

AVALIK POLIITIKA III

GIGANTUM HUMERIS

SARJA KOLLEGIUM

Airi-Alina Allaste (Tallinna Ülikool)
Karsten Brüggemann (Tallinna Ülikool)
Tiina Elvisto (Tallinna Ülikool)
Indrek Ibrus (Tallinna Ülikool)
Marju Kõivupuu (Tallinna Ülikool)
Mihhail Lotman (Tallinna Ülikool, Tartu Ülikool)
Rain Mikser (Tallinna Ülikool)
Katrín Níglas (Tallinna Ülikool)
Hannes Palang (Tallinna Ülikool)
Ülar Ploom (Tallinna Ülikool)
Kristjan Port (Tallinna Ülikool)
Jaan Puhvel (California Los Angelese Ülikool)
Rein Raud (Tallinna Ülikool)
Raivo Stern (Keemilise ja Bioloogilise Füüsika Instituut)
Marek Tamm (Tallinna Ülikool)
Peeter Torop (Tartu Ülikool)
Jaan Valsiner (Aalborgi Ülikool)
Anna Verschik (Tallinna Ülikool)
Airi Värnik (Tallinna Ülikool)

Tallinna Ülikool

AVALIK POLIITIKA III

**AVALIKU POLIITIKA
TEOORIAD JA ANALÜÜSI
METOODIKAD**

Koostanud ja toimetanud
Georg Sootla, Leif Kalev ja Indrek Saar

TLÜ Kirjastus
Tallinn 2021



GIGANTUM HUMERIS

Gigantum Humeris

Avalik poliitika III. Avaliku poliitika teooriad ja analüüsi metoodikad

Koostanud ja toimetanud Georg Sootla, Leif Kalev ja Indrek Saar

Väljaandmist toetasid programmi „Eestikeelsete kõrgkooliõpikute loomise toetamise põhimõtted 2018–2027“ raames:



HARIDUS- JA
TEADUSMINISTEERIUM

Keeleliselt toimetanud Siiri Soidro

Kujundanud ja küljendanud Sirje Ratso

Sarja makett: Rakett

Kaanel detail Ambrogio Lorenzetti freskost „Hea valitsemise mõju maal“
(1338, Palazzo Pubblico, Siena). Foto: Wikimedia Commons

Autoriõigus: peatükkide ja alapeatükkide autorid, 2021

Autoriõigus (koostamine): Georg Sootla, Leif Kalev ja Indrek Saar, 2021

Autoriõigus: Tallinna Ülikooli Kirjastus, 2021

ISSN 2228-1029

ISBN 978-9985-58-899-4 (kogu teos)

ISBN 978-9985-58-908-3

ISBN 978-9985-58-909-0 (epub)

TLÜ Kirjastus

Narva mnt 25

10120 Tallinn

www.tlupress.com

Trükk: Printon

SISUKORD

1. Sissejuhatus. Avaliku poliitika analüüs: vaatenurgad

ja vahendid (Georg Sootla, Leif Kalev, Indrek Saar)

2. Murrangud avaliku poliitika teooriate arengus (Georg Sootla)

Sissejuhatus	30
2.1. Avaliku poliitika teooriate areng ja süntees	30
2.2. Avalik poliitika kui tegevusplaani kujundamine.	32
2.2.1. Poliitikakujundamine kui ratsionaalsete valikute põhjendamine.....	32
2.2.2. Ratsionaalsuse teooriad.....	33
2.2.3. Piiratud ratsionaalne poliitika.....	38
2.3. Avalik poliitika kui sekkumise ja eestkoste õigustus	40
2.3.1. Inkrementaalne avalik poliitika.....	40
2.3.2. Poliitikaotsus kui sattumuslik väljund	42
2.3.3. Avalik poliitika kui disain	42
2.3.4. Õppiv poliitika eestkostekoalitsioonides	44
2.4. Interaktiivne avalik poliitika	46
2.4.1. Interaktiivse avaliku poliitika taust: Carnegie koolkonna roll	46
2.4.2. Poliitikakogukonna mõiste ja praktika	47
2.4.3. Poliitikavoolud, poliitikaettevõtjad ja võimaluste aknad	52
2.4.4. Tasakaalu katkestamise mehhanismid	54
2.4.5. Ühishüvede ratsionaalne kujundamine	56
2.4.6. Interaktiivne poliitikakujundamine ebamääras tegevuskeskkonnas.....	60
2.5. Poliitikakujundamine kui praktiline diskursus.....	64
2.5.1. Konstruktivistliku poliitikaanalüüsi verstapostid.....	64
2.5.2. Poliitikakujundamine kui praktiline diskursus	70
2.5.3. Kriitiline dialoog võrdluses interaktiivse poliitikaga.....	83
Kokkuvõte.....	83

Arutelüküsimused	86
Analüüsiülesanded	86
Lugemissoovitused	88

3. Avaliku poliitika analüüsi strateegiad

(*Georg Sootla, Leif Kalev, Indrek Saar, Nikolai Kunitsõn*)

