



ANALÜÜS

## EESTI VÄLISTEENISTUSE TUGEVDAMINE

| KALEV STOICESCU | EERIK MARMEI |

SEPTEMBER 2018

RKK  
ICDS

RAHVUSVAHELINE KAITSEURINGUTE KESKUS  
INTERNATIONAL CENTRE FOR DEFENCE AND SECURITY  
EESTI • ESTONIA

Pealkiri: Eesti välis teenistuse tugevdamine  
Autorid: Stoicescu, Kalev; Marme, Eerik  
Avaldamiskuupäev: September 2018  
Kategooria: Analüüs

Kaanel: Lipud 18. aprill, 2016 (Mihkel Maripuu / Postimees).

Märksõnad: välis teenistus, välis poliitika, NATO, Euroopa Liit, Välisministeerium, Kaitseministeerium

Lahtiütlus: Selles analüüsis väljendatud vaated ja arvamused kuuluvad teose autoritele ning ei esinda tingimata Rahvusvahelise Kaitseuringute Keskuse ametlikku seisukohta.

ISSN 2228-2076

Rahvusvaheline Kaitseuringute Keskus  
Narva mnt. 63/4, 10152 Tallinn, Eesti  
info@icds.ee, www.diplomaatia.ee

## TÄNUAVALDUS

Autorid soovivad tänada kõiki intervjueeritud isikuid, kelle ideed ja ettepanekud on leidnud kajastamist käesolevas uuringus (intervjueeritute nimekirjaga saab tutvuda uuringu lõpus). Autorite eriline tänu kuulub ka Helsingis, Vilniuses ja Kopenhaagenis asuvate Eesti suursaatkondade juhtidele ja töötajatele, kes olid asendamatuks abiks kohtumiste korraldamisel.

## AUTORID

**Kalev Stoicescu** alustas Rahvusvahelises Kaitseuringute Keskuses teadurina tööd 2014. aasta augustis. Tema peamine uurimisvaldkond on Venemaa välis- ja julgeolekupoliitika ning Venemaa suhted Lääne maailmaga. Ta töötas 1991–2000 Välisministeeriumis, muuhulgas Eesti suursaadikuna OSCE-s, poliitika planeerimise osakonna juhatajana ning suursaadikuna Ameerika Ühendriikides ja Kanadas, ning 2002–2014 Kaitseministeeriumis, muuhulgas tsiviil-militaarkoostöö osakonna juhatajana ning kaitsepoliitika nõunikuna Prantsusmaal.

**Eerik Marmei** ühines Rahvusvahelise Kaitseuringute Keskusega 2017. aastal ja osales käesoleva analüüsi koostamises kuni naasmiseni Välisministeeriumi teenistusse augustis 2018. Tema peamine uurimisvaldkond oli Atlandi-ülene ja regionaalne julgeolekupoliitika ning Ameerika Ühendriikide välis- ja julgeolekupoliitika. Ta on karjäär diplomaat, kes asus Välisministeeriumi teenistusse 1993. aastal, kus ta on töötanud erinevatel ametikohtadel, k.a Eesti esindustes NATO juures, Londonis ja Washingtonis. Samuti on ta esindanud Eestit suursaadikuna Poolas, Rumeenias, Ameerika Ühendriikides ja Mehhikos. Aastatel 2008–2010 töötas ta Kaitseministeeriumis, kus juhtis NATO ja EL osakonda.

## SISSEJUHATUS

Riigikogu väliskomisjon esitas Rahvusvahelisele Kaitseuringute Keskusele (RKK) pakkumise viia läbi uuring Eesti välisesteenistuse tugevdamise teemal. Pakkumises on välja toodud uuringu eesmärk ning selle aja- ja asjakohasus:

*„Eesti lõpetas 2017. aasta lõpul Euroopa Liidu Nõukogu eesistumise ning kandideerib ÜRO Julgeolekunõukogu mitteamalises liikmeks 2020–2021. Samal ajal on Välisministeerium koostamas välispoliitika arengukava ja analüüsimas välisesteenistuse seaduse muutmise vajadust. Seetõttu on Riigikogu väliskomisjoni hinnangul õige aeg anda hinnang Eesti välisesteenistuse suutlikkusele viia ellu välispoliitika eesmärgid ning teha vajadusel ettepanekud muudatusteks.<sup>1</sup>*

*Riigikogu väliskomisjon otsustas 18.01.2018 toimunud istungil tellida uuringu, mille eesmärgiks on kaardistada olemasolevad toime mehhanismid, hinnata seatud välispoliitika eesmärkide elluviimist välisesteenistuse poolt ning selgitada, kas ja missugused muudatused on välisesteenistuse tugevdamiseks vajalikud. Tellitav uuring on üks võimalik sisend edasises tegevuses.*

*Tellitava uuringu eesmärk on laiem varem läbi viidud uuringutest (nt Eesti Aasia-suunaline institutsionaalne võimekus avalikus sektoris; Eesti välisesinduste võrgustiku olevik ja tulevik jt) ning keskendub välisesteenistuse vastavusele Eesti välispoliitika eesmärkide elluviimisel ning lõppastmes välisesteenistuse tugevdamisele.”*

Käesolevas uuringus käsitletakse välisesteenistuse pikaajalist arendamist ja tugevdamist mitmekülgset ja kõikehõlmavalt, alustades Eesti välispoliitiliste huvide sõnastamisest ning lõpetades välisesteenistujate ametisse määramise ja motiveerimisega. Tervikpilt võimaldab adekvaatsemalt hinnata Eesti välisesteenistuse ja

<sup>1</sup> Välisesteenistuse seaduse (edaspidi VätS) § 2 lg 1 p 1 kohaselt on välisesteenistus „diplomaadi riigiteenistus diplomaatilisel ametikohal”. Käesoleva uuringu kontekstis, lähtudes Riigikogu väliskomisjoni pakkumise sõnastusest, omandab välisesteenistus laiemat tähendust kui üldtunnustatud ingliskeelne vaste *Foreign Service*, hõlmates Eesti välispoliitika reaalseid teostajaid tervikuna, sealhulgas mittediplomaate (näiteks Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse esindajaid välisriikides, välisriikides kohapealt palgatud töötajaid, kellel on (ka) esindus- ja muid diplomaatilise töö ülesandeid (lisaks tugifunktsioonide täitmisele jms).

välisesteenistuse võimalusi ja vajadusi ning oma tegevusi plaanida – kas tehakse õigeid asju, sobivate materiaalsete ja inimressurssidega.

Uuring on jaotatud kolmeks omavahel seotud osaks:

- 1) välispoliitiliste huvide ja eesmärkide kujundamine;
- 2) välispoliitika elluviimine, valitsustasandi horisontaalne koostöö ja -toime välisesteenistuse;
- 3) välisesteenistuse ressursid, välisesinduste võrgustik ning välisesteenistuse personalipoliitika.

Uuring on koostatud intervjuude põhjal, mille autorid on läbi viinud Chatham House'i reegli<sup>2</sup> kohaselt Riigikogu kõikide fraktsioonide esindajatega, erinevate ministeeriumide ja muude asutuste juhtkonnaga, välisriikide (Soome, Leedu ja Taani) ametlike esindajatega ning teiste spetsialistidega.

Välisministeerium koostab Vabariigi Valitsuse ülesandel „Välispoliitika arengukava 2030” (VPAK),<sup>3</sup> mis valmib plaani kohaselt veebruaris 2019 ning on Eesti iseseisvuse taastamise järel esimene välispoliitika pikaajalist planeerimist käsitlev dokument.

Uuringu eesmärk on pakkuda mõnevõrra ebatraditsioonilisi sisendeid välispoliitika kujundamise ning välisesteenistuse tugevdamise debatti Riigikogus ja laiemalt, samuti VPAK-i koostajatele. Mõningaid ideid on ka varem arutatud, kuid otsusteni pole erinevatel põhjustel jõutud. Sarnaseid uuringuid on tehtud ka välisriikides, näiteks Taanis, kus terve hulk esitatud ettepanekuid on arvesse võetud ning ellu viidud.<sup>4</sup>

## 1. EESTI VÄLISPOLIITIKA

Maailma välispoliitilised arengud toimuvad lähitulevikus kiiresti, paljuski hektiliselt ning vahel Eesti põhihuvidega mitte kooskõlas. Seetõttu on oluline lahti mõtestada rahvusvahelist

<sup>2</sup> Reegel, mille kohaselt võib avaldada kohtumise käigus saadud informatsiooni, kuid infoallikale ei tohi otseselt või kaudselt viidata.

<sup>3</sup> RT III 23.03.2018, 1; <https://www.riigiteataja.ee/akt/323032018001>.

<sup>4</sup> Suursaadik Peter Taksøe-Jenseni aruanne, mai 2016. Vt. <http://um.dk/en/foreign-policy/danish-defence-and-diplomacy-in-times-of-change/>.

keskkonda, milles Eesti välisestus toimib, millised on vaba- või sundvalikud ning kuidas tegutseda võimalikult paindlikult, õigeaegselt ning efektiivselt, samal ajal tasakaalustades riigi julgeoleku- ja välismajanduslikke huve. Riigi välisestus peab olema adekvaatselt korraldatud, mehitatud ja rahastatud ning Eesti välisestuse tegijad peavad tegutsema riigi huvides kooskõlastatult ja kaaskõlastatult<sup>5</sup> viisil.

*Kõige olulisem küsimus, mis määrab välisestuse sisulist tegevust, on Eesti välisestuse huvid ja eesmärkide selge ja konkreetne sõnastamine ning kohandamine muutavas rahvusvahelises keskkonnas*

Kõige olulisem küsimus, mis määrab välisestuse sisulist tegevust, on Eesti välisestuse huvid ja eesmärkide selge ja konkreetne sõnastamine ning kohandamine muutavas rahvusvahelises keskkonnas. Iga välisestuses olev isik peab saama selgelt hinnata välisestuse küsimuste ja sündmuste vastavust Eesti huvidele.

## 1.1. EESTI VÄLISPOLIITIKA ARENGUETAPID MUUTUVAS RAHVUSVAHELISES KESKKONNAS

Eesti esialgsed prioriteetsed välisestuse huvid riikluse taastamise järel olid iseseisvuse võimalikult kiire ja laialdane rahvusvaheline tunnustamine, rahvusvaheliste organisatsioonide liikmeks astumine (ÜRO, CSCE/OSCE, Euroopa Nõukogu) ning endiste Nõukogude/Vene vägede lahkumine riigi territooriumilt. Eesti välisesinduste võrgustiku ning kogu välisestuse ülesehitamine algas sisuliselt nullpunktist. 1990. aastatel süvenes sisepoliitiline konsensus ning tugevnes Euroopa ja Põhja-Ameerika riikide toetus Eesti püüdlustele astuda Euroopa Liidu ja NATO liikmeks. Eesti osales aktiivselt rahvusvahelistes rahutagamise operatsioonides ning arendas jõudsalt majandus- ja kaubandussuhteid, eeskätt Euroopa Liidu riikidega. Eesti liitus Maailma Kaubandusorganisatsiooniga (WTO) 1999. aastal.

Eesti välisestuse arengu teise etapi algust tähistas NATO ja Euroopa Liidu liikmesus (2004), millele järgnes liitumine Schengeni viisaruumiga (2007) ning eurosooniga (2011). Lisaks võeti Eesti vastu OECD liikmeks (2010). Aastatel 2004–2014 kohanes Eesti oma rolliga NATO ja Euroopa Liidu liikmena. See oli omamoodi fookusperiood, kuna Eesti oli parimal viisil ankurdatud Läände ning riigi põhjanevad välisestuse eesmärgid said enamjaolt täidetud. Tundus, et NATO ja Euroopa Liidu laienemine kindlustab püsivalt Põhjala-Balti piirkonna julgeoleku ja majandusliku arengu, vaatamata teatud ohumärkidele, näiteks Eesti-vastased küberrünnakud (2007) ning Gruusia-vastane agressioon (2008) Venemaa läänevastase kasvu tingimustes.

Krimmi ebaseaduslik annekteerimine 2014. aastal ning Venemaa agressiivne poliitika ja üha teravam vastandumine Läänele tähistasid Eesti välisestuse kolmanda ning tõenäoliselt pikaajalise ja ettearvamatu arenguetapi algust.

Põhjala-Balti piirkonna ning kogu Euroopa julgeoleku seisund on oluliselt halvenenud, mistõttu on Eestisse ja alliansi teistesse idatiiva riikidesse paigutatud heidutuseks liitlasväed. NATO kollektiivkaitse on uuesti ellu äratunud. Teisalt muutub Euroopa ja kogu maailma poliitiline ja majanduslik maastik kiiresti ja põhjalikult. Suurbritannia lahkub Euroopa Liidust, kuigi jääb sellega tihedalt seotuks. Mitmes Eesti liitlasriigis on populistlikud erakonnad võimule pääsenud või saavutanud märkimisväärseid tulemusi valimistel ning see trend jätkub. Venemaa püüab igati õõnestada Lääne solidaarsust ja sidusust, kasutades konventsionaalseid ja ebakonventsionaalseid vahendeid ja võimeid. Massiline immigratsioon Põhja-Aafrikast ja Lähis-Idast on tekitanud poliitilisi lahkemisi Euroopa Liidu riikides ja nende vahel. Kaubandusliku konflikti eskaleerumist USA ja selle liitlaste vahel ei pruugi olla võimalik vältida. NATO püsimine tugeva kollektiivkaitse alliansina, Atlandi-ülese side alusel, ei ole kindlalt tagatud. Võimalikud kahepoolsed kaitsealased kokkulepped võivad õõnestada Põhja-Atlandi lepingu aluseid. Jätkub Hiina majandusliku ja poliitilise mõjuvõimu kasv terves maailmas, mida ei saa alahinnata. Süüria ja Ukraina konfliktidele võidakse pakkuda minevikku meenutavaid lahendeid, mis ei ole kooskõlas rahvusvahelise õiguse põhimõtetega. Lähis-Idas teravnevad vastuolud Iraani ning Iisraeli ja Saudi

<sup>5</sup> Autorid püüavad eestikeelsete vastetega vältida võõrsõnade kasutamist, nagu „koordineerimine“ ja „harmoniseerimine“.

Araabia vahel. Põhja-Korea ja Iraani tuumarelvitustamine ei pruugi õnnestuda.

Need on üksnes mõned kriitilised aspektid küllalt prognoosimatult arenevast maailmast, milles Eesti välisteenistus peab tulevikus tegutsema. See on maailm, kus Eestil on tugevad liitlased, kellele võib toetuda, et oma huve paremini kaitsta. Samas tuleb paratamatult õppida, kuidas üha kindlamalt ise enda eest seista, nii julgeolekupoliitika, eriti aga välismajanduspoliitika edendamisel.

