. Avaliku sektori innovatsioonist

Innovatsiooni olemust on pikka aega kirjeldatud erasektori vaatenurgast. OECD Oslo Manual määratleb innovatsiooni kui uue või märkimisväärselt parendatud toote, teenuse ja protsessi kasutuselevõttu. Innovatsiooniks võib olla ka uus turundusmeetod, korraldusviis, äripraktika ja -mudel, töökorraldus või kommunikatsioon (Oslo Manual, OECD 2005). Avatud innovatsiooni käsitluse puhul on seatud eesmärgiks kasutada teadmiste sisse- ja väljavoolu, et selle abil kiirendada organisatsiooni sisemist innovatsiooni, mis aitab laiendada turgu ja sihtrühmi, kes uudeid lahendusi kasutama hakkavad. Avatud innovatsioon on paradigma, mis eeldab, et ettevõtted saavad kasutada ja peavadki kasutama nii väljastpoolt tulevaid (näiteks klientidelt) kui ka sisemisi ideid ja teadmisi, et oma tehnoloogiaid uuendada ning turule jõuda (Chesborough 2003).

Avaliku sektori innovatsioon liigitub enam sotsiaalseks innovatsiooniks, mille puhul on eesmärk parandada inimeste heaolu, tõugata tagant suhete evolutsiooni ja luua parem tasakaal ühiskonnana koos eksisteerimiseks. See väljendub tegevustes ja muutustes, mis viivad ülalt alla majanduse ja ühiskonna korraldusest alt üles, kaasava ja loominguühiskonnani.

Innovatsiooni eri liikidel on hulk sarnasusi, kuid ka märkimisväärselt eristavaid tegureid. Näiteks kui erasektor saab võimalikult heade majandustulemuste eesmärgil valida oma tegevuse fookusesse ükskõik kui kitsa sihtrühma, siis avalikus sektoris ei ole see võimalik – avalikud teenused peavad olema kõigile ühiskonnas kättesaadavad. Erasektoris toimivad innovatsiooni mehhanismid on avalikku sektorit inspireerinud, kuid selle põhjal loodud teoreetilisi käsitlusi ei saa üks ühele avalikku sektorisse üle kanda. Seetõttu on oluline mõista ja uurida innovatsiooni eri kontekstis.

### 2.1. Uuel avaliku juhtimise paradigmat uue avaliku valitsetuse suunas

1970. aastate lõpust hakkas läänemaailma riigivalitsemises hoogsalt arenema **uue avaliku juhtimise** (*new public management*) suundumus, mis sai ainest tootmisjuhtimise põhimõtetest ning tugines õhukesele riigile, erasektorile omasele efektiivsusele ja konkurentsile. Tänapäevaks on jõutud arusaamisele, et see ei ole toonud kaasa oodatud avaliku sektori tulemuslikkuse ja heaolu kasvu (Drechsler ja Randma-Liiv 2014). Tänapäeva avaliku halduse suundumusi kirjeldavad uued paradigmad, milles on olulisel kohal kaasamine ja koostöö ning milles lähtutakse uuest avatud valitsetuse (*new public governance*) käsitlusest.

Kuigi teadlased on uut avalikku juhtimist (NPM) rohkelt kritiseerinud (Reiter, Klenk 2019), on see olnud oma ajas oluline läbimurre, mis lõi eelduse avaliku sektori

innovatsiooniks ja oli ise avaliku sektori juhtimise ehk organisatoorse innovatsiooni ilming. Detsentraliseerimine, autonoomsete teenuseid pakkuvate üksuste loomine, suurem vastutuse delegeerimine keskvalitsuselt allasutustele koos tulemusmõõdikute süsteemidega avasid uued soodsad võimalused innovatsioonile (tabel 1). Uue avaliku juhtimise paradigmas on tegemist pigem suletud innovatsiooni mudeliga, kus innovatsiooni initsieerivad teenusepakkujad ja uudsed on eelkõige korraldusmudelid, mitte niivõrd pakutava teenuse sisu.

**Uue avatud valitsetuse** kontseptsioon rõhutab vajadust suurendada avalikku väärtust. Kodanikud muutuvad klientidest ja tarbijatest teenuste koosloojaks, saades palju olulisema rolli teenuste pakkumisel (Hartley 2005). Tegemist on avatud innovatsiooni mudeliga, kus innovatsiooni käivitavad kliendid ehk kodanikud. Moore (1995) formaliseeris esimesena, et „avalik valitsetus sisaldab arutelude ja pakkumise võrgustikke, et taotleda avalikku väärtust“. See väljendub nelja peamise komponendi kaudu. Esiteks määratletakse avaliku sektori sekkumisi avaliku väärtuse loomise teel. Teiseks peab arvestama suurt hulka seotud osalisi, kes kõik on legitiimsed, ning tuleb saavutada nende kaasatus. Siin on keskne koht usaldusel. Kolmandaks raamistab avatud mõtteviisi ja võrgustikupõhist käsitlust teenuste korraldamisel avaliku teenistuse väärtushinnangute kogum. Selleks on vaja meetodeid sobivaimate tarnijate valimiseks, olgu nad siis avaliku, kolmanda või erasektori esindajad. Neljandaks on vaja kergesti kohandatavat ja vastastikõppel põhinevat käsitlust, et ületada avalike teenuste pakkumise katsumused. Eri riigivalitsemiskäsitluste võrdlus on toodud tabelis 1.

	Traditsiooniline avalik haldus	Uus avalik juhtimine	Uus avalik valitsetus
Keskne kontseptsioon	Avalik hüve	Avalik valik	Ühiskondlik väärtus
Fookus	Poliitiline süsteem	Organisatsioonisisene juhtimine	Organisatsioonidevaheline valitsemine
Valitsemine	Hierarhiline Avalik teenistus (ametnikud)	Turupõhine Lähtub nõudlusest ja pakkumisest Lepingulised suhted kliendi/kodanikuga	Kokkulepped, mis põhinevad võrgustikel, partnerlusel, usaldusel ja koostööl Kodanikuühiskonna juhtroll
Riigi roll	Pidev õigusaktidega sekkumine	Erastamine ja riikliku sekkumise vähendamine	Koostöövõrgustiku osa ja partner
Poliitika-kujundajate roll	Käsuandjad	Tellijad	Juhid ja vahendajad

	Traditsiooniline avalik haldus	Uus avalik juhtimine	Uus avalik valitsetus
Avaliku sektori juhtide roll	Ametnikud ja käsutäitjad	Tõhususe suurendajad	Võimaluste otsijad
Kogukonna ja kodaniku roll	Tarbija	Klient	Koostootja ja -looja
Vajadused muutusteks	Vajadused, mida on määratlenud professionaalid	Turunõudlus	Kompleksne lähene-mine probleemile, olu-korraga kohanemine
Innovatsioon	Üksikud laiaulatusli-kud ja universaalsed innovatsioonid riigi tasandil	Pigem juhtimise kui teenuse sisu innovatsioon  Protsessiinnovatsioon  Radikaalne innovatsioon	Innovatsioon nii keskvalitsuse kui ka kohalikul tasandil  Osaluspõhine ja järk-järguline innovatsioon

**Tabel 1. Riigivalitsemiskäsitluste võrdlus.** Allikad: Hartley 2005: 28–29, Stoker 2006, Levesque 2005, Osborne 2006, autorite kohandatud

Uue avatud valitsetuse käsitlus sisaldab mitmeid avatud innovatsiooni soodustavaid osalisi, nagu kodanikud ja kogukonnad (ehk teenuste lõppkasutajad) kui koosloojad, juhid kui võimaluste loojad ja vahendajad ning nende partnerlust.

## 2.2. Innovatsiooni vajadus ja olemus

Avalikus sektoris läheb innovatsiooni juurutamine üldjuhul raskemalt kui erasektoris. Erasektoris on uute või oluliselt parendatud toodete ja teenuste väljaarendamine äritegevuse strateegiline osa – seda tõukavad tagant nii konkurents turul kui ka soov kasvatada käivet, kasumit ja turuosa. Kuna sellised konkurentsi ja ellujäämise väljakutsed avalikus sektoris enamasti puuduvad, on innovatsioon riigijuhtimise või kohaliku omavalitsuse tasandil olnud seni paremal juhul suuresti vabatahtlik tegevus. Avalikus sektoris saab innovatsiooni tõukejõuks üha enam välissurve (Pärna 2014).

Valitsused ja avaliku sektori organisatsioonid tegutsevad ebastabiilses, eba-kindlas, keerulises ja komplekskes keskkonnas ning peavad ületama mitmesuguseid katsumusi, nagu digitaliseerumine, energiavaesus, keskkonnaseisundi halvenemine, kliimamuutused ja ebavõrdsus (OECD 2019). Ka Eesti on eeltooduga nõustunud ja ratifitseerinud OECD avaliku sektori innovatsiooni deklaratsiooni. Sellele lisandub eluea pikenedisest tulenev rahvastiku vananemine ja üleilmastumisega kaasnev aktiivne ränne. Sellises olukorras ei saa eeldada, et olemasolevad struktuurid, protsessid ja sekkumised jäävad avaliku sektori jaoks kõige asjakohasemaks või tõhusamaks vahendiks, mille abil saavutada eesmärgid, täita valitsuse ja kodanike vajadused ning ootused ja luua ühiskondlikku väärtust. Ükski neist välismõjuritest pole halb – tegelikult annavad nad võimaluse edendada

avalikke teenuseid, kuid kui avalik sektor ei tee uuendusi selleks, et nende muutustega kaasas käia, seistakse silmitsi suurte riskide ja veel suuremate probleemidega. Näiteks kahanev tööjõud juba iseenesest survestab innovatsiooni ning kiiremini arenevad need ühiskonnad, kus lähtutakse rahvastiku arengu raamistikus kättesaadavatest ressurssidest ja suurendatakse olemasolevat inimkapitali (Sakkeus 2016). Nende väljakutsetega toimetulek vajab uuenduslikku lähenemist nii lähenduste endi osas (uute või paranenud kvaliteediga teenuste pakkumisega) kui ka nendega tegelemise protsesside osas (nt uued viisid eri asjaosaliste kaasamisel ja teenuste osutamisel) (Hartley 2005, Koch ja Windrum 2008, Lindberg 2018).

Erinevalt erasektorist, kus innovatsioon on peamiselt tingitud kasumi suurendamise motiividest ja kliendile suurema väärtuse loomisest, peaks avaliku sektori innovatsioon olema keskendunud ühiskondliku heaolu edendamisele. Nagu eespool kirjeldatud, on tänapäevase avatud valitsetuse paradigma keskmes ühiskondliku väärtuse ühine loomine, mis tagab kestlikud, tulemuslikud ja muutustega paindlikult kohanduvad lahendused. Seega on väärtuse loomine avalikus sektoris palju laiem ja pikema mõjuulatusega kui erasektoris. Innovatsioonil on oluline ja komplekssem roll avalike teenuste kvaliteedi parendamisel, aidates leida ühiskonna probleemidele lahendusi, mis vastaksid paremini kodanike ja ettevõtete vajadustele, ning suurendades avaliku sektori tõhusust.

Avaliku sektori jaoks seisneb väljakutse selles, et väärtust tuleb luua kõikides valdkondades ühel ajal, ilma kellegi teise väärtust vähendamata. Selle järgimise teevad keerukaks üldsuse, meedia, poliitikute ja avaliku sektori organisatsioonide juhtkondade ootused avaliku sektori suhtes, mis on sageli irratsionaalsed ja/või konfliktised, muutes avaliku sektori jäigaks ning reageerimisvõime aeglaseks. Lisaks on avaliku sektori eesmärk luua usaldust ja legitiimsust avaliku sektori organisatsioonide suhtes (Kelly jt 2002). Ühiskondliku väärtuse loomine eeldab pidevat (ka üksteiselt) õppimist ja oskust hallata pikaajalisi suhteid (Osborne 2016). Sellistes protsessides töötavad sotsiaalsed ja poliitilised osalejad ühise teema kallal, et leida kõigile pooltele vastuvõetav arusaam probleemist ja sobivad lahendused. Üksmeeleni jõudmine võib olla väga ajamahukas või tulemuseta, kui osaliste erinevused ei ole hallatud viisil, mis aitab saavutada ühise tõekspidamise ja võimaldab lahendused koos ellu viia. Kõiki osalisi rahuldav konsensus ei ole oma olemuselt tugev innovatsiooni soodustaja, sest üldiselt jõutakse üksmeeleni väikses ühisnimetajas ning uuendused peavad olema pigem järkjärgulised kui radikaalsed (Sørensen, Torfing 2015). Seda tähtsam on hoida pidevalt muutuvates oludes koosloome järjepidevust.

Mitmel juhul võivad loomingulisus ja innovatsioon avalikus sektoris olla väga juhuslike kokkusattumuste tagajärg või uuendusmeelsemate ametnike tegevuse tulemus. Uute algatuste, tehnoloogia ja katsetamisega kaasnevad eri riskid ning valikute üle otsustamine võib avalikus sektoris olla keeruline näiteks poliitilistel kaalutlustel. Siiski on tehnoloogia ja eelkõige digitaal tehnoloogia kasutust peetud avaliku sektori innovatsioonivõime parandamisel oluliseks (Mulgan 2014). Samuti

saab avaliku sektori innovatsioonivõimet edendada katsete abil ja alt üles käsitluste juurutamisega (Arundel jt 2015).

Selline mõtteviis on hakanud tasapisi väga innovaatilisest ja edasipüüdlisest erasektorist ning tardunud ja tagurlikust avalikust sektorist murenema. Seda toetavad arvukad näited nii teenuste, organisatsioonide, poliitikasuundade kui ka tehnoloogiate (iPhone, Apple, internet) innovatsiooni kohta, mida on arendanud ja rahastanud avalik sektor (Mazzucato 2013).

Moore ja Hartley (2008) toovad välja hulga omavahel seotud tegureid, mis eristavad avaliku sektori innovatsioon erasektori toote- ja protsessiinnovatsioonidest. Avaliku sektori innovatsioon ületab organisatsioonide piire, omades võrgustikupõhiseid otsustusprotsesse, finantseerimis- ja tootmissüsteeme ning erinevaid uusi ressursiallikaid. Avaliku sektori innovatsioon võiks hinnata selle alusel, mil määral nad edendavad õiglust ühiskonnas ning arendavad ühiskonda, kuid ühtlasi selle järgi, kui tõhusad ja mõjusad nad on, et saavutada kollektiivseid väärtusi. Põhjamaade avaliku sektori innovatsiooni uuringud (Bugge jt 2011) on näidanud, et traditsiooniline ettekujutus avalikust sektorist, mis võtab innovatsiooni omaks passiivselt, ei pea paika. Avalikku sektorit on kujutatud kui staatilist raamistikku erasektorile, kuid ka dünaamilisel ja innovaatilisel avalikul sektoril on suur mõju nii avalikele teenustele kui ka erasektori dünaamilisusele.

### 2.3. Innovatsiooni tõkked avalikus sektoris

Avaliku sektori innovaatilisemaks muutmise puhul on kirjeldatud eri takistusi, näiteks organisatsioonisiseseid (ebatõhus haldamine, vastuseis muutustele, ebapiisav rahastus, paindumatu struktuur, oskuste ja teadmiste puudus, muutuse suurus ja keerukus, tempo ja ulatus, puudulikud meeskonnatöö- ja juhtimisoskused, riskide tekkimine ja nende eest vastutamine, motivatsiooni ja boonuste puudus) ja organisatsioonidevahelised (raskused koostöö koordineerimisel, ametiühingute vastuseis, tõrksad sihtrühmad, koostöö vabaühendustega) tõkked. Neile lisanduvad poliitiline vastuseis, seadusandlikud piirangud ja vastupanu. Üks innovatsioonist endast tulenev peamine takistus on kokkusobimatus „olemasolevate väärtuste, mineviku kogemuste ja potentsiaalsete innovatsiooni vastuvõtjate vajadustega“ (Rogers 2003), samuti innovatsioonide komplekssus, eelmiselt uuele ülemineku kulud (Borins 2001, Thenint 2010, Bugge jt 2011, Cinar jt 2019). Vähesed avaliku sektori innovatsiooni põhjusena on nimetatud avalikus sektoris levinud riskivältimise tava ja vastumeelsust lõpetada ebaõnnestunud programmid (Mulgan ja Albury 2003), samuti võib vähene innovatsioon olla soovimatu „kõrvalprodukt“ sektori efektiivsuse, vastutuse ja läbipaistvuse suurendamisel, mille eesmärk on vähendada raiskamist (Potts 2009). Näiteks paljud rahastusmeetmed ja arendustoetused eeldavad kindlate teenuste osutamist ja kavandatud mõõdetavaid tulemusi ega võimalda paindlikkust ja avatud meelt, et leida tavapärasest erinevaid probleemilahendusi. Üksikisiku tasandil pärsivad innovatsiooniga tegelemist peale riskide ka rahalise motivatsiooni

puudumine, eeskujude vähesus, bürokratlikus mõttes jäigad organisatsioonid ja rutiinist kõrvalekaldumist vältivad õigusaktid.

### 3. KOOSLOOME OLEMUS JA AVALIKUD TEENUSED

Keeruliste ühiskonnaprobleemide valguses peetakse koosloomist oluliseks tingimuseks kodanikele vajalike avalike teenuste arendamisel ja pakkumisel (Voorberg jt 2014). Avalike teenuste korraldamise rohelise raamatu järgi on avalik teenus selline teenus, „mida riik või kohalik omavalitsus või avalikku ülesannet täitev eraõiguslik isik osutab isiku tahtel (sh eeldataval tahtel)“. Avaliku teenuse määratlemisel kasutavad autorid artiklis edaspidi Euroopa Komisjoni avalike teenuste visioonidokumendis (2013) esitatud teesi, mille kohaselt on avalik teenus mistahes avalikes huvides ja ükskõik millise sektori või osalise osutatav teenus, mis pakub avalikke hüvesid ja ühiskondlikku väärtust hoolimata sellest, mis roll on avalikul sektoril selles teenuses ja korraldamises. Koosloome on üks paljudest teenuste arendamise viisidest avalikus sektoris ning täiendab teisi viise, nagu reguleerimine ja teenuste haldamine, delegeerimine ja allhange, vabatahtlik töö jne.

Koosloomel ei ole selget ühist määratlust, see võib tähendada nii arendustegevust, suhtlemist kui ka ühist väärtuse loomist (Bagdoniene, Valkauskiene 2018; Oertzen jt 2018; Ramaswamy, Ozcan 2018). Sellegipoolest on olemas ühine arusaam sellest, et koosloome kõige olulisem komponent on teenuse kasutaja aktiivne kaasamine.

Voorbergi jt (2014) järgi võib koostootmises (*co-production*) ja -loomises eristada kolme tasandit:

- 1) kodanik kui avaliku poliitika koosrakendaja (*co-implementer*);
- 2) kodanik kui kooskujundaja (*co-designer*) ja
- 3) kodanik kui algataja (*initiator*).

Voorberg jt käsitlevad koosloomet (*co-creation*) kodanike kaasamiseks koosdisainija ja algataja tasanditel. Koosrakendamise (*co-implementation*) tasand viitab koostootmisele, mis tähendab, et kodanikud võtavad praktikutelt enda peale mõned tootmise (näiteks teenuseosutamise) ja pakkumisega seonduvad ülesanded (Voorbergm jt 2014, SCIE 2015; Torfing jt 2016). Koosdisainis (*co-design*) panustavad kodanikud aktiivselt teenuse sisu ja/või protsessi kujundamisse ja planeerimisse, kuigi muutuste algatamine on enamasti siiski avaliku sektori organisatsiooni või mõne teenusepakkuja pärusmaa. Koosdisaini mõistet kasutatakse sageli ka teatud tehnikatele viitamisel, nagu „teenuste disaini protsess“ ja „kasutajakeskne arendamine“, mis hõlbustavad osalemist ning aitavad ideid genereerida. See kasutus on väga kitsas, kuid võib sobituda mõnesse konteksti. Koosdisaini viise võib olla väga palju, ulatudes digitehnoloogiaplatvormidest kuni füüsiliste kohtumisteni. Kolmandal tasandil on kodanikel proaktiivne roll, kus nad võtavad initsiatiivi, selgitavad välja rahuldamata vajadused ja loovad täiesti uusi teenuseid.

Bovaird'i (2007) võrdlusanalüüsis kirjeldavad teljed professionaali ja kasutaja kaasatuse määra teenuste planeerimisel ja pakkumisel (tabel 2). Koosloome kuulub keskmisse tulpa.

Suhete ulatus teenuste planeerimisel ja pakkumisel		PLANEERIMINE		
		Ainult professionaalne ← → Ainult kogukondlik		
PAKKUMINE	Ainult professionaalne ↑	Traditsiooniline professionaalne teenuste pakkumine	Traditsiooniline professionaalne teenuste pakkumine koos kasutajate ja kogukondade kaasatusega planeerimisse ja disaini (nt kaasav eelarvestamine)	Puudub
	↑ ↓	Professionaalide disainitud teenuste kaaspakkumine kasutajate poolt	<b>Täielik kasutajate/ professionaalide koosloome</b>	Kasutajate/kogukondade teenuste koospakkumine koos professionaalidega mõningase formaalse planeerimises ja disainis osalemisega
	Ainult kogukondlik ↓	Professionaalide planeeritud teenuste pakkumine kasutajate/ kogukondade poolt	Koos planeeritud ja koos disainitud teenuste pakkumine kasutajate/kogukondade poolt	Traditsiooniline ise-organiseeritud kogukondlik teenuste pakkumine

**Tabel 2. Professionaalide-kasutajate suhete mudelid teenuste planeerimisel ja pakkumisel.**

Allikas: Bovaird 2007, autorite kohandatud

Avalik sektor on oma olemuselt komplekssem kui erasektor. Koosloome tugineb ühtaegu nii ülalt alla juhtimisele (valitsuselt ja teenusepakkujatelt teenu-sekasutajatele) kui ka alt üles korraldusele (teenusekasutajatelt teenusepakkujatele ning valitsusele).

Koosloome tähendab, et inimesed, kes on tavaliselt teenuste sihtrühm (kelle jaoks teenuseid tehakse) on ühtlasi ressursi omanikud oma legitiimsete teadmiste ja kasutajakogemusega. Koosloome kaasab sageli kodanikurühmi, kes annavad oma vaatenurgast sisendi teenuste, tegevuste ja lahenduste arendamisse. Need kodanikud võivad, aga ei pruugi olla tegelikult pakutava või kavatsatud teenuse otsesed kasusaajad. Koosloomes osalejad võivad esindada nii teenusepakkujaid kui ka -kasutajaid. Nendeks võivad olla ka teised asjaosalised, nagu kolmanda sektori

organisatsioonid, vabatahtlikud, erasektori ettevõtted, kasutajate perekonnad ja nende tugivõrgustikud.

Koosloome ei ole universaalne ja kõikides oludes sobiv käsitlus avalike teenuste korraldamisel. Eri olukordades sobivad erinevad teenusekorralduse viisid. Koosloomel põhinev avaliku teenuse korraldus sobib näiteks keerulisemasse olukorda, kus pole konkureerivaid teenusepakkujaid ja teenusekvaliteeti on keerulisem mõõta ning teenuse delegeerimine ei ole võimalik või puuduvad vastavad eksperdid. Selliseid olukordi esineb Eesti maapiirkondades, kus on vähenev rahvastik ja hajaasustus ning sageli puudub konkurents teenuste pakkumisel.

### 3.1. Väärtuse koosloome teenustes

Osborne (2018) on oma avaliku sektori teenuste teemalises artiklis käsitlenud seni levinud arusaama, mille kohaselt loovad avaliku sektori organisatsioonid oma teenuste kaudu väärtust nende kasutajatele. Väärtuse koosloome uuringud toovad ühe sobivaima käsitlusena välja **teenusekeskse loogika** (ingl *service-dominant logic* (S-D)). S-D loogika kohaselt on teenuse kasutaja alati aktiivselt seotud pool teenuse osutamisega kaasneva väärtuse või hüve loomisel (Vargo, Lusch 2004; Vargo jt 2008). Teenus tekib ainult selle osutamise hetkel teenuse pakkuja ja saaja vastastikmõjus, seda ei saa ette toota ega ladustada. Seega ei ole ilma teenuse kasutajata ka teenust ning teenusega loodav väärtus või hüve tekib teenuse pakkuja ja selle saaja suhtlemisest ja puutumusest. S-D loogika järgi on teenuse kasutajad iseendale väärtuse loojad. Olles ühtlasi abisaajad, määravad nad ise, milles seisneb teenuse väärtus nende jaoks (Vega-Vazquez jt 2015). Näiteks parklas seisev tühi auto ei ole transporditeenus enne, kui juht ja klient sellega sõitma hakkavad, ning sotsiaaltranspordi teenuse väärtus kliendile võib seisneda võimaluses minna arsti juurde ehk see on osa tervishoiuteenuste kättesaadavuse protsessist. Selle teenuse väärtus võib ka olla võimalus käia tööl või seisneb väärtus milleski muus, mis sõltub väga selgelt igast konkreetsest kliendist ja olukorrast. Kuigi näiliselt on tegu ühe ja sama teenusega, on loodav väärtus erinev ja ainukordne ning sõltub teenuse kasutajast.

Teenusekeskne loogika on olemuselt lineaarne ja peamiselt seostatav uue avaliku juhtimisega, samas kui koosloome eeldab dünaamilist suhet ning väärtuse loomine toimub just vastastikmõjus. Peamiseks aruteluobjektiks on olnud küsimus, kuidas kaasata kodanikku/kasutajat, et teenuseid parendada. Uemas avaliku teenuse loogika käsitluses aga muutub kodanik / teenuse kasutaja ise teenuse loojaks ja avalikule teenusele väärtuse andjaks ning avaliku sektori organisatsioon vaid selle väärtusloome protsessi vahendajaks. Teisisõnu põhineb koosloome eeldusel, et teenuse pakkumisel loovad ka kliendid ise väärtust ning nende kogemus on väärtuse loomiseks hädavajalik (Vega-Vazquez jt 2013).

Seega peetakse koosloomise eeliseks ühist väärtuse loomist ja osaliste eri ressursside lõimimist. Bagdoniene ja Valkauskiene (2018) rõhutavad, et väärtuse loomise seisukohast ei ole teenuseosutajad ja kliendid enam vastasleeris, vaid nad on uute teenuste ja lahenduste väljatöötamisel tihedalt seotud. Koosloomes osalejad



on erineva taustaga, ent nad arendavad võrreldavaid ideid probleemidest ja nende lahendustest ning õpivad üksteiselt. Arusaam (raamistik) sellest, mis on põhiprobleem ja kuidas seda lahendada, muutub koosloome käigus vastastikuse õppimise tulemusena (Voorberg jt 2017). Koosloomine vajab interaktiivset ja dünaamilist suhet, kus väärtus luuakse ühiselt tegutsedes (Yu ja Sangiorgi 2018).

### 3.2. Koosloome tume pool

Koosloome ei kujuta endast ka imevõtit ühiskonnaprobleemide lahendamiseks, vaid sellel on ühtlasi oma varjukülg. Koosloomet on võimalik ära kasutada näilise kodanike kaasatuse ja legitiimsuse suurendamise huvides. Avaliku võimu asutused võivad tahtlikult või ka tahtmatult kaasata kodanikke ebapiisavatesse koosloome protsessidesse, mis halvimal juhul vaid jälgendavad osalemisvõimalust. Sellistes olukordades jääb omand ja kontroll avaliku võimu kätte ning kodanikud vaid kõrvaltvaataja rolli.

Koosloomel võib olla ka tahtmatuid ja soovimatuid tagajärgi eri osalistele, sest selles mittelineaarses ja dünaamilises protsessis on palju pooli, kelle kõiki vajadusi ja huve ei osata ega suudeta ette näha. Peamiselt võivad tahtmatud tagajärjed tekkida siis, kui eri osalistel on konkureerivad ja väga erinevad huvid ja eesmärgid ning kui võimusuhted ei ole tasakaalus. Koosloome protsessis erineva teabe omamine ja selle kommunikeerimine erineval määral võib samuti moonutada koosloome esialgset head kavatsust (Fox jt 2019).

### 3.3. Koosloome ökosüsteemist

Nii nagu innovatsioonide tekkeks ja levikuks on oluline neid ümbritsev ökosüsteem, vajab ka koosloome kui innovatsiooni toetav käsitlus soosivat ökosüsteemi, ühiskonna ja avaliku sektori valmisolekut ning oskusi. Innovatsiooni ökosüsteemina mõistame võrgustikke, mis koosnevad avaliku ja erasektori, kodanikuühiskonna ja ülikoolide esindajatest ning nende kasutuses olevatest ressurssidest eesmärgiga luua muutusi ja uuendusi (Domanski jt 2020).

Selleks et kaasata osalisi avalike teenuste kujundamisse, on vaja üksteise mõistmist ja õpivalmidust, samuti tuleb luua selliseks protsessiks institutsioonilised eeldused ja tavad ning mis kõige keerulisem – kultuurimuutus –, eriti seoses traditsiooniliste võimusuhetega ning arusaamisega sellest, kuidas ja kelle poolt avalikke teenuseid kavandatakse ja osutatakse (Voorberg jt 2017; Strokosch, Osborne 2020). Koosloome ja kogukonna ressursi kasutamine on üks võimalik lahendus komplekssetele probleemidele. Koosloometegevus võimaldab paremini välja töötada kogukonnapõhiseid lahendusi, sh avalike teenuste vormis.

Kohaliku omavalitsuse tasand on avalike teenuste koosloomes peamine koht, kust inimesed peaksid probleemidele lahendusi saama. Avaliku sektori koostöö välisosalistega eeldab eelkõige tugevat partnerlust ja suhete väärtustamist (Bovaird 2007). Kohalike omavalitsuste ja kogukonnaalgatuste koostöö on senises praktikas pigem juhusliku iseloomuga. Kohalikud omavalitsused peaksid mõtlema, kuidas

kaasata vabaühendusi ja inimesi sotsiaalteenuste arendamisse ning pakkumisse. Uuringutest selgub, et kogukonna ja kohaliku omavalitsuse koostöös ei ole veel kõikjal toimivat süsteemi, viidates vajadusele tihendada kogukonna ja omavalitsuste koostöövõrgustikku (Voorberg jt 2017). On näiteid selle kohta, kus vabaühendused ja omavalitsus on rahul koostööga teenuse pakkumises ja finantseerimises, kuid koos planeerimine ja tagasiside küsimine vajaksid kindlasti parandamist (Poudel 2017).

Innovatsiooniks vajaliku keskkonna loomiseks on tarvis teenuseosutamise viise uuesti analüüsida või ümber mõtestada. Parem arusaam koostöö olemusest ja vormidest aitab teenuseosutamist edasi arendada (Uus jt 2014). Nüüdseks on juba aastakümneid põhjalikult räägitud klientide kaasamisest teenuseosutamisse (Oertzen jt 2018). Lõppkasutajate kaasamist teenuste planeerimisse ja disaini protsessi on laialt propageeritud kui teenuste innovatsiooni keskset põhimõtet, sest kasutajakogemus on võti, mis aitab mõista muutuvaid vajadusi ja nendega kohanduda ning teha teenuseid tõhusamaks, kaasavamaks, mõjusamaks ja jätkusuutlikumaks (Copus jt 2017). Sellises protsessis ei ole kodanikud pelgalt tarbijad, vaid osalevad aktiivselt elujõulise ühiskonna loomisel.

Kokkuvõttes ei ole koosloome lihtne viis avalike teenuste arendamiseks ja pakkumiseks. See omakorda viib meid tagasi avaliku sektori innovatsiooni tõkete juurde, mille kõrvaldamine aitaks kaasa ka innovatsiooni levikule ja koosloome kasutusele avalikus sektoris.

#### **4. KOKKUVÕTE**

Analüüsitud kirjanduse põhjal võib väita, et avaliku sektori innovatsioonil on palju tõkkeid ja piiravaid tegureid, mis ei võimalda tagada kiiret tõhusust ja paremaid teenuseid. Sellest hoolimata on innovatsioon avalikus sektoris väga aktuaalne teema, sest ühiskonnaprobleemid on üha komplekssemad ja ressursse nende lahendamiseks aina vähem.