Sissejuhatus	89
3.1. Poliitikaanalüüsi alusteooriad: vastanditest ühildamiseni (<i>Georg Sootla</i>)	90
3.1.1. Muutujate seoste või toimijate mustrite uurimine	91
3.1.2. Vastandite dialoogi ja ühildamise võimalikkusest	94
3.1.3. Põhjuslikkuse alusmodelid	105
3.1.4. Võimekusi konstitueerivad ehk innovatsiooni- mustrid	110
3.2. Uurimisstrateegiad ja uuringumeetodite valik (<i>Indrek Saar, Leif Kalev, Nikolai Kunitsõn</i>)	114
3.2.1. Kvantitatiivsed uurimisstrateegiad	116
3.2.2. Kvalitatiivsed uurimisstrateegiad	125
3.3. Poliitikakujundaja analüüsivajadused (<i>Leif Kalev</i>)	133
Kokkuvõte	137
Arutelüküsimused	139
Analüüsiülesanded	139
Lugemissoovitused	140

4. Avaliku poliitika mõjude hindamine ja analüüs

(*Indrek Saar*)

Sissejuhatus	143
4.1. Hindamise eesmärgid ja liigid	144
4.2. Hindamine: poliitika mõjude vaade	148
4.3. Faktipõhine mõjude hindamine	151
4.4. Ootuspõhine mõjude hindamine	162
4.5. Mõjude hindamise peamiste metoodikate valiku alused ...	173
Kokkuvõte	176
Arutelüküsimused	177
Analüüsiülesanded	177
Lugemissoovitused	178

5. Avaliku poliitika kvantitatiivanalüüsi meetodikad

(*Indrek Saar*)

Sissejuhatus	179
5.1. Juhuslik kontrolluuring	180
5.2. Diferents-diferentsis uuring	183
5.3. Regressioonanalüüs	187
5.4. Kulu-tulu analüüs	193
5.4.1. Mõjude prognoosimine	195
5.4.2. Tulude ja kulude monetariseerimine	198
5.4.3. Tulude ja kulude võrdlemine	199
5.5. Kulutõhususe analüüs	202
5.6. Mitmekriteeriumi analüüs	207
5.7. Teooriapõhine mõjude hindamine	214
Kokkuvõte	221
Arutelüküsimused	222
Analüüsiülesanded	223
Lugemissoovitused	224

6. peatükk. Avaliku poliitika kvalitatiivanalüüsi meetodid

(*Nikolai Kunitsõn, Leif Kalev, Gerly Elbrecht, Priit Suve*)

Sissejuhatus	226
6.1. Juhtumiuuring (<i>Nikolai Kunitsõn, Gerly Elbrecht, Leif Kalev</i>)	226
6.1.1. Juhtum ja selle analüüs	227
6.1.2. Juhtumiuuringu disain	229
6.1.3. Eksiarvamused juhtumiuuringu kohta	232
6.2. Vaatlus (<i>Nikolai Kunitsõn, Leif Kalev</i>)	234
6.2.1. Osalusvaatlus uurimismeetodina	235
6.2.2. Vaatluse põhitoimingud	237
6.3. Intervjuud (<i>Nikolai Kunitsõn</i>)	240
6.3.1. Intervjuude liigid	241
6.3.2. Intervjuude ettevalmistamine	242
6.3.3. Intervjuude läbiviimine	244
6.3.4. Intervjuude piirangud	246
6.4. Fookusrühmaintervjuud (<i>Nikolai Kunitsõn</i>)	246
6.4.1. Fookusrühmaintervjuu liigid	247

6.4.2. Fookusrühmaintervjuu läbiviimine	248
6.5. Sisuanalüüs (<i>Nikolai Kunitsõn, Leif Kalev, Gerly Elbrecht</i>) . . .	250
6.5.1. Kvantitatiivne sisuanalüüs	250
6.5.2. Kvalitatiivne sisuanalüüs	252
6.5.3. Kvalitatiivse sisuanalüüsi läbiviimine	256
6.5.4. Dokumendianalüüs	260
6.6. Tõlgendav poliitikaanalüüs (<i>Leif Kalev</i>)	264
6.6.1. Eri käsitletused ja kesksed rõhuasetused	265
6.6.2. Tõlgendava poliitikaanalüüsi rakendamine	267
6.7. Diskursusanalüüs (<i>Nikolai Kunitsõn, Gerly Elbrecht</i>)	269
6.7.1. Diskursusanalüüsi eesmärk	272
6.7.2. Materjali analüüs	273
6.7.3. Diskursusanalüüsi rakendamine	274
6.8. Narratiivid poliitikaanalüüsi vahendina (<i>Priit Suve</i>)	276
6.8.1. Narratiivi struktuur	277
6.8.2. Narratiiv poliitikaanalüüsis	278
6.8.3. Narratiivide kasutamine	280
6.9. Põhistatud teooria (<i>Gerly Elbrecht</i>)	282
6.9.1. Millal kasutada põhistatud teooriat	283
6.9.2. Põhistatud teooria peamised suunad	285
6.9.3. Põhistatud teooria rakendamine	286
Kokkuvõte	290
Aruteluküsimused	291
Analüüsiülesanded	291
Lugemissoovitused	292

7. Avaliku poliitika analüüsi tehnikad (*Kersten Kattai*)

Sissejuhatus	295
7.1. Info kogumine poliitikaanalüüsiks	296
7.1.1. Lähteülesande täpsustamine	297
7.1.2. Küsimuste piiride esialgne määratlemine	299
7.1.3. Infomaterjali koondamine	299
7.1.4. Analüütiliste dokumenteeritud allikatega töötamine . . .	301
7.1.5. Inimallikatega töötamine	305
7.1.6. Andmekvaliteedi ja usaldusväarsuse hindamine	310
7.1.7. Andmebaasid ja statistika	313