*Kiiresti ja põhjalikult muutuv rahvusvaheline keskkond nõuab Eesti riigilt ja selle välisteenistusest uusi ideid ja lahendusi, mis võivad olla küllalt ebatraditsioonilised, arvestades diplomaatilises tegevuses välja kujunenud tavasid*

Kiiresti ja põhjalikult muutuv rahvusvaheline keskkond nõuab Eesti riigilt ja selle välisteenistusest uusi ideid ja lahendusi, mis võivad olla küllalt ebatraditsioonilised, arvestades diplomaatilises tegevuses välja kujunenud tavasid. Eesti peab ühtlasi arvestama võimaliku huvide konfliktiga, mis puudutab julgeoleku-<sup>6</sup> ning välismajanduspoliitikat.<sup>7</sup>

Eesti fookus on loomulikult suunatud Põhjala-Balti piirkonna julgeolekule, seda eelkõige koostöös NATO ja Euroopa Liidu võtmetähtsusega liitlastega. Samas, globaliseeruv maailm nõuab Eesti välisesindajate toimekat kohalolekut ja aktiivset tegutsemist ka kaugemates ja majanduse jaoks perspektiivikates paikades. Riigi julgeoleku ja kaitse tagamisele suunatud välispoliitika (mis hõlmab ka sõjalist koostööd) on seni olnud ühemõtteliselt selge, järjekindel ning edukas, kuid julgeolekukeskkonna muutustest tulenevalt on ka selles valdkonnas vaja teha ümberkorraldusi. Samas, tuleb senisest palju aktiivsemalt ja efektiivsemalt tegutseda ka välismajanduse valdkonnas, et võimalikult palju kahte üliolulist valdkonda tasakaalustada.

<sup>6</sup> Toetades Ameerika Ühendriikide lähenemist, kuivõrd Euroopa liitlased ei oma piisavalt sõjalist võimekust, sealhulgas tuumaheidutust, ning NATO-st eraldiseisvaid juhtimisstruktuure, ka mitte kümne aasta pärast.

<sup>7</sup> Toetades Euroopa Liidu partnereid, näiteks Ameerika Ühendriikidega peetavas tollitariifide vastasseisus või Iraaniga 2015. aastal sõlmitud kokkuleppe asjus.

## 1.2. EESTI VÄLISPOLIITILISED HUVID JA PRIORITEEDID

Välispoliitiliste huvide olemasolu ja nende kaitsmine ei kuulu minevikku, ega ole üksnes suurriikide pärusmaa. Eestil on oma välispoliitilised (eri)huvid, mis on seotud riigi ajaloo ja geograafia, rahva kultuurilise tausta ja Euroopa identiteediga, majandusliku arengu püüdluste ja teiste oluliste teguritega, mis ei ole vastuolus Eesti loomuliku hoiakuga suurendada oma mõjuvõimu Euroopa Liidu ja NATO ühise poliitika kaudu.

Riigikogu heaks kiidetud „Eesti julgeolekupoliitika alustes“<sup>8</sup> (2017) on kirja pandud üldised välispoliitilised eesmärgid, näiteks rahvusvahelisele õigusele põhineva turvalise julgeolekukeskkonna kindlustamine ning inimõiguste ja põhivabaduste kaitse. Samuti tuuakse seal esile aktiivse tegevuse olulisust NATO-s ja Euroopa Liidus ning tihedad

liitlassuhted Ameerika Ühendriikidega. Eesti väikeriigina pooldab kindlatele ja selgetele reeglitele toetuvat rahvusvahelist korda, mis ei luba suurriikide – iseäranis Venemaa – omavoli.

Need on põhimõtted, mis suunavad Eesti välispoliitilist tegevust ka edaspidi, kuid Eesti konkreetsed välispoliitilised huvid ei ole selgelt ja süsteemselt kirja pandud. Puudub doktriinilaadne riiklikul tasemel välispoliitikat suunav dokument, mida võiks tinglikult nimetada „Eesti välispoliitika alusteks“ ja mis sõnastaks Eesti välispoliitilised huvid ning nende kaitsmise vahendid ja meetodid. VPAK on Välisministeeriumi tegevust suunav dokument, mistõttu täidab see antud lünka ainult osaliselt.

*Eesti konkreetsed välispoliitilised huvid ei ole selgelt ja süsteemselt kirja pandud*

Eesti välispoliitiliste huvide sõnastamine peaks toimuma avaliku arutelu põhjal, millesse võiksid olla kaasatud Riigikogus esindatud erakonnad, valitsusasutused, Vabariigi President, valitsusvälised ja akadeemilised organisatsioonid, erasektor ning mõttekojad. Ühtlasi võiks arvesse võtta, et kuigi Välisministeerium on kõrgelt hinnatud tööandja, siis sisepoliitiline ja avalik huvi välisteenistuse tegevuse ja arengu vastu

<sup>8</sup> Vt RT III 06.06.2017, 2; <https://www.riigiteataja.ee/akt/306062017002>.

väheneb. See on paljuski tingitud puudulikust kommunikatsioonist. Lisaks, välistegevusele eraldatavad ressursid pigem kahanevad, kuigi välistegevuse kogumaht jätkuvalt suureneb. Need kaalutlused kehtivad üldiselt ka vaadeldud naaberriikides, näiteks Taanis ja Soomes, kus otsitakse aktiivselt uusi lahendusi.

Eesti välispoliitiliste huvide märksõnadeks on kollektiivkaitse, sõjaline koostöö ja kerksus,<sup>9</sup> energiajulgeolek, küberkaitse ja kõrgtehnoloogiad, välismajandustegevus, kliimamuutus ja immigratsioon. Pöörame korraks pilgu Taanile - suursaadik Peter Taksø-Jensen koostas 2016. aastal Taani valitsuse ülesandel uuendusmeelse ja ülevaatliku raporti „Taanis riigikaitse ja diplomaatia muutuste ajal”,<sup>10</sup> milles ta toob esile Taani välispoliitilised huvid ning väidab, et Taani välispoliitika muutub üha enam huvide põhi- seks. Taani kaitse-, julgeoleku- ja kaubanduspoliitika on tihedalt kokku põimitud ühtse visioonina, kuhu kuulub ka arenguabipoliitika. Eesti puhul on arenguabi ja humanitaarkoostöö lähimas tulevikus pigem marginaalse tähtsusega.

*Eesti huvide sõnastamiseks tuleb kõigepealt vastata küsimustele, mis on meie riigi jaoks kaalul, kas vaadeldavad teemad on elulised, olulised või vähem tähtsad ning kas teatud arengud ohustavad Eesti huvide realiseerimist*

Eesti huvide sõnastamiseks tuleb kõigepealt vastata küsimustele, mis on meie riigi jaoks kaalul, kas vaadeldavad teemad on elulised, olulised või vähem tähtsad ning kas teatud arengud ohustavad Eesti huvide realiseerimist. Lisaks, partnerlussuhted ning Eesti mõju rahvusvahelise tegijana (tuntus ja hea maine). Osa välispoliitilistest huvidest on Eestile omased (nimetagem neid erihuvideks), kuid suurem osa kattub Eesti liitlaste ja lähedaste partnerite huvidega, mida on võimalik ja vajalik koostöös edendada ja kaitsta.

Eesti välispoliitikas on neli „vaala” ehk elulise tähtsusega valdkonda: riigi julgeolek ja kaitse, välismajandustegevus, Euroopa Liidu poliitika ning Eesti kodanike õiguste kaitsmine välisriikides ehk konsulaarvaldkond. Kultuurikoostöö

on samuti näide olulisest valdkonnast. Vähem oluliseks võiks pidada näiteks Eesti välispoliitilist tegevust sellistes rahvusvahelistes organisatsioonides või ettevõtmistes, mille otsene või isegi kaudne mõju Eesti huvidele ei ole (enam) märkimisväärne või prioriteetne.<sup>11</sup> See puudutab ka arenguabi osutamist, kuni vastavad rahalised vahendid on suhteliselt piiratud.

Eespool selgitatud kaalutluste põhjal võiks pakkuda, et Eesti pikaajalistes välispoliitilistes huvides on:

- tagada NATO ja EL solidaarsus ja suutlikkus ühiselt tegutseda;
- tugevdada liitlasvägede, eriti Ameerika Ühendriikide sõjalist kohalolekut Eestis ja NATO idatiival tervikuna, sealhulgas Läänemeres. Jätkata sõjaliste õppuste läbiviimist koos liitlaste ja lähimate partneritega (eriti Soome ja Rootsi relvajõududega);
- hoida lahus kollektiivkaitse konteksti võimalikest tüliküsimustest liitlaste vahel muudes küsimustes, näiteks seoses vastastikku tollitariifide kehtestamisega või Brexiti kokkuleppe tingimustega;
- kindlustada head suhted ning püüda mitte vastanduda Ameerika Ühendriikide (või Suurbritannia) otustele, kuid esmalt arvestada Euroopa Liidu sisese solidaarsuse hoidmise vajadusega;
- süvendada sõjalist koostööd Soome ja Rootsi. Toetada nende riikide iseseisvat otsust NATO-ga liituda. Panustada üha enam sõjalise koostöösse Saksamaa ja Prantsusmaaga, sealhulgas kaitsetööstuse valdkonnas, mis suurendab Euroopa-liitlaste sõjalist võimekust;
- tugevdada poliitilist ja julgeolekualast koostööd Läti, Leedu ja Poolaga. Kuni Soome ja Rootsi ei ole NATO-ga liitunud, on Läti, Leedu ja Poola riigikaitse seisukohalt kriitilise tähtsusega liitlased;
- toetada Euroopa Liidu suurprojekte ja initsiatiive, mis seovad Eestit üha tugevamini Euroopaga, eriti energiajulgeoleku tagamise ja transporditaristu ülesehitamise kaudu. Euroopa Liidu poliitikas, mis puudutab Eesti erihuve, domineerivad eelarvega ehk rahastamisega seotud küsimused. Eesti huvides

<sup>9</sup> Inglise keeles *resilience*.

<sup>10</sup> Vt <http://um.dk/en/foreign-policy/danish-defence-and-diplomacy-in-times-of-change/>.

<sup>11</sup> Näiteks OSCE, mis oli 1990. aastatel oluline platvorm Eesti huvide edendamisel, kuid on praeguseks muutunud hambutuks organisatsiooniks, mille tegevus praktiliselt enam ei mõjuta Eesti huvide elluviimist. Teine näide on Euroopa Nõukogu.

on ära hoida Euroopa Liidu sidusfondist saadavate vahendite järsk vähenemine, tõsta Eesti põllumajandustootjatele ühise põllumajanduspoliitika raames antavate toetuste suurust ning kindlustada Euroopa Liidu poolset piisavat rahastamist olulistest projektides (nagu Rail Baltic ning Balti rii- kide elektrivõrkude lahtihaakimine BRELL- võrgust). Samuti on Euroopa Liidu kontekstis oluline sõjaline mobiilsus ning koostöö PESCO ehk alalise struktureeritud koostöö raames;

- vähendada väliskaubanduse puudujääki, suurendades eksporti, eriti nendesse Euroopa Liidu riikidesse, millega Eestil on suur väliskaubanduse puudujääk, ning sisenedes uutele perspektiivikatele eksporditurgudele, eeskätt Aasias;
- meelitada üha kõrgema lisandväärtusega otseinvesteeringuid Eestisse, sealhulgas teadus- ja arenduskeskusi ja toetada Eesti ettevõtete välisriikidesse tehtavaid investeeringuid;
- tagada Eesti kodanike kaitse (konsulaarabi) ning viisavaba reisimine võimalikult paljudes riikides, võrdväärselt Skandinaavia riikidega.

Näiteks esimene huvi langeb kokku Läti, Leedu, Poola ja Rumeenia huvidega, kellega Eesti teeb koostööd liitlasvägede kohaloleku püsimise ja tugevdamise nimel. Samas Poola peab eraldi seisvaid kahepoolseid läbirääkimisi Ameerika Ühendriikide alalise sõjaväebaasi rajamiseks oma territooriumile, mille osas Eesti peab analüüsima, kuidas see vastab Eesti huvidele – ühest küljest suurendab ja tugevdab see liitlaste ettenihutatud kohalolekut, kuid teisalt paneb rõhku kahepoolsetele kokkulepetele ning potentsiaalselt nõrgendab NATO kollektiivkaitse raamistikku. Samas, viimased kaks on Eesti erihuvide, mille puhul lähimad naabrid, partnerid ja liitlased võivad olla Eesti konkurendid.

Huvide sõnastamise ja nendega vastavuses tegetsemise teeb keerulisemaks tülid tekkimise võimalikkuse järsk suurenemine liitlaste – näiteks Ameerika Ühendriikide või Suurbritannia ja Euroopa Liidu – vahel juhul, kui Eesti peaks valima poole. Mis seisukohal on Eesti, kui Ameerika Ühendriigid peaks otsustama oma väed Saksamaalt Poolasse alaliselt ümber kolida või Suurbritannia peaks siiski valima „köva“ Brexiti variandi, mis võib kahjustada oluliselt

Eesti ekspordihuve ning selles riigis elavate ja töötavate/õppivate Eesti kodanike õigusi? Kuidas leida tasakaal ehk teha kompromiss väärtustel põhineva välispoliitika ning Eesti eluliste huvide vahel, kui näiteks Euroopa Liit soovib Poolat „ebademokraatlike“ arengute tõttu karmilt karistada? Need tunduvad täna teoreetilised või isegi spekulatiivsed küsimused, kuid ei saa välistada, et need võivad tulevikus realsuseks muutuda.

*Vajadus välispoliitikat defineeriva ja suunava alusdokumendi järele on selgelt olemas, sest ükski olemasolevatest või kavandatavatest dokumentidest ei täida antud rolli*

Vajadus välispoliitikat defineeriva ja suunava alusdokumendi järele on selgelt olemas, sest ükski olemasolevatest või kavandatavatest dokumentidest (sealhulgas VPAK) ei täida antud rolli täielikult. Jääb mulje, et Eesti välispoliitika on pigem hägune ja killustunud (välismajanduse valdkonnas) ning kokkuvõttes ei ole piisavalt efektiivne, vaatamata riigi üldjoontes positiivsele kuvandile.

„Eesti välispoliitika aluste“ dokument, mis tooks konkreetselt välja Eesti välispoliitilised pikaajalised huvid ning lähima ja pikema perspektiivi eesmärgid, peaks sisaldama ka äridiplomaatia osa. 2017. aasta „Eesti äridiplomaatia strateegia“<sup>12</sup> on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi dokument, mis ei suuna Välisministeeriumi ega Vabariigi Valitsuse kui terviku tegevust.

Lisaks, Vabariigi Valitsus võiks – näiteks Taani eeskujul<sup>13</sup> – võtta iga kahe aasta tagant vastu pikaajalistele huvidele toetava välispoliitiliste prioriteetide tegevuskava, mis on ajakohastatud ja eesmärgistatud. Esimene taoline kava (välis-, julgeoleku- ja välismajanduspoliitika strateegia) võiks olla vastu võetud peale Riigikogu valimisi ja uue valitsuse moodustamist tuleval aastal.

