

EUROOPA LIIDU POLIITIKATE SISERIIKLIK KOORDINEERIMINE VALITSUSE TASANDIL

Renna Unt

Euroopa Liiduga liitumine tõi Eesti senisele valitsemiskorraldusele uue valitsemistasandi lisandumisega mitmeid uusi väljakutseid. Liidu otsustusprotsessiga kohanemiseks on vajalikud institutsionaalsed muutused – on vaja kujundada riigisisene Euroopa Liidu poliitikatega tegelemise süsteem. Teisalt suurenevad nõudmised ametnikele ja poliitikutele, eeldades valmisolekut ja suutlikkust aktiivselt osaleda liidu institutsioonide töös. Kuna enamik avaliku poliitika valdkondi on praeguseks kas osaliselt või täielikult liidu pädevuses, on ka riiklikul tasandil Euroopa Liidu küsimustega tegelevate osalejate ring järjest laienenud. Seega ei saa enam Euroopa Liiduga seonduvaid teemasid pidada siseriiklikest poliitikatest eraldiseisvaiks ning ainult välispoliitikana käsitledavateks. Eelnevast tulenevalt on tähtsustunud Euroopa Liidu poliitikate siseriikliku koordineerimise suutlikkus, mis on üheks peamiseks eelduseks riigi jaoks tähtsates küsimustes liidu tasandil edu saavutamisel. Koordineerimine peaks eelkõige tagama, et riigi positsioonid erinevates küsimustes ei oleks omavahel vastuolulised, vastaksid võimalikult suurel määral riigi seatud prioriteetidele ning siseriiklikud konfliktid ei peegelduks liidu tasandil läbi rääkides. Väikeriikide ressursside piiratusest tulenevalt on nendele edukas koordineerimine suurriikidest veelgi olulisem.

Euroopa Liidu poliitikate siseriiklike koordinaatsioonisüsteeme on ühelt poolt küll mitmed autorid käsitlenud, kuid samas on teoreetiliste mudelite kujunemine, mis võiksid olla aluseks koordinaatsioonisüsteemide võrdlevateks uuringuteks, alles algusjärgus. Euroopa Liidu poliitikate siseriiklike koordinaatsioonisüsteemide temaatikat on seni peamiselt vaadeldud üksikute riikide juhtumanalüüside kaudu (nt Hanf, Soetendorp 1998; Kassim *et al.* 2000) või uuritud euroopastumise (*europeanization*) mõjudest tulenevat institutsionaalse kohandamise temaatikat (nt Knill, Lehmkuhl 1999; Radaelli, Featherstone 2003). Kuigi liikmesriikide koordinaatsioonisüsteemides on mitmeid sarnaseid jooni, pole Euroopa Liidu poliitikate koordineerimise korralduses toimunud seni liikumist ühtse koordineerimismudeli suunas (Harmsen 1999: 82; Kassim *et al.* 2000:237). Koordinaatsioonisüsteemide kujunemine on olnud liikmesriikides üldjuhul inkrementaalne protsess (Dosenrode 1998: 59; Harmsen 1999: 87) ning toimunud riigis eksisteerivat administratiiv-poliitilist korda ja traditsiooni järgides. Nii põhjustavad riigiti koordinaatsioonitoralduse varieeruvust eksisteeriv institutsionaalne struktuur, poliitika kujundamise stiil ning riigi ambitsioonide ulatus ja olemus Euroopa Liidu tasandil tegutsemisel (Wright 1996: 156). Seega ei ole võimalik kujundada ideaalset, kõigile sobivat

“Euroopa Liidu poliitikate siseriiklik koordineerimine valitsuse tasandil”

Renna Unt

koordinatsioonisüsteemi (nt vastus küsimusele, kas EL poliitikate koordineerimine peaks toimuma tsentraliseerituse või detsentraliseerituse põhimõttel), sest riikidele sobivad sõltuvalt nende administratiiv-poliitilisest kultuurist ja ülesehitusest erinevatel alustel toimivad koordinatsioonisüsteemid.

Käesoleval artiklil on seetõttu kaks peamist eesmärki. Esiteks: tuua välja Euroopa Liidu poliitikate siseriikliku koordineerimise vajadus ning liidu otsustusprotsessist tulenevad mõjud ja nõudmised koordinatsioonisüsteemi toimimisele. Teiseks: määratleda Euroopa Liidu poliitikate siseriiklikku koordineerimist mõjutavad muutujad, vaadeldes neid Eesti näitel. Eesti koordinatsioonisüsteemi analüüsi aluseks on lisaks Euroopa Liidu poliitikate koordineerimist reguleerivatele dokumentidele autori poolt bakalaureusetöö raames läbi viidud intervjuud Euroopa Liidu küsimustega tegelevate ametnikega. Intervjueeritavate valik lähtus põhimõttest, et esindatud oleksid koordinatsioonisüsteemis erinevat rolli täitvate institutsioonide ametnikud – koordineerivad üksused (Euroopa Liidu sekretariaat), koordineerivad ministriumid (välisministeerium, rahandusministeerium) ja liiniministriumid (majandus- ja kommunikatsiooniministeerium, sotsiaalministeerium).

Euroopa Liidu poliitikate siseriikliku koordineerimise vajalikkus ja eesmärgid Vajadusi liidu poliitikate koordineerimiseks on Euroopa Liidust kui liikmesriikidest tulenevalt mitmeid. Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse ja vahetu kohaldatavuse põhimõtted ning liidu ajaloo jooksul toimunud pädevuste laienemine on muutnud liikmesriikide jaoks Euroopa Liidu küsimused välispoliitikast integreeritud sisepoliitika osaks. Nüüdseks on enamik ministriumide seotud Euroopa Liidu küsimustega, kuid sageli puudutavad need korraga mitme ministriumi haldusala, mis siseriiklikul tasandil on omavahel eraldatud. Sel viisil on tekkinud vajadus läbi rääkida mitmed üksteisega seotud teemad, mida varem käsitleti sõltumatute ja iseseisvatena.

