

8. LOENG (13. november)

Poliitika kujundamise protsess

Poliitilise päevakorra kujunemine – otsuste päevakorda võtmine, poliitika elluviimine, hindamine ja kontroll

Poliitika kujundamise protsessi mõiste

Hakates rääkima poliitika kujundamise protsessist, tuleb esmalt see määratleda. Mitmetest põhjustest tulenevalt (eriti meedia) ei ole kinnistunud arusaam, et poliitika on ühiskonnas levinud **väärtushinnangute kujunemise, analüüsimise ja põhimõtteliste otsuste langetamise protsess**. Poliitika uurimise ülesandeks on uurida, kuidas ühiskonnas tehakse ja viiakse ellu mõjuvõimsaid otsuseid.

Kõigepealt siis küsimus, et kuidas määratleda poliitika ulatust. Leidub arvamusi, nagu on väitnud Wildavsky, et püüdlused poliitika ulatuse määratlemise suunas on ajaraiskamine. Näiteks on pakkunud Blondel välja, et selleks võiks olla valitsuse tegevus valitsemisperioodi jooksul või siis kitsamalt valitsuse tegevus ühes sektoris (nt haridus, keskkonnapoliitika). Suhteliselt hea ja korrektse definitsiooni on suutnud välja töödelda Hague, kes defineerib poliitikat kui otsuste kogumit, mis on vastu võetud ühe institutsiooni poolt või mitme institutsiooni koostöös ning mille eesmärgiks on saavutada kindel **tulemus**.

Poliitikale vastandub **administreerimise mõiste** – administreerimine tähistab tehnilist otsuste elluviimist. Ideaalis peaks administreerimist saama võrrelda masinaga, mis rutiinselt, mehhaaniliselt ja erapooletult täidab talle ülesandeks pandud kohustused. Administreerimine ei välista poliitilist otsustamist, st kui otsustatakse lähtuvalt eelnevalt määratud täpsetest kriteeriumidest või otsused on eelkõige tehnilise iseloomuga. Tulenevalt eelnevast pole riigiametnike töö hindamise kõige tähtsamaks aluseks tegevuse majanduslik otstarbekus, vaid selle vastavus eksisteerivale poliitilisele tahtele, ning seaduste järgimine.

Poliitika kujundamise protsess on lüli, mis seob omavahel poliitikat ja administreerimist. Et jõuda ühiskondlikust kokkuleppest konkreetse elluviidava poliitikani, tuleb langetada mitmeid väärtushinnangulisi valikuid, mis mõjutavad oluliselt tegevuse tegelikku tulemust. Tavaliselt kirjeldatakse poliitika kujundamist kui valikute tegemise protsessi olukorra määratlemisest kuni elluviidava poliitika hindamiseni. Poliitika kujundamise protsess institutsionaliseerub läbi seadusandluse ning selle elluviimise.

Nagu juba öeldud, hõlmab poliitika kujundamise protsessi mõiste erinevate valdkondade poliitika. Nende arv on sõltuv riikliku sekkumise ulatusest, mis on üldjoontes kasvanud kogu eelmise sajandi jooksul. Reeglina on poliitika kujundamise protsess kümnete erinevate otsustajate iseseisvate otsuste lõpptulemus. Poliitikat kujundatakse harva ainuisikuliselt nagu toimus see veel nt keskajal (monarhid). Poliitika kujundamisse on kaasatud mitmed paljude otsustajatega osapooled. Kuid ainult vähesed ühiskonnas olemasolevatest probleemidest saavutavad avaliku probleemi staatuse. Näiteks üliõpilasi käsitlev seadusandlus – kui palju tegelikult seadusi, mida avalikkuse ette ei tooda. Samuti tervishoidu käsitlevad

küsimused. Küsimuse jõudmine poliitilisse päevakorda ei sõltu mitte ainult probleemi omadustest – probleem puudutab paljusid kodanikke, riigil on võimalik midagi teha küsimuse lahendamiseks jne – vaid ka jõudude ja huvigruppide tugevusest, kes on sellest huvitatud.

