

AVALIK POLIITIKA II

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)

Katrin Niglas (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 II

**AVALIKU POLIITIKA
DISAIN**

Koostanud ja toimetanud
Leif Kalev ja Georg Sootla

TLÜ Kirjastus
Tallinn 2021



GIGANTUM HUMERIS

Gigantum Humeris

Avalik poliitika II. Avaliku poliitika disain

Koostanud ja toimetanud Leif Kalev ja Georg Sootla

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 linnas“
(1338, Palazzo Pubblico, Siena). Foto: Wikimedia Commons

Autoriõigus: peatükkide ja alapeatükkide autorid, 2021

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

Autoriõigus: Tallinna Ülikooli Kirjastus, 2021

ISSN 2228-1029

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

ISBN 978-9985-58-905-2

ISBN 978-9985-58-906-9 (epub)

TLÜ Kirjastus

Narva mnt 25

10120 Tallinn

www.tlupress.com

Trükk: Printon

SISUKORD

1. Poliitikadisain avaliku poliitika kujundamise praktilise vaatenä

(*Leif Kalev*)

Sissejuhatus	15
1.1. Poliitikakujundamise teadmustahud	16
1.2. Poliitikakujundamisvõimest poliitikadisainini	19
1.3. Poliitikadisaini lähtekohad ja võimalusteruum	21
1.4. Klassikaline poliitikadisain	27
1.5. Uus poliitikadisain	32
1.6. Poliitikadisaini nüüdiskontekst	41
1.6.1. Valitsetus	41
1.6.2. Demokraatia	46
1.6.3. Teadmusalus ja haakuvus	53
1.7. Poliitikadisaini lai käsitus	59
Kokkuvõte	63
Arutelüküsimused	66
Analüüsiülesanded	66
Lugemissoovitused	67

2. Poliitika esiletõus ja püsimine

(*Leif Kalev, Ott Lumi, Gerly Elbrecht*)

Sissejuhatus	69
2.1. Poliitikaväljad ja politiseerumine (<i>Leif Kalev</i>)	70
2.2. Poliitikaprobleemi kujunemine (<i>Leif Kalev</i>)	74
2.2.1. Tähendusloomest poliitikaprobleemideni	74
2.2.2. Poliitikaprobleemi avalik määratlemine	77
2.3. Päevakorraseade (<i>Leif Kalev</i>)	83
2.3.1. Päevakorraseade mõiste	83
2.3.2. Päevakorra kujundamise analüütilised käsitlused	87
2.3.3. Päevakorraseade põhivahendid	95
2.4. Huvid poliitika allikana (<i>Ott Lumi</i>)	99
2.4.1. Huvipoliitika teoreetilised lätted	100
2.4.2. Huvid riigiaparaadis	102
2.4.3. Riigivõimuväline huvipoliitika	106

2.4.4. Huvipoliitika vastastiksuhted	108
2.4.5. Erihuvid	111
2.5. Poliitika eestvedamine (<i>Leif Kalev</i>)	113
2.6. Depolitiseerumine (<i>Gerly Elbrecht</i>)	117
Kokkuvõte	124
Aruteluküsimused	126
Analüüsiülesanne	126
Lugemissoovitused	127

