## **Pärast pandeemiat: arenguvõimalused ja valitsemisväljakutsed koroonakriisist väljuvas maailmas**

**Autorid:**

Leif Kalev, Erik Terk, Ulf Johansson

**Sissejuhatus**

Kuigi COVID-19 viirus pole veel päris alistatud, on inimkond kahe aastaga leidnud piisavad tehnoloogiad ja valitsemislahendused, et hakata edasi liikuma kriisiaja piirangute ja eriolukordadega pikitud elukorraldusest. Osalt saame uuesti tegutseda harjumuspäraselt, aga suure tõenäosusega päris vanaviisi elu tagasi ei tule. Olgu selleks veebipõhine postikaubandus, taastugevnenud arusaam, et haigestumine pole üksnes inimese enda probleem või taju, mil määral riigiasutused saavad inimesi ja piire kontrollida: mitmetel valdkondadel on ka pärast pandeemiat uued jooned.

Muutustega peab arvestama ka riigi kesk-, piirkondliku ja kohaliku tasandi arengute kavandamisel, poliitikakujundamisel ja valitsemisel. Järgnevalt arutame, missugused võiksid olla arenguvõimalused ja valitsemisväljakutsed koroonakriisist väljuvas maailmas. Oleme varasemates kogumikes tutvustanud ülemaailmseid suundumusi, millega omavalitsused peavad arvestada oskama (Johansson jt 2017) ning arutanud, kuidas saaksid omavalitsused paremini täita kohalikku arengusse panustaja ja selle eestvedaja rolli (Terk jt 2018). Nüüd seome need kaks teksti kokku ja arendame edasi arengule suunatud ja kontekstiteadliku valitsemise võtmes koroonapandeemia järgsetes oludes.

Vaatleme järgnevalt, kuidas on kriisi mõjul muutunud arengusuundumused, võimalused ja väljakutsed ning mida peab nendega tegelemisel arvestama avalik võim. Käsitleme koroonaviiruse mõju senist avaldumist, kriisi õppetunde valitsemise jaoks, samuti arengusuundumuste muutumist seoses pandeemiaga ja järelmeid kriisist väljumise järgsele poliitikakujundamisele ja valitsemisele. Seejärel arutame, kuidas sellega suhestuvad viimastel kümnenditel avaliku poliitika kujundamisel ja valitsemisel esilekerkinud suundumused ning missuguseid võimalusi ja riskikohti koroonapiirangute järgse avatuma ja demokraatlikuma valitsemise juurde tagasi pöördudes silmas pidada.

Keskendume eeskätt kohalikule vaatele, ent mõistagi on suundumused laiemad ja ka mitmed aruteluteemad puudutavad erinevaid valitsetustasandeid ja -viise. Samas on kohalikus vaates tugevamalt esil inimlikult hoomatav ruum, see tähendab praktiliste igapäevategevustega haakuv piirkond, samuti selle elanikkond või isegi kogukond, millel on ka teatud keskuspunkt. Niisugune suhteliselt esmase tasandi valitsemine peab olema rohkem inimesi arvestav ja interaktiivne. Samas on sellele lisaks vaja ka võimet ühistöös areng saavutada ja elu edasi viia.

**Koroonapandeemia – must luik**

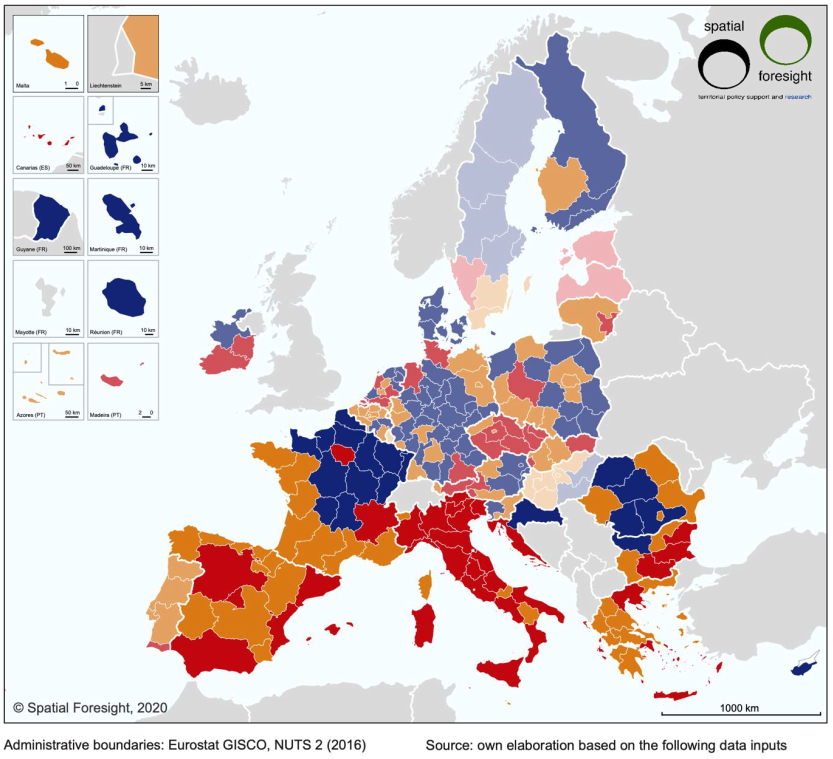
*Pandeemiad on oma olemuselt üleilmsed, kuid nende mõju on kohalik. Järgmine pandeemia – ja see tuleb kindlasti – puudutab tõenäoliselt iga inimese, pere ja kogukonna elu.*

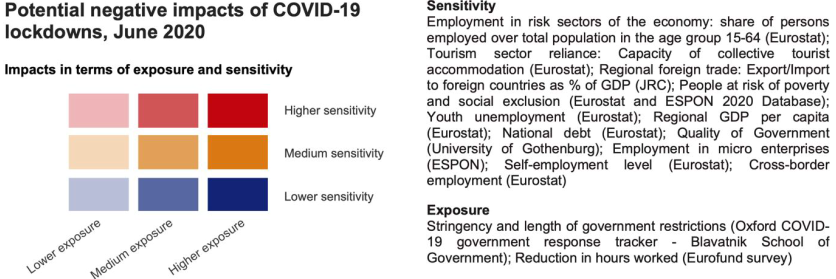
Mike Leavitt, USA tervishoiu- ja sotsiaalteenuste minister (2006)

Struktuursed kriisid erinevad COVID-19 pandeemia tekitatud kriisist. Pandeemia leevendamiseks võetud meetmete tulemusel võivad aga nende ühiskondlikud mõjud olla mõneti sarnased. Oluline erinevus seisneb selles, et struktuursete kriiside korral juhtub "ootamatusi", mis on tingitud riigi- ja/või maailmamajanduses või muus valdkonnas mitme aasta jooksul tekkinud tasakaalustamatusest. Pandeemiad seevastu on korduv nähtus ja ohustavad peamiselt rahvatervist, millest omakorda tulenevad pinged tervishoiusüsteemis.