7.1.8. Mõtestamine ja esitamine	319
7.2. Probleemide struktureerimine	320
7.2.1. Esimene etapp: probleemivälja piiritlemine	321
7.2.2. Teine etapp. Probleemiosade klassifitseerimine.	323
7.2.3. Kolmas etapp. Tuumikprobleemi valik	328
7.2.4. Neljas etapp. Probleemi põhjuste analüüs.	332
7.3. Probleemide filtreerimine	334
7.3.1. Probleemide filtreerimise raamistik.	338
7.3.2. Filtreerimise mudelid.	343
Kokkuvõte.	348
Aruteluküsimused	349
Analüüsiülesanded	350
Lugemissoovitused	357

8. Avaliku poliitika disaini metoodikad (Georg Sootla)

Sissejuhatus	359
8.1. Poliitikakujundamise tippareenide osaliste mustrite disain	360
8.1.1. Poliitikakogukonna kaardi koostamine (ala)valdkonnas	361
8.1.2. Osaliste hoiakute ja arusaamade kaardistamine	364
8.1.3. Osaliste ressursside, võimekuse ja vastastik- sõltuvuste kaardi koostamine	369
8.1.4. Osaliste võimalikud strateegiad areenidel	373
8.1.5. Areenide toimimise reeglite kujundamine	374
8.1.6. Kokkuvõte: osaluse planeerimise maatriksi koostamine	376
8.2. Poliitikakujundamise valdkonna piirkondlike üksuste disain	379
8.2.1. Piirkondlike üksuste disainimetoodika teoreetilised eeldused	379
8.2.2. Territoriaalüksuste disain siseprotsesside vaates.	382
8.2.3. Valitsemisalade organisatsiooni disain territoriaalse koordineerimise vajaduste vaates	390
8.2.4. Valdkonna disaini kuvandid	400
8.3. Poliitikakujundamine kui kriitiline praktiline dialoog	402

8.3.1. Kriitilise dialoogi sihid ja osaliste rollihoiakud	402
8.3.2. Kriitilise dialoogi loogika linnulennult	406
8.3.3. Osaliste hindamine ja kriitilise dialoogi vajaduse mõistmine	406
8.3.4. Dialoogi etapp ja selle juhtimine	412
8.3.5. Väitlus (debatt) kui avastav ja võimestav õppimine . . .	418
8.3.6. Läbirääkimised ja ühildatud valikute kujundamine . . .	422
Kokkuvõtteks	426
Aruteluküsimused	427
Analüüsiülesanded	428
Lugemissoovitused	430
Kirjandus	431
Nimeloend	445
Aineloend	448

ÕPIKU III OSA TOIMETAJAD JA AUTORID

Gerly Elbrecht (Tammiste) on Tallinna Ülikooli valitsemisteaduste lektor ning riigi- ja poliitikateaduste doktorant. Tema põhiliseks teadustegevuse suunaks on valitsemisteooriad ning legitimeerimise ja argumenteerimise praktikad demokraatlikus valitsemises. On varem töötanud Euroopa Komisjoni tööturu- ja haridusvaldkonna lõimimisprojektis Eesti Töötukassas ja hariduspoliitika suunal tulemusaudiitorina Riigikontrollis. Elulugu ja andmed Eesti Teadusinfosüsteemis: https://www.etis.ee/CV/Gerly_Tammiste/est.

Leif Kalev on Tallinna Ülikooli riigiteooria professor, kelle teadustegevuse põhisuunad on riiklus, kodakondsus ning poliitika ja poliitikakujundamine. Ta on ülikoolis õpetanud kakskümmend aastat, juhendanud sadakonda kaitsmisele jõudnud bakalaureuse-, magistri- ja doktoritööd ning toimetanud poliitika ja valitsemise aluste kõrgkooliõpiku. On olnud Siseministeeriumi korrakaitse- ja migratsioonipoliitika asekanstler ning kanstler (2012–2015), samuti juhtinud Eesti Üliõpilaskondade Liitu, Tartu Ülikooli üliõpilasesindust ja Eesti Sotsioloogide Liitu. Korduvalt on ta nõustanud poliitikakujundamist oma pädevusvaldkondades. Tallinna Ülikooli kirjastuse raamatusarja „Biblioteca Politica“ kolleegiumi esimees. Elulugu ja andmed Eesti Teadusinfosüsteemis: https://www.etis.ee/CV/Leif_Kalev/est.

Kersten Kattai on Tallinna Ülikooli avaliku halduse lektor. Tema teadus- ja õppetöö põhisuunad on poliitika kujundamine ja analüüs, kohalik valitsemine ja valitsemiskorraldus, kus tal on ulatuslik koolitus- ja nõustamiskogemus. Aastatel 2012–2017 oli Rahandusministeeriumi (kuni 2015. a-ni Siseministeeriumi) kohaliku omavalitsuse reformi ekspert ja konsultant, 2017–2021 Rahandusministeeriumis kohaliku omavalitsuse valdkonna poliitika kujundamise nõunik. Elulugu ja andmed Eesti Teadusinfosüsteemis: https://www.etis.ee/CV/Kersten_Kattai/est.