Kokkuvõttes, Eesti vajab laiapindset arutelu riigi välispoliitiliste pikaajaliste huvide, hoiakute ja lähima perspektiivi eesmärkide sõnastamiseks,

<sup>12</sup>Vt <http://adr.rik.ee/mkm/dokument/5483424>.

<sup>13</sup>Vt <http://um.dk/en/news/newsdisplaypage/?newsid=030b755e-643a-44db-989a-528847f6671b>.



mis kajastuksid Riigikogu kinnitatavas „Eesti välispoliitika aluste” dokumendis. Välispoliitilised elulised huvid puudutavad julgeoleku- ja

ehk Koordinatsioonikogu (KOK) ning Riigikantselei juures asuv Euroopa Liidu sekretariaat (ELS). Valdav osa Euroopa Liidu poliitikast puudutab justiits- ja siseküsimusi, kesk-konda, konkurentsivõimet, majandus- ja rahandusküsimusi, põllumajandust ja kalandust jms. Välisasjad ehk ühine välis- ja julgeolekupoliitika (CFSP), ühine julgeoleku- ja kaitsepoliitika (CSDP), kaubanduspoliitika ning arengukoostöö on Välisministeeriumi pädevuses, mida toetavad Kaitseministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Vabariigi Valitsuse kinnitatud „Eesti Euroopa Liidu poliitika 2015–2019”<sup>14</sup> toob välja, kui väikese osa Euroopa Liidu poliitikast moodustab välis- ja julgeolekupoliitika põhitegijate (Välisministeeriumi ja Kaitseministeeriumi) mänguväli võrreldes kõikide teiste valitsusasutuste ja eluvaldkondadega.

*Eesti vajab laiapindset arutelu riigi välispoliitiliste pikaajaliste huvide, hoiakute ja lähima perspektiivi eesmärkide sõnastamiseks*

kaitsevaldkonda, välismajandustegevust, Euroopa Liidu poliitikat ning kodanike esindamist ja kaitset välisriikides. Vabariigi Valitsus võiks võtta vastu iga kahe aasta tagant välispoliitika tegevuskava, mis tagab täitevvõimu kooskõlastatud ja kaaskõlastatud välispoliitilist tegevust. Eesti välisteenistuse tuleviku arutelusse võiks kaasata ka välisriikide eksperte.

*Vabariigi Valitsus võiks võtta vastu iga kahe aasta tagant välispoliitika tegevuskava, mis tagab täitevvõimu kooskõlastatud ja kaaskõlastatud välispoliitilist tegevust*

## 2. EESTI VÄLISPOLIITIKA ELLUVIIMINE

Eesti välispoliitika kujundamine ja elluviimine ei ole enam ammu Välisministeeriumi monopol, selles mängivad olulist rolli paljud institutsioonid. Uuringu koostamisega seoses külastatud riikides (Soomes, Leedus ja Taanis) on Eestiga sarnane olukord, kuigi on ka teatud erisusi – näiteks Leedus, vähemal määral ka Soomes, mängib välispoliitikas riigipea ehk president kaalukamat rolli, sealhulgas riigi esindajana NATO tippkohtumistel ja/või Euroopa Liidu Nõukogus ning muudes tippaseme formaatides.

Eesti kahe- ja mitmepoolses välispoliitikas (sealhulgas rahvusvahelised organisatsioonid väljaspool Euroopa Liidu konteksti) mängib kesksel rollil täitevvõim, mida sekundeerivad peaaesjalikult formaalses ja protokollilises mõttes Riigikogu ja Vabariigi President, oma seasusliku rolli ja pädevuse piires.

Euroopa Liidu poliitikat kujundab ja viib ellu Vabariigi Valitsus peaministri juhtimisel, keda toetavad ministeeriumide vaheline komisjon

### 2.1. RIIGIKOGU

Eesti on parlamentaarne riik. Riigikogu roll välispoliitika kujundamises seisneb peamiselt dokumendi „Eesti julgeolekupoliitika alused” kinnitamisest, rahvusvaheliste lepingute ratifitseerimisest ja de-nonsseerimisest ning seaduste vastuvõtmisest, sealhulgas rahvusvahelistes rahuoperatsioonides osalemiseks, mida valmistab ette täitevvõim.

Välislepingute allkirjastamise eel võiks toimuda sisuline arutelu Riigikogu komisjonides ning täissaalis nende ratifitseerimisel. Samuti võiks toimuda sisuline arutelu julgeolekupoliitika aluste dokumendi vastuvõtmisel.

Riigikogu väliskomisjon võiks algatada „Eesti välispoliitika aluste” dokumendi koostamise (ja vajadusel selle uuendamise, vastavalt muutu-vatele rahvusvahelistele oludele) ning osaleda selle ettevalmistamises.

Riigikogu liikmetega läbiviidud intervjuudest selgus, et Riigikogu liikmete huvi välispoliitika vastu ei ole üldiselt prioriteetne ning pädevus välisasjades ei ole piisavalt kõrge, välja arvatud kogenenumate rahvaesindajate puhul välis-, riigikaitse- ja mõnest muust komisjonist. Riigikogu liikmete huvi ja kompetentsi välispoliiti-

<sup>14</sup> Riigikantselei, 2015. <https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/EL/elpol-2015-2019.pdf>.

kas on vaja tõsta, eriti arvestades Riigikogu delegatsioonide aktiivset tegevust rahvusvaheliste organisatsioonide assambleedes ja muudes formaatides ning kahepoolsetes sõprusgruppides. RKK korraldab kaks korda aastas kõrgemaid riigikaitsekursusi (KRKK) ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kõrgemaid infoühiskonna kursuseid. RKK korraldas 2018. aastal esimest korda kõrgemaid digiriigi ja küberkaitsekursusi. Sarnaselt võiks, lisaressursi eraldamisel, RKK ja selle koosseisus tegutsev Eesti Välispoliitika Instituut (EVI) läbi viia sobiva formaadi ja kestvusega kõrgemaid välispoliitikakursusi, mille peamiseks sihtgrupiks oleksid Riigikogu liikmed (lisaks välispoliitikaga tegelevad riigiametnikud).

*Arutelud välispoliitilistel teemadel, täissaalis ja komisjonides, võiksid samuti olla tihedamad ja sisukamad. Riigikogu komisjonides võiksid toimuda ka avalikud arutelud oluliste välispoliitiliste arengute korral*

Välisminister esineb üks kord aastas, veebruaris, Riigikogu ees välispoliitilise kõnega. Arvestades üha kiiremini toimuvaid muutusi rahvusvahelisel areenil, võiksid sellised esinemised ja debatted toimuda tihedamini. Arutelud välispoliitilistel teemadel, täissaalis ja komisjonides, võiksid samuti olla tihedamad ja sisukamad. Väliskomisjonis ja teistes Riigikogu komisjonides võiksid toimuda ka avalikud arutelud oluliste välispoliitiliste arengute korral, kuhu võiks kutsuda ka välisriikide ametlikke esindajaid ja eksperte. See aitaks kaasa Eesti välispoliitilise tegevuse laiemale mõtestamisele ja kajastamisele.

Mida rohkem annab täitevvõim Riigikogule aru oma välispoliitilisest tegevusest, seda enam tugevneb parlamendi järelevalve roll selles Eesti jaoks üliolulises valdkonnas.

Väliskomisjoni rolli peaks tugevdama välispoliitiliste suundade kujundamisel, kuid ka teatud praktilistes küsimustes, mis puudutavad välisriikidega suhteid – näiteks, enne suursaadikute nimetamist võiks välisminister sisuliselt konsulteerida väliskomisjoniga. Vajadusel võiks väliskomisjoni teenindavat personali täiendada roteeruva Välisministeeriumi kogenud diplomaadiga, kes vahendab välispoliitilist informatsiooni, analüüsib välispoliitikat ning esitab

kokkuvõtteid komisjoni liikmetele ning teistele asjast huvitatud Riigikogu liikmetele.

Riigikogu ja selle pädevad komisjonid ei pea ega saa üle võtta täitevvõimult välispoliitika elluviimise funktsioone, kuid peaksid aktiivsemalt osalema välispoliitika kujundamises ning tugevdama oma järelevalve rolli. Eeskätt tuleks suurendada Riigikogu liikmete huvi ja pädevust välispoliitika vallas.

## 2.2. VABARIIGI PRESIDENT

Vabariigi President on Eesti välispoliitikas valdavalt tseremoniaalne figuur. Põhiseaduse § 78 p 1 alusel esindab Vabariigi President Eesti Vabariiki rahvusvahelises suhtlemises, kuid praktikas riigipea ei osale olulisemates rahvusvahelistes formaatides (näiteks Euroopa Liidu ja NATO tippkohtumistel, kus osaleb peaminister), piirdudes kahepoolsete, Balti riikide või muus mitteametlikus formaadis toimuvate riigijuhtide kohtumistega. Riigipea välistegevus sõltub paljuski tema kogemuste pagasist ning see ei ole mõeldud tarbetult dubleerima täitevvõimu (eelkõige peaministri ja välisministri) ülesandeid, vaid neid täiendama.

Samas, Vabariigi Presidendi aktiivne ning täitevvõimu ja Riigikoguga kooskõlastatud tegevus aitab kaasa Eesti tuntuse ja hea maine kasvule maailmas, toetades Eesti julgeoleku- ja kaitsepoliitika, välismajanduspoliitika ning Euroopa Liidu poliitika elluviimist. Siseriikliku koordinaatsiooni mõttes oleks kõige parem, kui mitte ainult Vabariigi Presidendi välisnõunik ja julgeolekunõunik, vaid ka välismajandusnõunik (praegu majandusnõunik) oleks lähetatud rotatsiooni korras Presidendi Kantseleisse vastava ministeeriumi (välismajandusministri, selle jätkuval puudumisel Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi) poolt.<sup>15</sup>

Põhiseaduse § 78 p 2 alusel Vabariigi President nimetab ja kutsub tagasi Vabariigi Valitsuse ettepanekul Eesti Vabariigi diplomaatilised esin-

<sup>15</sup>Vabariigi Presidendil on täielik vabadus valida oma nõunikke, kuid välja kujunenud traditsiooni kohaselt täidavad välisnõuniku ning julgeolekunõuniku (varem ka kaitsenõuniku) ametikohti Presidendi Kantseleis Välisministeerium ja Kaitseministeerium, Vabariigi Presidendi nõusolekul. Seda praktikat silmas pidades soovitakse ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil (või tulevikus välismajandusministri) roteerida Vabariigi Presidendi nõusolekul välismajandusnõuniku.

dajad ning võtab vastu Eestisse akrediteeritud diplomaatiliste esindajate volikirjad. Need formaalsed ja tseremoniaalsed kohustused on laialt levinud rahvusvaheline praktika, mida ei ole vaja muuta.

Vabariigi President võib kokku kutsuda nõuandva organina Riigikaitse nõukogu, et arutada riigikaitse seisukohalt olulisi küsimusi, mis võivad puudutada ka rahvusvahelisi sündmusi.<sup>16</sup> See on välispoliitilist sisulist mõõdet omav siseriiklik formaat, milles osaleb ja mida juhib Vabariigi President. Vabariigi President ja/või Riigikaitse nõukogu võivad formuleerida seisukohti, kuid mitte teha välispoliitilisi otsuseid, mis jäävad täitevvõimu pädevusse. Antud praktikat ei ole samuti otstarbekas muuta.

### 2.3. TÄITEVVÕIM

Julgeoleku- ja kaitsepoliitika elluviimine NATO ning kahe- ja mitmepoolse kaitsekoostöö raames, sealhulgas Eesti osalemine rahvusvahelistes rahuoperatsioonides, nõuab üha rohkem kaitsealast ja sõjalist ekspertiisi. Pädevaid eksperte leiab valdavalt Kaitseministeeriumis ja selle haldusalas.

Ka välismajandustegevuses on tarvis erialast oskusteavet ning kaalukauss kaldub tugevalt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poole (lisaks Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Maaeluministeerium jt). Välisministeeriumi kompetents on selles valdkonnas samuti küllalt piiratud, kuna ministeeriumis leidub liiga vähe majandushariduse ja kogemustega diplomaate, peamajas ja saatkondades on ainult mõned üksikud väliskaubandusega seotud diplomaatilised ametikohad ning välismajandustegevust (äridiplomaatiat) ei ole vajalikul tasemel tähtsustatud.

Eestil on täiskohaga majandusnõunikud ainult Berliini, Pariisi, Londoni ja Helsingi saatkonnas. Välisministeeriumi peamajas on äridiplomaatia büroo, kus töötab viis diplomaati. Võrdluseks on Leedu erinevad ministeeriumid lähetanud

<sup>16</sup>Näiteks, Vabariigi President Kersti Kaljulaid kutsus 4. aprillil 2017 kokku Riigikaitse nõukogu, et arutada olukorda Süürias ja selle mõju Euroopa julgeolekule, kuid ka terroriakte Eesti läheduses, Peterburis ja Stockholmis. Viimane Riigikaitse nõukogu kohtumine toimus 3. juulil 2017, kui arutati sõjalisi õppusi piirkonnas, iseäranis õppust Zapad 2017.

välisesindustesse 37 majandusvaldkonnaga tegelevat diplomaati ja erialadiplomaati (majandusnõunikud, kaubandus-, põllumajandus-, transpordi- jt atašeed).

Eesti kodanike kaitse välisriikides on Välisministeeriumi monopoolne pädevus ja vastutus, kuid Eesti julgeoleku- ja kaitsepoliitika ning välismajanduspoliitika tõhusus sõltub eelkõige Välisministeeriumi võimest teha koostööd ja kaasata teistes valitsusasutustes ja struktuurides olevat oskusteavet ning kooskõlastada ühiselt eesmärgistatud tegevust. Euroopa Liidu poliitika elluviimises peaks andma tooni Euroopa Liidu sekretariaat, tihedas koostöös Välisministeeriumiga, kuivõrd tegemist on eranditult kogu valitsust hõlmava valdkonnaga.

*Julgeoleku- ja kaitsepoliitika on kujunenud Eesti välispoliitika raskuskeskmeks ning rahvusvahelist olukorda arvestades see lähitulevikus tõenäoliselt ei muutu*

**Julgeoleku- ja kaitsepoliitika** on kujunenud Eesti välispoliitika raskuskeskmeks ning rahvusvahelist olukorda arvestades see lähitulevikus tõenäoliselt ei muutu. Kaitseministeerium panustab kõige enam selles valdkonnas nii poliitika kujundamises (eelkõige kaitsepoliitika asekancleri haldusala) kui ka elluviimises, mehitades ministeeriumi ametnikega ning kaitseväe ohvitseride ja allohvitseridega võtmekohti Eesti alalistes esindustes NATO ja Euroopa Liidu juures, NATO struktuurides ja oivakeskustes ning Eesti saatkondades. Välisministeeriumi ja Kaitseministeeriumi koostöö üldjuhul sujub, kuid infovahetust ja personali roteerimist võiks parandada.