Nagu näitab praegune pandeemia, võivad nakkuse leviku ja/või suure osa elanikkonna haigestumise vastu võitlemiseks tehtud jõupingutustel olla rasked sotsiaalmajanduslikud tagajärjed. COVID-19 ei ole midagi, mida me pole kunagi varem näinud, pidades silmas varem, ka viimasel sajandil, maailma tabanud pandeemiaid. Samas võib juba öelda, et kehtestatud meetmed nii nakkuse leviku tõkestamiseks kui ka nende mõju kõrvaldamiseks on tänapäeval täiesti enneolematud.

Peame vaatama varasemate pandeemiate pikaajalist ühiskondlikku mõju, kuna võrdlus struktuursete kriisidega, nagu suur majanduskriis 2007-2008 või finantskriis 1990–1994, ei ole täiesti asjakohane. Endiselt on aga suur oht, et COVID-19 vastase võitluse põhjustatud majanduslikud järelmid muutuvad sügavaks üleilmseks majanduskriisiks, millel on pikaajalised sotsiaalmajanduslikud mõjud. Kuigi need mõjutavad ka makrotasandit, on neil eeldatavalt kõige suurem tähtsus kohalikele kogukondadele. Samas on see mõju piirkonniti erinev, nagu näitlikustab järgmine joonis.





**Joonis 1. Koroonakriisi võimalikud negatiivsed mõjud.** Allikas: Spatial Foresight 2020.

Tõlge:

**COVID-19 piirangute võimalikud negatiivsed mõjud**

Mõjud kokkupuute ja tundlikkuse osas

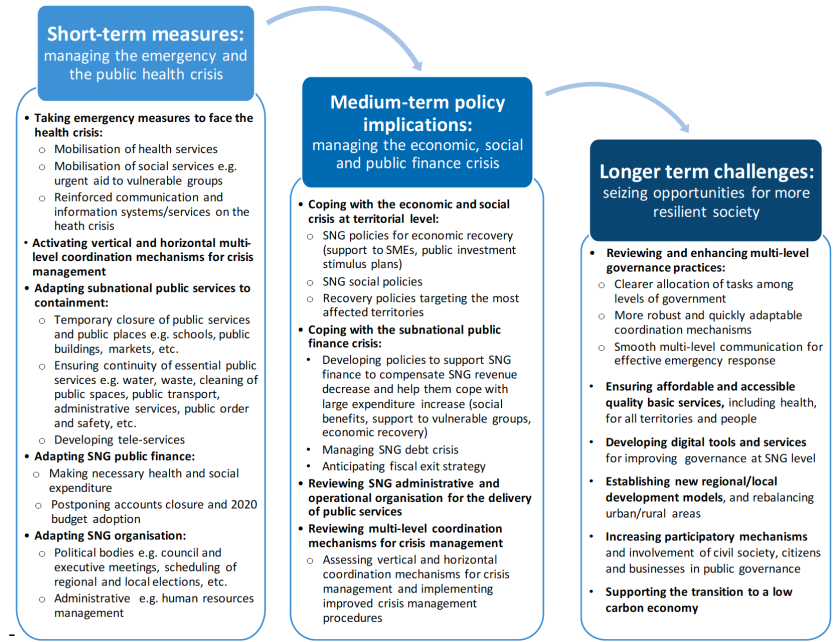
Tundlikkus

Tööhõive majanduse riskisektorites: tööga hõivatute osakaal kogu elanikkonnast vanuserühmas 15–64 (Eurostat); turismisektori olulisus: ühiste majutusvõimaluste maht (Eurostat); piirkondlik väliskaubandus: eksport / import välisriikidesse,% SKPst (JRC); vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse riskiga inimesed (Eurostat ja ESPON 2020 andmebaas); noorte tööhõive (Eurostat); piirkondlik SKT elaniku kohta (Eurostat); valitsemiskvaliteet (Göteborgi ülikool); tööhõive mikroettevõtetes (ESPON); füüsilisest isikust ettevõtjate tase (Eurostat); piiriülene tööhõive (Eurostat)

Kokkupuude

Valitsuse piirangute rangus ja pikkus (Oxfordi COVID-19 valitsuse meetmete jälgija - Blavatniku valitsemiskool); töötundide vähendamine (Eurofondi uuring)

Pandeemia on selgelt kaasa aidanud poliitilise ja sotsiaalmajandusliku olukorra muutumisele Euroopas ja maailmas. See on suurendanud ka (aluseks olevate) poliitiliste ja struktuursere muutuste kiirust. Mõned mõjud on juba ilmnenud lühikeses ja keskpikas perspektiivis. Teised tulevad ilmsiks pikema perioodi jooksul. OECD hiljutine COVID-19 haldamise ülevaade teeb selgeks, kui mitmesuguseid ja erineva ajaraamiga poliitikaid tuleb kriisi haldamiseks ja selle mõjude ületamiseks lõimitult rakendada. Seda avab järgnev joonis.



**Joonis 2.** COVID-19 haldamine riiklikul tasemel lühikeses, keskmises ja pikas vaates. Allikas: OECD 2020a

Eestis on pandeemial väga selge territoriaalne mõju. Pandeemia peatamiseks võetud riiklike meetmete piirkondlik ja kohalik mõju varieerub vastavalt sotsiaalmajanduslikule kontekstile. Piirkondlikult kannatavad Tallinn, Harjumaa ja Ida-Virumaa rohkem kui näiteks Tartu või Hiiumaa. Sotsiaalmajanduslikult saavad tõenäoliselt kõige rohkem kannatada kohaliku kogukonna kõige nõrgemad rühmad – nii lühi- kui pikaajaliselt. Kõige kehvem on olla vaene Tallinnas või Ida-Virumaal. Need territoriaalsed erinevused tähendavad, et Eesti piirkonnad ja kohalikud omavalitsused seisavad silmitsi erinevate lühikeste, keskpikkade ja pikaajaliste väljakutsetega, millega tuleb tegeleda erinevate poliitiliste meetmetega.

On selge, et Eesti kohalikel omavalitsustel tuleb nende tagajärgedega tegeleda veel palju aastaid. Samal ajal tuleb toime tulla ka muude probleemidega kui COVID-19. Need on samuti olulised. Struktuursetest muutustest põhjustatud eesseisvate vapustuste leevendamiseks ja kliimamuutustest tulenevate probleemidega toime tulemiseks tuleb poliitikaid kujundada ja rakendada kohalikul, piirkondlikul, riiklikul ja ELi tasandil kooskõlastatud viisil.

