



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

VÄIKERIIGI VALITSEMISE VÕLU JA VALU

Tiina Randma-Liiv ja Külli Sarapuu

Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

VÄIKERIIGI DEFINITSIOON

... sõltub uurimisobjektist.

- Väikese riigi **väliskeskkonnaga** seotud temaatika, väikeriik kui „väike võim“ (rahvusvahelised suhted, majandus, julgeolek), kuni 10 (20) mln elanikku.
- Riigi väiksusest tulenevad **riigisisese** probleemid (mh enamasti riigivalitsemisega seotud küsimusi), kuni 1.5 (2) mln elanikku:
 - Väiksed **riigid** (poliitiline ja geograafiline tähendus).
 - Väiksed **ühiskonnad** (ajalooline, kultuuriline ja keeleline kontekst, sotsiaalsed suhted).

ETTEKANDE ÜLESEHITUS

- Paradoks: **üldtunnustatule** vasturääkimine; teineteisele vastukäivad väited.
- **Väikeriikide** valitsemisega seotud **paradoksid**:
 - riigiaparaadi suurus;
 - (de)tsentraliseerimine;
 - spetsialiseerumine;
 - koordineerimine ja kontroll.
- Kuidas on riigi väiksus **peegeldunud** Eesti riigi senises arengus?
- Mida hakata peale riigi **röntgenipildiga**?

PARADOKS 1: RIIGIAPARAADI SUURUS

1. Väike riik ei saa endale lubada suurt riigiaparaati

- Ressursside vähesus.
- Riigi väiksus eeldab õhukest riiki.
- Mõnedest riigi funktsioonidest loobumine või nende delegeerimine mõnele teisele riigile.

2. Riigi suurus ei mõjuta oluliselt riigiaparaadi suurust

- Riigiasutuste (või ametnike) arv vs. riigi funktsioonid.
- Suure ja väikse riigi funktsioonid on sarnased.
- Piirid riigi funktsioonide delegeerimisel teisele riigile
 - Riigile ainuomased funktsioonid
 - Ka funktsiooni väljadelegeerimine eeldab vastava poliitika olemasolu ja kompetentsi
 - Avalike teenuste väljadelegeerimine?
 - Võimalikud kõrvalnähud



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

RIIGIAPARAADI SUURUS: VÄIKERIIKIDE PRAKTIKA / SOOVITUSED

- Väikeriikides on riigi **suhteline roll** ühiskonnas sama suur kui suures riigis. Puudub statistiliselt oluline seos
 - riigi suuruse ja ametnike suhtelise arvu vahel;
 - riigi suuruse ja valitsusasutuste arvu vahel;
 - riigi suuruse ja riigivalitsemiskulude (suhtena SKP-st) vahel.
- Surve riigi funktsioonide **prioritiseerimiseks**; vähem-arenenud funktsioonid väikeriikides: planeerimine, analüüs, kontroll.
- **Õhuke riik** või mitte: seotud ideoloogiliste valikutega, mitte riigi suurusega.



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

PARADOKS 2: (DE)TSENTRALISEERIMINE

1. Tsentraliseerimise poolt

- Väikeriigis võimalik füüsiliselt kogu riiki hõlmata.
- Ressursside vähesusest tulenevalt pidev surve riigi funktsioonide, institutsioonide ja otsustusprotsesside tsentraliseerimiseks (vähe teenuste tarbijaid, ametnikke, kompetentsi).

2. Detsentraliseerimise poolt

- Demokraatlikus riigivalitsemises on teatud dubleerimine paratamatu ja isegi vajalik.
- Poliitikakujundamine: ametnike ekspertiisi monopol vis-à-vis parlament ja MTÜd; vähe vetopunkte > ametnikel suurem võim kui suurtes riikides.
- Avalikud teenused: teenuste kättesaadavus, õiglus ja võrdsus.

(DE)TSENTRALISEERIMINE: VÄIKERIIKIDE PRAKTIKA / SOOVITUSED

- Võimu **hajutamine**: erakondade analüütilise suutlikkuse parandamine; parlamendi tugistruktuuride tugevdamine poliitika analüüsi osas.
- Väikeriigi **kodanikuühendustel** puudub sageli kriitiline mass oma huvide kuuldavaks tegemiseks, erinevad huvigrupid ei tasakaalusta teineteist. Ka ajakirjandusel **piiratud** võimalused (vähene spetsialiseerumine). Vajalik on kodanikuühiskonna arenguks võimaluste loomine, MTÜde teadlik **kaasamine**.
- **Demokraatia** ei pruugi olla väikeriikides iseenesest mõistetav; täiendavad ootused poliitikutele ja ametnikele.
- Kallis ei ole mitte **väikeriik**, vaid demokraatlik väikeriik.