3. Avaliku poliitika osalised (*Georg Sootla*)

Sissejuhatus	129
3.1. Poliitikaosaliste jaotus	130
3.2. Avaliku võimu esindajad	131
3.2.1. Poliitikute rollid	131
3.2.2. Ametnike rollid	135
3.3. Teised poliitikaosalised	139
3.3.1. Avalikud ja eraalgatuslikud toimijad	139
3.3.2. Ekspertid	143
3.3.3. Poliitikast mõjutatud rühmad	146
3.3.4. Osaliste rollide segunemine poliitikaprotsessis	149
3.4. Toimijate ülesehitus	154
3.4.1. Toimijate tüübid ülesehituse vaates	155
3.4.2. Toimija esindamine poliitikakujundamise areenidel	160
3.5. Toimijate võimekused	163
3.5.1. Ekstensiivsed ja intensiivsed ressursid ja võimekused	163
3.5.2. Poliitilised võimekused	165
3.5.3. Teadmised ja oskused	166
3.5.4. Kommunikatsioonivõimekused	167
3.5.5. Formaalsed-õiguslikud võimekused	168
3.5.6. Rahalised ja majanduslikud võimekused	169
3.6. Toimijate eelistused	170
3.6.1. Eelistuste püsivus või muutuvus	170
3.6.2. Toimijate eelistuste ja tegevusstrateegiate kujunemise järgud	171
3.6.3. Toimijate valikute teabealus	173
3.6.4. Toimijate tõlgendusraamid	175

Kokkuvõte.	177
Arutelüküsimused.	178
Analüüsiülesanded.	178
Lugemissoovitused.	179

4. Avaliku poliitika kujundamise võrgustikud ja areenid

(*Georg Sootla, Priit Suve*)

Sissejuhatus.	181
4.1. Valitsemine ja poliitikakujundamine ebamäärases tegevuskeskkonnas (<i>Georg Sootla</i>).	182
4.1.1. Avalike poliitikate sisu ebamäärasus.	183
4.1.2. Avaliku poliitika protsessi kui poliitilise mängu ebamäärasus.	184
4.1.3. Avaliku poliitika protsessi institutsionaalse ülesehituse ebamäärasus.	184
4.1.4. Nurjatud probleemid.	185
4.2. Poliitikakujundamise võrgustikud (<i>Georg Sootla</i>).	189
4.2.1. Võrgustikud kui koostoime tagamise viis.	189
4.2.2. Võrgustike disaini parameetrid.	190
4.2.3. Võrgustike institutsionaliseerimise astmed.	192
4.2.4. Võrgustike kui suhtemustrite eripära vaade.	194
4.3. Poliitikakujundamise areenid ja foorumid (<i>Georg Sootla</i>). . .	201
4.4. Toimijate strateegiad areenidel (<i>Georg Sootla</i>).	207
4.4.1. Muutuste algatamise paradoks.	207
4.4.2. Osaliste rollid ja stiilid.	208
4.5. Võrgustike ja areenide juhtimine (<i>Georg Sootla</i>).	211
4.5.1. Poliitikaareenide reeglid ja nende kujundamine.	212
4.5.2. Võrgustike metavalitsemine.	214
4.6. Dialoog, debadid ja läbirääkimised keerukatel areenidel (<i>Priit Suve</i>).	216
4.6.1. Kuidas alustada keeruliste olukordade lahtiharutamist?	216
4.6.2. Kolm suhtlemise edukust mõjutavat tegurit.	217
4.6.3. Mis muudab läbirääkimise keerulistel areenidel raskeks?	218
4.6.4. Väärtuskonfliktid ja nendega toimetulek.	220
4.6.5. Teekond kokkuleppeni.	223

Kokkuvõte.	225
Arutelüküsimused.	226
Analüüsiülesanded.	227
Lugemissoovitused.	227

5. Poliitikaprogramm, -ressursid ja -vahendid (*Leif Kalev*)

Sissejuhatus.	229
5.1. Poliitikaprogrammi mõiste ja võimalused.	230
5.2. Poliitikaprogrammi kujundamine poliitikadisaini protsessina.	236
5.3. Poliitikaressursid.	240
5.4. Poliitikavahendid.	247
5.4.1. Korralduspõhised vahendid.	249
5.4.2. Õiguspõhised vahendid.	254
5.4.3. Varapõhised vahendid.	259
5.4.4. Teabepõhised vahendid.	263
5.5. Vahendite valik ja seadistamine.	266
5.5.1. Riigi võimekus ja ühiskondlik kontekst.	267
5.5.2. Programmeerimiskaalutlused.	270
5.5.3. Vahendite seadistamine.	274
5.6. Poliitikaprogrammi korraldusvaade.	277
5.6.1. Poliitilis-administratiivne korralduslahendus.	277
5.6.2. Poliitikalahenduse täpsustumine rakendamise käigus.	280
Kokkuvõte.	286
Arutelüküsimused.	287
Analüüsiülesanded.	287
Lugemissoovitused.	288