Euroopa Liidu määrused ja direktiivid esitavad riikidele siduvaid kohustusi, mille mittejärgimine võib kaasa tuua riigile kahjulikke sanktsioone. Taoliste tagajärgede ennetamiseks peab juba liidu poliitikate koordineerimise faasis tagama küsimustega seotud erinevate osapoolte kaasamisega piisava toetuse otsuste hilisemaks elluviimiseks. Kuna liidu tasandil vastu võetavad otsused omavad liikmesriikide kodanikele üha suuremat mõju, on valitsuste tegevus riigi huvide esindamisel avalikkuse kasvava tähelepanu all. Kodanike toetust valitsusele ja parteidele võib hakata mõjutama seega ka riigi huvide esindamise suutlikkus Brüsselis.

Euroopa Liidu poliitikate siseriiklik koordineerimine võimaldab saavutada mitmeid üksteisega seotud eesmärgi. Koordineerimise kõige laiemaks eesmärgiks on, et selle tulemusel omaksid valitsused ülevaadet ja kontrolli liidu tasandil toimuvast, mis võimaldaks neil mõjutada sealseid arenguid. Siseriikliku koordinatsiooni toimimine aitab valida adekvaatset läbirääkimistaktikat (Spence 1995: 359). See tagab, et läbirääkimistel ei oleks riigi positsioonid eri küsimustes üksteisele vastukäivad, ja annab maksimaalse võimaluse mõjutada otsuseid või saavutada parim lahendus isegi taoliste väikeriikidele nagu Eesti. On vägagi tõenäoline, et lahendamata erimeelsused võivad esile kerkida ja probleeme põhjustada, kui on aeg riikidevahelisteks kokkulepeteks ja nende täideviimiseks (Metcalf 1998: 48). Samuti aitab koordineerimine määratleda riigi jaoks olulisi prioriteete, sest kõigis valdkondades pole korraga võimalik edu saavutada ja on vaja valida, kus teha teiste

riikidega läbirääkides järeleandmisi ja kus mitte. Eriti on see kasulik väikeriikide jaoks, kes osalevad Euroopa Liidu poliitikates valikuliselt. Kõigis valdkondades selge ülevaade Euroopa Liidu tasandil toimuvast kergendab läbirääkimistel ka partnerite leidmist teiste liikmesriikide seast. Siseriikliku koordineerimise toimimisel peaks Wrighti (1996: 162–3) järgi riigil olema võimalik: kujundada Euroopa Liidu poliitilist agendat; leida stabiilseid liitlasi valdkonna otsustusvõrgustikus; kindlustada liidupoolsete ressursside saamist; hinnata seaduste tulevase võimalikke mõjusid riigile ja soodustada Euroopa Liidu seaduste ülevõtmist ja rakendamist.

Liidu poliitika kujundamise protsessi eripärast tulenevad mitmed täiendavad nõudmised, millega koordineerimisüsteemid peaksid arvestama. Üheks oluliseks teguriks siinkohal on liidu institutsioonide ja liikmesriikide valitsuste erinevad eesmärgid.

1. Liikmesriikide valitsused on huvitatud eelkõige poliitikatest, mis on kooskõlas nende riiklike valimislubadustega. Seetõttu on nad mõnigi kord orienteeritud lühemaajalistele eesmärkidele ja tulemuste saavutamisele kui pikemaajalisele poliitika planeerimisele, samas pole Euroopa Komisjonile taoliste lühiajaliste tulemuste saavutamine primaarne (Hix 1999: 360).
2. Küsimuste jaotamine tehnilisteks ja poliitiliselt tundlikeks teemadeks võib olla nii riigiti kui institutsiooniti erinev, mis muudab otsustusprotsessi pikemaks ja kõiki osapooli rahuldavate kokkulepete leidmise raskemaks (Nugent 1999: 355).
3. Euroopa Liidu Nõukogu ei ole erinevalt riikide valitsustest kollegiaalne – puudub kohustus püüda toimimise jätkamiseks (riikide valitsuste puhul võimul püsimiseks) säilitada ühtsust.
4. Muutuv on ka koordineerimise vajaduse intensiivsus, tõustes Euroopa Liidu Nõukogus eesistumisperioodi ajaks ning enne Euroopa Ülemkogude toimimist (Kassim *et al.* 2000: 4).

Euroopa Liidu poliitika siseriiklik koordineerimine peab tagama suutlikkuse liidu agenda kujunemise jälgimiseks ja selles osalemiseks. Kuigi Euroopa Komisjonil on formaalselt suured õigused poliitika algatamisel ja muutmisel, sõltub ta vähese töötajaskonna tõttu oma tegevuses info ja ekspertteabe saamiseks suurel määral liikmesriikide ametnikest ja huvigruppide esindajatest (Hix 1999: 281). Seetõttu on riigile oluline omada komisjoniga tihedaid ja häid suhteid, seda eriti väikeriikidel, kelle arvamus võib olla vähem mõjukas. Agenda kujundamine on Euroopa Liidu tasandil avatud ja võitluslik protsess (Meny *et al.* 1996: 11; Nugent 1999: 471), kus on mitmeid üksteisega konkureerivaid osalejaid ja puuduvad omakorda stabiilsed väljakujunenud kanalid agenda mõjutamiseks. Osalemine agenda seadmisel on riikidele oluline, sest poliitika kujundamisest veel keerulisem on nende hilisem muutmine (Peterson, Bomberg 1999: 19). Seetõttu on valitsustel vajalik tagada liidu tasandil selliste otsuste vastuvõtmine, millel oleks riigis piisav legitiimsus, et kindlustada nende hilisem elluviimine, kuna erinevalt siseriiklikust poliitika kujundamise protsessist puudub võimalus pärastiseks koordineerimiseks ja kompromissideks (Euroopa Liidu otsuste muutmiseks) poliitika elluviimisel. Agenda kujundamise vajadust võib suurendada riiklike poliitikaeesmärkide ning traditsioonide lahknevus Euroopa Liidu vastavatest arenguprioriteetidest (Wright 1996: 163–4).