*Välismajandustegevus on erinevalt julgeoleku- ja kaitsepoliitikast väga killustunud ning välispoliitilise valdkonnana on seni olnud praktiliselt vaeslapse rollis*

**Välismajandustegevus** on erinevalt julgeoleku- ja kaitsepoliitikast väga killustunud ning välispoliitilise valdkonnana on seni olnud praktiliselt vaeslapse rollis. 2017. aasta detsembris Vabariigi Valitsuse majandusarengukomisjonis heakskiidu saanud äridiplomaatia strateegia püüab vajalikku sünergiat erinevate asutuste

(eelkõige VM-MKM-EAS) vahel luua, kuid vaja on riigi suurem tähelepanu äridiplomaatialle ja strateegia elluviimise kontroll. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ja EAS ning teisalt Välisministeerium justkui ajavad oma erinevaid asju, sest sisuline koostöö ja koordineerimine enamjaolt puudub. Selles valdkonnas on võimalik ja vajalik teha põhjalikke ümberkorraldusi.

Näiteks Taanis, kus julgeolekupoliitika on samuti väga olulisel kohal, on Välisministeeriumi välja kuulutatud olemasolu põhjus (*raison d'être*) aktiivne ja mõõdetav panustamine riigi majanduskasvu ja heaolu loomises, toetades eksportijaid ning meelitades kõrge lisandväärtusega välismaiseid otseinvesteeringuid. Kui Taanis on välismajanduspoliitika otseselt välisministri alluvuses, siis Eestis võiks kaaluda välismajandusministri nimetamist Välisministeeriumi juurde eraldi portfelli ministrina.

## 2.4. JULGEOLEKU- JA KAITSEPOLIITIKA ELLUVIIMINE

Antud valdkond on minimaalsetest vajadustest tulenevalt rahastatud, kuivõrd Eesti täidab ja isegi ületab NATO kahe protsendi nõuet. Kaitse-eelarvest on võimalik katta nii iseseisva kaitsevõime loomise kulud ning alliansi ja Euroopa Liiduga seotud kohustused kui ka näiteks kahepoolse sõjalise koostöö kulud (viimati kuni 50 kaitseväelase lähetamine Malisse, Prantsuse operatsioonile Barkhane).

Kaitseministeeriumis ja kaitseväes ning Välisministeeriumis on olemas professionaalseid ametnikke ja kaitseväelasi, kes suudavad riigi julgeoleku- ja kaitsepoliitikat efektiivselt ellu viia. Samas Välisministeeriumis on selle valdkonna eksperte vähe võrreldes nn „generalistide“ hulgaga. Lisaks on Kaitseministeeriumi ja kaitseväe spetsialistidest koosnev personal surve all, eriti kui on vaja lühikese ajaga täita terve hulk uusi Eestile eraldatud kohti NATO struktuurides.

Julgeoleku- ja kaitsepoliitika vallas ei ole soovitatav teha märkimisväärsed struktuursete muudatusi, kuivõrd otsuste algatamine, tegemine ja elluviimine täitevvõimu tasandil toimib. Tegevust oleks võimalik tõhustada, parandades infovahetust (sealhulgas Riigikogu väliskomisjoni ja riigikaitsekomisjoniga ning Vabariigi Presidendi Kantseleiga), mis tagaks

kooskõlastatud tegevuse ja kaaskõlastatud seisukohtade esitamise. Näiteks, kui Eesti peaks soovima sarnaselt Poolaga oma territooriumile Ameerika Ühendriikide alalist sõjaväebaasi, mis oleks sisepoliitiliselt kokku lepitud ning avalikkuses toetatud eesmärk, peaksid täitevvõimu esindajad, Riigikogu liikmed ning Vabariigi President kasutama aktiivselt iga sobivat võimalust selle eesmärgi edendamiseks, esinedes võimalikult kaaskõlastatult.

Julgeoleku- ja kaitsepoliitika vallas on põhilised eeldused loodud Eesti välispoliitiliste huvide kaitseks ning eesmärkide saavutamiseks. Olulisi struktuurseid muudatusi pole vaja teha, kuid võiks tõhustada infovahetust paremini koordineeritud tegevuse nimel. Kõige rohkem tähelepanu vääriv küsimus on pädevate spetsialistide olemasolu ja nende liikumise/roteerimise lihtsustamine Kaitseministeeriumi ja Välisministeeriumi ning välisesindustevahel.

## 2.5. VÄLISMAJANDUSPOLIITIKA KUJUNDAMINE JA ELLUVIIMINE

Eestis puudub ühtne ning täitevvõimu tervikuna puudutav välismajanduspoliitika kui riigi välispoliitika oluline osa. Eespool mainitud äridiplomaatia strateegia, mis peaks olema Vabariigi Valitsuse ja välissteenistuse kava Eesti välismajanduspoliitika elluviimiseks, on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi dokument, mis ei suuna Välisministeeriumi ega teiste valitsusasutuste tegevust.

*Äridiplomaatia strateegia peaks olema Vabariigi Valitsuse ja välissteenistuse kava Eesti välismajanduspoliitika elluviimiseks*

Välismajandustegevus puudutab eeskätt ekspordi suurendamist ning välismaiste otseinvesteeringute oma riiki meelitamist. Iga riik, sealhulgas uuringuga seoses vaadeldud Soome, Leedu ja Taani, püüab neid kahte eesmärki edendada, katsetades erinevaid meetmeid ja lahendusi, mis tunduvad kõige paremini sobivat ka nende enda poliitilise ja ärikultuuri, majandusliku baasi ja muude oluliste aspektidega.

Ei ole olemas ideaalset mudelit, mis võiks Eestis muutusteta rakendamiseks sobida, kuid mõned alustõed võimalikult otstarbeka mudeli loomiseks on siiski olemas. Esiteks, Eesti välismajanduse

valdkonnas oleks vaja teha põhjalikke struktuur-seid muudatusi täitevvõimu konsolideeritud ja tõhusa tegevuse tagamiseks. Parim lahendus tundub olevat välismajanduspoliitika elluviimiseks ühtse struktuuri loomine, mis alluks Välisministeeriumile (kus on diplomaatilise töö oskusteave), nagu Taanis ja Soomes, või Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, kus on majandusalane kompetents.

Vabariigi Valitsuse koosseisus võiks olla välismaajandusminister, kelle alluvusse koondatakse kõik välismajandustegevusega seotud struktuurid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist, sealhulgas EAS, ning Välisministeeriumist. Näiteks, Soome valitsuses on kogu kolm välisasjadega seotud ministrikohta (välisminister, väliskaubandus- ja arenguminister ning Põhjala koostöömister). Eesti puhul ei tundu hetkel otsustarbekas moodustada Balti ja Põhjala koostöömistri ametikohta, kuid kindlasti võiks kaaluda välismajandusministri portfelli arengubi lisamist. Tegemist on poliitilise otsusega, mida saaks vastu võtta valitsuskoalitsiooni moodustamisel peale Riigikogu valimisi tuleval aastal.

Teisalt tuleb arvestada, et üksnes struktuursed muudatused ei anna soovitud tulemust, kui riik ei loo parimaid võimalikke tingimusi välismaiste lisandväärtusega otseinvesteeringute Eestisse meelitamiseks, mis omakorda soodustavad ekspordi kasvu.

### 2.5.1. EKSPORDI SUURENDAMINE

OECD andmetel (2016)<sup>17</sup> on Eesti kaupade ja teenuste ekspordimahu (u 18 miljardit eurot) ja SKP<sup>18</sup> suhe 79%, mis on kõrgem näitaja kui teistes Põhjala ja Balti riikides<sup>19</sup>. Kõrgemad näitajad OECD riikide seas on ainult Luksemburgil (221,3%), Maltal (139,6%), Iirimaa (121,6%), Slovakkial (94,6%), Hollandil (82,4%), Belgial (82,9%) ja Tšehhi Vabariigil (79,5%), kuid need suhteliselt suuremad ekspordimahud võrreldes vastava riigi SKP-ga on otseselt seotud nende tugeva finantssektoriga ja/või suurte rahvusvaheliste korporatsioonide peakorterite asukohaga, ekspordile suunatud autotööstusega või väga suurte kaubasadamatega.

<sup>17</sup> Vt <https://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS>.

<sup>18</sup> 21,1 miljardit eurot (2016). Vt <https://www.focus-economics.com/country-indicator/estonia/gdp-eur-bn>.

<sup>19</sup> Läti 60%, Leedu 74,5%, Soome 36%, Rootsi 44,3%, Taani 53,6% ja Norra 34,1%.

Eesti on edukas ekspordiriik, kuid arenguruumi on küllalt, et vähendada jätkuvalt püsivat ning eelmisel aastal suurenenud väliskaubanduse puudujääki.<sup>20</sup> Euroopa Komisjoni arvutuste põhjal<sup>21</sup> võib oletada, et Eestis on üle 250 000 töökoha seotud ekspordiga, mis – arvestades demograafilisi ning tööhõivega seotud trende – ei pruugi enam oluliselt kasvada. See tähendab vajadust suurendada eelkõige ekspordi lisandväärtust, mis sõltub paljuski Eesti võimest meelitada lisandväärtust loovaid välismaiseid otseinvesteeringuid, sealhulgas teadus- ja arenduskeskusi.

*Välissteenistus võiks toetada neid Eestis toodetud kaupade ja teenuste ekspordijaid, kes maksavad Eesti riigile makse*

Välissteenistus võiks toetada neid Eestis toodetud kaupade ja teenuste ekspordijaid, kes maksavad Eesti riigile makse. Välismajandusminister peaks rakendama piisaval hulgal kogunud majandusspetsialiste Tallinnas (peamajas) ning välisesindustes, sealhulgas kavandatud uutes saatkondades ja konsulaatides (Araabia Ühendemiraatides ning USA läänerannikul). Leedu näide on õpetlik, kuivõrd Eesti lõunanaaber on oma välismajandustegevuse profiili väga kõrgele tõstnud, rakendades kümneid kaubandus- ja muid spetsialiste (atašeesid) oma välisesindustes.

### 2.5.2. VÄLISMAISED OTSEINVESTEERINGUD

Eestisse tehtud välismaiste otseinvesteeringute suhe SKP-sse (2017)<sup>22</sup> on 3,3%, mis on madalam eurotsooni keskmisest näitajast (4,4%). Seni on Eestisse investeeritud valdavalt suhteliselt odava tööjõu tõttu, kuid see aeg hakkab läbi saama. Kõrge lisandväärtusega otseinvesteeringute osakaalu suurendamiseks tuleb ka Eesti riigil investeerida senisest rohkem teadus- ja arendustegevusse (*Research and Development ehk*

<sup>20</sup> Võrreldes 2016. aastaga suurenes kaupade ekspordit 2017. aastal 8% ja import 9%. Kaupu eksporditi Eestist jooksevhindades 12,8 miljardi ja imporditi Eestisse 14,7 miljardi euro väärtuses. Kaubavahetuse puudujääk oli 2017. aastal 1,9 miljardit eurot ning see suurenes 2016. aastaga võrreldes 315 miljoni euro võrra. Vt <https://www.stat.ee/pressiteade-2018-016>.

<sup>21</sup> Üks miljard eurot ekspordimahtu toetab umbes 14 000 töökoha. Vt [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/june/tradoc\\_153502.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/june/tradoc_153502.pdf).

<sup>22</sup> Vt <https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS>.

R&D). Praegu investeerib riik R&D-sse 0,48% ning erasektor 0,8% ulatuses SKP-st (2017, kokku 1,28%), kuid selleks, et kuuluda otseinvesteeringute mõttes atraktiivsemate riikide hulka peaksid vastavad näitajad olema kõrgemad, vähemalt OECD keskmise näitaja tasemel (kokku u 2,3%)<sup>23</sup>. Riik võiks motiveerida eraettevõtjaid R&D-sse investeerima maksusoodustuste ja/või muude meetmete kaudu, kusjuures oluline on investeeringud suunata perspektiivsetesse majandusharudesse. See on poliitiliste valikute ja otsuste küsimus. Välisteenistus saab kindlasti kaasa aidata välismaiste otseinvesteeringute mahu ja kvaliteedi suurendamisele, kuid selle üheks oluliseks eelduseks on Eesti teadus- ja arendustegevuse kulutuste kasv ehk lisandväärtusele ja innovatsioonile suunatud areng.

*Välisteenistuse edukus välismaiste otseinvesteeringute valdkonnas sõltub otseselt riigi loodud (eel)tingimustest, sealhulgas teadus- ja arendustegevusest ning atraktiivse investeerimiskeskonna loomisest*

Kokkuvõttes, alati jääb teatud mõttes õhku ripuma küsimus riigi, sealhulgas välisteenistuse tegevuse reaalsest kasutegurist välismajanduses ehk ekspordi suurendamises ning välismaiste otseinvesteeringute oma riiki meelitamises, mida ei ole lihtne mõõta. Välisteenistuse edukus välismaiste otseinvesteeringute valdkonnas sõltub otseselt riigi loodud (eel)tingimustest, sealhulgas teadus- ja arendustegevusest ning atraktiivse investeerimiskeskonna loomisest (asjaajamise lihtsustamine, riigi kontrollitavate teenuste – näiteks elektrienergia – sobival madal hind, võimalikud maksusoodustused jne).

Sellegipoolest võiks välisteenistuse olemasolu põhjus olla selgelt seotud riigi majanduskasvule kaasaaitamisega (eespool toodud Taani näide), kuigi seda on keeruline arvudes mõõta. Äridiplomaatia strateegia võiks olla kogu valitsuse välismajandustegevuse kava, mis peaks arvestama eeskätt erasektori vajaduste ja võimalustega. Teisalt, riigi koostöös erasektoriga võiks selgitada välja Eesti firmade püsivad huvid, kuivõrd ei ole mõttekas avada uusi välis-

esindusi või tugevdada välismajandusekspertidega olemasolevaid esindusi, kui Eesti firmade ekspordihuvi ja potentsiaal antud turgudel ei ole stabiilne ja pikaajaline.

Välismajandustegevus peaks olema koondatud ühtse juhtimise alla (nagu Taanis ja Soomes). Vabariigi Valitsuses, tuleva aasta Riigikogu valimiste järel moodustatavas kabinetis, võiks olla välismajandusminister, kellele alluvad kõik Välisteenistuse ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist kokku koondatud välismajanduse valdkonnaga tegelevad üksused ja eksperdid.

Välismajandusekspertide hulk välisteenistuses peaks oluliselt kasvama ja nende geograafiline paigutamine peaks vastama selgelt mõtestatud vajadustele ja kavadele, näiteks riikides, millega Eestil on suur kaubavahetuse puudujääk, kuid on häid ekspordivõimalusi, või uutel turgudel, kuhu on võimalik edukalt siseneda. Välisteenistuse ministri alluvuses töötavad eksperdid peaksid tegutsema meeskondadena (turuanalüüs, projektijuhtimine, turundus, müügitegevus) ekspordiprojektide ning vastavate turgude lõikes, nagu ka välisinvesteeringute meelitamise puhul.