Nikolai Kunitsõn on Tallinna Ülikooli politoloogia lektor, nooremteadur ja doktorant. Tema teadus- ja õppetöö põhisuunad on lõimumine, kodakondsus, haridussüsteem, demokraatia ja kvalitatiivsed meetodikad.

Õpetab tudengeid bakalaureuse- ja magistritasemel. Elulugu ja andmed Eesti Teadusinfosüsteemis https://www.etis.ee/CV/Nikolai_Kunitson/est.

Indrek Saar on Tallinna Ülikooli majanduse dotsent ja Sisekaitseakadeemia professor. Tema teadus- ja õppetöö põhisuunad on avaliku sektori ökonomika ja poliitika mõjude hindamine. Peamine uurimisfookus on seotud maksu- ja korrakaitsepoliitika ning illegaalsete turgude majandusteoreetilise ja ökonomeetrilise uurimisega. Õpetab tulevasi ja praegusi riigiametnikke nii taseme- kui ka täiendõppe vormis. Elulugu ja andmed Eesti Teadusinfosüsteemis: https://www.etis.ee/CV/Indrek_Saar_001/est.

Georg Sootla on Tallinna Ülikooli avaliku poliitika professor alates 1995. aastast. Tema õppe- ja teadustegevuse keskmes on avaliku poliitika kujundamine ja analüüs ning avaliku sektori, sh kesk- ja kohaliku valitsemise suhtemustrite disain, samuti muutuste juhtimine. Ta on juhtinud paljusid poliitikaanalüüsi ja -disaini rakendusuuringuid nii kesk-, regionaalse kui ka kohaliku valitsemise tasandil, olnud ekspert valitsemisreformide disainimisel ja rakendamisel, sh metsandusreformi (1990ndate lõpp-2000ndate algus) ja haldusreformi (2011–2018) nõustamisel. 2001–2009 oli NISPAcee töörühma „Poliitikute ja ametnike suhted“ koordinaator, samuti PHARE, SIGMA, LGI/OSI, Bertelsmanni indeksi (BTI), V-Dem, LAI rahvuslik ekspert. Elulugu ja andmed Eesti Teadusinfosüsteemis https://www.etis.ee/CV/Georg_Sootla/est.

Priit Suve on Tallinna Ülikooli avaliku juhtimise dotsent ja Sisekaitseakadeemia politseiteooria professor. On töötanud politseis eri ametikohadel ligi 30 aastat, sellest üle kümne tipp- ja keskastme juhina. Peamine uurimishuvi on seotud avaliku juhtimise, organisatsioonidisaini, strateegilise juhtimise ja turvalisusega. Elulugu ja andmed Eesti Teadusinfosüsteemis https://www.etis.ee/CV/Priit_Suve/est ning uurimishuvidega seonduv teave isiklikul võrgulehel <https://www.priitsuve.org/>.

Kui pole märgitud teisiti, tegutsevad autorid Tallinna Ülikooli ühiskonnateaduste instituudi riigiteaduste akadeemilises suunas.

I. PEATÜKK

SISSEJUHATUS. AVALIKU POLIITIKA ANALÜÜS: VAATENURGAD JA VAHENDID

Georg Sootla, Leif Kalev, Indrek Saar

Enamik lugejaid ilmselt mäletab, kuidas aastatel 2015–2016 muutus Eestis teravaks avalikuks teemaks sisseränne, täpsemini Euroopa Liidu poolt kvoodi alusel ümberasustatavad ja ümberpaigutatavad inimesed. Mõned ministrid tegid tuure läbi Eesti ja selgitasid, miks nende vastuvõtmine on vajalik, ent avalikkus suhtus sellesse kahtlustavalt, sest veel paar kuud varem oli valimiskampaanias räägitud vastupidist juttu. Tekkisid või said tuule tiibadesse uued erakonnad, vabatahtlikud asusid jälgima inimesi tänaval ja andma teada märgatud tõmmu nahavärviga inimestest.

Teame juba varasemast, et teemat ja poliitikaprobleemi saab näha eri võtmes ning tegutseda väga mitmesugustel viisidel ja strateegiatega ning et oma vaateviisi toeks saab kasutada mitmesugust tõendusmaterjali erinevas valikus ja võtmes, mis võib viia vastandlike järeldusteni. Ühed lähtuvad ametlikust statistikast ja ütlevad, et kitsalt määratud tunnustele (näiteks ühe kokkuleppe raames ümberasustatud ja ümberpaigutatud) vastab väga vähe inimesi. Teised lähevad tänavale ja võivad ühe päevaga faktiliselt kokku lugeda rohkem mustanahalisi kui kitsalt määratud ametlik arv. Nii tekkib vastastikune mõistmatus ja usaldamatus. Ühtede meelest probleemi polegi või on see kaduvväike, teised jõuavad veendumuseni, et valitsus varjab nende eest tõde. Poliitikat saab erinevalt hinnata (vt ptk III-4)* ja alguse saavad väga erinevad poliitilised strateegiad.