6. Avaliku poliitika rakendamine

(*Leif Kalev, Georg Sootla, Kersten Kattai*)

Sissejuhatus.	289
6.1. Poliitika rakendamine poliitikaprotsessi mõtestamise puuduva lülina (<i>Georg Sootla, Kersten Kattai</i>).	290
6.1.1. Eesliiniametnike olulisus.	294
6.1.2. Tagurpidi kaardistamise meetoodika.	295
6.1.3. Alt üles ja ülalt alla lähenemise suhestumine.	297

6.2. Poliitika rakendamise nüüdiskäsitlus (<i>Leif Kalev, Georg Sootla</i>)	300
6.2.1. Poliitika rakendamise programmiloo­gi­ka	300
6.2.2. Poliitika rakendamise mitmetasandilisus	301
6.2.3. Poliitika rakendamise protsess	305
6.2.4. Poliitika ebaedukus	310
6.3. Poliitika rakendamise korraldamine (<i>Georg Sootla, Leif Kalev</i>)	312
6.3.1. Poliitika rakendamise organisatsiooniline mõõde	312
6.3.2. Rakendamise juhtimine ja eestvedamine	317
6.3.3. Rakendusvalikute tegemine	324
6.4. Poliitika rakendumise seire ja analüüs (<i>Leif Kalev</i>)	328
6.4.1. Seire ja analüüsi lahenduste kujundamine	329
6.4.2. Andmed ja muutujad	333
Kokkuvõte	335
Arutelüküsimused	336
Analüüsiülesanded	337
Lugemissoovitused	337
7. Avaliku poliitika koordineerimine (<i>Georg Sootla</i>)	
Sissejuhatus	347
7.1. Koordineerimise teooria	348
7.1.1. Koordineerimise ideaaltüübid: hierarhia ja turg	348
7.1.2. Koordineerimise mehhanismid ja vahendid	352
7.1.3. Koostöö kui koordineerimisvahend	355
7.2. Poliitikaprogrammi kujundamise koordineerimine	357
7.2.1. Poliitiline koordineerimine	358
7.2.2. Poliitikate kui strateegiate koordineerimine	362
7.2.3. Ametkondadevaheline koordineerimine poliitikate kujundamisel	368
7.2.4. Sihtrühmade ja kasusaajate huvide koordineerimine	374
7.3. Poliitikakujundamise koordineerimine valitsemise rakendusorganisatsioonis	379
7.3.1. Organisatsioonide mitmekesisus ja koordineerimis- vajadused	379

7.3.2. Vahetu kontroll kui koordineerimisvahend	380
7.3.3. Koordineerimine tegevuste standardiseerimise abil . . .	381
7.3.4. Koordineerimine oskuste ja väärtuste ühildamise kaudu	382
7.3.5. Koordineerimine eesmärkide ja tulemuste ühildamise kaudu	383
7.3.6. Koordinaatsioon vastastikuse kohandamise kaudu . . .	385
7.3.7. Avalike organisatsioonide puhverdamine ja sildamine tegevuskeskkonnas kui koordineerimise strateegia . . .	386
7.3.8. Välise kontrolli bürokraatia avalikus sektoris	388
7.4. Teel tasakaaluhierarhia poole	390
Kokkuvõte	394
Arutelüküsimused	395
Analüüsiülesanded	395
Lugemissoovitused	396

8. Avaliku poliitika legitimeerimine

(*Leif Kalev, Gerly Elbrecht, Mari-Liis Jakobson*)