Artiklis avati innovatsiooni roll kahe riigivalitsemiskäsitluse vaates. Uue avaliku juhtimise kontekstis on innovatsiooni algatajad teenusepakkujad ja teenuse sisus uuendused pigem ei kajastu. Uue avaliku valitsetuse paradigma kohaselt toimuvad uuendused kõigil valitsemistasanditel ning uuenduste keskmes on kodanik kui klient ise, kes loob uut väärtust teenustes. Artiklis mõtestati innovatsiooni olemust kui ühiskondliku heaolu suurendajat.

Nagu artiklis kirjeldatud, on nüüdisaegse avatud valitsetuse paradigma keskmes ühiskondliku väärtuse ühine loomine, mis tagab kestlikud, tulemuslikud ja muutustega paindlikult kohanduvad lahendused. Seega on väärtuse loomine avalikus sektoris palju laiema ja pikema mõjuulatusega kui erasektoris.

Avalike teenuste edukama arendamise ja parema teenuse pakkumise osas on jõutud tõdemuseni, et see on võimalik kasutaja ehk kodaniku aktiivse osaluse ehk koosloome kaudu. Koosloome kõrval eksisteerib ka teisi teenusekorralduse

viise (reguleerimine ja teenuste haldamine, delegeerimine ja allhange, vabatahtlik töö jne). Koosloome ei ole universaalne ja kõikidesse oludesse sobiv käsitlus avalike teenuste korraldamisel. Koosloomel põhinev avaliku teenuse korraldus sobib näiteks keerulisemasse olukorda, kus pole konkureerivaid teenusepakkujaid ja teenuse kvaliteeti on keerulisem mõõta ning kus teenuse delegeerimine ei ole võimalik või puuduvad vastavad eksperdid. Selliseid olukordi esineb Eesti maapiirkondades, kus on vähenev rahvastik ja hajaasustus ning sageli puudub konkurents teenuste pakkumisel.

Avalike teenuste analüüs omandab uue mõõtme, kui me käsitleme teenuste pakkumist kui väärtuse loomise ja mitte ainult tulemusele orienteeritud protsessi ning analüüsime teenuse kasutajate ja kodanike (ja mitte niivõrd avaliku sektori ja organisatsioonide) tegevust selles protsessis. Seega avaldab kasutajakeskne teenuste pakkumine suurt mõju avaliku juhtimise teooriatele, avalike poliitikasuundade kujundamisele ning avalike teenuste juhtimisele ja pakkumisele.

Analüüsides avaliku sektori teenustega seonduvat, on oluline pöörata tähelepanu vastastikustele suhetele ja usalduse kasvatamisele kogukondade ja avaliku võimu esindajate vahel, mis viib riigi ja kodanike uute rollide mõistmiseni. Kogukonnad on avalike teenuste koosloome keskmes ning koosloome väärtuse edasine mõtestamine aitab kaasa avalike poliitikasuundade kujundamisele ja teenuste innovatsioonile.

## VIITEALLIKAD

- Arundel, Anthony; Casali, Luca; Hollanders, Hugo 2015. How European Public Sector Agencies Innovate: The Use of Bottom-Up, Policy-Dependent and Knowledge-Scanning Innovation Methods. *Research Policy*, 44(7), 1271–1282; DOI: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2015.04.007>
- Bagdoniene, Liudmila; Valkauskiene, Gintare 2018. Working Together: Understanding Value Co-Creation Processes in Professional Service Delivery. *Engineering Economics*, 29(1), 104–114.
- Beresford, Peter 2016. *All Our Welfare: Towards Participatory Social Policy*. Bristol: Policy Press.
- Bloch, Carter; Bugge, Markus M. 2013. Public Sector Innovation—From Theory to Measurement. *Structural Change and Economic Dynamics*, 27, 133–145; DOI:10.1016/j.strueco.2013.06.008
- Borins, Sandford 2001. *The Challenge of Innovating in Government*. The Pricewaterhouse Coopers Endowment for The Business of Government.
- Bovaird, Tony 2007. Beyond engagement and participation – user and community co-production of public services. *Public Administration Review*, 67(5), 846–860.

- Bugge, Marcus M. 2011. *Measuring Public Innovation in Nordic Countries*. Oslo: Nordisk Innovasjon.
- Chaminade, Cristina; Edquist, Charles 2005. From theory to practice: the use of systems of innovation approach in innovation policy. *Papres in Innovation Studies 2005/2*, Lund University, CIRCLE - Center for Innovation, Research and Competences in the Learning Economy.
- Chesbrough, Henry 2003. The Era of Open Innovation. *MIT Sloan Management Review*, 44(3), 35-42.
- Cinar, Emre; Trott, Paul; Simms, Christopher 2019. A systematic review of barriers to public sector innovation process. *Public Management Review*, 21(2), 264-290; DOI:10.1080/14719037.2018.1473477
- Copus, Andrew; Perjo, Liisa; Berlina, Anna; Jungsberg, Leneisja; Randall, Linda; Sigurjónsdóttir, Hjördís 2017. *Social Innovation in Local Development: Lessons from the Nordic Countries and Scotland*. Stockholm: Nordregio.
- Domanski, Dmitri; Howaldt, Jürgen; Kaletka, Christoph 2020. A comprehensive concept of social innovation and its implications for the local context – on the growing importance of social innovation ecosystems and infrastructures. *European Planning Studies*, 28(3), 454-474; DOI: 10.1080/09654313.2019.1639397
- Drechsler, Wolfgang; Randma-Liiv, Tiina 2014. The New Public Management Then and Now: Lessons from the Transition in Central and Eastern Europe, *Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics*, 57. Võrgulehel <http://hum.ttu.ee/wp/paper57.pdf> (24.10.2020)
- European Commission 2013. *A Vision for Public Services*. Brussels. Võrgulehel <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/vision-public-services> (24.10.2020)
- European Commission 2013. *Guide to Social Innovation*. Võrgulehel [https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/84453/Guide\\_to\\_Social\\_Innovation.pdf/88aac14c-bb15-4232-88f1-24b844900a66](https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/84453/Guide_to_Social_Innovation.pdf/88aac14c-bb15-4232-88f1-24b844900a66) (24.10.2020)
- Fox, Chris; Jalonen, Harry; Baines Sue; Bassi, Andrea; Moretti, Veronica; Willoughby, Michael 2019. *Co-creation of Public Service Innovation - Something Old, Something New, Something Borrowed, Something Tech*. CoSIE – White Paper. Turku: Reports from Turku University of Applied Sciences.
- Hartley, Jean 2005. Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money and Management*, 25(1), 27-34, DOI:10.1111/j.1467-9302.2005.00447.x
- Kelly, Gavin; Mulgan, Geoff; Mauers, Stephen 2002. *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*. Strategy Unit, Cabinet Office, UK.

- Koch, Per; Windrum, Paul 2008. *Innovation in Public Sector Services: Entrepreneurship, Creativity and Management*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Lévesque, Benoit 2005. *A New Governance Paradigm: Public Authorities-Markets-Civil Society Linkage for Social Cohesion*. Strasbourg: Council of Europe Publishing (Trends in Social Cohesion, 14), 29-67.
- Lindberg, Malin 2018. Promoting and sustaining rural social innovation. *European Public & Social Innovation Review*, 2(2), 30-41.
- Mazzucato, Marianna 2013. *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. London: Anthem Press.
- Moore, Mark; Hartley, Jean 2008. Innovations in Governance, *Public Management Review*, 10(4), 3-20.
- Moore, Mark H. 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Mulgan, Geoff; Albury, David 2003. *Innovation in the Public Sector*. London, UK Strategy Unit.
- Mulgan, Geoff 2014. *Innovation in the Public Sector: How Can Public Organisations Better Create, Improve and Adapt*. Vörgulehel [https://media.nesta.org.uk/documents/innovation\\_in\\_the\\_public\\_sector-how\\_can\\_public\\_organisations\\_better\\_create\\_improve\\_and\\_adapt.pdf](https://media.nesta.org.uk/documents/innovation_in_the_public_sector-how_can_public_organisations_better_create_improve_and_adapt.pdf) (24.10.2020)
- Murray, Robin; Caulier-Grice, Julie; Mulgan, Geoff 2010. *The Open Book of Social Innovation*. London: NESTA.
- Murray, Robin; Mulgan, Geoff; Caulier-Grice, Julie 2009. *How to Innovate: The Tools for SI*. London: NESTA and the Young Foundation.
- OECD 2005. *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data* (3rd edition). Paris: OECD.
- OECD 2019. *Declaration on Public Sector Innovation*, OECD/LEGAL/0450
- Oertzen, Anna-Sophie; Odekerken-Schröder, Gaby; Brax, Saara A.; Mager, Birgit 2018. Co-creating Services—Conceptual Clarification, Forms and Outcomes. *Journal of Service Management*, 29(4), 641-679; DOI: <https://doi.org/10.1108/JOSM-03-2017-0067>
- Osborne, Stephen P. 2006. The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387; DOI: 10.1080/14719030600853022
- Osborne, Stephen P.; Stokosch, Kirsty 2013. It takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives. *British Journal of Management*, 24(S1), 31-47; DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-8551.12010>
- Osborne, Stephen P.; Radnor, Zoe; Stokosch, Kirsty 2016. Co-production and the Co-creation of Value in Public Services: A Suitable Case for

- Treatment? *Public Management Review*, 18(5), 639–653; DOI: 10.1080/14719037.2015.1111927
- Osborne, Stephen P. 2018. From Public Service-dominant Logic to Public Service Logic: Are Public Service Organizations Capable of Co-production and Value Co-creation? *Public Management Review*, 20(2), 225–231; DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1350461>
- Potts, Jason 2009. The Innovation Deficit in Public Services: The Curious Problem of Too Much Efficiency and Not Enough Waste and Failure. *Innovation: Management, Policy & Practice*, 11, 34–43.
- Pärna, Ott 2014. *Managerial and Contextual Factors Influencing Innovation in Information Technology Based Public Sector Services: An Exploratory Cross-national Study*. PhD Thesis. Tartu: Tartu University.
- Ramaswamy, Venkat; Ozcan, Kerimcan 2018. What is Co-creation? An Interactional Creation Framework and its Implications for Value Creation. *Journal of Business Research*, 84(C), 196-205.
- Reiter, Renate; Klenk, Tanja 2019. The Manifold Meanings of ‘Post-New Public Management’ – A Systematic Literature Review. *International Review of Administrative Sciences*, 85(1), 11-27.
- Rittel, Horst W.; Webber, Melvin M. 1973. Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Science*, 4, 155-169.
- Rogers, Everett M. 2003. *Diffusion of Innovations*. London: Simon & Schuster.
- Sakkeus, Luule 2016. Rahvastikuvananemine. Lk 190-216 teoses Kai Saks (toim). *Gerontoloogia. Õpik kõrgkoolidele*, 190-216.
- SCIE (Social Care Institute of Excellence) 2015. *Co-Production in Social Care: What it is and how to do it*, SCIE Guide, 51, London: SCIE.
- Sooväli-Sepping, Helen (toim) 2020. *Eesti Inimarengu Aruanne 2018/2019*. Tallinn: SA Eesti Koostöö Kogu.
- Sørensen, Eva; Torfing, Jacob 2015. Enhancing Public Innovation through Collaboration, Leadership and New Public Governance. Lk 145-169 kogumikus Nicholls, Alex; Simon, Julie; Gabriel, Madeleine (toim). *New Frontiers in Social Innovation Research*. London: Palgrave Macmillan; doi:10.1057/9781137506801\_8
- Stoker, Gerry 2006. Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41-46.
- Strokosch, Kirsty; Osborne, Stephen P. 2020. Debate: If Citizen Participation Is So Important, Why Has It Not Been Achieved? *Public Money & Management*, 40(1), 8–10; DOI: <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1654322>

- Thenint, Hugo 2010. Mini Study 10. Innovation in the Public Sector. *Global Review of Innovation Intelligence and Policy Studies*. Pro Inno Europe. Inno-Grips.
- Torfinn, Jacob; Sørensen, Eva; Røiseland, Asbjørn 2016. Transforming the Public Sector into an Arena for Co-creation: Barriers, Drivers, Benefits and Ways Forward. *Administration and Society*, 51(5), 795-825.
- Uus, Maiu; Tatar, Merit; Vinni, Rauno 2014. *Avalike teenuste delegeerimine vabaihendustele 2014: uuringuaruanne*. Tallinn: Poliitikauringute Keskus Praxis. Võrgulehel [www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/12/teenuste-delegeerimine.pdf](http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/12/teenuste-delegeerimine.pdf) (24.10.2020)
- Vargo, Stephen L.; Lusch, Robert F. 2004. Evolving to a New Dominant Logic for Marketing. *Journal of Marketing*, 68(1), 1–17; DOI: <https://doi.org/10.1509/jmkg.68.1.1.24036>
- Vargo, Stephen L.; Maglio, Paul P.; Akaka, Melissa Archpru 2008. On value and value co-creation: A service systems and service logic perspective. *European Management Journal*, 26(3), 145–152; DOI: <https://doi.org/10.1016/j.emj.2008.04.003>
- Vega-Vazquez, Manuela; Angeles Revilla- Camacho, Maria; Cossio- Silva, Francisco J. 2013. The Value Co-creation Process as a Determinant of Customer Satisfaction. *Management Decision*, 51(10), 1945-1953; DOI: <https://doi.org/10.1108/MD-04-2013-0227>
- Vega-Vazquez, Manuela; Angeles Revilla- Camacho, Maria; Cossio- Silva, Francisco J 2015. Can the Customer's Value Co-Creation Behaviour Be Measured? Validating a Measurement Scale Based on the Customer's Perspective. *Gestion 2000*, 2(32), 33–47.
- Voorberg, Willem H.; Bekkers, V.J.J.M.; Tummers, Lars G. 2014. A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the Social Innovation Journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-57; DOI: 10.1080/14719037.2014.930505
- Voorberg, Willem H.; Bekkers, V.J.J.M.; Flemig, Sophie; Timeus, Krista; Tõnurist, Piret; Tummers, Lars 2017. Does co-creation impact public service delivery? The importance of state and governance traditions. *Public Money & Management*, 37(5), 365-372; DOI: 10.1080/09540962.2017.1328798



# EESTI RIIGIMÕTTE TEEL RIIGITEADUSTENI

*LEIF KALEV, REIN RUUTSOO*

## 1. SISSEJUHATUS

Järgnevas artiklis käsitleme Eesti riigimõtte arengut, sealhulgas riigiteaduste väljakujunemist. Omariikluse mõtestamine on ühe kultuuriruumi loogiline ja vajalik osa, millega tegelevad paljude eluvaldkondade inimesed kirjanikest poliitikute ja teadlasteni. Nii Eesti moodsa riikluse kujunemine kui ka riigimõtte ja riigiteaduste areng on olnud suhteliselt hilised ning suuresti mõjutatud naaberriikide ja laiemalt läänemaailma varasematest sellealastest arengusuundadest. Siiski väärib iga iseseisva riigi ideoloogiline ja teaduslik mõtestamine uurimist ning sellele järgnev artikkel keskendubki.

Meil on kaks tähelepanukeset. Esiteks vaatleme, kuidas eestlaste poliitiliste eestvedajate seas areneb välja oma riigi mõtestamine ja õigustamine, millega jõutakse iseseisvuse saavutamiseni. Teiseks selgitame, kuidas kujunevad riigiteadused ehk riigi, poliitika ja valitsemise süsteemsem mõtestamine ja uurimine. See on vaid osa kogu Eesti riikluse mõtestamisest, ent võimaldab artikli mahus ülevaadet ja avab omamaise riigimõtte süvenemise võtmekohad. Vastavalt riigimõtte süvenemisele pöörame artikli algul rohkem tähelepanu Eesti riigimõtte kujunemisele, eriti kuni iseseisva riigi sünnini, edasi aga kasvavalt riigiteaduste arengule.

20. sajand oli Eesti riigi sünni ja väljakujunemise aeg. Eestlased, kes olid saanud 19. sajandi teisel poolel valdades ja linnades oma esimesed poliitika ja valitsemise kogemused, olid veel 20. sajandi teise kümnendi alguses suuresti õigusteta alamrahvas. Tsaarivõim oli küll pool sajandit baltisaksa seisuseühiskonda murendanud, ent poliitika subjektideks tõusis Eesti elanike enamik alles Vene veebruarirevolutsiooniga. Omariikluse mõte käib nende arengutega käsikäes ning on iseseisvumise vaimne ressurss, millel on oma oluline tähendus kõrvuti majandus-, sõja-, korraldus- ja muude vahenditega. Poliitilise ärkamise kümnenditele järgnenud iseseisvus lõi uued võimalused nii riigimõtte arenguks kui ka riigiteaduste tärkamiseks. Selle arengu katkestas Nõukogude okupatsioon ning riigiteadused kujunesid terviklikult välja alles iseseisvuse taastamise järel.

Saja aasta jooksul on Eesti riigi õigustamisel ja uurimisel kasutatud nii ajaloolist, moraalifilosoofilist, õigus- ja majandusteaduslikku kui ka poliitika- ja valitse-



misteaduslikku argumentatsiooni. Rahvusriigi kui rahvuse olemise raamistuse ja kestmise tingimuse õigustamise viis on kontekstuaalne. Selle sisu ja argumentsioon muutuvad sedamööda, kuidas kindlustub riiklus, küpsevad teadused ning muutub nende tähtsus avalikus diskursuses. Eesti riigi õigustamine ja täpsemad teadmised selle kohta on olnud püsivalt vajalikud, et toetada meie identiteeti, ning eriti suure kaaluga olid need murranguaegadel, näiteks meie riigi sünnil ja taastamisel.

Eesti riigiteadustel on mitmekesised juured, mis sisaldavad kohapeal töökäigus leitud ja uute akadeemiliste teadmiste sissetoomist. Nende arengu uurimisel on eriti varasemas järgus oluline Mandri-Euroopa lähenemine, kus absolutistliku ja modernse riigi ehitamise teaduste (*Kameralistik, Polizeiwissenschaft* jt) ja nende järglaste huvikeskmes oli toimiva riigivalitsemise kujundamine tervikuna. See tähendab tänapäevases vaates laiahaardelist ja valdkondadevahelist vaatenurka, kus riigiteadusi lõimiti avaliku õiguse, majanduse, filosoofia, maateaduse, kultuuriringute ja sotsioloogiaga (nt Kjellen 1940). Samas pöörati suhteliselt vähe tähelepanu demokraatiale ja demokraatlikule poliitikale, mis on tähtsal kohal angloameerika uurimistraditsioonis.

Nüüdisaegse tugevate angloameerika mõjudega lääneliku demokraatliku poliitikateaduse rõhuasetused muutusid Euroopas keskseks alles Teise maailmasõja järel ning juurdusid Eestis koos taasiseseisvumisega. Kokkuvõtlikult võib riigiteaduste valdkonda iseloomustada ingliskeelse poliitilisuse mõiste (*the political*) kolme tahu kaudu (vt Sørensen, Torfing 2017): *politics* (poliitiline tähendusloome ja konkurents), *policy* (poliitika väljatöötamine ja rakendamine) ja *polity* (riik ning teised poliitilised ühised ruumid ja süsteemid). Tänapäeval nähakse riigiteadusi tavaliselt eri traditsioone põimides ning mõtestamas poliitikat, poliitikakujundamist ja valitsemist nii riigi tasandil, sellest kitsamalt (riigisisene regionaalne ja kohalik tasand) kui ka laiemalt (rahvusvaheline ja makroregionide, sh EL-i tasand). Nii on ka Eestis (nt Kalev, Toots 2011).

Ühe või teise uurimis- või õigustamisviisi tähtsustamine või alaesindatus võrreldes sellega, mida see on etendanud laiemas avalikkuses või rahvusvahelistes akadeemilistes kogukondades, on omariikluse arenguga üsna ilmekalt seotud. Mõnel möödaniiperioodil on rahvuse ja riikluse õigustamine ja uurimine olnud põlustatud või koguni jälitatav, teistel pole me ise suutnud oma riigi kohta esitada vajalikke küsimusi.

Järgneva käsitluse rõhuasetus on põhiliste mõttevoolude, pingetelgede ja arengusuundade väljatoomisel, mitte kõigi võimalike autorite üksikasjalikul käsitlusel. See on artikli mahtu arvestades paratamatu, ent olulisemgi on eesmärk tekitada esmane ülevaatekäsitlus. Tagasivaade möödaniikule on selle uurimine, mis küsimusi võiksimme omariikluse edasikestmiseks tihedamini esitada. Samuti võimaldab see mõtestada Eesti riigiteaduste lähteid, arengukeskkonda ja valikukohti.

## 2. KULTUURRAHVAST POLIITILISEKS SUBJEKTIKS

Kahe kümnendi pikkuses Vene revolutsioonide kumas (nagu väljendas Gustav Suits) vappunud ajaloo periood, mis eelnes Eesti Vabariigi sünnile, on demokraatliku riikluse ettevalmistamisel võtmetähendusega. Avalik arutelu demokraatia ja riikluse üle oli isevalitsuslikus Vene impeeriumis sordiini all. Demokraatliku avalikkuse vähesus jättis jälje riigimõtte ja -teaduste arengule ka juba vabas Eestis.

Mitmed rahvusliku ärkamisaja suundaandvad poliitikud (Reiman, Tõnisson) polnud mitte ainult riigitruud, vaid ka monarhistid (Laaman 2010: 45). Sotsiaal-, poliitika-, kultuuri- ja muude probleemide arutamisel sajandivahetuse Eestis hakkas rahvusliku iseolemise idee Vene keisririigi idee ja rahvusvahelise solidaarsuse idee kõrval alles oma kohta ja põhistamist otsima. Rahvuse ja rahvusriigi ideedele panustamine üha enam puntrasse jooksvate probleemide lahendamise võtmena polnud kaugeltki endastmõistetav. Pigem olid selle väljavaated 20. sajandi algul küsitavad, arvestades Vene impeeriumi tuhandeaastast ajalugu ja toona moes olnud sotsiaaldemokraatlike ideede võidukäiku.

Parafraseerides Nietzschet, kelle sõnul tulevad suured muutused „tuvijalgadel“, st väliselt märkamatu, toimus ka rahvusriikluse intellektuaalne konstitueerimine eliidi eneseteadvuses väliselt mitte just hästi jälgitaval viisil. 19. sajandi literaatide ja teoloogide iseolemise retoorika omariikluse visiooniks vormumise taga peitub mitu arengut, mis hõlmavad Baltimaade regionaalseid, ülevenemaalisi sotsiaalseid ja üleeuroopalisi vaimuloolisi protsesse, mis kumuleerudes loovad kandepinna rahvusmõtte ambitsiooni ja õigustusliku struktuuri põhimõtteliseks uuendamiseks. Vaatleme neid järgnevalt kokkuvõtlikult põhivastuolude kaudu.

### 2.1. Riikluse idee ja ajalooline narratiiv

19. sajandi lõpul meie ajalooline narratiiv politiseerus. Tollasel järelärkamisajal olid eestlased enda kui ethnose arengu õigustamiseks sõnastanud oma taotlused eelkõige iidse kultuurrahva õigustena. Selle Herderilt laenatud idee järgi taotleti kõikide ethnose kultuurilise originaalsuse ja võrdsuse tunnustamist. Kultuurrahva narratiiv täitis esmase kollektiivse identiteedi kujundamise rolli.

Kultuurrahva identiteeti täiendanud ajalooline narratiiv andis esmase (latentse) õigustuse omariikluse taotluse endastmõistetavusele. Nimelt sisendati selle vahendusel eestlastele, et 13. sajandil toimunud võõrvallutus katkestas põlisrahva ajaloolise riikluse loomuliku arengu (kaasaegsema) riikluse rajamise suunas (Jakobson, Hurt, Reiman). Poliitilise meie-tunde tugevdamisel oli keskne koht ajaloolis-poliitilisel narratiivil, milles on tavapäraselt olulisel kohal vaenlase kuju, mis targu paigutati minevikku. Ajalooline narratiiv valmistas ette kandepinda identiteedipoliitikale, mille võimalused kasvasid sedamööda, kuivõrd maarahvast hakkas sama eesti rahvas ja lokaal-seisuslik enesemääratlus talurahvana asendus eestlaste kui rahvuse ideega. Jakobsoni kolmest isamaa kõnest tuttavat kujutlust muistsest omariiklusest arendati hiljem Uluotsa nn lepingulise alistumise teorias,

mille kohaselt kandis vallutajate rajatud riiklus teatud mõttes Eesti algupärasest iseolemist edasi.

19. ja 20. sajandi vahetusel sai mõnevõrra tuttavaks Hegelist lähtuv ideestik, mis rõhutas rahvuse ja riikluse seost. Villem Reimani soome keelest vahendatud Kaarle Olavi Lindequisti „Üldine ajalugu“ (ilmus 1909–1911) kannab ka Soome rahvusfilosoofi, hegeliaanist fennomaani J. W. Snellmani vaimsust. Soome suurvürstiriik oli loomulik toetuspunkt hegeliaanlikule rahvuste ajaloo käsitlusele, mis nägi omariikluse rajamises iga rahva arengu suurimat püüdlust ja saavutust. Snellmanlik perspektiiv oli fennofiilsete eestlaste mõttemaailmas tuttavaks saanud juba 19. sajandi lõpul, kuid nüüd vahendati seda rahvuste arengu ideena juba arvukale lugejakonnale.

## 2.2. Liberalism versus marksism

Liberalismi (nn kodanlike vabaduste esikohale seadjate) ja Marxi õpetuse järgijate poliitiline konkurents, mis mõjutas oluliselt Skandinaavia ja teataval määral Soome riikluse kujunemist (Lakaniemi jt 1995), on (eelkõige Tõnissoni perspektiivis) Eestis ülehinnatud. Jaan Tõnisson oli eelkõige legalist ja konservatiiv. Põhjala talupojariikideski jäi liberalismi kandepind eliidi seas ja keskklassis ebapiisavaks, et kindlustada selle kodunemist ühiskonna konstitutiivsete alusstruktuuride kujundajana.

Marksistlikul mõttel oli Eestis suur hariv ja tsiviliseeriv roll, aidates kinnistada massides moodsa ühiskonna ja riigi käsitlust, mida on tänapäeva uurimustes selgelt alakajastatud. August Rei, Karl Ast, Gustav Suits jpt väärivad Eesti riigi rajajadena kindlasti senisest enam tähelepanu. Sotsiaaldemokraatliku riigi- ja ühiskonnakäsitluse levikut toetas Marxi enda mõne põhiteose („Palgatöö ja kapital“), aga ka marksismi paavsti Karl Kautsky ning tema mõttekaaslaste, näiteks Lafargue'i, Pannekoeki ja Guesde'i tööde vahendamine eesti keelde. „Kommunistliku partei manifest“ ilmus esimest korda eesti keeles 1917. aastal.

Eesti riikluse kujunemisel oli väga tähtis see, milline Marxi pärijate tiib osutus hegemooniks. Veelaha Marxi tõlgendajate eri tiibade riigiehituseeskavades läks läbi suhtumise parlamentarismi ja relvastatud võitluse kui võimu haaramise vahendi. Radikaalrevolutsionääride (hiljem marksistide-leninistide) käsitluses oli kodanlik-parlamentaarne riik üksnes maskeeritud klassivõimu kindlustamiseks ja parlament oli kodanluse jututuba. Eestis riigimõtte arengut ja praktilist tulevikku kujundasid suuresti mõõdukamad kautskiaanid, kes rajasid on tegevuse materialistlikule determinismile, usule, et kapitalistlik formatsioon peab asenduma sotsialistlikuga. Kuid tee selleni pidi viima läbi parlamentaarset võitlust, olemasolevaid riigistruktuure ümber kujundades.

Liberaalse poliitilise mõtte avalikku debatti sisenemist kajastab Milli teose „Wabadusest“ tõlge 1909. aastal. Riikluse kontseptualiseerimise päevakohaseks muutumist kinnitab esimese Riigiduumaa saadiku ja Moskva Ülikooli professori Gabriel Šeršenevitši teose „Riik ja õigus“ eestindamine (1910). Tema kujutlus

teavitab meid üldjoontes ka Eesti liberaalse poliitilise eliidi vaadetest (tõlkija Lui Olesk). Kadetlusega tembitud mõõdukas liberaalsus oli piir, millest legaalne riigimõtte ei tohtinud veel üle minna. Põhjendused, miks konstitutsiooniline monarhia vastab kõige paremini Venemaa oludele, ei pidanud eestlast veenma, kuid intelligenti käsitlemine ühiskonna klassiülestest huvide väljendajana sobis ka Eesti eliidi minapildile. Toetumine õiguse sotsioloogilisele koolkonnale (Ihering, Stammler, Jellinek) andis argumente Baltimaade regionaalhalduse eripärade ja omavalitsustavade arendamise kaitsmiseks. Toe otsimine Vene poliitiliselt mõttelt oli loomulik, kuid näitas samas tollast nõrka kontakti muu Euroopaga.

### 2.3. Revolutsioonid ja avanev võimaluste struktuur

Eesti avaliku mõtte otsustav politiseerumine omariikluse visioonide suunas võlgneb palju suurtele muutustele ja kriisidele, nagu omavalitsusreformid ja eriti kaks Vene revolutsiooni, mis raputasid peaaegu kõiki seniseid tõekspidamisi.

19. sajandi lõpu omavalitsusreformid ning võitlus nende vormistamise üle võimaldasid pidada avalikku väitlust sisuliselt võimuküsimuse üle. Võimupretensiooni plahvatuslik kasv oli põhimõtteline muutus eestlaste identiteedis. Nad tahtsid muutuda sakslaste asemel tsaarivõimu esimesteks kohalikeks partneriteks. Eestlaste poliitilise eneseteostuse koondumine esialgu omavalitsuse ümber oli loogiline. Tollase suurima võimupraktiku Konstantin Pätsi intellektuaalsed ja programmilised pingutused keskendusid omavalitsusega seonduva võimaluste struktuuri kasutamisele, et laiendada selle funktsioone ja suurendada autonoomiat.

Et avardada oma pürgimuste kandepinda, tõlkis Päts eesti keelde Franz Lieberi, Rudolf Dieseli jt teoseid (vt Karjahärm, Sirk 1998: 235–236). Tõlgitu kesksed teemad olid kohaliku omavalitsuse võimestamine, selle funktsioonide avardamine ja sidustamine poliitilis-majanduslikuks struktuuriks ning sotsiaal-poliitilise koostöövõrgustiku loomine, mis suudab ületada rahvuse ja usundi tõkkeid. Ta sõna otseses mõttes arendas ideed sidustatud tervikust, riigi loomisest riigis. Kohalikes omavalitsustes loodud poliitilised liidud venelastega võimaldasidki sajandi esimesel kümnendil vallutada peaaegu kõik suuremad linnavalitsused Eestis.

Programmilisemalt arendas Päts oma arusaamad välja raamatus „Maa-küsimus“ (1907), kus Eesti tulevikku iseloomustas avar autonoomia. Territoriaalne halduskogu tulnuks moodustada üleüldise valimisõiguse alusel ning kohalikes küsimustes olnuks sel seadusandlusõigus. Rahvuste ja seisuste esindatus järginuks soomlaste ja rootslaste esindatust Soome seimis (Pätsi raamat valmis Soomes). Uuendatud Eesti omavalitsustele taotles Päts ulatuslikku võimu, sealhulgas õigust juhtida kohalikku agraarpoliitikat ja korraldada agraarsuhteid. Avaramas kontekstis oli Pätsi tulevikukavand 1905. aasta revolutsiooni järel „kadetide“ vaateis programmilise arenduse saavutanud föderalismilise loosungite konkretiseering, võiks öelda, et 1907. aasta IME-ettepanek.

Pätsi tegevus iseloomustab hästi 19. ja 20. sajandi vahetuse kümnendite riigimõtte arengut. Poliitilised eestvedajad tegutsesid ühtaegu avalike intellektuaal-

lide ja praktikutena (omavalitsustegelased, ajakirjanikud, juristid, kirjanikud jt) ning arendasid oma ideid seostatult välisautoritega, kellele viidati oma kirjutiste argumentatsiooni ehitades ning kelle töid ka tõlgiti. Lisaks Pätsi suhteliselt pragmaatilisemale joonele oli mitmesuguseid, eeskätt Saksa traditsioonist mõjutatud rahvusluse ja liberalismi ning Saksa-Vene mõjudega sotsialistliku ja monarhistliku mõttevoolu esindajaid (vt Karjahärm, Sirk 1997). Tolleaegset Eesti avalikku elu iseloomustas märkimisväärne poliitiline arutelu ning tollaste riiki, poliitikat ja valitsemist mõtestavate tekstide ning tõlkeramatute mahuga on tänapäeval raske sammu pidada.