Väljakutsete olemus nõuab ka valdkondadeülest ja terviklikku lähenemist. Siin seisab Eesti silmitsi paljude väljakutsetega, sealhulgas piirkondliku tasandi puudumine, millel oleks pädevus täita lõhet riikliku poliitika ja kohaliku rakendamise vahel – paljud eesseisvad väljakutsed ületavad üksikute omavalitsuste halduspiire.

Lisaks tuleb tugevdada kohaliku tasandi võimekust (nii rahalist kui inimressurssi). Arvestades, et Eesti omavalitsustel on OECD-s ülekaalukalt kõige madalam otsene maksutulu ja suurim sõltuvus toetustest (OECD 2020b), ei sobi nad praegu enda ees seisvate suurte tulevaste ülesannetega tegelemiseks. Nii nagu "üks suurus" ei sobi pandeemia juhtimisel kõigile, ei sobi see ka olukorras, kus Eestil on vaja leevendada kliimamuutuse mõjusid, tegelda suureneva sotsiaalse ebavõrdsusega või kujundada ümber energiasüsteem.

Kas Eesti omavalitsused ja keskvalitsus suudavad kooskõlastatult ja valdkondadeüleselt toime tulla COVID-19 pandeemiaga ja pandeemia leevendamiseks võetud riiklike meetmete negatiivsete mõjudega, on palju suuremate tulevaste väljakutsete proovikivi.

**Arengusuundumused kriisist väljumisel**

Käesoleva artikli kirjutamise ajal on avalikkuse ja otsustajate tähelepanukeskmes COVID-19 nakkuspuhang, sellega hakkamasaamine, väljumislootused ja prognoosid kipuvad muu suuresti varjutama. Teised suundumused ehk trendid ja nende kaudu tekkiv kontekst sellele võitlusele ei mahu nagu enam hästi ekraanile. Tegelikult siiski peaksid, sest praegune koroonaolukord pole midagi eraldiseisvat ja muudest arengutest eraldatut. Nii pandeemia vallandumise kui ka sellega hakkamasaamise ja selle järel nii meie majanduse kui ka üldise elukorralduse uuesti käimasaamise tingimused on küpsenud juba varem alanud arengute rüpes. Ja nn pandeemiajärgse perioodi põhiküsimus ei ole ainult see, kuidas vähendada tulevikus haigestumise riske, vaid kuidas saada hakkama kogu pikaajaliste trendide kimbuga. See trendide kimp võib olla varasemast natuke erinev, me võime teda ka tajuda natuke teisiti, aga suur osa väljakutsetest on seal samad, mis olid olemas juba pandeemiaeelsel perioodil.

Trendidest, mida olema kahel eelmisel konverentsil sarnastes ettekannetes käsitlenud, on osa sellised, mis on toiminud juba aastakümneid. Need trendid olid tugevamal või nõrgemal kujul olemas juba enne, kui Eesti taastas 1990ndate algul oma riikliku iseseisvuse. Siia kuuluvad jätkuv linnastumine, elanikkonna vananemine, tööhõive langus põllumajanduses, sündimuse vähenemine, haridustaseme tõus (kõrghariduse muutumine järk-järgult massiliseks), ühiskondade arenemisega paratamatult seostuv erinevuste suurenemine erinevate inimeste vajadustes, ka looduskeskkonnaga seotud mured, millest tasapisi on eriti esile tõusnud kliima soojenemise teema, püüd „rohelisema“ elulaadi suunas. Omaette trendiks on valitsemises jätkuv või isegi tugevnev bürokratiseerumine, samuti poliitikast võõrdumine. Hästi laias mõttes ka tehnoloogilise progressi tugevnev mõju, mille erinevate osiste hulgas eriti tugevalt mõjutas meie elu infotehnoloogia areng ning inimeste rahvusvaheliste suhete ja sõltuvuste tõus (*international connectivity*), seda nii infovahetuse, inimeste suureneva liikumise, tihenevate kultuurikontaktide kui ka riikide majanduste vastastiksõltuvuse mõttes.

Oma eelmises artiklis (Terk jt 2018) juhtisime tähelepanu mitmetele küllalt olulistele muutustele rahvusvahelistes trendides, mida võime praegu teatud lihtsustusega nimetada viimase 5-6 aasta teemadeks. Siia kuuluvad tagasilöögid üleilmastumise küllalt lihtsustatud ja dogmaatilises, liigselt majanduskeskses käsitluses (liberaalne globalism). Ebaühtlased võimalused ja võimekus kohanduda üha rahvusvahelisemaks muutunud majanduseluga tekitasid tugevaid lõhesid nii erinevate inimrühmade vahel (erinevad ametialad traditsioonilistest väga modernsete ja globaalseteni) kui ka riigisiseste regioonide vahel (vanad tööstuslikud ja põllumajanduslikud regioonid versus kaasaegsema majandusega rahvusvahelisse majandusringesse edukalt lülitunud regioonid). Paljudes tugevnes mure oma rahvuskultuuri pärast. Seoses konkurentsiga teiste maade tööjõu poolt ja immigratsioonihirmudega tugevnes võõrakartus, soov jätkata oma elu ja majandust võimalikult segamatult ja vanamoodi. Tugevnesid majandusliku protektsionismi tungid: majanduslikud väärtusloomeahelad, mis teatud toodete puhul olid laienenud üle kogu maailma, hakkasid sõltuvuskartuse tõttu uuesti lühenema.

Tugevnesid kartused seoses tehnoloogilisest arengust tuleneva tööhõivekaoga. Kui varem oli uute tehnoloogiate rakendamine küll hävitanud palju traditsioonilisi töökohti, kuid aidanud luua ka uusi, siis käesoleval perioodil, kus automatiseerimine, robotiseerimine ja digiteerimine (kuni tehisintellekti rakendamiseni välja) võivad kaotada suhteliselt lühikesel perioodil väga palju töökohti nii tööstusest kui ka lihtsamat laadi teenindusest, pole selge, kui kiiresti tekivad nende arengutega seotud uued töökohad, mida need inimestelt eeldavad ja kes saaksid neile pretendeerida. Ka riikidesisest nn ääremaastumise probleemi pole tänapäeval võimalik lahendada ainult teatud tugirahastuse suurendamisega raskesse olukorda sattunud piirkondadesse. Positiivset nihet on siin võimalik saavutada vaid juhul, kui lisaks sellele, et elanikkonnas levivad laiemalt hõreasustuses elamist soodustavad väärtused, suudetakse neisse piirkondadesse luua ka märgatavas mahus uut laadi, suuresti juba uuel tehnoloogilisel baasil toimivat tööhõivet ning rakendada uusi tehnoloogiaid ka seal elavate inimeste tavaelu soodustamiseks (Varblane jt 2020).