Poliitika kujundamise protsessi iseloomustavad omadused

Raske määratleda algust ja lõppu

Nagu enne juba mainisin, on väga raske määratleda poliitika kujundamise protsessi algust ja lõppu, sest väga harva alustatakse nn puhtalt lehelt. Tihti toimub üleminek ühest protsessist teise märkamatult, mis omakorda raskendab hilisemat hindamist. Reeglina on praegusel hetkel ellurakendatav poliitika kümnete eelnevate otsustuste lõpptulemus. Poliitika kujuneb harva sõltumatu juba minevikus langetatud valikutest. Anderson on väitnud, et poliitika kujundamisel “ei ole algust ega lõppu”. Tänu poliitika protsessis kerkinud probleemidele käivitub poliitika kujundamise protsess üha uuesti.

Valdkondlik erinemine

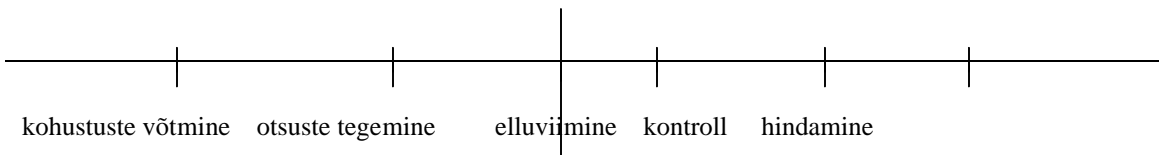
Sõltuvalt käsitletavatest probleemidest, erineb poliitika kujundamise protsess valdkonniti. Erinevaid poliitilisi valdkondi (rahandus, välispoliitika, kaitsepoliitika) iseloomustab omanäoline poliitika kujundamise protsess – osalejad, protseduurid, tehnikad, seadused.

Ideede muutumine

Muutus on poliitika kujundamise protsessi pidev kaaslane. Muutusi on mitmesuguseid, varieeruda võib osalejate arv või nende osavõtt ja suhtumine probleemi käsitlemisse, samuti probleemi menetlemise tehnikad ja protseduurid. Kuna poliitika kujundamise protsess võib hõlmata märkimisväärselt pikka perioodi, siis võivad ka ideed selle aja jooksul muutuda.

poliitiline protsess

administratiivne protsess



Reaalses maailmas ei saa poliitika kujundamise protsessi iseloomustada kui erinevate staadiumite järjestikkust toimimist, kus järgmise staadiumi käivitumisel loetakse eelmine lõppenuks. Kuigi järjekord näib loogiline, ei järgita seda alati (tegevused ei osale teatevõistlustel, kus antakse teatepulka edasi). Tegevused võivad kattuda või üldse mitte aset leida.

Poliitika kujundamise staadiumid (ratsionaalne mudel)

1. Päevakorda võtmine

Kuidas ja miks jõutakse poliitiliselt oluliste küsimuste lahendamiseni ehk millised on poliitilise päevakorra lähtemuutujad? Poliitika kujundamise staadiumi jõudnud probleem on enamasti läbinud juba neli etappi: eraprobleem-avalik probleem-poliitiline päevakord –ametkondlik päevakord. Harilikult on kodanike, ajakirjanduse ja (huvigruppide) osatähtsus suurem just poliitika kujundamise algstaadiumis – probleemi teadvustamisel. Poliitika formuleerimise ja elluviimise etapis on nende tähelepanu tavaliselt juba taandumas.

Poliitilise päevakorra kujunemise lähtemuutujad

- Erakonnad – Ideoloogia
Partei programm
Partei juhttegelased
- Poliitilised muutused riigis (nt uus koalitsioon: parempoolsed asenduvad vasakpoolsetega
Hispaania näide Iraagist lahkumise kohta)
- Poliitilised liidrid – kõik teemad, mida tajutakse ühiskonnas olulistena ning mis kutsuvad esile avalikkuse huvi ning on nende pädevuses
President (nt ühiskondlik lepe)
Peaminister
Ministrid
Aktiivsed poliitikud
- Kriisid – põhimõtteliselt on probleem eksisteerinud pikemat aega, kuid mingi konkreetse sündmuse tulemusena hakatakse tegelema nn „tule kustutamisega“ (nt Võhma juhtum)
- Huvigruppide surve (nt AÜ-d ja alampalk)
- Meedia surve ning avalik diskussioon (nt vanemapalk, Riigikogu hüvitised)
- Kohtusüsteemist tulenev muutus (nt valimisliitude keelustamine)
- Poliitika rakendamisest tulenevad puudused (nt toimetuleku toetus ja üliõpilased)
- Teadusinstituutide poolt tulenev surve ning statistika avaldamine (nt rahva võõrandumine võimust)
- Rahvusvahelise praktika mõju (nt Euroopa Liidu poliitikad – enamus seadusi viimastel aastatel)
- Avalike teenistujate poolne tegutsemine

On võimalik, et probleem võib mitu korda jõuda valitsuse päevakorda. Parimaks näiteks on telekommunikatsiooniseadus, mis pidi jõudma valitsusse 1997 aasta lõpul, kuid takerus ministeeriumide kooskõlastusringi ning enne tulid uued valimised peale (märts 1998) ning eelnõu pidi uuesti läbima kogu kadalipu. Aktiivne vs passiivne päevakord.