1906. a algul, lootuses, et Riigiduum võtab selle arutada, koostasid Konstantin Päts, Jaan Teemant ja Otto Strandman Šveitsis esimese Eesti autonoomia kava. Idee ise, mida olid Soome Suurvürstiriigi eeskujul 1830. aastail arendanud baltisaksa liberaalid, polnud poliitilisest avalikkusest kunagi päriselt kadunud ning taas-sündis ikka ja jälle uutest vormides. Hoopis ebasoodsamates oludes visandas Päts 1915. aastal koos Eestimaa Rüütelkonnaga maaomavalitsuse reformi, mis oleks maaomavalitsuse üldkogus andnud esinduse nii mõisnikele kui ka talupoegadele (Karjahärm, Sirk 1997). Omariikluse sünni uurijad on Pätsile ette heitnud Balti erikorra konserveerimist (Graf 1993). Hoopis olulisem oli legalistliku positsiooni ja mingitegi arenguteede lahtihoidmine (et tsarism varises, teame tagantjärele), erikorra kaitsmises peitusid teatud ressursid Eesti iseolemise kindlustamiseks. Samal ajal – veel 1917. a revolutsioonide eel – alustas tsaarivalitsus omavalitsuse reformi kavade arendamist, et siduda Balti provintsid tihedamalt Venemaaga.

Kohaliku omavalitsuse teema sai akadeemilisema käsitluse **Nikolai Maimi (1884–1976)** uurimustes „Omavalitsuse edenemislugu Liivimaa mannermaal” (1911) ja „Liivimaa kohalik omavalitsus” (1913). Maimi pädevus sai tunnustuse vürst Lvovi valitsuse moodustatud komisjonis, kes pidi hakkama välja töötama omavalitsuse seaduse rakendusdokumente ning andis olulise aluse Eesti autonoomia määruse ja selle rakendusaktide kehtestamisel, millest algas meie nüüdisajaga valitsemistraditsioon (Maim 1938, Riismandel 2009: 208). Maim lõpetas 1909. a Moskva Ülikooli I järgu diplomiga. Ta õppis ka Peterburi ülikooli õigusteaduskonnas, mida on peetud Eesti omariikluse vaimseks taimelavaks.

Revolutsiooni suhtelise vabaduse aastaile (1905–1906) järgnenud reaktsioon kahandas küll tegutsemisruumi, kuid töö Riigiduumas tõstis eestlased esimest korda riigimeesteks ja avardas järsult nende mõtlemishorisonti. (Igor Gräzin on tõmmanud paralleele Riigiduumaga ja 1990. aastal valitud Rahvasaadikute Nõukogu rolli vahele.) Kokku õppis aastail 1906–1917 Riigiduumaga kogemusest riigimehe tööd 13 eestlast, tuntuim neist arvatavasti Jaan Tõnisson. Kuid tõsisel akadeemilisel tasemel sotsiaal- ja riigiteadusega tegelemine jäi eestlastele kättesaamatuks. Saadud praktilised kogemused ootasid omariiklusideede tempimist filosoofide ja juristide loodud intellektuaalse pagasiga.

Eestis moodustasid juristid iseseisvumiseelse rahvusliku eliidi juhtrühma, kes sõnastab kogukonna huvid. See erines näiteks Leedust, kus eliidiks olid eeskätt

vaimulikud ja sõjaväelased. Moodsas ühiskonnas on poliitilise elu ratsionaalsuse alus see, mida Engels nimetas juriidiliseks maailmavaateks (vastandades seda religioossele). Jutustust muistsest riiklusest kui tuumiktekstist struktureeris üha tugevamalt metaõiguslik hoopis suurema kommunikatiivse ressursiga diskursus. Selles kajastub loomuõigusliku argumentatsiooni imbumine poliitilisse diskursusse. Viimast toetab isikuõigustes liberalism ja kollektiivsed õigused sõnastatakse enesemääramise idee kaudu. Sedakaudu loodi ideeline toetuspind Vene riigi alamatest riigirahva(ste) ehk demose kujundamisele (võim kuulub kogukonnale = riikluse õigustus) ja end demosena määratlevate kogukondade vahekorda saab hakata tõlgendama poliitilise suhtena.

#### 2.4. Eesti Vabariigi sünd

Võib liialdamata öelda, et suhteliselt tagasihoidliku omavalitsuse ideedest iseseisvussoovini jõudmine oli väga kiire protsess. Esimese Vene revolutsiooni järellainetuses asutatud ajalehe Õigus programmilises avaartiklis näeb Andres Dido demokraatliku Eesti Vabariigi tulevikku Euroopa riikide föderatsioonis. Avalikult unistas Eesti tulevikust iseseisva riigina enne 1918. aastat vaid Juhan Liiv: „Ükskord – kui terve mõte – ükskord on Eesti riik.“ Sedagi tagasihoidlikku vihjet tulevikule kommenteeris teine kirjanik, 1905. aasta revolutsioonis aktiivselt kaasa löönud Friedebert Tuglas, üheselt: noil aegadel võis iseseisvast Eestist unistada *ainult prohvet või vaimuhaige*.

Samas oli argiteadvuse toetatud intuiitiivselt loomuõigusliku taustaga vaate kohaselt Eesti omariikluse rajamine muutumas üha enam avalikult argumenteeritavaks. Kuid see äratundmine vajas põhjendamist ja põhistamist. Sobiva kvalifikatsiooniga inimesed olid juba küpsenud. „Ilma liialdamata võib öelda, et Eesti Vabariigi kuulutasid 1918. aastal välja ja seejärel ehitasid üles Peterburi Ülikooli ja eriti selle õigusteaduskonna endised eestlastest üliõpilased.“ (Mälksoo 2008: 87).

Poliitilise praktikaga seotud iseseisva riigi rajamise idee areng on hästi jälgitav. 1917. aasta Veebruarirevolutsiooni järel Peterburis moodustatud juristidest komisjon (kuhu kuulusid ka tulevased professorid Maim ja Uluots) toetas ideed, mille kohaselt pidi Venemaast saama föderatiivne riik. See seisukoht oli üldjoontes kooskõlas ka avaliku arvamusega, nii nagu seda esindasid kõik poliitilised jõud peale bolševike (Graf 1993). Kuid äsja sündinud demokraatliku Venemaa keskvoim lükkas tagasi katsed töötada välja Eesti ja Läti autonoomsete riikide põhiseadused. Samas ühendati Eesti ala 1917. a üheks rahvuskubermanguks ja loodi selle omavalitsusstruktuurid, mis suurendasid praktilist autonoomiat ning andsid maavalitsuse kaudu eestlastele esimese ülemaalse elu korraldamise kogemuse.

Edasiminekuteede kirjusesest hakkas pärast Vene oktoobrirevolutsiooni ja Saksamaa sõjaedu üha selgemalt välja joonistuma suund iseseisvusele, mis sai teoks 28.11.1917 maanõukogu otsuse, 24.02.1918 iseseisvusmanifesti ja 02.02.1920 Vabadussõja lõpetanud Tartu rahulepingu vormis. Kõiki selle aja kontekstis riigimõtet arendanuid pole siin võimalik käsitleda, ent lisaks Pätsile ja Tõnissonile

väärib kindlasti esiletõstmist **Jüri Vilms** (1889–1918), kes kujundas vasaktiiva rahvusliku platvormi ning tõi sellega enamiku eestlasi iseseisvuse toetajate leeri. Vilms eristas end praktilise Eesti poliitikuna nii naiivsest kosmopolitismist (kommunistid) kui ka naiivsest rahvuslusest (Tõnissoni leer), tema solidaarsusekeskne ja uuendusmeelne vaatenurk eristus ka Pätsi kasvavast konservatismist (vt Runnel 1998).

### 3. RIIKLUSE UURIMINE ESIMESEL ISESEISVUSAJAL

Akadeemilisema potentsiaaliga Eesti riigimõtte lätted olid algselt suuresti juristkonnas. Et Eesti iseseisvust rahvusvaheliselt tunnustada, pidid Eesti juristid suutma seda ka põhistada. Selles oli aktiivne roll **Ants Piibul** (1884–1942) ja tema õpilaste töödel, mis säilitasid kogu järgneva perioodi olulise koha Eesti riikluse sünnis ning kinnistasid kesket osa etendanud rahvaste enesemääramisõiguse põhimõtte, nagu see bolševike programmi deklaratiivset osa ära kasutavalt oli sõnastatud ka Tartu rahulepingus (Mälksoo 2008: 91).

Koos iseseisvuse kindlustumise ja rahvusliku haridussüsteemi rajamisega hakkasid riigistruktuuris ning ülikoolis tegutsejad üha selgemalt eristuma. Poliitikute ja ametnike aeg hakkas valdavalt kuluma teistsugustele teemadele kui riigi akadeemiline mõtestamine, ehkki eriti ametnike hulgas leidis ka neid, kes ühitasid akadeemilise ja ametkondliku tegevuse. Riigimõtte arenes avalikus arutelus ühiskonnategelaste, poliitikute, kirjanike ja ajakirjanike, samuti tõlkijate toel. Riigiteaduste vaates on olulisim siiski riigimõtte areng ülikoolides, kus sellega tegelesid eeskätt õigusteadlased, aga ka majandus-, maa- ja rahvateadlased ning ajaloolased. Käsitleme valitud lõike nende tegevusest.

Iseenesest olid Rootsi ja Venemaa kaetud riigiteadusega haakuvalt Tartus, Tallinnas ja Pärnus tegutsenud ülikoolides. Keiserlikus Tartu Ülikoolis tegutsesid mandrieuroopaliku riigiteaduse võtmes näiteks G. von Ewers, A. Wagner, E. Laspeyres, W. Lexis ja K. Bücher. Üheks esimeseks kaasaegseks avaliku halduse käsitluseks võib lugeda G. v. Breverni Tartu väitekirja „Das Verhältnis der Staatsverwaltungsbeamten im Staate“ (1835). Samas panustasid ülikooliprofessorid valdavalt emamaa (Rootsi, Vene, Saksa) ja mitte Eesti riigimõttesse. Ilmeka näitena lahkus seni ehk rahvusvaheliselt mõjukaim Eestis tegutsenud majandus- ja riigiteadlane Adolf Wagner (1835–1917, Eestis 1865–1868) Tartust just sooviga panustada uue Saksa keisririigi arengusse ning tema mõju avaldus seal, Berliini Ülikooli riigiteaduste professorina riigisotsialismi aluste kujundamisel ja selgitamisel.

Tartu Ülikooli õigusteaduskonna rajaja **Nikolai Maim** (1884–1976) oli laialdaste huvidega teadlane, kelle akadeemilises arengus võib eristada kolme järku (vt Strauss 2008). Tsaariaja omavalitsuse huvikese arenes 1920-ndatel riigi suveräänsuse ja parlamentarismi uurimiseks (nt Maim 1926, 1927, 1929) ning 1930-ndate lõpus maailmasüsteemi või -poliitika uurimiseks (Maim ise nimetas seda mundoloogiaks ehk maailmateaduseks, nt Maim 1932, 1946, 1949, 1966, 2008). 1927 sai Maim doktorikraadi väitekirjaga „Parlamentarism ja suveräänne



riik“ ning avaldas lühema töö „Parlamentarism ja fašism“, 1931–32 Rahvasteliit: „Völkerbund und Staat“, 1946 Saksamaal „Weltwissenschaft“ (kirjutatud Tartus 1936). Seega liikus Maim klassikalise õigusteaduse juurest sisuliselt riigiteadusteadumadeni (vt ka Leppik jt 2019).

Enamik Tartu õigusteadlasi jätkas klassikaliselt, seda täiendas Hans Kelsenist mõjutatud normativism. Tuntuim selles traditsioonis tegutsenud teadlane oli **Artur-Tõeleid Kliimann** (1889–1941), kes kaitses doktorikraadi 1932 ning oli 1933–1941 haldusõiguse ja -protsessi professor. Kliimanni tööd on selgelt õigusteaduslikud, ent ta väärrib märkimist ka Tartu Ülikooli avaliku teenistuse instituudi rajaja ja juhina. Õigusajaloolisest vaatekohast töötas professor **Jüri Uluots** (1890–1945) Eesti muistse riiklusega, näidates selle kandumist mitme lepingu ja valitsemiskorra kaudu tänapäeva välja. Seega polnud Eesti riiklus tema järgi mitte uustekkeline moodustis, vaid omas pikka ajaloolist alust ja õigustust.

Eestlaste jätkuv soov rabeleda omariikluse õigustamiseks välja Hegeli mõttes ajaloota rahva staatusest, on tähelepanuväärne. Eesti Vabariigis sai uut hoogu vahepeal vaibunud ajaloolise narratiivi ja õigusliku argumentatsiooni – mis mõlemad lahendasid ühte ja sama ülesannet – läbipõimumine ning kokkukasvamine. Hurda, Jakobsoni, Reimani jt veendumus (sedalaadi ajaloolis-romantilise mütoloogia algallikaks olid saksa valgustaja Garlieb Merkeli teosed), et kunagi on olnud Eesti riik, mille vallutajad hävitasid, täideti uue sisuga.

Suuresti õigusteaduskonna juures arenes ka majandusteadus, millesse muu hulgas panustas endine kaubandus-, tööstus- ja teedeminister Nikolai Kõstner (1889–1959), ent selle rõhuasetused jäid riigiteaduslikest kaugeks. Rohkem haakuvust oli Pätsi vaikiva ajastu riigikeskset majandusmudelit kujundanud ja õigustanud praktikutel, nagu Leo Sepp (1892–1941), ent koos okupatsiooniga tuli siin katkestus. Nõukogude võimu ajal Eestisse jäänutest mõjutas maksuõiguslane Juhan Vaabel (1899–1971) nii Tartu kui ka Tallinna õigus- ja majandusteaduse arengut, ent huvikese jäi ka siin tehniliseks. Küll esitasid majanduse ja juhtimise praktikud Nõukogude sulaaegadel eri viisil Eesti suurema majandusautonoomia ja isemajandamise ideid.

Maa- ja rahvateaduse arengut mõjutas Soomest tulnud professor Granö (Eestis 1919–1923). August Tammekann (1894–1959) ja eriti **Edgar Kant** (1902–1978) arendasid Eesti maateadust ühiskondlikku ja halduslikku mõõdet arvestades. Kanti baltoskandia regiooni käsitus on tänapäeval taas päevakohane, resoneerudes näiteks Euroopa Liidu Läänemere strateegiaga. Samuti olid maateadlaste uurimused oluline alus 1939. aasta teadmispõhisele vallareformile. Rahvateadlased, nagu Oskar Loorits (1902–1961) ja Gustav Ränk (1902–1998), tegelesid muu hulgas Eesti identiteediga. Nii nagu enamiku uue põlvkonna Eesti teadlaste puhul, ei saanud ka maa- ja rahvateadlaste võimed täielikult avalduda ning on raske hinnata, kuivõrd oleks akadeemiline areng nendes valdkondades riigimõtet edendanud või riigiteaduste suunas viinud. Need, kes jäid Nõukogude Eestisse, liikusid tavaliselt ohutumate tehnilisemate teemade juurde.



Maa- ja majandusteadlased, aga ka ajaloolased väärivad märkimist sotsioloogiliste ja majandusteaduslike akadeemiliste teoste sarja „Ühiskond ja majandus“ ellukutsujana, millest jõudis esikteosena ilmuda vaid Rudolf Kjelleni väljaande „Riik kui eluvorm“ tõlge (1940). Nii sisenes eesti keeleruumi mandrieuroopalik riigiteaduste tervikkäsitus, ent mõistagi jäi teose mõju alanud Nõukogude okupatsiooni tõttu väga tagasihoidlikuks. Samas võimaldab Edgar Kanti kirjutatud eessõna teatud määral kinnitada noorema põlvkonna maa- ja majandusteadlaste huvi nihkumist riigiteaduste poole.

Riigiteaduste kui uurimisvaldkonna suunas liikus ka Eestis juristina alustanud, ent end Inglismaal ühiskonnateadustes täiendanud **Ilmar Tõnisson** (1911–1939) – Jaan Tõnissoni poeg, keda võiks nimetada ühiskonnateadlaseks ning kelle töödes põimuvad politoloogia, sotsioloogia, psühholoogia ja välispoliitika analüüs (vt Tõnisson 1997). Ilmar Tõnissoni tööd rahvuslusest ja rahvusriiklusest ning välispoliitikast olid lootustandvad, ent varase surma tõttu jäi see arenguliin katki juba enne esimese iseseisvusaja lõppu.

Koos professionaalsete poliitikute ja avarama intellektuaalse kandepinna tekkimisega, mida oli vaja poliitilise elu kontseptuaalküsimuste arutamiseks, omandasid riiklusega seotud probleemid kindla koha avalikus diskursuses. Demokraatiakriis nii kodus kui ka mujal Euroopas ning rahvusvahelise olukorra pingestumine muutsid riiklusteemad taas probleemseks. Oluliste foorumite rolli täitsid ajakiri Eesti Rahvuslaste Klubid (1933–1940) ja Akadeemia (1937–1940), aga ka erialaajakirjad, nagu Õigus, Ajalooline Ajakiri jne.

Tõlgitud poliitikateadusliku varjundiga ülevaated (Hearnshaw, Cole, „Sissejuhatus poliitikasse“, 1932; Ljunglund, Ronblom, Lindstrom, „Poliitilised peavoolud: konservatism, liberalism, sotsialism“, 1935) olid valdavalt populaarteaduslikud. Ka eestlaste sulest ilmus häid ülevaateid, nagu Ants Piibu „Nüüdne maailmapoliitika ja Eesti“ (1932), Eugen Madissoni „Parlamentarism ja Eesti põhi-seadus“ (1933), Eduard Laamani „Erakonnad Eestis“ (1934) jt. Populaarteadusliku kõrval avaldati ka kolmeköiteline valimik Marxi ja Engelsi klassikalisi töid ning ajastu kontekstis mõjukaid raamatuid, nagu Coudehove-Kalergi „Totaalne riik ja totaalne inimene“ (1940).

Juristide, ajaloolaste ja rahvateadlaste seast kerkis esile teravapilgulisi analüütikuid ja esseiste, nagu Eduard Laaman, Hans Kruus, Peeter Tarvel, Harri Moora, August Annist, Oskar Loorits, Juhan Vilms, Ernst Ein jt. Mõistagi jätkasid avalikku esinemist ja kirjutamist poliitikud, raudvara Pätsi ja Tõnissoni kõrval näiteks vaikiva ajastu juhttegelased Kaarel Eenpalu ja Leo Sepp, põllumajandusteadlastest Kaarel Liidak. Viimaste roll on eriti oluline riigivõimukeskse, etatistliku mõttesuuna tutvustamisel ja juurutamisel. Ent näiteks Eenpalu oli iseseisvusaja algupoolel vabameelsem ja legalistlikum mõtleja ja poliitik, kellelt ilmus 1918 raamat „Õiguslik riik“. Mitmed toonased õigustaustaga praktikud, nagu Johannes Klesment, Artur Mägi, Helmut Maandi ja Heinrich Mark, tegelesid eri viisil riigi õigusliku järjepidevusega paguluses. Ühiskondliku, poliitilise ja valitsemise liidi

riigimõtte iseseisvusajal on iseenesest tunduvalt mitmekesisem ja dünaamiline ning vääriks eraldi põhjalikku käsitlust.

Üldistatult võib esimese iseseisvusaja poliitilise ja riigimõtte jagada kaheks järguks. Neist esimene hõlmas enamikku aastaid ja oli mitmeti loomulik jätk iseseisvuseelsele ajale, mil eri poliitiliste jõudude ja valitsemisstrateegiate eestvedajad tõlkisid oma käsitluseks oluliste välisautorite kirjutisi ning avaldasid ka ise artikleid ja raamatud, kus arendati oma ideid suhestatuna teiste autoritega. Sel ajajärgul tehti katsetusi paljudes suundades. Teise järgu keskne dünaamika oli Pätsi autoritaarse ajastu solidarismil põhineva riigi-, võimu- ja valitsemiskäsitluse kujundamine ning sellele liberaaldemokraatlikus ja sotsialistlikus võtmes vastandujad (vt täpsemalt Karjahärm, Sirk 2001). Poliitikud, tippametnikud ja avalikud intellektuaalid kasutasid kohati akadeemiliselt vägagi tunnustatud autoreid ja tekste, ent eeskätt oma käsitluse toetuseks. Samuti jäi endiselt suhteliselt alaeindatuks inglise keeleruum, mis oli moodsa poliitikateaduse arengus võtmetähtsusega. Nii süvenes küll riigimõtte kultuurikiht, aga ei tekkinud veel omamaine riigiteadus.

Eesti Vabariigi esimese iseseisvusaja lõpuaastate suhe riikluse õigustusega oli paradoksaalne. Eesti rahva jätkusuutlikkuse vaatenurgast polnud kahtlust, et omariiklus oli eestlased tõstnud kaasaegseks rahvaks. Samas tajuti lisaks poliitilise kultuuri probleemidele teravalt väikerahvaks olemise ja pisiriigi õigustatuse probleeme. Paneuroopa liikumine jäi küll kitsa ringkonna arutada. Kuid tõdemus Eesti riikluse haprusest mitte ainult sõjalise või majandusliku kandejõu mõttes, vaid selle loomulikkusest suurema kogukonna osana kajastus ka rahvusriigi ühe rajaja Jaan Tõnissoni toetuses Euroopa Föderatsiooni ideele. 1940. aasta valikutes peegeldus ka vanema põlvkonna tsariaegne kogemus, arusaam, et autonoomselt suurriigi koosseisus olemine on vastuvõetav lahendus.

Esimese iseseisvusaja kultuuriliseks suurtulemuseks oli see, et ületati tsariaega iseloomustanud eraldatus kaasaegse Euroopa mõttest ja teooriatest. 1930. aastate lõpul olid riiklust mõtestavad tähendushorisondid kokku sulamas, kaasaegne poliitiline mõtte vahetuses oli endastmõistetav. Edenes ka arutluskultuur: argumenteerimise standardelemendiks said viited rahvusvahelistele diskussioonidele, autoriteetidele jne. Siiski saame sõdadevahelise vabariigi kontekstis küll rääkida riigiteaduste tähenduslikust arengust, ent mitte riigiteaduste väljakujunemisest akadeemilise valdkonnana.

#### 4. NÕUKOGUDE KATKESTUS JA ARENGUSUUNAD

Riikluse, sh Eesti riikluse käsitlemise annekteeritud Eestis määrasid ligi viiekümneks aastaks kolm põhieeldust. Esimeseks oli marksismi-leninismi doktriin riigi, eelkõige kodanliku riigi rahvavaenulikkusest, st rahvast mitteesindavast olemusest, ent ka sotsialistliku riigi mõistmine proletariaadi diktatuuri vahendina. Teiseks pidas NSV Liit vajalikuks poliitiliselt ja õiguslikult põhjendada Eesti annekteerimist ning koos sellega delegitimeerida kõigi alternatiivsete riigivormide, eriti demokraatia

õigustused. Kolmandaks arendati koloniseerimise õigustamiseks teooriat „proletaarsest internatsionalismi“, mida väidetavalt kehasas ideaalse riikluse vormina rahvuslikest vastuoludest vaba NSV Liit. See tähendas akadeemilise maailma rolli ahenemist valitseva doktriini taasesitajaks ning režiimi valitsemistehniliste vajaduste teenindajaks.

Riigi ja õiguse käsitlemise oluliseks väljaks okupeeritud Eestis sai ajalugu, sest ajaloolisel argumentatsioonil on marksismis-leninismis tähtis koht. Erinevalt sõjaeelsest Eesti Vabariigist polnud õigushariduse mõttes poliitikafilosoofia ja riigiteaduste õpetamine Nõukogude Liidus kuigi oluline. NSV Liidu tekkimist peeti inimkonna eelajaloo lõpuks. Nõukogude käsitlust mõisteti ainuteaduslikuna põhimõtteliselt kõige eelneva kui ideoloogia suhtes, mida nähti moonutatud väärteaduse produktina. Vähegi rangelt võttes oli riigi ja õiguse teooria annekteeritud Eestis pigem valitseva ideoloogia tutvustamise õppeaine, mis jutustas õigusliku žargooniga täiendatult veel kord ümber ÜK(b)P (NLKP) ajaloo lühikursuse. See välistas suuresti riigiteaduste arengu läänelikus, analüütilises võtmes.

Nõukogulik arusaam teadusest tähendas, et parteilt vastava ülesande saanud õppejõudude töö tulemused ei tohtinud vähimalgi määral minna vastuollu Lenini teosega „Riik ja revolutsioon“ ega selle arendusega Jossif Stalini käsitluses. Stalini esitatud sotsialistliku riigi olemuse käsitluses asendub sotsialistliku riigi repressiivne funktsioon pärast võitu kodanluse üle sotsialistliku riigi arendamise funktsiooniga, kuid imperialistlik, vaenulik leer sunnib endiselt andma riigivõimu mehhanismide seas keskse koha armeele, luurele jne (Rosental, Judin 1946: 245–246). Õiguse poliitilisus ja repressiivne ülesanne seati seega avalikult. Ajaloo kirjutamisest sai „paljastustegevus“ koos kõigi viimasele omaste retoorikavõtete (poliitiline sõim, sildistamine jne).

Eesti Vabariigi okupeerimine ja annekteerimine vajasid hädasti õigustamist nii Eestis kui ka Lääne silmis. Bolševike võimu kehtestamine kahe kümnendiga kinnistunud õiguskorraga Eestis erines Asutava Kogu laialiajamisest 1918. aastal Venemaal. See tähendas, et õiguskorra elemendiks olnud parlamentaarse korra (ainu)legitiimsust tunnustati. Doktriin proletariaadi kui universaalse klassi vaieldamatust õigusest kehasas rahvast ja panna maksma töölisklassi avangardi kommunistliku partei võim, jäeti kõrvale. (Teadvuse mahajäämuse kontseptsioon õigustas Lenini sõnul kodanluse lollitatud rahva „kaikaga paradiisi ajamist“). Uus Riigikogu pandi kokku parlamentarismi simuleerimise teel. Stalini korraldatud fiktiivsete valimiste osalises õnnestumises etendas muude valedes kõrval oma osa manipuleerimine Pätsi režiimi ajal sügavalt traumeeritud vasakpoolse ja demokraatliku vaimueliidiga. Ždanovi manipulatsioonid võimaldasid annekteeritud Eesti juristidel ja ajaloolastel omakorda manipuleerida 1940. aasta sündmuste faktoloogiaga, eirates teadlikult riigipöörde „legaalsuse“ kontseptsiooni nõrku, st sellega vastuolulisi kohti.

Ajaloolaste kirjutiste keskmes oli Eesti Vabariigi delegitimeerimine. Juristide töid on parteiajaloolaste paljastuskirjutistest raske eristada. Õigusajaloolised tekstid

on üsna samalaadselt kirjeldavad ja nõrgalt kontseptualiseeritud. Analüütilisi uurimismõtteid (võrdlusi, konkureerivate Lääne teooriate käsitlemist, kõnelemata nende sisukast esitamisest jne) välditi. (Erinevalt ajaloolastest, kes üldjuhul on oma harimatuses süüdimatud (politoloogias ja õiguses), valivad juristid ajaloosündmuste ja nende raami õiguslikul tõlgendamisel ettekavatsetult poole, st laskuvad kasuistlikku apologetikasse.)

Poliitikafilosoofilise raami poliitilistele järeldustele andis ajalooline materialism. N-õ füüsilised argumendid esitas NKVD. Mitmed Eesti Vabariigi kesksed õigustajad, nagu Ants Piip, Eduard Laaman jt, kaotasid peagi oma elu. Teised tõlgendasid antud vihjet pragmaatiliselt. Teadusteooria (mitte filosoofia) staatusesse tõstetud formatsiooniteooria kohaselt oli Eesti Vabariik ajalooliselt õigustamatu ebamoodustis. Tõelist ja ainsana autentset eesti rahva omariiklust esindas 1918. aastal täakide toel Eestisse toodud Eesti Töörahva Kommuun. Kommuuni kui „õige“ riikluse õigustusalusel olid „proletaarne internatsionalism“ ja „nõukogude föderalism“, mille poliitiliseks kehtuseks sai NSV Liit. Kodanlik riiklus kui „ebariiklus“ rajati vastu ajaloo arenguloogikat (Inglise imperialistide vandenõu ja Saksa 1918. aasta okupatsiooni tulemusena). Kunstlik riiklus („kartulivabariik“) sai rajaneda vaid kodanluse diktatuuril. Ebariikluse roll oli kindlustada rahvuslikule kodanlusele töölikklassi jagamatu ekspluateerimise võimalus.

Vastavalt rahvusvahelisele õiguse leninlikule tõlgendusele ei olnud Eesti Vabariigi tunnustamine mitte õiguslik, vaid poliitiline akt. Seejuures viidati Lenini kommentaarile, et tegemist on „ajutise taktikalise“ vastusega olukorrale, millest ei tulene revolutsioonilise Venemaale mingeid püsikohustusi. Ka tänapäeva Venemaa tõlgenduse kohaselt ei ole illegaalsel bolševike režiimi toimetamisel 1920. aastal Tartus õiguslikku kaalu! Rahvusvaheliste suhete süsteemis kajastus Balti riikide ebariiklus tõigas, et nad polnud selle täieõiguslikud subjektid, vaid osa „sanitaakordonist“ revolutsioonilise Venemaa ja manduva Euroopa vahel. 1930. aastail kujundati rahvusvahelise kodanluse protektoraadist lihtsalt natsi-Saksamaa kallaletungi platvorm.

Riigi teooria ja ajaloo (neid käsitleti annekteeritud Eestis koos) aga ka rahvusvahelise õiguse uurimise ja õpetamisega olid volitatud tegelema vaid poliitiliselt karastunud õppejõud (juunipöörde kaasajooksikud, endised Eesti Korpuse poliit-töötajad jt). Vähesed Eesti Vabariigi ülikooliharidusega ja end stipendiaatidena Lääne-Euroopa ülikoolides täiendanud juristid, nagu **Edgar Talvik (1911–1992)**, vallandati peagi ülikoolist, ehkki tema Eesti Vabariigi presidendi institutsiooni käsitlev magistritöö atesteeriti esialgu ja nagu selgus, „ekslikult“ õigusteaduse kandidaadi vääriliseks. Andes riigiteooria ja riikluse ajaloo teemaliste väitekirjade kaitsmise võimaluse vaid Moskvas, kindlustati nende sisu kõrvalekaldumatu

impeeriumimeelsus. Samas isoleeriti teadustegevus Lääne poliitilise ja riigiteoreetilise mõtte allikatest.<sup>13</sup>

Lähemaid suuniseid selle kohta, kuidas ajaloofakte või -allikaid tõlgendada, andsid Moskva, otseselt NLKP KK alluvuses tegutsevate professorite-politseinike (Eero Loone kasutab samas kontekstis mõistet „filosoofiapolitseinikud“) tööd. Kõrvuti kõigi Eesti Vabariigi aegsete õppevahendite hävitamisega või paigutamisega nn erifondi omandas kontrolli ja repressiooni funktsiooni nõukogude autorite suunisteoste kibekiire tõlkimine eesti keelde (näiteks Ketšekjani õpik 1946).

Nõukogude riikluse ajaloolises kontseptualiseerimises omandasid keskse rolli **Paul Vihalem (1910–1985)** ja **Jüri Jegorov (1922–2011)**. Jüri Jegorov sai oli väljaõppe NSVL-i diplomaate koolitavas õppeasutuses. Eesti riikluse ja õiguse varasema ajaloo rekonstrueerimine jättis mõningase allikate tõlgendamisvabaduse (Jegorov 1966, 1981). Kuid üldisele riikluse ja õiguse olemuse ning arengu käsitlustele seadsid Marxi, Lenini ja Stalini tööd klassipositsioonist lähtuvad ranged raamid. Neist johtuvalt pehmendati või koguni võltsiti tsaaririigi repressiivsust, nihutades esile suurriigi (deržava) kui riikluse suurvormi ehk impeeriumi erilise ajaloolise missiooni maailma ajaloo ees. Marxi teosed, mis analüüsivad Vene imperialismi tungi Läände ja tsarismi riigikorralduse asiaatlik-terroristlikku loomust, olid suletud erifondi ning neid tsiteeriti äärmiselt valikuliselt. (See torkab silma ka Jegorovi ja Vihalemi töödes.) Nõukogude rahvaste põlisest ühtekuuluvusest tuletati osadus Vene impeeriumis kui „ajalooliselt progressiivses riikluses“, ehkki ajalooliselt veel puudulikus vormis.

