

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
Sotsiaalteaduskond
Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Krisela Uussaar
METAVALITSEMINE EESTI MAAELU ARENGUKAVA 2014-2020
JUHTKOMISJONI NÄITEL
Magistritöö

Juhendaja: Leno Saarniit, MA

Tallinn 2015

Deklareerin, et käesolev magistritöö,
mis on minu iseseisva töö tulemus,
on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli magistrikraadi taotlemiseks
ja selle alusel ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi.

Autor Krisela Uussaar

“ “ 2015

Töö vastab kehtivatele nõuetele

Juhendaja Leno Saarniit

“ “ 2015

Kaitsmisele lubatud “ “ 2015

Avaliku halduse magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees

Dr. Veiko Lember

Lühikokkuvõte

Magistritöö eesmärgiks on kaardistada ja analüüsida kasutatavaid metavalitsemise instrumente Eesti maaelu arengukava 2014-2020 juhtkomisjoni töö näitel. Töös analüüsitakse ka juhtumis ilmnenuid väikeriikidele omaseid tunnuseid. Metavalitsemine aitab vahetada ja vahendada teadmisi, kogemusi, oskusi ning neid rakendada riigi ja ühiskonna teenimise eesmärgil. Aina keerulisemaks muutuv institutsionaalne ja poliitiline maastik toob kaasa vajaduse uute ja paindlikema lahenduste leidmise poliitikate kujundamisel ja rakendamisel ning seega on ka metavalitsemine teoreetilise raamistikuna asjakohane. Magistritöö empiirilises osas analüüsitakse 19 poolstruktureeritud intervjuule tuginedes metavalitsemisinstrumente Eesti maaelu arengukava 2014-2020 juhtkomisjoni näitel. Töö tulemusena ilmnes, et valitud juhtumi näitel on metavalitsemine vajalik valitsemisinstrument just väikeriigi jaoks, kus avalik teenistus, ühiskondlik ja institutsionaalne raamistik on valitsemise seisukohast keerukam ning problemaatilisem. Juhtumianalüüsis tõusid esile sellised tegurid nagu väikeriikidele omane ühiskondlike rollide kattuvus ja tihe isiklik suhtlus võrgustiku töö mõjutamisel. Analüüsitud näite puhul ilmnes ka metavalitsemise rakendamisega seonduvad probleemid võrgustikusisese tasakaalu leidmise ja ühiste eesmärkide seadmisega seoses.

Võtmemõisted: metavalitsemine, väikeriigid, poliitikavõrgustikud.

Sisukord

Lühikokkuvõte.....	3
Sisukord.....	4
Sissejuhatus	5
1. Metavalitsemine	6
1.1. Metavalitsemine väikeriigis.....	7
1.2. Metavalitsemine poliitikavõrgustikus.....	8
1.3. Metavalitsemise rakendamine	10
1.4. Metavalitsemise instrumendid.....	11
1.5. Metavalitsemise ohud	14
2. Metavalitsemine Eesti maaelu arengukava 2014-2020 näitel	18
2.1. Eesti maaelu arengukava 2014-2020.....	18
2.2. Metoodika.....	20
2.3. Metavalitsemine MAK 2014-2020 juhtkomisjonis	21
2.4. Metavalitsemise ohud	26
2.5. Väikeriigi omapära	28
3. Diskussioon	31
Kokkuvõte	36
Võõrkeelne resüme	38
Kasutatud kirjandus	41
Lisad	48
Lisa 1. Uurimuse käigus läbi viidud intervjuud	48
Lisa 2. Intervjuu küsimustik.....	50

Sissejuhatus

Aina keerulisemaks muutuv ühiskondlik, institutsionaalne ning poliitiline olustik on ajendiks uute juhtimis- ning valitsemisviiside otsimiseks ning rakendamiseks. Varem suveräänsed valitsejad ei saa endale enam lubada ainuisikulist otsustus- ning tegutsemisõigust, vaid peavad üha enam kasutama metavalitsemist kui alternatiivset juhtimisinstrumenti, kuna paljudes eluvaldkondades on tendents tegevuste isevalitsemiseks, kus avalikul võimul vähe sõnaõigust. (Kooiman 1999; Sørensen 2006; Jessop 2005; Sørensen, Torfing 2009, Steurer 2013)

Käesoleva töö eesmärgiks on uurida poliitikavõrgustiku näitel metavalitsemist Eestis. Valitud poliitikavõrgustikuks on Eesti maaelu arengukava 2014-2020 juhtkomisjon, mis koosneb erinevate organisatsioonide ja huvigruppide esindajatest ning mille töö tulemusena nimetatud arengukava välja töötati. Eriliselt aga soovib töö autor panna rõhku olulisele tunnusele, mis metavalitsemist uurides seni tagaplaanile on jäetud - riigi ja ühiskonna suurus. Autor seab endale eesmärgiks kaardistada ja analüüsida valitud näite najal rakendatud metavalitsemise instrumente ning nende koosmõju väikeriikide omapärast tulenevate kitsendustega. Uurimisküsimusi on kaks: 1) kas ja milliseid metavalitsemisinstrumente on valitud juhtumil võimalik eristada ning 2) kas ja millised väikeriikidele omased tunnused on mõjutanud metavalitsemise rakendamist juhtkomisjoni töö näitel.

Magistritöö on jaotatud kolmeks osaks: esimeses osas luuakse akadeemilistel allikatel põhinev teoreetiline raamistik, tuginedes metavalitsemise ja väikeriikide kontseptsioonidele. Teises osas analüüsitakse valitud juhtumit empiiriliste andmete näitel. Kolmandaks järgneb diskussioon teoreetilise ja empiirilise raamistiku najal.

Autor tänab kõiki intervjuudes osalenuid olulise panuse eest uurimuse valmimisse.

1. Metavalitsemine

Valitsemise all peetakse silmas valitsuse suutlikkust kehtestada ja rakendada ellu reegleid, kasutades selleks enda (reeglina legitiimset) autoritaarset võimu (Fukuyama 2013, 347-348). Metavalitsemist ei ole siiani üheselt defineeritud, pigem on seda kirjeldatud kui erinevate instrumentide ning lähenemiste kogumit, mida kasutada fragmenteeritud isereguleerivate mitmeosapooleliste võrgustike ning institutsioonide koordineerimisel (Sørensen 2006, 100-102; Buser, Koch 2006, 551-554). Metavalitsemise eesmärk ei ole valitsemist kui lähenemist välja vahetada, vaid seda edasi arendada ning heita valgust seostele valitsemisviiside, poliitilise kontrolli ja valitsussektori hierarhia arengutele, loomaks ja arendamaks detsentraliseeritumat ning iseseisvamat lähenemist valitsemisele (Whitehead 2003, 8). Metavalitsemine tegeleb selle osaga valitsemisprotsessist, mis jääb väljapoole igapäevase valitsemise raame: institutsionaalse konteksti loomine, võimu ja otsustusõiguse võrdsem jaotamine ning osapoolte kaasamine ja era- kui avaliku sektori esindajate arvamuste ja vaadete paljususe tagamine. (Kooiman 1999, 87) Metavalitsemine aitab avaliku ja erasektori koostöö puhul erinevate osapoolte vahel ebavõrdsust vähendada (Rufin, Rivera-Santos 2012, 1646; Buser, Koch 2006, 551-554; Steurer 2013). Kui metavalitsejal on olukorrast ja valdkonnast ülevaatlik arusaam ja nägemus, suudab ta olla vahendajaks, lepitajaks erinevate osapoolte vahel, otsustajaks erinevate valitsemisinstrumentide valimisel ja edukal rakendamisel (Meuleman 2013, 61-62).

Metavalitsemine aitab selgitada, kuidas poliitilise võimu esindajad iseorganiseeruvaid valitsemissüsteeme juhivad, kasutades selleks reegleid, organisatoorseid teadmisi, institutsionaalse raamistiku loomist ning muid poliitilisi strateegiaid. (Jessop 1997, 575 viidatud Whitehead 2003, 7) Metavalitsemise näol on tegemist võrgustikulise lähenemise rakendamisega. Osapooli, kes moel või teisel riigi juhtimises osalevad, on rohkem kui vaid ühe valitsemisala ministeerium.

Kuigi metavalitsemine teoreetilise lähenemisena on alles lapsekingades ning nõuab tulevikus akadeemikute suurt tähelepanu, on käesoleva töö autori silmis valitseva diskursuse poolt üks äärmiselt oluline aspekt täielikult tähelepanuta jäetud – riigi suurus. Sellest, milline on riik, tema ühiskond, avalik teenistus ja valitsemiskultuur, sõltub ka sobivate valitsemisinstrumentide valik, võrgustiku ja selle koostöömehhanismide ülesehitus, võimujaotus ning üldine valitseja võimekus. Väikeriigiks jaotatakse riike erinevate kriteeriumite alusel. Neist enimlevinud tunnusteks on näiteks väike rahvaarv, pindala, erinevad majanduslikud näitajad, kuid ka ühiskonna suurus. (vt täpsemalt näiteks Crowards 2002; Thorhallsson 2006).

1.1. Metavalitsemine väikeriigis

Metavalitsemise vaatenurgast on riigi kvantitatiivsest suurusest veelgi olulisem aga selle ühiskonna suurus ja ühiskonnaliikmete omavaheline läbikäimine. See, milline on ühiskonna struktuur ja rollide, ülesannete jaotus, määrab ka sobivate valitsemis- ja juhtimisinstrumentide valiku. Väikest ühiskonda iseloomustab kodanikevaheliste rollisuhete kvaliteet ja arv. Väikeses ühiskonnas suhtleb inimene teise inimesega erinevates ühiskondlikes rollides aina uuesti ja uuesti. (Benedict 1966, 23) Kuna üks kodanik täidab väikeses ühiskonnas erinevaid rolle, näiteks täna õhtul on vestluskaaslase hea sõber, kuid homme hommikul on üks neist loengus lektor, teine tudeng, muutuvad suhted ja omavaheline läbisaamine aina olulisemaks. Väikses ühiskonnas hinnatakse isiku tegusid mitte selle järgi, mida ta teeb, vaid selle järgi, kes ta on (*Ibid.*, 26).

Väikse ühiskonna puhul ei ole fookuses vaid individidevahelised suhted. Ühest küljest on suur tõenäosus, et isikud on omavahel suhelnud erinevates rollides ning rõhk on isikutel ning nende omavahelistel varasematel kokkupuudetel ning isikupõhisel hinnangul. Teisalt toob väiksemõõtmeline ühiskond kaasa ka selle, et riik on kas ametlikult või mitteametlikult pea kõigis suurematest ettevõtetes esindatud just korduvate rollide tõttu (Benedict 1966, 30). Raske on eristada erinevaid rolle ja isikuid, kuna väikses ühiskonnas saab öelda, et pea kõik inimesed on teistega moel või teisel seotud ning rollid, mida individid täidab erinevates sotsiaalsetes situatsioonides, saadavad teda kõikjal.

Väikeriigi olemus avaldab mõju ka riigi avalikule teenistusele. Esmalt tuleneb mõju ressursside piiratusest: inimesi, kelle hulgast ametnikke valida, on vähe ning samas on raskendatud spetsialiseerumine, kuna vähesed ametnikud peavad tegelema kogu riigi avaliku haldusega ning ühe

teenistuja koolitamine erinevate valdkondade spetsialistiks on rahaliselt äärmiselt kulukas. (Sarapuu 2010, 33-35; Randma 2001, 45-46) Väikeriigi omapära avaldub ka juhtimisel ja koordineerimisel: tulenevalt väiksest ühiskonnast, kus erinevates rollides samad inimesed, on suur ka mitteformaalse suhtluse ja juhtimise roll (Sarapuu 2010, 35-37).

Majanduslikud, pragmaatilised ja ühiskondlikud eripärad sunnivad väikse ühiskonna juhtimisel valitsejaid rakendama leidlikumaid ning optimaalseid lahendusi. Võrgustikes ei ole kõik liikmed alati võrdsed ning on suur mõju isikute omavahelisel suhtlusel. Kui suures riigis võivad võrgustiku liikmed olla võõrad inimesed, kes kohtuvad vaid selles konkreetses koostöövõrgustikus, siis väikeriigis, kus rollide kattuvus suur ja ühiskond väike, on suure tõenäosusega võrgustiku liikmeteks isikud, kes mitmetest erinevates ühiskondlikes situatsioonides omavahel kokku puutuvad. Seega on võrgustikes lisaks metavalitseja poolt kujundatud disainile ja raamistikule olemas täiendavad sotsiaalsed rollid ja varasem kokkupuude liikmete vahel. See tähendab, et traditsioonilised valitsemisvõtted või pelgalt administratiivne koordineerimine ja haldamine võib tuua kaasa olukorra, kus juba ühiskonnas kehtivad normid ja rollijaotus jääb paika ning võrgustiku töö tulemusel oleks uuenduslike või ebatraditsiooniliste lähenemiste leidmine raskendatud.

1.2. Metavalitsemine poliitikavõrgustikus

Akadeemikute kui ka praktikute poolt on teadvustatud, et avaliku, erasektori ja kogukonna vahel valitseb vastastikune sõltuvus ja vajadus koostööd teha ning seetõttu rakendatakse aina enam võrgustikulisel lähenemisel põhinevaid valitsemisviise (Bell, Park 2006, 65). Just avaliku võimu esindajana on poliitikute roll olemasolevate võrgustike liitmine ja sidumine riigi institutsionaalsesse raamistikku (Fotel, Hanssen 2009, 559)

Poliitikavõrgustikud on formaalsete institutsionaalsete ning informaalsete reeglitega seotud valitsus- ja valitsusväliste organisatsioonide omavaheliste seoste ja vastastikuste sõltuvuste kogum, millega liidetakse kokku erinevad osapooled poliitikakujundamisprotsessis. Võrgustiku liikmeid ajendab osalema soov kaasa rääkida ning kujundada teatud poliitikavaldkondi vastavalt enda (organisatsiooni) huvidele. (Rhodes 2006, 426; Somerville, Goodman 2010, 954) Poliitikavõrgustike olulisimateks tunnusteks on võimusuhted ja institutsionaliseerumine.