“Euroopa Liidu poliitikate siseriiklik koordineerimine valitsuse tasandil”

Renna Unt

Kuigi liidu otsustusprotsess on sageli küllalt aeglane, puudub valitsustel kontroll selle üle nii, nagu see on siseriikliku otsustusprotsessi puhul. Valitsustel pole võimalik muuta ajalisi piiranguid samadel meetoditel nagu siseriiklike poliitikate kujundamisel, kus saab paremini mõjutada nii agendas olevate teemade ringi kui kokkulepete saavutamise ja otsuste vastuvõtmise aega. Kvalifitseeritud häälteenamuse kasutamise laienemisega on muutunud otsuste vastu võtmine kiiremaks (Nugent 1999: 477) ja seega ei ole hoolimata üldisest konsensussele jõudmise põhimõttest garantiid, et saavutatakse riigile sobiv lahendus.

Eelnevalt väljatoodud Euroopa Liidu poliitikate siseriikliku koordineerimise vajadused ja liidu poliitilisest süsteemist tulenevad mõjud on aluseks muutujate väljatöötamisel koordineerimissüsteemi analüüsiks.

Koordineerimise analüüsi võimalused

Koordineerimise all on silmas peetud nii üldist laadi suuremate erimeelsuste vältimist kui ka eesmärgistatud ja pidevat tegevuse juhtimist konkreetsete sihtide saavutamiseks (Wright 1996: 148). Valitsuse koordineeriva rolli tähtsust suurendab valitsemisalastes uurimustes toimunud suundumus, kus riiki ja valitsust ei vaadelda ainsate ja peamiste ühiskonnas toimuvate protsesside määrajate ja juhtijadena (Börzel 1997; Kickert *et al.* 1999; Peters, Pierre 2000). Siiski ei ole valitsus oma positsiooni täielikult kaotanud. Pigem on toimunud muutus valitsuse rollis ning esiplaanile on tõusnud riik ja valitsus kui ühiskonnas toimuva suunaja ja reguleerija (Peters, Pierre 2000: 12–3).

Koordineerimist võib selles kontekstis kõige paremini määratleda kui indiviidide ja/või institutsioonide otsuste ning tegevuste suunamist ja jälgimist, et need oleksid kooskõlas ühiselt määratletud eesmärkide ja sihtide saavutamiseks (Stanyer, Smith 1976 viidatud Greenwood, Wilson 1989: 44). Kuna antud hetkel on vaatluse all Euroopa Liidu poliitikate siseriiklik kujundamine, on rõhk poliitika kujundamise ehk otsuste koordineerimisel, kuigi erinevad uurijad poliitika kujundamist ja elluviimist eriti selgepiirilisel enam ei erista. Poliitika kujundamise koordineerimise raames on Sootla ja Velthut (2002) eristanud nelja koordineerimistüüpi, kus kaks peamist suunda on: 1) koordineerimine kui ühtsuse tagamine – poliitikate legitimeerimine, konfliktide ennetamine protsessis osalejate vahel ning valitsusesisese ühtsuse säilitamine; 2) koordineerimine kui omavahel kooskõlas olevate poliitikate väljatöötamine. Euroopa Liidu poliitikate siseriiklikul koordineerimisel on valitsustele vajalik mõlema suuna saavutamine. Esitatud koordineerimistüüpide täienduseks võib tuua Scharphi (1994: 38–9) poolt koordineerimist tasemeid väljendavad mõisted: positiivne ja negatiivne koordineerimine. Positiivne koordineerimine on püüe saavutada osalejate vahel konsensus, tagada kõigi koordineerimisprotsessis osalejate rahulolu ja saavutada prima otsuse vastuvõtmine. Negatiivse koordineerimise eesmärk on tagada vastandlike seisukohtade domineerimise vältimine (avalikkuse ees) (*ibid*). Positiivset ja negatiivset koordineerimist poliitika kujundamise koordineerimise suundadega seostades saab positiivset koordineerimist vaadelda kui kooskõlas olevate poliitikate väljatöötamist ja negatiivset koordineerimist kui ühtsuse tagamist (Kassim *et al.* 2000: 14–5).

Antud artiklis on koordineerimissüsteemi puhul vaatluse all valitsuse institutsioonide vaheline koordineerimine¹. Koordineerimissüsteemi mõjutavate muutujate väljatöötamisel on piirdutud siseriikliku tasandiga ja ei ole vaadeldud liidu tasandil

positsioonide esitamise ja kaitsmise suutlikkust.