Eesti Vabariigi kui Eesti riikluse delegitimeerimist pelgaks kodanluse vägivallaparaadiks alustab Paul Vihalem oma 1951 Moskvas kaitstud kandidaadiväitekirjaga „Kodanlikud natsionalistid kodanliku Eesti Vabariigi tekkimist võltsimas“ (vt Vihalem 1960a). Vastukaaluks Uluotsale legitimeerib ta ENSV-d ja Eesti kuulumist „iidse Vene alana“ NSV Liidu koosseisu ajalooliste „liidulepingutega“, mis sõlmiti Vene vürstide ja Eesti vanemate vahel XIII sajandil. Raamatus „Eesti kodanluse üleminek Saksa fašismi teenistusse“ (1963, 1971) konstrueerib ta järjepidevuse Jüri Uluotsa lepingulise alistumise teooriate, kodanliku riigi õigustamise ja viimase koostöö vahele Saksa okupatsioonivõimudega aastail 1941–1944. TRÜ riigi ja õiguse teooria ja ajaloo kateedris 1953–1964 töötanud **Raimond Auling (1920–1979)** kirjutas kandidaadiväitekirja põhjal raamatu „Nõukogude riikluse loomine ja areng Eestis“ (Auling 1955), mis esindab samuti ortodoksset leninistlikku determinismi (tembitud räige stalinliku žargooniga) NSV Liidust kui Eesti riikluse kõrgeimast vormist.

<sup>13</sup> Lauri Mälksoo (2008: 122) tekstianalüütiliste tähelepanekute kohaselt puudus Abner Uustalil oma teoseid kirjutades juurdepääs Lääne autorite töödele. Viimaste vaateid iseloomustab ta Moskva professorite töödest ammutatud viidete vahendusel. On ka teine seletus, mis kehtib mitmete teiste Moskvas väidelnute ja tundlikel teemadel kirjutajate kohta. Nõukogude pseudoakadeemiline maailm oli rangelt hierarhiline ja koolkondlik. Moskva professorite „esimese öö õiguse“ tunnustamine Lääne imperialistide paljastamisel ja viitamisega nende riigitruuduse rõhutamine olid osa väitekirja eduka kaitsmise strateegiast.

Erinevalt mitmest muust kultuurivaldkonnast ei avaldanud sula-aastad riikluse käsitlusele kuigi olulist mõju. Hruštšovi uuendus – üldrahvaliku riigi kontseptsioon – maskeerib riigi klassikäsitlust. Advig Kirise, Paul Vihalemi ja **Erik-Juhan Truuvälja** (1938–2019) toimetamisel koostatakse kolm köidet riigi ja õiguse ajaloo leninlikke käsitlusi (Kiris jt 1971a, 1971b, 1975). Siiski toimus ka siin teatud tehnokratiseerumine ja halli rutiiniajastu kasv, eriti 1970-ndatest edasi (vt Karjahärm, Sirk 2007), iseäranis õigus-, majandus- ja juhtimisteaduses, mida vaatleme allpool. Riiki käsitlevad õpperaamatud sisaldasid ka klassikalist ja tehnilisemat teavet (vt nt Vihalem 1960b, 1961).

Riigi ja õiguse ajaloolise käsitluse arengusuuna võtab suuresti kokku koguteos „Oktoobrirevolutsioonist arenenud sotsialismi põhiseaduseni“ (Pullat jt 1981), mida võib nimetada anneksiooni stalinistlik-legalistliku tõlgenduse taas-elustamiseks. Kui 1960. aastail legitimeeriti 1940. aasta võimuhaaramist muljega, nagu oleks rahva tahte elluviimisel järgitud „kodanliku seaduslikkuse viigilehte“, siis nüüd heroiseeritakse proletariaadi diktatuuri. 1940. aasta vägivalda ja punase Riigivolikogu tegevust õigustatakse kui „proletariaadi diktatuuri seadusandlikku väljakuulutamist nõukogude vabariigi vormis“ (Pullat jt 1981: 80). Vahetult väljaspool riigiaparaadi toimimise ja valimisformaalsuste kirjeldust on vaid peatükk „töökollektiivide osavõtust ühiskonna elust“ ning seda partei osatähtsuse suurenemise tingimustes.

Kuigi Nõukogude ajal puudusid tänapäevases tähenduses valitsemisteadused, oli režiimil sellealast pädevust praktiliselt vaja. Nii toimus ka teatud akadeemiline töö, mille rõhuasetus oli eeskätt tehnilisematel riigi- ja kohaliku halduse ja majanduse korraldamise, reeglistamise, juhtimise, kontrolli jt küsimustel, millega ei tegeldud mitte tervikuna, vaid eri valdkondade vahel killustatult. Riigi- ja halduskorralduse teemadega tegelesid Tartu õigusteaduskonnas näiteks Juhan Vaabel ja Ilo Sildmäe ning Saku maaviljeluse instituudis Heinrich Schneider. Schneider (1925–2013) tegeles Nõukogude ajal külade tööraha saadikute nõukogude ja laiemalt rahvasaadikute õigusrežiimiga (Schneider jt 1958, Schneider 1959, Schneider, Sildmäe 1971), aga ka ühiskondliku kontrolliga (Schneider 1965), rakendas teadmisi 1980. aastate Eesti põllumajanduslike reformiprojektide toetamisel ning käitles riigi funktsioone ja põhiseaduskorda, viimast rohkem juba taasiseseisvunud Eestis (Schneider 1997, 2005).

Tallinna ja Tartu majandusteaduskondades uuriti ja õpetati organisatsioonide korraldamist (Raul Üksvärav, Jaak Leimann, Madis Habakuk, Erik Terk jt), selle koolkonna põhitähelepanu püsis aga ettevõtete, mitte riigiorganite, saati siis riigi-struktuuri tasandil. Riigi tasandi organisatsioonilisi küsimusi käitlesid majanduse juhtimise raames ja väga praktilisest vaatenurgast mitmed riigiaparaadis tippjuhtidena töötanud praktikud (nt Albert Vendelin, Bruno Saul, agraar-kompleksi puhul Valter Udam), osalt üleliiduliste valdkondlike õppeasutuste kontekstis. Nende kirjutiste seos Eesti teadusasutustes harrastatava teoreetilisemat laadi tegevusega oli aga peaaegu olematu, välja arvatud ehk Udamil.

Tartu Ülikoolis õpetati lisaks ettevõtete rahandusele riigi tasandi rahandust (Raimund Hagelberg, Elvi Ulst, Heino Susi, Vambola Raudsepp), kuid kuna riigirahanduse süsteemi mõjutamise võimalused NSVL-i liiduvabariigi tasandilt olid üliväikesed, jäi ka siin akadeemiliste uurijate põhihuvi ettevõtete suunale. Ülikoolides tuli õpetada ka rahvamajanduse planeerimist (õpik Müür 1971), kuid tõsisemaks teadustegevuse suunaks see Eestis ei kujunenud. Erandina tuleb märkida regionaalsete tootmissüsteemide ja regionaalse planeerimise suunda, mis osalt seostus kohaliku valitsemise problemaatikaga (Salme Nõmmik, Vello Tarmisto, hiljem Sulev Mäeltsemees). See kujunes majandusteadlaste ja (majandus)geograafide integratsioonialaks, kuhu lisati ka sotsiaalgeograafia ainek (Tiina Raitviir) ning mille raames püüti koostöös tippjuhtide eestimeelsema osaga mõjutada Eesti NSV-s toimuvaid tegelikke protsesse.

Et plaanimajanduslik valitsemine lähtus Moskvast ning selle alused olid tugevalt ideologiseeritud, eelistasid ärksamad majandus- ja õigusteadlased väiksema poliitikapuutumusega teemasid, kus vaba teadustöö ruum oli avaram: tehnilised, statistilised, hiljem ka süsteemiteooria, küberneetika teemad jms. Sisemaine mänguruum oli suurem regionaalses planeerimises ja põllumajanduses, ent ka siin jäävad ülesandepüstitused tehniliseks ning uuringud pole seotud rahvusvahelise teadusdebatiga. Nii eemaldub majandus- ja õigusteaduse huvikese Nõukogude ajal riigiteadustest, mis tähendab hiljem ka suhteliselt väikest panust nende arengusse. Nõukogude süsteemis erandlikult puudusid ENSV Teaduste Akadeemia enamiku ajast riigi ja õiguse instituut ning mõistagi otseselt poliitika- ja valitsemisteadustega tegelevad üksused ülikoolides.

Kõrgema tasandi planeerimise ja juhtimise küsimused jäeti niinimetatud parteikoolidele, millest kõrgemad valmistasid ette süsteemi eliiti. Lisaks marksistlik-leninlikule filosoofiale õpetasid need koolid juhtimist laiemalt kui ühe organisatsiooni või sektori tasandil ehk sisuliselt valitsemisteaduse teemasid. Eestis parteikooli ei olnud – kas siis erialateadlaste vähese arvu või kasina usaldusväärsuse tõttu – ning siinset eliiti koolitati Leningradis, Moskvast jt keskustes. Nii oli siin vähem kohapealset poliitika koordineerimise ja süsteemse valitsemise akadeemilist pädevust. Parteikoolide rõhuasetus oli kommunistlikul ideoloogial ja partei kaadri praktilisel koolitamisel. Samas tegutses Nõukogude ühiskonnateaduste akadeemia kõrval ka rahvamajanduse akadeemia, mis koolitas tippjuhte mõneti praktilisemas võtmes. Eeskätt keskenduti juhtimistehnoloogiale küsimustele ega kasutatud kuigivõrd Lääne teoreetilist ja analüütilist repertuaari – viimast asendas marksistlik-leninlik doktriin.

Nõukogude ajal toimus tänapäevaga võrreldes tunduvalt suurema mahuga teadmussiire, mis oli mõeldud praktikutele ja rahvale, ehkki mõistagi toonases ideoloogilises võtmes. Kohaliku ja kesktaseme juhtide täiendusõpet korraldasid eri nimetuste all toimunud majandus- ja haldusjuhtide kursused ning hiljem instituudid. Populaarteaduslikes raamatutes ja avalikes loengutes käsitleti kommunistliku kasvatuse kõrval rahvusvahelisi suhteid, ühiskonnaprobleeme jm, tegutsesid



ühing Teadus, üliõpilaste ja õpilaste teadusühingud, rahvusvaheliste suhete ring jne. Kuigi palju sellest oli punane propaganda, suurenes teatud määral ka inimeste teadlikkus poliitikateemadest. Mõnes teemalõigus on Nõukogude ajal ilmunud raamatud endiselt suuresti kogu kättesaadav eestikeelne kirjavara. Samas jäi parteilistest sundüritustest ja marksistlik-leninlikust ideoloogilisest narratiivist paha maik, mis võis kanduda ka akadeemilisemale tegevusele.

Ka akadeemilisemas segmendis kujundas Eesti ja teiste vabariikide teadustaseme ning tulevikuvõimalused riigiteaduste vallas tööjaotus „keskuse“ ja „perifeeria“ vahel. Kuna tösiuuringute tegemine oli Moskva keskasutuste eesõigus, suruti liiduvabariigid maailmateaduse perifeerias omakorda perifeeriasse. Kokkuvõttes olid sotsiaalteadused tervikuna, aga eriti poliitika- ja valitsemisteadus ENSV-s selgelt vaeslapse rollis. Nõukogude mudeliga ei saanudki sobida sotsiaalteaduslik lähenemisviis, mis keskendus ühiskonna mitmetahulisele mõtestamisele, muutumisele ja uutesse oludesse sobivate lahendite kujundamisele. Tõde oli marksismi-leninismi näol olemas ning vajas vaid eksegeesi, elluviimist ja kaitset välisvaenlaste eest. Lisaks oli Eesti liiga väike ja kahtlane, et siin oleks soovitud kujundada iseseisva valitsemise võimekust – sellealane pädevus koondati Nõukogudema keskustesse.

Sotsiaalteadustes oli eriti hilisema NSV Liidu eripära lõhe „ametliku“, valdavalt propagandistlikke eesmärke täitva fassaadtegevuse ja tavaliselt empiirilise rõhuasetusega teadusuuringute vahel. Samas varjus „teadusliku kommunismi“ sildi taha ka tegelikke uurimistöid. NLKP KK ja KGB juures tegutsenud nn suletud instituudid varustasid nomenklatuuri poliitiliste analüüside ja prognoosidega, mis kasutasid Läänest laenatud teooriaid ja uurimismeetodeid. Osa neist teadmistest sai kasutada ka uuel ajal.

Poliitika ja võimu metateoreetilist refleksiooni esindasid Nõukogude anneksiooni aastail vaid üksikud autorid. TÜ filosoofiakateedri õppejõud Rem Blum, kes omandas kandidaadikraadi Ungari rahva 1956. aasta ülestõusule leninliku hinnangu andmisega, tegeles revolutsiooniteooriaga (Blum 1969). Mõne teadlase kasvanud „sisemine“ vabadus osutab, et nn stagnatsiooni tingimustes oli võimalik laskuda peaaegu kodanlikku objektivismi. Igor Gräzini lühikäsitlus angloameerika õigusfilosoofiast (Gräzin 1983) tutvustas riigi tekke ja olemuse kodanlikku teooriat peaaegu ilma laskumata rägisse kodanlike võltsingute paljastamisse (Kelsenit ta ikka paljastab). Eero Loone Marxi riigiõpetuse ja formatsiooniteooria käsitlus (Loone 1983, 1989, 1992) esindas maailmatasemel sõltumatut akadeemilist uurimistööd.

Sedalaadi sõltumatuseavaldused osutavad, et Nõukogude režiimi võime suruda alla akadeemilist tegevust ka talle kõige tundlikumas valdkonnas, nagu riigi ja võimu käsitlus, oli ahenenud. Akadeemilises eliidis süvenes tööjaotus nende vahel, kelle teaduslik võimekus kindlustas mõningase autonoomia, ja võimu avalike apologetide vahel (osa neist olid karjeristid, teine osa saamatud). Nõukogude aja lõpuks kujunevat olukorda võib Andrus Parki terminoloogia järgi nimetada „kül-



mutatud stalinismiks“ (Pork 1988, 1990, Park 2009). Režiimi repressiivne võimekus säilis, kuid „ametliku teaduse“ ja salastatud uuringute topeelstandardid delegiti-meerisid režiimi ja desorienteerisid „teaduspolitseinikke“. Üha raskemaks muutus akadeemilise autonoomia repressioonimine provintsis, kui see piir ähmastus Moskvast.

## 5. RIIGITEADUSED PAGULUSES

Professionaalset riigiteaduslikku uurimistööd eesti keeleroomis jätkasid pagulased, kellest paljud avaldasid oma uurimistulemusi ka eesti keeles. Osa neist sai sõdadevahelise aja kontekstis juba käsitletud. Juristide võimalused paguluses akadeemilist tegevust jätkata olid väikesed. Nikolai Maimi akadeemiline karjäär piirdus 1945–1950 Marburgi Ülikooli õigusteaduskonna võrdleva riigiõiguse erakorralise professori ametiga, kus ta sai arendada oma huvi maailmateaduse vastu (Maim 1949).

Samuti õigusharidusest alustanud **Karl Aun (1914–1995)** võiks kvalifitseeruda esimeseks elukutseliseks eestlasest riigiteadlaseks. Balti Ülikooli õppejõuna töötamise (1945–1948) järel täiendas Aun end Wisconsinis ja Chicago Ülikoolis ning töötas 1960–1979 võrdleva riigiteaduse professorina Kanadas Wilfried Laurier' Ülikoolis. Auna peamised uurimisteemad olid vähemuste õigused, kultuuriautonomia ja riikluse idee areng Eestis (Aun 1951, 1980, 1982, 1989).

Juba Lääne ülikoolides hariduse omandanud riigiteadlaste ja laiemalt ühiskonnateadlaste põlvkond toetus täielikult sealsete ülikoolide uurimistraditsioonidele (USA, Kanada). Silmapaistvamad said tunnustuse ülikoolide professoritena (Taagepera, Parming, Miljan, Kaskla). Princetoni Ülikooli sotsioloogina lõpetanud Tõnu Parming (**1941–1998**) omandas doktorikraadi väitekirjaga „Liberaalse demokraatia varing ja autoritaarsuse tõus Eestis“ Yale'i Ülikoolis (Parming 1975). Parmingu uudsus seisnes kaasaegse riigi- ja režiimikäsitluse rakendamises, hoolimata kehvast allikatele ligipääsust. Parming oli Marylandi ja Toronto Ülikooli õppejõud. Tema ja Elmar Järvesoo koostatud ülevaate-teos okupeeritud Eesti poliitilisest ja majanduslikust arengust (Parming, Järvesoo 1978) kujunes Eestis ja mujal üsna tuntuks. **Toivo Miljan (snd 1938)** omandas 1977 Londonis doktorikraadi rahvusvaheliste majandussuhete alal ja oli aastail 1980–2005 Wilfried Laurier' ülikooli professor Torontos. Tema uurimistöö spekter hõlmab Euroopa integratsiooni, etnilisi suhteid, esimese ja kolmanda maailma majandussuhteid jne. Püsiväärtusega on mahuka Eestit käsitleva leksikoni koostamine (Miljan 2004). Perestroika ajal keskendus ta NSV Liidu arengusuundade ja siirdeperioodi uurimisele Balti riikides.

Alushariduselt füüsik **Rein Taagepera (snd 1933)** saavutas rahvusvahelise tuntuse kvantitatiivse võrdleva poliitika uurijana (valimismudelite mõju uurimine, valitsuste stabiilsuse kriteeriumite selgitamine jm), töötades California Ülikoolis (alates 1970. a, 1978.–1994. a professor, edasi emeritprofessor), ning Tartu Ülikooli

(1994–1998) poliitikateaduse professorina ja hiljem emeriitprofessorina. **Edgar Kaskla** (sünd 1968) pühendus oma 1992. a doktoritöös Eesti rahvusluse paigutamisele rahvusvahelisse konteksti. Hiljem keskendus ta USA sisepoliitilise ja majandusliku arengu probleemidele (Kaskla 2007, vt ka Grabbi jt 2000).

Nõukogude raudse eesriide tõttu jäi enamik pagulaste töid Eestis mitte ainult kättesaamatuks, vaid nende saavutuste tulemuste ja tööde levitamine oli kriminaliseeritud eriti ohtliku nõukogudevastase tegevusena. Hulk nende olulisi töid sai sellest hoolimata tuntuks siseriigis ja avaldas kaudset mõju Eestis. Alates perestroikast on kõik nimetatud noorema põlve pagulastaustaga riigiteadlased kaasa aidanud riigi ja ühiskonna teadusliku uurimise taassünnile Eestis, vahendades teavet ja õpetades üksikuid kursusi ülikoolides. Mõõtu andvalt on riigiteaduste arendamisse Eestis panustanud Rein Taagepera, võttes enda asutatud Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna dekaani kohustused (1991–1994) ning jätkates professori ja hiljem emeriitprofessorina. Nüüdseks tegutseb Läänes hulk sinna taasiseseisvusajal liikunud Eesti poliitikateadlasi, ent neid ei saa pidada pagulasteks varasemas mõttes.

Enamik nimetatutest osales ka eesti pagulaskogukonna poliitilise diskursuse kujundamisel. Sõjajärgseil aastakümneil domineeris pagulusse sunnitud eliidi traditsioonilise „võimu ja vaimu“, ideoloogiate olemuse jne vahekorra käsitlemine, aga see asetus juba sõjajärgse maailma ajakohaste teemade, eelkõige kommunistliku totalitarismi kriitilise analüüsi konteksti. Ajakirjad Radikaaldemokraat ja Vaba Eesti (vt Grabbi jt 2000) kajastasid läänemaailma sõjajärgset liikumist liberaalsesse ja sotsiaalsesse võtmesse, esitades uusi ideid kohati tasemel, milleni tänapäeva Eesti avalik arutelu sageli ei jõua. Poliitilist mõtet arendasid arvukad väliseesti autorid, kes vääriskid eraldi käsitlust. Akadeemilisele tasemele tõusid mitmete mitteilukutseliste uurijate probleemikäsitlused Balti pagulaste ühispingutustega 1970. aastal rajatud ajakirjas *Journal of Baltic Studies*. Sellest väljaandest sai oluline foorum Balti riikide saatuse ja staatuse probleemide hoidmisel rahvusvahelises akadeemilises keskustelus ning ta ilmub ka praegu.

## 6. ÜLEMINEKUAJAST LÄÄNELIKE RIIGITEADUSTENI

Riigiteaduste uus arengujärk Eestis (vt nt Vares 1991) algas uutmise ja NSV Liidu lagunemisega. Kodanlike ja nõukogulike väärtuste vastandamisest lahtitütlemine 1986. aastal Gorbatšovi suu läbi oli tähtis samm totaalselt läbivast klassipositsioonist loobumise suunas. Poliitilise mõtte klassika rehabiliteerimine oli suunatud juurte juurde tagasipöördumiseks ja samas esmane katsepõld selles, kui kaugelt demokratiseerimine läheb. Oluline indikaator oli riigimõtte ajaloo klassikaliste tekstide koondamine ja eesti keelde tõlkimine (Gräzin 1987a,b, Toomla 1990). Üleminekuperioodile iseloomulikult koostas Igor Gräzin tekstivalimiku ka Venemaa riigimõtte ajaloo klassikast (Gräzin 1987c,d).

Siirde esimestel aastatel ei olnud määrava tähtsusega mitte niivõrd poliitika-eadusliku, kuivõrd eelkõige riikluse arenguga seotud mõtte, sh riigiõigusliku mõtte normaliseerumine ja selle võimekus, mis meenutab alge iseseisvumise aega. Selles tuleb eristada aastaid 1988–1991, mil esitati uue põhiseaduse variante või selle alusideid (Gräzin, Rebane), ja arengusuundi pärast iseseisvuse taastamist, mida kasvavalt mõjutavad liberalism ja uusparempoolsus. Siirdeaastad kinnitavad sõdadevahelise Eesti Vabariigi kui õigusliku ja poliitilise ressursi erakordset kaalu. Eesti Vabariigi kogemus oli uute tavade ja riigist mõtlemise, õiguse üle arutlemise traditsiooni looja, mis paljuski määras meie valikud ning kinnistas nii avaliku kui ka akadeemilise arusaama, et demokraatlik rahvusriiklus on rahvuse eksisteerimise õigustatud ja endastmõistetav vorm.

Siirdeaeg pakkus näiteid, et suhteline autonoomia, akadeemiliste sidemete loomine NSV Liidu tippkeskustega ja võimalus end täiendada Lääne tippülikoolides (Mikk Titma, Andrus Park, Eero Loone) löid eeldused teha teadust heal akadeemilisel tasemel ja läanelikult. Andrus Parki (kuni 1988 Pork) (1949–1995) peamine uurimisvaldkond oli NSV Liidu kui riikluse vormi ja selle koospüsümise perspektiivide uurimine (1987–1991), aga ka NSV Liidu lagunemisega kaasnenud mõju rahvusvahelistele suhetele, jõuvahekordadele (eelkõige sõja, rahu ja pingelõdven-duse probleemid). Eero Loone arendab Eesti poliitikafilosoofiat, analüüsides koos õpilastega ka riikluse alusprobleeme (suveräänsus, immigratsioon jne) ja riikluse õigustamiseks kasutatavaid argumente filosoofiliselt ja süsteemselt (Loone, Mätlik, Parve 2000; Loone, Järvik, Loone 2004).

Omariiklust käsitlevate teaduste kujundamist tuli alustada suhteliselt kesise pagasiga, ent väga suure praktilise vajaduse olustikus. Seda tasakaalustas küllalt ulatuslik välisabi: rahastati mitmeid programme ja projekte, paljud esimese laine õppejõud ja teadustöötajad said end küllalt palju erialaselt täiendada Lääne ülikoolides jne. Riigiteaduste algne institutsionaliseerumine toimus kolme kolm teed pidi.

Esiteks, teadusliku kommunismi kateedrite ümberkujundamine sotsiaalteaduste ja politoloogia kateedriteks Tartu Riiklikus Ülikoolis ja Tallinna Pedagoogilises Instituudis (nüüdses Tallinna Ülikoolis) andis mõnele sotsioloogilist või filosoofilist uurimistööd teinutele (Klara Hallik, Raivo Vetik, Rein Toomla, Anu Toots) võimaluse tegelda avalikult ja ausalt neid juba varem huvitanud probleemidega. Enamikul õpetanuil ei olnud aga intellektuaalseid eeldusi riigiteadus-tega tegeleda ja nemad jäid kateedrite edasisest arengust kõrvale. Samas oli nendel, kes jätkasid, palju võimalusi end Lääne ülikoolides täiendada: 1990-ndate esimesel poolel olid selleks avarad võimalused. Kiiret verevahetust soodustas kateedrite töötajate suhteliselt kõrge vanus üleminekuaja alguseks (Vetik 2002a).

Teiseks, 1988. aasta lõpuks asutatud Eesti Teaduste Akadeemia filosoofia, sotsioloogia ja õiguse instituudis jätkas tööd EKP-le sisepoliitika analüüse koostanud nn sotsiaalsete uuringute tööühm (juhatas akadeemik Andrus Pork), millega liitusid ka uued inimesed, nagu Rein Ruutsoo. Selle kõrval loodi Moskvast saabunud NSV Liidu Teaduste Akadeemia välissuhtlust juhtinud ja diplomaadi

kogemusega Peeter Varese (oli instituudi asedirektor) eestvedamisel rahvusvaheliste suhete töörühm, mis pandi kokku endistest Nõukogude diplomaatidest (Oleg Samorodni, Ralf Mikenberg) ja KGB vastuluureohvitseridest (G. Tihhonov, Aare Raid). Mõned nende teadusrühmade liikmed liikusid ajapikku ülikoolidesse, aidates kaasa poliitika, valitsemise ja rahvusvaheliste suhete uuringute arengule.

Kolmandaks aitasid arengule kaasa abiprogrammid ja inimesed Läänest. Tartu Ülikoolis vahendas Rein Taagepera läänelikku poliitikateadust ja inimesi, kaasates nii väliseestlasi (Vello Pettai), Eestis asuvaid välismaalasi (Wolfgang Drechsler) kui ka ümberõppivaid kodumaa inimesi (Raivo Vetik, Rein Toomla). Üldine sotsiaalteaduste õppekava alustas 1992, spetsialiseeritud politoloogia ja halduse õppekavad 1995. Tallinnas avasid pedagoogika- ja tehnikaülikool koostöös Manchesteri Ülikooli ja Galway Kolledžiga Euroopa Liidu Tempuse programmi raames 1994. aastal haldusjuhtimise õppekavad (Georg Sootla, Sulev Mäeltsemees, Anu Toots), mis hiljem kummaski ülikoolis eristusid. Sootla eestvedamisel korraldati 1990–1992 laiahaardelisi politoloogiakooale, mille kaudu vahendati Lääne riigiteadlaste pädevust kogu endise NSVL-i aladele.

Taasiseseisvusajal arenevad Eesti riigiteadused lõpuks enam-vähem terviklikult välja. Ajalise läheduse ja autorite seotuse tõttu käsitleme taasiseseisvusaja akadeemilist arengut kokkuvõtlikult, käsitledes esmalt institutsioonilist arengut ning seejärel tänapäeva tööjaotust ja sisulisi rõhuasetusi. Institutsioonilises arengus võib eristada kolme põhijärku.

1990-ndatel toimus teede otsimine, mis tõi kaasa järkjärgulise koondumise kolme suurema ülikooli ümber, kus riigiteadused asuvad tänapäevani: Tallinna Ülikool (TLÜ), Tartu Ülikool (TÜ) ja Tallinna Tehnikaülikool (TTÜ). Algul olid sotsiaalteadused veel sisemiselt vähe eristunud ning ülikoolid tegelesid väga paljude teemadega, samuti võisid poliitika- ja valitsemisteadused samas ülikoolis olla killustunud mitme üksuse vahel. Tollal tekkis õppekavasid ka erakõrgkoolides, eriti rahvusvaheliste suhete osas, ent neid iseloomustasid kvaliteediprobleemid ja jätkusuutlikkust ei tekkinud.

Selge arengu aeg oli 1990-ndate teisest poolest 2010-ndate alguseni. Kasvas üliõpilaste ja õppekavade arv, toimusid spetsialiseerumine ja stabiliseerumine ning kindlustati kvaliteet. Tavapäraseks muutus osalus rahvusvahelistes erialateadusühendustes. Samuti loodi erialaajakirjad (sh tänapäevani ilmuvad Halduskultuur, *Acta Politica Estica*, *Trames* ja *Studies of Transition States and Societies*) ja väljaandesarjad (*Politica*) ning ilmusid mõned eestikeelsed erialakäsitlused (sh põhiõpik Kalev, Toots 2011). Riigiteaduste õppejõudude ja teaduritena asus tööle üha enam neid, kes olid saanud erialahariduse kodu- või välismaal.

2010-ndate esimesest poolest hakkasid riigiteadustele mõju avaldama ülikoolide suurem riiklik suunamine ja uue rahastamismudeliga kaasnev eelarvekitsikus, samuti ingliskeelsust ja ajakirjades avaldamist eelistav kvaliteedihindamine. Eestikeelsete õppekavade ja üliõpilaste arv on vähenenud, avatud on hulk inglisis-

keelseid õppekavasid. Iga ülikooli põhilised rõhuasetused on säilinud ja pigem konsolideerunud.

Tänapäevaks on see valdkond TTÜ-s küllalt hästi profileeritud Ragnar Nurkse avaliku halduse ja innovatsiooni instituudiks (avati 2013) ja TÜ-s Johan Skytte poliitikauuringute instituudiks (avati 2016). Seevastu TLÜ riigiteadlased paigutati struktuurireformi käigus ühiskonnateaduste instituuti, kus neil puudub nii sisemine autonoomia kui ka väline nähtavus. Kõigi ülikoolide riigiteadlased on rahvusvaheliselt hästi võrgustunud, eriti Euroopa poliitika ja valitsemise erialaühendustes (ECPR, EISA, EGPA, NISPAcee jt), küllalt paljud riigiteadlased on liikunud akadeemilisele tööle välisriikides, samas on Eesti ülikoolidesse tulnud hulk välisõppejõude. Väljaspool ülikoole tegutsevad ministeeriumide juures Rahvusvaheline Kaitseuuringute Keskus, mis hõlmab ka endist Eesti Välispoliitika Instituuti, samuti Eesti Diplomaatide Kool.

Sisurõhuasetuseks on TLÜ-s poliitika ja valitsemise koostoime, eeskätt avaliku poliitika ja poliitikasotsioloogia võtmes (vt täpsemalt Kalev jt 2020 siinses numbris). TTÜ rõhuasetused on tehnoloogia valitsemine ning avalik haldus ja innovatsioon. TÜ rõhuasetused on võrdlev poliitika ning klassikaline rahvusvaheliste suhete ja Euroopa Liidu uurimine. Igal perioodil on ka täpsemad tööliinid, mis sageli sõltuvad rahastatud projektidest, õppekavadest, akadeemiliste töötajate huvidest jne. Samas on näiteks TLÜ määratlenud kolm järjepidevat tööliini: kodakondsus, ränne, lõimumine ja demokraatia kvaliteet (politoloogia), riigi ja kohaliku valitsemise institutsioonide korraldus ja disain (valitsemisteadused) ning üleilmastumise, hargmaistumise, julgeoleku ja demokraatia seosed (rahvusvahelised suhted), TÜ-s on olnud olulisel kohal valimiste, EL-i ja Venemaa uuringud jne. Selle kohta saab täpsemalt lugeda valdkonnaülevaadetest (Randma 2000, Vetik 2002a, Vetik, Avikson 2002; Kalev jt 2008, Pettai 2011).