Võimusuhted ja võrgustiku liikmete omavaheline tasakaal, võrgustiku ülesehitus ning autonoomia valitsuse suhtes määravad suuresti ka poliitikavõrgustiku töö tulemused. (Rhodes 2006, 430-432)

Valitseja eesmärgiks poliitikavõrgustike kasutamisel on eelkõige võrgustiku liikmete teadmiste, oskuste, kogemuste kasutamine ja rakendamine, saavutamaks võimalikult vähese ressursikuluga optimaalne tulemus. Valitsusväliste osapoolte eesmärgiks on poliitikat kujundada vastavalt enda huvigrupi soovidele ning nägemustele. Need organisatsioonid, kel puuduvad olulised ressursid, nagu näiteks teadmised, kogemused, poliitiline mõjuvõim, ei ole reeglina võrgustiku töösse kaasatud, kuna neil ei ole vajalikku "kaupa", millega läbirääkimistel ja tingimisel osaleda. (Ng 2007, 104; Kazantsev 2012, 310) Kuna aja jooksul tekkinud ja kujunenud võrgustikud võivad olla ka kõrvaltvaatajate jaoks suletud ning mõistmatud, toob see kaasa vajaduse sekkumiseks (Haus *et al.* 2005 viidatud Fotel, Hanssen 2009, 558).

Võrgustikulise valitsemisviisi kasutamise üheks eeliseks on valitseja võimalus juhtimisel kodanikusõbralik olla. Oluliste osapoolte teadmiste ja oskuste rakendamine aitab leevendada probleemi teabe ebaefektiivse kasutamist, võimu tasakaalustatud jaotumist ning üldist kommunikatsiooni silmas pidades. (Prison, Turnbull 2011, 101-110) Metavalitsemist rakendades on võimalik juhtida ning reguleerida tavapärase hierarhiliste ja bürokraatlike reeglite ning piiranguteta (Sehested 2009, 248). Metavalitsemise puhul kujundab kõrgema astme valitsemistasand sotsiaalse ja majandusliku sfääri kujundamist ja reguleerimist (Sørensen, Torfing 2009, 245). Samal ajal on metavalitsemise eesmärgiks saavutada mõjus, tõhusus, piisav juhtimine, tagada ressursside (õiglane) jaotamine, legitiimsus ning leida vastutaja tulemuste osas. (Christopoulos *et al.* 2012; Sørensen 2006; Bell, Park 2006, 66) Metavalitsemine võib osutada kasutatavaks lähenemiseks ka uute keerukate ülesannete täitmiseks. Heaks näiteks on Euroopa Liiduga liitunud riigid, kus pahatihti puudub vajalik majasisene võimekus uute keeruliste väljakutsete lahendamiseks (Bache, Tomšić 2010, 79) Lisaks on Euroopa Liidu avatud koordineerimise meetod valitsemisel toonud kaasa vajaduse kaasata suuremal hulgal erinevaid osapooli, otsides pidevalt tasakaalu ning kasutades selleks erinevaid valitsemis- ja koordineerimismeetodeid (Jessop 2006, 152- 157).

Metavalitsemine ei seisne vaid võrgustiku kui sellise valitsemises administratiivsel ja koordineerival tasandil, vaid suunamises ning ideede kujundamises, juhtimises vähemaimataval moel. Kui valitseja

teeks otsused võrgustiku eest ise ära, oleks poliitikavõrgustiku kaasamine kasutu. Samas ei saa alati lasta vastandlike huvidega osapooltel lõpmatuseni järeleandmise teha, kuna see võib lõppeda konsensuse asemel lihtsalt kokkuleppelise ühisosa leidmisega. Metavalitsemine aitab valitsemisega seotud poliitilisi ja majanduslikke muutusi seostada riigivõimu, strateegiate muutumise ja sekkumisega teatud protsessides. Lisaks aitab metavalitsemine luua tugevamat seost valitsuse ja valitsemise vahel, kus erinevate valitsemisviiside vahel valiku tegemise asemel valitsetaksegi “hierarhia varjus”. (Jessop 1997, 575; Scharpf 1994 viidatud Whitehead 2003, 7) Kuigi metavalitsuse puhul on lahti öeldud valitsuse autoriteedist ja ainuotsustusõigusest, loob metavalitseja tingimused ja raamistiku normide, seadusandluse ja üldise kaasamisprotsessi ning valitud juhtimisinstrumentide rakendamise kaudu.

1.3. Metavalitsemise rakendamine

Sehested (2009) näeb metavalitsemist kui kaudset juhtimisinstrumenti, mille olulisus ja vajalikkus seisneb avaliku sektori perspektiivist valitsetavate poliitikate avalikus loomuses ja vajaduses avalikkust kaasata poliitikakujundamisse. Sørensen (2006, 103) nendib, et kuigi eeldatakse, et metavalitsemise legitiimsuse tagamiseks peaks selle rolli võtma poliitikud, võib seda rolli edukalt täita mõni valitsusväline osapool. Kuigi metavalitsemise puhul on võrgustikulisele lähenemisele omaselt palju isereguleerimist, ei vähenda see mitte üldist valitsemist (riigi tasandilt), vaid aitab seda muuta ja kujundada (Jessop 2005; Sorensen 2006; Sehested 2009). Seega ei ole metavalitsemise puhul initsiatiiv või (meta-)valitsemisõigus enesestmõistetavalt omistatud riigi esindajale, vaid nähakse ka võimalust metavalitsemise kasutamist erasektoris. (Derx, Glasbergen 2014; Sørensen, Torfing 2009, 246; Moseley, James 2008, 118) Metavalitsemise kasutamise eeliseks on sobiva ja tegelikkusega vastavuses oleva valitsemismeetodi rakendamine. Seeläbi suureneb ka kaasamine ning demokraatlikkus otsustusprotsessis. (Christopoulos *et al.* 2012, 306-308)

Metavalitsemine ei eelda, et kõik ülejäänud valitsemisviisid oleks kõrvale heidetud. Vastupidi, just erinevate lähenemiste rakendamisega üritatakse luua uusi süsteeme ja struktuure, mis aitaks kokku tuua ja valitseda mitmeid erinevaid olulisi osapooli. Riik kui selline kujundatakse ümber, luues sellele uus kuvand, kus oluline osa proaktiivsel ja peegeldaval koostööl ka kodanikuühiskonna ja turu osapooltega. (Yu, He 2011, 5)

Kuna metavalitsemine on esile kerkinud kui uus ja interaktiivne viis valitsemise parendamiseks, on oluline et ka valitsejad omandaksid uued ja vajalikud võtted ja meetodid, kuidas metavalitsemist rakendada (Sørensen, Torfing 2009, 255). Selle asemel, et kasutada universaalseid valdkonnaüleseid valitsemisraamistikke, on metavalitsemise eesmärgiks leida just konkreetse poliitika jaoks sobivaim lahendus, kasutades selleks erinevaid (meta-)valitsemise instrumente (Christopoulos *et al.* 2012, 310).

1.4. Metavalitsemise instrumendid

Metavalitsemine seisneb otsesest ja kaudsetes osalemise instrumentides. Kaudse osalemise puhul ei ole metavalitseja otseselt läbi konkreetsete tegevuste ja osalemise valitsemisvõrgustikus esindatud, vaid kujundab, suunab ning juhib tegevusi distantsilt, jättes osapooltele suure otsustusõiguse ja tegutsemisvabaduse. Otsese osalemise korral on metavalitseja osalemine võrgustikus tuntav ning ilmne kõigi osapoolte jaoks. Sørensen (2006, 101) toob **kaudset sekkumist** eeldavate lähenemistena välja võrgustikusisese isevalitsemise *raamistamise* ja *võrgustiku kujundamise strateegilise planeerimise kaudu*.

Raamistamise all peetakse silmas kaudset sekkumisviisi, mille puhul kujundatakse küll institutsioonide ja võrgustike igapäevast toimimist mõjutavat poliitilist, majanduslikku, organisatoorset ja seadusandlikku keskkonda, kuid nende toimimisse otseselt ei sekkuta. Riik saab metavalitsejana paika panna üldise normatiivse raamistiku ning kaasata sinna osalejaid erasektorist, kodanikuühiskonna esindajaid ja ka teisi võrgustikke. Samas on metavalitsejal ka kohtuniku või vahemehe roll, kuna viimane ja lõplik otsust jääb metavalitseja teha. (Walls *et al.* 2005, 641) Metavalitseja ei puutu sõltumatute isereguleeriva võrgustiku liikmetega otseselt kokku. Meetodid, mida metavalitseja raamistamiseks kasutab, on vähempiiravast küljest näiteks üldine seadusandlik raamistik ja poliitilised eesmärgid, visioon, aktuaalsed teemad. Veidi jõulisemas skaala otsas on institutsionaalse struktuur ning kehtivate “mängureeglite” loomine, mille eesmärgiks on suunata võrgustiku liikmeid teatud viisil käituma.

Lisaks võib raamistamiseks kasutada ka ressursse, nagu näiteks raha, informatsioon, tööjõud jm suunamine võrgustikku, et diskursuse kujundamise ja muutmise läbi suunata võrgustiku liikmeid soovitud tulemusteni. Eelkõige soovib metavalitseja raamistamise abil luua võrgustiku sees ühise

arusaama teatud mõistetest, kontseptsioonidest just sellest konkreetse valitsemisvõrgustikus. (Sørensen 2006, 101; Sehested 2009, 248) Kuigi metavalitseja kujundab üldist ümbritsevat olustikku ning seab teatud raamid, ei ole ta võrgustikus siiski osaline. Raamistamisega loob metavalitseja tingimused, olustiku ja suunab teatud meetmete rakendamisele. Raamistiku eesmärgiks on muuta aktuaalsemaks teatud valdkonnad, teemad või probleemid ja kujundada esialgsed üldised liikumissuunad ja -juhised ning võimalikud meetmed probleemide lahendamiseks.

Võrgustiku kujundamine strateegilise planeerimise kaudu on kaudset sekkumist rakendav metavalitsemisvorm, mis kujundab võrgustiku ülesehitust ning otsustusprotsesse sotsiaalsete ja poliitiliste tähenduste omistamisega teatud nähtustele. Lähenemise eesmärgiks on jõuda kõigi liikmete poolt vastuvõetavate lahendusteni püstitatud probleemidele, mis omakorda viiks poliitikakujundamisprotsessi lõpuks legitiimse väljundini. Kuigi metavalitseja ei sekku ka selle lähenemise puhul strateegiate väljatöötamise otseselt, on tema roll tuntav just osapoolte omavaheliste suhete kujundamises, soovitud tulemuste visualiseerimises ning nende ratsionaliseerimises võrgustiku liikmete silmis. (Sørensen 2006, 101) Võrgustiku kujundamise ja planeerimise juures on oluline osa ka metavalitseja valikutel, kes võrgustikus osalevad, kuidas on võrgustik struktuuristatud. (Sehested 2009, 248). Võrgustiku strateegilisel kujundamisel on oluline nii võrgustiku disain kui ka üldine meelestatus, arusaam eesmärkidest ning soovidest kui ka mõistmine, kuidas nimetatud eesmärgid saavutada.

Metavalitsemine on vahend, millega luuakse keskkond ja tingimused strateegilisteks muutusteks, mille all on silmas peetud rutiinist loobumist ning pidevaid muutusi ja arengut, mis kogu organisatsiooni olemust ning liikumissuunda hõlmavad (Joldersma, Winter 2002, 88-90). Probleemide, püstitatud küsimuste lahendamiseks luuakse metavalitseja poolt normatiivne raamistik, mis moodustub väärtustest, normidest, põhimõtetest, valikutest. Metavalitseja roll on aidata võrgustiku liikmeil teadvustada ja jagada väärtusi, mille pinnalt luua norme, mis omakorda muutuksid põhimõteteks, mille pinnalt lõplikud otsused tehakse. Väärtuste muutumist valikuteks on oluline täheldada, et mõista poliitikute ja valitsejate tegutsemist. (Kooiman, Jentoft 2009, 823-824) Just metavalitsemise kaudset osalemist rakendavate lähenemiste puhul on väärtuste, normide, põhimõtete ja valikute omavahelise järgnemise ja seostamise olulisus suurim, kuna võrgustiku raamimisel ning strateegilisel disainimise puhul on võrgustiku liikmete väärtustel suurim mõju ning

metavalitseja sekkumine vähemtuntav. Doberstein (2013, 604) nendib, et lisaks otsustusõigusele ja mõjuvõimule tulemuste suunamisel on oluliseks ajendiks ning edasiviivaks jõuks võrgustiku osapoolte omavahelise koostöö arendamine ning säilitamine.

Otsesteks metavalitsemismoodusteks võib lugeda *otsest toetust ja töö lihtsustamist* ning *otsest osalemist võrgustiku töös*. **Otsene sekkumine läbi toetuse ja töö lihtsustamise** seisneb jõudude ja ressursside jagunemise ühtlustamises, et tagada läbi võrgustiku tasakaalustamise tulemuste mõjus saavutamine (Sehested 2009, 248). Võrgustiku liikmed ning nende mõjuvõim on erinevad. Kui eelnevalt kirjeldatud lähenemiste puhul saab metavalitseja kaudseid sekkumisvõtteid kasutades manipuleerida võrgustikusiseste jõuvahekordadega, et kujundada üldiseid seisukohti ning diskursust, siis otsese sekkumise puhul on eesmärgiks pigem alaesindatuse vältimine. Selle kindlustamiseks saab metavalitseja võrgustiku töösse otseselt panustada, et otsustusõigus ning ressursid oleksid ühtlasemalt jaotatud. Kuigi võrgustiku töös osaledes võtab metavalitseja endale võrgustiku juhi rolli, ei sekku ta siiski jõupositsioonilt otsuste suunamisse, vaid toetab osapooli läbi suhtluse, tagasiside, informatsiooni jagamise ning osapoolte omavahelise suhtluse vahendamise ja lihtsustamine. Toetuse, lihtsustamise ja võrgustiku juhtimise eesmärk metavalitseja jaoks ei ole enda nägemuse elluviimine ja võrgustiku otsuste jõuline suunamine, mõjutamine. (Sørensen 2006, 102)

Neljas kontseptsioon metavalitsemise kirjeldamiseks on *otsene osalemine võrgustiku töös* ja otsuste tegemises. Selleks, et soovitud tulemusi saavutada, võrgustiku tööd suunata, võtab metavalitseja vastu otsuse osaleda otseselt võrdse partnerina võrgustiku töös. Siinkohal on oluline, et metavalitseja ütleb lahti autoriteetsest mõjujõust ning saab võrgustikus võrdseks partneriks teistele osapooltele. Võrgustikus osaleb metavalitseja läbirääkimistes ja tingimuste üle kauplemises kui võrdväärne partner ning ei pruugi alati soovitud tulemusi saavutada, kuid seeläbi muudetakse ka võrgustiku struktuur ja otsustamisprotsess horisontaalsemaks ning vähendatakse võrgustikusisest hierarhiat. (Sørensen 2006, 102) Metavalitseja jaoks on oluline, et ei sekkutaks liigselt, vähendades võrgustikusisest võimekust isereguleerimiseks, vaid soodustataks otsustamisvõimekuse ja poliitilise kompetentsi suurenemist (Sørensen, Torfing 2009, 246).