## 3. RESSURSID

Tänases välispoliitilises keskkonnas on vajalik poliitiline arutelu edasiste tegevuste hindamiseks, et tagada välisteenistuse kindel, stabiilne ja jätkusuutlik areng väheneva ressursi tingimustes. Välisteenistuse rahastamine, esinduste võrgustiku analüüs, seadusandluse ülevaatamine personalipoliitika paindlikumaks ja tõhusamaks muutmiseks on seejuures kõige olulisemad valdkonnad.

### 3.1. RAHASTAMINE

Välisteenistuse valitsemisala eelarve on 2018. aastal 75 932 000 eurot, millest 11 949 000 eurot kulub arengukoostöö ja humanitaarabiks, 22 628 000 moodustab töötajate ning 22 613 000 eurot majanduskulu. 11 850 000 eurot on eraldatud investeeringuteks, 6 254 000 eurot rahvusvaheliste organisatsioonide liikmemaksudeks ning ülejäänud on eraldatud muudeks kuludeks ja toetusteks.

<sup>23</sup> Eesti investeeringud R&D-sse tipnesid 2,3%-ga 2011. aastal, mis võiks olla soovitud tase, kuid seejärel on vastav näitaja pidevalt langenud. Vt <https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm>.

Välisministeeriumi eelarve suhe riigi SKP-st oli 2017. aastal 0,35%, 2018. aastal on 0,31% ja väheneb 2022. aastaks 0,23%-le. 2017. ja 2018. aasta eelarved on kõrgemad seoses suu-remahuliste investeeringutega valitsemisalas (20 725 000 eurot ja 11 850 000 eurot), kuid järgmiste aastate eelarves on investeeringute osa oluliselt madalam, ehkki investeeringute vajadus ei vähene. Välisministeeriumi tööjõu- ja majanduskulude osakaal riigieelarves on 2018. aastal 0,43%. Välisministeeriumi halduses on 27 kinnisvara objekti, mis on Eesti Vabariigi omandis ning 29 rendipinda, mis kokku moodustavad 50 000 ruutmeetrit kinnisvarapinda (ruutmeetrites jaguneb Eesti omand ja renditud pind vastavalt 82% ja 18%).<sup>24</sup> Peatselt väheneb renditava pinna objektide arv ja maht veelgi ning suureneb omandis olev pind seoses Rooma ja Ottawa saatkonnahoone ostuga.

### *Riigikogu erakonnad võiksid kokku leppida välisest tugevdamise pikaajaliste eelarveliste vajaduste stabiilses rahastamises*

Riigi eelarvestrateegia (RES) aastatel 2019–2022 toob kolmel leheküljel välja välis- ja Euroopa Liidu poliitika tegevused ja mõõdikud, mis on üldsõnalised ning osaliselt rahaliselt määratletud. RES-i kohaselt toimub välisest tugevdamise tugevdamine, sealhulgas julgeoleku ja välismajanduse suunal, küber- ja digivõimekuse loomine, tulemusjuhtimise rakendamine, esinduste avamine Araabia Ühendemiraatides ja Ameerika Ühendriikide läänrannikul, esinduse taasavamine Budapestis. Nendeks tegevusteks eraldatakse kokku 14 miljonit eurot.<sup>25</sup>

Kuna RES-i kohaselt väheneb Välisministeeriumi eelarve 2022. aastaks 70 517 000 euroni, võiksid Riigikogu erakonnad kokku leppida välisest tugevdamise pikaajaliste eelarveliste vajaduste stabiilses rahastamises, arvestades lisarahastamise vajadust välisinduste avamise, investeeringute tegemise ja välisest tugevdamise konkurentsivõimeliste palkade maksimisega. Üks võimalus oleks välisest tugevdamist rahastada sarnaselt riigikaitse eelarvega, näiteks minimaalselt 0,35% SKT-st (võttes aluseks 2017. aasta näitaja). See tagaks stabiilsuse välisest tugevdamise kui

esmasest riigi julgeoleku kaitseliini rahastamisel ja oleks parteide üleselt kokku lepitud. Lisaks, arvestades tänast tulemusjuhtimisele suunatud riigi eelarvepoliitikat, tagaksid VPAK ja selle rakendusprogrammid vastavasisulise kokkuleppe korral vajaliku lisarahastamise.

Rahastamise probleem tuleneb ka kokkulepitud meetoditest. Välisministeeriumi ressursi kasutatakse ebaproportsionaalselt rahvusvaheliste kohustuste täitmiseks ja haldustegevuseks. Korralik haldusvõimekus tagab tugiteenuste (info- tehnoloogilised lahendused, taristu haldamine) parema kvaliteedi, mis on oluline efektiivse välispoliitika teostamiseks, kuid Välisministeerium ei suuda olemasolevate vahenditega oma haldusvõimekust vajalikul määral parandada.

Samas tuleb tunnistada, et Välisministeerium ei ole oma eelarvelist ressursi alati efektiivselt ja arusaadaval viisil planeerinud ning selgitanud – negatiivne näide on Brasiilia saatkonna ja Shanghai peakonsulaadi avamine ja nende kiire sulgemine. Välisministeerium peaks välisest tugevdamise eesmärgid ja tegevused ühe või teise otsuse tegemisel ühiskonnale paremini lahti seletama, kommunikatsioon on kohati olnud puudulik.

Tähtis on tagada, et välisest tugevdamine oleks stabiilses rahalisel kattega tingimustes, kus rahaline ressurss keskpikas perspektiivis tänasega võrreldes väheneb. Riigieelarve planeerijad peaksid omakorda arvestama välisinduste rajamisel pikaajalise perspektiiviga ja välisest tugevdamise rahastamine ei tohiks kärbetest sõltuda.

**Arengukoostöö ja humanitaarabi.** RES 2019–2022 põhjal eraldab Eesti arengukoostööle ja humanitaarabile hinnanguliselt 0,17% rahvamajanduse kogutulust. Tulenevalt Euroopa Liidu ministrite nõukogu 25.05.2005 ja 26.05.2015 otsustest on Eesti võtnud eesmärgiks saavutada 0,33% taseme aastaks 2030.

Eesti ei ole suutnud Euroopa Liiduga kokku lepitud protsenti sellesse valdkonda suunata ning ilmselt me sinna ka lähitulevikus ei jõua. 2017. aastal moodustas kogu arenguabi 37,9 miljonit eurot, millest 12 miljonit eurot on Välisministeeriumi eelarves, mis moodustab selle olulise osa. Välisministeeriumi eelarvest makstavates rahvusvaheliste organisatsioonide liikmemaksudes ja tegevustoetustes sisaldub samuti arenguabi.

<sup>24</sup> Suurem osa pinnast, sealhulgas Välisministeeriumi peamaja, on Eesti Vabariigi omand.

<sup>25</sup> Vt riigi-eelarvestrateegia-2019-2022-ja-stabiilsusprogramm-2018.pdf.

Eesti saab praegu väga vähesel määral kasutada arenguabiks eraldatud summasid (kuni 4%) ettevõtete välismajandustegevuse toetamiseks. Arenguabi sihtriikidest saavad Gruusia ja Moldova umbes 1 miljon eurot ning Ukraina 2 miljonit eurot. Võiks analüüsida, kas arengu- ja humanitaarabi peab olema Välisministeeriumi

### *Paremini tuleks kasutada arenguabi vahendeid erasektoriga koostöös, mis aitaks edendada Eesti ettevõtete välismajanduslikku tegevust*

vastutusala või peaks asutama arenguabi fondi näiteks välismajandusministri alluvuses. Samuti tuleks paremini kasutada arenguabi vahendeid erasektoriga koostöös, mis aitaks edendada Eesti ettevõtete välismajanduslikku tegevust.

OECD reeglite kohaselt ei tohi olla arenguabi ja äridiplomaatia vahel nähtavat seost, kuid need reeglid võivad muutuda. Näiteks Soomes ja Taanis mõeldakse arenguabi ja väliskaubanduse integreeritud lähenemisele, mis ühtlasi mängib määravat rolli uute esinduste avamise (või olemasolevate esinduste sulgemise) puhul arenevates riikides.<sup>26</sup>

### 3.2. ESINDUSTE VÕRGUSTIK

Välisministeeriumi andmetel on 2018. aastal Eestil 44 välisesindust, sealhulgas 7 alalist esindust rahvusvaheliste organisatsioonide juures. Esinduste võrgustiku teemat on varasemalt käsitletud nii Välisministeeriumi koostatud analüüsis<sup>27</sup> kui ka Riigikogu tellitud Välispoliitika Instituudi uuringus 2011. aastal<sup>28</sup>, aga ka Tallinna Ülikooli Eesti Tuleviku-uuringute Instituudi, Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituudi ning Tallinna Ülikooli, Tartu Ülikooli ja Tallinna Tehnikaülikooli Aasia Uuringute

<sup>26</sup> Soome arenguabi suurus (2017) oli 546 miljonit eurot, mis on varasemast tippnumbrist u 30% vähem, kusjuures Soome Välisministeeriumi tegevuskulud olid 219,5 miljonit eurot, lisaks kriisiohje valdkonnale eraldatud 73,4 miljonit eurot).

<sup>27</sup> „Eesti välisesindusted kuni 2015 ja 2015+“, Välisministeerium 2011. [https://vm.ee/sites/default/files/content-editors/Eesti\\_esindatus\\_2015\\_ja\\_2015+.pdf](https://vm.ee/sites/default/files/content-editors/Eesti_esindatus_2015_ja_2015+.pdf). „Eesti välisesinduste võrgustiku olevik ja tulevik“, Eesti Välispoliitika Instituudi uuring, november 2011. [https://www.riigikogu.ee/wpcontent/uploads/2014/11/Eesti\\_v-lisesindused\\_UURINGU-RAPORT.pdf](https://www.riigikogu.ee/wpcontent/uploads/2014/11/Eesti_v-lisesindused_UURINGU-RAPORT.pdf).

<sup>28</sup> „Eesti välisesinduste võrgustiku olevik ja tulevik“, Eesti Välispoliitika Instituudi uuring, november 2011. [https://www.riigikogu.ee/wpcontent/uploads/2014/11/Eesti\\_v-lisesindused\\_UURINGU-RAPORT.pdf](https://www.riigikogu.ee/wpcontent/uploads/2014/11/Eesti_v-lisesindused_UURINGU-RAPORT.pdf).

Kompetentsikeskuse ühises uuringus 2014. aastal.<sup>29</sup>

Väheneva eelarve tingimustes on õigustatud küsimus, kas välispoliitiliste prioriteetide ja huvide saavutamiseks teenib tänane välisesteenistuse võrgustik Eesti huve ka 10–15 aasta perspektiivis või on vajalik uuesti läbi viia välisesinduste paiknemise laiem arutelu tulevikku suunatud välispoliitiliste eesmärkide saavutamiseks. Ressursid peavad toetama prioriteetseid valdkondi, kulutused peavad olema targasti tehtud. Tuleks arutada, millistes

kohtades ja miks meil on esindused, milline on inimvara olemasolevates esindustes ning kas meie käsutuses olev taristu on riigi esindamiseks funktsionaalne ja esinduslik, kas rahaline ressurss on edukaks välispoliitika elluviimiseks piisav, millistest komponentidest see koosneb ning kuidas riigieelarve aruteludes kitsaskohad välja tuua, et need oleks võimalik likvideerida.

Analüüsi tulemusel peaks saama vastata küsimusele, kas kõik olemasolevad esindused on vajalikud Eesti välispoliitiliste huvide teostamiseks ning kas kõikides rahvusvahelistes organisatsioonides on praegusel tasemel kohalolek piisav ja vajalik. Analüüs peaks samuti näitama, kas ressursi piiratusest tulenevalt on võimalik ja vajalik otsustada ühe või teise saatkonna või rahvusvahelises organisatsioonis esindatus sulgeda või koosseisu vähendada. Vabanenud ressurss

### *Tuleks kaardistada kriteeriumid, miks ja kuhu saatkondi on vaja luua või millisel alusel olemasolevaid sulgeda*

oleks võimalik suunata olemasolevate esinduste tugevdamisse ja vajadusel uute rajamisse. Tuleks kaardistada kriteeriumid, miks ja kuhu saatkondi on vaja luua või millisel alusel olemasolevaid sulgeda. Uute välisesinduste (sealhulgas peakonsulaadid) avamine võiks olla selgelt seotud Eesti välismajanduslike huvidega.

Uuringu autorid ei soovita konkreetselt ühegi esinduse sulgemist, sest iga Eesti esinduse olemasolu, eriti liitlaste ja partnerite juures, tugevdab riigi

<sup>29</sup> „Eesti Aasia-suunaline institutsionaalne võimekus avalikus sektoris“, november 2014. [https://www.riigikogu.ee/wpcontent/uploads/2014/11/8.-Uuringu-%C3%B5pparuanne\\_03.11.2014.pdf](https://www.riigikogu.ee/wpcontent/uploads/2014/11/8.-Uuringu-%C3%B5pparuanne_03.11.2014.pdf).



välispoliitiliste eesmärkide elluviimist, kuid samas ei tähenda see, et olemasolevate esinduste sulgemise arutelu peaks kindlasti välistama. Esinduste võrgustiku ülevaatamine on tava-pärane protsess. Näiteks Soomes on viimase 10 aastaga suletud 13 ja avatud 3 esindust, ka Taanis ja Leedus on samal perioodil esindusi suletud ja avatud.

### *Iga Eesti välisesindus peaks looma riigile mõõdetavat julgeoleku- ja/või majanduspoliitilist lisandväärtust*

Riigi esindus ja lipp välisriigis või rahvusvahelises organisatsioonis on olulised, kuid piiratud ressursiga väikeriigina peame põhjalikult hindama, miks me mingis riigis esindatud oleme, kuidas aitab see kaasa püstitatud välispoliitiliste huvide esindamisele ja eesmärkide saavutamisele ning kas see on ühiskonnale rahaliselt vastuvõetav. Iga Eesti välisesindus peaks looma riigile mõõdetavat julgeoleku- ja/või majanduspoliitilist lisandväärtust. Uute esinduste rajamisel tuleb lähtuda pikaajalisest (vähemalt 10 aasta perspektiivis) suhete arendamisest vastavas asukohariigis. Esinduste rajamise vajaduste hindamise aruteludes ja otsustes võiks lisaks Välisministeeriumile ja valitsusele olla suurem Riigikogu kaasatus, mis tagaks ka laiemal poliitilisel ja rahalisel toetusel.