Akadeemilises mõttes on riigiteadused tänapäevaks Eestis juurdunud. Samas on arenguruumi omamaisesse riigimõttesse panustamises, erialateadmiste praktilises rakendamises ja eriti ühiskondlikus mõistmises. Igas nimetatud lõigus on üksjagu tööd ära tehtud, ent kogu valdkonna potentsiaali ei ole veel rakendatud.

Riigiteadlaste panusena riigimõttesse võib käsitada teemakäsitlusi, mis on ilmunud nii eestikeelsetes teadusajakirjades kui ka meedias. On avaldatud ka mõned raamatud (näiteks Vetik 2012) ja varasemal ajal lisaks esseekogumikud (näiteks Taagepera 1995, 2001, Vetik 2002b, 2002c, 2007). Väga üldistatult on rõhuasetus sageli läbimõeldusel, avatusel ja vastastikusel mõistmisel ühiskonnas ja poliitikas. Leidub ka riikluse riigiteaduslikku käsitlemist, seda nii tõlkeramaatute (Dunleavy, O'Leary 1995, Fukuyama 2006) kui ka omaloomingu (nt Varrak 2001, Kalev 2009, Kalev jt 2015, siinne erinumber) kaudu. Eesti riikluse riigiteaduslikku mõtestamist võiks olla rohkem, ent see pole päris olematu (nt Kalev Roosmaa 2012).

Lisaks hakati 2018. a välja andma Tallinna Ülikooli Kirjastuse erialaste tõlkeramaatute sarja *Bibliotheca Politica*, mis vahendab eesti keele- ja teadmisruumi ajakohast riigiteadusmõtet. Samas võiks esseistikasse lisanduda näiteks riigi-

aparaadi rolli ja struktuuri, valitsemiseesmärkide, -viiside ja -vahendite mõtestamine. Samuti oleks kasu laiahaardelisematest ja pikema ajamõõtme käsitlustest. Mahukama panuse üks tõkkeid on olnud akadeemiliste töötajate hindamise raamistik, mis sellist panust ei väärtusta.

Erialateadmiste praktilises rakenduses on tõenäoliselt kõige olulisem nüüdseks juba tuhandete vilistlaste panus Eesti elu korraldamisse väga erinevates tegevuslõikudes. Samuti saab välja tuua riigiteadlaste tööd arvukate riiklike arengukavade koostamisel ja nende alusanalüüsid alates kodanikuühiskonnast ja lõimumisest kuni siseturvalisuse või omavalitsusreformini. Aastate jooksul on uurimisprojektide, tellimuslepingute, nõustamise ja koolituste kaudu loodud riigiparaadile hulk teadmust. Teatud määral on olnud ka riigiteadlaste liikumist ülikooli ja avaliku sektori tippjuhtkonna vahel (Eiki Berg, Leif Kalev, Priit Suve). Samas on paljud tellimused üsna tehnilised, laiema arengu kavandamise, avaliku poliitika kujundamise ja avaliku sektori korraldamise teadmuspotentsiaal on jäänud alakasutatuks. Siinne panus sõltub suuresti riigivõimu strateegilise ning teadmispõhise poliitika kujundamise ja valitsemise võimekusest.

Ühiskondlik mõistmine areneb ehk kõige vaevalisemalt. Riigiteadlased küll kirjutavad ja esinevad meedias ning eriti poliitikateadlased on teinud hulgaliselt valimisblogisid ja -masinaid. Oma mõju on ka õpikutel, raamatutel jt akadeemilisematel allikatel. Samas on ühiskonnaõpetus koolis väga kokkusurutud, nii et isiklik kokkupuude jääb väheseks, keskealistel ja vanematel inimestel puudub aga seegi. Lisaks puudub populaarteaduslik poliitikaajakiri, sellealased katsetused (Poliitika, Aja Pulss) vaibusid juba 1990-ndate alguses. Meedia vahendab pigem värvikat ja vastuolulist, erihuve ja poliitkonkurentsi rõhutavat sisu. See on vaid osa riigiteaduste teemadest ja eriti võimalikust panusest riigimõttesse. Võib öelda, et avalikkus alles tutvub selle valdkonnaga (vt Tarand 2006, Kalev 2011).

## 7. LÕPETUSEKS

Eesti riik ja riigimõte on suuresti kujunenud 20. sajandil koos omariikluse väljaarenemisega. Merkellik-herderlikku kultuurirahvuslust täiendavad õige pea loomuõiguse ja rahvaste enesemääramise ideed, mis moodustavad Eesti riigimõtte püsivara. Kui sajandi esimest poolt iseloomustab revolutsioonide ajal sotsiaaldemokraatia, kommunismi ja vaikival ajastul ka etatismi oluline mõju, ei kandu see edasi Nõukogude aja järgsesse uude riigimõttesse, viimast iseloomustavad pigem liberalism ja uusparempoolsus.

Meie riigimõte on 20. sajandi alguskümnenditel pigem ühiskondlik kui teaduslik. Asjakohast fookust otsides põimuvad avalik väitlus ja reformiettepanekud teaduslikumate tekstidega. Sajandi esimesel poolel toimub murrang kultuurirahvusluse arengus, luues pinnase rahvusriikluse ideestikule. Omariikluse teadusliku refleksiooni võime kasvab sõdadevahelisel iseseisvusajal tänu riigiteaduse naaberteadustele, nagu õigus-, majandus- ja maateadus. Viimaste varjus hakkavad

tekkima ka riigiteaduse alged, ent need arengusuunad pöörab tagasi Nõukogude periood. Eraldi teadusharuna juurduvad riigiteadused Eestis alles taasiseseisvusajal, selle teise suure murranguga jõuab meie kultuuriruum lõpuks omariikluse analüütilise refleksiooni tasandile. Mõistagi toimub teadusuurimuse kõrval endiselt ka laiem ühiskondlik ja poliitiline väitlus, kus riigiteaduste mõisted ja sõnavara on alles juurdumas.

Katkestuste tõttu ei saa me enne taasiseseisvumist rääkida Eesti riigiteaduste evolutsioonilisest ja kumuleeruvast arengust. Samas pole kohane kõnelda ka iga-suguste varasemate intellektuaalsete juurte puudumisest. Nii omariikluse õigustamine ja mõtestamine kui ka okupatsiooniaegne poliitfilosoofia ning valitsemiseks kasuliku teadmuse areng majandus- ja osalt õigusteaduskonnas tekitasid pinnase, millel sai targata läänelik riigiteadus. Samas on oluline eristada teadmiste pinnast ja marksistlik-leninistlikku loogikat, mille kohaselt olid teadmised relv poliitilises võitluses. Kuigi iga-sugustel teaduslikel teadmistel on poliitilisi kasutusvõimalusi, pole läänelike riigiteaduste rõhuasetus valitsemis- ega poliit tehnoloogial. Riigiteadus peab suutma mõtestada eri käsitlusi, mis on antud ajal ja kohas olulised, suhestada neid poliitika ja valitsemise praktikaga ning olema refleksiiivne ja edasi-arenev. See on konjunktuuri mõttes okkiline rada, ent võimaldab anda oma panuse vaba ja demokraatliku riikluse taastootmisse.

Läänelikud poliitika- ja valitsemisteadus kujunevad välja alles taasiseseisvusaja kahel esimesel kümnendil 20. sajandi lõpus ja 21. sajandi alguses. Kui aastatel 1990–1995 võime rääkida suurest hulgast rahvusvahelistest abiprogrammidest ja projektidest ning järgmisel viiel aastal arvestatavast riiklikust toetusest, iseloomustab 2000. aastaid suuresti isevooluline areng vastavalt ülikoolide võimalustele ning õppejõudude olemasolule ja juurdekasvule, 2010. aastaid ilmestavad ka kärped, fookustumine ja niisistumine. Tänapäevaks on riigiteadused koondunud Eesti kolme suurde ülikooli – Tallinna Ülikool, Tartu Ülikool ja Tallinna Tehnikaülikool – ning neid võib pidada akadeemilises mõttes Eestis juurdunuks.

Riigiteaduste ühiskonnas omaksvõetuses ja praktilises kasutatavuses on üksjagu arenguruumi. 1940. aastal kirjutas hilisem Tartu Ülikooli rektor professor Edgar Kant Kjelleni raamatu „Riik kui eluvorm“ eestikeelses eessõnas: „Eesti raamatuturg pakub juba mitmesugustel aladel enam-vähem seda, mida nõuab meie kultuurilise tänapäeva tase ja arenemiskäigu senine tempo. Ometi tuleb tunnistada, et mõnel – pealegi väga olulisel – alal on jäänud lünki hoolimata sellest, et just neil aladel on vaja täita tungivaid vaimseid vajadusi. Üks selliseid – kindlasti tuntavaid – lünki meie areneval raamatulaual on olnud ja püsib siiani ühiskonna- ja majandusteadusliku kirjanduse vähesus ja ühekülsus.“ Kui majandusteaduses on tühimik nüüdseks päris korralikult täidetud, on ühiskonna, poliitika ja valitsemise teaduskäsitluse sisenemine eesti keele-, teadmus- ja kultuuriruumi laiemas mõttes alles pooleli.

Katkestused riigiteadustes tähendasid muu hulgas, et 1930-ndate Eesti arengusuunad ei jõudnud kinnistuda ning Nõukogude võimu doktriinid kehtestati just



lääneliku poliitikateaduse olulise arengu ja ümberkujunemise ajal. Kuigi nii pagulusest kui ka okupatsiooniaegse ühiskonna- ja juhtimisteaduse mõnest suunast tuli sisendeid, kujunesid Eesti riigiteadused selgepiirilisel väljaltaasiseseisvusajal. Nii on Eesti riigimõttes mänginud pikka aega tähtsat rolli lähiteadused, nagu õigus ja ajalugu. Riigiteaduste jaoks on olnud küllalt oluline neist eristumine, mis on teadusharu arengu alguses loomulik, ent jätab kõrvale teatud võimalused. Muu hulgas on suhteliselt tagasihoidlik olnud riigiteaduste roll Eesti riikluse olulise ressursina. Ka teadlaskonnal on vaja seda rolli mõtestada, eriti rakenduslikkuse ja normatiivsuse mõistes.

Rakenduslikkus on nüüdse aja retoorikas tugevalt esiplaanil. Riigi- ja eriti poliitikateaduste puhul on see vastuoluline. Kui arengu kavandamisel, avaliku poliitika ja avaliku sektori struktuuri kujundamisel, juhtimisel jm valitsemisrakendustes on ekspertiisi pakkumine arusaadav, siis eeldatavasti vaid vähesed tahaksid näha riigivõimu teenistuses olevat ühekülgset poliititehnoloogiat ning ka ärilisele poliititehnoloogiale on avalik vastukaja vähemalt Cambridge Analytica juhtumi valguses olnud negatiivne. Nii on lihtsakoeline kasutatava tehnoloogia rõhuasetus eriti poliitikateaduses eksitee, pigem on praktiliselt kasulik rakendus eri käsitluste tutvustamine, mitmekesisuse teadvustamine ja koostoimeoskuste arendamine. Kodanike ja poliitikaosaliste harimine haakub ühiskonnateaduste tsiviliseeriva rolliga Durkheimi võtmes, tänapäevasemalt ka refleksiivsuse suurendamisega Habermasi võtmes.

Tsiviliseeriv roll tähendab aga eesmäärke, mille poole püüeldakse, teisisõnu normatiivsust. Sama lugu on ka riigimõttega, sest väikerahva ja -riigi säilimine ja areng vajavad tavapärasest suuremat panust. Nii võiks Eesti riigiteaduste üks praktilisi rolle olla omariikluse toetamine ja kodanike võimestamine. See on vastuoluline, eriti arvestades, et viimastel kümnenditel on ühiskonnateadustes normatiivsust pigem püütud vältida. Samas on see tõenäoliselt vähemalt teatud mõttes olnud silmade kinnipigistamine, nagu viitab küllalt ulatuslik konservatiivne kriitika ülikoolide vaikumise ideologiseerituse suhtes. Ükski uurimus ega arutelu pole läheteohtadest vaba, selles mõttes ei ole normatiivsusest pääsu. Samas on võimalik olla mitmekülgsem, tasakaalustatum ja refleksiivsem, ent ka selleks tuleb normatiividega tegeleda. Omariiklust toetavad riigiteadused peavad suutma end väga hästi sisemiselt tasakaalustada, et mitte maanduda lihtsakoelises propagandas või poliititehnoloogias.

Tasakaalu leidmisel saab abiks olla riigimõtte ja -teaduste senise arengu kogemus ise. Oma riigiga kaasneb loomulik nõudlus riigimõtte ja riikluse õigustamise järele, siinkohal pakuvad hulga kogemusi ja pidepunkte lähiteadused, eriti õigusteadus ja ajalugu. Samas teeb Nõukogude ühiskonnateaduste kogemus selgeks, kui triviaalseks muutub võimu suuniste järgi võnkuv „õige“ ja „kasulik“ teadmine ning parem pole lugu ka teadmise kui relvaga võimukandja kasutuses. Et olla sisukas, peab riigiteadus olema riigivõimu otsesest kontrollist piisavalt sõltumatu. Konstruktiivse panuse ning sõltumatuse ja mitmekesisuse ühitamine on Eesti riigiteaduste arengu üks võtmeküsimusi.



VIITEALLIKAD

- Ajakiri Acta Politica Estica. Võrgulehel <http://www.tlu.ee/?LangID=1&CatID=4616&ArtID=5505&action=article> (24.08.2020)
- Ajakiri Halduskultuur/Administrative Culture. Võrgulehel <http://halduskultuur.eu/> (24.08.2020)
- Ajakiri Studies of Transition States and Societies. Võrgulehel <http://www.tlu.ee/stss/> (24.08.2020)
- Ajakiri Trames. Võrgulehel <http://www.kirj.ee/12470/> (24.08.2020)
- Auling, Raimond 1955. Аулинг, Р. Ю. 1955. *Создание и развитие советского государства в Эстонии*. Москва: Наука.
- Aun, Karl 1951. *Der völkerrechtliche Schutz nationaler Minderheiten: in Estland von 1917 bis 1940*. Hamburg: Hansischer Gildenverlag/Joachim Heitmann & Co.
- Aun, Karl 1980. *A Critique of the "Nation-State"*. Waterloo: Wilfried Laurier University Press.
- Aun, Karl 1982. *The 1917 Revolutions and the Idea of the State in Estonia*. Köln, Wien: Böhlau.
- Aun, Karl 1989. „Rahvusriigi“ kriitika (tlk Ene-Reet Soovik). *Akadeemia*, 8, 1626–45; 9, 1853–68.
- Blum, Rem 1969. *Sotsiaalse revolutsiooni teooria*. Tallinn: Eesti Raamat.
- Coudenhove-Kalergi, Richard Nikolaus 1940 [1937]. *Totaalne riik – totaalne inimene*. Tallinn: Tallinna Eesti Kirjastus-Ühisus.
- Dunleavy, Patrick; O’Leary, Brendan 1995 [1992]. *Riigiteooriad: liberaalse demokraatia poliitika*. Tallinn: Külim/Eesti Haldusjuhtimise Instituut.
- Eenpalu, Kaarel 1918. *Õiguslik riik*. Tartu: Postimees.
- Fukuyama, Francis 2006 [2004]. *Riikluse ehitamine: valitsemine ja maailmakord 21. sajandil*. Tallinn: Tänapäev.
- Grabbi, Hellar; Illiste, Ivo; Linnuste, Vahur (koost, toim); Tõnus, Peeter (projj) 2000. *Vaba Eesti tähistel: valimik tsensuurivaba eesti mõttelugu aastaist 1948-1964*. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus.
- Graf, Mati 1993. *Eesti rahvusriik. Ideed ja lahendused: ärkamisajast Eesti Vabariigi sünnini*. Tallinn: Mati Graf/Tallinna Raamatutrükikoda.
- Gräzin, Igor 1983. *Anglo-ameerika õigusfilosoofiast*. Tallinn: Eesti Raamat.
- Gräzin, Igor (koost) 1987a. *Lugemik poliitiliste õpetuste ajaloost. 1. osa., Antiikaeg*. Tartu: Tartu Riiklik Ülikool.
- Gräzin, Igor (koost) 1987b. *Lugemik poliitiliste õpetuste ajaloost. 2. osa, Varakodanlikud õpetused*. Tartu: Tartu Riiklik Ülikool.

- Gräzin, Igor (koost) 1987c. *Vene poliitilis-juriidilise mõtte ajalugu: materjale poliitilis-juriidilise mõtte ajaloo õppimiseks õigusteaduskonna üliõpilastele*. Tartu: Tartu Riiklik Ülikool.
- Gräzin, Igor (koost) 1987d. *Vene revolutsiooniline demokraatia : materjale poliitilis-juriidilise mõtte ajaloo õpetamiseks õigusteaduskonna üliõpilastele*. Tartu: Tartu Riiklik Ülikool.
- Hearnshaw, Fossey John Cobb; Cole, George Douglas Howard 1932. *Sissejuhatus politikasse I*. Tartu: Eesti Kirjanduse Selts.
- Jegorov, Juri 1966. Егоров, Юрий Андреевич. *Вопросы истории государства и права Эстонской ССР до Октябрьской революции*. Tartu : Тартуский государственный университет.
- Jegorov, Juri 1981. Егоров, Юрий Андреевич. *История государства и права Эстонской ССР: дооктябрьский период (XIII век – октябрь 1917 г.)*. Учебник для студентов юридического факультета Тартуского государственного университета. Таллинн: Валгус.
- Kalev, Leif 2009. Tugeva riikluse vaimsed alused. Eesti riigiidentiteet euroopaliku riigiehituse valguses. – *Acta Politica Estica* 3, 7–27. Võrgulehel <http://publications.tlu.ee/index.php/actapoliticaestica/article/view/30/28> (4.08.2020)
- Kalev, Leif 2011. Eesti riik ja riigiteadus. Postimees Online, 24.02.2011. Võrgulehel <http://poliitika.postimees.ee/393425/leif-kalev-eesti-riik-ja-riigiteadus/> (24.10.2020)
- Kalev, Leif; Roosmaa, Liana 2012. Riikluse ülesehitamine. Lk 25-66 kogumikus Vetik, Raivo (koost) *Eesti poliitika ja valitsemine 1991-2011*. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus.
- Kalev, Leif; Jakobson, Mari-Liis; Sillaste, Maarja; Soiver, Viola; Sootla, Georg 2008. Privately Funded Public Servants? Public Administration Higher Education in Estonia. Lk 107-151 kogumikus Jenei, György; Mike, Károly (toim). *The Road from Bologna Public Administration and Public Policy Degree Programs in Europe*. Bratislava: NISPAcee Press.
- Kalev, Leif; Toots, Anu (toim) 2011, Jakobson, Mari-Liis ; Kalev, Leif; Lumi, Ott; Ruutsoo, Rein; Saarts, Tõnis; Sootla, Georg; Toots, Anu; Vetik, Raivo. *Poliitika ja valitsemise alused. Kõrgkooliõpik*. Tallinn: Maurus/Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituut.
- Kalev, Leif; Vetik, Raivo; Jakobson, Mari-Liis 2015. Metodoloogiline rahvusriiklus ja selle kriitika. *Acta Politica Estica*, 6, 20-36.
- Kalev, Leif; Sootla, Georg; Vetik, Raivo 2020. Riigiteaduste veerandsajand Tallinna Ülikoolis. *Acta Politica Estica*, 11.
- Kant, Edgar 1940. Eessõna. Lk 7-11 teoses Kjellen, Rudolf. *Riik kui eluvorm*. Tallinn: Kultuurkoondis.

- Karjahärm, Toomas; Sirk, Väino 1997. *Eesti haritlaskonna kujunemine ja ideed 1850–1917*. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus.
- Karjahärm, Toomas; Sirk, Väino 2001. *Vaim ja võim. Eesti haritlaskond 1917–1940*. Tallinn: Argo.
- Karjahärm, Toomas; Sirk, Väino 2007. *Kohanemine ja vastupanu. Eesti haritlaskond 1940–1987*. Tallinn: Argo.
- Kaskla, Edgar 2007. *California Politics: The Fault Lines of Power*. London, Beverly Hills: Sage Publications.
- Ketšekjan, Stepan 1946. *Üldine riigi ja õiguse ajalugu. 1. vihk*. Tartu: Teaduslik Kirjandus.
- Kiris, Advig, Truuväli, Eerik-Juhan, Vihalem, Paul 1971a. *Riigi ja õiguse teooria. 1. osa*. Tartu: Tartu Riiklik Ülikool.
- Kiris, Advig, Truuväli, Eerik-Juhan, Vihalem, Paul 1971b. *Riigi ja õiguse teooria. 2. osa*. Tartu: Tartu Riiklik Ülikool.
- Kiris, Advig, Truuväli, Eerik-Juhan, Vihalem, Paul 1975c. *Riigi ja õiguse teooria. 3. osa*. Tartu: Tartu Riiklik Ülikool.
- Kjellen, Rudolf 1940. *Riik kui eluvorm*. Tallinn: Kultuurkoondis.
- Laaman, Eduard 1934. *Erakonnad Eestis*. Tartu: Eesti Kirjanduse Selts.
- Laaman, Eduard 2010. *Iseseisvuse tunnid* (koost Hando Runnel). Tartu: Ilmamaa.
- Loone, Eero 1983. *Ühiskondlik-majanduslike formatsioonide teooria*. Tallinn: Eesti Raamat.
- Loone, Eero 1989. *Sissejuhatus materialistlikusse ühiskonnafilosoofiasse*. Tallinn: Eesti Raamat.
- Loone, Eero 1992. *Soviet Marxism and Analytical Philosophies of History*. London, New York: Verso.
- Leppik, Lea; Luts-Sootak, Marju; Siimets-Gross, Hesi 2019. Nikolai Maim Eesti rahvusülikooli õigusteaduskonna alusepanija ja teadlasena. *Riigikogu Toimetised*, 40, 151–161
- Ljunglund, Leonard; Ronblom, Hans-Krister; Lindstrom, Richard 1935. *Poliitilised peavoolud: konservatism, liberalism ja sotsialism*. Tartu: Eesti Kirjanduse Selts/G. Roht.
- Madisson, Eugen 1933. *Parlamentarism ja Eesti põhiseadus*. Tartu: Eesti Kirjanduse Selts.
- Maim, Nikolai 1911. Omavalitsuse edenemislugu Liivimaa mannermaal. *Kodaniku Käsiraamat I*, 101–139. Tartu: Postimees.
- Maim, Nikolai 1913. Liivimaa kohalik omavalitsus. *Kodaniku Käsiraamat II*, 68–133. Tartu: Postimees.

- Maim, Nikolai 1926. *Parlamentarismist Prantsuse restauratsiooni ajal. Acta et commentationes Universitatis Tartuensis (Dorpatensis) IX.I.* Tartu: Tartu Ülikool.
- Maim, Nikolai 1927. *Парламентаризм суверенное государство. Mit einem Referat: Der Parlamentarismus und der souveräne Staat. Acta et commentationes Universitatis Tartuensis (Dorpatensis) XIV.I.* Tartu: Tartu Ülikool; eestikeelne tõlge Parlamentarism ja suveräänne riik (saksakeelsest kokkuvõttest) Maim, Nikolai 2008. *Mundoloogia*, 164–198. Tartu: Ilmamaa.
- Maim, Nikolai 1929. *Parlamentarism ja fašism. Acta et commentationes Universitatis Tartuensis (Dorpatensis) XVII.* Tartu: Tartu Ülikool;
- Maim, Nikolai 1938. Eestimaa avaliku korra muutmise aktid Vene siseministeeriumi peavalitsuses 1916. ja 1917. a. *Vabaduse tulekul. Koguteos Eesti Maanõukogu 1917. aasta 15/28. nov. otsuse tähistamiseks, I*, 70–79. Tartu: Akadeemia; uustr Eesti maanõukogu otsused 1917 Maim Nikolai 2008. *Mundoloogia*, 113–128. Tartu: Ilmamaa.
- Maim, Nikolai 1932. *Völkerbund und Staat. Ein Beitrag zur Ausarbeitung eines allgemeinen öffentlichen Rechts. Acta et commentationes Universitatis Tartuensis (Dorpatensis) XXIV.2; XXVI.3.* Tartu: Tartu Ülikool.
- Maim, Nikolai 1946. *Weltwissenschaft immer noch die apokalyptischen Reiter?* Stuttgart-Botnang: Kulturaufbau-Verlag.
- Maim, Nikolai 1949. *Staat und Weltorganisation.* Stockholm: Apophoreta Tartuensia.
- Maim, Nikolai 1966. *Mundology Or World Science.* New York: Estonian Learned Society in North America.
- Maim, Nikolai 2008. *Mundoloogia.* Tartu: Ilmamaa.
- Miljan, Toivo 2004. *Historical Dictionary of Estonia.* Lanham, Oxford: The Scarecrow Press, Inc.
- Mill, John Stuart 1909. *Wabadusest.* Tõlkinud J. Kotlar. Tartu: J. Reewits'a kirjastus.
- Müür, Heiki 1971. *Rahvamajanduse planeerimine.* Tallinn: Valgus.
- Park, Andrus 2009. *End of an Empire? A Conceptualization of the Soviet Disintegration Crisis 1985-1991.* Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Parming, Tõnu 1975. *Collapse of Liberal Democracy and the Rise of Authoritarianism in Estonia.* London, Beverly Hills: Sage Publications.
- Parming, Tõnu; Järvesoo, Elmar 1978. *A Case Study of a Soviet Republic: The Estonian SSR.* Boulder: Westview Press.
- Pettai, Vello 2010. Political science in Estonia: advantages of being small. Lk 119-133 kogumikus Einfeld, Rainer, Pal, Leslie (toim). *Political Science in Central-East Europe: Diversity and Convergence.* Opladen: Barbara Budrich.

- Piip, Ants 1932. *Nüüdne maailmapoliitika ja Eesti: sissejuhatus politikasse II*. Tartu: Eesti Kirjanduse Selts.
- Pork, Andrus 1988. Tõde, vale ja ühiskonnateadlase eetika. *Horisont*, 15, 11-12.
- Pork, Andrus 1988 1990. History, Lying and Moral Responsibility. *History and Theory*, 29(3), 321-330.
- Publikatsiooniseeria *Politica* numbriloetelu. Võrgulehel <http://www.sh.ut.ee/yld/politica> (24.10.2020)
- Pullat, Raimo; Sergejev, V.; Siilivask, Karl; Silvet, E.; Šišov, Lev; Truuväli, Eerik-Juhan 1981. *Oktoobrirevolutsioonist arenenud sotsialismi põhiseaduseni Eestis*. Tallinn: Eesti Raamat.
- Päts, Konstantin 1907. *Maa-küsimus*. Tallinn: Koit/M. Sciffer.
- Randma, Tiina 2000. Public Administration Education: Estonia. Lk 81-118 kogumikus Verheijen, Tony; Nemeč, Juraj (toim). *Building Higher Education Programmes in Public Administration in Central and Eastern European Countries*. Bratislava: NISPAcee Press.
- Riismandel, Väino 2009. Professor Nikolai Maimi elu ja tegevus. Lk 199-206 kogumikus Mägi, Vahur; Valmas, Anne (koost). *Eesti teadlased paguluses*. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus.
- Rosental, Mark Moissejevitš, Judin, Pavel 1946 (toim). *Lühike filosoofiline leksikon* (tlk Rudolf Kulpa, Leo Anvelt). Tartu: Teaduslik Kirjandus/Tartu Kommunist).
- Runnel, Hando (koost) 1998. *Jüri Vilms mälestustes*. Tartu: Ilmamaa.
- Schneider, Heinrich (koost) 1959. *Rahvasaadiku käsiraamat*. Tallinn: Eesti Riiklik Kirjastus.
- Schneider, Heinrich 1965. *Ühiskondlik kontroll Eesti NSV-s*. Tallinn: Eesti Raamat.
- Schneider, Heinrich (toim) 1997. *Taasvabanenud Eesti põhiseaduse eellugu*. Tartu: Juura.
- Schneider, Heinrich 2005. *Taasiseseisvunud Eesti riigi- ja õigusteooria probleeme* (koost Allman, Arno). Tallinn: EBS Print.
- Schneider, Heinrich; Rjanžin, Valentin; Aule, Aleksander 1958. *Eesti NSV külade töörahva saadikute nõukogud*. Tallinn: Eesti Riiklik Kirjastus.
- Schneider Heinrich; Sildmäe, Ilo 1971. *Rahvasaadiku käsiraamat*. Tallinn: Eesti Raamat.
- Šeršenevitš, Gabriel 1910. *Riik ja õigus* (tlk Lui Olesk). Tallinn: Tallinna Eesti Kirjastuse-ühisus.
- 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.

- Stenius, Henrik, Lakaniemi, Ilkka, Rotkirch, Anna 1995 (toim). *Liberalism – Seminars on Historical and Political Keywords in Europe*. Helsinki: Renvall Institute.
- Stoker, Gerry 2006. *Why Politics Matters. Making Democracy Work*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Stoker, Gerry; Peters, B. Guy (toim) 2016. *The Relevance of Political Science*. London, New York: Palgrave Macmillan.
- Strauss, Kristin 2008. Maailmakodanik. Lk 7-17 kogumikus Nikolai Maim. *Mundoloogia* (koost Kristin Strauss). Tartu: Ilmamaa.
- Taagepera, Rein 1995. *Homme ma nägin Eestimaad*. Tallinn: Eesti Foorum/AS Arhitektuuribüroo Ignar Fjuk.
- Taagepera, Rein 2001. *Võta võim!* Tallinn: K-Kirjastus.
- Tallinna Tehnikaülikooli majandusteaduskonna Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut. Võrgulehel <https://www.ttu.ee/instituut/ragnar-nurkse-innovatsiooni-ja-valitsemise-instituut/instituut-7/> (12.08.2019)
- Tallinna Tehnikaülikooli majandusteaduskonna rahvusvaheliste suhete instituut. Võrgulehel <http://www.ttu.ee/majandusteaduskond/teaduskonnast/struktuur/rahvusvaheliste-suhete-instituut-ts/> (12.08.2019)
- Tallinna Tehnikaülikooli sotsiaalteaduskonna avaliku halduse instituut. Võrgulehel <http://www.ttu.ee/avaliku-halduse-instituut/avaleht/> (1.03.2012)
- Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituut. Võrgulehel <http://www.ttu.ee/riigiteadused;> <http://riigiteadused.ttu.ee/> (1.03.2012)
- Tallinna Ülikooli ühiskonnateaduste instituudi riigiteaduste akadeemiline suund. Võrgulehel <https://www.ttu.ee/yti/instituudist/akadeemilised-suunad-ja-keskused#riigiteadused> (12.08.2019)
- Tallinna Ülikooli ühiskonnateaduste instituudi rahvusvaheliste suhete ja tuleviku-uuringute akadeemiline suund. Võrgulehel <https://www.ttu.ee/yti/instituudist/akadeemilised-suunad-ja-keskused#rahvusvahelised-suhted-ja-tuleviku-uuringud> (12.08.2019)
- Tarand, Kaarel 2006. Haldusjuhtimine, tähtsaim kunstide seas. *Sirp*, 7.07.2006 (nr 24/3118). Võrgulehel [http://www.sirp.ee/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3537:haldusjuhtimine-t-hitsaim-kunstide-seas&catid=9:sotsiaalia&Itemid=13&issue=3118](http://www.sirp.ee/index.php?option=com_content&view=article&id=3537:haldusjuhtimine-t-hitsaim-kunstide-seas&catid=9:sotsiaalia&Itemid=13&issue=3118) (24.10.2020)
- Tartu Ülikooli Johan Skytte poliitikauuringute instituut. Võrguleht <https://skytte.ut.ee/et/instituudist-9> (12.08.2019)
- Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna riigiteaduste instituut. Võrgulehel <http://www.sh.ut.ee/RTI> (1.03.2012)

- Toomla, Rein 1990 (koost, toim) 1990. *Tekste poliitikateaduse klassikast*. Tartu: Tartu Ülikool.
- Tõnisson, Ilmar 1997. *Emajõe ääres* (koost Runnel, Hando). Tartu: Ilmamaa.
- Vaabel, Juhan 1995. *Eesti riigi-maksundusõiguse põhiprobleeme*. Tartu: Hansapank.
- Vares, Peeter 1991. Poliitikast ja politoloogias, *Proceedings of the Estonian Academy of Sciences*, 3, 210.
- Varrak, Toomas 2001. *Poliitika- ja riigiteadus*. Tallinn: Külim.
- Vetik, Raivo 2002a. Political Science. Lk 246-257 kogumikus Kaase, Max; Sparschuh, Vera; Wenninger, Agnieszka (toim). *Three Social Science Disciplines in Central and Eastern Europe: Handbook on Economics, Political Science and Sociology*. Berlin: GESIS.
- Vetik, Raivo (toim) 2002b. *Kaks Eestit: Artiklite, ettekannete ja analüüside kogumik*. Tallinn: TPÜ Kirjastus.
- Vetik, Raivo 2002c. *Küsimised Eesti kohta*. Tallinn: TPÜ Kirjastus
- Vetik, Raivo 2007. *Kahe vabaduse piiril*. Tallinn: K Print.
- Vetik, Raivo; Avikson, Annika 2002. Political Science in Estonia. Lk 99-127 kogumikus Klingemann, Hans-Dieter; Kulesza, Eva; Legutke, Annete (toim). *The State of Political Science in Central and Eastern Europe*. Berlin: edition sigma.
- Vetik, Raivo (koost) 2012. *Eesti poliitika ja valitsemine 1991-2011*. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus.
- Vihalem, Paul 1960a. *Eesti kodanlus imperialistide teenistuses (1917-1920)*. Tallinn: Eesti Riiklik Kirjastus.
- Vihalem, Paul 1960b. *Riigi mõiste*. Tartu: Tartu Riiklik Ülikool.
- Vihalem, Paul 1961. *Riigi põhifunktsioonid*. Tartu: Tartu Riiklik Ülikool.
- Vihalem, Paul 1963. *Eesti kodanluse üleminek saksa fašismi teenistusse*. Tartu: Tartu Riiklik Ülikool.
- Vihalem, Paul 1971. *Eesti kodanluse üleminek saksa fašismi teenistusse*. Tallinn: Eesti Raamat.

