

**EESTI VÄLISPOLIITIKA INSTITUUT**

**UURING:  
EESTI VÄLISESINDUSTE VÕRGUSTIKU  
OLEVIK JA TULEVIK**

**November 2011**

## EESSÕNA

Uuringu raames usutles Eesti Välispoliitika Instituut 20 välisesinduste ja laiemalt välispoliitika kujundamisega lähedalt seotud isikut ning eksperti. Nende seas on välisministeeriumi diplomaate ja ametnikke, välisminister, teiste ministeeriumide ja ametkondade esindajaid, ELi struktuurides töötavaid eestlasi, väliseksperte jt. Osa intervjuudest leidis aset Brüsselis. Usutletute nimed on ära toodud uuringu lisan.

Vastavalt eelnevatele kokkulepetele usutletutega välditakse uuringukokkuvõttes konkreetsete seisukohavõttude ning arvamuste omistamist konkreetsetele isikutele. Selline otsus langetati juba uuringu algfaasis arvestusega, et anonüümsus tagab teema poliitilist tundlikkust arvestades usutlevate jaoks optimaalse keskkonna vabaks arvamuse avalduseks -- mis on *sine qua non* uuringu kvaliteedi tagamiseks. Käesolevas raportis on vastavalt tehtud kõik selleks, et viia omistatavusvõimalused miinimumini.

Koostajate üheks juhtivaks eesmärgiks oli mitte dubleerida välisministeeriumi poolt samaaegselt läbi viidud ja veidi varem avalikustatud uuringu sisu ega tulemusi. Seetõttu võtab käesolev aruanne teadlikult kontseptuaalsema suunitluse, püüdes heita laiemat valgust kogu teema taustale -- s h probleemidele, millega tegelemiseks puudub välisministeeriumil valdkondlik kompetents.

Käesolev uuring valmis Riigikogu väliskomisjoni tellimusel. Uurimisrühma kuulusid Ahto Lobjakas, Andres Kasekamp ja Erkki Bahovski.

## **SISUKORD**

LÜHIKOKKUVÕTE	4
SISSEJUHATUS	6
OLUKORRA ANALÜÜS	9
VALIKUTE HIERARHIA	
PRIORITEEDID I (Brüssel ja suured pealinnad)	14
PRIORITEEDID II (lähinaabrid)	17
PRIORITEEDID III (kaugemad liitlased)	19
PRIORITEEDID IV (ELi naabrus)	20
PRIORITEEDID V (globaalsed partnerid ja majandussuhted)	21
ÜLDISED JÄRELDUSED	23
USUTLETUTE NIMEKIRI	27

## LÜHIKOKKUVÕTE

Käesoleva uuringu eesmärk ei ole leiutada jalgratast, vaid pakkuda võimalusi selle paremini töölepanekuks ja jätkuvaks liikumiseks (mis on vajalik sõitja püstijäämiseks).

Eesti välispoliitilised prioriteedid ja nende kehastumine välisesinduste igapäevatöökaks ei ole pärast liitumist NATO ja Euroopa Liiduga revolutsiooniliselt muutunud. Eesti esmaseks eesmärgiks on endiselt tagada võimalik tihe koostöö ning hea läbisaamine riikide ning organisatsioonidega, kes esindavad samu väärtusi, mis meiegi -- üksikisiku õigustel ja vabadustel põhinevat õigusriiki, demokraatiat, avatud ühiskonda.

Aga sellest üksi ei piisa enam kui seitse aastat pärast euroatlantilise lõimumisprotsessi formaalset lõppu. Vaja on laiemat vaatenurka kui see, mida võimaldab lõimumisprisma. Seda prisma on vaja täiendada vähemalt kolme lisamõõtmega, "kolme K-ga." Nendeks on kaader, koordinatsioon ja kandepind, mis koos lisavad sügavust, sihiselgust ja haaret iseseisva riigi eneseteostusele.

Kaader tähistab vajadust harjuda inimressurssi -- diplomaate ja ametnikke -- nägema kui peamist, mis määrab pikas perspektiivis riigi välisesindatuse kvaliteedi. Koordinatsioon märgib vajadust tunnustada, et välispoliitikat tehakse juba ammu paljudes muudes ametkondades väljaspool välisministeeriumi. Ning lõpuks kandepind: vajadus laiendada järkjärgult Eesti välispoliitika ideedebaasi ühiskonnas erakondade, mõttekodade ning kõige laiemas mõttes üldsuse kaasamisega.

Kui Eestil on midagi järeldada üha ettenägematumaks muutuvast rahvusvahelisest olukorrast siis on see, et kindel toetuskind on meie enda tegemistes üha kallim vara. Eesti peamised jõupingutused peavad endiselt keskenduma suundadele, telgedele ja vektoritele, kus on kaalul meie peamised huvid. Välisesindatuse kontekstis tähendab see esmajoones ikka Brüsselit, Washingtoni, Berliini, Pariisi, Londonit -- ja ka Moskvat. Eesti esindatus loetletud pealinnades peab olema parim võimalikest. Aga Eesti peab ühtlasi kohanema muutuvate olude ja perspektiividega. Brüsselile tuleks läheneda kui äärmiselt soodsate tingimustega kasvulavale kaadri sotsialiseerimiseks Euroopasse (ja maailma) ja seejärel uuesti Eestisse tagasi "maaletoomiseks," rikastamaks nii välispoliitika kujundamist kui praktikat.

Üha kasvav Eestist pärit ametnike hulk ELi institutsioonidest tähendab ka, et meie mõju ja kohalolu ulatus ELis sõltub üha enam sellest, kuivõrd välispoliitika suunajad Tallinnas suudavad mõelda

väljaspool välisesinduste kitsaid etteantud raame.

Sama oluline, veidi teisest, kuid täiendavast vaatepunktist on kohalolu kindlustamine oma lähemas naabruskonnas. Kõige üldisemal poliitilisel tasandil selleks, et Eesti naabrid Põhjas harjuksid meie kestva olemasoluga ning oluliselt kiirendaksid meie aktsepteerimist oma solidaarsuse ja koostööformaaside raamesse. Üha eluliselt tähtsamad on regionaalsed majandus- ja kaubandussuhted.

Aina tähtsamad on ka sellised ehk harjumatud mõisted nagu diasporaa-poliitika ja avalik diplomaatia. Esimene tähendab, et Eesti peab oma välistegevuses üha enam arvestama asjaoluga, et kaasmaalaste kogukond Soomes ulatub kümnetesse tuhandetesse ja kasvab jõudsalt ka mujal. Teine mõiste kätkeb endast vajadust rakendada Eestile üha enam omaseks saav aldis suhtumine uuendustesse ja innovatsiooni ka riigi kuvandiloome teenistusse.

Kolmandaks tuleb mõelda kohaolu säilitamisele, ükskõik kui nominaalselt, väiksemate ja kaugemate liitlaste pealinnades. Seda mustadele päevadele mõeldes, mil kriisiolukorras võib mõlemapoolsetel otsekontaktidel olla hindamatu väärtus poliitiliste reaktsioonide kujundamisel igal tasandil.

Kolmandat kohta jagab vajadus angažeerida ELi naabreid ja anda edasi oma demokratiseerumiskogemust.

Viiendaks peab süsteem üha rohkem demonstreerima oma relevantsust kodanike jaoks.

Kuuendale kohale selles hierarhias jääb eelarvekitsukuse eeldusel majandussuhete arendamine. See valdkond on "mikrotasandil" -- milleks on ettevõtlussuhete arendamine -- mõistlik jätta Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse pädevusse, ning EAS saaks välisministeeriumilt tuge vastavalt vajadusele. Eesti ettevõtluse penetratsioon uutel ja kaugematel turgudel jääb hetkel liiga väikeseks kujutamaks endast tõsiseltvõetavat argumenti välisministeeriumi enda esindustevõrgu laiendamiseks. Makrotasand, ehk riikidevahelised ja riigiülesed majandussuhted on muidugi välisministeeriumi pärusmaa.