Viimase perioodi üheks olulisemaks trendimuutuseks võib lugeda ka sellise, esialgu väga progressiivseks peetud nähtuse, nagu uutele infotehnoloogilistele lahendustele põhineva sotsiaalmeedia pöördumine ühiskonna ühist tegevusvõimet takistavale rajale. Selle kandjaks on niinimetatud kajakambriefekt, eri inimrühmade suletud tõemullide tekitamine, kus oma tõde vaid võimendatakse. Nii süvenevad vastuolud, tekkivad ja arenevad erisugused vandenõuteooriad ja muutub keerukaks laiem rühmadevaheline kommunikatsioon ühiskonnas kui tervikus. On rõhutatud, et võitlus covid`i vastu pole mitte ainult võitlus pandeemia vastu, vaid võitlus pandeemia vastu 21. sajandi sotsiaalmeedia domineerimise tingimustes. Äärmiselt tulemuslikult on saanud võimendada näiteks maskikandmise vastaseid meeleolusid, arusaamu, et vaktsiinide kasutuselevõtt on üliohtlik või toimub vaid kellegi huvides jne. Sedasama suletud inforuumide, kajakambrite ja ainult oma ringkonna arvamuse usaldamist võis Eesti ühiskonnas täheldada oluliste probleemide lahendamisteede üle vaidlemisel ka koroonakriisile eelnevatel aastatel ja võib karta, et see jätkub ka pärast pandeemia lõppu.

Pole eriti selge, et COVID-19 nakkuspuhang oleks loonud mingeid uusi erilisi globaaltrende, pigem põimus juba varem käivitunutega, võimendas ja kiirendas see juba varasemaid trende. Koroonaajastust väljumine nii majanduses kui ka laiemalt peab uue keskkonnana mitte arvestama mitte mingit varasemat taastunud nn normaalsust. Seda normaalsust, kui selle all mõista suhteliselt selgelt väljakujunenud trendide kulgemist mingis suunas ilma suurte kvalitatiivsete muutusteta, ei olnud enam olemas enam ka koroonaeelsetel aastatel: tugevad tagasilöögid looduskeskkonnas, raskused tööhõive ümberkorraldumisel ja keskklassi nõrgenevad positsioonid reas maades, eriaspektsed nn kultuurisõjad, parempopulismi tõus, rea riikide pöördumine oma poliitikates majandusliku protektsionismi suunas, USA ja Hiina vahelise jämedates joontes positiivse geoökonoomilise kokkumängu asendumine terava geopoliitilise konfliktiga jm. Periood, kus peame üritama väljuda pandeemiaperioodist ilma väga suure majandusliku languseta, tuleb läbida situatsioonis, mida võib iseloomustada kaunis keeruka kokteilina erinevatest vastuoludest, ohtudest, aga ka võimalustest.

Koroonakriisi võimalik pluss on aga see, et kiirendades teatud protsesse ühiskondades ei võimaldanud jääda olemasolevatel vastuoludel vinduma, vaid raputab ühiskondasid, sundides neid võtma vastu otsuseid ja tegema valikuid, mis oleksid muidu võinud jääda pikalt venima.

Keskse märksõnana on esile tõusnud elastsus ehk säilenõtkus (*resilience*), seda kõikidel tasanditel. Me ei otsi mitte ainult majandusarengu jätkumise võimalusi, me otsime selliste süsteemide ja lahenduste võimalusi, mis saaksid paindlikult areneda ja kohanduda, suudaks hoida riskid kontrolli all. Sellega tegeleb Euroopa Liit, selliseid võimalusi otsivad riigid, neid peavad paratamatult otsima ka linnad ja regioonid. Elastseid, ka võimalikes uutes kriisides hakkamasaavaid süsteeme pole võimalik luua vaid parlamentide ja valitsuste poolt, see õnnestub vaid siis, kui sellega tegeldakse kõikidel tasanditel, ka kohaliku omavalitsuse tasandil ja mitte eri tasanditel igaühel eraldi, vaid koostöös. Kriis ei küsi, kuidas on tasandite vahel ülesanded ja vastutus formaalselt jaotatud, ta lööb niikuinii staatilise pildi sassi. Ja ka uus toimiv süsteem tuleb luua koos. Vaja on rakendada mitmetasandilise valitsetuse (*multi-level governance*) lähenemist, mis läbiks ühiskonna ülalt alla ja alt üles välja.

Ühe olulisemaks küsimuseks on saanud kriisi tingimustes suurte lõhede tekkimise vältimine eri inimeste ja inimgruppide hakkamasaamisvõimalustes. Nagu näitavad Arenguseire Keskuses hiljuti valminud stsenaariumid (Arenguseire Keskus 2020), pole olukorrast tulla välja võimalik ei ainult jätkuvate toetuste jagamisega riigi poolt ega ka lihtsalt äri toetamise ja toimidalaskmisega. Ühiskonnas on vaja toimivaid kokkuleppeid ja niinimetatud orkestreeritud initsiatiive. Ühelt poolt pingete hoidmine kontrolli all (*handling tensions*), teisalt muutustes ja määramatuses peituvate võimaluste kasutamine, uute ärimudelite ja tegevusmudelite käivitamine. Kriis ei too ainult ohtusid, kriis loob ka võimalusi.

Kriiside hea külg on see, et nad raputavad jäätunud positsioonid lahti. Koroonakriisiga hakkamasaamine on ühiskondadele oluliseks stiimuliks, mis sunnib katsetama jõulisemat enda kokkuvõtmist ja oma jõudude mobiliseerumist, mida võib hiljem rakendada ka COVID-i-järgse maailma kesksete probleemide lahendamisel. Mitmed eri maades töötanud ajutrustid on jõudnud suhteliselt sarnasele arusaamale, et keeruka olukorraga hakkamasaamine nõuab kahte asja.

Esiteks on eri toimijate rühmad riigis (huvirühmad, poliitilised erakonnad, kogukonnad jne) sunnitud taolises olukorras väljuma oma tavapäraste erahuvide ja pragmaatiliste lühiajaliste hoiakute (näiteks püüe jätkata oma tavapärast toimimist ja tarbimist vanal moel, nii palju kui vähegi annab) kammitsatest, muutuma suurema koostöövalmiduse ja kodanikuvaimsuse suunas.

Teiseks tekib arusaam, et iga riik eraldi, eriti käib see väikeriikide kohta, ei saa taolise ülesandega eraldi hakkama, et vaja on rahvusvahelist koostööd (vt nt CIFS 2020). Eesti jaoks tähendab see koostööd nii Balti mullis, Põhjamaade tasandil kui ka Euroopa Liidu tasandil. Koroonakriisi puhkemisel käitusid Euroopa Liidu riigid kaunis egoistlikult, igaüks enda eest. Aasta lõpupoole oli juba tunda, et toimunust on õpitud, pandud tööle teatud koordinatsioonimehhanismid, asutud vastavate fondide loomisele jne.