Koordineerimise analüüsi teoreetiliseks kontekstiks on võetud võrgustike teooria (*policy networks*) organisatsioonide vaheliste suhete perspektiiv (võrgustikud kui valitsemise vorm – *policy networks as specific form of governance* (Börzel 1997: 2)). Selle koolkonna autorite peamine uurimisobjekt on võrgustikes osalejate omavaheliste suhete struktuur ja protsess, mille kaudu toimub poliitika kujundamine. Võrgustikud on poliitika kujundamisel üksteisest sõltuvate osalejate stabiilne omavaheliste suhete süsteem, mis koondub erinevate poliitikaprobleemide ja programmide ümber (Kickert *et al.* 1999: 6). Võrgustike toimimiseks on vajalik nende juhtimine, mille eesmärgiks on koordineerida eri eesmärkidega osalejate strateegiaid ja tegevust konkreetsete küsimuste lahendamisel võrgustiku raames, et saavutada ühtsete eesmärkide suunas tegutsemine, probleemide lahendamine või poliitikate kujundamine (*ibid.*: 10, 33, 43). Seega on võrgustike juhtimise eesmärk vastav eelnevalt toodud koordinatsiooni mõistele. Võrgustike kontseptsiooni kasutamine annab analüüsi teostamiseks laiemad võimalused, sest võimaldab uurida nii poliitika kujundamise protsessi interaktiivset ja informaalset külge kui ka institutsionaalset konteksti (Kickert *et al.* 1999: 30–3). Teiseks põhjuseks on, et ka Euroopa Liidu poliitika kujundamisprotsessi nähaakse järjest enam toimivat nii organisatsioonide kui valitsustevahelise võrgustikuna ja seda teooriat peetakse sobivaks Euroopa Liidu poliitilise süsteemi vaatlemiseks (Börzel 1997: 9; Peterson, Bomberg 1999: 269).

Koordinatsioonisüsteemide toimimist mõjutavate muutujate kaardistamisel on olulised kaks aspekti: tsentraliseerimise ja detsentraliseerimise mõjud Euroopa Liidu poliitikate koordinatsioonisüsteemide korraldamisele ning konfliktide lahendamise ja kompromisside leidmise võimalused. Esimene kui koordinatsioonisüsteemi institutsionaalsed lahendused ja teine kui koordinatsioonisüsteemi institutsionaalse korralduse kasutamise suutlikkus.

Esimese teema analüüsil on aluseks Metcalfe'i (1994, 1996) kujundatud kooordinatsioonisutlikkuse skaala, mis on koostatud just Euroopa Liidu poliitikate siseriikliku koordineerimise analüüsimiseks.

9. Ühtne valitsuse strateegia
8. Kesksete prioriteetide määratlemine
7. Ministeeriumide otsustusõiguse piiramine
6. Erimeelsuste lahendamine
5. Ministeeriumidevahelise konsensuse otsimine
4. Ministeeriumidevaheliste erimeelsuste vältimine
3. Ministeeriumidevaheline tagasiside ja konsulteerimine
2. Ministeeriumidevaheline teavitamine
1. Ministeeriumidesisene otsustamine

Joonis 1. Koordineerimise suutlikkuse skaala. *Allikas:* Metcalfe (1996) Sigma papers, 6. lk 40.

Koordineerimine on jaotatud etappideks põhimõttel, et alumistelt astmetelt ülemistele on võimalik liikuda ainult sammhaaval. Koordineerimisel ei pea alati kasutama terve skaala ulatust, vaid määral, mis on vajalik konkreetse küsimuse

¹Alternatiivina on Euroopa Liidu küsimuste puhul võimalik analüüsida ka institutsioonidesisest koordineerimist ja erinevate valitsemistasanditevahelist koordineerimist.

“Euroopa Liidu poliitikate siseriiklik koordineerimine valitsuse tasandil”

Renna Unt

lahendamiseks – kui ei teki konfliktolukordi või küsimused ei ole poliitiliselt väga tundlikud, piisab ka esimestest astmetest.

Kokkuvõtlikult on skaala astmete tähendused järgmised (Metcalf 1994: 282–4; 1996: 40–3):

1. Ministeeriumidesisene otsustamine – Euroopa Liidu küsimuses kujundatakse seisukoht ministeeriumisiselt.
2. Ministeeriumidevaheline teavitamine – ministeeriumid annavad üksteisele teada aktuaalsetest küsimustest ja meetmetest, mida nad nende osas soovivad ette võtta. See aste eeldab väljatöötatud infovahetuskanalite olemasolu ja teatud reegleid nende kasutamiseks.
3. Ministeeriumidevaheline tagasiside ja konsulteerimine – tagasiside ja arvamuste esitamine teistelt ministeeriumidelt saadud info kohta.
4. Ministeeriumidevaheliste erimeelsuste vältimine – püütakse vältida vastandlike seisukohtade domineerimist ja kooskõlastada lõplikud positsioonid. Tegemist on negatiivse koordineerimisega, kus ei püüta saavutada veel parimat lahendust ja ministeeriumidevahelist koostööd erimeelsuste lahendamiseks.
5. Ministeeriumidevahelise konsensuse otsimine – vabatahtlik kooskõlastamine, mille käigus püütakse leida konsensus ja kujundada ühine seisukoht. Tegemist on positiivse koordineerimisega, kus soovatakse saavutada parim lahendus kõigile osapooltele.
6. Erimeelsuste lahendamine – kui ministeeriumid ei suuda saavutada konsensust ja erimeelsuste vältimist ning on vaja kolmanda, vaidlusküsimusega mitte otseselt seotud osapoole sekkumist.
7. Ministeeriumide otsustusõiguse piiramine – suuremate konfliktide korral kasutatakse tsentraalset otsustamist, kus lahenduse otsustab kõrgem koordineeriv üksus.
8. Kesksete prioriteetide määratlemine – tugevam tsentraalne juhtimine, kus ministeeriumidele seatakse teatud küsimuste lahendamiseks selge tegevusraamistik ja suurem järelevalve nende tegevuse üle.
9. Ühtne valitsuse strateegia – koordineerimise eesmärkidel koordineerimissüsteemi tipust kindlate prioriteetide määratlemine.