### *Esinduste võrgu suurendamine ei saa olla mõeldav ilma lisaressursi eraldamiseta, kuivõrd laienemine olemasolevate vahendite arvelt nõrgestaks Eesti diplomaatilist võimekust*

Mitmed intervjuueeritavad tõid välja, et globaliseerivas maailmas peaks Eestil pikemas perspektiivis olema lisaks praegustele esindustele saatkond Sahara-taguses Aafrikas, Lõuna-Ameerikas ning Kagu-Aasias, kuid see ei ole lähema 10 aasta jooksul tõenäoliselt teostatav. 2018. aastal otsustas Vabariigi Valitsus välisministri ettepanekul taasavada suursaatkonna Budapestis ning 2019. aastal avada esinduse Araabia Ühendemiraatides ja konsulaadi Ameerika Ühendriikide

läänerrannikul.<sup>30</sup> Selleks eraldati Välisministeeriumile rahalised vahendid (kokku 1,8 miljonit eurot) ning oluline on märkida, et esinduste võrgu suurendamine ei saa olla mõeldav ilma lisaressursi eraldamiseta, kuivõrd laienemine olemasolevate vahendite arvelt nõrgestaks Eesti diplomaatilist võimekust.

Iga saatkond või esindus on riigi viisikaart ning peab olema esinduslik ja väärikas, et tagada riigi nähtavus ja tõsiseltvõetavus seatud eesmärkide saavutamiseks, kaasa aidata eduka kuvandi tugevdamisele, ning seetõttu on korralik esinduspind diplomaatias oluline. Sõltuvalt asukohariigist ja selle prioriteet-susest riigi huvide esindamisel tuleks vastavalt investeerida kas olemasoleva omandi säilitamisse ja uuendamisse, uute esinduspindade ostmisse või rentimisse.

Samuti on oluline tagada esindustele suuremad esinduskulud, sest korralik ja väärikas esinduspind ei anna suurt lisaväärtust, kui nendel pindadel ei saa rahalise nappuse tõttu diplomaatilist tegevust edendada. Enamuse esinduste esinduskulud on väikesed (5 000–20 000 eurot aastas) ja ei võimalda diplomaatilisi üritusi vajalikus mahus korraldada.

Linnade koefitsiendid, mis väljendavad välisesinduste asukoha(riigi) elukallidust ja mille alusel välisteestujate tasustamist kategoriseeritakse, tuleb VäTS-ist tulenevalt iga kvartal üle vaadata, et maandada elukalliduse muutustest ja euroala väliste valuutade kõikumisest tulenevad riskid töötajate sissetulekus.<sup>31</sup> Välisministeerium ei ole koefitsientide muutmist vähemalt kord kvartalis (isegi kui on toimunud nende formaalne ülevaatamine) järjekindlalt praktiseerinud ja see on tekitanud õigustatud pahameelt nendes pealinnades teenivates esindustes, kus valuutade kõikumised reaalselt sissetulekut vähendavad. Välisministeerium peaks koefitsientide kvartaalselt korrigeerima, kui elukallidus muutub (näiteks vähemalt 3% võrra) mis tahes välisesinduse asukohas. Välisesindusted tuleks vastavalt välispoliitiliste prioriteetide (julgeolek, majandus, konsulaar-teenus) esindamise olulisusele kategoriseerida.

<sup>30</sup> Sven Mikser: Eesti diplomaatia saab jõudu juurde, 24. aprill 2018. <https://vm.ee/et/uudised/eesti-diplomaatia-saab-jou-du-juurde>.

<sup>31</sup> VäTS § 63 lg 4.

Erinevad kategooriad peaksid olema vastavalt välisriigi olulisusele ning töö hulgale ja vastutusele erinevalt rahastatud nii palga kui ka esinduskulude osas. Samuti tuleks kõrgemalt tasutada lähetusi nn keerulistes asukohariikides,

### *Välisesindused tuleks vastavalt välispoliitiliste prioriteetide (julgeolek, majandus, konsulaar-teenus) esindamise olulisusele kategoriseerida*

kus turvalisus- ja olmetingimused on rasked ja nõuavad lisamotivatsiooni töötamiseks, mida ka mõnes esinduses rakendatakse.

Miinimumvajadus Eesti esinduses efektiivse töö tegemiseks peaks olema vähemalt kaks diplomaati ja kaks administratiivset töötajat.

### *Miinimumvajadus Eesti esinduses efektiivse töö tegemiseks peaks olema vähemalt kaks diplomaati ja kaks administratiivset töötajat*

Sellele nõudele mittevastavuse korral (Eestil on vähemalt 8 sellist esindust) pole ratsionaalne esindust rajada või jätkusuutlikult pidada, sest ei saa ka eeldada, et see täidaks seatud välispoliitilisi eesmärgi. Oleks vajalik luua mõõdetav esinduste hindamise süsteem esinduse rajamisel, mehitamisel, ülalpidamisel ja esinduskulude rahastamisel.

Uuringu autorite arvates võiks välisesindused jagada kategooriatesse, mis peegeldavad nende olulisust Eesti välispoliitiliste huvide edendamises ning määravad nende inimvara ja materiaalseid ressursse. Seda tehakse paljudes riikides. Näiteks Soome välisesindused on jagatud olulisuse järgi viide kategooriasse. Esimese kategooria välisesindus on alaline esindus Euroopa Liidu juures, mis on kaugelt kõige suurem. Teises kategoorias on strateegiliselt olulised esindused – Washingtoni, Moskva, New Yorgi (ÜRO), Stockholmi, Berliini ja Pekingi kõrval ka Soome suursaatkond Tallinnas. Kolmandasse kategooriasse jäävad suursaatkonnad või alalised esindused Londonis, Pariisis, Brasílias, New Delhis, Brüsselis (NATO), Genfis (ÜRO/WTO) ja Tokyos. Neljandas kategoorias on Ankara, Beirut, Damaskus, Haag, Kabul, Kairo, Kiiev, Kopenhaagen, Madrid, México, Nairobi, Oslo, Pariis (OECD), Peterburi (peakonsu-

laat), Pretoria, Riia, Rooma, Tel Aviv, Varssavi, Viin ja Vilnius. Kõik ülejäänud välisesindused (kokku 48, sealhulgas NATO/EL liikmesriikides – Ateenas, Brüsselis, Budapestis, Bukarestis, Dublinis, Lissabonis, New Yorgis (peakonsulaat), Nikosias, Ottawas, Prahas, Reykjavíkis ja Sofias) on viiendas kategoorias.

Eesti esindused võiks olla jagatud näiteks nelja kategooriasse, alljärgnevalt:

- Esimene kategooria – strateegiliselt olulised esindused, kus töötab 10 või enam teenistajat (näiteks Washington, Berliin, Pariis, London, Moskva, Helsingi, Euroopa Liit, NATO, ÜRO).
- Teine kategooria – keskmise suurusega saatkonnad ja alalised esindused rahvusvahelistes organisatsioonides, kus töötab 5–10 välisteenistajat, kuid mis on 1. kategooriast madalama tähtsusega (näiteks Peking, Rooma, Stockholm, Riia, Vilnius, Varssavi, Kopenhaagen).
- Kolmas kategooria – väikesed välisesindused Euroopas ja välismajanduskesksed esindused lisaks eelpool toodutele, kus töötab 3–5 välisteenistajat (näiteks Madrid, Oslo, New Delhi, Astana, Euroopa Nõukogu, OSCE, OECD).
- Neljas kategooria – miinimumnõuetele vastavad esindused.

Eesti on edukalt kasutanud võimalusi kahepoolselt Euroopa Liidu partnerriigi esinduse juurde diplomaate lähetada (näiteks Eesti diplomaat Soome suursaatkonnas Canberras) ning pakkunud ka ise teistele riikidele sellist võimalust pealinnades, kus Eestil on esindus (Soome diplomaat Eesti suursaatkonnas Tbilisis ja Islandi diplomaat Eesti suursaatkonnas Pekingis). Võiks mõelda ka ühiste uute saatkondade rajamisele koos Balti või Põhjala riikidega. Hea näide sellisest mõistlikust ja efektiivsest ühise asukoha ja ruumide jagamisest on Põhjamaade ühine saatkond Berliinis.

Samuti oleks võimalik kasutada Euroopa Liidu välisteenistuse (EEAS) pakutavaid võimalusi logistilise toetuse tagamiseks, mida senini ei ole erinevatel põhjustel tehtud, ning konsulaarvallas saaks ja peaks rohkem kasutama Euroopa Liidu liikmesriikide saatkondi konsulaarabi lepingute kaudu. Soome on püüdnud EEAS-i pakutavaid võimalusi kasutada. Eduka näitena Soome välisteenistuse ja EEAS-i vahel toodi esile teenistuste

koostöö Vietnami, samas kui koostöö Colombias toodi esile negatiivsena, milles mängisid oma rolli subjektiivsed põhjused. Soome Välisministeeriumi diplomaadid arvasid, et EEAS võiks tagasi pöörduda selle loomise ühe algse eesmärgi juurde, mis tundub kippuvat ununema – võimaldama väikestele ja keskmistele Euroopa Liidu liikmesriikidele kasutada Euroopa Liidu esinduste logistilist abi riikides, kus neil puuduvad välisesindused. Eesti võiks aktiivselt toetada antud seisukohta.

**Aukonsulid.** Lisaks Eesti Vabariigi diplomaatilistele esindustele esindavad Eesti huve maailmas ka Eesti Vabariigi aukonsulid. Välisministeeriumi andmetel on Eestil kokku 200 aukonsulit, kes on oma konsulaarpiirkonnas ametisse määratud oluliselt pikemaks ajaks kui iga 3–4 aasta tagant roteeruvad diplomaadid. Aukonsulite nimetamisel on lähtutud eeskätt sihtriigis paikneva eestlaste kogukonna arvukusest, majandussuhete perspektiividest ja sellest, kui populaarne reisisihtkoht see eestlaste jaoks on.<sup>32</sup> Aukonsulid tegutsevad kindlas konsulaarpiirkonnas, mille määrab asukohariigi nõusolekul Eesti Vabariigi välisminister, ning nende pädevus tuleneb konsulaarseadusest. Aukonsul ei saa oma ülesannete täitmise eest Eesti riigilt töötasu.

Ehkki aukonsulite põhiülesanne on konsulaarteenuste ja -abi osutamist välismaal hättasattuile ja Eesti laiem tutvustamine, on aukonsuli üks olulisemaid ülesandeid ettevõtete abistamine, kes uuele turule soovivad siseneda, äritegevust alustada ja selleks sobivaid kohalikke partnereid leida.

Kuigi eeldatakse, et aukonsulid on reeglina asukohariigis ühiskondlikult kõrgel positsioonil luugupeetud inimesed, kes on hästi kursis Eesti oludega ning soovivad oma teadmiste ja oskustega edendada Eesti ja asukohariigi vahelisi suhteid äri, kultuuri ja teistes valdkondades, on nende tegevusaktiivsus väga erinev. Kahjuks ei ole paljudest aukonsulitest midagi kuulda, nad ei ole nähtavad ja me ei tea täna paljude puhul, miks keegi on kunagi kuhugi ametisse nimetatud.

Aukonsulite tegevus on välisteenistuse tugevdamise oluline element, seetõttu ei ole mõistlik tegevusmandaadi pikendamist jätkata juhul,

kui me ei näe riigile neist erilist kasu. Meie eesmärk peaks olema Eestit esindavate aukonsulite sisulist, eelkõige majanduspoliitilist tegevust parandada. Seetõttu on soovitatav kogu aukonsulite nimetamise, esindamise hindamise ja tegevusmandaadi pikendamise senine praktika üle vaadata või vähemalt tekitada arutelu senise praktika pädevusest.

*Aktiivsete aukonsulite olemasolu on eriti tähtis nendes kohtades, kus Eesti soovib oma välismajanduslikku tegevust tõhustada*

Aktiivsete aukonsulite olemasolu on eriti tähtis nendes kohtades, kus Eesti soovib oma välismajanduslikku tegevust tõhustada. Silmapaistvatele aukonsulitele võiks pakkuda materiaalselt lisamotivatsiooni sõltuvalt nende välismajandusliku tegevuse edukusest.

### 3.3. PERSONAL JA ROTATSIOON

2018 aasta 1. aprilli seisuga töötas Välisministeeriumis 581 töötajat (lisaks 11 tsiviilmissioonidel osalevat eksperti). 258 inimest töötab peamajas ning välisesindustes 164 diplomaati, 54 lähetatud mittediplomaati ja 105 kohapealt palgatud inimest. 2008. aastal töötas Välisministeeriumi peamajas 50 teenistujat rohkem kui täna ning haldusteenistujaid välisesindustes oli samuti 50 võrra rohkem. Töötajate arv välisteenistuses on vähenenud (u 5% võrra võrreldes 2016. aastaga, kui Välisministeeriumis oli 612 töötajat), kuid iga välisteenistuja (diplomaadi või haldusteenistuja) maksab täna 10% rohkem kui 5 aastat tagasi.<sup>33</sup>

Välisteenistujate koosseis on piiratud ja see võib mõjutada välisteenistuse arengut ja diplomaatilist tegevust. Välisministeerium peab teenima kõikide huve, kuid ei saa olla ainuke valitsusasutus, mis tegeleb kõikide teemadega riigi huvide esindamisel väljaspool Eestit. Lisaks olemasolevatele professionaalsetele karjääridiplomaatidele peaks olema riigi huvides leida ja kaasata välisteenistusse parimad oma ala spetsialistid ka väljastpoolt Välisministeeriumi. Kuigi ATS<sup>34</sup> § 33, mis käsitleb ametniku tähtjalist üleviimist,

<sup>32</sup> Vt <https://vm.ee/et/aukonsulid-0>.

<sup>33</sup> Informatsiooni esitanud Välisministeeriumi haldusala ase-kantsler.

<sup>34</sup> Vt RT I 28.12.2017, 48; <https://www.riigiteataja.ee/akt/ATS>.

võimaldab mujalt värvata spetsialiste Välisministeeriumi teenistusse, täidetakse VäTS-ist<sup>35</sup> tulenevalt enamasti teenistuskohati Välisministeeriumi-siseste konkurssidega. Näiteks 2017. aastal täideti 158 teenistuskoha Välisministeeriumi-sisese konkursiga, kuid samal ajal avaliku konkursiga üksnes 23 kohta.<sup>36</sup>

*On üldteada tõsisasi, et Välisministeeriumi palgad on madalaimad ministeeriumide võrdluses, mistõttu on vaja paindlikumat palgapoliitikat rakendada*

On üldteada tõsisasi, et Välisministeeriumi palgad on madalaimad ministeeriumide võrdluses,<sup>37</sup> mistõttu on vaja paindlikumat palgapoliitikat rakendada. Välisministeeriumi palgasüsteem on keeruline ning vajab parandamist ja selgust. Hetkel on kasutusel kaks erinevat palgasüsteemi, mida rakendatakse kahe erineva seaduse alusel – peamajas ja välislahetuses tasustatakse diplomaate VäTS-i ning ametnikke ja tugiteenuste pakkujaid ATS-i järgi.