Sissejuhatus	397
8.1. Legitiimsuse mõiste (<i>Leif Kalev, Gerly Elbrecht</i>)	398
8.2. Legitiimsuse allikad (<i>Leif Kalev, Gerly Elbrecht</i>)	402
8.2.1. Protseduurilised allikad	403
8.2.2. Sisulised allikad	407
8.2.3. Kognitiivsed ja pragmaatilised allikad	411
8.2.4. Poliitikaõppimine	414
8.3. Legitimeerimine (<i>Leif Kalev, Gerly Elbrecht,</i> <i>Mari-Liis Jakobson</i>)	418
8.3.1. Legitimeerimise nüüdisväljakutsed ja nende haldamine	420
8.3.2. Legitimeerimisstrateegiad ja -õigustused	422
8.3.3. Legitimeerimine riigiparaadis	424
8.3.4. Legitimeerimine ühiskonnas	428
8.3.5. Legitimeerimine poliitikadisaini kaudu	430
8.4. Legitimeerimise erisused poliitikakujundamise käigus (<i>Gerly Elbrecht, Leif Kalev</i>)	436
8.4.1. Legitimeerimine poliitika algatamisel	438

8.4.2. Legitimeerimine poliitika otsustamisel	440
8.4.3. Legitimeerimine poliitika rakendamisel	443
Kokkuvõte.	447
Arutelüküsimused.	448
Analüüsiülesanded	449
Lugemissoovitused	449
9. Avaliku poliitika põhjendamine ja kommunikeerimine	
<i>(Leif Kalev, Gerly Elbrecht, Ott Lumi, Mari-Liis Jakobson)</i>	
Sissejuhatus	451
9.1. Poliitika põhjendamise ja kommunikeerimise läbivad	
jooned (<i>Leif Kalev, Gerly Elbrecht</i>)	452
9.1.1. Retoorika	452
9.1.2. Veenmine.	457
9.1.3. Suhete ja strateegiate mitmekesisus.	460
9.2. Poliitika põhjendamine ehk argumenteerimine	
(<i>Gerly Elbrecht, Leif Kalev</i>)	462
9.2.1. Praktilise argumenteerimise mudel.	463
9.2.2. Seletusloogikad.	470
9.2.3. diskursused	473
9.3. Meediasuhtlus poliitika kujundamisel (<i>Mari-Liis Jakobson</i>) . .	476
9.4. Poliitika mediatiseerumine (<i>Leif Kalev, Ott Lumi</i>)	485
9.5. Valitsussuhted (<i>Ott Lumi</i>)	491
9.6. Poliitika kommunikatsioon riigiaparaadis	
(<i>Gerly Elbrecht, Ott Lumi</i>)	495
9.6.1. Kujunemine.	495
9.6.2. Ametkondlik kommunikatsioon.	496
9.6.3. Pingeäljad	500
9.6.4. Taktikaline tasand	502
Kokkuvõte.	506
Arutelüküsimused.	508
Analüüsiülesanded	508
Lugemissoovitused	509
Kirjandus.	515
Nimeloend.	548
Aineloend	552

ÕPIKU II 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 lõimimisprojekti Eesti Töötukassas ja hariduspoliitika suunal tulemusaudiitorina Riigikontrollis. Elulugu ja andmed Eesti Teadusinfosüsteemis: https://www.etis.ee/CV/Gerly_Tammiste/est.

Mari-Liis Jakobson on Tallinna Ülikooli poliitikasotsioloogia dotsent, õpetanud enam kui kümme aastat poliitilise kommunikatsiooni ja kodanikuühiskonna teemalisi aineid ning kvalitatiivseid uurimismeetodeid. Poliitikate analüüsiga tegelenud aastatel 2016–2019 Euroopa Rändevõrgustiku Eesti kontaktpunktis teadurina töötades. On olnud Eesti Vabauhenduste Liidu ja Eesti Koostöö Kogu nõukogu liige, samuti osalenud eksperdina mitmetes riiklikes rände- ja lõimumispoliitika töörühmades. Kuulub Tallinna Ülikooli kirjastuse raamatusarja „Biblioteca Politica“ kolleegiumisse. Elulugu ja andmed Eesti Teadusinfosüsteemis: https://www.etis.ee/Portal/Persons/CVest/Mari-Liis_Jakobson.