Lõpuks -- esindustevõrgu edasine laiendamine Aasias ja teistes kaugemates regioonides ei ole õigustatud enne kui on tagatud vajalikud ressursid nelja esimese loetletud prioriteedi jaoks.

## SISSEJUHATUS

Eestil on täna 46 välisesindust -- 33 saatkonda, neli peakonsulaati, seitse alalist esindust rahvusvaheliste organisatsioonide juures, üks erimissioon (Afganistanis) ja üks kantselei (Pihkvas). Kokku töötab neis 159 diplomaati, 111 kohapealt palgatud inimest ja 62 erialaatašeed teistest ministriumidest. Ettevõtluse Arendamise Sihtasutusel (EAS) on 10 välisesindust. Eesti Instituudil hetkel kolm -- Helsingis, Budapestis ja Stockholmis --, kuid viimane suletakse rahapuudusel selle aasta detsembris.

Välisministeeriumil on seniotsustatud eraldiste raames kavas avada järgmisel aastal saatkond Indias. Ka on praktiliselt kindel avada saatkond Brasiilias. Mõlema jaoks on olemas piisavad rahalised ressursid praeguse eelarve ja projektsioonide raames. Esmakordselt on kavas määrata saadik Kanadasse.

Välisesinduste võrgu edasine laiendamine nõuaks uusi poliitilise otsuseid ja uusi eraldisi -- või olemasolevate kulude kärpimist.

Võrdluseks: Soomel on hetkel 96 välisesindust, Rootsil 91 (2008. aastal 104) ning lisaks 11 arenguabiesindust (2008), Taanil 99 ning 22 kaubandusesindust (2008), ja Norral 109 (2008). Lätil on 35 saatkonda (2009), ELi väikeriikidel keskeltläbi 70 (välisministeeriumi andmeil).

Rootsi juhib viimastel aastatel regioonis ja laiemalt Euroopas maad võtnud trendi välisesinduste arvu vähendamisele. Riksdag sundis valitsust kärpima kulusid 45 miljoni euro võrra (võrdluseks: summa on enam-vähem võrdne Eesti välisministeeriumi eelarvega). Märkimisväärne on, et löögi alla sattus ebarportsionaalselt palju esindusi EL liikmesriikide pealinnades, samas kui kaugemate esinduste võrgustik on kärped lõppkokkuvõttes paremini üle elanud. Jaanuaris 2010 teatati kavast sulgeda saatkonnad Iirimaa, Slovakkias, Sloveenias, Luksemburgis, Bulgaarias ja Senegalis. Detsembris 2010 lisandusid kinnipandavate saatkondade nimekirja Belgia, Argentina, Vietnam, Malaisia ja Angola. Augustis 2011 otsustati, et neli viimatinimetatud saatkonda jätkavad siiski tegevust. 2010. aasta jooksul samas avati uued saatkonnad (või tõsteti saatkonna staatuse varasem kohaolu) Albaanias, Gruusias, Moldovas, Kosovos ning Boliivias, Cambodias ja reas Sahara-aluse Aafrika riikides. Uued saatkonnad keskenduvad poliitilise koostööle ja arenguabile, osutades konsulaartenuseid minimaalsel määral.

Soome järgib sama trendi, kuigi kärpesihid on tunduvalt tagasihoidlikumad -- ca 1.3 miljardit eurot aastas. Oktoobris 2010 teatas Soome valitsus, et lähiaastatel suletakse 10 saatkonda ja avatakse viis uut välisesindust. Strateegiliseks eesmärgiks toonase välisministri Alexander Stubbi sõnul on maailmamajanduses toimuvatele muutustele reageerides fookuseerida Soome ressursse enam Aasiale, Venemaale ning viimase naabrusse. Samas ei puuduta kärped teadaolevalt Soome kohalolu ELis. Teatatud on saatkondade sulgemisest Filipiinidel ja Venetsueelas, samas kui uued alalised saadikud saadetakse Nepaali ja Alžeeriasse. Teiste seas suletakse peakonsulaat Göteborgis ja avatakse uus peakonsulaat Murmanskis.

Kriisis vaevlev Läti välisesinduste arv ei jää täna alla Eesti omale. Märkimisväärsemate erinevustena võiks mainida saatkondade olemasolu Usbekistanis (katab ka Afganistani) ja Aserbaidžaanis.

Võrdlustel samas on alati piiratud väärtus. Parimal juhul võivad nad osutada abstraktsetele trendidele -- nagu vajadus kärpida kriisioludes avaliku sektori kulusid või Põhjala riikide väga globaalsele maailmanägemusele. Selleks, et selliseid trende riigilt riigile üle kanda, tuleb arvestada taustsituatsioone -- mis Eesti ja Põhjamaade vahel on piisavalt erinevad, et võrdlused sisuliselt mõttetuiks muuta.

Erinevad juba lähtepunktid: Rootsi on kunagine impeerium, oma kolooniate jms-ga, mis eelmisel sajandil transformeeris end "moraalseks suurjõuks" ja investeeris märkimisväärselt kohaolusse Aasias ja Aafrikas (ning teeb seda tänini). Soome on nautinud katkematut iseseisvust enam 90 aastat, tema majanduslik võimekus on märkimisväärne igas kontekstis ning riigi huvid on seetõttu realselt globaalsed. Mõlemad on Eestist palju rikkamad riigid -- Soome SKT inimese kohta (ostujõu pariteet) ületas 2010 kahekordselt Eesti oma. Viimane asjaolu koos riikide suuruse vahega peegeldub välissuhtlusele eraldatud ressurssides. Soome välissuhtluseelarve 2009. aastal oli 202,1 miljonit eurot, välisesinduste arvele sellest langes üle 130 miljoni ehk kaks kolmandikku. Eesti välisministeeriumi aastaearve on 45 miljon eurot, millest välisesindustele kulub 24,05 miljonit.

Kuigi naabrid, kuuluvad Eesti ja Soome endiselt väga erinevatesse regionaalsetesse taustsüsteemidesse. Soomel on kokku kümme välisesindust, mida jagatakse eri konfiguratsioonides teiste Põhjala riikidega. Eestil on kaks diplomaati töötanud Soome välisesinduse ruumides Indias ja Sambias.

Markantselt erinevad ka väljakutsed, millele vastavad ja millega peavad kohanema riikide välisesindused. Eesti on NATO liige koos sellest tulenevate kohustustega, Soome ega Rootsi seda ei ole. Mõlemad peavad vajalikuks omada aktiivset kohaolu Aafrikas ja Ladin-Ameerikas, Eesti jaoks ei ole see poliitiline prioriteet. Mõlema suhted Venemaaga on tunduvalt paremad kui Eesti omad. Kardinaalselt erinevad majandushuvid, mis Soomel ja Rootsil on globaalse haardega. Eesti peamised majanduspartnerid omakorda ongi Rootsi ja Soome, samas kui eesti ettevõtlusel puudub süsteemne kohaolu turgudel nn uutel turgudel väljaspool Euroopat (eriti Hiinas ja mujal Aasias).

Samuti erinevad riikide vajadused konsulaarpoliitika vallas. Soome ja Rootsi turistide arv maailmas ületab kordades Eesti oma. Paralleelselt erineb ka riikide külgetõmbejõud välisturistide jaoks -- Soome peakonsulaat Peterburis (tuntud ELis ka "viisavabrikuna") väljastas eelmisel aastal 700 000 Schengeni viisat, Eesti kogu Venemaal 70 000. Soome poolt väljastatud viisadest oli lõviosa mitmekordsed, mis ka otsese Soome külastamise soovi puudumisel kohustavad taotlejat ikkagi esimese Schengeni riigi piirina ületama Soome oma.