Koordineerimisprobleeme põhjustab ainult ühe aspekti – kas detsentraliseeritud või tsentraliseeritud koordineerimine – liigne rõhutamine ning teise koordineerimismooduse tähelepanuta jätmine või suutmatus seda vajadusel kasutada. Koordineerimissüsteem on detsentraliseeritud, kui koordineerimine toimub tinglikult peamiselt skaala esimesel viiel astmel. Koordineerimissüsteem on tsentraliseeritud, kui põhirõhk on koordineerimisel astmetel kuus kuni üheksa. Detsentraliseeritud süsteemi puhul tekivad probleemid eelkõige siis, kui ei toimi konsensuse leidmise mehhanismid ministeeriumide vahel (aste 5) ja ei kasutata peaaegu üldse või ebaõnnestub koordineerimine skaala ülemistel astmetel (koordineerimissüsteem on liiga detsentraliseeritud). Tsentraliseeritud süsteemi puhul tekivad probleemid, kui ei tähtsustata alumiste astmete koordineerivaid tegevusi ja kogu rõhk asetub koordineerimise reguleerimisele ülevalt-alla suunal (koordineerimissüsteem on liiga tsentraliseeritud).

Kuna Euroopa Liidu poliitikate siseriiklikul koordineerimisel omavad enamasti otsused ühes poliitikavaldkonnas mõju ka teistele valdkondadele, võivad erinevatel osapooltel riigi positsioonide määratlemisel olla üksteisele vastukäivad ning

konfliktsete arvamused. Koordineerimise üheks olulisemaks eesmärgiks on seega lahendada koordineerimisprotsessis osalejate vahelisi konfliktseid olukordi ja saavutada kompromisse. Kuna koordineerimist käsitlen kui organisatsioonidev ahelise võrgustiku juhtimise suutlikkust, on konfliktide lahendamise võimekuse määratlemise aluseks Kickert *et al.* (1999) võrgustike juhtimise strateegiad.

Tabel 1. Võrgustike juhtimise strateegiad konfliktide lahendamiseks

STRATEEGIA EESMÄRK	STRATEEGIA
Kordineerimisprotsessis osalejatele ja nende suhetele suunatud strateegiad	Küsimusega seotud oluliste osalejate kaasamine
	Konflikti lahendamiseks spetsiaalsete <i>ad hoc</i> mehhanismide sisseseadmine.
	Otsustusprotsessis koordineerimisel tugiteenuste pakkumine
	Konflikti korral erinevate osalejate arvamuste ja ideede kokkutoomine ja vahendamine
	Konflikti korral, mida ei suuda sellega seotud osapooled lahendada, kasutatakse küsimusega mitte seotud üksust vahekohtunikuna
Kordineerimisprotsessis osalejate huvidele ja ootustele suunatud strateegiad.	Ühiste eesmärkide seadmise kaudu osalejate ettekujutuste ja ootuste lähendamine
	Seisukoha kujundamiseks (valitsus)välise info ja osalejate kaasamine

Allikas: autori koostatud; Kickert *et al.* (1999) Managing complex networks: strategies for the public sector. lk 53; 170.

Juba eelpool väljatoodu põhjal sobivad erinevatele riikidele isemoodi korraldatud koordinatsioonisüsteemid ja edukus poliitika kujundamisel suudetakse tagada eelkõige toimivale süsteemile omaseid ohte vältides. Nii tsentraliseeritud kui detsentraliseeritud koordineerimise suutlikkuse vajadust näitab ka Euroopa Liidu poliitilise süsteemi olemus, kus osalemiseks on vaja ühtaegu nii riigi positsioonide koordineeritust kui ka paindlikkust läbirääkimisprotsessis.

Tsentraliseeritud süsteemid on efektiivsed, kuna aitavad tagada vastuvõetud otsuste kohustuslikkust kõigi jaoks ja on seega ühtsed ning omavahel kooskõlas. See võimaldab ka paremini erinevates valdkondades läbi viia strateegilist planeerimist (Kassim 2001: 330). Keske juhtimise võimekus aitab vältida olukordi, kus liiga suur otsustusvabaduse andmine liidu tasandil töögruppides osalemisel võib valede otsuste korral muuta keerulisemaks hilisema poliitilisel tasandil kompromisside saavutamise (Nugent 1999: 475). Tsentraliseeritus iseenesest ei taga aga poliitikate kvaliteeti ja nende läbiräägitavust liidu tasandil. Samuti eeldab see väga hästi toimivat

“Euroopa Liidu poliitikate siseriiklik koordineerimine valitsuse tasandil”

Renna Unt

koordinatsioonisüsteemi ja tugevat keskse koordineeriva üksuse tööd, mis on aga tänapäeva valitsuste jaoks üsna raskesti saavutatav. Liigse tsentraalse koordineerimise miinuseks on vähene paindlikkus ja peamiselt *ex-ante* koordineerimisel madal suutlikkus kujundada poliitikaid ümber liidu tasandil toimuva tööprotsessi ajal.

Detsentraliseeritud süsteemid on paindlikumad ja võimaldavad paremat koordineerimist ka Euroopa Liidu institutsioonides toimuvate läbirääkimiste käigus, kui need peaksid nõudma siseriiklike positsioonide ümbervaatamist ning koalitsioonide sõlmimist teiste liikmeriikidega. Detsentraalse koordineerimise domineerimise miinuseks võib lugeda väiksemaid võimalusi liidu tasandil pakett-tehingute tegemiseks ja puudusi ajaliste piirangutega toimetulekuks, kuna puudub riigi seisukohtadest tervikuna nii selge ülevaade, kui seda on tsentraliseeritud koordineerimise võimekuste puhul.