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.

Ott Lumi on Tallinna Ülikooli riigi- ja poliitikateaduste doktorant. Tema põhilised akadeemilised huvivaldkonnad on valitsemisinstitutsioonid, poliitika kujundamine ja huvipoliitika. Aastatel 2008–2015 oli Tallinna Ülikooli riigiteaduste osakonna avaliku poliitika lektor. 2003. aastal tegutses peaministri nõunikuna, 2003–2006 Res Publica ja IRLi peasekretärina. 2007–2009 kuulus Riigikogusse. Alates 2009. aastast tegutseb partnerina Baltikumi suurimas valitsussuhete ettevõttes Meta Advisory Group, mis kuulub rahvusvahelisse keti FIPRA International. On juhtinud Tallinna Ülikooli üliõpilasesindust ja kuulunud mitmesse ülikooli juhtorganisse. Kuulub Rail Baltica Business Network juhatusse ja Tallinna Ülikooli kirjastuse raamatusarja „Biblioteca Politica“ kolleegiumisse. Elulugu ja andmed Eesti Teadusinfosüsteemis <https://www.etis.ee/CV/Ott/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, st 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. Kuulub Tallinna Ülikooli kirjastuse raamatusarja „Biblioteca Politica“ kolleegiumisse. 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 ametikohtadel 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

POLIITIKADISAIN AVALIKU POLIITIKA KUJUNDAMISE PRAKTILISE VAATENA

Leif Kalev

SISUJUHT

Poliitikakujundamise teadmustahud
Poliitikakujundamisvõimest poliitikadisainini
Poliitikadisaini lähtekohad ja võimalusteruum
Klassikaline poliitikadisain
Uus poliitikadisain
Poliitikadisaini nüüdiskontekst

- Valitsetus
- Demokraatia
- Teadmusalus ja haakuvus

Poliitikadisaini lai käsitus

Sissejuhatus

Õpiku esimeses osas esitasime avaliku poliitika protsessi põhijooned. Need, kes on selle läbi lugenud, teavad, mida avalik poliitika tähendab ja kuidas see käib. Võiks küsida, kas midagi enamat ongi vaja. Ülevaate saamiseks suurt polegi, ent asjatundjaks kujunemine vajab täiendavat teadmiste ja oskuste kihti, mis võimaldab poliitikaid nii mõista, käigus hoida kui ka muuta. Niisugustele praktilist mõtestatud tegutsemist ja algatusvõimet toetavatele pädevustele õpiku teises osas ka keskendume. Tugineme poliitikadisaini laiale käsitlusele ning esmalt on vaatluse all poliitikadisain ise.

Siinses peatükis käsitleme:

1. Missugused on poliitikakujundamise kui praktilise tegevuse teadmustahud?
2. Mida tähendab poliitikadisain?
3. Milles seisnevad ja kuidas eristuvad klassikaline ning uus poliitikadisain?

4. Mis iseloomustab poliitikadisaini nüüdiskonteksti?
5. Kuidas tänapäeval poliitikaid disainida ja kuidas seda siinses raamatus käsitleme?

1.1. Poliitikakujundamise teadmustahud

Poliitikakujundamise kui praktilise ja edasiviiva tegevuse mõistmine algab selle teadmusalusest ehk sellest, missugust teavet ja pädevusi poliitikakujundamiseks kasutada. Selleks et toimida teadlikult, märgata tõrkekohti ja edasiliikumisvõimalusi ning suuta teha sisulisi uuendusi, tuleb minna üldistatud raamidest sügavamale. Siin tegeleme riigiteaduste praktilise küljega. Nagu on tabavalt kokku võtnud Ameerika-Hollandi riigiteadlane Jos Raadschelders, hõlmavad riigiteadused nii akadeemilisesmas võtmes teadmust kui ka oskusteavet ja loomingulisust, need põimivad valitsemise ja selle osana ka poliitikakujundamise kui teaduse, kutseoskuse ja kunsti.