PARADOKS 3: SPETSIALISEERUMINE

1. Spetsialiseerumine on vajalik

- Spetsialiseerumine vajalik riigi, organisatsiooni ja üksikisiku tasemel.
- Spetsialiseerumine = kompetents (tinglikult).
- Erakondade kompetents erinevates poliitika-valdkondades kui uute ideede / arengu alus.
- Riigiaparaadi spetsialiseerumine: teadmispõhine poliitikakujundamine, ELis kaasaraäkimine, majandusarengu toetamine.

2. Kas spetsialiseerumine on väikeriigis võimalik?

- Väikeriigi haridussüsteemi võimalused
 - Mastaabisäästu puudumine, vähene spetsialiseerumine.
- Multifunktsionaalsed töökohad ja töötajad.



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

SPETSIALISEERUMINE: VÄIKERIIKIDE PRAKTIKA / SOOVITUSED

- Väikeriikides on rohkem „suure pildi“ nägemist ja vähem kitsaid erialateadmisi ja –oskusi.
- Väikeriigi spetsialist: „assistent mitmel alal, meister ei kusagil“.
- Valdkonnapõhist kompetentsi on vähem nii erakondadel, parlamendis kui ministeeriumides võrreldes suurte riikidega.
- Spetsialiseerumise võti on paljuski täiendusõppes.
- Vajalik on riigi analüütilise kompetentsi teadlik arendamine, eelkõige võtmevaldkondades.

PARADOKS 4: KOORDINEERIMINE JA KONTROLL

1. Koordineerimine ja kontroll on väikeriigis ladusamad, paljuski mitteformaalsed

- Valitsemisega on seotud vähem inimesi, väike ja läbipõimunud eliit, mitteformaalne suhtlemine – hea alus võrgustike kasutamiseks.
- Vähem otsustustasemeid.
- Multifunktsionaalsed ametikohad.
- Väiksem vajadus formaalse kontrolli järele, „ühiskondlik kontroll“.

2. Koordineerimise ja kontrolli probleemid on sama suured kui suurtes riikides

- Üksteise tundmine ei pruugi tähendada koostööd.
- Väikese ühiskonna sotsiaalsete suhete eripära, „*managing intimacy*“: konfliktidest ja kriitikast hoidumine; tugevad positiivsed või negatiivsed suhted üksikisikute vahel.
- Valulik suhtumine kriitikasse ja kontrolli üldisemalt.
- Isiklike suhete tähtsus > probleemid kontrolli teostamisel
- Probleemid spetsialistide / spetsialiseerunud asutuste kontrollimisel.



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

KOORDINEERIMINE JA KONTROLL: VÄIKERIIKIDE PRAKTIKA / SOOVITUSED

- Väikeriikides on **koordineerimise** ja **kontrolli** probleemid sageli alahinnatud ja süsteemid vähem institutsionaliseeritud kui suurtes riikides.
- Vajalik on teadlik (ja ka formaalne) lähenemine koordineatsioonile; lisaks **võrgustikele** kasutada muid mehhanisme (hierarhia, turg).
- Vajalik **formaalsete** kontrollisüsteemide väljaarendamine nii riigi, organisatsiooni kui ametniku tasandil ning selle teadvustamine olulise **juhtimisfunktsioonina**.
- Võtmeküsimuseks on valdkonnaülest **poliitikaprobleemide** koordineerimine riigi tipptasemel (millised instrumendid on selleks loodud, valitsuskeskus ja selle kompetents).

KVANTITEET JA KVALITEET

- **Lühinägelik** on väikeriigi kontekstis rääkida eelkõige kvantitatiivsetest suurustest (riigiaparaadi suurus, ametnike arv jne.).
- Senise teadmise ja teiste väikeriikide **valitsemispraktika** kohaselt on suurimad erinevused võrreldes suurte riikidega kvalitatiivsed, seotud paljuski **analüüsisuutlikkuse** ja koostöösuutlikkusega ning sellest tulenevalt riigi suutlikkusega olla muutuste ja arengu veduriks kogu ühiskonnas.
- Arengule suunatud väike riik saab ja peab endale lubama mõõduka suurusega **professionaalset** riigiaparaati, kuid ei saa endale lubada läbimõtle mata ja kokkusobimatuid poliitikaid.