Euroopa Liidu poliitikate siseriiklikku koordineerimist mõjutavad muutujad Koordinatsioonisüsteemi tsentraliseerituse-detsentraliseerituse astmest tulenevate mõjude ning konfliktide lahendamise suutlikkuse määratlemiseks on Euroopa Liidu poliitikate kujundamise uurimisel vajalik järgnevate tegurite analüüs:

Koordineerimisel osalejate kaasamise printsiibid. Riigi seisukohtade kujundamise algfaasis peaks olema tagatud probleemiga seotud osapoolte kaasamine ning otsuste hilisemaks elluviimiseks piisava toetusbaasi saavutamine. Seega on olulised küsimused, millisel alusel on korraldatud ministeeriumidevaheliste töögruppide tegevus ning kes otsustab ja kas kaasatakse töögruppide tegevusse huvigruppide esindajaid.

Eestis on ministeeriumides väljatöötatud seisukohtade kooskõla tagamiseks ja erinevate huvidega arvestamiseks loodud ministeeriumidevahelised alalised töögrupid, mis peegeldavad Euroopa Liidu Nõukogu struktuuri. Töögruppide ülesandeks on tagada kujundatavate positsioonide sidusus ja vastavus riigi prioriteetidele ning võimalustele. Valitsusväliste organisatsioonide liikmeid kaasatakse töögruppide tegevusse töögrupi juhi otsusel. Kuid mitmetes valdkondades hindavad ministeeriumid huvigruppide suutlikkust osaleda Euroopa Liidu küsimuste kujundamisel mitte väga tugevaks, mistõttu pole ka sageli tekkinud ministeeriumi ja huvigruppide vahel püsivat dialoogi. Suure töökoormuse tõttu keskendutakse paremal juhul oma tuumikprobleemidele ning ei võeta tõsiselt osalust komisjonides, mis keskendub koduminiisteeriumi jaoks sekundaarsetele probleemidele (Sootla, Sootla 2004: 17). Üheks probleemiks on töögruppide puhul ka kaadri voolavusest tuleneva järjepidevuse tagamine.

Ministeeriumisisese koordineeri roll. Poliitika valdkondade sisest ja vahelist sidusust ning otsustusprotsessi kiirust mõjutavad ministeeriumide koordineerivate osakondade positsioon ja volitused.

Kõigis ministeeriumides on Euroopa integratsiooni või välissuhete osakond, kelle ülesandeks on olla ametlikul suhtlemisel vahendajaks liiniosakondade ja ministeeriumi juhtkonna ning teiste ministeeriumide, Eesti alalise esinduse ja koordineerivate struktuuride vahel. Euroopa integratsiooni osakondadel on koordinatsioonisüsteemis vastutusrikas roll, kuna nad peaksid lisaks ametliku suhtlemise korraldamisele olema osakondadele nõuandvas ja järelevaatavas funktsioonis ning andma peamise sisendi teistele koordineerivatele üksustele. Euroopa integratsiooni osakondade tegevuse suutlikkust piirab ressursside nappus, kuna liitumise eel suurendati ministeeriumides

eelkõige liiniosakondi. Töögruppide jälgimise ja neis osalemise võimalused on ministeeriumiti erinevad, sõltudes osakonna inimressursist ja ministeeriumi seotusest liidu poliitikatega. Seetõttu on liiniosakondadele sisulise toe pakkumiseks võimalused sageli väikesed. Euroopa integratsiooni osakondade madal suutlikkus täita sisulisi koordineerivaid ülesandeid võib pikas perspektiivis muutuda Eesti koordinatsioonisüsteemi üheks olulisemaks kitsaskohaks.

Administratiivse ja poliitilise vahetasandi roll. Ministeeriumide vahel püsima jäänud erimeelsuste lahendamiseks ning valitsuskabineti tehniliste küsimustega mittekoormamiseks on koordineerimiseks vajalik filtrina tegutseva koordineeriva vahetasandi olemasolu, mille mõjukus sõltub nii vastava üksuse koosseisust kui langetatavate otsuste kohustuslikkusest.

Eestis on selliseks vahetasandiks kõrgematest ametnikest koosnev ELi koordinatsioonikogu, mis on välja kasvanud juba liitumisläbirääkimiste ajal tegutsenud Kõrgemate Ametnike Nõukogust. Koordinatsioonikogu ülesandeks on vaidluste lahendamine töögruppides kokkuleppeta jäänud küsimuste osas, infovahetus, liidu otsustusprotsessis osalemise korralduslike teemade otsustamine ning valitsusele esitatavate küsimuste ettevalmistamine. Koordinatsioonikogu tööd teenindab Euroopa Liidu sekretariaat. Koordinatsioonikogu stabiilse liikmeskonna tõttu kujunenud tihedad koostöösidemed võimaldavad kiiremini ja vajadusel mitteformaalselt küsimusi lahendada ning tagada teadlikkus erinevates valitsemisalades toimuvast. Koordinatsiooninõukogu puhul on peamiseks probleemiks õiguslike hoobade puudumine vastuvõetavate otsuste rakendamiseks (Särekanno 2004: 57). Koordinatsiooninõukogu suurem institutsionaliseeritus võimaldaks oluliselt paremini kasutada nõukogu potentsiaali.