Akadeemiline teadmus põhineb eri lähenemiste ja meetodikate abiga kogutaval teabel, selle töötlemisel ja mõtestamisel ning annab poliitikakujundamisele alusteadmised, arusaama põhistruktuuridest ja -mehhanismidest, võimaluste ja riskide ruumist, ajaloolisest kontekstist ning mitmeid teisi pidepunkte. Ent elulise haakuvuse jaoks on olulised ka kaks praktilist tahku.

Poliitikakujundamise oskusteabe aluseks on praktiline valdkonnas tegutsemise kogemus. Seda saab teatud määral sarnaste riikide osas üldistada, aga kutseoskuse tuumikuks on siiski terav ja tabav konteksti ja selle mõjutamise tunnetus. Selleks et saavutada tulemusi, tuleb nii akadeemilisest kui ka elukogemusest lähtuv teadmus tööle panna just oma tegevuskeskkonnas.

Akadeemilist ja oskusteavet võimendab **loov teadmus**, see tähendab võimekus luua uusi praktilisi ja kohati suuri muutusi kaasatoovaid lahendusi. Tänu viimasele poliitikakujundaja mitte ainult ei suuda olemasolevat taastoota, vaid seda ka uuendada, et eluliste muutustega kaasas käia. Uue loomisel lähenevad riigiteadused kunstile, ent mõistagi peab loomingulisus arvestama, et valitsemises on kaalul päris palju, mistõttu on uusi ideid mõistlik kasutusele võtta läbimõeldult ja kontekstiga haakuvust silmas pidades.

Tabel 1.1. Poliitikakujundamise teadmustahud. Allikas: autor, edasi arendades Raadschelders 2011

Teadmustahk	Rõhuasetus	Põhiväljundid
Akadeemiline teadmus	Poliitikakujundamise põhistruktuurid ja -mehhanismid, ajalooline areng, võrdlev ja hermeneutiline vaade	Alusteadmised, kaardistamine ja mõtestamine laiemas ajalis, võrdlevas ja intellektuaalses võtmes, teooria arendamine
Oskusteave	Konteksti tundmine: olulised sündmused, teemad ja juhtumid, võime kasutada sobivaid organisatsiooni ja juhtimise põhimõtteid ja oskusi, institutsionaalne mälu	Teadmised poliitika-kujundamisest kui praktilisest tegevusest, oskus olemasolevat taastoota
Loov teadmus	Valitsemise poliitilisus, kriitiline teooria, praktiline valitsemiskunst kui konteksti ja meelsuse tunnetus ning muutusevõimaluste märkamine ja kasutamine, poliitikadisaini pädevus	Poliitika kontekstiteadlikku uuendamist võimaldav pädevus

Poliitikakujundamise kolm tahku on omavahel tihedalt seotud. Akadeemiline teadmus jääb praktilise ja loomingulise mõõtmata elukaueks, üksnes praktiline hoiak toob aga kaasa kitsa silmaringi ja vähese uuendusvõimekuse ning pidetu loomingulisus taandub sahmimiseks ja eneseeksponeerimiseks. Ent kolme tahku sidudes ja tasakaalustades on võimalik luua poliitikakujundamiseks sobiv teadmusalus ja sihistatus.

Nagu õpiku esimesest osast teame, on poliitikakujundamine valitsemise uuendamisele suunatud tahk, mis rõhutab struktuuride ja reeglite kõrval protsesse, muutuste ja arengu võimalusi. Ühiskonna ees seistavatele väljakutsetele saab leida edasiviivaid lahendusi ning uuendada struktuure ja reegleid, tuginedes kokkulepetele, koostööle ja legitiimsusele võimule. Avaliku poliitika kujundamine väljendab avaliku võimu teostamise produktiivset, uuenduslikku mõõdet. Sellele aitavad kaasa pädevused vähemalt kolmes keskses liinis.

