

Mõõdetavuse probleem välispoliitika teooria otsustusmodelites

Hendrik Lõbu (RiTo 17), Tartu Ülikooli rahvusvaheliste suhete magistrant

Kui tahaksime anda välispoliitika teooriale täiendavat lisaväärtust, tuleks välispoliitilistes otsustusmodelites esinevatest muutujatest teha kvantitatiivselt mõõdetavad suurused. Teoreetiliselt on see võimalik, kuid vähendaks teooria kirjeldavat väärtust.

Välispoliitika teooria kirjeldab ja seletab välispoliitilist otsustusprotsessi, kuidas otsusteni jõutakse ja neid täide viiakse. Otsustusmehhanismi kujutatakse ja analüüsitakse harilikult ratsionaalse ja bürokraatliku mudeli abil. Need on kaks paralleelset intellektuaalset lähenemisviisi, mis nagu ühe mündi kaks külge teineteist ei välista, sest enamikku välispoliitilisi otsustusprotsesse on võimalik seletada korraga mõlemast küljest vaadates. Mudelid annavad hea ülevaate välispoliitiliste otsuste vastuvõtmisest ning võimaldavad paremini mõista rahvusvahelistes suhetes toimuvat. Kas mudeleil võiks peale kirjeldava väärtuse olla ka mingi muu otstarve? Näiteks kas nende abil saaks tuletada valemeid ja skeeme efektiivsema otsustussüsteemi väljatöötamiseks? Selleks on vaja neid mudeleid tunda ning anda muutujatele kvantitatiivsed väärtused, mis omakorda võimaldaksid teha võrdlevaid analüüse riikide välispoliitika kohta. Siinkohal põrkame kokku välispoliitika teooriale üldiselt omase raskusega, nimelt mõõdetavuse probleemiga, mis takistab operatsionaliseerimist. Operatsionaliseerimine on sild teooria ja vaatluse vahel. See on protsess, mille käigus leitakse abstraktsetele mõistetele sobivad mõõdetavad/vaadeldavad indikaatorid. Kas on võimalik mõõta ratsionaalses ja bürokraatlikus mudelis esinevaid muutujaid, teooriat üleliia keeruliseks ja raskesti arusaadavaks tegemata? Mõned muutujad ei pruugi olla kvantitatiivselt mõõdetavad või nad on mõõdetavad üksnes väga kaudsete ja keeruliste meetodite abil. See muudaks aga kogu teooria parimal juhul keeruliseks, halvimal juhul häguseks jutuks, mis pärsib teooria kasulikkust otsustusprotsesside seletamisel ja kirjeldamisel. Ühesõnaga, üritades anda teooriale täiendavat lisaväärtust, riskime kaotada selle seletava mõtte.

Artiklis püütakse dilemmale lahendusi pakkuda, analüüsides viit välispoliitilisi otsustusmudeleid lahkavat tööd ja arutledes operatsionaliseerimise teostatavuse üle. Artikli esimeses pooles antakse ülevaade bürokraatlikust ja ratsionaalsest mudelist ning tuuakse välja peamised muutujad. Teine pool keskendub arutelule, kuidas neidsamu muutujaid operatsionaliseerida.

Bürokraatliku mudeli olulised muutujad

Bürokraatlikus otsustamissüsteemis on võtmetähtsusega järgmised mõisted: osalejad, huvid, meetmed ja tegutsemispiirangud (Halperin, Kanter 1973, 440–441).

Osalejad on välispoliitilises otsustusprotsessis kaasaraäakivad inividid ning riiklikud ja mitteriiklikud organisatsioonid. Individid on enese identifitseerimisest ja seotusest organisatsiooniga sõltuvalt kas iseseisvad mängurid või peamiselt oma organisatsiooni huve esindavad osalised.

Välispoliitilises otsustusprotsessis määravad osalejate käitumise suuresti nende huvid. Tavaliselt on organisatsiooni huvi ja ambitsioon rohkem võimu võita, oma eelarvet suurendada, oma välispoliitilist nägemust läbi suruda jms; indiviidi puhul sõltuvad huvid sellest, kas ta on oma teadvuses isikliku edu sidunud enda esindatava organisatsiooni eduga või püüab tõsta personaalset prestiiži ja oma maailmavaadet riigi välispoliitikas läbi suruda.

Oma huvide läbisurumiseks kasutatakse mitmesuguseid vahendeid, need võib jagada kaheks: formaalsed (seaduste või valitsuse määrustega ettenähtud kompetentside ja võimupiiride kasutamine) ja mitteformaalsed (informatsiooniga manipuleerimine,

omavaheline kauplemine ja teineteise survestamine, täidesaatvas faasis venitamistaktika kasutamine, infolekete avalikkuse kaasamine jne).