1.5. Metavalitsemise ohud

Kuigi metavalitsemise puhul on poliitikakujundamisse ja otsusetegemisse kaasatud palju osapooli, loodud võrgustik ning valitseja on osaliselt või täielikult loobunud enda suveräänses autoriteedist, ei saa praktikas siiski mööda vaadata ohtudest, mis metavalitsemisega kaasnevad. Isegi metavalitsemise puhul ei saa lahti öelda hierarhia varjust (Whitehead 2003, Entwistle *et al.* 2007; 8; Stark 2014, 11; Dommett, Flinders 2014, 13). See tähendab, et võrgustikusiseselt kui ka -väliselt mõjutab riiklik poliitika ning seadusandlikud reeglid võrgustiku tööd edasi. Teatud teenuste osutamisel ning mõnegi poliitikavaldkonna kujundamisel on metavalitseja jaoks valitsusväliste organisatsioonide ja osapoolte kaasamine paratamatu, kuna vajalikud tegevused väljuvad valitsussektorist. Metavalitsejal ei pruugi olla mõjutusvahendeid täielikult valitsussektorist väljaspool olevate organisatsioonide kaasamiseks, mis võib aga kahjustada koostöövõrgustiku sisulist poolt. (Moseley, James 2008, 118; 121) Seega on metavalitsemise puhul vägagi reaalne oht kaasatuse vähesusele juba seetõttu, et kõik organisatsioonid ei pruugi soovida võrgustikus osaleda.

Lisaks vähesele kaasatusele võib ohuks metavalitsemise edukale rakendamisele saada alaesindatus: valdkonna mõistes olulisi osapooli ei pruugita kaasata või on nad alaesindatud. (Kickert *et al.* 1997 in Lund 2009, 245). Nõrk kodanikuühiskond või vähemõjukad erasektori esindajad võivad kaasa tuua riigi monopoli poliitikakujundamises, kuna metavalitsejal lihtsalt ei ole, kellele võimu delegeerida, mis aga võib kompetentsi puudumise tõttu viia ebaefektiivsete tulemusteni. (Yu, He 2011, 9-10)

Kui ühest küljest saab täheldada, et metavalitsemine on drastiliselt vähendanud riigi kui institutsiooni mõjuvõimu ning piiranud seda vaid läbirääkimistel osalemiseni otsese juhtimise asemel, näevad mitmed akadeemikud metavalitsemist pigem hierarhilise valitsemisena (Entwistle *et al.* 2007) või isegi võimu säilitamise vahendina (Stoker 2000, Jessop 2003 viidatud Kelley 2006, 606). Metavalitsemise üheks suureks ohuks on selle lähenemise olemus - suur osalejate arv. Võistlevad huvid ja eesmärgid ning selle tulemusena ka lahendamatud erimeelsused võivad lõpptulemusena välistada konsensuse või üldisemagi üksmeele. Kui metavalitseja ka avaldab soovi kaasata olulisi osapooli ning tagada kõigi ühiskonna erinevate gruppide vaadete esindatus, tuleb nõrga või ebakompetentse kodanikuühiskonna või erasektori puhul riigil siiski enda autoriteeti rakendada ning ise vajalikud otsused vastu võtta. Metavalitsemise läbikukkumine kaasneb

olukorraga, mil olulised osapooled ei ole kaasatud või on võrgustikusisene otsustusõigus ja mõjuvõim ebaühtlaselt jaotunud. (Kickert *et al.* 1997 viidatud Lund 2009, 245). Allmendinger ja Houghton (2009) rõhutavad, et otsus, keda ja mil moel kaasata, on olulise tähtsusega. Metavalitsemine on nende analüüsi tulemustel mitmesuunaline protsess arvukate osapoolte vahel, mis võib aidata administratiivsest stagnatsioonist pääseda.

On oluline, et metavalitsemisvõrgustiku töösse oleksid kaasatud nii võitjad kui kaotajad. Kui protsess võib kaasa tuua negatiivseid mõjusid või vähendada mõne grupi hüvesid, tuleks nad siiski metavalitsemisvõrgustikku kaasata, hoolimata sellest, et nimetatud osapooled ei pruugi olla võrdsetel jõupositsioonidel. (Hovik, Vabo 2005, 263 Phillips 1995; Young 2000 viidatud Falleth *et al.* 2010, 739) Näiteks kui metavalitseja soovib välja töötada uut maksupoliitikat, mille eesmärgiks oleks ettevõtete tulumaksu kahekordistada, tuleks ka ettevõtjad ning nende esindajad võrgustiku töösse kaasata. Kaotajate oskuslik võrgustikku kaasamine aitab leida võimalusi, kuidas uued ning negatiivset mõju omavad poliitikad võimalikult leebed ja vähemkahjulikud oleksid.

Mõne huvigrupi või seotud osapoolte vähene kaasamine või täielik väljajätmine võib olla metavalitseja kehva töö tulemus. Esiteks on oht, et metavalitseja ei suuda või mõista kindlaks teha kõiki olulisi osapooli ning seotud organisatsioone, valdkondi. Eelnev võib olla vähese majasisese kompetentsi tulemus. Paradoksaalsel kombel on (puuduva) majasisese kompetentsi suurendamine samas ka üheks metavalitsemise kasutamise eeliseks ja ajendiks. Teiseks ohuks, miks alaesindatus tekib, on oluliste osapoolte vastumeelsus, soovimatus või oskamatus võrgustiku töös osaleda. (Bell, Park 2006, 72) Efektiiivse juhtimise eelduseks avalikus sektoris on piisav esindatus, et samas tagada ka motiveeritud ja legitiimsed otsused (Kooiman 1999, 87)

Eesmärkide püstitamine ning olulisemate mõistete lahtiseletamine on metavalitseja jaoks eduka protsessi eelduseks. Vastanduvate osapoolte vastanduvad huvid kujundavad ka võrgustikus erinevaid arusaamu, väärtusi ning tegutsemissoove. Eesmärkide ning mõistete defineerimisel on oht, et metavalitseja läheneb lahendatavale probleemile liiga kitsalt või tõstatab probleemi, jättes olulised tegurid tähelepanuta. (Bell, Park 2006, 73-74) Niisugune olukord mõjub halvavalt poliitika väljatöötamisele üldiselt, võimaldades samal ajal mõnel võrgustiku osapooltel saavutada kontrolli tulemuste üle. On oluline, et metavalitseja läheneks probleemile kõiki võimalikke aspekte arvestades

ning teeks seda piisava täpsusega, et võrgustiku liikmeil ei tekiks erinevaid arusaamu probleemist ning selle võimalikest lahendustest.

Üheks olulisemaks (ja praktikas tihtilugu ainsaks) ressursiks, mida metavalitseja saab võrgustikule jagada, on informatsioon. Kuigi metavalitsemise puhul nähakse alt üles lähenemisele omaselt kasutegurit just liikmete poolt võrgustikku panustatavas informatsioonis, kogemuses, kompetentsis, on oludele vastavate otsuste tegemiseks vajalik, et metavalitseja panustaks ning jagaks võrgustikuga olemasolevaid andmeid, teadmisi, taustinfot. Vastasel juhul võib tulemuseks olla valik või otsus, mis ei ole kogukonnale või asjassepuutuvatele osapooltele vastuvõetav, kuid vajalike andmete puudumisel ei märgata ka võimalikke paremaid valikuid. Niisugune olukord õõnestab võrgustiku ja metavalitseja kui ka kogukonna ja metavalitseja omavahelisi suhteid. (Bell, Park 2006, 75-76) Lisaks kehvadele või mitterakendatavatele otsustele võib ka informatsiooni piiramine või jagamine vaid teatud võrgustiku liikmetega tekitada ebavõrdsust võrgustikus või mõjuda võrgustikus politiseerivalt - liikmete eelistamisega saab metavalitseja peale suruda enda nägemust ning soovitud tulemust, jättes tagaplaanile ühiskondlikud huvid. Tihtilugu ei ole avaliku võimu teostajail olemas praktilist ja tegelikkusele vastavaid teadmisi valdkonna jaoks igapäevasest reaalsusest. Veelgi enam, paljudel juhtudel ei pruugi ametnikel, riigitöötajail olla ka võimalusi, kuidas vajalikku informatsiooni kätte saada. (Wagenaar 2007, 27 viidatud Engberg, Larsen 2010, 565). Seetõttu ei ole informatsiooni kättesaadavus probleemiks mitte pelgalt võrgustiku valitsusväliste liikmetele, vaid samahästi võib nimetatud probleem kimbutada ka metavalitsejat ennast. Spaans ja Zonneveld (2014, 560) rõhutavad, et majanduslikud sõltuvussuhted erinevate valitsuse tasandite vahel on metavalitsemise uurimise ja analüüsimise puhul äärmiselt olulised ning nendelegi tuleb valgust heita, olgugi et need suhted võivad peituda võrgustiku sügavamates ning varjatud sfäärides.

Võimu ja otsustusõiguse puhul võib esile kerkida oht, et metavalitseja kasutab enda eeliseid ning võimupositsiooni ära. Kui võrgustik on mõne poliitika osas konsensuseni jõudnud ning seeläbi otsusele ning valitud poliitikasuunale teatava legitiimsuse taganud, kuna esindatakse ju erinevaid huvigruppe ning valdkondlikke osapooli, on valitsejal poliitiliselt lihtne valitud tegutsemisplaani muuta, kuna saab toetuda võrgustiku poolt loodud konsensussele ning legitiimsusele. (Bell, Park 2006, 76-79) Kuna metavalitsejast avaliku võimu esindajal on suutlikkus ja vahendid mõjutada võrgustiku tööd, on samal ajal ka oht, et seda täiel määral rakendades läbi otsese osalemise

nõrgestatakse horisontaalset, võrgustikuisest suhtlust, läbirääkimisi ning kogu võrgustikulise koostöö põhimõtteid tervikuna. (Haveri *et al.* 2009, 544) Ühest küljest peab metavalitseja võimu ja otsustusõiguse jagamisel seisma hea selle eest, et see ei koonduks vaid valitud võrgustiku liikmetele. Teisalt aga jälgima, et ei hakkaks enda staatusest tulenevat eelist ja jõupositsiooni liigse sekkumise kaudu ära kasutama.

Võrgustikus võivad valitseda nii formaalsed kui ka pisut familiaarsemad ning personaalsemad suhted. Formaalsemate omavaheliste suhetega võrgustikes on metavalitsemise instrumente lihtsam rakendada. Samas näitab praktika, et võrgustike liikmed eelistavad ise pigem informaalseid ja vabama struktuuriga võrgustikke. (Haveri *et al.* 2009, 550-553) Korrastatud ja struktureeritud süsteemis on loomulikult mistahes valitsemisviisi instrumente lihtsam rakendada tulenevalt selgest ja korrapärasest ülesehitusest ning kehtivatest üldistest reeglitest. Samas võib liigne formaliseeritus viia aga jõuvahekorrad võrgustikus paigast ära, lukustades väiksemad või eelnevalt nõrgemad osapooled alaesindatuse küüsi. Eelkõige võib liigne formaliseeritus saada saatuslikuks nõrgemate osapoolte jaoks, kuna familiaarsed suhted ning lobitöö või veenmine otsuste ning üldise diskursuse suunamiseks ei oma olulist tähtsust.

Suurimaks ohuks metavalitsemise rakendamisel on oskuste ja kogemuste puudumine. Metavalitsemine lähenemisena on kujunenud ja arenenud just vastureaktsioonina aina keerulisemaks ja raskemini valitsetavaks muutuvate poliitilistele ja valitsemisväljakutsetele. (Lund 2009, 248) Seetõttu on äärmiselt oluline, et metavalitsejal oleksid olemas vajalikud oskused ja kogemused, et reageerida olukorras, kus iga konkreetne valdkond ja ühiskond tervikuna muutub aina keerulisemaks. Riigivalitseja kannab vastutust kodaniku ja ühiskonna ees ning tema esmane ülesanne on avalikkuse huvides valitsemine, kasutades selleks võimalikult suurt osa kättesaadavatest teadmistest, ressurssidest, kogemustest nii maja seest kui väljast ning parimate lahenduste leidmine võimalikult suure osa ühiskonna liikmete jaoks (Sørensen, Torfing 2009, 235, 252). Tihti ei soovita avalikkust kaasata, kuna peetakse teemat liialt keerukaks või tehniliseks ning kaasamine toimub vaid valikutest informeerimise kaudu (Hedensten Lund *et al.* 2012, 624). See aga suurendab veelgi ohtu oskamatus ja kogematus tõttu tehtud metavalitsemisvigadeks. Metavalitseja ei saa alati täielikult veenduda, et avalikkuse jaoks on teema või valdkond liiga tehniline või keeruline.

2. Metavalitsemine Eesti maaelu arengukava 2014-2020 näitel

2.1. Eesti maaelu arengukava 2014-2020

Juba enne Euroopa Liiduga (*EL*) liitumist on Eestis liidu poliiticate rakendamiseks koostatud erinevaid arengukavasid ja programme: SAPARD 2000-2003, mis seisnes liitumiseelse abi andmises kandidaatriikidele; Eesti riikliku arengukava 2004-2006 3. prioriteet; Eesti maaelu arengukava 2004-2006; ning ka esimene kogu seitsmeaastase eelarveperioodi kestnud Eesti maaelu arengukava 2007–2013. (Põllumajandusministeerium 2015c) Eesti maaelu arengukava 2014-2020 (edaspidi *MAK* või *arengukava*) ettevalmistused algasid juba 2011. aasta teises pooles, kuid arengukava kiideti Euroopa Komisjoni poolt heaks alles veebruaris 2015. MAK 2014-2020 kogueelarve on 993 miljonit eurot, millest EL vahenditest kaetakse 823 miljonit eurot, Eesti riik panustab 169 miljonit eurot. (Euroopa Komisjon 2015) MAK 2014-2020 väljatöötamiseks moodustati põllumajandusministri käskkirjaga nr 117 2011. a 13. septembril MAK 2014-2020 juhtkomisjon, mille ülesanneteks oli arengukava väljatöötamise koordineerimine, ühiste seisukohtade kujundamine ja rahastuse jaotuse osas ettepanekute tegemine. (Põllumajandusministeerium 2015 b)

Kuna MAK 2014-2020 näol on tegemist ääretult olulise dokumendiga – nii rahalist kui valdkondlikku mõju arvestades, pöörati selle väljatöötamise faasis rõhku ka ettevalmistusele ja eeltööle. Moodustatud juhtkomisjoni liikmete hulgas oli erinevate valdkondlike organisatsioonide esindajaid, ministeeriumi haldusalas olevate asutuste, teiste ministeeriumite ning ka Põllumajandusministeeriumi esindajad. Lisaks juhtkomisjonile moodustati ka 14 valdkondlikku töögruppi, mida juhtisid Põllumajandusministeeriumi ametnikud, kes ise juhtkomisjoni liikmed ei olnud (Põllumajandusministeerium 2015b).