Probleemid päevakorra kujundamisel

- Poliitiline tsükkel (enne valimisi välditakse teatud negatiivseid teemasid, samas võetakse päevakorda positiivseid, et oma populaarsust suurendada ning saada tagasi valitud – praegu Europarlamendi valimised, mistõttu jäeti paar probleemi arutamata), samuti üritatakse lükata edasi suuri ning keerulisi probleeme.
- Ressursside puudus (nii inimressurss kui eelkõige finants, samuti teadmiste puudumine, mille tulemuseks on poolikud reformid).
- Poliitiline ülekoormatus (eriti iseloomulik siirdeühiskondadele – parim näide Laari valitsemisaeg, kus otsuseid võeti vastu „konveiermeetodil“. Tulemuseks kiired probleemid, samuti president Meri aktiivne sekkumine – jättis üle 40 seaduse välja kuulutamata).
- Püütakse vältida teemasid, mis vajaksid/eeldaksid täiesti uusi lahendusi (väiksem võimalus läbi põruda).
- Ebavõrdne juurdepääs poliitilistele kanalitele (õpilasliit vs majanduslikud huvigrupid).
- Mitmeid probleeme ei võeta päevakorda, kuna peetakse ebaetiliseks või ebapatriootiliseks.

2. Probleemi defineerimine

Iga poliitiline probleem, mis on päevakorda jõudnud, vajab määratlust tema ulatusest ning sellest, kas seda on üldse võimalik lahendada (on probleeme, mida ei annagi lahendada – nt tööpuudus). Parlamendi/valitsuse ülesandeks on määratleda, mida riik põhimõtteliselt saab ette võtta ja kui suurt hulka inimesi see mõjutab ning kui ulatuslikuks ja tugevaks see mõju võib osutada.

Brian W. Hogwood on oma 1987. aastal ilmunud raamatus *From Crisis to Complacency?* toonud välja erinevate poliitiliste vaidlusküsimuste tüübid. Need iseloomustavad väga hästi poliitilisel maastikul võimalikke läbirääkimisi ja tulemusi osalejatele, seega on väga kasulik juba enne probleemi eesmärkide püstitamist need enda jaoks selgeks teha. Ta eristab nelja tüüpi poliitilisi vaidlusküsimusi:

	põhimõtteline vaidlusküsimus	materiaalne vaidlusküsimus	negatiivne või 0-summa küsimus	positiivne vaidlusküsimus
valikvõimaluste arv	JAH/EI	asukoht	hästi jaguv, kuid piiratud	hästi jaguv
läbirääkimiste võimalus	minimaalne	minimaalne	suhtelise vähen-	võimalikult suure kasu jaoks
tulemus osalejatele	kaotad/võidad	kaotad/võidad	diferentseeritud õnnetus	diferentseeritud kasu

3. – 6. Eesmärgi püstitamine ja alternatiivide hindamine

Väga oluline poliitika kujundamises on poliitika prognoosimine. Prognoosimine ei tähenda mitte tuleviku ennustamist, vaid erinevate tegevuste (oletuste) mõjude hindamist. Oluline on siinkohal määratleda: mida on vaja prognoosida; missugust ajaperioodi peaks prognoos hõlmama (lühiajaline on kuni 1 aasta, keskmine 1-5 aastat, pikaajaline 5 aastat ja enam). Sellist prognoosimist kasutatakse päris tihti erakondade poolt (nt Reformierakonna valimislubadus keskmine palk 9000 kroonini). Prognoosimisel on suurimateks probleemideks, et sageli puuduvad vajalikud andmed (nt mingi statistika - vanemahüvitis), vajalik on prognoosida pikka ajaperioodi (nt muutub keskkond – 80-ndatel ei osanud keegi ette näha NSVLi kokkukukkumist) ning taaskord võib puudu tulla lihtsalt oskustest. Kindlasti on prognoosi raske teostada, kui ei määratleta eesmärke!