Poliitikaanalüütik peaks olema sellisesse pingevälja sattumiseks ette valmistatud nii sisu kui ka analüütiliste oskuste mõttes. Sisu oleme õpiku varasemates osades käsitlenud, muu hulgas ekspertide rolle (vt ptk II-3), järgnevas peatükis avame seda avaliku poliitika analüüsi strateegiatega

* Rooma numbrid näitavad õpiku osa (raamatu) numbrit, araabia numbritega on tähistatud peatükid ja alapeatükid.

suhestades edasi (vt ptk III-2). Ent analüütiline ettevalmistus vajab lisateadmiste kihti. Ei ole nii lihtne, et võimalolijad kasutavad alati endale sobivaks lihvitud arvnäitajaid ning tavainimesele jääb võimalus konkreetsete tähelepanekute tasandil seda paljastada ja ümber lükata. Eri-nevaid andmeid kasutatakse koos: konkreetsete tähelepanekute alusel töötavad ka mitmed valitsusasutused (politsei, luure, sotsiaaltöö), eri asutuste statistika on mitmekesine, ühiskonnas on teisi laiahaardelisema teabe loomiseks võimalisi toimijaid jne. Sageli annabki tugevama aluse just mitmekesine andmealus.

Veel olulisem on see, et andmete tõlgendamiseks on mitmesuguseid tehnikaid, mis toetavad süsteemset mõtlemist ja arutelu. Ei pea lähtuma ainult esmamuljest, sisetundest või emotsioonist, materjali saab mitmel viisil süvitsi töödelda ning saada paremini läbimõeldud ja põhjendatud tulemusi. See ei puuduta ainult faktide väljaselgitamist, vaid ka arusaama kujundamist osaliste erinevatest tõlgendustest, ajenditest ja tegevusjoontest ning süsteemsemat poliitika väljaarendamise, koordineerimise ja rakendamise lahenduste disainimist. Nende metoodikate ja meetodite hea tundmine annab analüütikule võimaluse poliitika erinevaid algatusi mitmekesisemalt avada, argumenteerida ja tõendusmaterjaliga varustada. Parema analüütiline võimekus on valdkonna asjatundjast ametnikule, spetsialistile ja eksperdile otsekui lahinguvarustus: mida mitmekesisemate andmete seast saab selle konkreetseks juhtumiks valida, seda suuremad on võimalused saada tulemuseks poliitika parim sihistamine. Ning ka siin on oluline kasutada eri metoodikaid koos.

Tulles tagasi alguses toodud näite juurde, kuulus enamik tänaval märgatud mustanahalisi tõenäoliselt mingisse teise statistilisse jaotusse kui ümberasustatud ning sisserändajate kogu mitmekesisus jäi tähelepanu alt välja. Osa võisid olla turistid, teised pereliikmed, kolmandad üliõpilased jne. Selle täpsem selgestegemine ja kommunikeerimine teisisi kui propaganda võtmes oleks võinud aidata pingeid maandada. Ent küsimus pole ainult mitmekesisuse piisavas hoomatavuses. See, et näiteks välisüliõpilasi on teatud arv või et nendest jääb õpingute lõpetamise järel teatud hulk Eestisse, ei anna meile veel piisavat arusaama nende motiividest, huvidest, töö- ja pereelu plaanidest ning teistest joontest, mis aitavad mõista, kas meil on mingis võtmes probleem, võimalus või pole suurt kumbagi. Põhjalikum teabealus annab paremad lähtekohad mitte

ainult avalikkuse veenmiseks, vaid ka poliitikapositsioonide kujundamiseks ning vajaduse korral poliitika väljaarendamiseks ja rakendamiseks. Ka analüütik on oluline toimija avaliku poliitika kvaliteedi tagamisel.

Õpiku kolmandas osas püüame koos lugejaga käia läbi mõttelise tee poliitikakujundamise protsessi teoreetilistest põhiseisukohadest kuni nende praktilise rakendamiseni ühiskonna reaalsete probleemide lahendamisel, tuginedes konkreetsetele meetodikatele, meetoditele ja tehnikatele. Õpiku kolmas osa jaotub neljaks loogiliselt hargnevaks mooduliks. Sissejuhatuses püüame näidata iga mooduli sihte ja nende omavahelisi seoseid. Seega on sissejuhatus õpiprotsessis kogu III osa teemadele tähelepanu keskendamise ja problematiseerimise lähtepunkt. See võiks äratada nii uudishimu kui ka suunata lugejad probleemide iseseisvale nägemisele (uurimisküsimuste sõnastamisele) ja lahenduste suuna (uurimisülesannete) otsimisele. See on raske tee, mille käigus satuvad isegi kõige terasemad tudengid aeg-ajalt ummikusse. See tee on detailselt lahti seletatud raamatus „Uurimistöö meisterlikkus“ (Booth jt 2008). Praktiline kogemus on näidanud, et Hegelil oli õigus: kui te ei suuda mingile küsimusele vastust leida, siis peate algse küsimuse teisti sõnastama, st vaatama nähtust ja selle uurimisküsimust teise nurga alt.

Esimene moodul on ühelt poolt kokkuvõtte varem õpikus üksikute fragmentidena kirjeldatud eri teooriatest. See püüab kujundada ülevaataliku arusaama nende teooriate **aluskihist** nende kesksete uurimisküsimuste võrdluses. Me näitame ka, et need teooriad ei ole spekulatiivsed või idealistlikud poliitikakäsitlused, vaid on valdavalt sündinud konkreetsete poliitikate juhtumiuuringute üldistustena. Nende üldistuste pinnal on omakorda tehtud tohutu hulk uuringuid, mis on vormitud artiklite või raamatutena. Need on olnud alusteadmisteks poliitikanõustamise meetodikate ja meetodite arendamisel. Ka vastupidi, me näitame, kuidas tuumikteooriad on võimaldanud paremini avaliku poliitika probleeme lahendada.