Samas tõstatab järjest kasvav ning juba kümnetesse tuhandetesse ulatuv alaliselt Soome kolinud Eesti elanike arv küsimusi, mis väljuvad konsulaarpoliitika raamest. Üha selgem on, et Eesti vajab proaktiivset diasporaapoliitikat hoolitsemaks selle eest, et Eestist ära kolinud inimestel ning nende järglasil säiluks mõtestatud side Eestiga. Sellele väljakutsele vastamiseks ei piisa uute peakonsulaatide avamisest Tampere, Turus või mujal ega perioodilistest positiivse hõlvamise kampaaniatest (stiilis "Talendid koju").



## OLUKORRA ANALÜÜS

Eesti, nagu iga teine riik, peab oma sihiseadmistes lähtuma esmajoones oma huvidest, olukorrast ja võimalustest. Sellele üldistele ja üldtunnustatud lähtekohale lisandub aga kaks laiemat kaalutlust, millega Eesti välisesinduste tuleviku üle peetavas arutelus mitte alati täiel määral ei arvestata.

Esiteks, ükskõik milline ka poleks välisesinduste süsteemi konfiguratsioon, peab süsteem ise olema sisemiselt jätkusuutlik. Ta peab maksimaalselt taastootma seda kvaliteeti, mis võimaldab tal optimaalselt täita temale riigi poolt asetatud lootusi ja ülesandeid. Eesti edu väikese riigina ajalooliselt ebastabiilses maailmanurgas sõltub suuresti kui mitte määravalt tema inimressursi kvaliteedist. Nimetagem seda aspekti mõnevõrra etteruttavalt "küsimuseks kaadrist" (vt alajaotust "Üldised märkused" aruande lõpus). See on Eesti esimene üldine suur väljakutse.

Teiseks peab välisesinduste süsteem orgaaniliselt haakuma riigiparaadi kui tervikuga. Eesti välisesinduste võrgustik on laias laastus läbinud neli etappi:<sup>1</sup>

- (1) enesekehtestamine kõige olulisemates kohtades;
- (2) liitumine ELi ja NATOga;
- (3) kohalolu loomine ja iseseisva panuse andmine läänelike väärtuste levikusse ELi ida- ja lõunanaabruses;
- (4) majandus- ja konsulaarekspansioon.

Alles neljandas etapis on Eesti väljunud esimesed 20 aastat välispoliitikat domineerinud konservatiivsest faasist, milles peeti määravaks julgeolekupoliitiliste kaalutluste ranget primaarsust. Julgeolekupoliitilise baasmõõtme kõrvale on (seni üsna isetoimeliselt) ilmunud muid prioriteete, mis ei mahu enam välisministeeriumi poolt pakutud raamidesse.

Tänaseks teiseks suureks väljakutseks ongi välisministeeriumivälise välissuhtluse praktika ja pretsedentide integreerimine senisest palju laiemalt defineeritud välispoliitikasse. See ei tähenda eksistentsiaalsete julgeolekuvalikute "populariseerimist" või sõltuvusse seadmist muudest (nt sisepoliitilistest) prioriteetidest. Küll aga tuleb laiemalt mõistetud välispoliitika teha valitsuse (s t mitte enam ainult välisministeeriumi) poliitikaks. Seda nendib tunnustatavalt ka välisministeeriumi

---

<sup>1</sup> Vt Välisministeeriumi uuringut "Eesti välisesindused kuni 2015 ja 2015+," [www.vm.ee](http://www.vm.ee)

enda äsjavalminud uuring Eesti esindatusest. Veelgi laiemas plaanis -- kolmanda suure väljakutsena -- tuleb laiendada välispoliitika ideedebaasi ehk kandepinda erakondade, mõttekodade ja muude kanalite kaudu, mis aitavad tehtavat suhtestada avalikkusega, välispoliitikat laiemalt mõtestada ja sellele ulatuslikumat legitiimsust võita.

Välisministeeriumi uuring sõnastab Eesti välispoliitika eesmärgid veel suuresti lähtudes eelpoolkirjeldatud konservatiivsest paradigmast. Peamistena loetletakse:

- (1) Eesti julgeoleku kindlustatus ja jagamatus;
- (2) rahvusvaheliste suhete stabiilsus ja ennustatavus;
- (3) Eesti majanduse toimimise eelduste tagamine, liberaalsed majandussuhted ja majandusruum;
- (4) Eesti isikute kaitse välismaal ja välissuhetes;
- (5) Eesti mõjukus ja hea maine;
- (6) demokraatiat, inimõigusi, õigusriigi põhimõtteid, majandusvabadusi ja arengut edendav väärtuste ruum.

Kuuest toodud eesmärkide kategooriast esimesed kolm kirjeldavad Eesti senise välispoliitilise paradigma alahoidlikku tuuma, Eesti elulisi huve. Välisesindatuse võtmes kirjutavad nad ette kohaolu tähtsaimates rahvusvahelise elu tähtsaimates sõlmpunktides: organisatsioonide peakorterites, millega Eesti liitunud on, ning tähtsamate liitlaste pealinnades. Need on kohad, kus otsustatakse Eesti eluliste huvide staatus ja saatus. Need on kohad, kus Eesti oli kohal juba vähemalt aastaks 2004, mil Eesti oli liitunud nii NATO kui ELiga.

Lisanduvad eluliste huvide vaatepunktist teise- ja kolmandajärgulised fookuspunktid: lähemad naabrid, väiksemate liitlaste pealinnad, konsulaarfunktsioonid, majandussuhted, kultuurisidemed jms. Kokkuvõttes kirjeldab seegi loetelu olukorda, milles ei olnud midagi uut juba aastal 2004.

**See on tänaseni pind, millest lähtutakse.** Kentsentriliste ringide süsteemi tuumikus on Brüssel alaliste esindustega NATO ja ELi peakorterite juures koos Washingtoni, Berliini, Pariisi, Londoni ja Moskva. Need on Eesti eesmärkide hierahiat arvestades esmased välisesindatuse sihtkohad. Seal edendatakse *elulisi* huve - huve, millest otseselt sõltub Eesti püsimine.

Tuumiku ümber koondub regionaalsete naabrite vöönd: Soome, Rootsi, Läti, Leedu jt. Eluliste huvide roll ei ole siin praeguse süsteemi loogika järgi sama primaarne kui tuumikus. Domineerivaks

motivatsiooniks pole enam otseselt julgeolek, vaid heanaaberlike suhete ning majandus- ja konsulaartemaatika arendamine.

Järgnevad vähemate ja kaugemate liitlaste pealinnad Euroopas. Väheneva tulemi seadus ütleb, et oma *eluliste* huvide edendamiseks tuleks Eestil neis pealinnades teha ebaproportsionaalselt suuri mahutusi nii inimressursi kui kulutuste mõttes, kusjuures mahutuste kasutegur on lõppkokkuvõttes ebakindel. Kohalolu mõtteks on kohaolu ise koos väga raskesti kvantifitseeritava eeldusega, et Eesti välisesindajad on suutelised mõjutama asukohariigi otsustusprotsesse ja hankima strateegiliselt tähtsat infot viisidel, mis poleks mujal võimalikud. Oluline lisamotivaator on ilmselt avalik ootus, nn "lipuheiskamise" sündroom. Viimase tähtsust ei tohi alahinnata -- demokraatlik riik peab avalikule ootusele mõistlikkuse piires vastama nii lähtudes oma tegutsemispõhimõtetest kui vajadusest kindlustada endale ja oma funktsioonidele maksimaalne võimalik legitiimsus.

Neljanda kontsentrilise ringina on Eesti välisesinduste nimestikku post-2004 ajastul lisandunud esindused reas EL naabruspoliitika sihtriikides. Motivaatoriks on siin välisministeeriumi kontseptuaalses eesmärkide hierarhia allosas asuv geopoliitilistest valikutest ja liitlassuhetest tulenev vajadus aktiivselt levitada läänelikke väärtusi. Täheldada võib *mitteeluliste* faktorite ja tähtsuse tõusu, teisese ambitsiooni (*erahuvi*) ilmumist. Kiievil on peale demokraatlike väärtuste levitamise perspektiivi oluline regionaalne roll post-sovetlikus ruumis. Saatkonnad Tel Avivis ja Kairo annavad vähemalt teoreetilise sisendi ühe praeguse olulisimasse globaalprobleemi -- Lähis-Ida konflikti.