Poliitiliste eesmärkide määratlemise puhul on tegemist eelkõige seisukohavõtuga **soovitava** tuleviku suhtes. Siin peab eristama selgelt prognoosi tulemit, kus on tegu seisukohavõtuga **oodatava** tuleviku suhtes. On olemas rida võtmeküsimusi, mis aitavad ideaalkäsitluse puhul määratleda eesmärgid poliitika formuleerimisel, kuid poliitika kujundajad sageli neid eesmärke ei määratle. Kindel tingimus eesmärgi määratlemisel peab olama selline, mida on võimalik hiljem hinnata. Poliitika kujundamise protsessi puhul on võimalik tuua välja vähemalt kaheksa taolist võtmeküsimust:

1. missugune on situatsioon käesoleval hetkel? (väga tihti jäetakse see küsimus tähelepanuta ning suundutakse kohe järgmise küsimuse juurde)
2. kuhu soovitakse jõuda?
3. missugused on suurimad organisatsioonisised ja –välised piirangud eesmärgi saavutamisel? (kindlasti on tarvis tähelepanu pöörata ka organisatsioonisisestele piirangutele – eelkõige inimressursside küsimus ning rahaliste võimaluste hindamine. Arvestama peab, et tavaliselt on väga vähe võimalusi väliskeskonna kontrollimiseks ning mõjutamiseks, seega peaks väliskeskonda suhtuma pigem kartva suhtumisega ning olema valmis reageerima väljastpoolt tulevatele muutustele)
4. missugused osalejad tuleb kaasata eesmärkide täitmisesse ning missuguseid ülesandeid nad peavad täitma? (kindlasti tuleks määratleda millises faasis mingeid osalejaid kaasata tuleks)
5. mida on vaja teha (organisatsioonisiselt) eesmärkide täitmiseks ning kes seda peab tegema?
6. missugust tulemust käsitleda eduka eesmärgi täitmisenä? (ka see küsimus jäetakse tavaliselt küsimata, kuid kindlasti on tarvis juba eesmärgi faasis sellele küsimusele vastus leida)
7. kas tulemust on võimalik mõõta ning missugused on mõõtmise kriteeriumid? (siin pole vahet, kas tegemist on kvantitatiivsete või kvalitatiivsete kriteeriumidega, kuid lihtsam on hinnata kvantitatiivseid – nt rahaline kokkuhoid. Kriteeriumid hindamiseks peaksid olema loogilised)
8. mida teha siis kui eesmärki ei õnnestunud saavutada? (see küsimus on otseses seoses 6 küsimusega. Kindlasti on alati tarvis välja mõelda koheselt plaan B!)

Otsuste tegemist mõjutavad mitmed tegurid:

- organisatsiooni väärtused
- professionaalsed väärtused (haridus, eelistused)
- personaalsed väärtused (isiklik heaolu)
- ideoloogilised väärtused (riigi roll oleks suurem/väiksem jne).

7. Poliitika elluviimine

Ei ole võimalik reaalsuses tõmmata selget piirjoont poliitika elluviimise ja poliitika formuleerimise vahele, määratledes elluviimist pelgalt administratiivse ülesandena. Seda eelkõige, kuna ametnikud on tihti kaasatud ka formuleerimisse ning poliitika elluviimine on sageli poliitiline protsess. Otsuste elluviimine poliitika kujundamise protsessis on ametiisikute tegutsemine, mis on suunatud poliitiliste otsustega määratletud eesmärkide teostamiseks. Poliitilises mõttes - kas vastus teatud sotsiaalsete gruppide survele ja nõudmistele või valitsuse enda initsiatiiv mingi probleemi lahendamiseks.

Võimalik eristada poliitilisi programme: **kohustuslikud** – kuidas teostada, see on määratud poliitiliselt, **päindlikud** – poliitiliselt on määratletud ainult üldised suunised, on jätud ruumi organisatsioonilistele variatsioonidele (nt turvalisuse tagamine politsei poolt), **lubavad** – seadusandlik raamistik võimaldab poliitikat ellu viia, kuid ei sunni seda tegema (nt kohalike maksude kehtestamine KOV poolt), **keelavad** – tegevused, mida ei tohi läbi viia või tohib teha ainult teatud tingimustel.