Esiteks, oskus näha raamistike taga **toimijaid**, nende erisusi, konkurentsi ja koostöökohti, eri rolle ja võimekust ning koostoime saavutamise võimalusi. See on tähelepanu keskmes toimijate peatükis ja läbiva

teemana kogu siinses raamatus, muu hulgas näiteks poliitikavõrgustike ja areenide ning koordineerimise peatükis.

Teiseks, poliitikaeesmärkide mitmemõõtmelisuse ja -tasemelisuse mõistmiselt saab edasi liikuda **poliitika** oskuslikule sihistamisele, **väljaarendamisele** ja rakendamisele praktilise tegevusena, kui näha probleemimääratlusi, eesmärke ja lahendusi vastastikseoses, siduda eesmärgid poliitikavahenditega, arendada välja rakendamisstruktuur ja -mehhanismid ning osata poliitikaid interaktiivselt rakendada ja vajaduse korral korrigeerida. Ka see on õpikut läbiv huvikese ja eriti esil näiteks järgnevas poliitikadisaini käsitluses, samuti poliitikaprogrammi väljaarendamise ja poliitika rakendamise peatükis.

Kolmandaks, oskus avalikke poliitikaid kujundada haakuvalt **üldpoliitilise ja kommunikatiivse kontekstiga**, mõista sealt tulenevaid riske ja võimalusi ning kui saab, siis nendega positiivselt suhestuda. Selle järjest tähtsama teemaga alustame kohe poliitika esiletõusu ja püsimise ning lõpetame legitimeerimise ning põhjendamise ja kommuniqueerimise peatükis.

Neid kolme liini aitavad mõtestada uue poliitikadisaini ja interaktiivse poliitikakujundamise vaatenurgad. Süveneme siinses raamatus nende abil poliitikakujundamise valitud mõõtmettesse tasemel, mis säilitab ülevaatlikkuse. Süveneda saab rohkem, näiteks on ainuüksi poliitikavahenditest kirjutatud ligi 700-leheküljeline raamat (Salamon 2002), mis pealegi keskendub tollal uutele vahenditele. Õpik ei asenda käsiraamatuid, ent püüab minna piisavalt süvitsi, et toetada teadlikku praktilist tegutsemist poliitikakujundajana.

Poliitikakujundamise teadmisi ja oskusi vajavad oma töös nii juhtidest, generalistidest kui ka spetsialistidest ametnikud ja poliitikud. Neid kasutavad oma valdkonna edendamiseks, huvikaitseks ja partnerluseks ka äri- ja vabaühingud, kogukonnad ja kodanikud. Seda mõnevõrra eri tahkudes ja ulatuses, mis tuleb tervikpilti tunnetades oma tegevusvaldkonna ja rolli(de) jaoks ise kujundada. Ka oma süvenemise rõhuasetuste määratlemine on osa asjatundjaks olemisest.

1.2. Poliitikakujundamisvõimest poliitikadisainini

Praktilise poliitikakujundamise võimekusi saab üldiselt iseloomustada poliitikakujundamisvõime (*policy capacity*) kaudu. Poliitikakujundamisvõime nähaakse võimet sõnastada ja saavutada poliitikaeesmärke. Selle nõrkus toob kaasa poliitika staatilisuse, ebaõnnestumise ja mitte-optimaalsed tulemused. Näiteks kajastab viimaste kümnendite huvi valitsustuumiku tugevdamiseks soovi suurendada poliitilise juhtimise mõju nii valitsusstruktuurides kui ka laiemalt ühiskonna eestvedamisel ning seda on võimendanud viimaste kümnendite rahandus-, aga ka rände-, keskkonna- jt probleemid.