Viiendas ringis mängivadki määravat rolli juba *erahuvid*, mis välisministeeriumi prioriteetide loetelus otsest mainimist ei leia. Siia kuulub konsulaaresinduste võrgustiku laiendamine vastavalt sellele, kuidas suureneb Eesti kodanike ja Eestist huvitatud välismaalaste nõudlus selliste teenuste järele (Peakonsulaat Sydneys on senini selle arengusuuna peamine näide). Samasse rubriiki kuuluvad ka esimesed iseseisvad katsed luua otsesidemeid globaalsete regioonide raskuskeskmetega -- Hiina ja Kasahstani ning ettenähtavas tulevikus ka India ja Brasiiliaga.

Samas puudub neljandal, viiendal ning võimalikel edasistel ringidel oma autonoomne arenguloogika. Tuntav on ühtsete ja üheselt mõistetavate kriteeriumide puudumine, teatav kontseptuaalne kobamine. Selle sümptomiteks on ilmselt teatud määral ka nii välisministeeriumi raport välisesinduste tulevikust kui käesolev uuring.

**Kirjeldatud kontsentriline struktuur on oma põhjoontes Eesti eluliste huvide kehastus *circa* aastast 2004, ehk NATO ja EL liitumisprotsessi lõppfaasist. Probleemiks on täna, et toonase eesmärkide hierarhia esimene, "raskem" ots ei määratle piisava eristusvõimega ega täpsusega seda, kuidas identifitseerida ja praktikas realiseerida n õ vähemelulisi huve. Eesti on ligi kaks kümnendit end näinud ja käitunud välispoliitilise "punktmassina" -- riigina, mille elulised huvid on koondatud ühe ammendava juhtmõtte alla. Selliselt strateegialt ei saa aga loota juhendust riigi jaoks, mis peab tegema *oma* valikuid maailmas, mida ei ELi ega NATOga liitumine pole muutnud ei lihtsamaks ega läbipaistvamaks, vaid vastupidi. Vaja on lähenemist, millel on ruumi suurema arvu dimensioonide jaoks. Vaja on avatust mõtestatud dünaamikale nii ajas kui ruumis. Vaja on kriteeriume (poliitikat) *mitteeluliste* valikute tegemiseks.**

Ülalöeldu ühtaegu illustreerib ning aitab seletada pingeid ja probleeme Eesti välisesindatuse kontekstis, mis tõstasid käesoleva uuringu raames läbi viidud süvaintervjuude käigus -- ja millele senine konservatiivne välispoliitika paradigma ei paku rahuldavaid lahendusi. Laias laastus üldisemalt spetsiifilisemale liikudes on need järgmised:

- (1) tasakaalu leidmine väärtus- ja huvidepõhise välispoliitika vahel;
- (2) reaktsioon globaliseerumisele/pooluste lisandumisele maailmas (Hiina/India vs traditsioonilised EL ja üle-Atlantilised partnerid) ;
- (3) majandushuvide suhteline tähtsus julgeolekupoliitiliste prioriteetidega võrreldes;
- (4) valikud vormiliselt integreeruv, kuid sisuliselt fragmenteeruv ELis (spetsiifiliselt Euroopa välisestuse/EEAS temaatika);
- (5) Eesti kohustused/tegevus idanaabruse riikides;
- (6) avaliku diplomaatia roll -- kuvandiloome prioriteet ja meetodika globaliseerunud maailmas;
- (7) riigi hoiak/politiika kiirelt kasvava eesti diasporaa suhtes;

Probleeme on veel, ülaltoodu on valik intervjuude käigus tõstatatud teemadest. Mitte kõik intervjuueeritavad ei tõstavad samu teemasid ning kaugeltki mitte kõik ei olnud otseselt kriitilised praeguse välisesinduste süsteemi või selle loogika suhtes. Kuid mis seob enamust tõstatatud valupunktidest, on tagasivaates vähem või rohkem artikuleeritud tunne, et uued väljakutsed nõuavad uusi lahendusi -- ja senine välispoliitika tegemise raamistik jääb nende jaoks ühel või teisel moel kitsaks. Kõiki mainitud pingetelgedest ei ole võimalik käesoleva uuringu raames lahendada (ega ehk ammendavalt adresseeridagi). See ei ole ka selle teksti eesmärk. Eesmärk on

tagasihoidlikum -- osutada tingimustele, millega tuleb arvestada mõistlike ja jätkusuutlike valikute langetamisel.

Praktiliselt keegi usutletutest ei arvanud, et Eesti võib loobuda või peaks loobuma viimast kaht aastakümnet iseloomustanud pühendumisest oma julgeolekupoliitilise staatuse tsementeerimisele. Mida on samas vaja, on, et julgeolekupoliitika ise suudaks senisest paindlikumalt reageerida muutuvale strateegilisele keskkonnale nii Euroopas kui maailmas ega varjutaks liialt teisi kaalutlusi, mis ühe normaalse iseseisva riigi jaoks olulised on.

## **VALIKUTE HIERARHIA: PRIORITEEDID I (Brüssel ja suured pealinnad)**

**Käesoleva uuringu eesmärgiks pole taasleiutada jalgratast. Igasugused muutused saavad realistlikult lähtuda vaid olemasolevast välisesinduste võrgustikust ning oma peamistes aspektides vastab see Eesti põhihuvidele ja -vajadustele. See võrgustik on aga vaja paigutada uude ja oluliselt dünaamilisemasse kontseptuaalsesse raamistikku, mis lubaks Eesti välispoliitikal ja -esindustel dünaamiliselt ja laiapõhjaliselt vastata muutustele maailmas.**

### **I**

Esimene järeldus ülalöeldust on, et Eesti peab ka edaspidi esmajoones ja ennekõike hoolitsema selle eest, et tema elulised julgeolekupoliitilised huvid oleksid välissuhtluses võimalikult hästi kaitstud. Meie esindatus ELi ja NATO peakorterites ning tähtsamate liitlaste pealinnades peab olema võimalikult tugev nii inimeste arvu, kvaliteedi kui selleks tööks eraldatud ressursside lõikes.

Keegi usutletavaist ei vaidlustanud tõsiasja, et ELi sisemised raskused (kuid ka NATO probleemid) on lubanud võimul lekkida Brüsselist tagasi suuremate liikmesriikide pealinnadesse. Ka välisministeeriumi uuring märgib, et ELi integratsiooni ühtlane süvenemine on tänaseks vähemtõenäoline kui fragmenteeritud arengud. Eurotsooni kriis on vähem kui aastaga muutnud reaalsuseks võimaluse, et selline võimu renatsionaliseerimine (või repatriatsioon) võidakse Berliini ja Pariisi otsustamisel (re)institutsionaliseerida viisil ja formaadis, mis marginaliseerib Euroopa Komisjoni (ja Euroopa Parlamendi). On ilmne, et rohkem kui kunagi varem on Eesti jaoks olulised nii adekvaatse ja värske info hankimine kui ligipääs otsustusprotsessile võimalikult varajases faasis. Selleks ei piisa enam rutiinest kohalolust ELi Nõukogu struktuurides, kuhu diplomaatide üsna üksmeelsel hinnangul jõuavad liikmesriikide seisukohad vormis, mida väikeriik ei või enam Brüsselis realistlikult loota mõjutada. Mõjutamiseks tuleb olla kohal Berliinis, Pariisi ja mujal.