Valitsus on teinud Välisministeeriumile ülesandeks teiste ministeeriumitega koostöös ajakohastada välisteenistust ning eriseadust maksimaalselt ühtlustada ATS-iga. Eesmärgiks peaks olema palkade konkurentsivõimelisemaks muutmine ja rotatsiooni põhimõtete ajakohastamine. VäTS-i muutmise kaudu tuleks palgasüsteem muuta ATS-ile vastavaks, mis kaotaks erisused, kuid säilitaks välisteenistuse karjäärist tuleneva teenistusastme lisatasu, mis väärtustaks karjääridiplomaatia jätkumist.

Välisteenistuses peaks ideaalis kasutama parimaid spetsialiste ning neid peab saama piisavalt motiveerida. Tuleks viia sisse ministeeriumide vaheline rotatsioon, mis võiks olla avatud Kaitseministeeriumi, Majandus- ja

Kommunikatsiooniministeeriumi, Riigikantselei, EAS-i, RIA jt ametkondade spetsialistidele. Rotatsioonis võiks osaleda ka Riigikogu väliskomisjoni ja ELAK-i ametnikud. Nimetatud ministeeriumite ja nende allasutuste välissuhtluse osakonnad võiksid välisteenistuse tugevdamise eesmärgil olla kutsutud Välisministeeriumi konkurssidele, et asutuste vahelist rotatsiooni julgustada.

Välisministeeriumi spetsialistid peaksid samas rohkem roteerima teiste ministeeriumide ja allasutuste välissuhtlemise ehk rahvusvahelise koostöö osakondadesse. Selleks võiks luua ministeeriumite ülesed spetsialistide kogud, keda saab

vajadusel roteerida nii Eestis kui ka välisesindustes, kus võiks koondada spetsialiste, keda saaks vajadusel kutsuda professionaalidena äridelegatsioonidesse, läbirääkimistele jne.

*Võiks luua ministeeriumite ülesed spetsialistide kogud, keda saab vajadusel roteerida nii Eestis kui ka välisesindustes*

Välisministeeriumi konkursside ja välisteenistuse avamiseks teistele ametiasutustele tuleks kehtestada kvalifikatsiooninõuded (teatud aeg riigiteenistuses, riigisaladusele ligipääsu õigus, vähemalt kahe võõrkeele oskus, magistrakraad, Välisministeeriumi koolituse läbimine jmt) ja roteerumise tingimused ning seejärel Välisministeeriumi-sisised konkursid avada. Välisteenistus ei pea tingimata algama Tallinnas, võib alata ka välisesindustes kui konkurss edukalt läbida.

*Välisministeeriumi konkursside ja välisteenistuse avamiseks teistele ametiasutustele tuleks kehtestada kvalifikatsiooninõuded ja roteerumise tingimused ning seejärel Välisministeeriumi-sisised konkursid avada*

<sup>35</sup> Vt RT I 24.05.2017, 7; <https://www.riigiteataja.ee/akt/128062016015?leiaKehtiv>.

<sup>36</sup> Välisministeeriumi personaliosakonna andmetel roteerus Välisministeeriumist 2017. aastal mujale 6 teenistujat ja Välisministeerium värbas 1 spetsialisti, kokku on välja roteerunud 17 ning sisse 4 teenistujat.

<sup>37</sup> „Suur ülevaade riigi rahakotist: kõrgeimat palka maksab Sotsiaalministeerium“, Grete Palmiste ERR, 29.09.2017. <https://www.err.ee/633248/suur-ulevaade-riigi-rahakotist-korkeimat-palka-maksab-sotsiaalministeerium>.

Eesti välisteenistuse avamine avalikule teenistusele on õigustatud, sest süsteemi suletus pärsib selle arengut ning vaja on edasiviivat konkurentsi. Ühtlasi tuleb välistada välisteenistuse poliitiseerimine tulevikus Teisalt on oluline jätkuvalt rakendada karjääri planeerimise reegleid ja põhimõtteid, et diplomaatide karjäär oleks tagatud karjääridiplomaatia põhimõtetest lähtuvalt. See

jääb välissuhtlemisel, kus olulised on pikaajaline kogemus ja asjatundlikkus, oluliseks aspektiks.

## *Tuleb välistada välisteenistuse politiseerimine tulevikus*

Eesti esindused on valdavalt väikesed, mistõttu nendes töötavate diplomaatide ja tugipersonali kvaliteet on eriti oluline, kuna rahaline ressurss jääb ka tulevikus piiratuks ja üldine suund on kohapealt palgatute arvu suurendamine. Näiteks Taani välisteenistuses teenib 817 diplomaati Välisministeeriumis ja 350 diplomaati esindustes, samas kui 1150 on kohapealt palgatud. Soomes on kaks kolmandikku välisesinduste teenistujatest kohapealt palgatud. Võiks kaaluda asukohariigis kohapealt palgatud spetsialistide suuremat kaasamist Eesti esindamisel. Hetkel on iga neljas Eesti välisteenistuses töötav teenistuja kohapealt palgatud ja personali planeerimises liigutakse iga kolmanda kohapealt palgatu suunas. Esmapilgul võib selline suundumus tunduda atraktiivne ja pakkuda personaliprobleemidele leevendust.

## *Võiks kaaluda asukohariigis kohapealt palgatud spetsialistide suuremat kaasamist Eesti esindamisel*

Samas tuleb arvestada, et vajalikke spetsialiste ei suuda Välisministeerium personalikulude eelarve vahenditest jätkusuutlikult kinni maksta ning kohapealt palgatud spetsialistidel enamasti puuduvad diplomaatiakogemused ning vajalik laiem välispoliitiline ekspertis ja otsene side Välisministeeriumiga. Samuti ei ole võimalik kohapealt palgatutele tagada ligipääsu esinduste turvaalale, juhul kui neil puudub riigisaladuse luba.

Karjääri planeerimises ja motivatsiooni arendamisel on oluline rahvusvaheliste kohtadele kandideerimine. Eesti ei ole suures plaanis

## *Riik peaks jõulisemalt rahvusvaheliste kohtadele kandideerivaid spetsialiste toetama*

olnud eriti edukas ja on mõtlemise koht, kas ja kuidas seda muuta. Riik peaks jõulisemalt rahvusvaheliste kohtadele kandideerivaid spetsialiste toetama, nagu enamus konkurentidest

teevad, ning võiks mõelda välja süsteemi, kuidas riik sellise laiapindse toetuse tagab.

Muutuvas maailmas eeldavad suhted liitlaste ja partneritega, aga ka konkurentide ja vastastega tugevat, kompetentset ja motiveeritud Eesti välisteenistust.

Eesti esinduste võrgustiku, inimvara ja personalipoliitika tugevdamine tagab eduka välisteenistuse. Eesti edu ja jätkusuutlikus rahvusvahelistes suhetes sõltub samuti olulisel määral meie välisteenistusele eraldatavatest rahalistest ressurssidest. Tuleb kriitilise pilguga hinnata, kas kulutused välisteenistuse tugevdamiseks keskpikas ajaraamis (5–10 aastat) on piisavad. Välisteenistus ei tohiks kannatada kokkuhoiu ja riigieelarveliste kauplemiste tõttu. Tuleks saavutada erakondade ülene kokkulepe välisteenistuse stabiilseks rahastamiseks. Samuti on oluline välisteenistuse rotatsioonisüsteemi tekitamine selleks, et tagada parimate spetsialistide kaasamine välisteenistusse.

## SOOVITUSED

- Eesti välispoliitiliste huvide ja pikaajaliste eesmärkide sõnastamiseks alustada laiapindset arutelu, kuhu on kaasatud Riigikogus esindatud erakonnad, pädevad ministeeriumid ja sihtasutused, Vabariigi President, mõttekojad, akadeemilised organisatsioonid ning erasektor.
- Riigikogu võiks vastu võtta laiapindse arutelu põhjal koostatud dokumendi „Eesti Vabariigi välispoliitika alused”, mille valmistavad ette Välisministeerium, Kaitseministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ja Rahandusministeerium. Aluste dokument võiks keskenduda julgeolekule, välismajandusele ning Eesti kodanike kaitsele välisriikides (konsulaarvaldkonnale), nagu ka Euroopa Liidu poliitikale (iseäranis Eesti erihuvidele), mis on riigi välispoliitika tugisambad.
- Julgeolekupoliitika on ja jääb Eesti välispoliitika raskuskeskmeks, kuid välismajandus peab tõusma lähiaastatel välisteenistuse jaoks samavõrd oluliseks prioriteediks. Riik saab ja peab toetama erasektorit, panustades koos erasektoriga üha enam teadus- ja arendustegevusse,

edendama eelkõige Eesti toodangu ekspordi ning meelitama võimalikult kõrge lisandväärtusega välismaiseid otseinvesteeringuid.

- Peale 2019. aasta Riigikogu valimisi moodustatav valitsuskoalitsioon võiks vastu võtta – lisaks koalitsioonilepingu välispoliitika osale – Vabariigi Valitsuse välispoliitilise tegevuskava, mida uuendatakse iga kahe aasta tagant. Tegevuskava võiks välja tuua prioriteetsed ning mõõdetavad lähiaja (kuni 5 aasta perspektiivis) välispoliitilised eesmärgid igas riigile elulise tähtsusega valdkonnas.
- Vabariigi Valitsus võiks kinnitada „Äridiplomaatia strateegia”, mis määrab välisteenistusele tervikuna kindlad ülesanded, kuid samas paneb aluse ühtsele ja eesmärgistatud tegevusele ning põhjendab inimvara ja rahaliste ressursside (lisamise) vajadust välismajandustegevuses.
- Võiks korraldada regulaarselt kõrgemaid välispoliitika kursuseid, sealhulgas Riigikogu liikmetele, kui selle vastu on huvi ning eraldatakse vajalikud lisaressursid.
- Vabariigi Valitsuse koosseisus võiks olla välismajandusminister (või väliskaubandusminister), kelle alluvusse koondatakse kõik selle valdkonna struktuurid ja spetsialistid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumist ja selle haldusalast (sealhulgas EAS-ist), Välisministeriumist ja muudest valitsusasutustest.
- Välismajandusministri alluvad (majandus-, kaubandus- jm spetsialistid) võiksid olla välisteenistuse liikmed. Välisteenistuse välismajanduse valdkonnas võiksid tegutseda valdavalt kogenud majandustaustaga spetsialistid.
- Välismajandusekspertide hulk välisteenistuses peaks oluliselt kasvama ja nende geograafiline paigutamine vastama selgelt mõtestatud vajadustele ja kavadele, näiteks riikides, millega Eestil on suur kaubavahtuse puudujääk, kuid on häid ekspordivõimalusi, või uutel turgudel, kuhu on võimalik edukalt siseneda.
- Välismajandusministri alluvuses võiksid eksperdid tegutseda meeskondadena (turuanalüüs, projektijuhtimine, turundus, müügitegevus) ekspordiprojektide ning vastavate turgude lõikes, nagu ka välisinvesteeringute meelitamisel.
- Välisteenistuse tegevuse rahastamine ei pea olema kindla SKP-protsendiga fikseeritud, kuid võiks olla stabiilne. Ministeriumi eelarve võiks püsida 0,35% tasemel riigi SKP-st ning lisarahastamine võiks toimuda VPAK-i ja selle rakendusprogrammide alusel.
- Välisteenistuse kommunikatsioon võiks paraneda, et paremini selgitada otsustajatele ja avalikkusele välispoliitilistest huvidest ja eesmärkidest lähtuva välisteenistuse rahastamise vajadust.
- Võiks põhjalikult hinnata kõikide Eesti välisesinduste ja välisesindajate vastavust riigi välispoliitilistele huvidele ja eesmärkidele (riigi või rahvusvahelise organisatsiooni olulisus, tegevuse rõhuasetus, sellest sõltuv esinduse mehitamine, sealhulgas kohapealt palgatud töötajad, eelarvelised ressursid jne).
- Välisesindused võiksid olla eristatud nende olulisuse ning sellest tulenevalt ressursside põhjal neljas kategoorias, mis diferentseeriks ka välislähetuses olevate välisteenistujate välislähetustasu.
- Uute välisesinduste avamise ning olemasolevate välisesinduste sulgemise kriteeriumid võiksid olla konkreetselt välja töötatud, et välistada Brasiilia suursaatkonna või Shanghai peakonsulaadi stsenaariumi.
- Eesti (pea)konsulaatide üheks peamiseks (kui mitte peamiseks) tegevusvaldkonnaks peaks olema välismajandustegevus ning peakonsulid võiksid olla tugeva majandustaustaga spetsialistid.<sup>38</sup>
- Eesti aukonsulite tegevust tuleb samuti põhjalikult hinnata, eriti välismajandustegevuse vaatenurgast. Välisteenistuse võiks panustada enam aktiivsetele ja efektiivsetele aukonsulitele ning riik võiks leida võimalusi neid aukonsuleid paremini motiveerida, et toetada Eesti välismajanduslikke huve ja eesmärke.
- Välisteenistuse palgatase tuleb muuta

<sup>38</sup> Eranditeks on Peakonsulaat Peterburis ja selle talitus Pihkvas, kus peamine tegevus on seotud viisade väljastamisega. Suhete muutumisel Venemaaga on oluline ka nende esinduste välismajanduslik tegevus.

konkurentsivõimeliseks võrreldes teiste ministereeriumitega, kuid samas ka paindlikuks ja arusaadavaks (VäTS muudatuste abil).

- Võiks luua ministereeriumite ülesed (näiteks julgeoleku- ja majandus-) spetsialistide kogu, keda saab vajadusel roteerida nii Eestis kui ka välisesindustes.
- Välisministeeriumi konkursside ja välisteeristuse avamiseks teistele ametiasutustele tuleks kehtestada kvalifikatsiooninõuded ja roteerumise tingimused ning seejärel Välisministeeriumi-sisesed konkursid avada, samas välistades välisteeristuse politiseerimist rangete kvalifikatsiooninõuete kehtestamisega.
- Välisesindustes kohapealt palgatute osakaalu suurendamise trend võiks jätkuda, kuigi iga välisesinduse puhul tuleks eraldi hinnata eeldatavat majanduslikku kasu/kahju ning muid eeliseid või riskifaktoreid.

## MÕNED OLULISED ASPEKTID UURINGUGA SEoses KÜLASTATUD RIIKIDE VÄLISTEENISTUSE ARENDAMISEST JA PROBLEEMIDEST

### SOOME<sup>39</sup>

Välisteeristuse tugevdamisele mõeldes tuleb arvestada, et diplomaatiline tegevus (sealhulgas äridiplomaatia) seisneb peamiselt avalikus või privaatses suhtlemises, mistõttu kvalifitseeritud personal on kõige olulisem vara. Hoogsalt arenev kõrgtehnoloogia toetab, kuid ei saa asendada diplomaatilist personali ja selle tegevust.