Siiski on võimalik ära tuua peamised poliitikat rakendavad institutsioonid: ametid (nt Maksuamet, Politseiamet, Pensioniamet, Sideamet jne), inspeksioonid (nt Tervisekaitseinspeksioon), keskvalitsuse tugistruktuurid (nt Haigekassa, Metsakorralduskeskus, riigikoolid jne).

Elluviimise probleemid

- Ressursside vähesus (kõik suured reformid Eestis)
- poliitika eesmärkide ebaselge määratlemine (nt haldusreform, vanemapalk)
- poliitiline vastuseis
- elluviimise muutumine rutiinseks protsessiks
- poliitika laialdane ignoreerimine sihtgrupi poolt, valede meetodite valik poliitika elluviimisel (nt liialt jäigad või vastupidi pehmed meetodid)
- koordineerimis- ja kommunikatsiooniprobleemid poliitikat elluviivate institutsioonide vahel.

8. Hindamine ja kontroll

Järjest rohkem pööratakse tähelepanu poliitika hindamisele, kuid siinkohal on ka rida probleeme. Suurim on, et tihti on hindajaks ellu viia (kes tahab ennast kritiseerida?). Tegelikult on hindamisel kaks ülesannet: **kontrollimehhanism**, **tagasiside mehhanism** (algatada uusi poliitikaid lähtuvalt teostatud analüüsist;

jälgida ja sellest lähtuvalt muuta toimivat poliitikat; käivitada alapoliitika olemasoleva toetuseks). See peaks võimaldama kokkuvõttes otsustada, milliseid samme tuleb astuda poliitika kvaliteedi tõstmiseks. Siit tulenevalt saab määratleda kuidas edasi talitada.

Kontroll peaks läbima kõiki avaliku poliitika etappe. Eesmärgid: ressursside kasutamise otstarbekus, kas kasutatakse vastavalt eelarvele, kas tegevuse resultaat kooskõlas eesmärkidega; kindlustada formaalsustest kinnipidamine. Kontrolli teostamise mehhanismid jagunevad formaalseteks ja mitteformaalseteks. Sisekontroll ja väliskontroll (institutsioonist endast ja väljastpoolt initsieeritud. Formaalne sisekontroll - juhi poolt teostatav kontroll oma alluvate üle. Meetodiks on korralduste andmine, struktuuri muutmine. Formaalne väliskontroll lähtub võimude lahususest. Bürokrate kontrollivad parlamendid ja kohus. Eestis ka riigikontroll, tulemuseks formaalsed või mitteformaalsed soovitusel. Parlamendi poolt fikseeritakse täpsed ettekirjutused, iga-aastane eelarve kinnitamine, uurimiskomisjonid täitevaparadi töö uurimiseks, õigus kinnitada kandidaate mõnedele tähtsamatele ametikohtadele. Riigikontroll - ühe riigiasutuse kontroll teise üle; ombudsman võtab kodanikelt vastu süüdistusi ametiisikute vastu. Viib läbi uurimist ja proovib lepitada, Eestis täidab kohustust õiguskantsler. Mitteformaalne sisekontroll on seotud lojaalsusega oma organisatsioonile. Organisatsiooni väärtustest kinnipidamine, eetilised printsiibid. Sisaldab teatud vastuolusid: ametiisikul võib olla mitu kõrgemalseisvat institutsiooni, kelle suhtes peaks olema lojaalne, ka kontroll teistsugune. Mitteformaalne väliskontroll - meedia, huvialagrupid, teised organisatsioonid, erialaühendused.

Hindamise viisid - näitajate mõõtmine enne ja pärast programmi, programmist osavõtjate/sihtgrupi küsitlemine, programmi elluviimise protsess/hindamine, ekspertide hinnang programmile.

Jätkamine – 1. samal kujul, 2. muudetud kujul

Uute poliitikate algatamine

Lõppemine (selles tähenduses, et eesmärgid on saavutatud ning oleks ebaefektiivne seda poliitikat jätkata)

Katkestamine (võimalik ka osaline katkestamine ja asendamine)

Veel probleeme: tihti muutub hindamine kulukaks (suurte projektide puhul on maailmakogemus 1% programmi kogumaksumusest); teine suur probleem puudub hindamismeetodeid, mis valitakse vastavalt soovitud tulemusele; informatsiooni hankimine ning töötlemine on keeruline, ebaselged või mitmekülgsed eesmärgid, ametnike vastuseis (kardavad tööd kaotada).