Teisest küljest ei või Eesti endale lubada Brüsselisse tehtud investeeringute nõ korstnasse kirjutamist. Lõimumisalt riigina töötaks Eesti vastu enda huvidele kui ta ei panustaks (mõistlikkuse piires) kõigi võimalike vahenditega integratsiooniprotsessi jätkumisse. Ka kõige mustema stsenaariumi korral hoolitseb ELi "bürokratlik inerts" selle eest, et sealsed arengud mõjutavad meie elu veel aastakümneid. ELi (ja NATO) struktuurid jäävad olulisteks info hankimise ning otsustusprotsessides osalemise ja nende mõjutamise kanaliteks.

Mis pikas perspektiivis ehk peamine -- Brüsseli struktuurid täidavad seal töötavate Eesti

diplomaatide ja ametnike jaoks väga olulist koolitus- ja sotsialiseerimisfunktsiooni. Sealne "pidev läbirääkimissituatsioon" pakub üldjoontes healoomuline ning vähepingestatud keskkonda diplomaatidele kutseoskuste omandamiseks, keelepraktikaks, ELi ja NATO reaalsustega tutvumiseks, kontaktide loomiseks, suhtlusoskuse lihvimiseks (aspekt, mida ei või allahinnata) ja *last but not least* -- panuse Eestist positiivse kuvandi loomiseks väga mõjuka ja kontsentreeritud sihtgrupi jaoks.

## II

Ka suured pealinnad (Washington, Berliin, Pariis, London) peavad olema esimese suurusjärgu prioriteetidid, orgaaniline osa Eesti tööst liitlaste angažeerimisel nii proaktiivselt kui reaktiivselt. Nende jaoks tuleb tagada võimalikest parimad tingimused nii inimeste arvu kui materiaalse ressursi näol. Ideaalis tuleks nendesse pealinnadesse esmajärjekorras roteerida Brüsseli kogemusega diplomaate ja ametnikke.

Mõnevõrra paradoksaalselt on seni alahinnatud diplomaatia traditsiooniliste "*tools of trade*" ehk n-ö tööriistade tähtsust. Esmajoonel puudutab see kuluarveid strateegilistel positsioonidel töötavaid diplomaate, kelle jaoks adekvaatne lävimine kolleegide ja oluliste kontaktidega vältimatult eeldab väljaminekuid. See kehtib loomulikult alaliste esinduste kohta Brüsselis

## III

Omaette teemana vajavad kiiret ja tõsist tähelepanu Eesti suhted ELi struktuuridega.

Euroopa välisteenistust (EEAS) võib (Soome eeskujul)<sup>2</sup> Eesti oma välisteenistuse arendamisel kohelda kui paremal juhul tulevikumuusikat. Praktilises plaanis pole EEAS ettenähtavas tulevikus võimeline täitma või asendada ühtki Eesti jaoks otseselt olulist välisesinduse funktsiooni.

Eesti alaline esindus ELi juures on end seni orienteerinud peamiselt EL Nõukogu tegevusele, järgides oma ülesehituses viimase allstruktuure jne. Samas oleks ELi otsustusprotsessi loogikat arvestades vaja tunduvalt enam panustada Euroopa Komisjoni töö jälgimisele ja struktuursele peegeldamisele. Komisjonil on algatusõigus väga laias valdkondade loetelus, Ministrite Nõukogu ja Euroopa Parlamendi reeglina vastandlikud seisukohad kalduvad samas üksteist neutraliseerima üksteist ning lõplik kompromiss ei jää reeglina kuigi kaugemale Komisjoni algsest ettepanekust. Õige

---

2 Vt Soome välisministeeriumi raportit "Selvitys Suomen edustautumisesta maailmalla" aadressil <http://formin.finland.fi/edustustot>

hetk tõhusaks mõjutustööks on seega eelnõude kujundamise algaas Euroopa Komisjonis.

Üks huvitav idee oleks tuua teatud välisministeeriumi bürood -- nt Aafrika "laud" -- üle Eesti alalisse esindusse ELi juures, kus neil oleks Tallinnaga võrreldes tunduvalt vahetum ja orgaanilisem side oma tegevusvaldkonnaga.

#### IV

**Eesti jaoks pikas perspektiivis ülioluline teema on kestva kaadripoliitika väljatöötamine ametnike ja diplomaatide jaoks, kes kas alatiseks või ajutiseks lähevad tööle ELi institutsioonidesse.**

(1) Ametnikud, kes lähevad/on läinud tööle EEASi teevad seda reeglina perspektiiviga naasta Eesti välisestisustesse. Liikmesriikide jaoks avatud kohtadele minejad peavad praeguste reeglite järgi varem või hiljem sealt taas lahkuma (osa neist võib küll liikuda edasi muudesse institutsioonidesse permanentsetele positsioonidele -- aga sellest allpool).

EEASi osas on kaks olulist nüanssi. Esiteks, Eesti peab tegema tunduvalt enam hankimaks oma diplomaatidele kohti ELi välisestisustes. Välisministeeriumi soosiv suhtumine taotlejaisse on tänuväärne, aga sellest ei piisa. Vaja on koordineeritud ja süsteemset poliitilist tuge, vajadusel nii valitsuse kui koostöömeelsete Eesti EL tippametnike poolt. Riigikantseleil võiks siin olla koordineeriv roll (kui ka varjatud kujul). Eesti võimekuse ja tahte test saabub EEASi rindel 2014 aastal, mil toimub esimene rotatsioon ELi välisesindustes.

Teiseks, EEASist naasjaid tuleb välisministeeriumil (ja ideaalis korral teistel ametkondadel) kohelda kui väärtustatud ressursi, millesse Eesti riik on juba teinud märkimisväärseid investeerinud ning millel on välisestisustuse ja riigi jaoks suur lisaväärtus tulevikus. Samas tuleb varakult mõelda võimalike sisepingete maandamisele, mis võivad tekkida välisministeeriumi (ja teiste ametkondade) "koduse" kaadriga (nt nende stiimulstruktuuride parandamise näol).

(2) Eelöeldu seondub laiema vajadusega töötada välja kaadripoliitika ELi institutsioonides töötavate Eesti kodanike positiivseks hõlvamiseks.

Selliseid inimesi on juba täna sadu ning nende arv kasvab tulevikus kindlasti. Igaüks neist on potentsiaalselt Eesti jaoks väärtus -- ning seda mitte ainult siis kui nad on juba jõudnud kõrgele



kohale. Loomulikult sõltub koostöö Eesti riigiga inimestega ELi institutsioonides ennekõike viimaste tahtest seda teha (riigipoolne "pealekäimine" oleks hukatuslik) -- aga riik peab süsteemselt tegema kõik vajaliku ja mõeldava näitamaks üles initsiatiivi ja loomaks koostööaltitele EL ametnikele stiimulid panustamiseks ka Eesti välispoliitika eesmärkidesse. Selleks on vaja väga hästi läbimõeldud koordineerimistööd riiklikul tasandil.

Uuring ei täheldanud välisministeeriumis selle teema vastu märgatavat entusiasmi. Ideed peetakse mittevajalikus ja/ või raskestiteostatavaks,

## **PRIORITEEDID II (lähinaabrid)**

### **I**

Esimese prioriteetide kategooriaga sama pulgal, kui ka mitte samas lineaarses hierhias, asuvad Eesti lähimad naabrid: Soome, Läti, Rootsi, Venemaa ja teised meie piirkonna riigid. Laenates termini välisministeeriumi uuringust, on Eesti lähinaabrid meie jaoks samavõrra "kohustusliku kava" osa kui suured liitlased NATOs ja ELis. Kui viimased tagavad meile (vähemalt formaalselt) "kõva julgeoleku," siis lähedased suhted esimestega on möödapääsmatud "orgaanilise julgeoleku" kindlustamiseks -- mis oluliselt vähendaks Eesti otsesest sõltuvust vajadusest julgeolekut importida.