Kogu arengukava õiguslik raamistik tuleneb EL õigusest. Kui siseriiklikult on MAKi olulisemaks õiguslikuks aluseks ELÜPS¹, siis EL tasandilt reguleerib nii MAKi väljatöötamisprotsessi kui ka selle sisu mitmeid erinevaid akte, mis õigusliku jõu saanud alles 2013. aastal. (Põllumajandusministeerium 2015a) Kogu MAKi väljatöötamisfaasis oli suur roll teadmatusel, kuna tööd alustades sai aluseks võtta vaid eelmiste perioodide kogemuse ning esialgsed tööversioonid EL õigusaktidest. Maaelu arengu määrus², mille alusel MAK 2014-2020 rakendatakse, võeti vastu 2013. aasta lõpus.

MAK 2014-2020 väljatöötamise puhul on oluline ka ÜSR fondide üldmäärus³. Liikmesriikidel on kohustus kaasata programmdokumendi ja partnerluslepingu väljatöötamisse majandus- ja sotsiaalpartnerid, pädevad avaliku sektori asutused, kodanikuühendused ja valitsusvälised organisatsioonid. Töö eesmärgiks on vahendite jagamisel tulemuslikkuse ja tõhususe tagamine.⁴ Seega oli Põllumajandusministeeriumil kaasamise kohustus pandud juba EL õigusega. Samas ei ole määrustega ette kirjutatud täpset juhtimisviisi ja vormi, kuidas MAK 2014-2020 välja töötada. Juhtkomisjoni on olnud Põllumajandusministeeriumi valik.

Juhtkomisjon koosnes organisatsioonidest ning asutustest, millel erinevad sektoripõhised eesmärgid ning nägemused, kompetents ja kogemused. Selleks, et arengukava rakendamisel oleks võimalik eesmärke täita, viidi ettevalmistamise käigus läbi ka eelhindamine. Eelhindamise aruanne koostati konsortsiumi poolt koosseisus Ernst & Young Baltic AS, Hendrikson & Ko OÜ ja Balti Uuringute Instituut. Eelhindamise tulemusena selgitati välja arengukava sobivus ühise põllumajanduspoliitika eesmärkidega. (Põllumajandusministeerium 2015b) MAK 2014-2020 on valminud koostöös

¹ Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus (RT I, 04.12.2014, 3)

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1305/2013, 17. detsember 2013, Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1698/2005, 20. detsember 2013 ELT L 347, lk 487—548

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1303/2013, 17. detsember 2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006, 20. detsember 2013 ELT L 347, lk 320—469.

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1303/2013, 17. detsember 2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006, 20. detsember 2013 ELT L 347, lk 320—469, art 5.

Põllumajandusministeeriumi, valdkondlikke eksperte ja organisatsioone, ametnikke ühendava juhtkomisjoni ning eelhindajatega.

2.2 Metoodika

Kuna käesoleva töö raames uuritakse ühe näite toel fenomeni, mille kirjeldamisel ja analüüsimisel suur roll hinnangutel ning tajutavatel ja kogemuslikel seisukohtadel, on töös võetud kitsam fookus ning lähenetud fenomenile sügavuti ehk on ära kasutatud kvalitatiivse uurimuse eeliseid (Patton 2002, 223-227). Käesoleva töö empiiriline osa on ühe konkreetse juhtumi analüüs, mis annab võimaluse teemasse süvitsi sisse minna (Jauch *et al.* 1980, 518).

Selleks, et kindlustada andmete täielikkus ning ülevaatlikkus, on rakendatud triangulatsiooni: kasutatud teabe saamiseks erinevaid allikaid ja meetodeid. (Patton 2002, 247) Eeltööna alustati dokumendianalüüsist. Kaardistati uurimistöö jaoks olulised alusdokumendid, õigusaktid, seotud osapooled nii ministeeriumi kui ka sektori esindajate hulgast. Lisaks analüüsiti Põllumajandusministeeriumi veebilehel olevaid juhtkomisjoni istungite protokolle ja helisalvestisi, leidmaks olulisemad ja aktiivsemad osalejad juhtkomisjoni töös. Järgnevalt viidi läbi 19 poolstruktureeritud intervjuud, millest ühel juhul vastas respondent kirjalikult küsimustele; kuuel juhul viidi läbi telefoniintervjuu; 12 intervjuud viidi läbi respondendi töökohas. Intervjuude eesmärgiks oli teoreetilisest raamistikust tulenevaid aspekte uurida ja analüüsida juhtkomisjoni tööga seotud isikute kogemuste najal. Keskmise intervjuu pikkus oli 45 minutit (20 minutist 2 tunnini).

Intervjuude valim on pigem väike, kuna väiksema valimi eeliseks on intensiivsem ning pikem kontakt respondentiga. (Marshall *et al.* 2013, 15; Patton 2002, 244) Selleks, et hajutada riske kallutatud või ebatäpse informatsiooni kogumiseks, moodustati valim võimalikult laiaplaaniline. Valmisse on kaasatud erinevate valdkondade ja sektorite esindajad, kes juhtkomisjoni töös osalesid. Täiendavalt on respondentide hulgas juhtkomisjoni töös osalenud Põllumajandusministeeriumi esindajaid ning ministeeriumi haldusalas olevate asutuste esindajaid. Kolmanda dimensiooni annab informatsioonile veel need intervjuueeritud ametnikud, kes juhtkomisjoni töös liikmena ei osalenud, kuid juhtisid valdkondlikke töögrupe. Lõpetuseks intervjuueeriti ka kaht ametnikku, kes pole ei juhtkomisjoni ega valdkondliku töögrupi liikmed, kuid on olnud arengukava väljatöötamisega

seotud horisontaalselt ning ministeeriumisiselt valdkondade üleselt. Respondendid esindasid erinevaid valdkondi, erineva suuruse, funktsiooni ja kogemusega organisatsioone. Esindusliku valimi moodustamiseks ja piisava informatsiooni saamiseks kasutati ka niinimetatud lumepallimeetodit, mille puhul respondendi käest küsitakse soovitusi, kelle poole veel pöörduda, et saada kasulikku ja põhjalikku informatsiooni (Patton 2002, 237).

2.3. Metavalitsemine MAK 2014-2020 juhtkomisjonis

Kõigi respondentide hinnangul on MAKi juhtkomisjonis (meta-)valitsejaks olnud Põllumajandusministeerium. Kogu töö juhtimine ning koordineerimine on toimunud ministeeriumi algatusel ning lõplikud otsused, kui juhtkomisjoni liikmed eriarvamusele jäänud, on ministeeriumi poolt langetatud. Ministeeriumis on metavalitsemine toimunud aga kahel erineval tasandil: Põllumajandusministeeriumi maaelu arengu osakond (MAO) on hoolitsenud ettevalmistuse, arengukava sisulise poole, taustainfo kogumise, jagamise ning arengukava EL õigusaktidele vastavuse eest; ministeeriumi kantsleri, asekanterite roll on olnud aga juhtkomisjoni istungite juhtimine ja juhatamine. (Intervjuud 1-19)

MAKi juhtkomisjoni moodustamisel on silmas peetud, et kõik asjakohased organisatsioonid ja valdkonnad oleksid esindatud. Respondentide hinnangul on see ülesanne suuresti ka õnnestunud – ükski respondent ei osanud tuua välja olulist organisatsiooni või valdkonda, mille esindaja oleks juhtkomisjoni tööst välja jäetud. Välja on kujunenud koostöökogemuse ja –harjumusega võrgustik, kes ülesannete lahendamisel teevad nii ministeeriumi esindajate kui ka teiste juhtkomisjoni võrgustiku liikmetega koostööd (Intervjuud 1; 3-11; 14-18). Küll aga toodi mõnel juhul välja, et kui võrgustikus on kõik olulised osapooled esindatud, jääb pigem mulje, et juhtkomisjon on liiga lai ning kaasatud osapooli on liiga palju (Intervjuud 1; 5; 11) Koostöö on oluline, kuna käsitletakse teemasid, mis on olemuselt kompleksed, detailsed ning nõuavad erinevaid oskusi ja teadmisi. Just mainitud kompetents on respondentide hinnangul MAK juhtkomisjoni näitel metavalitsemise rakendamise eeliseks: võrgustiku liikmed saavad ligipääsu ja võimaluse kasutada valdkonnaspetsiifilisi teadmisi, mis ühel või teisel organisatsioonil olemas on, et üldist eesmärki – MAKi sisu võimalikult edukas paikapanemine – täita. (Intervjuud 1-7; 16-18).

Intervjuude käigus toodi korduvalt välja, et mitmed juhtkomisjoni liikmesorganisatsioonid olid olemuselt juba ise katuseorganisatsioonid erinevatele valdkondlikele ühendustele (Intervjuud 1; 7; 11; 18, 19). Seetõttu on MAKi juhtkomisjoni liikmete valiku kaudu suudetud ministeeriumi poolt siduda olemasolevad võrgustikud riigi institutsionaalsesse raamistikku. Sealjuures on kasu olnud mõlemapoolne: kui ministeerium on saanud vajalikke teadmisi, kogemusi ning võrgustikke kaasates ka teatava mandaadi või ühiskondliku toetuse, siis võrgustiku liikmena on organisatsioonidel olnud võimalus teataval määral poliitikaid kujundada ja suunata vastavalt organisatsiooni eesmärkidele (Intervjuud 1; 5; 7-12; 16-18). Teisalt on MAKi puhul tegemist väga laiahaardelise dokumendiga ning intervjuudes tõid mitmed respondendid välja, et juhtkomisjoni ja sealjuures valdkondlike töögruppide panus oli suureks abiks just ministeeriumi ametnikele, kel oleks olnud äärmiselt raske oludele vastav ja sisult sektorite vajadusi arvestav MAK välja töötada. (Intervjuud 1-12; 16-19) Tuleb arvesse võtta, et Eesti ei ole just kogenud EL liige ega metavalitseja. Veelgi enam, intervjuude käigus toodi välja järgmist:

„Olen juhtkomisjoni liige olnud ka eelmise [periood 2007-2013] MAKi ajal. Saan öelda, et juhtkomisjoni töö juhtimine ja koordineerimine on aastatega muutunud tunduvalt professionaalsemaks, edasi arenenud,“ (Intervjuu 3)

Lisaks sisulisele ja valdkondlikule arengule on märgata ka ministeeriumisisese valitsemiskompetentsi arenemist. Juhtkomisjoni liikmete paranenud hinnang ministeeriumipoolsele panusele juhtkomisjoni töös aitab õigustada ka võrgustikulise lähenemise kasutamist, kuna kodanikule suunatud ja ühiskonda kaasav olemus on just võrgustikulise koostöö eesmärgiks ja eeliseks.

Üheks **raamistamise** viisiks on teatud teemade või eesmärkide aktuaalseks muutmine ning suunata tööd kaudselt läbi loodud narratiivi. Respondendid tõid eelkõige välja informatsiooni jagamise, kuid suuresti seisnes see ministeeriumi poolt infopaberite koostamises ja võrgustiku liikmetele laiali saatmises. Juhtkomisjoni tööle eelnes Põllumajandusministeeriumi poolt esialgne SWOT-analüüsi koostamine, mis sai juhtkomisjoni tööle aluseks (Intervjuud 1; 5; 7; 10; 12; 14). Eelanalüüsi ja olukorra kaardistamisega lõi Põllumajandusministeerium väga üldise fooni, mille pinnalt edasist tööd jätkata. Ühist eesmärki, aktuaalseid teemasid ja probleeme otsiti aga juhtkomisjonis koos, kus ministeeriumi ja organisatsioonide esindajad olid võrdsed osalejad (Intervjuud 1; 11-13; 16-18). Seega toimus raamistamine ja üldise narratiivi loomine metavalitseja ja võrgustiku liikmete

koostöös. Metavalitseja jagas osa otsustusõigusest juba protsessi kõige olulisemas ettevalmistusfaasis võrgustikuga. Raamistamise mõjususe hindamiseks tuleb aga välja tuua, et mõnigi respondent (Intervjuud 1; 3; 5; 8; 14) tõi välja, et mitte kõik juhtkomisjoni liikmeid ei mõistnud tegevuse eesmärke ühtmoodi ning lähtusid pigem ühe organisatsiooni kui arengukava tervikhuvidest.

Võrgustiku liikmete valik on selle **disaini kujundamisel** üks olulisemaid metavalitsemise instrumente. Kuigi intervjuude põhjal saab välja tuua, et juhtkomisjoni liikmed on valitud eelnevast koostööst ja valdkondlikust kuulmisest lähtudes, on osalevate organisatsioonide valikul siiski võimalik väita, et võrgustiku kujundamisel on metavalitsemise instrumente kasutatud.