# RIIGITEADUSTE VEERANDSAJAND TALLINNA ÜLIKOOLIS

Leif Kalev, Georg Sootla, Raivo Vetik

## 1. SISSEJUHATUS

Järgnev artikkel tutvustab Tallinna Ülikooli riigiteaduste arengutähtsusi, -kontekste ja panust. Lisaks juubelile on selleks veel kaks kaalutlust. Esiteks on riigiteadused Eestis suhteliselt noor õppe- ja teadusharu, mille kohta on seni avaldatud mõned üldülevaated. Täpsem vaade ühe institutsiooni tegevusele täiendab ülevaateavet süvendatuma arusaamaga, kuidas riigiteaduste arendamine on Eesti ühes ülikoolis välja näinud.

Teiseks on veerandsajand selline aeg, kus suuline mälu hakkab tasapisi hõredamaks jääma. Algusaegade eestvedajad on küll veel valdavalt tegusad, ent paljude uute riigiteaduste õppejõudude ja teadustöötajate jaoks on suur osa varasemast juba küllalt kauge ajalugu. Kogemuse kirjapanek ja laiemas kontekstis mõtestamine säilitab organisatsioonilist mälu ning aitab kaasa ühisidentiteedile. Ehk on sinne tänastele ja homsetele riigiteadlastele abiks oma rolli mõtestamisel ning kujundamisel.

Meie lähenemine on induktiivne. Kõigepealt anname ülevaate arengutähtsustest ja periodiseerime. Kus pole eraldi viidatud, on allikana kasutatud riigiteaduste aastaülevaateid ja sisematerjale. Seejärel vaatleme Tallinna Ülikooli riigiteaduste akadeemilist profiili ja jalajälge ning paigutame need piirkondlikus ja laiemas erialaarengute nüüdisruumis. Lõpetuseks arutame, mida senine kogemus on selgeks teinud või viidanud.

Järgnev on Tallinna Ülikooli riigiteaduste kogemus, ent loodame, et ka teiste ülikoolide ning valdkondade inimesed leiavad siit pidepunkte oma arengu mõtestamisel. Samuti loodame, et meie vilistlased leiavad siit nii mõnevõrra äratundmisrõõmu kui loodetavasti rohkemgi edasimõtlemise ainet.

## 2. KESKSED ARENGUTÄHTSUSED

Riigiteadused arenesid Eestis iseseisva õppe- ja teadusharuna välja taasiseseisvumisaaja algul. Kuigi varasemast võime leida teatud aluspinnast, nagu näitab sinise numbriga



Eesti riigiteaduste kujunemist näitav artikkel (Kalev, Ruutsoo 2020), arenes täiemahuline läänelikus võtmes riigiteaduste õpetamine ja uurimine välja 1990.-te keskel. Nii oli ka Tallinna Ülikoolis.

Kokkuvõtlikult võib riigiteaduste senise arengu Tallinna Ülikoolis jagada kolme järku.

- Algusaastad 1990.-te keskaigast 2000.-te keskaigani: teke ja esmaste tegevusliinide kujunemine;
- Tugevnemine 2000.-te keskaigast 2010.-te keskaigani: laienemine, süvenemine ja mitmekesistumine;
- Kahanemine 2010.-te keskaigast edasi: kärped ja ellujäämisvõimaluste otsing.

### 2.1. Algus

Tallinna Ülikooli riigiteaduste eelkäija oli Tallinna Pedagoogikaülikooli sotsiaalteooria kateeder, mis pakkus sissejuhatavaid aineid ühiskonna, poliitika ja majanduse osas. Seda ja enamikku järgneva kümnendi arendusi juhtis Georg Sootla. Haridusministeeriumi toetusel ja ühe esimese Kesk-Ida-Euroopa TEMPUSE projekti raames (1992-1995) Suurbritannia ja Iirimaa kogemuste alusel koostöös Manchesteri Linnaülikooliga (*Manchester Metropolitan University*) ja Tallinna Tehnikaülikooliga avati haldusjuhtimise bakalaureuseõppekava (tänapäevase nimega riigiteaduste bakalaureuseõppekava). See oli esimene selgelt riigiteaduste tasemeõppekava Eestis ning seda loome eriala alguseks Tallinna Ülikoolis.

Aastal 1993 asutati sotsiaalteaduskond, mille koosseisus paiknes sotsiaalteaduste osakond, sealhulgas politoloogia õppetool, samuti haldusjuhtimise õppekeskus. 1995 sai osakond esimese, politoloogia (hiljem avaliku poliitika) professori Georg Sootla, osakonnajuhatamise võttis üle Anu Toots. Koos sotsioloogia tasemeõppekava käivitumisega õppeaastast 1997/98 eraldusid sotsiaalteaduste osakonnast sotsioloogia ja demograafia õppetool, samas lisandus majanduse õppetool. 1998 nimetati osakond ümber riigiteaduste osakonnaks.

Kui esimestel aastatel võis küsimus olla selles, kui ulatuslikult on Tallinna kontekstis üleüldse võimalik riigiteadusi arendada, siis hiljemalt 1990.-te teisest poolest edasi oli arenguväljakutseteks institutsionaliseerumise ohjamine, rõhuasetuste kujundamine ja jätkusuutlikkuse eelduste loomine. Üsna varsti hakkas institutsionaliseerumist toetama vilistlaste, algusaastail ka edasijõudnumate üliõpilaste poolt loodava lisandväärtuse mõistmine tegevuskeskkonnas: haridusväljund rakendus noore riigi keskkonnas, kus oli suur vajadus kõrgema haridusega avaliku halduse ekspertide järgi, väga hästi.

Tallinna Tehnikaülikooliga ühine õppekava toimis kuni 2000. aastate alguseni, ent tulenevalt selle haldamise keerukusest toonases süsteemis jätkati seejärel eraldi. Tulenevalt õppekava angloameerika taustast oli see algusest peale nii avaliku juhtimise kui poliitikateadusliku taustaga. Esimesed bakalaureuse-

õppe üliõpilased lõpetasid 1998 ning aasta hiljem anti bakalaureuseõppekavale täisakrediteering.

Esimeste aastate teadus- ja arendustöö keskmes olid valitsemisstruktuuride disain ja poliitikakujundamine, samuti valitsuskabinetid ja avalik teenistus. Rahastus tuli nii Eesti Teadusfondist, NATO-lt, Pharelt, riigiasutuste otsetellimustena kui mujaltki. Avalik poliitika on püsinud tänaseni ühe olulise rõhuasetusena. 1997 korraldas osakond NISPAcee aastakonverentsi ja alates 2002 oli professor Sootla NISPA administratiivpoliitiliste uurimisrühma koordinaator, mille tulemusena sündisid Euroopa Liidu uute liikmesriikide uuringud-monograafiad (Temmes jt 2004, Peters jt 2006, Connaughton jt 2008).

Tulenevalt eriala noorusest, aitasid bakalaureusekursusi läbi viia edukad magistrandid ja magistrid nii Tallinna kui Tartu Ülikoolist. Teaduvõimekuse kriitilist massi sellisel baasil polnud just lihtne saavutada. Samas, Euroopa Liidu laienemise pragmaatika hakkas arenema tunduvalt alahoidlikuma profiili suunas, eriti pärast Santeri komisjoni juhtumit (Sootla, Kattai 2018). Seetõttu ei leidnud Eestis moodsad teemad nagu omavalitsuste radikaalne autonoomia, valitsemise debürokratiseerumine ja võrgustikele tuginemine vähemalt ametlikus Euroopas juba 2000.-te alguses entusiastlikku vastuvõttu (SIGMA 1998).

Arvestades kaasaegseid suundumusi, arendati poliitika- ja valitsemisteadusi algusest peale koos ja tervikuna. Seda kajastavad osakonna 1998 ja 2007 bakalaureuseõppekava nimemuutus, mõlemad riigiteadusteks. Uue millenniumi alguseks liitusid osakonnaga mitmed uued õppejõud, sh vilistlased, neist paljud liikusid mõne aastaga karjäärile kõrgetes riigiametites. Tänu noorele koosseisule olid riigiteadused paljudes uuendustes esirinnas. 1990.-te lõpus juurutati New Jersey ülikooliga koostöös programm, mis lõimis õppetöö erialapraktikaga. 2000. aastate alguses mindi üle veebipõhisele õppele (algul e-õppekeskkonnas *Learn Loop*), mis võimaldas juba 2003. aastal käivitada õppe ka TLÜ kolledžites.

Bakalaureuseõppekava käivitamisega samaaegselt töötas osakond välja magistriõppekava politoloogias ja haldusjuhtimises. 1996. aastal avatud õppekava lahutati 1999 kaheks eraldi õppekavaks: haldusjuhtimiseks ja politoloogiaks. Aastal 2001 anti haldusjuhtimise magistriõppekavale täis- ning politoloogiale tingimisi akrediteering. Peamiste puudujääkidenähtudeks toodi välja akadeemilise personali nappus ja õppekavade vähene erinevus.

Pärast seda suurendati järjekindlalt akadeemilist suutlikkust politoloogia valdkonnas. Kevadel 2001 sai Raivo Vetik võrdleva poliitika professoriks ja võrdleva poliitika õppetooli juhatajaks. Aastal 2002 toimunud rahvusvahelisel teadusevalvatsioonis hinnati osakonda hindega „hea” (4). Sügisel 2003 liitus poliitikateooria professor Rein Ruutsoo. Riigiteaduste teise keskse pikaajalise rõhuasetusena kerkis esile lõimumine, kodakondsus ning nendega seotud poliitika ja poliitikakujundamine, samuti kasvas poliitikateooria ja poliitikasotsioloogia kaal. Aastal 2004 anti politoloogia magistriõppekavale täisakrediteering, mis on püsinud ka edasistel kvaliteedihindamistel.

Teadus- ja arendustegevusest väärivad märkimist mitmikkodakondsuse ja noorte poliitilise aktiivsuse uurimine, mõlemas juhtisid riigiteadlased Eesti osalust Euroopa Liidu raamprogrammi projektides. Samuti osaleti juhtivas rollis loimumisstrateegiate kujundamises, loimumismonitooringutes, Eesti inimarengu aruande väljaandmisel jne.

Jätkus ka valitsemisteaduste areng. Haldusjuhtimise kõrval avati 2002. aastal praktikutele suunatud riigiteaduste magistriõppekava, mis sai 2004 täisakrediteeringu. Õppekava kujundamine arvestas tööturu nõudlust ametnike ümberkoolituse järele, eriti Euroopa Liiduga ühinemise tõttu, hiljem ka regionaalse ja kohaliku valitsemise arengutega seoses. 2002 avas riigiteaduste osakond koostöös Haapsalu Kolledžiga haldus- ja ärikorralduse bakalaureuseõppekava. Koostöö Tallinna Ülikooli Haapsalu ja Rakvere kolledžitega kestis palju aastaid, hõlmas ka riigiteaduste magistriõppekava ning katkes 2010.-te teisel poolel veidi enne Rakvere kolledži sulgemist.

Valitsemisteaduste ja avaliku poliitika liinis viidi läbi mitmeid kohalikku valitsemist ja demokraatiat puudutanud projekte, näiteks avatud ühiskonna instituudi rahastatud kohaliku valitsemise analüüs, Phare CBC rahastatud Läänemaa arenguvõimaluste uuring jt.

Riigiteaduste 10. juubeli tähistamiseks anti 2004 välja Acta Politica esimene number ja korraldati konverents. Avalikkust kõnetati artiklite ja esinemiste kõrval 2004 Euroopa Parlamendi valimismasinaga koostöös Delfiga, see oli teadaolevalt esimene valimismasin Eestis.

## 2.2. Tugevnemine

Kahetuhandendate aastate keskpaigaks oli kujunenud võimalus riigiteadusi nii süvendada kui laiendada. Euroopa Liiduga ühinemisega tekkinud nõudlus haldusvõimekuse kasvuks, üleminek 3+2 õppekavadele ja suurearvuliste põlvkondade sisenemine ülikooli kujundasid tegevuse süvendamiseks ja laiendamiseks soodsa keskkonna, mida aitasid kasutada võimalusteruum ja eestvedamine juhtimises ning personalipoliitikas.

Enamiku õppekavade osas võimaldasid Bologna 3+2 süsteemile ülemineku reformid rõhuasetusi paremini paika saada, õppeainete ringi laiendada ja sisu süvendada (vt Kalev jt 2008). Seda kinnitas 2006 täisakrediteering haldusjuhtimise magistriõppekavale, riigiteaduste (haldusjuhtimise) bakalaureuseõppekavale ning haldus- ja ärikorralduse bakalaureuseõppekavale. 2010 ja 2011 läbisid kõik õppekavad positiivselt ka üleminekuhindamise. Algas vastuvõtu oluline tõus, mis saavutas tipu 2010 (901 üliõpilast, sh 818 Tallinnas ja 83 kolledžites). Ka vilistlaste arv kasvas märkimisväärselt, kõige rohkem lõpetajaid oli 2011 (134, sh 111 Tallinnas ja 34 kolledžites) ja 2012 lõpetajate hulgas oli 1000. vilistlane.

2006-2007 arendati laiemaid arengueesmärke silmas pidades intensiivselt kõrvalaineid, võimaldamaks üliõpilastele suuremaid valiku- ja spetsialiseerumisvõimalusi. Tulemusena toimusid kuni 2010.-te keskpaigani avaliku õiguse, majanduse,

rahvusvaheliste suhete, Euroopa õpingute, Balti õpingute, projektijuhtimise ning eeskätt teistele erialadele suunatud haldusjuhtimise ja politoloogia kõrvalained.

Euroopa Liidu ja NATO-ga ühinemine 2004 suurendas vajadust Euroopa Liidu ja rahvusvahelistes suhetes pädevate ekspertide järele. Pikaajaline koostöö Tampere Ülikooliga viis ühise ja Tallinna Ülikooli riigiteaduste osakonna esimese ingliskeelse magistriõppekava „Euroopa õpingud: poliitika ja valitsemise euroopastumine” avamiseni. Õppekava loomist rahastas PHARE CBC 2003 programm ning esimesed üliõpilased võeti vastu sügisel 2006. Viimased lõpetajad olid kümnekonna aasta pärast. 2008 käivitus rahvusvaheliste suhete magistriõppekava, mida toetas Jean Monnet’ rahastus ja mis on ka täna käigus. Ka need õppekavad jõudsid kiiresti täisakrediteeringuni.

Ingliskeelsed õppekavad võimaldasid kaasata mitmekesisemat üliõpilaskonda ja arendada õppeineid senisest avarama pilguga ja kontekste arvestades. Rahvusvaheline õppealane partnerlus laiemalt suurendas nii sidemeid ja enesekindlust kui edendas erialatunnetust ajakohaste teemade, õppemeetodite, kohaseks peetava taseme ning mitmetes teistes tahkudes. Kuigi koostöö on 2010.-tel vähenenud, on need kogemused institutsionaalses mälus talle ja aitavad ka täna eri õppekavasid arendada.

Oluline arengueesmärk oli doktoriõppekava täismöödus käivitamine. Doktoriõppega alustati juba 2001, kuid õppekava intensiivne arendamine algas, kui doktorantide arv alates 2004. aastast tunduvalt kasvas. Samal aastal käivitus Põhjamaade-Balti-Venemaa demokraatliku valitsemise doktorivõrgustik, mis ühendas 13 ülikooli ja mida rahastas Põhjamaade Ministrite Nõukogu. Doktoriõppekava akrediteeriti 2006 tingimisi ja sai täisakrediteeringu aastal 2011.

2008 tekkis iseseisev instituut, milleks oli aastajagu eeltööd tehtud. Direktoriks valiti Leif Kalev. Töötati välja arengukava ja koos uue põhikirjaga rakendus demokraatlik juhtimisstruktuur. Arengud toimusid mitmes suunas. Korralduslikult käivitus 2009 uus koduleht. 2009-12 paiknes instituut esimest korda ühes kohas koos, Narva mnt 38 hoones ülikooli peamaja vastas üle tee. Aastal 2010 läbis teadus- ja arendustegevus positiivselt evalveerimise. 2011 valmisid esimesed instituuti ja selle õppekavasid tutvustavad videoklipid.

Kasvas akadeemiliste töötajate arv ja erialane tegevus. Mõne aastaga lisandus lektorite ja assistentidena mitmeid uusi õppejõude, kellest paljud on nii jätkuvalt ülikoolis tööl kui akadeemiliselt edasi liikunud. Lisandus ka mitmeid uusi professoreid. 2006 valiti võrdleva halduspoliitika professoriks Anu Toots. 2007 liitus osakonnaga rahvusvaheliste suhete ja Euroopa õpingute Jean Monnet’ professor Jyrki Käkönen, kes oli varem olnud Tampere Ülikooli politoloogia ja rahvusvaheliste suhete osakonna juhataja. Käkönen töötas osakoormusega kuni 2015.

2010 valiti strateegilise juhtimise ja tuleviku-uuringute professoriks Erik Terk, 2011 rahvusvaheliste suhete ja Euroopa õpingute professoriks Elina Penttinen (kuni 2012), 2012 riigiteooria professoriks Leif Kalev ning 2013 rahvusvaheliste

suhete ja Euroopa õpingute professoriks Mika Aaltola (oli varem aasta töötanud erakorralise professorina).

Nendel aastatel toetati ja soodustati teadus- ja arendustegevust ning sellel oli ka tulemusi. Publikatsioonide arv 2006-12 kuuekordistus (22-lt 134-le), kõrgetasemeliste publikatsioonide arv ligi viiekordistus (6-lt 28-le). Teadus ja arendusrahastus kasvas ligi poolteist korda (2006 – 103 000 eurot, 2011 – 148 000 eurot).

Varasemale avaliku poliitika ning kodakondsuse ja lõimumise poliitika rõhuasetusele lisandus hargmaistumise, rahvusvahelise ja Euroopa poliitika ning valitsetuse rõhuasetus. Siin olid oluline nii rahvusvaheliste suhete areng kui EL-i 7. raamprogrammi projekt Piireületavus, ränne ja teisenemine: rände piireületavuse mitmetasandiline analüüs (Trans-Net, 2008-11). Riigiteaduste laienemine tõi kaasa rohkem tegevusi ka teistes liinides nagu strateegiakujundus ja juhtimine, riiklus, demokraatia, erakonnapoliitika, populism jt.

Projekte oli ka kõigil põhitegevusliinidel, oluliselt kasvas akadeemiliste töötajate kõrgetasemeliste publikatsioonide arv. Nende aastate arvukatest projektidest võiks lisaks märkida mitut Eesti Teadusfondi projekti ning arendusprojekte Traderun ja Eduko. 2011 said ja täitsid instituudi õppejõud edukalt esimese rahvusvaheliste suhete projekti, viies Riigikogu tellimusel läbi Eesti Aasia-suunalise välispoliitikastrateegia alusanalüüsi.

Lisaks pikaajalisele mitmete õppejõudude tööle ühiskonnaõpetuse ainenõukogus ja õpikute kirjutamisel panustas instituut ka teiste riigiteadusliku teadmus-alusega sotsiaalainete väljatöötamisse. 2011-12 töötati riigikantselei tellimusel välja Euroopa Liidu valikaine üldhariduskoolidele (“Euroopa Liidu alase õppe parandamine üldhariduslikes põhikoolides ja gümnaasiumides,” osa I „Uuring „Euroopa Liiduga seotud teemade õpetamine üldhariduskoolis,” osa II, Üldhariduskoolide Euroopa Liidu alase valikaine ja õppematerjalide väljatöötamine ning pedagoogide täiendkoolitus.”

Selle aja oluline rõhuasetus oli eestikeelse riigiteadusliku teadmuse edendamisel. 2010 valmis riikliku programmi raames poliitika ja valitsemise aluste kõrgkooliõpik (ilmus 2011, teine trükk 2013), mis oli esimene eesti autorite kirjutatud mahukas läänelik erialakäsitus. 2011 valmis poliitika ja valitsemise sõnastiku esmaversioon, mis on edasiarendatuna ka täna veebist kättesaadav (<https://term.eki.ee/termbase/view/1143464/>). 2011-12 valmis kogumik Eesti poliitika ja valitsemise 1991-2011.

2009 käivitus ingliskeelne ajakiri Studies of Transition States and Societies (koostöös rahvusvaheliste ja sotsiaaluuringute instituudiga), mille esimeseks peatoimetajaks oli Raivo Vetik. Ajakiri jõudis mõne aastaga ETIS-e 1.1 tasemele. Alates 2013 on korrapäraselt ilmunud eestikeelne teadusajakiri Acta Politica Estica (esimene number juba 2004), mis sai 2016 ERIH plus nimekirja ja ETIS 1.2 taseme ajakirjaks.

Korraldati ka mitmeid avalikke üritusi. Näiteks 2009-10 korraldati kolm suurt rahvusvahelist konverentsi: aastapäevakonverents, Läänemere strateegia konve-

rents ja Soome poliitikateaduste aastakonverents. 2010 korraldati esimene suve-ülikool üleilmastumisest, see tava jätkus, ent hääbus alarahastatuse tõttu. Jätkus valimismasinade traditsioon, mida täiendasid valimisblogid, arvukate artiklitega näiteks 2011 Riigikogu valimisblogi koostöös Postimehega.

Mitu muutust toimus aastal 2012. Akadeemia Nordi ühinemisel tekkinud Tallinna Ülikooli õigusakadeemiasse anti üle õigusainete õpetamine. Käivitus majanduse magistriõppekava ning haldus- ja ärikorralduse bakalaureuseõppekava Rakveres, mis mõlemad jäid suhteliselt lühiajalisteks. Direktorina lõpetas Leif Kalev ja alustas Anu Toots. Koliti uutesse ruumidesse Astra õppehoones. Edasisel paaril aastal toimus mõõdukas õppejõudude, üliõpilaste ja ingliskeelsete õppekavade kahanemine, samas jätkas kasvu teadus- ja arendustegevus.

### 2.3. Kahanemine

Tallinna Ülikooli struktuurireformiga 2015 kaotati riigiteaduste instituut ja riigiteadlased allutati ühiskonnateaduste instituudile. Vormiliselt jagati riigiteadlased ja lisaks endised tuleviku-uuringute instituudi töötajad kaheks akadeemiliseks suunaks, millel polnud eelarvet ega tugistruktuuri (kokku on uues instituudis 5 suunda). Koos sellega kadus suur osa institutsionaalsest mälust, olemasolev on nüüd inimeste peades ja eraviisiliselt hoitud failides. Ühinemisprotokolli märgitud riigiteadlaste osalus instituudi juhtimises ning teadustegevuse arendamises tippkeskuse kaudu jäi tühjaks kirjatäheks, suur osa teenitud õppe- ja teadusarendustulust suunati teiste erialade kulude katteks. Struktuurireformi järgset aega on iseloomustanud jätkusuutlikkust võimaldavate tegevus- ja korraldusviiside vaevaline otsing.

Eestikeelsete õppekavade osas toimus 2015-18 ainete arvu vähendamine. 2017 ühendati riigiteaduste ja haldusjuhtimise magistriõppekavad ning mitmele teisele kavale suruti peale sundsotsioloogia ained. Oluliselt vähendati vastuvõttu. Näiteks riigiteaduste bakalaureuseõppes võeti parimail aastail vastu u 120 üliõpilast, kärbete järel 27. Magistriõppe vastuvõtt eestikeelsetel õppekavadel vähenes 48-lt aastal 2015 29-le aastal 2020. Seda teataval määral tasakaalustades on ingliskeelsed õppekavad samas edasi arenenud, 2016 käivitus uus poliitika ja valitsemise bakalaureuseõppekava. Tõusnud on nii ingliskeelsete õppeainete kui üliõpilaste arv. Oluliseks positiivseks arenguks oli 2019 tunnustus riikliku vastutusvaldkonnana poliitikateaduse ja kodanikuõpetuse õppekavarühmas.

Suured muutused on toimunud akadeemiliste töötajate osas. Professoritest siirdus Jyrki Kähkönen 2015 pensionile, 2016 Anu Toots sotsiaalpoliitika professoriks sotsiaalkaitse suunda. 2016-17 töötas rahvusvahelise julgeoleku professorina Bradley Thayer. 2018 emeriteerus Rein Ruutsoo. Samal aastal valiti poliitikateooria professoriks Peeter Selg, kes oli varem aasta töötanud erakorralise professorina. 2020 emeriteerus Erik Terk, kes küll on praktikas jätkanud projektjuhina nii teadus- ja arendusprojektide kui õppetöö läbiviimist. 2019 vähendati tenuurisüsteemile üleminekul riigiteaduste ja rahvusvaheliste suhete professuuride arv 3-le, võrreldes varasema 7-ga, lisaks saavad kaks inimest jätkata teeneka professorina.

See tekitab suuri probleeme jätkusuutlikkuse osas. Samas on mitu õppejõudu edutatud dotsentideks ja lisandunud on mitu uut lektorit.

Koos struktuurireformiga langes oluliselt riigiteaduste teadus- ja arendustegevuse rahastamine, osa õppetulust suunati teiste erialade lisarahastamiseks. Arvestades kitsaid olusid, kujundasid riigiteadlased 2016 teadus- ja arendustegevuse rõhuasetused, et oma energiat võimalikult tulemuslikult kasutada. Ühendava katshuvina määratleti riigid, poliitika ja valitsemine muutuvmas maailmas. Valitsemisteadustes on rõhuasetus riigi ja kohaliku valitsemise institutsioonide korraldus ja disain, poliitikateaduses kodakondsus, ränne, lõimumine ja demokraatia kvaliteet ning rahvusvahelistes suhetes julgeolek ja demokraatia haavatavus. Need on püsinud tänaseni.

Suuremate projektidest väärivad märkimist ROTAK: riigi ja omavalitsuse teadus- ja arenduskeskuse loomiseks võimekuste arendamine (2019), Mir-net: migratsiooni- ja integratsioonialaste teadusuuringute ja võrgustike ekspertteadmiste ühendamine (2019-22), ning Multidistsiplinaarne innovatsioon sotsiaalseteks muutusteks (2019-23). 2015-20 paiknes Tallinna Ülikoolis Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkt, millega riigiteadlased tegid koostööd. Hulk koostööd on olnud omavalitsusliitude ja ka Riigikoguga, eeskätt kodakondsus-, rände- ja rahvas- tikupoliitika ning riigi- ja kohaliku valitsemise valdkonnas.

Ühistest võtmepublikatsioonidest väärivad märkimist Acta Politica Estica kodakondsuse erinumber 2017, millega tähistati muuhulgas Eesti Vabariigi 100. aastapäeva, samuti käesolev Acta Politica Estica riikluse erinumber 2020, millega tähistati nii vabariigi sajandi kui Tallinna ülikooli riigiteaduste veerand- sajandi juubelit. 2020 valmis riikliku programmi raames poliitika kujundamise ja analüüsi kõrgkooliõpiku käsikiri, mis katab nii bakalaureuse- kui magistritaset, läbis positiivselt retsenseerimise ja ilmub eeldatavasti järgmisel aastal. Siia võime loodetavasti panna koma, mitte punkti.

### 3. AKADEEMILINE PROFIIL JA JALAJÄLG

Tallinna Ülikooli riigiteaduste akadeemiline profiil on olnud suhteliselt stabiilne juba ligi kaks kümnendit. Selle keskmes on kontekstiteadlik ja algatusvõimeline poliitika- kujundamine: uuritakse ja mõtestatakse, kuidas nüüdispoliitika ja -valitsemine riigi- võimu, kodanike ja teiste poliitikaosaliste koostoimes aset leiab ning kuidas seda tulemuslikult uuendada. Poliitikat, poliitikakujundamist ja valitsemist käsitletakse koostoimes, kattes nii riiki kui sellest laiemat (rahvusvahelist) ja kitsamat (kohalikku, regionaalset) tasandit ning riigivõimu, kodanike ja teiste poliitikaosaliste vastastik- suhteid. Uurimisviiside osas valitseb teadlik pluralism, enim kasutatakse uusinstitu- tionalismi, konstruktivismi ja viimasel ajal ka relatsionalismi.

Sellega erineb Tallinna Ülikooli riigiteaduste profiil nii Tartu Ülikooli omast, kus rõhuasetus on eeskätt võrdleval poliitikal ja rahvusvaheliste suhete klassika- listel käsitlustel, kui ka Tallinna Tehnikaülikooli omast, kus avaliku halduse rõhu-



asetus on viimasel kümnendil saanud tehnoloogia valitsemise ja innovatsiooni, eriti e-valitsemise varjundi. Kolme suurema ülikooli riigiteadlased pigem täiendavad teineteist ning teevad huvi, võimaluste ja vajaduste põhiselt koostööd, näiteks 2010-12 taasiseseisvunud Eesti poliitika ja valitsemine 20 kogumiku ja 2014-15 Eesti inimarengu aruande 2015 kirjutamisel. Riigiteaduste erialaühendust veel Eestis ei ole.

Akadeemilist jalajälge ehk tegelikku panust ja mõju saab hinnata õppe, teaduse ja praktika võtmes. Ilmselt suurima mõjuga on olnud erialahariduse andmine. Tallinna Ülikooli riigiteaduste eri õppekavade vilistlasi on tänaseks üle 1500. See tähendab erialase ettevalmistusega inimesi, kes tegutsevad spetsialistide ja juhtidena riigi- ja kohaliku omavalitsuste asutustes, aga ka poliitikas, rahvusvahelistes organisatsioonides, mõttekodades ja poliitikaanalüüsifirmades, vabaühingutes, meedias ja mujalgi. Nii on laienenud meie omariikluse ekspertiisi kandjate ring ja tugevnenud Eesti jätkusuutlikkus, loodetavasti vähemalt teatud ulatuses ka poliitika, poliitikakujundamise ja valitsemise kvaliteet.

Õppe ja teaduse piirimal seisavad kõrgkooliõpikud. 2011 ilmus TLÜ riigiteadlastelt esimene mahukas eesti autorite poolt kirjutatud poliitika ja valitsemise kõrgkooliõpik, kümme aastat hiljem on pika töö järel ilmumas poliitika kujundamise ja analüüsi kõrgkooliõpik. Neid täiendavad mitmekesised õppekavad (vt ka Kalev jt 2008) ja uuemat teadmist vahendavad õppeainete sisud jm.