Euroopa Liidu juures riigi alalise esinduse kaasatus koordineerimisprotsessi. Alalise esinduse olulisima riiklikule tasandile suunatud funktsioonina nähakse piisavat ja kiiret info liikumist Brüsseli ja riigi pealinna vahel. Koostööd Eesti alalise esindusega koordineerib välisministeerium. Esinduses töötavad atašeed on seni kandnud põhilist raskust nõukogu töögruppides osalemisel, võttes osa ligi kolmveerandist nõukogu töögruppide kohtumistest, kus Eesti esindaja on osalenud (Kasemets 2004: 79). See piirab läbirääkimise võimalusi töögruppides, kuna alalise esinduse töötajatel puudub detailsetes küsimustes kaasarääkimise võimalus. Teisalt on ministeeriumide ametnike poolt kritiseeritud atašeedele ettevalmistatavate juhiste kvaliteeti (*ibid*), mis määratlevad läbirääkimise võimalused ning nende esitamise kiiruse.

Koordinatsioonisüsteemi tipu roll ja ülesanded. Koordinatsioonisüsteemi tipu puhul on oluline, kas keske koordineeriva üksuse funktsioonide täitmise osas esineb konkurents või pädevuste jaotus mitme institutsiooni vahel. Teisalt on vajalik vaadelda kogu otsustusprotsessi vältel poliitilise tasandi kaasatust.

Keskne administratiivne koordineeriv üksus on peaministrit ja valitsust teenindav Euroopa Liidu sekretariaat, kelle ülesannete hulgas on eurointegratsiooni korralduse reformikava järgi jälgida riiklike positsioonide vastavust riigi pikaajalistele arengusuundadele, koordineerida Ülemkogu tippkohtumiste siseriiklikku ettevalmistamist, jälgida Euroopa Liidu õigusaktide korrektset ja õigeaegset rakendamist jms. Üleminekul liitumisläbirääkimisteaegsest koordinatsiooni-korraldusest praegusele süsteemile esines rollide ja vastutuse jaotuses teatud vastuolusid

“Euroopa Liidu poliitikate siseriiklik koordineerimine valitsuse tasandil”

Renna Unt

sekretariaadi ning välisministeeriumi vahel, kes oli olulisimaks koordineerivaks üksuseks läbirääkimiste ajal. Üheks taoliseks küsimuseks oli Euroopa Ülemkogu ettevalmistamine, kus Eestit esindava peaministri tugistruktuuriks on Euroopa Liidu sekretariaat, Ülemkogu ettevalmistamisega liidu tasandil tegeleb aga välisministreid hõlmav välis- ja üldasjade nõukogu. Sekretariaat peab ühe olulise küsimusena korraldama ministeeriumidevaheliste erimeelsuste lahendamiseks koordineerivaid kohtumisi. Esiialgu on aga ministeeriumidelt sekretariaadile positsioonide edastamise viivituste tõttu (Särekanno 2004: 56) ja sekretariaadi ülesanneterohkusest tulenevalt jäänud selliste kohtumiste korraldamise kaudu vastuolude ennetamise suutlikkus madalaks. Euroopa Liidu sekretariaadi koordineerimissuutlikkus vastavalt talle seatud kohustustele tuleneb suurel määral ametis oleva peaministri mandaadi tugevust valitsuse juhtimisel (Sootla, Sootla 2004: 18). Poliitilisel tasandil on Euroopa Liidu küsimustes kõrgemaks koordineerivaks üksuseks valitsus. Kuigi ministrid esitavad Euroopa Liidu Nõukogu kohtumisi puudutavad oma valdkonna küsimused valitsuse istungile arutamiseks, on valitsuse istungitel toimuv vastavate päevakorrapunktide menetlemise roll olnud seni informatiivne. Nõukogu madalamal tasandil käsitletavaid küsimusi esitatakse sisuliseks arutamiseks valitsuse päevakorda äärmiselt harva (Särekanno 2004: 61). Samas on valitsuse kaasatus Eestile olulistest küsimustest äärmiselt vajalik, kuna valdav osa küsimusi leiab lahenduse just nõukogu töögruppide ja COREPER'i faasis. Sisepoliitikaga võrreldes võib liidu liikmeks oleku alguses täheldada seega valitsuse mõju langust Euroopa Liidu poliitikate kujundamisel.

Riigile prioriteetsete teemade määratlemiskord. Riiklike prioriteetide määratlemine Euroopa Liidu asjade käsitlemiseks on vajalik, arvestades liidu poliitikate laiahaardelisust ja institutsionaalse raamistiku keerukust, mis nõuab suurt inim- (ja ka finants)ressursi olemasolu eriti väikeriikide jaoks. Prioriteetide kujundamisel on ühtaegu oluline nii pika- kui lühiajaliste eesmärkide olemasolu, ning et nende kujundamisse oleks kaasatud koordinatsioonisüsteemi kõigi tasandite esindajad.

Liitumisläbirääkimiste ajal, kus Euroopa Liidu küsimustega seotud ametnike ring oli piiritletum ning Eesti ülesandeks oli eelkõige seadusandluse ülevõtmine ja rakendamine, polnud liidu küsimustes riiklike prioriteetide seadmine nii vajalik kui praegu, kus peame igapäevaselt liidu institutsioonide töös osalema. Vabariigi valitsus on koostanud riiklikke eesmärke määratleva “Valitsuse Euroopa Liidu poliitika 2004–2006” ning selle rakenduskavana “Valitsuse eesmärgid Euroopa Liidus Hollandi eesistumisperioodil”. Samas on ministeeriumides erinevaid seisukohti, kas valdkonnas peaks eksisteerima ainult valitsuse poolt koostatav koonddokument või ka ministeeriumidesisesed pikemaajajalised administratiivsed arengukavad. Igapäevane küsimuste selekteerimine on paljuski toimunud vastavalt vajadusele ja on konkreetsete valdkonnaga seotud ametnike pädevuses. Kuigi Eesti on suundumas sinna poole, et kujundada liidu asjades pika- ja lühiajalised eesmärgid, oleks vajalik siduda liidu tasandil otsustusprotsessis osalemise prioriteetid riigisiseste arengukavadega ja riigieelarvestrategiaga. Vastasel juhul võivad eesistumisperioodideks koostatavad eesmärgid sätestavad kavad jääda üksteisega ja siseriiklikult toimuva otsustusprotsessiga vähe seostatuks.