Juba eelmine üleilmne majanduskriis ja selle ületamise käik näitas, kuidas kriiside tulemusena luuakse varasemast tunduvalt tugevamad koostöömehhanismid ja -vahendid. Praegu ei üritata Euroopa Liidus luua ainult pandeemiaga hakkamasaamise mängureegleid, vaid ülesannet nähakse selles, kuidas liikmesriigid saaksid pandeemiast väljuda selliselt, et jätkata kiirendatult liikumist kaasaegsesse, moderniseeritud, 21. sajandi reaalsustele vastavatesse majandusse, mis oleks sealjuures ka kvalitatiivselt keskkonnahoidlikum. Paljud selle majanduse lahendused on juba iseenesest sellised, mis aitavad vähendada pandeemia puhkemise ohtusid. Mobiliseerumiskogemus pandeemiavastases tegutsemiseks, nii selles saadud hea kui halva tagasisidega võib anda hea aluse ka pikemaajaliste ülesannete edukaks täitmiseks.

Nagu on näidanud oma stsenaariumides Arenguseire Keskus (2020) on Eesti poliitikute ja laiemalt ühiskonna ees raske ülesanne: kuidas liikuda alalhoiumajanduse perioodilt, kus keskne oli hoidumine pöördumatute lagundatavate protsesside tekkimist majanduses ja inimeste tööhõives, uuele arenguperioodile, kus eesmärgiks on üheaegselt nii uue hoo andmine ettevõtlikkusele, seda võimalikult laial skaalal, majanduse keeramine digi- ja rohekursile, kokkuleppimine võitude ja kaotuste jaotamises eri elanikkonnakihtide vahel võimalikult vastuvõetaval ja õiglasel moel ja ka kokkulepete saavutamine muudes meie elukorraldust puudutavates olulistes valikutes. Seda olukorras, kus ka koroona ei ole lõplikult seljatatud. See on väga tõsine sotsiaalne ja poliitiline ülesanne, mis eeldab loovat riiki ja loovat ühiskonda, ka julgust loobuda lihtsatel aegadel järgitud dogmadest ja erakondade poolt sisse võetud betoneeritud positsioonidest, näiteks maksusüsteemi osas.

Kuna Euroopa Liit jätkab ka kriisi ajal oma rohelisuse , digitaliseerumise jm programme, siis on regioonidel ja omavalitsustel väga oluline suuta nendega haakuda. Kuidas kasutada otstarbekamalt näiteks Ida-Virumaale avanevaid toetusi, kuidas võita ökoloogilise suunitlusega projektidest energeetikas, transpordis ja mujal ilma lokaalse jonni ajamisega avanevaid võimalusi tuulde lasta. Siin on oluline roll just sellel, mis tehakse kohalikul tasandil ja kohalikul tasandil tegutsejate koostöövõimel nii horisontaalis kui vertikaalis.

**Poliitika ja valitsemise väljakutsed**

Koroonapandeemia andis uusi varjundeid ka poliitika ja valitsemise nüüdispingetele. Vaatleme kolme pingevälja, mis tulenevad vastavalt tehnokraatlikust uusliberalismist, esindusdemokraatia kriisist ja julgeolekustamisest, tuues välja ka võimalikke järelmeid kohalikule tasandile.

Tehnokraatlik uusliberalism väljendub uusklassikalise majandusteooria doktriinide kehtestamises valitsemises (vt Kalev, Tammiste 2018, Sootla, Kalev 2020, inglise keeles näiteks Hay 2007, Crouch 2011, Davies 2014). Kuigi selle algupära oli kolmveerand sajandit tagasi retoorilises apelleerimises turule ja nähtamatule käele, on nüüdispraktikas tegu eeskätt eri eluvaldkondi turusarnastavate reeglite kehtestamisega, millega kaasneb suuremahuline ülevalt alla bürokraatlik administreerimine. See tõi kaasa valitsemise killustumise ja poliitikakujundamisvõime nõrgenemise, mida on püütud tasakaalustada valitsustipu tugevdamise, riigiaparaadi koostoime ja poliitika koordineerimise võime parandamisega.

Siiski on esindusdemokraatia üha nõrgenenud ja poliitikud otsustanud loovutada üha uusi valdkondi tehnokraatlikule otsustamisele. Tulemuseks on seisak, mida katkestavad muutused eeskätt kriisidele reageerimisel jõulise ülalt alla kehtestamisega. Nagu teame muuhulgas 2007-08 suure majanduskriisi kogemusest, soosib see raha ja võimu juures olijaid ning vajadusel kannatavad kõik teised. See süvendab inimeste võõrandumist ja tekitab aeg-ajalt proteste, mis irratsionaalsena maha surutakse. Tekkiv frustratsioon annab pinnase uutele populistlikele jõududele, mis aga enamasti jäävad hätta oma ideede praktilise teostamisega, kui võimule pääsevad, sest reeglite järgi pole poliitiliseks tegevuseks suuremat ruumi. Võimulolijate ja vastasrinna pinge on igihaljas, ent eripärane on ühe ideologiseeritud valitsemisdoktriini kinnistamine mahukate reeglitega, mis oluliselt suurendab süsteemi inertsi ja vähendab muutusevõimalusi.

Kohalikul valitsemisel on koroonakriisist väljumise keskne küsimus sellel pingeväljal tsentraliseerimise ja detsentraliseerimise pinge ja ka hierarhilise valitsetuse suhe teiste valitsetusvormidega nagu enese- ja koosvalitsetus. Harjumuspärasema hierarhilise valitsetuse kõrval tugineb valitsetus tervikvaates ka toimijate enesekorraldusvõimele ehk enesevalitsetusele ning koostööle ehk koosvalitsetusele (vt Kooiman 2003). Esmapilgul tugevdas koroonapandeemia selgelt hierarhilist valitsetust: ühised piirangud, meditsiinivarustuse ja vaktsiinide hanked, vaktsineerimiskorraldus jne. Samuti võib hierarhiat ja tsentraliseeritust soodustada infotehnoloogiavahenditele ning andmepankadele põhinev korraldamine.

Samas ei tasu jätta märkamata, et enamiku rakendatud meetmete edu sõltus inimeste valmidusest neid järgida, see tähendab enesevalitsetusest. Samuti kasutasid paljud suuremad riigid regionaalset ja kohalikku valitsemistasandit ja ka valitsusväliste osaliste panust küsimuste praktilisel korraldamisel, mis viitab koosvalitsetuse joontele.

Eriti poliitika rakendamine on suuresti kohalik ja kontekstuaalne. Isegi koroonavaktsiini süstid tuleb anda kohalike spetsialistide poolt otse inimestele, kes kas on või ei ole valmis vaktsiini saama ning paljusid tuleb otse veenda. Sama ja ehk isegi veel enam on majanduse ja laiemalt aktiivse elutegevuse taastumise osas, sest inimeste ettevõtlikkus algab tegevuskeskkonnast. Majandus võib olla riigi poolt motiveeritud ja võimendatud, ent lõpuks sõltub see sellest, et uut lisandväärtust loovad algatused peavad tegema inimesed ja inimesed kas teevad neid või mitte.