Tõsi, nende murranguliste ideede valikul tekkis isegi autoritel küsimus, kuivõrd on need praktikad ja teoreetilised üldistused kajastunud Eesti avaliku poliitika protsessis. Sest suurem osa avaliku poliitika kujundamise teaduse läbimurdelistest töödest on tulnud angloameerika või Põhja-Euroopa praktikatest ja teadlastelt. Valitsemise (kui avaliku poliitika kujundamise) **protsessipõhine vaade** (vt ptk I-1) ja disain on

nendes valitsemiskultuurides palju enam levinud kui Mandri-Euroopas, kus on keskne **struktuuri- ja organisatsioonipõhine vaade** ja disain ehk avalik haldus ja avalik õigus. Siiski on meie õpikus auväärsel kohal mitu Mandri-Euroopa praktikast lähtuvat allikat: Knoepfel jt 2007; Dente 2014; Scharpf 1997.

Eesti valitsemisruumi areng on alates Euroopa Liidu läbirääkimisprotsessi lülitumisest kujunenud olulisel määral just Mandri-Euroopa traditsioonide põhjal. See võiks olla üks meie õpiku poolt püstitatud avaliku arutelu teema: milline on Eesti ühiskonna valitsemise alusväärtuste, praktikate, kuid ka ootuste muster? Kas Eestis, kus on võrreldes teiste uute Euroopa Liidu liikmesriikidega tunduvalt suurem organiseeritud kodanikuühiskonna kaasamine ja ka poliitika roll valitsemises, poleks legitiimne vähemalt samaväärne taotlus lõimuda sihipäraselt Põhja-Euroopa valitsemisruumile iseloomulike praktikatega? Samas lihtsustab vastust ka see, et eesti keeles puudub veel avaliku halduse terviklik õpik.

Võtsime sellise teooriate tutvustamise viisi ette kolme olulise kogemuse pinnalt, mis on autoritel kujunenud pikaajalise õpetamise ja uurimistöö vältel.

Esiteks, me ei püüdnud luua teadusloo tervikpilti ega keskenduda peamiste autorite loomele. Selle asemel keskendusime pöördelistele uuendustele avaliku poliitika kui protsessi mõtestamisel ning püüdsime samas näidata nende pöörete omavahelisi seoseid. Ilmselt ei ole teoreetiline areng ise tervikuna nii loogiline, vaid pigem küllalt kaootiline. Lisaks näitasime õpiku üldises sissejuhatuses (I osa), kuidas nii mõnedki tõeliselt pöördelised uuendused unustatakse ja aastaid hiljem tullakse nende juurde (kas viidetega või ilma) tagasi juba uue teoreetilise diskursuse raames. Samas, avaliku poliitika praktiline teadus on sihipäraselt keskendunud, sõltumata autorite kontseptuaalsetest eelistustest, poliitikaprotsessi sarnaste peamiste temade ja praktiliste ülesannete seletamisele ja lahendamisele. See algas juba 1970. aastatel, kui nii positivistliku kui ka konstruktivistliku suuna avaliku poliitika teooriad hakkasid tuginema konteksti ebamäärasuse (võrreldes korra ja terviku) ja praktilise teadmise (võrreldes ekspertide ratsionaalse analüüsiga) eeldustele, samuti edendama tunnetus- ja tõlgendusraamide (*cognitive, policy frames*) teooriaid. Mõnevõrra hiljem lisandusid sellesse teemasalve poliitikaõppimise ja narratiivide mõiste.

Siit tulenebki meie õpiku uudne suundumus: käsitleda eri teooriaid nüüdisajal metodoloogilise pluralismi ehk **triangulatsiooni** vaates (Roe 1998; Bechara, Van de Ven 2011). Püüame näidata seda, kuidas eri teooriad üksteist täiendavad, siis on ka lihtsam mõista, mis neid tegelikult eristab. Lihtsalt öeldes, me eeldame, et teadus avalikust poliitikast püüab sarnaseid praktilisi teemasid samal ajal mõtestada vastandlikest teoreetilistest (epistemoloogilistest ja ontoloogilistest) positsioonidest lähtudes. Kuid seda ei ole vaja käsitleda kui vastastikkust ümberlukkamist. Need käsitlused seletavad sarnaseid asju eri nurga alt ja eri eesmärgil, samuti nagu ei ole mõtet vaielda selle üle, kumb suutis paremini panna tööle inimeste kujutlusvõime, kas Picasso või Dali. Teaduses võimaldab eri teooriate tugevuste võrdlus paremini kujundada nendevahelise diskursuse ja sellega ka terviklikuma arusaamise tegelikkusest. Mõned autorid on selle vajaduse ka otse välja öelnud (Emery Roe, Christopher Winship) ja ka selliseid rakendusi pakkunud (Frank Fischer 2006; John Law ja Annemarie Mol 2002).