Teaduspanus on seni ilmselt suurim lõimimise ja kodakondsuse uuringute osas, kus riigiteadlased on läbi aegade Eesti partnerina osalenud viies EL-i raamprogrammide projektis, mitmetes teistes rahvusvahelistes projektides ning saadud ka Eesti teadus- ja arendusrahastust. Välja võib tuua panuse teadmistesse lõimimise mehhanismide ja tegurite, mitmikkodakondsuse, hargmaistumise, kodanikusubjektsuse ja kodanikuhariduse osas, aga ka relatsioonilise lähenemise kontseptuaalse arendamise. Seda täiendavad rakendusuuringud, populaarteaduslik sisuloome ja panus valdkondlike riiklike arengukavade koostamisse nagu lõimumiskava, siseturvalisuse arengukava, kodanikuühiskonna arengukava ja globaalse Eesti programm.

Avaliku poliitika ja valitsemise uuringutes on aegade jooksul samuti läbi viidud mitmeid rahvusvahelisi ja Eesti teadus- ning arendusprojekte, mis on panustanud nii keskvalitsuse kui kohaliku valitsemise tegevuse analüüsi, mõtestamisse ja suunamisse. Viimaste aastate suurim panus on omavalitsusreformi ettevalmistamisse ja läbiviimisse, ent kaetud on ka poliitilis-administratiivsete suhete, riikluse, valitsemiskorralduse ja avaliku sektori struktuurikujunduse, hariduspoliitika, sotsiaalse innovatsiooni jt teemasid. Praktikutele suunatud üritustest väärib ehk enim tähelepanu iga-aastase konverentsi ja omavalitsuspäeva korraldamine viimastel aastatel.

Eelneva kõrval väärivad märkimist veel teadus- ja õppetöö esindusdemokraatia ja erakonnepoliitika, poliitikasotsioloogia, riigiteooria, võimuteooria, rahvusvahelise julgeoleku ja julgeolekustamise, maailmapoliitika ja üleilmastumise,



riigiteaduste arengu mõtestamise ning viimasel ajal kasvavalt ka rändepoliitika ja –korralduse vallas. Õppetöös lisatakse riigiteaduslikele seotud juhtimise, õiguse ja majanduse pädevused, mis valdavalt pole teadustöö dominandid. Antakse välja eestikeelset teadusajakirja *Acta Politica Estica* (alates 2004, püsivalt alates 2013) ja koostöös sotsioloogidega ingliskeelset teadusajakirja *Studies of Transition States and Societies*. Eesti Vabariigi 100. aastapäeva puhul käivitati koostöös Tallinna Ülikooli kirjastusega riigiteaduste tõlkeramatute sari *Bibliotheca Politica*.

Tallinna Ülikooli riigiteadlaste rahvusvahelistes teadusühendustes osalemise keskmeks on Euroopa poliitikauuringute ühendus (European Consortium for Political Research, ECPR). Samuti osaletakse Ida- ja Kesk-Euroopa avaliku halduse võrgustikus (NISPACE), Euroopa rände- ja lõimumisuuringute ühenduses (IMISCOE) ja maailma poliitikateaduste ühenduses (IPSA). Eri tasemel kokkupuuteid ja koostööd on olnud ka rahvusvahelise avaliku poliitika ühingu (IPPA), avaliku halduse ühingute (IIAS, EGPA) ning rahvusvaheliste suhete ja Euroopa õpingute ühingutega (ISA, EISA, IPRA, UACES).

Praktikast võib juba väljatoodud vilistlaste, arengukavadesse ja strateegia-kujundusse panustamise ja poliitikanõustamise kõrval veel märkida avalikuse poliitikateadmiste tõstmist artiklite, blogide, valimismasinade, mängude jt vahendite abil. Muuhulgas on Tallinna Ülikooli riigiteadlased pärast teadaolevalt esimest Eesti valimismasinat aidanud teha veel mitut ja täiendanud seda valimisblogidega (koostöös eeskätt Postimehe ja Delfi/Päevalehega). Samuti on tehtud riigikorramäng Vabamu Eesti 100 ekspositsiooni ning kirjutatud mitu üldhariduskoolide ühiskonnaõpetuse õpikut.

Aastad on näidanud, et teatud valdkonna teaduse ühiskondlik retseptioon on väga pikaajaline protsess, isegi omariiklusega paratamatult iseseisva tegevuse võimet vajava valdkonna jaoks nagu riigiteadused. Jätakuvalt on küsimus riigivõimuinstitutsioonide haakuvusvõimes, väheses teadus- ja eriti sisuarendustegevuste rahastamises. Samas on veerand sajandiga teatud kultuurikiht siiski tekkinud, mis tähendab, et alus edasiminekuga on üksjagu toekam kui omal ajal.

#### 4. TALLINNA ÜLIKOOI RIIGITEADUSED LAIEMAS KONTEKSTIS

Riigiteaduste kui teadusvaldkonna nüüdisaegseid väljakutseid ja arenguvõimalusi on mõtestatud nii piirkondlikus kui sisulises võtmes. Piirkondlikult on Eesti poliitika- ja valitsemisteadust eeskätt käsitletud Kesk- ja Ida-Euroopa kontekstis (nt Randma 2000, Vetik 2002, Kalev jt 2008, Pettai 2010, Randma-Liiv, Drechsler 2018). Kesksseteks kontekstideks on suhestumine Nõukogude pärandi ja Lääne mõjudega ning rahvusvahelistumine.

Eesti riigiteadusi nähakse tavaliselt Kesk- ja Ida-Euroopa taustal kiirete läänestujate ja rahvusvaheliselt avatutena. Valdavalt keskendutakse taasiseisvusajale, mõned autorid (Vetik 2002) pööravad tähelepanu ka siseriiklikele eelkäijatele eelmise iseseisvusajani välja (selle kohta vt Kalev, Ruutsoo 2020 siinses numbris).

Välja tuuakse arenguvõimalusi tänu 1990.-te esimese poole ulatuslikule toele eriti Põhjamaadest ja teatud määral Ameerika Ühendriikidest nii teadmiste, raha, inimeste kui võrgustumise osas. Seejärel taandusid rahvusvaheline huvi ja võimalused tugevalt, mis mõjutas väikese Eesti riigiteadusi tõenäoliselt teistest piirkonna riikidest teravamaltki.

Uutes oludes edasiliikumise strateegiaid ei saanud tugineda riiklikule õppe- ja teadusrahastusele, mis jäi suhteliselt tagasihoidlikuks, ehkki üldjoontes stabiilseks. Võimalusi pakkusid eeskätt tasulise õppe laiendamine ning rahvusvahelistes, eriti Euroopa teadus- ja arendusprojektides osalemine, väiksemal määral siseriiklikud rakendustellimused (uuringud, analüüsid, nõustamine), mis olid ulatuslikumad Euroopa Liiduga ühinemise ettevalmistuste kontekstis. Ka see sarnaneb enamiku Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega, vähemalt nendega, mis ühinesid Euroopa Liiduga või püüavad seda teha. Nii olid 2000.-te aastate Eesti riigiteadused suunatud üliõpilastele ning Euroopa koostööle, aga ka erialade väljaarendamisele ja kvaliteediedendamisele (vt Kalev jt 2008). Hiljem tõi õppemaksude kaotamine Eestis ühekordse tõusu riiklikus õpperahastuses, ent selle sõi inflatsioon mõne aastaga ning 2010.-tel järgnesid suured kärped eestikeelse õppe osas ja ingliskeelsete õppekavade kasv, nii on toimunud ka Tallinna Ülikooli riigiteaduste puhul.

Kesk- ja Ida-Euroopa riigiteadustele omaste rõhuasetuste osas tuuakse tava-  
pärast välja pigem klassikalisi teemasid ja lähenemisi ning oma piirkonnale keskendumist, samas kui näiteks kriitilist teooriat ja traditsiooni on vähe (Eisfeld, Pal 2010, Eisfeld 2012). Siin on Tallinna Ülikooli riigiteadlaste tegevusjoon olnud teistsugune. Pidevalt on pööratud tähelepanu erinevatele ja eriti uutele käsitlustele, nende seas ka nii kriitilisele teooriale kui erinevatele uuenduslikele lähene-  
mistele nagu uusinstitutionalism ja konstruktivism, valitsetus ja metavalitsetus, järeldemokraatia, relatsionalism, argumentatiivse pöörde järgne poliitikaanalüüs jpt. Ka kesksed koostööpartnerid on olnud sarnaste huvidega õpetlased Soomest, teistest Põhjamaadest, Ühendkuningriigist ja teatud määral USA-st, samas suhteli-  
selt vähem Kesk- ja Ida-Euroopast.

Regiooniga suhestumisel tuleb silmas pidada ka Kesk- ja Ida-Euroopa orienta-  
liseerimist, eksootilisena ja isegi hälbivana käsitlemist (vt nt Kovács, Leipnik 2008). Üheks meie uurimisobjektiks on olnud viimaste aastate Kesk- ja Ida-Euroopa riike käsitlevas peavoolukirjanduses võetud seisukoht, et nende poliitilist kultuuri tuleks kirjeldada euroopalikkuse ja demokraatia õõnsuse terminites (Greskovits 2015, Cianetti 2018). Sellisest hinnangust tuleneb, et tegemist on Lääne-Euroopa riikides esindatud normist kõrvalekaldega. Taoliste hinnangute aluseks olev euroo-  
palikkuse tähenduse lähem vaatlus näitab, et Lääne- ja Ida-Euroopa poliitiliste kultuuride kategooriline eristamine on nii teoreetiliselt kui empiirilisel küsitav ning erisused ilmnevad ka mitmetes teistes lõikudes. Eriti probleemne on sageli  
vaikimisi ilmnev eeldus, et 'läänes' on euroopalikkus automaatselt olemas ning 'mitte-läänes' automaatselt puudu.

Küll tähendab Lääne-Euroopa ja teiste ühiskondade erinev jõukus ning ühiskonna- ja riigiteaduste rahastamise veelgi suuremad käärid, et Lääne-Euroopa teadlasi, õppejõude, teadus- ja arendusprojekte, väljaandeid ning muudki on tunduvalt rohkem, mistõttu tuleb sealt tavaliselt arusaam põhivoolust, normaalsusest, sellest, mis on moes jne. Kesk- ja Ida-Euroopa teadlastel on seetõttu mõistlik Lääne-Euroopa akadeemilise eluga konstruktiivselt suhestuda, ent pidada silmas ka oma kontekstitunnetusest tulenevat lisandväärtust ning iseseisvate uurijate ja mõtlejatena tegutsemist. Nende positiivses võtmes kokkusidumine ja piisava tunnustuse saamine on üks igapäevaseid väljakutseid. Sarnane väljakutse ka riigi sees, kus riigiteaduste võimalusi ei osata jätkuvalt piisavalt kasulikult rakendada. Kogemused näitavad, et suurem rahvusvaheline omaksvõetus võib tähendada siseriiklikku võõrdumist ja sootuks teistpidist orienteerimist ning muidugi ka vastupidi.

Sisulises võtmes võib riigiteaduste arengut mõtestada kolme tahu kaudu. Esiteks eriala uuendamine versus traditsionalism. Näiteks rõhutavad Stoker jt (2015) poliitikateaduste mõjujõu püsimiseks nende uuendamise vajadust, ajakohastades vaadeldavate küsimuste ringi (vt ka Hay 2010), kontseptuaalseid lähenemisi, samuti kasutades läbimõeldult empiiriat ja pakkudes probleemide analüüsi kõrval ka sünteesi ja lahendusi ning poliitikateaduste eri harude lõimimist (vt ka Schmitter 2009). Sarnaselt toovad Raadschelders (2011) ja Peters (2017) välja avaliku halduse ja poliitika interdistsiplinaarse ning praktiliselt orienteeritud lähenemise. Selles võtmes on Tallinna Ülikooli riigiteadlased valdavalt uuendajate leeris üldjoontes sarnaselt väljatoodud autoritega.

Teiseks ühiskonna mõjutamine või distantseerumine, kus Tallinna Ülikooli riigiteadlased eelistavad elevantilutornile ühiskonda panustamist. Seejuures saame rääkida eeskätt mõõdukast panustamisest, sarnaselt näiteks Flindersi (2012), Stokeri (2006, 2016), Cricki ja Lockyeri (2010) lähenemisega, kes toovad välja tava-kodanike ja eliidi poliitikamõistmise parandamist, haridust tarkade ja tegusate kodanike arengu soodustamiseks ning avalikkuse poliitikateadlikkuse edendamist. Seni pole valdavaks muutunud tugevalt emantsipatoorne nägemus (nt Eisfelt 2012, 2019), mis seab poliitikateadlase eesmärgiks ühiskondliku ja poliitilise killustatuse ja marginaliseerituse ületamise, näeb poliitikateadust kodanikke teeniva empiirilisel hoolika normatiivse demokraatiateadusena ning sisaldab kodanike võimestamist, demokraatiale orienteerimist, heaoluriiklikku sotsiaalse sidususe, üldhariduse ja majanduspoliitikat ning valedele rajatud võimutaktikate avalikku kriitikat. Küll on selge vajadus tegeleda analüütiliselt riigiteaduste normatiivse tahuga ja poliitika edasine radikaliseerumine võib siin muutusi tuua.

Kolmandaks sisuvõtmeks on poliitika- ja valitsemisteaduse õpetamises ja õppimises toimuvad muutused (vt nt Menzel, White 2015, Ishiyama jt 2015). Muutuste suunaks on siin õppijat rohkem arvestavate ja mitmekesisemate õpetusviiside kasutuselevõtt. Lisaks klassikalistele loengutele ja seminaridele kasutatakse mitmekesisemaid aktiivsema ja interaktiivsema õppe tehnikaid, uue tarkvara ja

interneti võimalusi jms. Ka siin on Tallinna Ülikooli riigiteadlased uuendajate hulgas, kasutades e-õppekeskondi, telesildu jt tehnilisi lahendusi ning luues üliõpilastele võimalusi analüütiliseks ja loovaks õppeks, ent samas säilitades rõhuasetuse erialaselt vajalike pädevuste arendamisele.

## 5. LÕPETUSEKS

Veerand sajandi täitumist võib pidada ajaks, mil ühe akadeemilise traditsiooni esilekerkimist ei saa pidada pelgalt juhuseks, vaid tal on oma tegevuskeskkonnas otstarve ning teatud jätkusuutlikkuse eeldused. Võime öelda, et Tallinna Ülikooli riigiteadlaste keskne mõju on olnud panus Eesti riigiteadusliku kultuurikihhi süvenemisse ning poliitika- ja valitsemisuskuste ning -teadlikkuse tõusu vilistlaste, õpikute jm kaudu. Seda kinnitavad arvukad eestikeelsed väljaanded ja tegevused ning omal moel ka riiklik vastutusvaldkond poliitikateaduse ja kodanikuõpetuse õppekavarühmas. Mõistagi on edendatud ka laiemat erialast teadustaset, eriti oma tuumikvaldkondades: rahvusvaheline koostöö ja arutelu on juba ammu midagi loomulikku.

Riigiteadused ehitati Eestis üles vähesest alustades (vt ka Kalev, Ruutsoo 2020 siinses numbris) ning tuleb imestada, kui kiiresti suudeti siirdeperioodil haakuda demokraatliku maailma erialastesse arendustesse ja programmidesse. Eesti oli 1990.-tel demokratliku maailma avalikest ja era-arendusfondidest hästi rahastatud ja riigiteadlased kasutasid seda usinalt. Teiselt poolt on arengut mõjutanud tõmme erialapraktikast. Näiteks 1990.-te aastate alguse õppejõududest jäi kümnendi lõpuks riigiteaduste osakonda tööle kaks õppejõudu, kellest vanim oli 47. Kui rahvusvahelised rahastusvõimalused taandusid suhteliselt kiiresti, on erialapraktika tõmme püsinud ning arvestades ülikooli tavaliselt tagasihoidlikku tähelepanu ja rahastust on õppejõud korduvalt siirdunud poliitika ja valitsemise tipptegevustesse.

Pärast Eesti saamist Euroopa Liidu liikmeks, mil Eesti muutus formaalselt võrdväärseks partneriks, jäid sellised noored teadusharud nagu riigiteadused selgelt teadusmaailma allhankepartneriteks, loomulikult ka seetõttu, et siinmail on tavaliselt väike kriitiline mass. Siseriiklikus rahastamises aga suurenes rakenduslike riigihangete roll, mis oli suunatud parimal juhul rakendusuringutele, kuid tavaliselt infokorjele või programmide hindamisele, milles uurimiskomponendi osakaal on tühine. Sellise suundumuse taustal on teadusmaailma toimijatel, eriti nendel, kes tuginevad interpretivistlikele metodoloogiatele ja relatsioonilisele ontoloogiale, suhteliselt keeruline siduda hangitavad tehnilised väljundid oma teadusloome ambitsioonidega.

Pärast võimalusterohket ja mitmete katsetustega algusaega võeti 2000.-te algusest rõhuasetus riigiteaduste eri valdkondade sidumisele, laiale ja pigem avatud profiilile, metodoloogilisele pluralismile ja integratiivsusele. Sellel on tagasivaates nii plusse kui miinuseid. Positiivsest küljest võimaldas avatud ja üliõpilasi väärtustav arengusuund koguda rahalisi, inimlikke, võrgustiku-, teadmus- jt ressursse, mida muul viisil poleks tõenäoliselt ligilähedaseltki võrreldavalt saanud. Samuti

võimaldas see leida oma otstarve laiemas ruumis ja tõmmata tööturusurve tingimustes ligi uusi õppejõude, mis võimaldas hiljem ingliskeelsete õppekavade kaudu puhverdada Tallinna Ülikooli struktuurireformile järgnenud riigiteaduste eestikeelse õppe ja teadusarendusrahastuse hiigelkärpeid. Teiselt poolt ei tekkinud piisavalt kriitilist massi mõne kitsa profiili taha, sest kuigi kaks põhiliini olid välja joonistunud, kehtis uurimistöö suundade kujundamisel akadeemiline vabadus. See tähendab suhteliselt hüplevat projektirahastust.

Kuni 2015 püsinud suhteliselt detsentraliseeritud ülikooli mudel andis suured iseregulatsiooni võimalused ning motiveeris toonaseid noori õppejõude kõrgele missioonilävendile kohalikus ruumis, ehkki lihtsamaid väljundeid eneseteostuseks välismaal oli küllaga. Viimastel aastatel ülikoolis juurdunud tsentraliseeritud juhtimine on pigem selliseid toimijatüüpe ohjeldav ning nende valikud sihistav. Kuivõrd akadeemiliste töötajate uuele suunatus ning ülevalt alla tegevuste ettekirjutamine ja suunamine pole liiga hästi ühitatavad, oleks arvestatavaks edasi liikumiseks vaja väga eestvedavat, arengule suunatud ja võimalusi otsivat ülikooli ning instituudi juhtimist, vastasel juhul on ka olemasoleva säilitamine väga suur saavutus.

Rahvusvahelises vaates paiknevad Tallinna Ülikooli riigiteadlased kahetiselt. Ühelt poolt on jagatud Kesk- ja Ida-Euroopale iseloomulikku perifeersust ja suhteliselt tagasihoidlikku rahastatust. Teisalt on sisu osas pigem jagatud läänemaailma uuenduslikke suundumusi. See on küll võimaldanud sujuvat rahvusvahelist võrgustumist ja koostööd, aga pole olnud abiks Eesti üldiselt alalhoidlike valitsemispraktikate ja traditsiooniliste analüüsinõudluste kontekstis. Läbi aegade on Tallinna Ülikooli riigiteadlased kaldunud rohkem raha saama Euroopa ja rahvusvahelistest ning mitte siseriiklikest allikatest. Küll on uusi lähenemisi Eestis avatud õpikute, õppetöö, arendustegevuste ning avaliku kommunikatsiooni ja ürituste kaudu.

Nagu näeme, võib orientaliseerimine olla mitmetahuline ja vastuoluline. Ühelt poolt ollakse Euroopa teadusruumis pigem omaks võetud, kuigi enamasti väiksema venna rollis. Teisalt pole märkimisväärne siseriiklik teadus-, arendus- ja õppepanus aidanud kaasa rahastamisvõimalustele Eestis ega tunnustatusele ülikoolis. Toimiva võtme leidmine ühe noore riigi noore teaduse arenguks on jätkuv väljakutse.

Riigiteaduste kogemus näitab, et teatud valdkonna teaduse ühiskondlik retseptioon on väga pikaajaline protsess, isegi niisuguse omariikluse aluspädevusi pakkuva valdkonna puhul nagu riigiteadused. Jätakuvalt on vaja oma ajakohast positiivset nägemust ja selle selgitamise võimet. Veerand sajandiga on teatud kultuurikiht siiski tekkinud ning alus edasiminekuga on üksjagu toekam kui taasiseisvusaja alguses.

## VIITEALLIKAD

- Cianetti, Licia 2018. Consolidated technocratic and ethnic hollowness, but no backsliding: reassessing Europeanisation in Estonia and Latvia. *East European Politics*, 34(3), 317-336; DOI: 10.1080/21599165.2018.1482212
- Connaughton, Bernadette; Sootla, Georg; Peters, B. Guy (toim) 2008. *Politico-Administrative Relations at the Centre – Actors, Structures and Processes supporting the Core Executive*. Bratislava: NISPAcee.
- Crick, Bernard; Lockyer, Andrew (toim) 2010. *Active Citizenship: What Could it Achieve and How?* Edinburgh: Edinburgh University Press.
- ECPR = Euroopa poliitikauuringute ühendus (European Consortium for Political Research, ECPR). Võrgulehel <https://ecpr.eu/> (31.08.2020)
- EGPA = Euroopa avaliku halduse rühm (European Group for Public Administration, EGPA). Võrgulehel <https://egpa.iias-iisa.org/> (31.08.2020)
- EISA = Euroopa rahvusvaheliste õpingute ühing (European International Studies Association, EISA). Võrgulehel <https://eisa-net.org/> (31.08.2020)
- Eisfeld, Rainer 2012. *Radical Approaches to Political Science. Roads Less Traveled*. Opladen, Berlin, Toronto: Barbara Budrich Publishers.
- Eisfeld, Rainer 2019. *Empowering the Citizens, Engaging the Public. Political Science for the 21st Century*. Singapore: Palgrave Macmillan/Springer Nature.
- Eisfeld, Rainer, Pal, Leslie (toim) 2010. *Political Science in Central-East Europe: Diversity and Convergence*. Opladen: Barbara Budrich.
- Flinders, Matthew 2012. *Defending Politics. Why Democracy Matters in Twenty-First Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Greskovits, Béla 2015. The Hollowing and Backsliding of Democracy in East Central Europe. *Global Policy*, 6(S1), 28-37; <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12225>
- Hay, Colin (toim) 2010. *New Directions in Political Science. Responding to the Challenges of an Interdependent World*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan/Political Studies Association.
- IIAS = Rahvusvaheline valitsemisteaduste instituut (International Institute of Administrative Sciences/Institut International des Sciences Administratives, IIAS/IISA). Võrgulehel <https://www.iias-iisa.org/> (31.08.2020)
- IMISCOE = Euroopa rände- ja lõimumisuuringute ühendus (International Migration, Integration and Social Cohesion in Europe, IMISCOE). Võrgulehel <https://www.imiscoe.org/> (31.08.2020)
- IPPA = Rahvusvaheline avaliku poliitika ühing (International Public Policy Association, IPPA). Võrgulehel <https://www.ippapublicpolicy.org/> (31.08.2020)

- IPRA = Rahvusvaheline rahu-uuringute ühing (International Peace Research Association, IPRA). Võrgulehel <https://iprafoundation.org/> (31.08.2020)
- IPSA = Rahvusvaheline poliitikateaduste ühing (International Political Science Association, IPSA). Võrgulehel <https://www.ipsa.org/> (31.08.2020)
- ISA = Rahvusvaheliste õpingute ühing (International Studies Association, ISA). Võrgulehel <https://www.isanet.org/> (31.08.2020)
- Ishiyama, John; Miller, William J.; Eszter, Simon (toim) 2015. *Handbook on Teaching and Learning in Political Science and International Relations*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Kalev, Leif; Jakobson, Mari-Liis; Sillaste, Maarja; Soiver, Viola; Sootla, Georg 2008. Privately Funded Public Servants? Public Administration Higher Education in Estonia. Lk 107-151 kogumikus Jenei, György; Mike, Károly (toim). *The Road from Bologna Public Administration and Public Policy Degree Programs in Europe*. Bratislava: NISPAcee Press.
- Kalev, Leif; Ruutsoo, Rein 2020. Eesti riigimõtte riigiteaduste teel. *Acta Politica Estica*, 11.
- Kovács, Melinda; Leipnik, Olena 2008 The Borders of Orientalism: "Europeanization" in Hungary and Ukraine. *Debatte: Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, 16(2), 151-169; DOI: 10.1080/09651560802316949
- Menzel, Donald C.; White, Harvey L. (toim) 2015. *The State of Public Administration. Issues, Challenges, and Opportunities*. Abingdon, New York. Routledge.
- NISPAcee = Kes- ja Ida-Euroopa avaliku halduse võrgustik (Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, NISPAcee). Võrgulehel <https://www.nispa.org/> (31.08.2020)
- Peters, B. Guy; Sootla, Georg; Connaughton Bernadette (toim) 2006. *Politico-administrative Dilemma: Traditional Problems and New Challenges*. Bratislava: NISPAcee.
- Peters, B. Guy 2018. *Policy Problems and Policy Design*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Pettai, Vello 2010. Political science in Estonia: advantages of being small. Lk 119-133 kogumikus Eisfeld, Rainer, Pal, Leslie (toim). *Political Science in Central-East Europe: Diversity and Convergence*. Opladen: Barbara Budrich.
- Poliitika ja valitsemise sõnastik. Võrgulehel <https://term.eki.ee/termbase/view/1143464/> (31.08-2020)
- Raadschelders, Jos N. 2011. *Public Administration: The Interdisciplinary Study of Government*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Randma, Tiina 2000. Public Administration Education: Estonia. Lk 81-118 kogumikus Verheijen, Tony; Nemeč, Juraj (toim). *Building Higher Education Programmes in Public Administration in Central and Eastern European Countries*. Bratislava: NISPAcee Press.



- Randma-Liiv, Tiina; Drechsler, Wolfgang 2018. Three Decades, Four Phases: Public Administration Development in Central and Eastern Europe, 1989-2017. *International Journal of Public Sector Management*, 30(6-7), 595–605.
- Schmitter, Philippe 2009. The Nature and Future of Comparative Politics. *European Political Science Review* 1(1), 33-61.
- SIGMA 1998. *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space* (Sigma Papers No. 23), Paris: OECD.
- Stoker, Gerry 2006. *Why Politics Matters. Making Democracy Work*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Stoker, Gerry; Peters, B. Guy 2016 (toim). *The Relevance of Political Science*. London, New York: Palgrave Macmillan.
- Tallinna Ülikooli ühiskonnateaduste instituudi riigiteaduste akadeemiline suund. Võrgulehel <https://www.tlu.ee/yti/instituudist/akadeemilised-suunad-ja-keskused#riigiteadused> (31.08.2020)
- Tallinna Ülikooli ühiskonnateaduste instituudi rahvusvaheliste suhete ja tulevikuuuringute akadeemiline suund. Võrgulehel <https://www.tlu.ee/yti/instituudist/akadeemilised-suunad-ja-keskused#rahvusvahelised-suhted-ja-tuleviku-uuringud> (31.08.2020)
- Tartu Ülikooli Johan Skytte poliitikauuringute instituut. Võrgulehel <https://skytte.ut.ee/et/instituudist-9> (31.08.2020)
- Tallinna Tehnikaülikooli majandusteaduskonna Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut. Võrgulehel <https://www.taltech.ee/nurkse> (31.08.2020)
- Temmes, Markku, Sootla, Georg; Larjavaara Ilmari 2004. *Models of Administrative Reform Institutions in Transition Environment. Comparative Analysis of Finland, Estonian and Russia*. Helsinki: University of Helsinki.
- UACES = Tänapäevaste Euroopa õpingute ülikoolide ühing (University Association for Contemporary European Studies, UACES). Võrgulehel <https://www.uaces.org/> (31.08.2020)
- Vetik, Raivo 2002. Political Science. Lk 246-257 kogumikus Kaase, Max; Sparschuh, Vera; Wenninger, Agnieszka (toim). *Three Social Science Disciplines in Central and Eastern Europe: Handbook on Economics, Political Science and Sociology (1989 - 2001)*. Berlin: GESIS.
- Vetik, Raivo; Avikson, Annika 2002. Political Science in Estonia. Lk 99-127 kogumikua Klingemann, Hans-Dieter; Kulesza, Eva; Legutke, Annete (toim). *The State of Political Science in Central and Eastern Europe*. Berlin: edition sigma.



## LISAD

### Lisa 1. Riigiteaduste eestvedajad Tallinna Ülikoolis

- Georg Sootla 1991-1995
- Anu Toots 1995-97, 2001-05, 2012-15
- Tiiu Pohl 1997-98
- Annika Anton 1998-2001
- Viola Rea-Soiver 2005-06
- Leif Kalev 2006-12, 2016-19, alates 2020
- Mari-Liis Jakobson 2015
- Katri-Liis Reimann 2015-16
- Peeter Selg 2015-16
- Raivo Vetik 2019-20

### Lisa 2. Riigiteaduste professorid Tallinna Ülikoolis

- Alates 1995 Georg Sootla
- Alates 2001 Raivo Vetik
- 2003-18 Rein Ruutsoo
- 2006-16 Anu Toots
- 2007-15 Jyrki Käkönen
- 2010-20 Erik Terk
- 2011-12 Elina Penttinen
- Alates 2012 Leif Kalev
- Alates 2012 Mika Aaltola
- 2016-17 Bradley Thayer
- Alates 2017 Peeter Selg

### Lisa 3. Valik Tallinna Ülikooli riigiteadlaste raamatuid, kogumikke ja erinumbreid

- Berg-Schlosser, Dirk; Vetik, Raivo (toim) 2001. *Perspectives on Democratic Consolidation in Central and Eastern Europe*. New York: Columbia University Press.
- Vetik, Raivo (toim) 2001. *Euroopa Liit ja Eesti avalik arvamus*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Vetik, Raivo (toim) 2001. *Eesti inimarengu aruanne 2001: Kas Eesti on sotsiaalselt jätkusuutlik?* Tallinn: Iloprint.

- Vetik, Raivo (toim) 2002. *Eesti inimarengu aruanne 2002: inimarengu trendid ja poliitika kujundamine*. Tallinn: Iloprint.
- Vetik, Raivo (toim) 2002. *Kaks Eestit: artiklite, ettekannete ja analüüside kogumik*. Tallinna Pedagoogikaülikool, Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut. Tallinn: Tallinna Pedagoogikaülikooli Kirjastus.
- Vetik, Raivo 2002. *Küsimised Eesti kohta*. Tallinn: Tallinna Pedagoogikaülikooli Kirjastus.
- Tafel, Külliki; Terk, Erik (toim); Allikivi, Raul; Kaarlõp, Liia; Kalev, Leif; Raig, Ivar; Raik, Kristi; Tafel, Külliki; Terk, Erik; Vetik, Raivo 2003. *Euroopa Liidu tulevik ja Eesti. Kolm institutsionaalset tulevikuvisioni*. Tallinn: Riigikantselei/Eesti Tuleviku-uuringute Instituut.
- Vetik, Raivo (toim) 2003. *Eesti inimarengu aruanne 2001*. Tallinn: Iloprint.
- Vetik, Raivo (toim) 2003. *Eesti arengukavad ja ühiskondlik kokkulepe: konverentsi "Eesti arengustrateegiad ja ühiskondlik kokkulepe" ettekannete, artiklite ja dokumentide kogumik*. Tallinn: Tallinna Pedagoogikaülikooli Kirjastus.
- Peters, B. Guy; Sootla, Georg; Connaughton Bernadette 2006, toim. *Politico-administrative Dilemma: Traditional Problems and New Challenges*. Bratislava: NISPAcee.
- Toots, Anu; Idnurm, Tõnu; Ševeljova, Maria 2006. *Noorte kodanikukultuur muutuvast ühiskonnas: üle-eestilise kodanikukasvatuse kordusuuringu lõppraport*. Tallinn: Tallinna Ülikool.
- Vetik, Raivo 2007. *Kahe vabaduse piiril*. Tallinn: Huma.
- Connaughton, Bernadette; Sootla, Georg; Peters, B. Guy (toim) 2008. *Politico-Administrative Relations at the Centre – Actors, Structures and Processes Supporting the Core Executive*. Bratislava: NISPAcee.
- Kalev, Leif; Ruutsoo, Rein (toim) 2009. *Euroopaliku kodanikeriigi väljakutsed. Acta Politica*, 3.
- Jakobson, Mari-Liis; Ruutsoo, Rein; Kalev, Leif 2010. *Transnationalisation, Migration and Transformation: Multi-level Analysis of Migrant Transnationalism in Estonia*. Tampere: Tampere University.
- Sootla, Georg; Lääne, Sulev (toim) 2010. *Euroopa Liidu Läänemere regiooni strateegia - uus väljakutse teadmispõhiseks regionaalseks ja kohalikuks valitsemiseks ja koostööks*. Tallinn: Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituut.
- Sootla, Georg; Lääne, Sulev (toim) 2010. *The European Union Baltic Sea Region Strategy - A New Challenge Towards Knowledge-based Regional and Local Governance and Cooperation*. Tallinn: Tallinn University Institute of Political Science and Governance.