Eesti Euroopa Liidu poliitikate koordinatsioonisüsteemi analüüs näitas, et kuigi on loodud vajalik institutsionaalne ja õiguslik raamistik, on koordineerimisel siiski veel mitmeid kitsaskohti. Eestis on püütud luua nii detsentralset otsustamist kui ka keskselt kujundatud juhtimist võimaldavat tasakaalustatud koordinatsioonisüsteemi.

Samas on vaja oluliselt parandada erinevate koordineerimistasanditevahelist sidusust ning tagada suutlikkus otsuste mõjutamiseks juba Euroopa Liidu Nõukogu algsetes tööfaasides ning Euroopa Komisjoni algatuste jälgimiseks. Siiski tuleb arvestada liidu otsustusprotsessis osalemiseks vajaliku kohandamise ajaga ning tegelikku Euroopa Liidu poliitikate siseriiklikku koordineerimise võimekust saab hinnata alles paari aasta möödudes.

Viiteallikad

- BÖRZEL, T. 1997. What's So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. – *European Integration online Papers* Vol. 1, No. 16. Elektrooniliselt <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>
- DOSENRODE, S. Z. VON. 1998 Denmark: The Testing of a Hesitant Membership. – K. Hanf, B. Soetendorp (eds). *Adapting to European Integration*. London; New York: Longman, 52–67.
- GREENWOOD, J., WILSON, D. 1989. *Public Administration in Britain Today*. London; New York: Routledge.
- HANF, K., SOETENDORP, B. 1998. *Adapting to European Integration*. London; New York: Longman.
- HARMSEN, R. 1999. The Europeanization of national Administrations: A Comparative Study of France and Netherlands. – *Governance: An International Journal of Policy & Administration*, Vol. 12, 1, 81–114.
- HIX, S. 1999. *The Political System of the European Union*. London: Macmillan Press Ltd.
- KASSIM, H., PETERS, G. B., WRIGHT, V. 2000. *The national co-ordination of EU policy: the domestic level*. Oxford: Oxford University Press.
- KASSIM, H. 2001. *The national co-ordination of EU policy: the European level*. Oxford: Oxford University Press.
- KASEMETS, K. 2004. Täitevvõimu roll Euroopa Liidu otsustusprotsessis. Riigikogu toimetised.
- KICKERT, W. J. M., KLIJN, E.-H., KOPPENJAN, J. F. M. 1999. *Managing Complex Networks: strategies for the public sector*. London: Sage Publications.
- KNILL, C., LEHMKUHL, D. 1999. How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization. – *European Integration online Papers*, Vol. 3, 7. Elektrooniliselt <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>
- MENY, Y., MULLER, P., QUERMONNE, J.-L. 1996. *Adjusting to Europe: the impact of the European Union on national institutions and policies*. London: Routledge.
- METCALFE, L. 1994. International policy co-ordination and public management reform. – *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 60, 271–290.
- METCALFE, L. 1996. National Preparation for International Policy Making. – *Sigma Papers*, 6, 29–43. Elektrooniliselt: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb> 01.04.2002.
- NUGENT, N. 1999. *The Government and Politics of the European Union*. London: Macmillan Press Ltd.
- PETERS, G. B., PIERRE J. 2000. *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press Ltd.
- PETERSON, J., BOMBERG, E. 1999. *Decision-making in the European Union*. Houndmills: Macmillan Press.
- RADAELLI, C., FEATHERSTONE, K. 2003. *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.

“Euroopa Liidu poliitikate siseriiklik koordineerimine valitsuse tasandil”

Renna Unt

- SOOTLA, G, SOOTLA, E. 2004 *National Coordination of EU Policy-making: The Impact of Institutional Context vs. Smallness*. EGPA 2004 Annual Conference: Four months after: Administering the New Europe.
- SOOTLA, G., VELTHUT, A. 2002. *Politico-Administrative Relations under Coalition Government: the Case of Estonia*. Käsikiri, avaldamisel.
- SPENCE, D. 1995. *The Co-ordination of European Policy by Member States*. – M. Westlake (ed.). *The Council of European Union*. London: Cartermill, 344–363.
- SÄREKANNO, U. 2004. *Eesti osalemine Euroopa Liidu otsustusprotsessis – Euroopa Liidu poliitikate siseriikliku koordineerimise analüüs*. Tallinna Pedagoogikaülikool. [Bakalaureusetöö.]
- UNT, R. 2003. *Euroopa Liidu poliitikate siseriiklik koordineerimine valitsuse tasandil Eesti näitel*. Tallinna Pedagoogikaülikool. [Bakalaureusetöö.]
- VABARIIGI Valitsuse eurointegratsiooni korralduse reformikava. Riigisisese koordineerimise vajadus ja süsteem Euroopa Liitu kuuluvates Eestis. Heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse istungil 10.12.2002.
- VALITSUSE Euroopa Liidu poliitika 2004–2006. Heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse istungil 22.04.2004.
- VALITSUSE Euroopa Liidu poliitika 2004–2006 rakenduskava. Valitsuse eesmärgid Euroopa Liidus Hollandi eesistumisperioodil. Kinnitatud valitsuse otsusega 23. 09. 2004.
- WRIGHT, V. 1996. The national co-ordination of European policy-making. – J. Richardson (ed.). *European Union Power and Policy-Making*. London: Routledge, 148–167.