Seega toimuvad siin konkreetsemal tasandil erisuunalised arengud ning ehk võimaldab koroonakriis isegi paremini eristada, mis tasandil või küsimustes on otstarbekas tsentraalsus ja hierarhia ning missugustes detsentraliseerimine ja teised valitsetusviisid. Kesksel poliitikakujundamisel ja eestvedamisel on oma tugevused laiade arengusuundade ja –raamistike kujundamisel, nagu ka kriisijuhtimisel, samas sujub interaktiivne rakendamine ja ka poliitika kohandamine sageli kohapealse kogemuse toel paremini. Koroonakriis võib anda tõuke, liikumaks valitsetusviiside ning tsentraliseerimise ja detsentraliseerimise dünaamika läbimõeldud juhtimise suunas.

Koroonakriis ja selles toimimise kogemus on käsitletav testina Eesti avalikule sektorile nii võimuvertikaali toimimise kui ka horisontaalse koostöö osas. Igasugustele kriisidele on iseloomulik, et nad on ühtaegu nii lokaalsed kui ka üleriiklikud ja nõuavad mõlema tasandi kooskõlastatud tegutsemist. Taolise koostegutsemise muster ei ole ega saagi olla üksikasjades ettekavandatav. Iga kriis ja selle kulgemine on ainulaadne ning õigusruum võib olla kriisijuhtimise ja kriisi lahendamise vaatekohast hinnates halvem või parem, aga ta ei saa olla kunagi täiuslik.

Töötav koostöömuster tekkib reaalse tegevuse käigus, selle väljakujunemine võib olla kiirem või aeglasem ja valulisem. Kriisijuhtimine on eripärane selles mõttes, et ta eeldab tavapärasest erinevat käitumist, teistsuguselt toimivaid kommunikatsioonikanaleid, ajutisi struktuure, tihti ka inimeste kaasamist väljastpoolt valitsemisaparaati jne. Ta toimub ajasurve ja sageli tugeva stressi tingimustes ning eeldab seega institutsioonidelt ja üksikisikutelt head üksteisetaju ja usaldust.

Hannes Nagel (2021) näitab oma hiljutivalminud uurimuses ilmekalt, mislaadi pingete all peavad tegutsema kohaliku tasandi kriisiüksuste inimesed: tegutsemine vähese teabe tingimustes kriisi põhjustava põhiteguri, antud juhul haiguse ja nakatumise enda kohta on kriisijuhtimise paratamatu joon, aga pingeid tekitas tihti just ebamäärasus selle osas, kuidas hakkavad kriisi haldamisel käituma keskvalitsuse ja teised riigiorganid ja mida nad eeldavad kohaliku tasandi kriisiüksustelt ning millist kohalike kriisiüksuste käitumist nad eeldavad, peavad õigeks või valeks. Signaalid võivad hilineda või olla vastuolulised. Samas tuleb teatud otsused paratamatult teha kohapeal kohe ja nn klikimaia meedia pilgu all. Omavalitsuste tihedat kaasamist otsustamisse ajapuuduse tingimustes on keskvalitsusel raske korraldada, samas üks lahend töötab kõigile põhimõte ei tööta. Kus on siin kuldne kesktee?

Kriisijuhtimise spetsiifikat on püütud avada akronüümi VUCA all, esitähed ingliskeelsetest sõnadest heitlik (*volatile*), määramatu (*uncertain*), keerukas (*complex*), mitmetahuline (*ambiguous*). Piiri tõmbamine kriisijuhtimise kui VUCA tingimustes toimuva ja tavapärase valitsemise kui mitte-VUCA tingimustes toimuva vahel on vajalik, aga ka tinglik. Esiteks on kriisid mitte suur erand, aga midagi, millega peame harjuma. Neid tuleb kindlasti uusi ja teistsuguseid. Teiseks, valitsemine üldse, ka juhul, kui asi võib-olla väga teravate kriisideni ei lähe, on tänapäeva ja tuleviku raskelt prognoositavate tingimustes üha sarnasem valitsemisele ja tegutsemisele VUCA keskkonnas.

Meie tavapärased, stabiilses keskkonnas ettenähtud ülesannete täitmiseks mõeldud bürokraatlikud struktuurid ei pruugi olla parim lahend tulevikus hakkama saamiseks. Me peaksime võtma koroonaaegsest situatsioonist kaasa mitte ainult digilahendite kasutamise kogemuse, aga püüdma mõtestada ka koroonajuhtimise halduspraktikat, õppima nii selle negatiivsetest kui ka positiivsetest külgedest. See võimaldab minna bürokraatlikult valitsemismudelilt üle sellele, mis on paremini kooskõlas meid ümbritseva keskkonna muutustega. Aktiivselt ja holistlikult tegutsev, mitte vaid üksikuid eraldatud funktsioone täitev ja oma tegutsemisvaldkonna piire keskvõimuga piinlikult fikseerida püüdev kohalik omavalitsus võiks olla selle valitsemismudeli üheks oluliseks osaks.

Esindusdemokraatia kriisi keskmes on poliitika ja valitsemise muutumine, mida nüüdisajal mõjutab kasvav killustatus, mediatiseerumine ning ees- ja tagalavapoliitika lahknemine (vt nt Hay 2007, Louw 2010, Blühdorn 2013, Papadopoulos 2013). Kodanike eelistuste killustumine viib erakondade suhtekorralduslikumale ja manipulatiivsemale seosele liikmete ning valijatega. Seda võimendab mediatiseerumine ehk poliitikute kohanemine kommertsialiseerunud massimeedia värvikusejanuga ja sellega manipuleerimise võime kujunemine. Sidusus uusliberalismi killustatuses saavutatakse kohati valgustkartvate võtetega, mille avalikukstulekul mängitakse süümänge, et vastutus kellelegi teisele lükata või vähemalt mitte ise süüdi jääda. Samas on palju avalikuks tehtavat üksnes müüginumbreid kasvatav väänatud värvikus.

Vaatemängupoliitikale ja võimusuhetele spetsialiseeruvatel poliitikutel ei jää piisavalt aega sisuliseks poliitikakujundamiseks ega valitsemiseks, mistõttu lähevad nad kaasa tehnokratiseerivate algatustega, nagu agenturiseerimine, turusarnastamine, juridiseerimine ja kohtuvõimustamine, ning pädevuste loovutamisega nii siseriiklikele kui ka rahvusvahelistele tehnokraatlikele institutsioonidele. Tulemusena lahkneb häältele suunatud eeslavapoliitika valitsemisele suunatud tagalavapoliitikast ning kujuneb omalaadne topeltmäng, kus demokraatliku raamistiku sees toimitakse teisest loogikast lähtudes.