„On üritatud kaasata kõiki valdkondlikke organisatsioone. Kohati on juhtkomisjonis organisatsioonid, kes juba ise on katuseorganisatsioonid. Võib väita, et kõik MAKiga seotud osapooled on esindatud kasvõi katuseorganisatsioonide kaudu,“ (Intervjuu 7)

„Eks need organisatsioonid ole osalt ka mugavusest valitud. Liiga suur juhtkomisjon oleks raskemini hallatav, takistaks tööd. Tundub, et organisatsioonid, kes varem on silma paistnud töö takistamisega, on praegusest juhtkomisjonist välja jäetud,“ (Intervjuu 5)

„Töö takistajate“ välja jätmine on teataval tasandil ka mõistetav ning vastuvõetav, aga ainult eeldusel, et valdkondlikult ja sektoripõhiselt oleksid kõik osapooled esindatud. Võrgustiku disainimisel tuleb leida tasakaal ning seda on MAKi juhtkomisjoni liikmeid vaadates valdkondade mõistes hästi tehtud. Sama ei saa aga öelda avaliku ja erasektori tasakaalu osas. Näiteks toodi intervjuude käigus välja:

„Vaadates juhtkomisjoni koosseisu näeme, et ministeeriumil oleksid hääled nagunii koos, kuna ministeeriumist või selle allasutusest, haldusalast on väga palju liikmeid juhtkomisjonis ning kõigil neil on üks hääl. See on igati positiivne, et erinevad riigiasutused osalevad MAKi juhtkomisjoni töös, kuid ministeeriumil ja selle allasutustel võiks hääletamisel olla kokku üks hääl,“ (Intervjuu 1)

Kui võrgustiku kujundamisel on seotud eesmärgiks legitiimse ja kõigi osapoolte jaoks rahuldava, tasakaalustatud tulemuse saavutamine, on riigiga seotud või selle kontrolli all olevate osapoolte

osakaalu ebaproportsionaalselt suureks muutmine ohumärk, mis viitab vaid vormilisele, mitte aga sisulisele kaasamisele. Mitmed respondendid tõid välja, et ministeeriumi allasutused, kes juhtkomisjoni töös osalesid, on juba institutsionaalselt Põllumajandusministeeriumiga seotud ning lähtuvad ministeeriumi seisukohtadest, mis on aidanud MAK juhtkomisjoni näitel luua võrgustiku, millest teadmiste, kogemuste ja sektorispetsiifilise kompetentsi näol võidab eelkõige Põllumajandusministeerium (Intervjuud 1; 2; 5; 6; 10). Metavalitsejal ei ole vajadust osa autonoomiast võrgustikule delegeerida, kuna disainilt on võrgustik ministeeriumi poole kaldu ning mõnes mõttes ehk isegi ministeeriumi käepikendus või varjatud hierarhiline osa. Sellega on metavalitseja jätnud endale võimaluse soovi korral taganeda metavalitsemise põhimõtetest ning tegutseda autonoomse isevalitsejana. MAK 2014-2020 juhtkomisjoni disaini puhul saab rakendada ministeeriumi ja allasutuste, teiste otseselt seotud ja sõltuvate osapoolte ülemvõimu ning metavalitseja seisukoht kasvõi jõuga läbi suruda. Samal ajal on Põllumajandusministeerium MAKi juhtkomisjoni moodustamisega avaldanud initsiatiivi ja soovi võrgustikku kaasata, kuna EL õigusaktid ei kohusta liikmesriiki juhtkomisjoni sellisel kujul moodustama. Lisaks leidsid kõik respondendid üksmeelselt, et võimalus sõna võtta ja ära kuulaud saada oli kõigil organisatsioonide esindajatel ja juhtkomisjoni liikmel. Eraldi toodi välja, et lisaks juhtkomisjonis ettepanekute tegemisele oli kõigil Eesti organisatsioonidel võimalus ettepanekuid MAK 2014-2020 osas esitada ka Põllumajandusministeeriumile otse. (Intervjuud 1-19)

Otsene toetus ja töö lihtsustamine on MAKi juhtkomisjoni näitel eelkõige seisnenud valdkondlike töögruppide loomises ja kasutamises. Intervjuudest selgus, et nii ministeeriumi kui ka sektori esindajad nägid valdkondlike töögruppide panust suure abina just sisulise poole pealt (Intervjuud 1-18).

„Väga suur osa tööst tehti ära valdkondlikes töögruppides. Seal pandi paika tingimused, mis vastasid kõige paremini sektori vajadustele. Töögruppidesse olid kaasatud ka need eksperdid, kes juhtkomisjoni koosseisu ei mahtunud. Töögruppide liikmetel olid olemas spetsiifilised teadmised ja kogemused, mis andsid parema ülevaate sektori vajadustest,“
(Intervjuu 9)

Valdkondlike töögruppidega vähendati sektorite mõistes alaesindatust. Kaasatud oli suur osa riiklikust kompetentsist, teadmistest, kogemustest. Nii töötati välja MAK 2014-2020, mis vastas

võimalikult hästi Eesti oludele ja tegelikele vajadustele (Intervjuud 1; 7; 9; 17). Valdkondlike töögruppide töö arvestamine aitas ka paika panna ühtset tegutsemisruunda, kuna nii kujundati välja esialgsed detailsemad seisukohad, mida hiljem juhtkomisjonis arutati, kuid eeltöö oli töögruppides tehtud ning seeläbi oli lihtsam diskussioonis osaleda ka neil organisatsioonidel, kel puudus vastava valdkonna otsene kompetents. Probleemiks valdkondlike töögruppide puhul oli aga tõsiasi, et suur osa tehtud tööst oli asjatu: töögruppides valminud kavandid ja plaanid, mis mitme respondendi hinnangul parimad välja pakutud lahendused, tehti juhtkomisjoni sekkumisel siiski ümber. (Intervjuud 1; 9; 12) Samas tuleb arvestada, et Põllumajandusministeerium vastutab ka EL õigusaktide järgmise eest, mistõttu toodi ka intervjuude käigus välja, et ministeeriumil ei olnud muudatusi tehes mitte valdkondlikud või „isiklikud“ huvid, vaid lähtuti EL õigusest ning valdkondlikest analüüsides (Intervjuud 2; 5-10; 12; 14-15; 17-18).

Kahel juhul (Intervjuud 10; 12) kirjeldati viisi, kuidas otseseid metavalitsemisinstrumente MAK 2014-2020 juhtkomisjoni töös kasutati. Toodi välja, et juhtkomisjoni istungil olid istekohad eelnevalt paika pandud ning juhtumisi oli järjestus niisugune, et varasemalt üksmeelel olnud liikmed ei istuks teineteise kõrval. Nii välistati, olukord, kus sõnajärje saamisel saaksid eelnev ja järgnev rääkija sekundeerida eelkõneleja mõttele. Pealtnäha ebaoluline detail, mis samal ajal üldist teemakäsitlemist ning teemade, probleemipüstituste tasakaalu mõjutas. Teemade käsitlemise põhjalikkuse määras ära ka metavalitseja poolt paika pandud istungi päevakava: mida rohkem teemapunkte läbi arutleti, seda pinnapealsemaks jäi arutelu iga konkreetse teemapunkti juures (Intervjuud 15; 19).

Otsene osalemine on MAKi juhtkomisjoni näitel olnud ministeeriumi kui metavalitsemisüksuse kõige märgatavamalt kasutatud instrument. Metavalitseja osales juhtkomisjoni töös aktiivselt ning võrdse partnerina. Kui intervjuude käigus tõid kõik respondendid välja, et võimalus rääkida ja ära kuulatud saada oli kõigil osapooltel, siis samamoodi ilmnis, et metavalitseja roll võrgustiku töös oli vägagi otsene nii aruteludel kui otsustamisel. Metavalitseja osales läbirääkimistel ja tulemuste paikaseadmisel. Toodi ka välja, et tihtilugu ei tekkinud võrgustikusisesed koalitsioonid mitte pelgalt liikmete vahel, vaid esines ka olukordi, kus ministeeriumi esindaja metavalitsejana oli „ühes paadis“ mõne osapoolega juhtkomisjoni liikmete hulgast ning sellistelgi juhtudel tuli teha järeleandmisi

mõlemal poolel. (Intervjuud 1; 7; 10; 12; 18) Läbirääkimiste käigus oli hierarhiline mõjuvõim ministeeriumi poolt minetatud ning võrdne partnerlus kehtis ka metavalitsejale.

Tegelikkuses ilmnes aga (Intervjuud 3; 9; 11; 12), et nii valdkondlikes töögruppides kui hiljem juhtkomisjoni istungitel paika pandud tingimused muudeti hiljem siiski ministeeriumi poolt ära. Põhjustena toodi intervjuude käigus väljapoliitilise mõjuvõimu ja erakondliku kuuluvusel suurt rolli (Intervjuud 3; 5; 6), aga ka tõsiasja, et mitmetel organisatsioonidel puudus kogemus ja teadmine EL seadusandlusest ning õiguslikust raamistikust üldiselt (Intervjuud 1; 3; 5; 11; 14;19). See tähendab, et kuigi juhtkomisjonis on sõlmitud kokkuleppeid ja võetud vastu otsuseid, võis lisaks poliitilistele kaalutlustele oluliselt tulemusi suunata ka EL õigus. EL õiguses loetletakse võrdlemisi täpsed tingimused ja nõuded nii MAKi sisule kui ka erinevate toetusmeetmete tingimustele. Juhtkomisjon alustas tööd ajal, mil EL tasandil vajalik regulatsioon MAK 2014-2020 väljatöötamiseks puudus. Seetõttu olid osa ministeeriumi poolt iseseisvalt sisse viidud muudatustest seotud ka EL õiguse rakendamisega (Intervjuud 5; 7). Kuna kõik respondendid leidsid, et tänu juhtkomisjoni kaasamisele oli arengukava raames toetustena välja jagatav raha efektiivsemalt jaotatud kui olukorras, kus ministeerium üksi kogu ressursijaotuse oleks otsustanud, võib kokkuvõttes siiski järeldada, et ministeeriumipoolsed muudatused ei ole olnud proportsionaalselt liiga suured.

2.4. Metavalitsemise ohud

Kuigi metavalitsemisel instrumendina on traditsiooniliste valitsemisviisidega võrreldes palju eeliseid, ei saa mööda vaadata ka ohtudest. Kaasatus ja avatus on olulised põhjused, miks metavalitsemist rakendada. Samas toovad mainitud tingimused kaasa ka ohu, kuna juhtkomisjoni tööst võivad välja jääda olulised osapooled. Teisalt võib võrgustik muutuda liiga suureks ning raskendada koordineerimist, üksmeele leidmist ja otsustamist. Respondendid ei toonud välja ühtegi olulist osapoolt, kes juhtkomisjoni tööst oleks välja jäänud. Küll aga rõhutati, et teatud plaanis on juhtkomisjon ehk liiga suurgi, kuna mõni organisatsioon on katusorganisatsiooniks väga erinevate valdkondade esindajatele ning seetõttu võis jääda selgusetuks, millistel alustel ning eesmärkidel tegutsetakse (Intervjuud 1; 5; 7; 11). Liiga suurearvuline või laialivalgivate eesmärkidega juhtkomisjon võib põhjustada üksmeele puudumise. Respondentide seisukohast ei ole juhtkomisjoni töö tulemusena valminud MAK 2014-2020 konsensuslik.

„MAK 2014-2020 ei ole konsensusel põhinev. Samas on raske öelda, millised oleksid tulemused, kui meie organisatsioon selles ei oleks osalenud. Kindlasti on meie organisatsiooni osalemine aidanud tuua MAKi tulemustesse tasakaalu. Meie ei ole lähtunud pelgalt enda liikmete huvidest, kuivõrd vaadanud maaelu arengut tervikuna. Võime vaid mõelda, kui hull oleks tulemus, kui me ei oleks osalenud!“ (Intervjuu 1)

„Meie organisatsioon oli ainus, kes sellest arengukavast ei oleks võitnud. Meil ei olnud isiklikke huvisid mängus. Meie MAKist raha ei saanud,“ (Intervjuu 3)

Kaasatuse puhul on oluline, et arvestataks ka „kaotajate“ seisukohtadega. MAKi juhtkomisjoni näitel saab, tuginedes intervjuude tulemustele, öelda, et ka nende osapoolte arvamused, kes ei suutnud enda eesmärgi MAK 2014-2020 sisus realiseerida, on olnud kaasatud ja saanud tulemusi kaudseltki mõjutada. Samas toodi ka välja, et MAK 2014-2020 juhtkomisjon on samal kujul ning samade liikmetega tegutsenud juba viimased 15 aastat ning olemasolev disain ning struktuur ei pruugi enam ülesehituselt, vormilt ega sisult olla esinduslik, piisav ja ajakohane, kuna maaelu-, põllumajandus- ja ettevõtlusvaldkonnad on nii globaalselt kui riigisiselt selle aja jooksul oluliselt muutunud ja arenenud. (Intervjuud 5; 6; 10; 12).

Kuna intervjuude käigus ilmnis, et kaudseid metavalitsemisinstrumente rakendati vähe, saab siinkohal kindlasti tuua välja probleemi eesmärkide seadmisel ja mõistete selgitamisel. Juhtkomisjoni töö lihtsustamiseks ning eesmärgipäraseks korraldamiseks on olulise tähtsusega just üldine mõistete ja visiooni seadmine. Kui eelnevalt on välja toodud, et „ebamugavad“ osapooled jäeti juhtkomisjoni tööst kõrvale, siis siinkohal saab välja tuua vajakajäämise metavalitsemises. Metavalitseja roll ja kohustus on luua üheselt jagatud mõistete ja eesmärkide raamistik, et võrgustiku töös osalevad partnerid oleksid teadlikud, miks ja mille nimel tööd tehakse; kuidas probleeme on defineeritud ja milliseid lahenduskäike on võimalik välja pakkuda. Sellisel juhul oleks ka palju väiksem „ebamugavate“ osapoolte arv metavalitseja jaoks. Siinjuures toodi intervjuudes ka välja, et kuigi juhtkomisjoni töökorraldus sai reeglitega paika pandud, jäid need siiski segaseks. Näiteks toodi välja, et töökorralduses ei olnud sätestatud, mismoodi käituda olukorras, kus üks konkreetne küsimus on korduvalt erinevatel juhtkomisjoni istungitel arutlusel olnud, kuid lahendust

probleemile siiski leida ei suudetud. (Intervjuud 1; 3; 11; 18) Seega oli loodud normatiivne raamistik ebapiisav tõhusa ja selge töökorralduse tagamiseks.

Kui informatsiooni puhul on intervjuueeritavad olnud üksmeelselt positiivsel seisukohal, et seda jagati juhtkomisjoni liikmete vahel piisavalt, siis muud ressursid olid pigem ebaühtlaselt jaotunud. Intervjuude käigus tuli välja, et eelis on siiski neil organisatsioonidel, kel on kas kompetentsi, kogemust või poliitilist mõjuvõimu (Intervjuud 1; 3; 5; 6; 11; 12). Välja toodi ka varasem kogemus EL õiguse ja institutsionaalse raamistikuga (Intervjuud 1; 3). Osalevatel organisatsioonidel oli erinev taust ning töötajate arv, kuid kogemused kas riigisisestes või EL töögruppides vms osalemisega oli hindamatu väärtusega. Teadmine, kuidas EL institutsioonid ja õigusraamistik funktsioneerivad, oli olulisel kohal juhtkomisjoni töö edukal kujundamisel. Veelgi enam, isiklik esinemisoskus ja –julgus ning kogemused olid tegurid, mida juhtkomisjoni töös osalemiseks oluliseks peeti (Intervjuud 1; 3; 9; 14).

2.5. Väikeriigi omapära

„Ma helistan peaministrile!“ (Intervjuu 5)

Just nii lahendati erandkorras probleemne olukord, kus üksmeelt leida ei suudetud. Intervjuude käigus toodi korduvalt välja, et väikeriigile omaselt hakkasid juhtkomisjoni liikmete seas erinevate rollide kattuvus ja personaalsed tutvused rolli mängima. Kui juhtkomisjoni liikmed komisjoni töö käigus üksmeelele ei jõudnud, toimus aktiivne lobitöö ning poliitiline mõjuvõimu kasutamine. See aga andis eelise neile liikmetele, kel oli poliitilist mõjuvõimu või näiteks võimalus peaministrile helistada, et enda soov ja tahe ellu viia.