Poliitikakujundamisvõime võib seonduda püüdega standardida, määratleda soovitud tasemeid ja neid rahvusvaheliselt võrrelda. Samas võib seda käsitleda ka avatumalt, pragmaatilisemalt ja sügavuti vaatavalt. Mõlemat vaatenurka ühendab huvi poliitika laiemale tulemuslikkuse suhtes ning need toetavad nii riigisisest poliitikakujundamist kui ka rahvusvahelist halduskoostööd. Üks võimalus poliitikakujundamisvõimet täpsemalt avada on teha seda isiku, organisatsiooni ja süsteemi tasandi analüütiliste, tegevuslike ja poliitiliste pädevuste kaudu, nagu see on esitatud tabelis 1.2.

Poliitikakujundamisvõimele lähedane on haldusvõime (*administrative capacity*), mille keskmeks on võime poliitilised otsused kvaliteetselt ellu viia, ent mitte niivõrd poliitika kujundada, ning mille üheks aluseks on poliitikavõime. Laiem lähimõiste on veel valitsemis- või valitsetusvõime (*governance capacity*), mille kaudu iseloomustatakse poliitikat ja valitsemist tervikuna, süsteemina.

Poliitikakujundamisvõime käsitlust aitab praktiliselt sisustada poliitikadisaini vaatenurk, mille keskmeks on lahendusele suunatud, kontekstiteadlik ja interaktiivne poliitikakujundamine. Avalikku poliitikat kujundades püütakse ühel või teisel viisil sõnastada ja välja arendada piisavad lahendused inimeste ühiselu probleemidele.

Tavaliselt on mitmeid asjakohaseid tegevusvõimalusi, lahendused võivad ulatuda mittemidagitegemisest sekkumiseni ning mitte tingimata probleemi täielikult lahendada, vaid üksnes leevendada, ent mingil kujul tuleb saavutada piisavalt sujuv ühiselu. Lõpuks hinnatakse avaliku poliitika kujundamist selle järgi, kas ühiselu küsimused on piisavalt

Tabel 1.2. Poliitikakujundamisvõime. Allikas: Wu jt 2018: 4, 7, 9, 12, autori kohandatud

Tasand	Pädevused		
	Analüütilised	Tegevuslikud	Poliitilised
Isiku	Individuaalne analüütiline võimekus: poliitika analüüsi ja hindamise teadmised ja oskused	Individuaalne tegevusvõimekus: planeerimise, mehitamise, eelarvestamise, delegeerimise, suunamise ja koordineerimise ekspertiis	Individuaalne poliitikavõimekus: teadmine poliitika-protsessist ja osaliste positsioonidest, kommunikatsiooni-, läbirääkimis- ja konsensuse loomise oskused
Organi- satsiooni	Organisatsiooniline analüütiline võimekus: analüüsi- ja võimekusega inimeste olemasolu, andmete kogumise ja analüüsi protsessid, organisatsiooniline pühendumus tõendus põhisele poliitikakujundamisele	Organisatsiooniline tegevusvõimekus: organisatsiooniline pühendumus eesmärkide saavutamisele, rahaliste ja personaliressursside olemasolu, siseprotsesside koordinatsioon, tulemusjuhtimine, haldusvastutavus	Organisatsiooniline poliitikavõimekus: poliitikaprotsessi legitiimsus, poliitikaosaliste kaasamise protsessid, ligipääs kesksetele poliitika-kujundajatele
Süsteemi	Süsteemne analüütiline võimekus: teabe kogumise ja levitamise süsteemid, ligipääs võistlevatele poliitikanõustamise süsteemidele, poliitiline toetus poliitika kvaliteetsele analüüsile ja hindamisele	Süsteemne tegevusvõimekus: valitsuste- ja ametkondadevaheline koordinatsioon, poliitikakogukondade ja -võrgustike sidusus, selgus ametkondade rollides ja vastutuses	Süsteemne poliitikavõimekus: poliitiline vastutavus poliitikate eest, valitsuse usaldatus, mitteriiklike toimijate osalus poliitikakujundamisprotsessis, poliitikaettevõtjate kohalolek