Kuigi need probleemid kajastuvad ka kohalikul tasandil, pole see tänu elanike praktilisemale kogemusele võimukandjate tegevuse viiside ja tulemuste osas nii terav kui üleriigilisel tasandil. Siiski tõi suuremate üksuste tekkimine omavalitsusreformiga esindusdemokraatia selgemalt ka varem kogukondlikesse omavalitsustesse. Sellel on oma plussid pluralismi ning toimijate ja arvamuste mitmekesisuse osas, ent eeltoodud riske tasub arvestada ja võimalusel maandada. Koroonakriis on ees- ja tagalavapoliitika lõhet pigem suurendanud, sest poliitikute kokkupuuted valijatega on olnud paljus virtuaalsed ning praktiline poliitikakujundamine ja valitsemine on tavapärasest veelgi tehnokraatlikum. Siin on koroonapiirangutest väljumisel leevendav mõju, ent küsimustering tervikuna ja eriti poliitikute võimalused kohalikku elu juhtida, aga ka selle eest vastutada, vajab selgelt läbimõtlemist.

Juba viimased kaks kümnendit on külma sõja järgset üleilmastumisoptimismi varjutanud julgeolekustamine, see tähendab eri teemade käsitlemine turvalisuse võtmes, võimalike riskide kaudu. Seda võimendavad tehnika arenguga hüppeliselt paranevad arvepidamise, jälgimise ja pistelise sekkumise võimalused, mis suurendavad valitsuse domineerimisvõimalusi (vt nt Buzan jt 1998, Nyers 2009, Bigo jt 2019), räägitakse isegi autoritaarsest liberalismist, eriolukordade kaudu valitsemisest (nt Dean 2007).

Ühelt poolt on maailm muutunud suletumaks, piirid rohkem kontrollituks ja raskemini läbitavaks ning vabakaubandus ja vaba liikumine vähenenud. Teisalt on küsimus vaba tegutsemise ja uue algatamise ruumis. Kuigi teatud ettevaatlikkus on kasuks, tasub mõelda, kuhumaani kõike turvata ja piirata, nii et säiliks ka arenguvõimalus ning energia sellega midagi peale hakata.

Koroonakriis on neid suundumusi võimendanud ning sellest väljumisel vajab turvalisuse, vabaduse ja ettevõtlikkuse suhe selgelt läbimõtlemist. Teatud turvatunne ilmselt soodustab tegutsemisjulgust, ent liiga paljude küsimuste ohuna käsitlemine omab vastupidist toimet. Samuti pidurdavad tegutsemisjulgust kõikvõimalikud reeglid, piirangud ja protseduurid, mida julgeolekustamiseks kehtestatakse.

Kohalikul tasandil tähendab see osalt ühesemat seotust keskvalitsuse kujundatud riigipiiri läbilaskvuse, liikuvuse ja kaubanduse lahendustega. Teisalt tasub mõelda ka sellele, kuidas suhtuda elamaasumishuviga inimestesse (ka sisserändajatesse), investeeringuvõimalustesse ning teistesse avatuse-turvalisuse pingevälja küsimustesse.

Pingeväljadel liikumisel on abivahendiks pingetelgede läbimõtlemine, samuti avaliku võimu poliitikakujundamise ja valitsemise võime tagamisele, sealhulgas teadmispõhisusele, eesmärgilisele ja osaluskesksele poliitikadisainile, tegevuste sisekorralduse sujuvusele ja valdkondadevahelisele koordinatsioonile, eri valitsemistasandite koostoimele, praktilisele rakendamisele valitsetuses (vt Kalev 2021 siinses kogumikus ja põhjalikumalt Sootla, Kalev 2021).

**Lõpetuseks**

Koroonakriis on osutunud sündmuseks, mis kannatuste ja murede kõrval on sundinud inimesi, riike ja ühiskondi end kokku võtma ning üle hulga aja sihipäraselt ja süsteemselt pingutama. See on andnud võimaluse selgitada välja paremini ja halvemini töötavaid majanduse, poliitika ja valitsemise liine ning neid ümber korraldada, samuti tugevdanud koostööoskusi. Kriis on ühiskondi raputanud ja sundinud tegema otsuseid ja valikuid, mis oleksid muidu võinud jääda pikalt venima. Sarnaselt mitmete teiste pikemate kriisidega on koroonakriisist väljumisel oodata energiapuhangut, küsimus on, kuidas see tööle panna.

Teiselt poolt jätkuvad tagasilöögid looduskeskkonnas, raskused tööhõive ümberkorraldumisel ja keskklassi nõrgenevad positsioonid reas maades, eriaspektsed kultuurisõjad, populismi tõus, rea riikide pöördumine oma poliitikates majandusliku protektsionismi suunas, USA ja Hiina vahelise jämedates joontes positiivse geoökonoomilise kokkumängu asendumine terava geopoliitilise konfliktiga jm. Koroonakriisist väljumisel tuleb arvestada poliitika ja valitsemise nüüdispingetega. Tehnokraatlik uusliberalism muudab valitsemist jäigaks ja pimedaks, esindusdemokraatia kriis nõrgestab poliitiliste valikute tegemise ja elluviimise võimet ning julgeolekustamine vähendab arenguvõimet. Niisuguseid riske saab teadvustada ja maandada.

Koroonaajastu õppetund edasiste kriiside, aga ka tavapärase poliitikakujundamise ja valitsemise jaoks on, et tuleb paremini näha ning hallata juhtimisliku ja õigusriikliku pinget. Kinnikirjutatud süsteem on ootamatuse tekkides kohmakas, isegi kui seda kenasti põhjendatakse õigusselguse, võrdse kohtlemise, korruptsiooni vältimise ja arvukate teiste argumentatsiooniliinidega. Selle hea näide oli ka Euroopa Liidu aeglane koroonakriisiga kohandumine, mis viis muuhulgas riikide omaalgatuslike piirisulgemisteni ja mahajäämuseni vaktsineerimises teiste arenenud riikidega võrreldes. Juhtidele tuleb jätta ruum oma paremast äranägemisest lähtuvaks otsustamiseks ja korraldamiseks ning piirata kõige pikkade protseduurireeglitega kinnikirjutamist. Kriisiajal peaks see ruum olema suurem, ent seda on ka tavaoludes vaja.

Väga tähtsad on eesmärgistatud koostöö harjumused ja loogikad, mille alus ja kogemus peaks olema kujunenud juba tavaoludes. See, et Haridus- ja Teadusministeerium või Terviseamet ning teiselt poolt Tallinn või Saaremaa teevad ühisteemadel koostööd, peaks olema igal ajal iseenesestmõistetav ning ka praktikas kasutatav. Just siit tuleb ka oluline osa praktilisest pinnasest kiireks tegutsemiseks kriisiajal. Jalgratas peaks olema juba enne hädavajaduse tekkimist leiutatud ja ka sõitma õpitud. Osa kriisivalmidusest on regulatsioonid ja varud, ent tunduvalt olulisem on praktiline tegutsemisvõimekus.