Kaks märkust. Esiteks, see on potentsiaalselt tunduvalt laiem teema kui välisesinduste võrgustiku tulevik, kuid ka välisesindatuse arengul on siin mängida oma oluline roll. "Jala ukse vahele" saamine Põhjala integratsioonile eeldab mitte üksnes poliitilist, vaid ka ühiskondlikku tahet, mis peab olema valmis selle eesmärgi nimel pingutama aastakümneid. Õelda, et eesmärk on seda väärt on kaugel liialdusest. **Võimalikult lähedased liitlассuhted kahe lähinaabrist iseseisva kaitsevõimega lääneriigiga on üha rohkem defineeritav Eesti elulise huvina üha enam mõranevate globaalsete liitlассuhete maailmas.**

Teiseks, suhted Venemaaga on selgelt kvalitatiivselt erinev teema suhetest Põhjala või Balti riikidega. Samas keerleb just selle telje ümber otsesemalt või kaudsemalt praegu praktiliselt kõik see, mis Eesti välispoliitika jaoks on oluline.

Sõbralike naaberriikidega heade ja lähedaste suhete hoidmine on iga riigi välispoliitika üks olulisemaid ülesandeid. Diplomaatiline esindatus nendes riikides peab vastama ülesande olulisusele.

Sama kehtib majandussuhete kohta -- arvestades, et Soome ja Rootsi on kahe peale Eesti suurimad majanduspartnerid, on siin riigi aktiivne ja võimestav osalus sidemete edendamisel igati õigustatud.

Nagu öeldud, jääb Eesti tänast julgeolekuseisu arvestades regionaalses plaanis ikka esmaseks poliitiline dimensioon -- vajadus reaalselt läheneda Põhjala riikidele ning luua ja süvendada neis solidaarsustunnet enda suhtes. Üks märk tee pikkusest, mis veel käia tuleb on märkimisväärsete sünergiate puudumine Eesti ja Põhjala välisesinduste süsteemide vahel. Nagu eespool märgitud, jagab Soome erinvate Põhjala riikidega 10 saatkonnakompleksi -- samas kui Eestist on Soome saatkondade ruumides kogu maailmas seni töötanud kaks diplomaati. Teatud määral toimib konsulaarkoostöö (Soome esindab Eestit ca 10 maailma paigas, Eesti Soomet Pihkvas ja Valgevenes). Murettekitavam on praktiliselt igasuguste sünergiate puudumine Brüsselis ELi sisese koostöö raames allpool suuresti tseremoniaalseid Põhjala-Balti (nn NB6) ministrite kohtumisi.

## II

**Omaette teemadena tuleb Eestil selles kontekstis teadvustada avalikku diplomaatiat ja diasporaa-poliitikat.**

Piirkondlik naabus on avaliku diplomaatia kõige loomulikum mängumaa. Geograafilise ja kultuurilise distantse kasvades väheneb kuvandiloome efektiivsus geomeetrisel progressioonis (ja rõhuasetus taandub lõpuks suuresti kultuurivahetusele) -- kuid alljärgnev kehtib ka kaugemate riikide kohta.

Avalik diplomaatia on teema, millega Eesti välisteenistused on seni tegelenud paremal juhul väga rudimentaarsel moel. Näiteks puudub Eestil pressidiplomaat Stockholmis ja Riias (olemas on see ametikoht Helsingis ja Moskvas). Kuid enda nähtavaks tegemisele tuleb mõelda palju laiemalt kui seda on võimaik teha meediakajastuste universumis. Tulevikus peaks Eesti tähtsamates välisesindustes olemas olema vastava spetsiaalse koolituse ja oskustega "avalikud diplomaadid," kelle ülesandeks oleks tutvustada Eestit kogu "uute võimaluste" spektri ulatuse. Siia kuuluvad sihtriigikeelsed arvamused artiklid ja blogid, uudisvood, töö asukohamaade ajakirjanikega, teavituse traditsioonilisi ning uue meedia suhtluskanaleid kasutades, ajakirjanike visiidid, välisajakirjanike osalemine Eestis seminaridel, Eesti ekspertide esinemine rahvusvahelistel konverentsidel/seminaridel ja meedias, loengud, seminarid, töötoad ülikoolides, mõttekodades, suhtlemine asukohariigi ettevõtjatega jpm.

Teine oluline valdkond, milles Eesti teeb alles esimesi samme, on diasporaa-poliitika. Seegi on teema, millest välisesindused üksi saaksid katta vaid väikese osa ja sedagi siis, kui vastava poliitika põhiaspektid on paika pandud riiklikul tasandil. Jääb aga faktiks, et tuhandete Eesti elanike ümberasumine esmajoones Soome (aga ka mujale) asetab riigile kohustuse töötada selle nimel, et säiluks väljarännanute kontakt kodumaaga ja et nad pikas perspektiivis Eesti jaoks kaotsi ei läheks.

Samas on välisesindustel tänu nende füüsilisele kohaolule maailmas juba täna diasporaa-poliitikas kanda teraviku roll. Valmistuda tuleb selle võimalikult adekvaatseks täitmiseks.

Eraldi uuringu objektiks võiks olla konsulaarpoliitika kui selline: arvestades teema tähtsust tavakodaniku jaoks, võiks olla sellise uuringu fookuses olla teenuse praegune ja tulevane tarbija.

### III

Nagu öeldud, jäävad Eesti välispoliitika ja välisesindusstrateegia jaoks Venemaa ja Moskva. Eesti kohaolu nii poliitilisel, konsulaar- kui majandussfääris on seal hetkel kõigi märkide järgi otsustades optimaalse lähedane.

### **PRIORITEEDID III (kaugemad liitlased)**

Siia kuuluvad väiksemad ja kaugemad Euroopa riigid, kes kõik on Eesti tänased või potentsiaalsed liitlased ELis ja/või NATOs.

Eesti kohalolu neis riikides sõltub ressursidest. Kohaolu neis riikides võib olla minimaalne, eesmärgiga säilitada esmane diplomaatiline kontakt. See on oluline vältimaks reaalselt ohtu, et partnerriigid vastavad vastuaktsioonina Eesti saatkonna sulgemisele oma esinduse äraviimisega Tallinnast. Toimiv side väiksemate liitlaste ja sarnaselt mõtlevate riikidega on ühtlasi üks n-ö turvaelemente Eesti jaoks võimalikes kriisisituatsioonides, mil asjakohase info võimalikult lai levik on esmatähtis. Eesti kohalolul eriti Euroopa riikides on ka oma psühholoogiline tähtsus avalikkuse jaoks, mida ei tohi alahinnata riigi legitiimsuse vaatepunktist.

Vastavalt sellistele saatkondadele seatavate üsna minimalistlikele ülesannetele ei tohiks sinna lähetatud diplomaatidele asetada liiga kurnavaid kohustusi ega ootusi (viimane on üks senise Eesti diplomaatilise praktika nõrk külg).

Rusikareegliks peaks olema, et esindusi kaugemate liitlaste pealinnades võib kärpida eelarvekitsikuse tingimustes vaid eelpoolloetletud prioriteetide paremaks saavutamiseks.

#### **PRIORITEEDID IV (ELi naabus)**

ELi naabusriigid on viimaste aastate jooksul põhjendatult tõusnud välisesinduste võrgu laiendamise objektide hulka.

##### **I**

Eristada tuleb siinkohal siiski ELi ida- ja lõunanaabrust. Idanaabruses on Eestil tema lähiminevikku arvestades olemas loomulik nišš, mida on seni ka suhteliselt hästi täidetud. Demokraatliku kogemuse jagamine on üks Eesti moraalseid kohuseid, mida ajaloolise konteksti ja olude tundmine oluliselt hõlbustab. Senine fookus Ukrainal ja Gruusial on olnud suuresti õigustatud, kuid võimaluse korral tuleks saatkond rajada ka Moldovasse. Jällegi peaks kehtima rusikareegel: ressursse selleks ei tohiks võtta ülaltoodud prioriteetide arvelt.