„Riik on meil väike, kõik on kursis, mis on teise osapoole huvid ning mida saavutada soovitakse. Palju sõltub ka organisatsioonist. Suuremal organisatsioonil on rohkem liikmeid. Rohkem liikmeid tähendab aga rohkem hääli valimistel. See aga annab suurema poliitilise mõjuvõimu,“ (Intervjuu 1)

Samas toodi välja ka isiklikud eelistused ja varasem kokkupuude väljaspool juhtkomisjoni tööd (Intervjuud 5; 10). Väikses ühiskonnas, kus erinevates rollides korduvalt läbi käiakse, ei ole metavalitsemise puhul vähemalt MAKi juhtkomisjoni näitel pääsu isiklikest kogemustest ja rollidest tulenevatest eelistustest.

„Rollide puhul on pigem oluline see, et mitmed juhtkomisjoni liikmed olid ise ka potentsiaalsed taotlejad. See tähendab, et paljudel olid mängus pigem isiklikud organisatsiooniga seotud huvid. Nii saab kahtluse alla seada juhtkomisjoni liikmete motiivid: kas töötatakse välja Eesti põllumajanduse jaoks parimat või enda organisatsiooni jaoks parimat MAKi,“ (Intervjuu 9)

„Need liikmed, kes omavahel või ministeeriumi esindajatega aktiivsemalt suhtlesid, või kes töö tõttu rohkem teiste osalejatega suhtlesid, said ka rohkem infot. Nemad teadsid paremini, mis ja kuidas toimub ja ees ootab,“ (Intervjuu 5)

Eestisarnases väikeriigis on paratamatu, et valdkondlikud organisatsioonid, kelle esindajad reeglina igas valdkonnas aktiivsed isikud, satuvad olukorda, kus korraga mitu erinevat rolli omavahel kattuvad. Ühest küljest töötatakse välja arengukava ühe riiklikult olulise valdkonna tarbeks; teisalt esindatakse samal ajal ka mõnd valitsusvälist organisatsiooni; kolmandaks kuulutakse veel ka poliitilisse ühendusse. Aktiivsemad liikmed, kes omavad arvukalt erinevaid rollisidemeid teiste osapooltega, saavad rakendada nii isiklikku kui poliitilist või tööalast mõjuvõimu või lihtsalt tutvust, et omandada ja hiljem rakendada just vähemteadaolevat või vaid valituile edastatud teavet. Intervjuude käigus toodi ka välja, et isegi juhtkomisjoni istungitel said need isikud, kes ministeeriumi esindajatega isiklikul tasandil paremini läbi said, arvuliselt rohkem kordi ja ajaliselt kauem sõna (Intervjuu 19).

Väikeriigi ja väikse ühiskonna tunnuseks on ka tõsiasi, et mõnelgi juhul toodi välja (Intervjuud 1; 5; 6; 19), et isiklik ja poliitiline tutvus mõjutavad kogu juhtkomisjoni tööd. Näiteks olukord, kus isik tänu kõrgetasemelisele poliitilisele tutvusele end komisjoni liikmeks „organiseeris“. Tõsi, mitte küll enda põhivaldkonnaga seotud organisatsiooni nime all, kuid kuna võimalus avanes teise organisatsiooni esindajana mitmes valdkonnas kaasa rääkida, haarati juhusest ka kinni. Teine silmapaistvam näide on olukordadest, kus võrgustiku liikmed küll teavad, et isik esindab üht organisatsiooni, kuid tema väljaütlemised ja sõnavõttud on eranditult olnud „kõigil muudel teemadel kui tema enda organisatsiooni puudutavais küsimustes“ (Intervjuud 2; 5; 6; 12). Seega võib rollide kattuvust, ühiskonna väiksemõõtmelisust ning isikupõhist lähenemist täheldada ka MAK 2014-2020 juhtkomisjoni näitel.

Teisest küljest on väikeriikidele omaselt Põllumajandusministeeriumi ametnikkond piiratud ning ametnikud on pigem generalistid kui ühe konkreetse valdkonna spetsialistid (Intervjuud 1; 5; 6; 7; 9; 12; 14). Nii ametnike kui juhtkomisjoni liikmete hinnangul on juhtkomisjoni kaasamise oluliseks eeliseks olnud just valdkonnapõhise kompetentsi kaasamine ja kättesaadavaks tegemine. Lisaks leidsid kõik intervjuueeritavad, et juhtkomisjoni kaasamata oleks MAK 2014-2020 ministeeriumi ametnike poolt küll valmis saadud, kuid selle sisu ei oleks vastanud valdkondlikele reaalsele ning spetsiifilistele vajadustele. Väikeriigis ei ole iga valdkonna jaoks pädev spetsialist varnast võtta, kes peensusteni selle omapära tunneks (Intervjuud 1; 5; 7; 10; 12; 14). Niisiis on MAK 2014-2020 juhtkomisjoni näitel metavalitsemise suurimaks tähtsuseks just väikeriiklusest tulenevate puuduste kõrvaldamine ministeeriumi seisukohast. Samal ajal võrgustiku huvisid silmas pidades võib ühiskonna väiksus tuua kaasa ebavõrdsuse võrgustiku sees, kuna omavahelisel suhtlusel ning ühiskondlikel rollidel on väikeriigis ääretult suur mõju erinevatele koostöövormidele.

3. Diskussioon

Metavalitsemise teoreetilist raamistikku rakendades on MAK 2014-2020 juhtkomisjoni näitel võimalik välja tuua mitmeid metatasandi valitsemisvõtteid, mis traditsioonilisi valitsemisviise uurides ehk tähelepanuta jääks.

Käesolevas uurimistöös tuuakse välja erinevaid võimalusi, kuidas metavalitsemist rakendada saab, kasutades ära metavalitsemisele omaseid eeliseid ja võimalusi. Metavalitsemise eelistest on kõige paremini suudetud realiseerida just olemasolevate võrgustike sidumist riigi institutsionaalsesse raamistikku. Juhtkomisjoni liikmetel ja ministeeriumi esindajail on välja kujunenud edukas koostöö, mis annab lootust ka tulevikuks. Sel moel on võimalik pikemas perspektiivis näha positiivset mõju üldisele valitsemis- ja kaasamiskultuurile. Intervjuudest ning dokumendianalüüsist järeldub, et eeltöö kaasatavate partnerite valikuks on olnud piisav ja põhjalik ning kaasatud on ka nii-öelda kaotajad osapooled, kes enda eesmärged küll arengukavasse sisse kirjutada ei saanud, kuid siiski on ka neil osapooltel olnud võimalus tulemuste kujundamisel sõna sekka öelda ja nii on saavutatud arengukava sisu osas tasakaal erinevate valdkondade ja osapoolte huvide suhtes. Käesoleva töö tulemusena aga ilmnes, et järjepidevus juhtkomisjoni mõistes ei pruugi olla vaid positiivne, kuna mõnelgi juhul toodi intervjuude käigus välja, et 15 aastat tagasi moodustatud juhtkomisjon on tänasel päevalgi suuresti sama koosseisu ja struktuuriga, mis seab kahtluse alla juhtkomisjoni töö adekvaatsuse just valdkondlike muutuste kajastamisel.

Otsese sekkumise instrumentidena on metavalitsejal võimalik tasakaalustada võimu ja otsustusõiguse jaotamist võrgustiku sees. Selleks saab kasutada informatsiooni ja kompetentsi, oskuste jagamist vähemvõimekatele võrgustiku liikmetele. MAK juhtkomisjoni näitel seda seni tehtud ei ole, küll aga järeldub läbiviidud intervjuudest, et just niisuguse abi järele oleks nõudlus suur. Kui poliitilist mõjuvõimu ei ole võimalik organisatsioonidele juurde tekitada, saab

metavalitseja roll siin seisneda informatsiooni ja kogemuste jagamises. Lisaks elementaarsele infopakatile saaks juhtkomisjoni liikmetega jagada ja lihtsustatult selgitada üldist EL institutsionaalselt korraldust ja õigusraamistiku ülesehitust. Praeguses olukorras on organisatsioonid selles plaanis omapäi jäetud ning nõrgematelt osapooltelt on eeldatud kas suuremat töövoimet või on lepitud sellega, et kõik organisatsioonid ei ole võrdsel stardipositsioonil.

MAK 2014-2020 juhtkomisjoni näitel saab eeskujuks välja tuua üldise fooni seadmise SWOT-analüüsi ja eeltöö kaudu, mille pinnalt juhtkomisjon koos raamistamisega tegelema sai hakata. Tegemist on olnud kaudse sekkumisega, mille käigus metavalitseja osa autonoomiast ja otsustusõigusest võrgustikule delegeeris, misjärel ühiselt juba raamistamise, eesmärkide seadmise ja konkreetsete lahenduste väljapakumisega jätkati. Silmapaistval määral rakendati otsesest sekkumist metavalitsemisinstrumentide abil näiteks neil puhkudel, kui istekohti juhtkomisjoni istungeil nii sätiti, et sõnajärg ja arutatavad teemad laiemad ning tasakaalustatumad oleksid. Kuigi pealtnäha oli tegemist väheolulise detailiga, peab siinkohal ka arvestama, et aeg on ka juhtkomisjoni istungeil piiratud ning niisugune korraldus võimaldas tagada võrgustiku töö efektiivsuse. Samas ilmnes töö raames läbiviidud intervjuude analüüsimisel, et ajakasutuse tõhustamise huvides tulnuks paremini juba võrgustiku töö raamistamise käigus paika panna piisavalt täpne töökord, vältimaks ühe erimeelsuse korduvat tulemusteta arutamist või liiga tiheda päevakorra moodustamist, mis raskendaks oluliste teemade puhul põhjalikku arutelu ning kõigi osapoolte ärakuulamist.

Oluliseks teguriks MAK juhtkomisjoni metavalitsemisel on väikeriikide omapära. Nii ministeeriumi majasisese kompetentsi kui ka personaalsete rollide seisukohast. Ühest küljest on metavalitsemise instrumentide rakendamine vajalik ministeeriumi jaoks, kel ei ole võimalik tagada personali teadmisi ja oskusi kõigis spetsiifilistes valdkondades. Teisalt määrab valitud valitsemisviisi vajalikkuse ka suur isiklikel ühiskondlikel rollidel põhinev valitsemiskultuur. Kuna isikud, kes arengukava väljatöötamisel osalevad, on erinevates rollides omavahel pidevas suhtluses, tekib ka vajadus juhtkomisjoni töö metatasandil valitsemiseks, et leevendada isiklikel kogemustel, eesmärkidel, eelistustel tehtud valikute mõju.

Lobitöö tulemused mängivad rolli nii ametnike kui ka juhtkomisjoni liikmete töös. Juhtkomisjonis on eduka esinemise eelduseks varasem kogemus ja nii-öelda süsteemi tundmine. Välja saab ka tuua

isiklike suhete kui oluliste hoobade rakendamist tulemuste mõjutamisel. Kuna väikeriikide omapärasest ja väiksest ühiskonnast tulenevad tihedad isiklikud suhted omavad poliitikakujundamisel suurt rolli, kasvab ka oskusliku metavalitsemise vajadus. Selleks, et poliitikat kujundataks oludele vastavalt ning ühiskondlikke, mitte isiklikke huve silmas pidades, on vajalik ka kaudsete metavalitsemisinstrumentide rakendamine näiteks mõjuvõimustamise, ressursside jagamise ja tasakaalustamise näol. Teisalt tuleb siinkohal ka välja tuua, et võrgustiku liikmeks saamisel toodi välja juhtumeid, kus poliitilise mõjuvõimu, isikliku tutvust kasutades pääses juhtkomisjoni liikmeks. See aga rõhutab veelgi eelnevalt välja toodud kitsaskohta juhtkomisjoni järjepidevusega seoses – kui olulised osapooled peavad kasutama isiklike tutvusi, et saada komisjoni liikmeks, millel tegelikult (erinevate arengukavade väljatöötamise raames) järjepidevat koostööd ligi 15 aastat, muutub küsitavaks võrgustiku disain ja struktuur ning selle vastavus tänapäevasele olustikule ning erinevate sektorite vahelise tasakaalu proportsioonidele.

Selleks, et metavalitsemine igapäevaseks valitsemistavaks saaks, oleks vajalik teadlik töö ja arendustegevus vastavas suunas. Eelkõige on vajalik metavalitsemisinstrumentide teadvustamine ja kaardistamine – olemaks teadlik võimalustest, mida praegu vaid süstematiseerimata ning muu töö käigus rakendatud on. Rakendatud metavalitsemisinstrumentid MAKi juhtkomisjoni näitel on olnud pigem otsest sekkumist eeldavad ning toimivad siiski pigem hierarhia varjus kaasamise kui puhta metavalitsemisena. Osalt saab seda põhjendada alles areneva (meta-) valitsemiskultuuriga, teisalt ka teadmatusega nimetatud instrumentide osas.

Kokkuvõttes saab MAK 2014-2020 juhtkomisjoni näitel välja tuua mitmeid soovitusi, millest lähtudes metavalitsemiskultuuri Eestis edendada. Esimene neist oleks suurem sekkumine, mida teha just metavalitsemise kaudseid instrumente kasutades. Kuna organisatsioonidel on erinevad kompetentsid, on metavalitseja kohus võrgustiku ebavõrdsuse leevendamiseks jagada erinevaid teadmisi ning informatsiooni kõigile võrgustiku liikmetele. Nii saaks aidata leevendada väiksemate, nõrgemate organisatsioonide vajakajäämisi valdkonnaspetsiifiliste ning EL õigusega seotud teemadel. Kaudsete instrumentide rakendamisel on vajalik ka raamistamise ja üldiste reeglite seadmise parem läbimõtlemine. Eelkõige juhtkomisjoni töökorralduse täpsem sätestamine, vältimaks olukordi, kus üht probleemi korduvalt arutatakse, kuid tulemust, üksmeelt, konsensust või optimaalset lahendust leida ei suudeta. Siinkohal oleks abiks täpsem juhend või punkt juhtkomisjoni

töökorralduses. Lahendused olukorrale võiksid olla näiteks komisjonisisene hääletus lõpptulemuse osas, ministeeriumi poolt langetatud lõplik otsus EL õigust arvestades või ka sõltumatu ekspertarvamuse küsimine.

Teisalt tuleks keskenduda ka muude ressursside, nagu näiteks mõju- ja otsustusõiguse jaotusele. Kuna väikeriikide omapärast tulenevalt on eelis neil organisatsioonidel, kel ühiskonnas suurem mõjuvõim, rohkem liikmeid, tuleks kasutada kaudseid metavalitsemise instrumente, mis aitaksid luua ühise visiooni või eesmärgi, mille poole püüelda, selle asemel, et iga organisatsiooni esindaja vaid enda huvisid ning sektorit esindaks. Tuleks seada eesmärk kogu maaelu terviklikuks arendamiseks, mitte üksikute sektorite või valdkondade edendamiseks eraldi või teiste sektorite arvelt.