Põhjanaanabrid otsivad õiget tasakaalu ressursside ja tegevuste vahel, püüdes vabastada ressursse halduse valdkonnast, mida suunata diplomaatilisele ehk sisulisele tegevusele. Seejuures arvestatakse asjaoluga, et enamasti väikestest välisesindustest koosnev võrgustik (43-s esinduses 85-st on ainult üks või kaks Soome diplomaati) on riigi muude struktuuridega võrreldes keskmiselt<sup>40</sup> kulukam ja keerulisemalt hallatav (asukohariikide eripära, turvaline side ja esinduste füüsiline turvalisus, esindusruumid jne).

Soomes on juba üle kümne aasta rakendatud valitsuse tsentraliseeritud rahastamise süsteemi,<sup>41</sup> milles välisministeerium on osaline, kuid on saanud selgeks, et välisteeristuse puhul peaks olema võimalik teha ka iseseisvaid otsuseid (arvestades eelmises lõigus välja toodud aspektidega).

Kujuneb välja „kergete” välisesinduste rajamise või ümberkujundamise trend (välja arvatud suurtes riikides ja olulistes rahvusvahelistes organisatsioonides, kus see pole võimalik), millel on senisest vähem administratiivseid kohustusi, kuid märkimisväärselt suurem välistmajanduslik profiil (ekspordi edendamine ja välismaiste otseinvesteeringute meelitamine).

<sup>39</sup> Intervjuude ning Soome välisministeeriumi poolt autoritele paberikandjal antud info põhjal, näiteks brošüür „Memo. Finland's Representation Abroad: Means and Models” (2016) ja visioonipaber „Strategic Priorities of the Foreign Service” (2017).

<sup>40</sup> Arvestades personali suurust.

<sup>41</sup> Soome valitsuse rahanduse ja inimressursside jagatud teenuste keskus.

Iga välisesinduse avamise või reorganiseerimise puhul kaalutakse kõigepealt võimalust seda teha koostöös Põhjamaadega, teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega või Euroopa Liidu delegatsiooniga/esindusega vastavas asukohariigis. „Laptop“-esindused (ühe diplomaadiga) on reeglina ajutised ja väga piiratud eesmärgiga, kuid teatud Euroopa riikides on see rakendatav ka pikaajaliselt. Standardse välisesinduse tuleviku norm saab olema kaks diplomaati ja üks Soomest lähetatud tehniline/administratiivtöötaja, millele lisanduvad vajadusel kohapealt palgatud töötajad.

Kohapealt palgatud äritaustaga majandusnõunikel võib olla väga suur potentsiaal, mida tuleb proovida. Äridiplomaatias tuleb palju aktiivselt ära kasutada võimekaid aukonsuleid, keda peab sobival viisil motiveerima. Suursaadikute asukohariigi kõrvalakrediteeringute asemel soositakse – kus on võimalik – Helsingis resideerivaid ning vastavaid riike külastavaid suursaadikuid.

## TAANI

2016. aasta välispoliitika raport (suursaadik Peter Taksøe-Jenseni aruanne), mis koostati peaministri soovil ja tekitas sisulise debati välispoliitika teemadel, soovitas ka iga-aastast operatiivset ülevaadet välispoliitika prioriteetidest. 2017. aastal vastu võetud välis- ja julgeolekupoliitiline strateegia on valitsuse poliitikat ja kõiki ministeeriume hõlmav dokument. See seadis viis prioriteetset tegevusvaldkonda: regionaalne julgeolek (sh Taani sõjaline panus EFPs), Arktika, migratsioon, globaliseerumine ja infotehnoloogiline areng ning Euroopa Liit (Brexit). Enne strateegia vastuvõtmist toimus sellekohane debatt parlamendis, mis kaasas kõik erakonnad. Taani välisestusmuudeti mõned aastad tagasi.

Taanis korraldati jaanuaris 2017 riigi välisestuse tuleviku arutamisele pühendatud konverents, kuhu kutsuti esinema ka välisriikide eksperdid. Eesti võiks järgida Taani eeskujuga, õppides teiste riikide (kellega me püüame enast samastada) edusammudest ja vigadest ning kaaludes uuenduslikke ideid, isegi kui need pole veel praktikas piisavalt kaua rakendatud.

Kaubandusnõukogu (Trade Council), Investeeri Taani (Invest in Denmark) ja välismajanduspoliitika tervikuna on Välisministeeriumi allu-

ses. Saatkonnad esitavad mõõdetavad kavad, mida äridiplomaatias soovitakse saavutada. Saatkondade äridiplomaadid teenindavad ettevõtteid konkreetse hinnakirja alusel – 150 eurot tunnis on kokkulepitud tariif ettevõtete huvide esindamise eest.

Taanil on Ameerika Ühendriikide läänerannikul (Silicon Valley's), aga ka Hiinas eraldi tehnoloogia suursaadik ja Kopenhaagenis on innovatsiooni keskus, mida juhib välisministeerium – idee on edendada Taani IT-sektorit välisriikides välisestuse kaudu. Selleks on tööl neli töötajat: kaks diplomaati ning üks majandusministeeriumi ja üks haridusministeeriumi innovatsiooni spetsialist. Pekingi saatkonnas tegeleb selle valdkonnaga lisaks suursaadikule kaks eksperti.

Välismajanduspoliitika on välispoliitika olulisim suund. Taanil on ka majandusdiplomaatia strateegia, mis aitas riigil edukalt majandushuve edendada majanduskriisi ajal ja järel. Arengukoostöö ja humanitaarabi on välispoliitika oluline aspekt, kuhu kulutatakse 0,7% SKT-st.

Taani välisestuse ametikohad täidetakse majasiseste ja avalike konkurssidega. Kokku töötab välisministeeriumi peamajas 817 teenistajat ning välisesindustes on 350 lähetatut ja 1150 kohapealt palgatud töötajat. Välisestuses töötab erinevates esindustes üle maailma 40 spetsialisti, kes on tööle võetud avaliku konkursi korras. Suurimad probleemid on juriidiliste, välismajanduspoliitika ja IT-sektori spetsialistide leidmisega. Enne esindusse lähetamist toimub spetsialistidele kolmekuuline intensiivne ettevalmistus välisministeeriumis. Raha spetsialistide kuludeks tuleb grantide kaudu ja ei ole Välisministeeriumi eelarve osa. Välisestusest näiteks erasektorisse lahkunutel on võimalus teenistusse hiljem tagasi pöörduda.

Taani on sulgenud saatkondi ja muid esindusi, kuid see on valitsuse tasemel poliitiline otsus. Välisestuse kompensatsiooni paketti Euroopas ja Põhja-Ameerikas vähendatakse ja rohkem panustatakse „rasketesse“ esindustesse, kus elukeskkond ja julgeoleku aspektid ei meelita diplomaate teenima. Kuna ressursid vähenevad, siis on keeruline välisestust tugevdada. Taani kasutab regionaalseid saatkondi haldus- ja konsulaarküsimuste lahendamisel.



Näiteks Tallinna saatkond teenindab haldusküsimustes 12 regioonis asuvat saatkonda.

## LEEDU

Leedu parlament (Seimas) võttis vastu resolutsiooni,<sup>42</sup> milles tuuakse välja konkreetset kohustust tõsta riigi kaitse-eelarve 2% tasemele SKP-st ja lõpetada ühinemisläbirääkimised OECD-ga ning üldises plaanis vajadust tõhustada koostööd liitlastega, paremini kaasata Leedu kodanikke ja kaitsta nende õigusi välisriikides. Leedu Välisministeeriumi interneti kodulehel leiab lisaks Seimase resolutsioonile üksnes välisministrite kõnesid ja välisteenistuse seaduse, kui välispoliitikat kujundavad võtmetähtsusega dokumendid,<sup>43</sup> mis saab vaevalt olla Eestile eeskujuks.

Leedu välismajanduse valdkonnas tegutsevad<sup>44</sup> Enterprise Lithuania (ärisidemete ja ekspordi edendamine), Invest Lithuania (välismaiste otseinvesteeringute meelitamine), MITA (Teaduse, innovatsiooni ja tehnoloogia sihtasutus) ja Riiklik Turismiamet, mis alluvad Majandusministeeriumile. Leedu välismajanduslik tegevus meenutab paljuski Eesti struktuuride ja eesmärkide killustatust, kuid lõunanaaber on siiski meiega võrreldes asunud kiiresti kasvama majandusspetsialistide (sealhulgas Välisministeeriumis) ja sihtkohtade arvu, mis loob välisteenistusele tervikuna uue dimensiooni (lisaks julgeoleku- ja kaitsevaldkonnale, mis on ametlikult välispoliitika raskuskese<sup>45</sup>).

Leedu välisteenistuses on kokku 940 teenistajat (peamaja, esindused, kohapealt palgatud), pooled on diplomaadid ja 45% töötab Vilniuses, 55% esindustes, mida on kokku 60. Sellel aastal sulgetakse saatkond Šveitsis ja avatakse uus saatkond Horvaatias. Samuti sulleti saatkond Lissabonis pärast Portugali otsust saatkond Vilniuses sulgeda. Lähtutakse põhimõttest, et igas esinduses on vähemalt 2 diplomaati ja 2 administratiivset teenistajat. „Raskesse” esindustesse roteerimisel saab minister

teha suunatud pakkumise, ühe korra võib keelduda, teisel keeldumisel peab välisteenistusest lahkuma. Samuti saab minister oma määrusega tõsta „raskete” esinduste välisteenistustasu koefitsienti kuni 10%.

Leedu välisministeeriumis on eraldi aukonsultite tegevuse suunamisega tegelev suursaadiku tiitliga diplomaat, kelle ülesanne on aukonsultite tegevuse ja eesmärkide formuleerimine, suuniste jagamine ja nende töö hindamine. Kokku on Leedul 220 aukonsulit, umbes pooled on riikides, kus Leedul ei ole esindusi. Riikides, kus on esindused, on nende ülesandeks aukonsultite tegevust suunata ja juhiseid anda. Aukonsulitel puudub tegevusjuhised (*code of conduct*), kuid seda peetakse välisministeeriumis vajalikuks.

<sup>42</sup> „Leedu Vabariigi Seimase resolutsioon välispoliitika suundadest” (2016). Vt: <http://urm.lt/default/en/foreign-policy/key-foreign-policy-documents/resolution-of-the-seimas-of-the-republic-of-lithuania-on-directions-in-foreign-policy-may-1-2004>.

<sup>43</sup> Vt: <https://www.urm.lt/default/en/foreign-policy>

<sup>44</sup> Vt: <http://urm.lt/default/en/economic-diplomacy/trade-and-economic-relations/export-investments-and-tourism-promotion>

<sup>45</sup> Vt: <https://www.lrp.lt/en/press-centre/press-releases/lithuanias-foreign-policy-focus-on-national-security/30368>

## INTERVJUEERITUD ISIKUTE NIMEKIRI

### EESTI

Riigikogu liikmed : **Hannes Hanso, Mart Helme, Andres Herkel, Oudekki Loone, Marko Mihkelson, Mart Nutt, Keit Pentus-Rosimannus, Taavi Rõivas** ja **Anne Sulling**

Peaministri büroo: **Mariin Ratnik** (välisnõunik)

Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat: **Klen Jäärats** (EL asjade direktor)

Välisministeerium: **Rainer Saks** (kantsler), **Annely Kolk** (juriidiliste ja konsulaarküsimuste ase-kantsler), **Kadri Maasik** (haldusküsimuste ase-kantsler), **Mati Maasikas** (Euroopa küsimuste ase-kantsler), **Väino Reinart** (välismajanduse ja arengukoostööküsimuste ase-kantsler), **Paul Teesalu** (poliitikaküsimuste ase-kantsler), **Rein Tammsaar** (poliitika planeerimise osakonna peadirektor), **Katrin Saarsalu-Layachi** (personaliosakonna peadirektor)

Kaitseministeerium: **Jonatan Vsevirov** (kantsler), **Liis Mure** (NATO ja Euroopa Liidu osakonna juha-taja), **Eve Vungo** (rahvusvahelise koostöö osakonna juhataja)

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium: **Viljar Lubj** (asekantsler)

### SOOME

Suursaatkond Tallinnas: **Kirsti Narinen** (suursaadik)

Välisministeerium: **Pirkko Hämmäläinen** (haldusala ase-kantsler), **Ari Rouhe** (haldusala peadirek-tor), **Risto Hakoila** (rahandusdirektor), **Okko-Pekka Salmimies** (eksporti edendamise vanem-nõunik), **Sari Rautio** (julgeolekupoliitika ja kriisiohjamise osakonna direktor), **Miia Rainne** (aren-guabi ase-kantsleri nõunik), **Virpi Kukkasniemi-Leino** (haldusala ase-kantsleri nõunik)

Parlament/Eduskunta: **Tiina Larvala** (väliskomisjoni nõunik)

### LEEDU

Presidendi kantselei: **Nerijus Aleksiejūnas** (presidendi välis- ja EL asjade vanemnõunik)

Välisministeerium: **Dalia Kreivienė** (välismajandusasjade osakonna asejuhataja), **Raimondas Ališauskas** (kaubanduspoliitika büroo juhataja), **Vytautas Pinkus** (personaliosakonna juhataja), **Domas Petrulis** (välisministri nõunik), **Violeta Motulaitė** (arengukoostöö osakonna juhataja), **Arūnas Jievaltas** (aukonsulitega tegelev suursaadik)

Majandusministeerium: **Gina Jaugielavičienė** (investeeringute ja ekspordiosakonna juhataja)

Rahvusvaheliste suhete ja poliitikauuringute instituut: **Margarita Šešelgytė** (teadusdirektor)

### TAANI

Välisministeerium: **Nikolaj Wædegaard** (Taani välisteenistuse tulevikule pühendatud konverent-si korraldaja, Taani välispoliitika tulevikusuundumustest ja väljakutsetest rääkiva Taksøe-Jenseni raporti kokkupanemises osaleja, hetkel tehnoloogia suursaadiku Kopenhaageni meeskonna juht), **Jakob Nielsen** (personaliosakonna asejuht), **Erik Brøgger Rasmussen** (rahandusosakonna pea-direktor).

Kopenhaageni Ülikool: professor **Martin Marcussen** (Taani välispoliitika ja välisteenistuse tuntud ekspert)

FOLLOW US ON:

 [FACEBOOK.COM/ICDS.TALLINN](https://www.facebook.com/ICDS.TALLINN)

 [TWITTER: @ICDS\\_TALLINN](https://twitter.com/ICDS_TALLINN)

 [LINKEDIN.COM/COMPANY/3257237](https://www.linkedin.com/company/3257237)

**INTERNATIONAL CENTRE FOR DEFENCE AND SECURITY**  
63/4 NARVA RD., 10152 TALLINN, ESTONIA  
INFO@ICDS.EE, WWW.DIPLOMAATIA.EE



ISSN 2228-2076