Eesti tegevus ELi idanaabruses peaks taotlema suuremaid sünergiaid ELi enese vastavate poliitikatega (niivõrd kui see realselt toimib) -- Eesti ülesandeks ei ole seal mitte niivõrd oma erahuvide teostamine kuivõrd *eluliste* huvide edendamine. Viimaseid tuleb aga näha "suures pildis," milleks on ELi ja NATO ühine prisma. Eesti erahuvidel (nt võimalikud Venemaaga seotud kalkulatsioonid) on potentsiaal sihtriikide jaoks hägustada nende enda elulisi huve -- milleks on tõhus ja tegus lõimumine ELiga. Viimane on selles piirkonnas aga ka meie eluline *huvi*.

##### **II**

Eesti kohaolu ELi lõunanaabruses/Lähis-Idas (Iisrael ja Egiptus) on *eluliste huvide* vaatepunktist vähem kui adekvaatselt põhjendatud. Nii info hankimise kui protsesside mõjutamise osas on meie tänaseid võimekusi arvestades ilmselt säästlikumaid võimalusi. Iisraelis võib saatkonnal olla teatav konsulaarfunktsioon (kuid seegi oleks ilmselt teostatav mõne sõbraliku riigi abil). Otsesed majandushuvid on Eestil regioonis väikesed. Nagu näitas eesti jalgratturite pantvangivõtmine Liibanonis/Süürias, on sellised kriisid edukalt lahendatavad professionaalselt tegutsevate erimissioonide abil.

Nn "lipuheiskamise" psühholoogiline efekt Lähis-Idas tundub olevat minimaalne.

### III

Kus Eesti peaks võimaluse korral (s t kahjustamata ülaltoodud prioriteete) oma kohaolu laiendama, on Lääne-Balkan. Erandkorras võiks seda teha Bulgaarias tehtud väärkalkulatsiooni (viimast tõdevad mitteametlikult ka välisministeeriumi allikad) õgvendamise arvelt. Sofia saatkonna sulgemine ei tooks Eesti jaoks märgatavat diplomaatilist tagasilööki. Saatkonna avamine Serbias ja/või Horvaatias samas looks olulise strateegilise(d) sillapea(d) regioonis, mis jääb ettenähtavas tulevikus ELi teravdatud tähelepanu objektiks.

#### **PRIORITEEDID V (globaalsed partnerid ja majandussuhted)**

Hiina ja India on sihtriigid, milles välisesinduste loomine on praeguses olukorras õigustatud seni, kuni selleks jätkub raha. Nominaalselt on seni toime tulnud olemasoleva eelarve raames, samas on vältimatult kahanenud ressursid töö tõhustamiseks suurema prioriteediga sihtkohtades.

Mõlema osas on olemas pooltargumendid (Hiina on ÜRO Julgeolekunõukogu alaline liige, India maailma suurim demokraatia, kel on ühtlasi väga tugev ja arenev IT sektor jms). Vastuargumendid (eeldades ikka ressursside piiratust) kaaluvad viimased siiski üles. Eesti kohaolul seal saab poliitilises plaanis olla peaasjalikult sümboolne tähendus. Mitme usutletu poolt märgitud Hiina kasvav huvipuudus ELi suhtes ei saa Eesti-suuruse riigi puhul realistlikult tõlgenduda millekski muuks kui veel väiksemaks huviks. Teisisõnu -- reaalselt otsustusprotsesside mõjutamist ja strateegilise info hankimist ei ole Eesti diplomaatidelt mõtet oodata ei Pekingis ega New Delhis.

Potentsiaali võib olla majandussuhtel, kuid intervjuud asjatundjatega viitavad mitmele skeptitsismi kallutavale asjaolule.

Esiteks, Eesti ettevõtjate potentsiaal end Hiinas (või laiemalt Aasias) kehtestada on väga nõrk. Ekspertid loevad seal tegutsevad äriettevõtted üles ühe käe sõrmedel ja ei näe hetkel potentsiaali, mille realiseerumist takistaks Eesti vähene kohaolu.

Suurem osa pöördumisi abi saamiseks Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuselt (EAS) või Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumilt on äriprojektidena paremal juhul embrüonaalsed. Teiseks, läbimurdeks suutelised firmad (Viisnurk ja mõned teised) on selleks olnud suutelised riigi abita. Kolmandaks ja ehk kõige olulisemalt, EAS on demonstreerinud märkimisväärset võimekust iseseisvaks tegutsemiseks.

Ka Eesti kõrgharidussüsteem on demonstreerinud märkimisväärset võimekust välistudengite hankimisega ise toime tulla. Peamise probleemina märgitakse välispoliitilisi probleeme n õ makrotasandil -- esmajoones dalai-laama külaskäigule järgnenud tagasilööki Hiinas. Riigilt oodatakse esmajoones abi konsulaarteenuste osas.

Kokkuvõttes, nn "paguniefekt" -- lisaväärtus, mille annab diplomaatiline kohaolu -- on Aasia riikides kahtlemata olemas, kuid selle rakendamiseks peab olemas olema reaalne nõudlus.

Eesti välisesinduste võrgu edasine laiendamine Aasias või mujal maailmas saab olla käsitletav mitte *eluliste*, vaid erahuvide prisma läbi. Sellisena langeb ta erinevalt ülaltoodud loetelu esimese otsa prioriteetidest n õ "kasu" kriteeriumi alla -- argument võrgustiku laiendamiseks peab ettevaatavalt näitama ära, kuidas selline samm (või sellised sammud) Eesti jaoks kasu toovad.

## ÜLDISED JÄRELDUSED

Uuringu käigus koorus välja kolm taustafaktorit, millel on välis(esindus)poliitika kujundamisel oluline roll -- nn "kolm K-d," kaader, koordinatsioon ja kandepind. Ükski neist ei ole geostrateegiline ega haaku otseselt "punktmassikontseptsiooniga," mis seda poliitikat on kujundanud ligi kaks aastakümnet. Kuid globaalse mänguväljaku mõõtmete ja dimensioonide kasvades on kõik kolm potentsiaalselt määrava tähtsusega riigi jaoks hädavajaliku sisemise ja välise ideedünaamika tagamisel. Kõigi kolme faktori lõikes tehtud valikud mõjutavad eri moel otseselt välisesinduste töö kvaliteeti pikemas perspektiivis.

### I

Kaader mängib eriti praegustes oludes -- kus välispoliitika suunamine on suuresti olnud välisministeeriumi ainupädevuses -- võtmerolli. Süsteemi suhteliselt kitsas kandepind asetab kaadrile selle taastootmisel ja ideelisel uuendamisel väga suure vastutuse. Võib öelda, ilma igasuguse ironiata, et kaader otsustab kõik. Seetõttu peab üks juhtivaid prioriteete geostrateegiliste sihiseadmiste kõrval olema panus diplomaatilise kaadri kvaliteedile. Eesti ei saa endale lubada keskpäraste diplomaatide maailma lähetamise luksust.

Esimese järjekorras järeldeb siit vajadus maksimaalselt eksploateerida Brüsselit, peaaugjalikult ELi institutsioone. Neis valdav healoomuline "pidev läbirääkimissituatsioon" 27 riigi osalusel struktuurides, mille ajalooline sügavus ulatub kahe põlvkonnani, on ideaalne pinnas diplomaatilise kaadri koolitamiseks. Kõige laiemas plaanis pakub Brüssel Eesti diplomaatidele sotsialiseerumise funktsiooni (oskusteabe, keeleoskuste, suhtlusharjumuse, kontaktide loomise jms näol), millel võiks olla hindamatu tähtsus diplomaadi edasises karjääris. Seda, nii tema otsese tegevuse kvaliteedi mõõtmel, kui ka pikemaperspektiivilise ideelise panuse mõttes -- millega Eesti tingimustes määratletakse välispoliitika sisu selle peajoontes.