Metavalitsemisvõrgustikus on oluline roll tasakaalustatusel ja proportsionaalsusel. See saavutatakse läbi hääletusõiguse korrastamise. Tuleks kaaluda sellise võrgustiku disaini rakendamist, kus ministeeriumil ja selle allasutustel oleks kokku üks hääle – nii ei oleks võrgustiku disaini sisse kodeeritud ministeeriumi poolt ette antud tulemus. Hääleõiguse tasakaalustamisel tuleks hääletustulemusele ka lõplik otsustusõigus anda, et ministeeriumil ei oleks võimalik lõpptulemuse muuta või komisjoni otsustele vastupidiselt toimida, kui see ei ole just seadusandlusest tulenevalt vältimatu. Võrgustiku disaini osas tuleks üle vaadata ka selle koosseis. Kuigi järjepidev koostöö oluliste sotsiaalpartneritega on Põllumajandusministeeriumi poolt eeskujuks kõigile riigiasutustele, tuleks põhjalikult analüüsida, kas juhtkomisjoni koosseis on vastavuses valdkondlike, sektoriaalsete eripäradega. Erinevaid osapooli saab kaasata ka muul moel kui võrgustiku liikmestaatusega, nagu ka MAK 2014-2020 ettevalmistamine on tõestanud.

Tasakaalu saavutamiseks oleks oluline suurendada valdkondlike töögruppide rolli. Ekspertide pigem apoliitilist tööd tuleks võimalikult palju rakendada, hoidumaks mõjuvõimsamate ja poliitiliselt kallutatud osapoolte domineerimist – metavalitsemise eesmärgiks oleks valdkondlikult adekvaatne ning ühiskondlikult aktsepteeritav, legitiimne tulemus. Niisugune käitumine aitaks suurendada ka usaldust võrgustiku sees ja ühiskonna ning avaliku sektori vahel tervikuna. Üheks võimaluseks oleks luua niisugune juhtkomisjon, kus on vähemate katuseorganisatsioonide kaudu esindatud kõik valdkonnad ja sektorid ning juhtkomisjonist välja jäänud organisatsioonid

integreerida valdkondlike töögruppide töösse. Sellisel juhul tuleks aga suurendada valdkondlike töögruppide olulisust ja otsustusõigust. Käesoleva töö empiirilisest analüüsistki ilmnes, et valdkondlike töögruppide panus oli oluline ning respondentide hinnangul väga hästi valdkondlike eripäradega kooskõlas, kuid töögruppide töö tulemused muudeti lõplikus arengukavas ära. Samas tõi käesolev töö välja, et just valdkondlikest eripäradest lähtuv spetsiifiline sisend on juhtkomisjoni tööd silmas pidades olnud oluline nii sektori kui ministeeriumi esindajatele. Juhtkomisjoni disaini muutmise ja valdkondlike töögruppide mõju suurendamisega saaks veel paremini ära kasutada sektoripoolset spetsiifilist kompetentsi, mille abil arengukava sisulise poole pealt veel paremini tegelikele oludele vastavuses olla, lahendades seeläbi rohkem aktuaalseid ja sektorite jaoks olulisi probleeme.

Ühest küljest on kõigil valdkondlikel ekspertidel seni olnud küll võimalus läbi töögruppide või juhtkomisjoni töö sõna sekka öelda, kuid oluline on, et seda häält ka kuulda võetaks ning et eksperdid ei peaks tühja tööd tegema. Usalduse suurendamise puhul on oluline roll ka suhtlusel. Olukorras, kus võib väliselt jääda mulje, et järjekordselt rakendati ministeeriumi ainuotsustusõigust, tuleks metavalitseja poolt leida võimalus selgitustööks, et ka võrgustiku liikmed ning avalikkus oleksid teadlikud näiteks EL õigusest tulenevast kohustusest teatud olukordades ekspertide ja töögruppide hinnangule vastupidiseid otsuseid vastu võtta. Nimetatud olukord oleks välditav ka parema otsese abi andmise kaudu võrgustikule – informatsiooni ja kompetentsi suurendamise läbi näiteks kogemuste jagamise, info- ja õppepäevade korraldamise.

Eesti kui väikeriik on sunnitud leidma dünaamilisemaid ning interaktiivsemaid lahendusi just poliitikakujundamisel, kuna väike riik, ühiskond ja aina keerulisemaks muutuvad ülesanded seavad avaliku sektori üha raskemasse olukorda. Metavalitsemise rakendamine võiks olla just selleks pääseteeks.

Kokkuvõte

Kuna EL poliiticate rakendamisega kaasneb oluline koormus liikmesriikide administratiivaparaadile, on oluline analüüsida erinevaid valitsemisinstrumente just uute väljakutsete ja probleemide lahendamiseks. Avaliku halduse olemus, ühiskond ja riigivalitsemine on pidevas muutumises ning seetõttu on oluline uurida ja analüüsida ka riikide võimekust uudsete probleemidega tegelemisel. Eesti EL värskel liikmena, olles samal ajal ka lühikese iseseisvusperioodi ja väikeriigile omaste tunnuste tõttu alles alustav valitseja ja koordineerija, peab eriliselt pingutama, et kõiki riiklike rolle edukalt täita. EL ühine põllumajanduspoliitika on keeruline ja aja- ning ressursimahukas valdkond, kus töö maht eeldab palju suuremat avalikku teenistust, kui riigil olemas on. Seepärast on metavalitsemise instrumentide uurimine Eestis oluline ning vajalik.

Töö teoreetilises osas kasutati metavalitsemise raamistikku. Metavalitsemine on üldine raamistik, mis koondab endas mitmeid erinevaid vähemtraditsioonilisi instrumente. Metavalitsemise eelduseks on võimu ja otsustusõiguse teatav delegeerimine ning valitseja osalemine kaudseid või otseseid instrumente rakendades võrgustiku töös võrdse partnerina, delegeerides vähemalt osa olemasolevast autonoomsest otsustusõigusest võrgustikule. Metavalitsemise eelisteks traditsiooniliste lähenemiste ees on selle paindlikkus, ühiskondlikul tasandil suurem kaasamine ja ressursside tõhusam kasutamine nii sisendite kui väljundite osas. Teoreetilise raamistiku ehitamisel integreeriti metavalitsemise teooriasse ka väikeriikide dimensioon. Kuna metavalitsemine on vähemformaalne ning põhineb suuremal suhtlusel, on ühiskondlikud rollid siinkohal väga olulised. Väikeriikide omapära võimendab seda veelgi.

Metavalitsemine on Eestis alles uus ja vähekasutatud instrumentide kogum. Teadlik töö metavalitsemise rakendamise suunas vähemalt MAK 2014-2020 näitel puudub. Samas ilmneb, et metavalitsemisinstrumentide rakendamisest saadav kasu on MAK juhtkomisjoni näitel Eesti

avalikule teenistusele olulise tähtsusega just selle omaduses leevendada väikeriikide avalikule teenistusele omaseid kitsaskohti.

Empiirilise analüüsi tulemusel saab väita, et metavalitsemise rakendamine ei ole olnud täielikult edukas. Ilmneb küll erinevaid instrumente just otsese sekkumise osas, kuid kõige lihtsamini rakendatavaid – kaudseid – instrumente ei ole täiel määral ära kasutatud. Rakendatud otsesed sekkumisviisid lubavad aga väita, et metavalitsemine toimub MAKi juhtkomisjoni näitel siiski hierarhia varjus, kuna võrgustiku disain on tugevalt ministeeriumi poole kaldu ning koosneb juba tuttavatest läbiproovitud lahendustest võrgustiku liikmete valiku osas. Võrgustiku liikmete valik tuleks üle vaadata ning kaasajastada. Metavalitsemise edukaks rakendamiseks oleks vajalik ka olemasoleva komisjoni struktuuri korrastamine, kus tugevamalt tähtsustada valdkondlike töögruppide rolli. Valdkondlikud töögrupid on seni olnud paradoksaalsel kombel olulised sisendiandjad, kuid teisalt jällegi väga väikse mõjuvõimuga arengukava tulemuste osas.

Empiirilise analüüsi tulemusena saab väita, et metavalitsemine on uuritud juhtumi näitel väikeriigis kasulik lähenemine. Seda just osapoolte ebavõrdse ja puuduliku kompetentsi tõttu. Nii avalikul kui ka erasektoril on puudu vajalikest spetsiifilistest teadmistest ja kogemustest. Seetõttu tuleb rõhku panna koostööle. Koostöö edukaks toimimiseks on vajalik rakendada metavalitsemise instrumente eelkõige seepärast, et väikeriikidele on omane väike ühiskond, kus isikul on sotsiaalsetest rollidest tulenevalt suur mõju poliitikakujundamisele ja selle tulemustele. Vajalik on suunata ja koordineerida protsesse sisulise koostöö ja arengu poole, jättes isiklikud seisukohas ja väärtused tagaplaanile. Sellega paralleelselt on vajalik metavalitsejapoolne otsene abi ja toetus läbi liikmete kompetentsi suurendamise, et kõrvaldada probleem ebähtlase kompetentsi ja teadmistega eelkõige EL õiguse ja üldise toimimise osas, mis pärsib juhtkomisjoni tööd.

Edasistes uurimustes oleks vajalik kaardistada kogu Eesti avaliku sektori metavalitsemiskompetents ja –kogemus, võimalikud instrumendid. Metavalitsemine on alles arenev protsess nii teoreetiliselt kui ka empiirilisel maastikul ning siin on võimalus Eestil olla teerajajate ja pionieride seas, kuna riigi ja ühiskonna suurus (väiksus) loob eeldused ja ka vajaduse metavalitsemise rakendamiseks.

Võõrkeelne resüme

Metagovernance in Estonia: the Case of the Estonian Rural Development Plan for 2014-2020

Krisela Uussaar

Summary

The aim of this Master's thesis is to map and analyze any occurrences of metagovernance in governing the steering committee of the Estonian Rural Development Plan for 2014-2020. Metagovernance as a concept is still a new approach that will demand thorough attention in the future. In Estonia, metagovernance is definitely understudied. In addition to mapping metagovernance in Estonia, the paper also focuses on different aspects of small states and their influence on the studied metagovernance network. The paper adds value to the theoretical approach with the small states dimension added to the theoretical analysis.

The Ministry of Agriculture has been implementing European Union (EU) policies since 2000 when the Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development (SAPARD) started. Although member states are not obliged to form a (metagovernance) network for the policy-making process, the Ministry has been employing a steering committee for developing different programmes for 15 years. Notwithstanding, little research has been conducted into metagovernance in policy networks in Estonia.

The concept of metagovernance is the basis for the theoretical part of the thesis. Metagovernance, or self-governance, can be described as an umbrella concept of indirect form of governance, using coordination among highly autonomous networks and institutions. The concept embodies indirect

forms of coordination, negotiation and involvement of a variety of actors from both public as well as private sectors in the overall governing procedure. By definition, metagovernance as an approach could be used for steering and influencing and also empowering weaker stakeholders. One of the positive aspects of metagovernance is mutual learning through participating in policy-making networks. Mutual learning and interaction could also be seen as a process of enhancing legitimacy and openness – numerous stakeholders represent different social groups and views. A number of non-governmental contributors also provide the means for underrepresented interest groups to make themselves heard.

The empirical study was conducted in two stages. Firstly, relevant documents, such as minutes of steering committee meetings, legislative acts and the Estonian Rural Development Plan for 2014-2020. Secondly, 19 semi-structured interviews were carried out among the members of the steering committee and also with relevant civil servants. The interviewees represented different organisations from both private and public sectors.

The main findings of the paper indicate that the Ministry of Agriculture has acted as the metagovernor in the case. Both indirect and direct instruments of metagovernance have been applied to administer the steering committee`s work. The indirect instruments of metagovernance applied in the analyzed case were *framing* and *storytelling*. Applied direct metagovernance instruments were *support and facilitation* and *direct participation*.

Based on the studied case, it appears that the metagovernor has implemented numerous different metagovernance tools with moderate success. Framing and storytelling were applied through preparing SWOT-analysis and creating network design suitable for the steering committee. Direct tools were used when the metagovernor delegated a proportion of its autonomous decision-making power to the network and participated in the negotiations as an equal member of the network. In addition, an untraditional tool was used when the seating plan was organized in a way that ruled out the possibility of previously emerged coalitions to sit together.

The empirical analysis also revealed that the metagovernance network is unbalanced and leaning towards the Ministry`s direction. The context of small states has justified the use of metagovernance

as an approach. Personalism and overlapping social roles have great influence on the steering committee`s work and also for the state`s civil service. In the case of the steering committee, personal acquaintances have contributed to the work and to form coalitions with other members of the committee. Civil servants in the Ministry of Agriculture have gained detailed and specific information about rural development and other relevant fields.

In the future, further research needs to be carried out in the field of metagovernance in small states. This paper has underlined and mapped a number of metagovernance instruments applied in Estonia. Nevertheless, metagovernance tools implemented in steering and developing other EU programmes and development plans need to be analyzed as well to create a complete and systematic overview of metagovernance in Estonia.

Kasutatud kirjandus

Akadeemilised allikad

- Allmendinger, P., Houghton, G. (2009). Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway. *Environment and planning. A*, 41(3), 617.
- Bache, I., Tomšić, D. (2010). Europeanization and nascent multi-level governance in Croatia. *Southeast European and Black Sea Studies*, 10(1), 71-83.
- Bell, S., Park, A. (2006). The problematic metagovernance of networks: water reform in New South Wales. *Journal of Public Policy*, 26(1), 63.
- Benedict, B. (1966). Sociological Characteristics of Small Territories and Their Implications for Economic Development. In: M. Banton (ed.). *The Social Anthropology of Complex Societies*. London: Tavistock Publications, 23–36.
- Christopoulos, S., Horvath, B., Kull, M. (2012). Advancing the governance of cross-sectoral policies for sustainable development: a metagovernance perspective. *Public Administration and Development*, 32(3), 305-323.
- Crowards, T. (2002). Defining the category of ‘small’ states. *Journal of International Development*, 14(2), 143-179.
- Derks, B., Glasbergen, P. (2014). Elaborating global private meta-governance: an inventory in the realm of voluntary sustainability standards. *Global Environmental Change*, 27, 41-50.