Metodoloogiline pluralism ehk analüütiline triangulatsioon ei tähenda eri teoreetiliste vaatenurkade sulandamist. See on püüd ühildada eri nurkade alt maailma mõtestamise viisid (*ordering*). Selle tulemusena hakatakse kriitilisemalt mõistma nii teiste kui ka iseenda vaadet ning suudetakse leida neile koht nähtuste tervikpildis. See suundumus ilmneb segameetodite (*mixed methods*) ehk mitme meetodi kasutamises. Praegu on **epistemeilised kogukonnad** ja koolkonnad siiski veel väga suletud: George Herbert Meadi esitatud refleksiivse kommunikatsiooni mudelit ehk võimekust näha iseennast teiste silmade läbi ei saa veel niipea teaduses näha. Tihti takistab sellise diskursuse tekkimist ka harjumuspärane sõnakasutus: väljendid „jõgi voolab“ või „tuul puhub“ juhivad meid eemale nende nähtuste tekkemehhanismist (Emirbayer 1997). Teooriate teema pole kaugeltki teoreetiline; sellise mitmekesisuse vaade võimaldab vähemalt pedagoogilise võtena paremini omandada avaliku poliitika teooriaid praktikute jaoks vajalikus terviklikus vaates.

Teiseks kajastavad praktikapõhised teooriad demokraatliku riigivalitsemise enda kvalitatiivseid muutusi või nende puudumist. Teoreetiliste muutuste põud viimasel kümnendil tähistab ilmselt ka teatud seisakut valitsemissüsteemide endi arengus (vt Sootla, Kalev 2020). See õpik sünnib ajal, kus on ilmselgelt tekkinud äraootav olukord avaliku

poliitika praktika arengutes, mis on ilmnenud ka tagasilöökides demokraatliku valitsemise praktikas. See õigustab ka meie õpiku uusi praktilisi suunaotsinguid. Nende keskseteks märksõnadeks on *pragmatism* ja *protsessi-ontoloogia*. Pärast unustuse perioodi 20. sajandi keskel on see tõusnud 20. sajandi lõpul enamiku teoreetiliste arengute mõjutajaks. COVID-19 kriis on andnud sellele veel tugevama tõuke. See – korra otsimine kaootilises maailmas (Prigogine 1984) – peaks tõstma institutsioonide uuendustes esiplaanile just avaliku poliitika rolli. Selle muutuste taustu näitasime I osa 1. peatükis. Need võiks kokku võtta nii: valitsemise konteksti suur ebamäärasus (*ambiguity*) ja mitmekesisus, mis eeldab osaliste ja poliitika sihtrühmade võimestamist. Üha suurem osa avalikest poliitikatest ei saa enam toimuda klassikalise Eastoni mudeli järgi, kus poliitikasisendi ja -väljundi vahel on suur ajalõtk ning kui valitsus jõuab uue ja legitiimse lahenduseni, siis selgub, et see on juba vananenud. Samas on arenenud demokraatiad paljude avaliku poliitika arendamisel jõudnud normaalsuse järku. Traditsioonilisi, kuid igavesi probleeme ei loodeta enam otsese poliitikasekkumisega ja lõplikult lahendada (kuritegevus, liiklusõnnetused, sotsiaalne marginaliseerumine jne), neid saab vaid ohjata (vt ptk I-6) konkreetsetes ajas ja olukorras. See aga eeldab traditsiooniliste esindusdemokraatia institutsioonide ja iseorganiseerumise võimega poliitikakogukondade vahel hoopis keerukamat suhet kui pelgalt õigusnormide jõustamine ja poliitikaotsuste rakendamine.

Kolmas õppetund selle mooduli mõtestamisel ja omandamisel võiks olla, et teooria areng ei toimu mitte lineaarselt, halvemate teooriate ega praktikate asendamise teel parematega. Areng on pigem sarnane puuringide tekkimisega, st tuumikarengute põhjal kujunevad uued eriomased vastused uutele probleemolukordadele. Kuid samas suureneb uuenduste ehk innovatsiooni läbikukkumise risk ning ebaõnnestumise puhul peab olema võimalik toetuda vanadele, äraproovitud praktikatele.

Teoorias on kasuks tulla iga teatud aja järel tagasi lätete juurde ning lugeda uuesti ja uut moodi üle klassikuid, nii nagu te iga kord vaatate väärtfilmi uue nurga alt ja teete selles uusi avastusi. See on oluline mitte üksnes kunagiste, nüüdseks unustatu meeldetuletamiseks, vaid ka nende mõtete hoomamiseks, mida kontekst ei võimaldanud toona täiel määral veel teadvustada, sh autoritel endil. Näiteks pöördus 19. sajandi lõpus

prantsuse teadlane Gabriel Tarde tagasi viimase Euroopa entsüklope-disti Gottfried Leibnizi juurde, kelle uus tõlgendamine võimaldas luua nüüdisaja innovatsiooniteooria lähtepunktid. See omakorda andis tõuke protsessipõhise maailmapildi sünnile Henri Bergsoni (Tarde'i õppetooli järgmine juhataja, Nobeli auhinna laureaat) ja Alfred North Whiteheadi kaudu 20. sajandi alguses. Kõik see vajas pooleks sajandiks unustusse ning tõusis jälle praktiliseks heaoluriigi korra lagunemise ja looduskesk-konna ning globaalse kriisi tingimustes 20. sajandi lõpus ja 21. sajandi kriisides, alates 11. septembrist 2001 (Gaskill, Nocek 2014).