KUIDAS ON RIIGI VÄIKSUS PEEGELDUNUD EESTI RIIGI SENISES ARENGUS?



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

EESTI HALDUSSÜSTEEM TÄNA

- Esimene periood **taasiseseisvumise** järgses haldussüsteemi arengus kui on aega peeglisse vaadata.
- Varem ei ole olnud ka korralikku **peeglit**.
- Näeme väikest riiki, mis on teinud läbi suured muutused (nii struktuuri kui **funktsioonide** mõttes), on üldiselt tubli, aga seisab silmitsi suurte ühiskondlike **väljakutsetega**, millega toime tulemise võimekuse osas kindlustunne puudub.



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

EESTI HALDUSSÜSTEEMI ARENG

- Siiani kolm üsna selgete piiridega **perioodi**:
- **1990-1996**: suured muutused, detsentraliseerimine, ministeeriumide poliitikakujundamise võime tekitamine, spetsialiseerumine.
- **1996-2004**: ELiga ühinemine, üldine struktuuri ümberkorraldamine, valitsusasutuste rollide ümbermõtestamine.
- **2004-2012**: efektiivsuse otsingud, majanduskriis, horisontaalse koordineerimise ja ühtse valitsemise vajaduse tugev esile kerkimine.
- **2012- ...**: uus mõtteline periood Eesti riigi arengus, kus fookuses võime väikeriigina toime tulla?

ARENGUT SUUNANUD TEGURID

- Riigi väiksus ja ...
 - esimeste demokraatlike valimiste (1992) tulemus;
 - riikluse taastamise idee;
 - kommunistlik pärand;
 - üleminekuaja keerulisus;
 - rahvusvahelised eeskujud ja oskusteave;
 - Euroopa Liiduga liitumine;
 - valimissüsteem ja koalitsioonivalitsused;
 - poliitiline ideoloogia;
 - ...

VÄIKERIIGI MÕJU

- Avaliku halduse süsteemi kui **terviku** tasandil – riigi väiksus ja piirangud on olnud siiani haldusreformide üldiseks taustaks. Muud **tegurid** olulisemad.
- Väikeriigi valitsemisele olemuslikud **paradoksid** on võimaldanud riigi väiksust kasutada nii üht- kui teistpidi argumenteerimiseks.
- **Igapäevased** valikud ja rutiinid üksikute organisatsioonide tasandil – väikeriigi paradoksid nähtavad oma täies ilus.



MIDA HAKATA PEALE RÖNTGENIPILDIGA?



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

NUMBRITEST EI PIISA

- Röntgenipilt ise ei pane **diagnoosi!**
- Ilma funktsioone ja väljakutseid **analüüsimata** ei saa öelda kas avalik sektor on liiga suur või väike.
- Haldusstruktuur on poliitikate kujundamise ja elluviimise **vahend**.
- Riigi väiksus kui **kriteerium** – analüüsi seisukohast suhteliselt piiratud!



KRIITILISED TEEMAD EESTI JAOKS TÄNA

- Analüüsivõime ja koostöövõime!
- Analüüsivõime on ainuke, mis aitab Eestil toime tulla väikeriigi paradoksidega.
- Analüüsivõime sõltub koostöövõimest (ja vastupidi).
- Piiratud oskusteabe kättesaadavus kui väikeriigi raskeim taak.
- Mõlemad nõuavad Eesti haldussüsteemi senise toimimise kriitilist ülevaatamist.

ON PÕHJUST KÜSIDA:

- Milline analüüsivõime on igas avaliku sektori organisatsioonis?
- Kuidas arvestab oskusteabega poliitiline tasand?
- Milline on poliitilise tasandi enda võimekus oskusteavet kaasata?
- Milline on ministeeriumide võime analüüsida oma valitsemisalas toimuvat:
 - kui ressursid on piiratud?
 - kui enamus valdkondlikust kompetentsist on allasutustes?

AGA EELKÕIGE ...

- Milline on Eesti haldussüsteemi võime analüüsida iseennast kui **tervikut**?
- **Kes** peaks seda tegema?
- Milline on **valitsuskeskuse** roll?
- Millised kohustused ja kompetents on **Rahandusministeeriumis**?
- Millised kohustused ja kompetents on **Riigikantseleis**?
- Kuidas koordineeritakse **avalikku teenistust** ja selle arendamist?
- Kas meil on vaja **avaliku halduse** ministeeriumi?
- Kes peab panema **koostöö** tööle?



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY



TÄNAME TÄHELEPANU EEST!