Samuti on oluline mitte unustada kogukonda, olgu vahetul, piirkonna või riigi tasandil. Kriisiaeg teeb selgeks, kuivõrd teabekogumist, mõtestamine, strateegiakujundus ja otsused on tõhusam korraldada keskselt. Nii võib tekkida tunne, et tsentraalsed lahendused on alati paremad. Samas toimub poliitika rakendamine kohapeal interaktiivselt ja siin on kogukonnatunde roll oluline, nagu eriti nägime kriisi varastes järkudes, kui polnud veel teada, mida täpselt on otstarbekas teha. Valitsemine ja valitsetus tuleb tasakaalus hoida: tehnokraatlike tööloogikate tasakaalustamine kogukonnatunde, sidususe ja identiteetide arvestamisega on vajalik nii kohalikul kui ka riigi tasandil.

Koroonakriisi järgse aja keskseteks positiivseteks märksõnadeks võiksid olla uuenemisvõime, koostoime ja säilenõtkus ehk elastsus (*resilience*), seda kõikidel tasanditel. Me ei otsi mitte ainult majandusarengu jätkumise võimalusi, me otsime selliseid süsteeme ja lahendusi, mis saaksid paindlikult areneda ja kohanduda, suudaks hoida riskid kontrolli all. Sellega tegeleb Euroopa Liit, selliseid võimalusi otsivad riigid, neid peavad paratamatult otsima ka linnad ja regioonid.

Tegeleda tuleb nii majandusliku ja sotsiaalse arengu kui ka ebavõrdsuse, demokraatia kvaliteedi ja valitsemisvõimekusega. Abiks on nii Euroopa Liidu kui ka Eesti vahendid, ent vaja on ka osaliste sihipärast ja kontekstiteadlikku pingutust ning koostööd. Kohaliku tasandi lisavõimaluseks on mitmeti väiksem distants poliitikute, ametnike ja elanike vahel, mis peaks võimaldama mitmeid riske paremini maandada ja soovi korral koroonajärgne taastumine ja areng kiiremini ning laiapindselt liikuma saada.

Elastseid, ka võimalikes uutes kriisides hakkamasaavaid süsteeme pole võimalik luua ainuüksi parlamentide ja valitsuste poolt, see õnnestub vaid siis, kui sellega tegeldakse kõikidel tasanditel, ka kohaliku omavalitsuse tasandil ja mitte eri tasanditel igaühel eraldi, vaid koostöös. Kriis ei küsinud, kuidas on tasandite vahel formaalselt ülesanded ja vastutus jaotatud, ta lööb niikuinii staatilise pildi sassi. Ja ka uus toimiv süsteem tuleb luua ja käigus hoida koos.

**Allikad**

Arenguseire Keskus (2020). Viiruskriisi mõju Eesti majandusele. Stsenaariumid aastani 2030.

Bigo, D., Isin, E. F., Ruppert, E. (2019, toim). Data Politics: Worlds, Subjects, Rights. Abingon, New York: Routledge.

Blühdorn, I. (2013). Simulative Demokratie. Neue Politik nach der Postdemokratischen Wende. Berlin: Suhrkampf Verlag.

Buzan, B., Wæver, O., de Wilde, J. (1998). Security: A new framework for analysis. Boulder, CO: Lynne Rienner.

Crouch, C. (2011). The Strange Non-Death of Neoliberalism. Cambridge, Malden: Polity Press.

Davies, W. (2014). The Limits of Neoliberalism. London: Sage Publications.

Dean, M. (2007). Governing Societies: Political Perspectives On Domestic and International Rule. Maidenhead, New York: Open University Press.

CIFS (2021) = Going viral. Scenarios for Post-pandemic World. Copenhagen: Copenhagen Institute for Futures Studies.

Hay, C. (2007). Why We Hate Politics? Cambridge, Malden: Polity Press.

Johansson, U.; Terk, E.; Kalev, L. (2017). Eesti tulevik – kas Eesti omavalitsused suudavad kohaneda ülemaailmsete suundumustega? Kogumikus Ludvig, S.; Lääne, S.; Mäeltsemees, S. (koost.) Eesti kohalik omavalitsus ja liidud – taastamine ning areng 1989-2017. Tallinn: Eesti Maaomavalitsuste Liit/Polis/Dipri OÜ, lk 375-382.

Kalev, L. (2021). Poliitikakujundamisvõime riigi ja kohaliku omavalitsuse uuenemise alusena. Siinses kogumikus.

Kalev, L., Tammiste, G. (2018). Kuidas ületada uusliberalism valitsemises? Vikerkaar, 3, 84-95. Võrgulehel:https://www.vikerkaar.ee/archives/22921.

Kalev, L., Sootla, G. (2021, toim). Avaliku poliitika väljaarendamine ja elluviimine. Tallinn: Tallinna Ülikooli kirjastus.

Kooiman, J. (2003). Governing as Governance. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.

Louw, E. (2010). The Media and Political Process. Second Edition. Los Angeles, New York, New Delhi, Singapore, Washington DC: Sage Publications.

Nagel, H. (2021). Kohaliku omavalitsuse kriisiüksustes otsustamist mõjutanud tegurid COVID-19 kriisis – juhtumiuuring Tallinna linna ja Saaremaa valla näitel. Magistritöö. Tallinn: Tallinna Ülikool.

Nyers, P. (2009, toim). Securitizations of Citizenship. London, New York: Routledge.

OECD (2020a). The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government. Võrgulehel <https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128287-5agkkojaaa&title=The-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government>

OECD (2020b). OECD Subnational governments in OECD countries: Key Data - 2020 edition.

Papadopoulos, Y. (2013). Democracy in Crisis? Politics, Governance and Policy. Houndmills, New York: Palgrave Macmillan.

Sootla, G.; Kalev, L. (2020). Demokraatlikud riigid uue valitsemisdoktriini otsingul. – Acta Politica Estica 11, 10–45.

Spatial foresight (2020) = The European Committee of the Regions. Potential impacts of COVID-19 on regions and cities of the EU. Spatial Foresight 2020. Võrgulehel <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/IMPACTS-COVID-19.pdf>

Terk, E.; Johansson, U.; Kalev, L. (2018). Globaalsed trendid ja lokaalsed vastused: kohalike omavalitsuste arenduslikust rollist ja selle täitmise tingimustest. Kogumikus Ludvig, S.; Lääne, S.; Mäeltsemees, S. (koost.) Eesti kohalik omavalitsus ja liidud. Minevik, tänapäev ja tulevik. Tallinn: Tallinna Ülikool/Eesti Linnade ja Valdade Liit/Polis/Dipri OÜ, lk 332-336.