Sarnaselt on arenenud ja toimib ka valitsemissüsteem ise. Võib-olla kõige hiljutisem näide oli uusliberalism, mis püüdis tagasi tuua klassi-kalise liberalismi unustatud aluspõhimõtteid kinnijooksnud heaoluriigi loogikasse. Avaliku poliitika kesksete probleemide normaliseerumine tähendab, et saame avaliku poliitika kaudu suurendada **keskmist** elu- ja inimsuhete kvaliteeti vaid siis, kui suudame anda **eriliste** huvidega, eri-vajadustega ja esmapilgul marginaliseerunud kodanikele ja ka maailma piirkondadele samasugused võimalused eneseteostuseks.

Teine moodul (3. peatükk) püüab näidata teid, mis viivad teooriate ja abstraktsete aluspõhimõtete juurest praktiliste rakenduste maailma. Oleme selles peatükis asju lihtsustanud, et nende teede leidmine oleks võimalikult sujuv. Meie eesmärk oli kujundada lugejatel kõigepealt või-malikult selge ja teadlik arusaam sellest, milliseid praktilisi sihte seavad eri teooriad, mis lähtuvad eri ontoloogiast ja epistemoloogiast, ning millised suhteliselt iseendastmõistetavad maailma mõtestamise prob-leemid nende keeruliste mõistete ja valikute taga seisavad (Hay 2006). Sest just nende taustade tajumine võimaldab mõista uuringudisainide üldist suunda ja meetodite valiku loogikat. See tee eeldab ühtlasi nende kitsenduste ja piirangute omaksvõttu, millega eri metodoloogiad ja mee-todid peavad paratamatult arvestama. Praktilises avalikus poliitikas on see paratamatu. Näiteks kui tahetakse kujundada poliitikaid suhteliselt sarnaselt käituvate inimeste jaoks (näiteks eluaseme otsijad), siis tuleb otsida nende kõikide käitumises tüüpjooni ja kujundada nendest lähtu-des eluasemeturgude poliitikaid. Neid tüüpjooni ei ole tavaliselt palju, kuid uurida tuleb paljusid, et enamuse käitumist prognoosida. Seal, kus hakkab toimima isereguleeriv eluasemeturg, piisab edukaks poliitikaks lihtsatest meetmetest (üürile andmise kord, ehitusstandardid jne). Siis

sobib kõige paremini positivistlik ja kvantitatiivne uurimisstrateegia ehk metodoloogia (Klotz, Lynch 2007).

Kuid kui USA-s Massachusettsi osariigis püüti selliste vahenditega vähendada kodutute arvu, siis viis selline poliitika kaosesse. Seda näitasid oma kuulsas poliitikadisaini raamatus Donald Schön ja Martin Rein (1994). Miks? Nagu ütles Tolstoi: kõik õnnelikud perekonnad on üksteise sarnased, iga õnnetu perekond on isemoodi õnnetu. Kodutuse põhjused ja ilmingud on väga erinevad ja sõltuvad kontekstist. Nende inimeste käitumine on heitlik ja nad on vähem valmis ühiskonda integreeruma. Seetõttu tekitas ühe kodutuse vähendamise meetme rakendamine (eluasemevautšerite väljastamine ja nende abil motellides elamine) sellise koorma nii kehvema kvaliteediga tubadele kui ka valdkonna eelarvele, et teist tüüpi eluaseme puuduse all kannatavate inimeste olukord halvenes tunduvalt. Selle tulemusena valitsus killustus ja tekkisid valdkondadevahelised pinged. Nagu näitasid Schön ja Rein, siis valitsus algselt isegi ei mõistnud neid probleeme süvitsi, sest need olid suhteliselt kõrvalised nii poliitikas kui ka keskmise elaniku vaates. Nende probleemide mõistmiseks ja leevendamiseks on vaja kasutada analüüsistrateegiaid ehk metodoloogiad, mille kesksed märksõnad on *kontekst*, *eripärad*, *tähendused*, *tõlgendused*, *lood* jne. Kui positivistlik strateegia eeldab uurija selget eristumist analüüsiobjektist, siis konteksti- ja tõlgenduskeskses analüüsis peab uurija suutma sulanduda konteksti selleks, et mõista, mida inimesed teevad ja räägivad, eriti siis, kui inimesed seda ise ei mõista. Siin uuritakse mitte üksikuid **muutujaid** ja nende regulaarseid seoseid (näiteks toob varasem töökogemus edu töövestlusel), vaid konteksti **mustreid** (kuidas inimesed töövestlusele sattuvad); mitte **lineaarseid** põhjuslikke seoseid, mida saab panna valemisse (eelnev töökogemus toob edu), vaid keerukaid mõtte- ja **tegevusmustreid**, mille puhul on võimalik vaid kirjeldada nende toimimise **mehhanisme** (millised sündmuste ahelad võivad tagada edu töövestlusel). Sellistele tulemustele jõudmiseks kasutatakse küllalt erinevaid uurimismeetodeid (küsitlus, osaliste mõttevahetus jne) ja andmeid (lausungid, jutud, kehakeel jne). Tegelikult saab üldistada nii arvude ja nendevaheliste põhjuslike mudelite abil kui ka jutustuste (narratiivide) ja kuvandite (piltide) abil. Kusjuures Hajer ja Laws (2006) näitasid, et Kariibi mere globaalse raketikriisi ajal suutsid viimased tegelikult paremini seletada.