- Jakobson, Mari-Liis; Kattai, Kersten; Rea-Soiver, Viola, Kalev, Leif 2011. Euroopa Liidu õpe Eesti üldhariduskoolides. Tallinn: Tallinna Ülikool Riigiteaduste Instituut.
- Kalev, Leif; Toots, Anu (toim); Jakobson, Mari-Liis; Kalev, Leif; Lumi, Ott; Ruutsoo, Rein; Saarts, Tõnis; Sootla, Georg; Toots, Anu; Vetik, Raivo 2011. *Poliitika ja valitsemise alused. Kõrgkooliõpik* (esimene trükk). Tallinn: Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituut/Maurus.
- Raivo Vetik (koost) 2011. *Eesti poliitika ja valitsemine 1991-2011*. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus.
- Aaltola, Mika 2011. *Understanding the Politics of Pandemic Scares: An Introduction to Global Politosomatics*. Abingdon: Routledge.
- Toots, Anu (toim) 2011. *Noorte kodanikukultuur kümme aastat hiljem. Eesti tulemused IEA Rahvusvahelises kodanikuhariduse uuringus ICCS 2009*. Tallinn: Vali trükikoda.
- Jakobson, Mari-Liis; Balcere, Ilze; Loone, Oudekki; Nurk, Anu; Saarts, Tõnis; Zakeviciute, Rasa 2012. *Populism in the Baltic States*. Tallinn: Avatud Eesti Fond.
- Terk, Erik 2012. *Eestist ja ettepoole. Valik artikleid aastast 1994-2012*. Tallinn: Tallinna Ülikooli Eesti Tuleviku-uuringute Instituut.
- Vetik, Raivo (toim) 2012. *Nation-Building in the Context of Post-Communist Transformation and Globalization*. Frankfurt am Main: Peter Lang (Baltische Studien zur Erziehungs- und Sozialwissenschaft).
- Andrásy, György; Käkönen, Jyrki (toim) 2012. *European Peripheries*. Pécs: University of Pécs.
- Kalev, Leif; Toots, Anu (toim); Jakobson, Mari-Liis; Kalev, Leif; Lumi, Ott; Ruutsoo, Rein; Saarts, Tõnis; Sootla, Georg; Toots, Anu; Vetik, Raivo 2013. *Poliitika ja valitsemise alused. Kõrgkooliõpik* (teine trükk). Tallinn: Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituut/Maurus.
- Aaltola, Mika; Käpylä, Juha; Vuorisalo, Valtteri 2014. *The Challenge of Global Commons and Flows for US Power*. Dorchester: Ashgate.
- Heidmets, Mati; Kalev, Leif (toim) 2015. *Tallinna Ülikool 10. Dokumentide kogumik*. Tallinn: Tallinna Ülikool.
- Vetik, Raivo (toim) 2015. *Eesti Inimarengu Aruanne: Lõksudest välja?* Tallinn: Eesti Koostöö Kogu.
- Kalev, Leif (toim) 2017. *Poliitiline kodakondsus: väljakutsed ja võimalused. Acta Politica Estica*, 8.
- Aaltola, Mika 2019. *Poutasään jälkeen*. Jyväskylä: Docendo.

- Selg, Peeter; Ventsel, Andreas 2020. *Introducing Relational Political Analysis: Political Semiotics as a Theory and Method*. Cham: Palgrave MacMillan/Springer.
- Aaltola, Mika 2020. *Democratic Vulnerability and Autocratic Meddling – The “Thucydidean Brink” in Regressive Geopolitical Competition*. Cham: Palgrave MacMillan/Springer.
- Kalev, Leif (toim) 2020. *Uuenevad riigid ja riigiteadused*. *Acta Politica Estica*, 11.

**Lisa 4. Tallinna Ülikooli riigiteaduste õppekavad**

Tase	Nimetus	Õppekeel	Esimene vastuvõtt	Hetkeseis	Tänane kuraator
BA	Riigiteadused	Eesti	1994	Käigus	Lekt. Katrina Koppel
BA	Haldus- ja ärikorraldus	Eesti	2002	Käigus	Dots. Indrek Saar
BA	Interdistsiplinaarsed sotsiaalteadused	Inglise		Käigus	Lekt. Catlyn Kirna
BA	Poliitika ja valitsemine	Inglise	2016	Käigus	Lekt. Gerly Tammiste
MA	Haldusjuhtimine	Eesti	1996	Ühendatud riigiteaduste magistriõppekavaga alates 2018, käigus	<i>(Dots. Indrek Saar)</i>
MA	Politoloogia	Eesti	1999	Käigus	Dots. Mari-Liis Jakobson
MA	Riigiteadused	Eesti	2002	Ühendatud haldusjuhtimise magistriõppekavaga alates 2018, käigus	Dots. Indrek Saar
MA	Euroopa õpingud: poliitika ja valitsemise euroopastumine	Inglise	2006	Suletud, viimane lõpetaja 2016	<i>(viimane õppekavajuht prof. Jyrki Kähkönen)</i>
MA	Rahvusvahelised suhted	Inglise	2008	Käigus	Dots. Matthew Crandall
MA	Majandus: majandamine avalikus sektoris	Inglise	2013	Suletud, viimane lõpetaja 2015	<i>(viimane õppekavajuht prof. Erik Terk)</i>
PhD	Riigi- ja poliitikateadused	Eesti/ inglise	2003 (ekstern 2001)	Käigus	Prof. Peeter Selg

**Lisa 5. Riigi- ja poliitikateaduste doktoritööd Tallinna Ülikoolis (doktoritöö keeles pealkiri on toodud esimesena)**

- Raivo Palmaru 2001. *Meedia võim ja demokraatia: Eesti kogemus. Valimiskommunikatsiooni ja ajakirjanike rollikäsituse empiiriline uuring / The Power of Mass Media and Democracy: Estonia's Experience.* Juhendaja Georg Sootla. Tallinn: Tallinna Ülikool.
- Leif Kalev 2006. *Multiple and European Union Citizenship as Challenges to Estonian Citizenship Policies / Mitmikkodakondsus ja Euroopa Liidu kodakondsus väljakutsetena Eesti kodakondsuspoliitikale.* Juhendaja Rein Ruutsoo. Tallinn: Tallinna Ülikool.
- Agu Uudelepp 2008. *Propagandainstrumendid poliitilistes ja poliitikavälistes telereklaamides / Propaganda Instruments in Political Television Advertisements and Modern Television Commercials.* Juhendaja Georg Sootla. Tallinn: Tallinna Ülikool.
- Tanel Kerikmäe 2009. *Estonia in the European Legal System: Protection of the Rule of Law Through Constitutional Dialogue / Eesti Euroopa õigussüsteemis: õigusriigi kaitse konstitutsioonilise dialoogi abil.* Juhendajad Leif Kalev, Rein Ruutsoo. Tallinn: Tallinna Ülikool.
- Janika Bachmann 2011. *Sustainability of the Japanese Retirement System in the Context of Pension Age Population Labour Force Participation / Jaapani pensionisüsteemi jätkusuutlikkus pensioniealise elanikkonna tööjõus osalemise kontekstis.* Juhendaja Anu Toots. Tallinn: Tallinna Ülikool.
- Gerli Nimmerfeldt 2011. *Identificational Integration: Conceptualisation and Operationalisation on the Example of Second Generation Russians in Estonia / Identiteedilise integratsiooni mõtestamine ja mõõtmine teise põlvkonna Eesti venelaste näitel.* Juhendaja Raivo Vetik. Tallinn: Tallinna Ülikool.
- Peeter Selg 2011. *An Outline for a Theory of Political Semiotics/ Visand poliitilise semiootika teooriale.* Juhendajad Rein Ruutsoo, Risto Kalevi Heiskala. Tallinn: Tallinna Ülikool.
- Mari-Liis Jakobson 2014. *Citizenship in Transformation: Political Agency in the Context of Migrant Transnationalism / Muutuv kodakondsus: poliitilise subjektsuse teisenemine rändelise hargmaisumise kontekstis.* Juhendaja Rein Ruutsoo. Tallinn: Tallinna Ülikool.
- Triin Lauri 2015. *Governing the School Choice: from Market Mechanisms to Equity Enabling Configurations / Koolivaliku valitsemine - turuloogikast hariduslikku ebavõrdsust ohjeldavate konfiguratsioonideni.* Juhendajad Anu Toots, Kaire Pöder. Tallinn: Tallinna Ülikool.
- Sergei Ivanov 2015. *Sümboolne võim Eesti etnopolitikas mitte-eestlaste riigivalitsemises esindatuse näitel / Symbolic Power in the Ethnic Policy of*

- Estonia and the Representation of non-Estonians in the State Governance.* Juhendaja Raivo Vetik, Mati Heidmets. Tallinn: Tallinna Ülikool.
- Rene Toomse 2015. *Defending Estonia in Peace and War. Retaining a Small State Near Aggressive Neighbor by Utilizing Unconventional Strategies / Kaitstes Eestit rahus ja sõjas. Väikeriigi julgeoleku tagamisest agressiivse naaberriigi läheduses, kasutades mittekonventsionaalseid strateegiaid.* Juhendaja Jyrki Käkönen. Tallinn: Tallinna Ülikool.
  - Matthew Crandall 2016. *Living in Russia's Shadow: Small State Strategies to Soft Security Threats / Elades Venemaa varjus: väikeriikide pehmete julgeolekuuhtude strateegia.* Juhendaja Jyrki Käkönen. Tallinn: Tallinna Ülikool.
  - Priit Suve 2016. *Conceptual Problems in Understanding Changes of the Police in a Complex and Interdependent Task Environment / Politsei kui institutsiooni arengu mõtestamise kontseptuaalsed probleemid keerustavas vastastiksõltuvas keskkonnas.* Juhendajad Georg Sootla, Peeter Selg. Tallinn: Tallinna Ülikool.
  - Tõnis Saarts 2017. *The Sociological Approach in Party System Analysis: The Baltic States in the Central and Eastern European Context / Sotsioloogiline lähenemine erakonnasüsteemide analüüsil: Balti riigid Kesk- ja Ida-Euroopa kontekstis.* Juhendaja Leif Kalev. Tallinn: Tallinna Ülikool.
  - Oleksandra Seliverstova 2017. *The Role of Consumer Culture in the Formation of National Identity in the Post-Soviet Region. Evidence from Estonia and Ukraine / Tarbijakultuuri osa rahvuslikes liikumistes ja postsovetlikus piirkonnas rahvusidentiteedi kujundamisel. Tõendusmaterjal Eesti ja Ukraina näidetel.* Juhendajad Raivo Vetik, Airi-Alina Allaste. Tallinn: Tallinna Ülikool.
  - Emilia Barbara Pawłusz 2017. *In Search of an Estonian Identity: (Formal and Informal) Mechanisms of Identity Construction in Estonia. The Role of Songfestivals, Popular Music and Nation Branding / Eesti identiteedi otsinguil: (formaalsed ja mitteformaalsed) identiteedi konstrueerimise mehhanismid Eestis. Laulupidude, popmuusika ja rahvuseturundamise roll.* Juhendaja Abel Polese. Tallinn: Tallinna Ülikool.
  - György András Schöpflin 2019. *Politics, Illusions, Fallacies / Poliitika, illusioonid, eksijäreldused.* Juhendaja Peeter Selg. Tallinn: Tallinna Ülikool.
  - Kerly Randlane 2019. *The Conceptual Underpinnings and Challenges of the Strategies Guiding Tax Compliance Policies / Maksukuulekuse tagamise strateegiate kontseptuaalne taust ning võimalikud väljakutsed.* Juhendajad Georg Sootla, Triin Lauri. Tallinn: Tallinna Ülikool.
  - Birgit Vallmüür 2019. *A Theory of Green Police Integrity / Rohelise politseiväärilise teooria.* Juhendaja Sanja Kutnjak Ivković. Tallinn: Tallinna Ülikool.

- Tanja Dibou 2019. *Youth policy in Estonia: addressing challenges of joined up working in the context of multilevel governance / Noortepoliitika Eestis: toimetulek ühendatud valitsemise väljakutsetega mitmetasandilise valitsemise kontekstis*. Juhendaja Anu Toots. Tallinn: Tallinna Ülikool.
- Madli Vain 2019. *Troublesome Partnership. The Role of Interests and Complementarities in the EU-India Strategic Partnership in 2004-2015 / Probleemne partnerlus. Huvide ja vastastikuse täiendavuse roll Euroopa Liidu ja India strateegilises partnerluses perioodil 2004-2015*. Juhendajad Mika Aaltola, Jyrki Kähkönen. Tallinn: Tallinna Ülikool.

#### **Lisa 6. Valik Tallinna Ülikooli riigiteaduste olulisemaid teadus- ja arendusprojekte**

- Eesti Vabariigi ministriumide struktuur ja juhtimine, 1995-1997, Georg Sootla
- Eesti valitsusametkondade struktuuri ja juhtimise uuring, 1996-1998, Georg Sootla
- Keskkonnavaldkonna institutsioonipoliitika uuring, 1996-1999, Georg Sootla
- Integratsioonimonitoring, 1999-2003, Raivo Vetik
- Demokraatlik riigivalitsemine Eestis: probleemid ja lahendused, 1999-2003, Raivo Vetik, 29 400 EUR (vormiliselt RASI-s)
- Eesti põhikooliõpilaste sotsiaalne keskkond ja kodanikukultuur: interaktsiooniprobleemid, 1999-2000, Anu Toots, 13 885 EUR
- Demokraatlik multikultuurilisus Eestis: poliitilised, kultuurilis-keeelised ja sotsiaal-majanduslikud aspektid, 2000-2002, Raivo Vetik, 4090 EUR (vormiliselt RASI-s)
- Valitsuskomisjonide roll sisendi tagamisel institutionaalsest keskkonnast poliitika kujundamise protsessis. (Paul Sabatieri eestkostekoalitsioonide mudeli rakendamine Eesti näitel), 2002-2003, Georg Sootla
- Kohaliku demokraatia indikaatorid, 2002-2003, Georg Sootla
- Topeltkodakondsus, valitsemine ja haridus: väljakutse Euroopa rahvusriigile, 06.11.2002-06.11.2005, Rein Ruutsoo, 46 253,50 EUR
- Noorte poliitiline aktiivsus Euroopas - indikaatorite väljatöötamine võrdlusuuringuteks Euroopa Liidus, 01.01.2003-31.07.2005, Raivo Vetik, 79 315,63 EUR
- Eesti haldusreformide institutsionaalse korralduse ja juhtimise analüüs, 01.01.2004-31.12.2005, Georg Sootla, 13 534,19 EUR
- Rahvuslike konfliktide reguleerimine, 01.09.2004-31.12.2007, Raivo Vetik, 28 467,97 EUR



- Regionaalselt kättesaadav kvaliteetne kõrgharidus läbi e-õppe arenduse (REDEL), 07.09.2004-31.12.2007, Anu Toots, 91 549,92 EUR
- Lääne- ja Hiiumaa kohalike omavalitsuste suutlikkuse analüüs ja ühisarengute stsenaariumide kavandamine, 01.09.2005-01.08.2006, Georg Sootla, 48 999,53 EUR
- Põhja- ja Baltimaade ning Loode-Venemaa ülikoole ühendav riigiteaduste doktoriõpe koostöövõrgustik, 01.09.2005-31.08.2006, Georg Sootla, 23 902,96 EUR
- Kohalikud võimuinstitutsioonid ja kodanike osalus: mõjukanalid ja vormid, 01.01.2006-31.12.2007, Georg Sootla, 16 872,68 EUR
- Demokraatia kinnistumine mitmekultuurilises ühiskonnas, 01.01.2006-31.12.2011, Raivo Vetik, 431 366,50 EUR (formaalselt RASI-s)
- IEA Rahvusvaheline kodanikuhariduse uuring, 28.06.2007-31.12.2010, Anu Toots, 61 724,46 EUR
- Venelaste teise põlvkonna integratsioon Eestis, 01.01.2008-31.12.2010, Raivo Vetik, 36 504,80 EUR
- Euroopastumine Eestihariduspoliitikas: poliitikatoimijate kohanemisvõime analüüs, 01.01.2009-31.12.2010, Anu Toots, 23 560,40 EUR
- Piireületavus, ränne ja teisenemine: rände piireületavuse mitmetasandiline analüüs (Trans-Net) Call FP7-SSH-2007-1, 01.03.2008-01.10.2011, Rein Ruutsoo, 71 845,38 EUR
- Poliitika ja valitsemise aluste kõrgkooliõpiku väljaandmine, 16.02.2009-25.06.2011, Leif Kalev, 7 833,81 EUR
- Menu for Justice - Towards a European Curriculum Studiorum on Juridical Studies (JUSTMEN), 01.10.2009-30.09.2012, Leif Kalev, 1 300,00 EUR
- Venemaa ja naabruspoliitika sihtriikide ärikeskkonna alase magistriõppe ühismooduli arendamine Eesti ettevõtete ida-suunalise ekspordivõimekuse tõstmiseks, 17.09.2010-31.12.2013, Georg Sootla, 26 394,63 EUR
- Poliitika ja valitsemise sõnastik, 04.10.2010-10.01.2011, Mari-Liis Jakobson, 1 278,23 EUR
- Euroopa Liidu alase õppe parandamine üldhariduslikes põhikoolides ja gümnaasiumides, 13.01.2011-31.01.2012, Viola Mäemurd, 71 560,23 EUR
- Teiste sõnadega- veebi monitooring ja tagasiside diskrimineerimise ja stereotüüpide kindlakstegemiseks, 01.02.2011-31.01.2013, Raivo Vetik, 54 249,00 EUR (vormiliselt RASI-s)
- Välispoliitilised strateegiad Aasia suunal: teiste riikide kogemus ja soovitused Eestile, 28.06.2011-25.10.2011, Jyrki Käkönen, 9 999,00 EUR
- TRANSFOR - Siire vs. teisenemine: demokraatia teede võrdlus endistes NSV Liidu maades kasutades juhtumianalüüsi tulemusi kodanikuühiskonna,

- rahvusvahelise abi ja sisepoliitika valdkondadest, 01.04.2012-31.03.2016, Abel Polese, 71 600,00 EUR
- Populism Baltikumis, 17.05.2012-31.10.2012, Mari-Liis Jakobson, 18 975,00 EUR
  - Tensions - Postsovetlikud pinged: alustavate teadlaste koolitusprogramm postsovetlike olude teemal, 01.05.2013-30.04.2017, Abel Polese, 405 033,42 EUR
  - Arengu kujutamine: postsotsialistliku maailma arengupoliitikate ja nende mõju multidistsiplinaarne ja mitmetasandiline analüüs, 01.06.2013-01.09.2017, Abel Polese, 256 000,00 EUR
  - Kaasava integratsioonikonteksti poliitilised ja sotsiaal-psühholoogilised determinandid ning nende vastastikused seosed, 03.09.2013-30.04.2017, Raivo Vetik, 213 750,00 EUR
  - Riigid, kodanikud ja hargmaistumine, 01.06.2015-31.12.2020, Leif Kalev, 7 740,00 EUR
  - Euroopa rändevõrgustiku kontaktpunkt Eestis – 2015, 01.06.2015-31.12.2016, Marion Pajumets, 284 767,20 EUR
  - Rahvusvaheline kodanikuhariduse uuring, 12.06.2015-31.12.2016, Anu Toots, 31 860,00 EUR
  - Legaalne ja protseduuriline informatsioon asüülitaotlejatele Euroopa Liidus, 01.01.2016-01.11.2017, Raivo Vetik, 36 094,31 EUR
  - Õpiku Poliitika kujundamine ja analüüs kirjutamine, 29.08.2016-01.05.2020, Georg Sootla, 13 235,00 EUR
  - Toetus Euroopa rändevõrgustiku Eesti riiklikule kontaktpunktile aastateks 2017-2018, 01.01.2017-31.12.2018, Ave Lauren, 412 779,83 EUR
  - Relatsiooniline lähenemine nurjatute probleemide valitsemisele, 01.01.2017-31.12.2020, Peeter Selg, 163 200,00 EUR
  - Kodakondsuse, rände ja lõimumise poliitikate kompetentsikeskus, 01.09.2017-30.04.2019, Leif Kalev, 12 000 EUR
  - TLÜ riigi ja omavalitsuse teadus- ning arenduskeskuse (ROTAK) loomiseks võimekuste arendamine, 01.01.2019-31.12.2019, Leif Kalev, 28 000,00 EUR
  - Migratsiooni- ja integratsioonialaste teadusuuringute ja võrgustike ekspertteadmiste ühendamine, 01.09.2019-31.08.2022, Raivo Vetik, 339 763,80 EUR
  - Multidistsiplinaarne innovatsioon sotsiaalseteks muutusteks, 01.11.2019-31.10.2023, Katri-Liis Lepik, 715 576,00 EUR

**Lisa 7. Riigiteaduste arengunäitajad esimesel veerandsajandil**

**7.1. Töötajad ja rahavahendid**

Näitaja \ Aasta	1999	2001	2004	2006	2008	2010	2011	2014	2016	2019
Seisund		Osakond	Osakond	Osakond	Instituut	Instituut	Instituut	Instituut	2 suunda	2 suunda
Akadeemilisi töötajaid	10	9	11	12	19	27	29	26	27	24
Professoreid	1	2	3	4	5	6	7	8	7	6
Dotsente	5	2	1	0	1	2	2	3	4	7
lektoreid ja assistente	4	4	8	9	11	19	13	11	10	10
Teadustöötajaid	1	1	0	0	4	1	4	5	5	2
Tugitöötajaid	5	6	5	6	7	6	8	9	0	0
Eelarve	162 000	230 000	230 000	422 000	543 000	567 975 (626 300)	582 368 (674 272)	673 316 (865 648)	506 606 (595 451)	637 771 (865 308)

*Allikad: Tallinna Ülikooli riigiteaduste õppekavade akrediteerimise ja teaduse evalueerimise aruanded, Tallinna Pedagoogikaülikooli töölepingute registreerimise kaust 1993-1998/99, telefoniraamatud 1997 ja 2001, riigiteaduste osakonna statistika, riigiteaduste instituudi aastaulevaated, personaliinfosüsteem. Märkused. Akadeemiliste töötajate arv väljendab inimeste arvu ega summeeru liigiti koguarvaks, sest üks inimene võib täita mitut rolli. Alates 2016 andmetest kajastuvad endised tuleviku-uuringute instituudi töötajad (lisandus 3 inimest), andmetes ei kajastu projektipõhised töötajad (see võib erineda varaste aastate puhul). Allikate erinevuse korral on lähtutud teemaga otsesemalt haakuvatest ja autorite hinnangul kvaliteetsematest allikatest, võimalusel on osalt kattuvaid allikaid vigade vähendamiseks võrreldud ja arvetusi üle kontrollitud. Tulenevalt andmete saamise võimalustest on eelarvenäitaja 2001 aasta 2000 kohta. Instituudi eelarve on antud esimese arvu ülikooli keskteenistuste arvestuste alusel (võrreldavuse huvides), teise, sulgudes, arvu instituudi arvestuste põhjal (need kajastavad tegelikku seisuga täpsemalt). Aastatel 2016 ja 2019 väljendab esimene arv kahe suuna põhitegevuse kogukulusid ja teine, sulgudes arv kahe suuna põhitegevuse arvestuslikke kogutulusid, selles summas ei kajastu projekteeelarve, mille kohta vt allpool.*

## 7.2. Teadus- ja arendustegevus

Näitaja \ Aasta	1996	1999	2001	2004	2006	2008	2010	2011	2014	2016	2019
Publikatsioonide arv	4	14	19	34	22	52	69	106	71	74	56
Sh kõrgetasemelised	0	2	3	5	6	10	16	15	27	28	15
Projektide kogumaht (eur)	10 000	12 000	31 000	8 000	103 000	85 000	100 000	160 000	194 000 (270 000)	591 000 (616 000)	502 000 (497 000)

Allikad: Tallinna Ülikooli riigiteaduste teadusevalveirimise aruanded, riigiteaduste instituudi aastatäulevaated, Eesti Teadusinfosüsteem, ühiskonnateaduste instituudi teadusarendustegevuse kokkuvõtted, keskteenistuste ja ühiskonnateaduste instituudi arvestused. Märkused. Tulenevalt andmete saamise võimalustest kajastub 2004 asemel projektide maht 2002. 2006-2014 kajastub teadusarendustulu kogumaht, põhiosas projektid. Aasta 2014 osas on esimesena toodud ülikooli keskteenistuste arv (võrreldavuse huvides), teise arvuna instituudi enda arvestused (tavaliselt täpsemad). Aastate 2016 ja 2019 esimene summa on kahe suuna projektide kogukulu antud aastal; sulgudes olev summa kajastab arvestuslikku projektitulu, ent väljendab ülikooli raamatupidamisarvestuse loogika tõttu antud aastal rahastuse saanud projektide kogumahtu. Summad on ümardatud täistuhandeteni. Allikate erinevuse korral on lähtutud teemaga otsesemalt haakuvatest ja autorite hinnangul kvaliteetsematest allikatest, võimalusel on osalt kattuvaid allikaid vigade vähendamiseks võrreldud ja arvutusi üle kontrollitud.

### 7.3. Õppekavad

Näitaja \ Aasta	1995	1999	2001	2004	2006	2008	2010	2011	2014	2016	2019
Tasemeõppekavasid	1	3	4	5	6	8	8	8	7	9	8
Eestikeelseid	1	3	4	5	5	6	6	6	6	6	5
Ingliseelseid	0	0	0	0	1	2	2	2	1	3	3
Bakalaureuseõpe	1	1	1	1	1	2	2	2	2	4	4
Magistriõpe	0	2	2	3	4	5	5	5	4	4	3
Doktoriõpe	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Allikad: Tallinna Ülikooli riigiteaduste õppekavade akrediteerimise ja teaduse evalueerimise aruanded, riigiteaduste osakonna statistika, riigiteaduste instituudi aastaülevaated, riigiteaduste õppekavade lõputööde andmebaas, õppeinfosüsteem. Märkused. Tasemeõppekavadena on toodud need, millele oli avatud vastuvõtt. Riigi- ja poliitikateaduste doktoriõpe on arvestatud eestikeelse õppekavana, ehkki ta toimib mõlemas keeles ja peaaegu kõik doktoritööd on ingliskeelsed.

#### 7.4. Üliõpilased (Tallinna rühmad)

Näitaja \ Aasta	1995	1999	2001	2004	2006	2008	2010	2011	2014	2016	2019
Üliõpilasi	18	170	271	322	317	598	818	814	729	557	529
Eestikeelseid	18	170	271	322	311	550	762	765	657	454	326
Inglisekeelseid	0	0	0	0	6	48	56	49	72	103	203
Bakalaureuse- õppes	15	155	206	213	213	384	571	563	481	374	369
Magistriõppes	3	15	65	105	97	189	208	197	206	151	138
Doktoriõppes	0	0	1	4	17	25	39	54	42	32	22
Lõpetajaid kokku	0	6	30	27	47	56	73	112	107	136	97
Lõpetajaid bakalaureuse- õppes	0	6	29	20	33	33	47	85	75	102	53
Lõpetajaid magistriõppes	0	0	0	7	14	21	26	24	31	32	40
Lõpetajaid doktoriõppes	0	0	1	0	1	1	0	3	1	2	5

Allikad: Tallinna Ülikooli riigiteaduste õppekavade akrediteerimise ja teaduse evalveerimise aruanded, riigiteaduste osakonna statistika, riigiteaduste instituudi aastaülevaated, riigiteaduste õppekavade lõputööde andmebaas, õppeinfosüsteem. Märkused. Üldjuhul on üliõpilaste arv võetud novembri alguses, 2020 septembri lõpus, varasemate aastakäikude puhul pole ajahetk teada. Aasta 2020 andmed pole lõplikud ja võivad suurened. Alates 2016 kajastuvad arvestuses interdistsiplinaarsete sotsiaalteaduste bakalaureuseüliõpilased (õppekava toodi üle Katariina Kolledžist). Riigi- ja poliitikateaduste doktoriõpe on arvestatud eestikeelse õppekavana, ehkki ta toimib mõlemas keeles ja peaaegu kõik doktoritööd on ingliskeelsed. Tulenevalt andmete saamise võimalustest on üliõpilaste arvud aastal 1999 antud õppeaasta 1998/99 kohta, aastal 2001 aasta 2002 kohta. Allikate erinevuse korral on lähtutud teemaga otsesemalt haakuvatest ja autorite hinnangul kvaliteetsematest allikatest, võimalusel on osalt kattuvaid allikaid vigade vähendamiseks võrreldud ja arvutusi üle kontrollitud.

## AUTORID

**Leif Kalev** (1976), PhD (riigi- ja poliitikateadused)

Tallinna Ülikooli riigiteooria professor

*Publikatsioonide loetelu ETISes: [https://www.etis.ee/CV/Leif\\_Kalev/est](https://www.etis.ee/CV/Leif_Kalev/est)*

*Kontakt: [leif@tlu.ee](mailto:leif@tlu.ee)*

**Georg Sootla** (1954), PhD (filosoofiateadus)

Tallinna Ülikooli avaliku poliitika professor

*Publikatsioonide loetelu ETISes: [https://www.etis.ee/CV/Georg\\_Sootla/est](https://www.etis.ee/CV/Georg_Sootla/est)*

*Kontakt: [gsootla@tlu.ee](mailto:gsootla@tlu.ee)*

**Kristjan Kuurme** (1986), MA (politoloogia)

Välisministeeriumi lauaülem

*Kontakt: [kristjan.kuurme@gmail.com](mailto:kristjan.kuurme@gmail.com)*

**Anu Toots** (1959), PhD (filosoofiateadus)

Tallinna Ülikooli sotsiaalpoliitika professor

*Publikatsioonide loetelu ETISes: [https://www.etis.ee/CV/Anu\\_Toots/est](https://www.etis.ee/CV/Anu_Toots/est)*

*Kontakt: [anu.toots@tlu.ee](mailto:anu.toots@tlu.ee)*

**Katri-Liis Lepik** (1976), Phd (juhtimisteadused)

Tallinna Ülikooli juhtimise dotsent, Northumbria Ülikooli külalisteadur

*Publikatsioonide loetelu ETISes: <https://www.etis.ee/CV/Katri-Liis%20Lepik/est>*

*Kontakt: [kllepik@tlu.ee](mailto:kllepik@tlu.ee)*

**Kadri Kangro** (1979), MD (arstiteadus)

Tallinna Ülikooli sotsiaaltöö doktorant,

Võrumaa Arenduskeskuse heaolu arendusnõunik

*Kontakt: [kdrkngr@tlu.ee](mailto:kdrkngr@tlu.ee)*

**Rein Ruutsoo** (1947), PhD (sotsiaalteadused)

Tallinna Ülikooli emeriitprofessor

*Publikatsioonide loetelu ETISes: [https://www.etis.ee/CV/Rein\\_Ruutsoo/est](https://www.etis.ee/CV/Rein_Ruutsoo/est)*

*Kontakt: [ruutsoo@tlu.ee](mailto:ruutsoo@tlu.ee)*

**Raivo Vetik** (1957), PhD (politoloogia)

Tallinna Ülikooli võrdleva poliitika professor

*Publikatsioonide loetelu ETISes: [https://www.etis.ee/CV/Raivo\\_Vetik/est](https://www.etis.ee/CV/Raivo_Vetik/est)*

*Kontakt: [raivo.vetik@tlu.ee](mailto:raivo.vetik@tlu.ee)*