- Doberstein, C. (2013). Metagovernance of urban governance networks in Canada: In pursuit of legitimacy and accountability. *Canadian Public Administration*, 56(4), 584-609.
- Dommett, K., Flinders, M. (2014) The centre strikes back: meta-governance, delegation, and the core executive in the United Kingdom, 2010-14. *Public Administration*.
- Engberg, L. A., Larsen, J. N. (2010). Context-Orientated Meta-Governance in Danish Urban Regeneration. *Planning Theory & Practice*, 11(4), 549-571.
- Entwistle, T., Bristow, G., Hines, F., Donaldson, S., Martin, S. (2007). The dysfunctions of markets, hierarchies and networks in the meta-governance of partnership. *Urban Studies*, 44(1), 63-79.
- Falleth, E. I., Hanssen, G. S., Saglie, I. L. (2010). Challenges to democracy in market-oriented urban planning in Norway. *European Planning Studies*, 18(5), 737-753.
- Fotel, T., Hanssen, G. S. (2009). Meta-governance of regional governance networks in Nordic countries. *Local Government Studies*, 35(5), 557-576.
- Fukuyama, F. (2013) "What is Governance?" *Governance*, Vol. 26, No. 3, 347-368.
- Haveri, A., Nyholm, I., Røiseland, A. R., Vabo, I. (2009). Governing collaboration: practices of meta-governance in Finnish and Norwegian local governments. *Local government studies*, 35(5), 539-556.
- Hovik, S., Vabo, S. I. (2005). Norwegian Local Councils as Democratic Meta-governors? A Study of Networks Established to Manage Cross-border Natural Resources. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 257-275.

- Jauch, L. R., Osborn, R. N., Martin, T. N. (1980) Structured content analysis of cases: A complementary method for organizational research. *Academy of Management Review*, 5(4), 517-525.
- Jessop, B. (2005). The Political Economy of Scale and European Governance. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 96(2), 225-230.
- Jessop, B. (2006). State-and Regulation-theoretical Perspectives on the European Union and the Failure of the Lisbon Agenda. *Competition & Change*, 10(2), 141-161.
- Joldersma, C., Winter, V. (2002). Strategic management in hybrid organizations. *Public Management Review*, 4(1), 83-99.
- Kazantsev, A. 2012. „Policy networks in European-Russian gas relations: function and dysfunction from a perspective of EU energy security“ *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 45, 305-313.
- Kelly, J. (2006). Central regulation of English local authorities: an example of meta-governance?. *Public Administration*, 84(3), 603-621.
- Koch, C., Buser, M. (2006). Emerging metagovernance as an institutional framework for public private partnership networks in Denmark. *International Journal of Project Management*, 24(7), 548-556.
- Kooiman, J. (1999). Social-political governance: overview, reflections and design. *Public Management an international Journal of research and theory*, 1(1), 67-92.
- Kooiman, J., Jentoft, S. (2009). Meta-governance: values, norms and principles, and the making of hard choices. *Public administration*, 87(4), 818-836.

- Lund, D. H. (2009). Metagovernance of the national park process in Denmark. *Local Environment*, 14(3), 245-257.
- Lund, D. H., Sehested, K., Hellesen, T., Nellemann, V. (2012). Climate change adaptation in Denmark: enhancement through collaboration and meta-governance?. *Local Environment*, 17(6-7), 613-628.
- Marshall, B.; Cardon, P; Poddar, A; Fontenot, R. (2013) Does sample size matter in qualitative research: a review of qualitative interviews in is research. *Journal of Computer Information Systems*, 54(1), 11-22.
- Meuleman, L. (2010). The cultural dimension of metagovernance: why governance doctrines may fail. *Public Organization Review*, 10(1), 49-70.
- Meuleman, L. (2013). Cultural diversity and sustainability metagovernance. Raamatus: *Transgovernance*, 37-81. Springer Berlin Heidelberg.
- Moseley, A., James, O. (2008). Central state steering of local collaboration: Assessing the impact of tools of meta-governance in homelessness services in England. *Public Organization Review*, 8(2), 117-136.
- Ng, K.H 2007. „Political context, policy networks and policy change: the complexity of transition of Hong Kong“ *The Pacific Review*, vol. 20, no.1, 101-126.
- Patton, M. (2002) "Chapter 5: Designing Qualitative Studies." Raamatus: *Qualitative Research and Evaluation Methods*. 3rd ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 209–257.
- Pirson, M., Turnbull, S. (2011). Toward a more humanistic governance model: Network governance structures. *Journal of Business Ethics*, 99(1), 101-114.

- Raadschelders, J. B. (1992). Definitions of Smallness: A Comparative Study. In R. Baker (ed.). *Public Administration in Small and Island States*. Kumarian Press, 26-33.
- Randma, T. (2001). A small civil service in transition: the case of Estonia. *Public Administration and Development*, 21(1), 41-51.
- Rhodes, R.A.W. 2006. „Policy network analysis“, 425-447. Raamatus: Moran, M., M. Rein, R.E. Goodin (toim.) „Oxford Handbook of Public Policy“ OUP.
- Rufin, C., Rivera-Santos, M. (2012). Between Commonweal and Competition Understanding the Governance of Public–Private Partnerships. *Journal of Management*, 38(5), 1634-1654.
- Sarapuu, K. (2010). Comparative Analysis of State Administrations: The size of State as an independent variable. *Administrative Culture*, (11_1), 30-43.
- Sehested, K. (2009). Urban planners as network managers and metagovernors. *Planning Theory & Practice*, 10(2), 245-263.
- Somerville, W., S.W. Goodman 2010. „The role of networks in the development of UK migration policy“ *Political Studies*, vol. 58, 951-970.
- Sørensen, E. (2006). Metagovernance the changing role of politicians in processes of democratic governance. *The American review of public administration*, 36(1), 98-114.
- Sørensen, E., Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public administration*, 87(2), 234-258.
- Steurer, R. (2013). Disentangling governance: a synoptic view of regulation by government, business and civil society. *Policy Sciences*, 46(4), 387-410.

Zonneveld, W., Spaans, M. (2014). Meta-governance and developing integrated territorial strategies: The case study of MIRT territorial agendas in the Randstad (Netherlands). *Planning Theory & Practice*, 15(4), 543-562.

Thorhallsson, B. (2006). The size of states in the European Union: Theoretical and conceptual perspectives. *European Integration*, 28(1), 7-31.

Walls, J., O'Riordan, T., Horlick-Jones, T., Niewöhner, J. (2005). The meta-governance of risk and new technologies: GM crops and mobile telephones. *Journal of Risk Research*, 8(7-8), 635-661.

Whitehead, M. (2003). 'In the shadow of hierarchy': meta-governance, policy reform and urban regeneration in the West Midlands. *Area*, 35(1), 6-14.

Yu, J., He, Z. (2011). The Tension Between Governance and State-Building. *Journal of Chinese Political Science*, 16(1), 1-17.

Muud allikad

Euroopa Komisjon (2015) "EESTI maaelu arengukava 2014-2020 teabeleht". Kättesaadav: http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/country-files/ee/factsheet_et.pdf, 16.05.2015.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1303/2013, 17. detsember 2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006, 20. detsember 2013 ELT L 347, lk 320—469.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1305/2013, 17. detsember 2013 , Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1698/2005, 20. detsember 2013 ELT L 347, lk 487—548.

Põllumajandusministeerium (2015a) “Eesti maaelu arengukava (MAK) 2014–2020”. Kättesaadav: <http://agri.ee/et/eesmargid-tegevused/eesti-maaelu-arengukava-mak-2014-2020>, 16.05.2015.

Põllumajandusministeerium (2015b) “Ettevalmistus”. Kättesaadav: <http://agri.ee/et/eesmargid-tegevused/eesti-maaelu-arengukava-mak-2014-2020/ettevalmistus>, 16.05.2015.

Põllumajandusministeerium (2015c) “Varasemad strateegilised dokumendid”. Kättesaadav: <http://agri.ee/et/eesmargid-tegevused/arengukavad-ja-strateegiad/varasemad-strateegilised-dokumendid#maaelu>, 16.05.2015.

Lisad

Lisa 1. Uurimuse käigus läbi viidud intervjuud

Kõik intervjuud viis läbi magistritöö autor.

Juhtkomisjoni liikmed

Kaja Peterson, Eesti Keskkonnaühenduste Koda. Intervjueeriija märkmed. Tallinn: 08.04.2015

Kaul Nurm, Eestimaa Talupidajate Keskliit. Intervjueeriija märkmed. Saku: 10.04.2015.

Aleksei Lotman, Eestimaa Looduse Fond. Kirjalik intervjuu. Tallinn: 10.04.2015.

Hannes Aamisepp, Maamajanduse Infokeskus. Telefoniintervjuu. Intervjueeriija märkmed. Tallinn:
13.04.2015.

Tiina Saron, Eesti Piimaliit. Intervjueeriija märkmed. Tallinn: 28.04.2015.

Marko Gorban, Põllumajandusministeeriumi maaelu arengu osakonna juhataja. Intervjueeriija
märkmed. Tallinn: 29.04.2015.

Eha Paas, MTÜ Eesti Külaliikumine Kodukant. Telefoniintervjuu. Intervjueeriija märkmed. Tallinn:
29.04.2015.

Katrin Noorkõiv, MTÜ Maitsev Lõuna-Eesti. Telefoniintervjuu. Intervjueeriija märkmed. Tallinn:
30.04.2015.

Mati Mõtte, Eesti Maaülikooli majandus- ja sotsiaalinstituudi direktori asendusliige.
Telefoniintervjuu. Intervjueeriija märkmed. Tallinn: 04.05.2015.

Illar Lemetti, Põllumajandusministeeriumi põllumajandus- ja maaelupoliitika asekanstler.
Intervjueeriija märkmed. Tallinn: 07.05.2015.

Marina Kaas, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon. Telefoniintervjuu.

Intervjueerija märkmed. Tallinn: 11.05.2015.

Signe-Sarah Arro, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon ja MTÜ Eesti Maaturism.

Telefoniintervjuu. Intervjueerija märkmed. Tallinn: 15.05.2015.

Toomas Kevvai, Põllumajandusministeeriumi toiduohutuse ning teaduse ja arenduse asekanstler.

Intervjueerija märkmed. Tallinn: 15.05.2015.

Põllumajandusministeeriumi ametnikud, kes ei olnud juhtkomisjoni liikmed

Mati Tõnismäe, Põllumajandusministeeriumi maaelu arengu osakonna maaparanduse ja

maakasutuse büroo juhataja. Intervjueerija märkmed. Tallinn: 31.03.2015.

Merle Saaliste, Põllumajandusministeeriumi maaelu arengu osakonna nõunik. Intervjueerija

märkmed. Tallinn: 01.04.2015.

Anneli Kimmel, Põllumajandusministeeriumi maaelu arengu osakonna kohaliku algatuse ja

elukeskonna büroo juhataja. Intervjueerija märkmed. Tallinn: 01.04.2015.

Elar Neito, Põllumajandusministeeriumi maaelu arengu osakonna maaettevõtluse büroo juhataja.

Intervjueerija märkmed. Tallinn: 01.04.2015.

Ove Põder, Põllumajandusministeeriumi maaelu arengu osakonna nõunik. Intervjueerija märkmed.

Tallinn: 02.04.2015.

Hanna Kreen, Põllumajandusministeeriumi teadus- ja arendusosakonna peaspetsialist.

Intervjueerija märkmed. Tallinn: 02.04.2015.

Lisa 2. Intervjuu küsimustik

Juhtkomisjoni moodustamine ja selles osalemine

1. Kuidas juhtkomisjon moodustati?

Selgitus: kas MAK 2014-2020 juhtkomisjoni moodustamisel lähtuti varasemast (edukast) koostööst? Näiteks MAK 2007-2013 kogemusest? Kas liikmed avaldasid ise soovi selles osaleda? Kes komisjoni moodustamise otsustas ja valis selle liikmed?

2. Miks pidas Teie organisatsioon (või selle esindaja) oluliseks osaleda MAK 2014-2020 ettevalmistamises?

3. Kas Teie hinnangul on mõni osapool komisjoni tööst välja jäänud?

4. Kas Põllumajandusministeeriumis on olemas vajalik kompetents ja personal, et ka ilma juhtkomisjoni ja sotsiaalpartnerite abita MAK 2014-2020 edukalt välja töötada ja rakendada?

Rollid juhtkomisjonis

1. Kas juhtkomisjonis töös osaledes olid kõik osapooled võrdsed?

Selgitus: kas kõigil oli võimalus sõna sekka öelda? Kas oli organisatsioone, mille esindajad olid eelisseisus? Milles see avaldus?

2. Kes pani paika juhtkomisjoni töökorralduse ja niiöelda mängureeglid?

3. Kelle ülesanne oli tagada osapoolte võrdne esindatus ja ärakuulamine?

4. Kas Teie organisatsioon puutub töö käigus kokku juhtkomisjoni liikmetega ka mujal kui MAK 2014-2020 ettevalmistamise ja rakendamise raames? Kas see on kuidagi mõjutanud ka juhtkomisjoni tööd?

5. Milline on MAKi väljatöötamisel olnud valdkondlike töögruppide roll ja panus? Kuidas on valdkondlikud töögrupid mõjutanud juhtkomisjoni tööd?

Ressursid

1. Milliseid ressursse on Teie organisatsioon panustanud MAK juhtkomisjoni töös osalemiseks?

Selgitus: aeg, teadmised, raha, personal vms.

2. Millised olemasolevad ressursid on organisatsioonile kasuks tulnud MAK läbirääkimistel?

Selgitus: näiteks teadmised, kogemused, suur personal, head suhted teiste liikmetega, poliitiline mõjuvõim jmt.

3. Kas Teie organisatsioon on komisjoni töös osaledes ka mingil moel võitnud? Kas olete organisatsiooni jaoks olulisi ressursse juurde saanud?

Selgitus: ressursside all peetakse silmas informatsiooni, mõjuvõimu vms.

4. Kuidas hindate juhtkomisjoni töö mõju MAKi tulemuste edukusele?

5. Kas juhtkomisjoni moodustamine ja kaasamine on Teie hinnangul hoidnud kokku riigi või EL vahendeid?

Töö juhtimine ja koordineerimine

1. Kas juhtkomisjoni töö eesmärk ja sisu on Teile organisatsiooni esindajana selge?

2. Kas kõik juhtkomisjoni liikmed on ühtmoodi mõistnud töö eesmärki, olulisemaid küsimusi ning probleeme?

3. Kuidas toimub komisjoni töö juhtimine?

Selgitus: kas juhtimine on olnud vaid komisjoni ja töögruppide kokkukutsumine või on tööd ka muul moel kujundatud? Kuidas?

4. Milline on olnud Põllumajandusministeeriumi esindajate (kantsler, asekanclerid, osakonnajuhatajad, bürojuhatajad, spetsialistid jt) roll juhtkomisjoni töös?