### II

Teine väljakutse puudutab välispoliitika ja läbi selle välissuhtluse koordinatsiooni. Asjaolu, et kolmandik Eesti välisesinduste erialaprofessionaalidest esindavad teisi asutusi peale välisministeeriumi, räägib iseene eest. Seda väljakutset ei ole muidugi võimalik adresseerida vaid välissuhete võrgustiku reformimise kitsal pinnal. Vaja on süstemaatiliselt konsolideerida tegevust välissuhete valdkonnasviisil, mis vältimatult eeldab välispoliitika defineerimist laiemalt kui -- nagu seni tavaks -- lihtsalt sellena, millega tegeleb välisministeerium. Miinimumprogrammuna tuleb

tasandada mänguväljak välisministeeriumi ja välissuhtlusega tegelevate ministeeriumide välisosakondade vahel: panna toimima ametnike vaba ametkondadevaheline rotatsioon, ühtlustada karjääriastmed ja -väljavaated koos hüvedesüsteemiga jne.

Välisministeeriumi ja teiste välissuhtlusega ametkondade vahel on vaja luua "ristviljastamise" süsteem -- Eestit väljaspool esindavad ametnikud peavad tundma riigi sisemist poolt, samas kui välissuhtlusvilumus peab tõusma ka väljaspool väölisministeeriumi.

Vaja on ümber vaadata ka välissuhtluse ametkondadevaheline koordineerimine. Täna toimib see reeglina iseorganiseerumise printsiibil -- "kaitsetornidesse" tõmbunud ministeeriumide koostööd, niivõrd kui see välissuhtluse vallas eksisteerib, korraldavad ja määravad informaalsete suhete võrgustikud ehk (tipp)ametnike omavaheline läbisaamine ja sõbrasuhted.<sup>3</sup> Sellised süsteemid võivad toimida suhteliselt hästi (nt välisministeeriumi ja kaitseministeeriumi arenev informaalne koostöö julgeolekupoliitika planeerimise "jagamisel") ning nad võivad teoreetiliselt luua riigi jaoks vajalikku paindlikkust kriisiolukordades. Pikemas perspektiivis aga, eeldades Eesti riigi stabiilset kestmist (mis on pideva kriisiolukorra vastand), on möödapääsmatu kestmise ja läbipaistvamate struktuuride loomine. See on elementaarne, tagamaks kogemuse kumuleerumist ja korrapäraselt üle(k)andmist ametnikult ametnikule ja struktuurilt struktuurile.

Konsolideerida tuleb ka selliste struktuuride hierarhiat, allutades nad kas selgemalt välisministeeriumi strateegilisele juhtimisele (lähtudes põhimõttest, et välispoliitika ja sisepoliitika hoitakse lahus) või Riigikantseleile (mille allüksused juba tegelevad ELi poliitikaga ning peatselt tugevdatud vormis ka "laiapõhjalise" julgeolekupoliitikaga). Määrav võiks olla see, kellele lõppkokkuvõttes saab kuuluma jurisdiktsioon ELi üle. EL hõlmab mahuliselt ja sisuliselt kaugelt kõige suuremat osa Eesti lõimumisest Läänega. ELi raames (taas)luuakse ka pidevalt teenete ja vastuteenete bilanssi liitlaste ja partneritega, mille ekspluateerimise potentsiaali täna alakasutatakse ja millest Eestil ei ole täna piisavalt süstematiseeritud ülevaadet.

### III

Lõpuks, kandepind. Osaliselt haakub see väljakutse kaadriteemaga: seni on Eesti välispoliitikat kujundatud väga kitsas ringis, tunnustatud spetsialistideks/ekspertideks/asjatundjateks pea eranditult välisministeeriumi kõrgemad ešelonid. Viimased on omakorda muutunud sisuliselt muutumatuks

---

3 Vt OECD Public Governance Review: Estonia, <http://valitsus.ee/et/riigikantselei/organisatsioon/uuringud>



suuruseks tulenevalt senisest ülihierarhiseeritud kaadripoliitikast, mis on pärssinud värske vere juurdevoolu. Praegused reformikavad, mis näevad ette juhtstruktuuride kärpimise seda sisulist probleemi ei lahenda.

Olukorda komplitseerivad juba mainitud, ka OECD poolt identifitseeritud informaalset võrgustikud, mis välispoliitika sfääris on tänu teema tundlikkusele ja aastakümnetepikkusele vaikivale poliitilise kokkuleppele veel tihedamalt kokku "kootud" kui mujal. Kaitseministeeriumi teatavat ekspansiooni välisministeeriumi territooriumile (viimase kasvaval loal) on juba mainitud. Tuvastatav on traditsiooniliselt ka presidendi mõju välispoliitikaloomele -- kuigi seda on viimastel aastatel õõnestanud "istuva" presidendi problemaatiline läbisaamine välisministriga. Viimane asjaolu on ka illustratsiooniks informaalsete võrgustiku varjukülgedest. Signaalide ristumine Ukraina välisministri osas, Dalai laama kohtlemisel jms ei tugevda Eesti välispoliitikat ega tema välissuhtluse kvaliteeti.

Olukorda võib teatud määral leevendada välispoliitika (ja välisesindatuse) parem ja formaalsem koordineerimine valitsusaparaadi lõikes. Pikemas perspektiivis aga on hädavajalik välispoliitika kandepinna laiendamine, mis muuhulgas mõjuks hästi ka Eesti välissuhtluse ja välisesinduslike valikute arusaadavusele ja legitiimsusele.

Silma hakkab siin esmajoones kaks loogilist arenguvektorit. Üheks on erakondade sisemise välispoliitilise potentsiaali kasvatamine. Praegu on "pingid" lühikesed nii koalitsioonierakondades kui opositsioonis -- milline olukord süvendab veelgi välisministeeriumi kõrgemate ešelonide ja neid ümbritseva informaalsete võrgustiku dominatsiooni. Olukorda ei paranda ka Riigikogu ja selle väliskomisjoni hiiliv "taandamine" (kahest iga-aastasest üldvälispoliitilisest debatist on märkamatult saanud üks, väliskomisjoni sõnaõigust on veelgi vähendatud suursaadikute määramisel jne). Suur osa vastutusest langeb muidugi erakondadele endile, kes ühelgi juhul pole suutnud käivitada sisemist välispoliitilist debatti -- rääkimata selle ideoloogilisest institutsionaliseerimisest nt Saksamaa parteiliste *Stiftung*'ite (ehk fondide) eeskujul. Erakondade suurem välispoliitiline võimestamine/võimestumine on samuti hädavajalik demokraatlike valikute muutumisest tingitud võimalike mullistuste vältimiseks (Eestis on täna kergesti ette kujutatav olukord, kus avalikul teenistusel laiemalt võib olla suuri probleeme koostöös ühe suure opositsioonierakonna teatud liikmetega).

Teine arenguvektor eeldab välispoliitikat kujundavate ringkondade suuremat avatust koduste mõttekodade jms suhtes - seda enam, et kaht peamist neist (Rahvusvaheline Kaitseuringute Keskus ja Eesti Välispoliitika Instituut) rahastatakse riigieelarvest. Selleks on vaja üsna märgatavat (välis-) poliitilise kultuuri muutust suurema avatuse suunas.

## **USUTLETUTE NIMEKIRI**

Maria Alajõe, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus

Enn Eesmaa, Keskerakond

Ehtel Halliste, Välisministeerium (praegu tegev ÜRO Arenguorganisatsiooni projektides)

Krista Humal, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus

Klen Jäärats, Riigikantselei EL sekretariaat

Riina Kionka, ELi välissteenistus

Toivo Klaar, ELi välissteenistus

Alar Kolk, Tallinna Tehnikaülikool

Kaupo Känd, OSCE

Viljar Lubi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Matti Maasikas, Välisministeerium

Sven Mikser, Sotsiaaldemokraatlik Erakond

Antonio Missiroli, Euroopa Komisjon

Mart Nutt, Isamaa ja Res Publica Liit

Urmas Paet, välisminister, Reformierakond

Margus Rahuoja, Euroopa Komisjon

Peter Semneby, Rootsi diplomaat (endine EL eriesindaja Taga-Kaukaasias)

Alar Streimann, Välisministeerium

Harri Tiido, Välisministeerium

Lembit Uibo, Välisministeerium