Bürokraatlikus võitluses, kus osapooled tahavad välispoliitilisi otsuseid isiklikes huvides kallutada, on omad mängureeglid ja piirangud, millega kõik osalised peavad arvestama (Allison, Halperin 1972, 50–53). Esiteks formaalsed piirangud, seadusega ettenähtud võimupiirid, otsustusprotseduurid jms, mis puudutavad ametkondliku võimuvõitluse protsessi, teiseks kättesaadava informatsiooni hulk ja kvaliteet. Info sünteesimise tulemusena määratakse kindlaks oma seisukoht probleemi suhtes, pannakse paika tegutsemisplaan ning püütakse aimata teiste osapoolte eesmärgid. Info on sageli ebatäielik või mõningatel juhtudel tõhusaks haldamiseks liialt mahukas ning seab otsustajad raskete valikute ette, kus tuleb tegutseda pooleldi pimesi. Kolmas piirang on aeg, mida üldjuhul alati napib, see aga põhjustab pealiskaudsust ja ennatlikke otsuseid. Informatsiooni ja ajasurvega on seotud neljas piirang – valikuvõimaluste rohkus ja kvaliteet. Kuna olukord pidevalt muutub, info on ebatäielik ning konkureerivad huvirühmad ja institutsioonid tahavad oma huve samuti peamistele otsustajatele peale suruda, siis tuleb otsustajatel sageli valida ebaadekvaatsete võimaluste seast hädapäraseid kompromissvariante. Võimaluste hulka ning valikuid piirab ka otsustajate kultuuritaust, jagatud väärtussüsteem (Allison, Halperin 1972, 56). Võib juhtuda, et otsustamises osalejatel on paljudes küsimustes ühised seisukohad ja väärtushinnangud, mida iseenesestmõistetavalt aktsepteeritakse ning millega vastuollu minevaid võimalusi isegi ei kaaluta, ehkki mõnes olukorras võiks see olla kasulik.

Otsuste täideviimine bürokraatlikus mudelis

Bürokraatlik mudel käsitleb otsustusprotsessi osana ka otsuste täideviimist ehk väljundite poolt. Oluline ei ole ainult see, kuidas otsuseni jõutakse, vaid ka see, kas otsust rakendatakse tegelikult elus sellisena, nagu ta vastu võeti (Clarke 1989, 46). Bürokratiide võimuvõitlus ei lõpe otsuse vastuvõtmisega kõrgemal tasandil, vaid jätkub otsuse täideviimisel, kus erinevate huvidega otsustusprotsessi osalised püüavad tulemit oma huvidele vastavaks painutada. Lõplik tegevus võib algsele otsusele lausa vastu käia. Sellisele asjakäigule on juhtinud tähelepanu Morton Halperin ja Arnold Kanter, kes peavad sellise olukorra võimalikuks põhjuseks kõrgemal tasandil langetatud otsuste üldsõnalisust ja mitmeti tõlgendatavust (Halperin, Kanter 1973, 459–461). Nimelt puudub kõrgeimatel otsustajatel otsene vajadus tunda huvi detailide vastu ja sellepärast peegeldavad nende igapäevased otsused sageli madalama taseme bürokraatlike organite võimuvõitluse tulemusena kujunenud kompromisslahendit. Pealegi on tähtsaimad otsustajad vähemalt demokraatlikes riikides poliitikud, seetõttu on otsuste teatud hägusus ja üldsõnalisus paratamatu, sest tark poliitik jätab endale manööverdamisruumi ja taganemisvõimaluse, kui tema otsus peaks hiljem palju vastakaid arvamusi ja avalikkuse ägedat reaktsiooni põhjustama. Üksikasjalike juhiste vastuvõtmist otsustamise tipptasandil takistab eespool mainitud ajanappus iseäranis tugevasti, sest olulised või erakorralised küsimused jõuavad tippotsustaja lauale sageli viimasel hetkel, kui pole enam aega põhjalikuks analüüsiks. Seega, jättes oma otsuse täideviimise üksikasjad bürokraatide vaielda ja välja töötada, lükkab kõrgema taseme otsustaja probleemi lahendamise taas ametkondliku võitluse tandrile ning tegelik tulem võib osutuda ettearvamatuks või ametliku otsuse sisule vastupidiseks. Otsuse ellurakendamist võib pärssida või moonutada ka institutsionaalne paindumatus (Clarke 1989, 50–51). Kui näiteks riigi välispoliitiline otsus võeti vastu ühe ametkonna huvidest lähtudes, seaduse järgi peab seda ellu viima aga teine amet, kes algusest peale on üritanud vastuvõetud otsust blokeerida, siis võib viimane teha kõik, et oma ülesannet võimalikult halvasti täita, näitamaks ebameeldiva otsuse elujõuetust. “Sõnakuulmatu” institutsioon võib ka venitada otsuse täideviimisega, kuni otsus kaotab aktuaalsuse, või tõlgendada saadud juhiseid

meelevaldselt, otsuse tegelikule sisule vastandlikult jms. Juriidiliselt midagi ette heita ei saa, sest protseduurireeglite eiramist pealtnäha justkui pole.

Riigisisene tasand tähtsam

Bürokraatliku mudeli kohaselt on riigisisesed nüansid välispoliitilises otsustusprotsessis palju olulisemad kui välispoliitilised mõjutegurid. Riikide suhtlemist kujutatakse bürokraatlikus mudelis samuti mitmetasandilise mänguna. Riigid ei ole ühtsed, selgete seisukohtade ja loogilise käitumisega ratsionaalsed üksused. Bürokraatlik võimuvõitlus peegeldub riikide paiguti üksteisele vastukäivates initsiatiivides, sagedases seisukohtadega “tõmblemises” ja mitmeti tõlgendatavas käitumises. Otsustes lähtutakse esmajärjekorras riigisestest huvidest (Allison, Halperin 1972, 59). Poliitik – peaminister, president või välisminister – suhtub maailmas toimuvasse sellest lähtudes, kuidas otsus mõjutab tema isiklikku positsiooni riigisiseses võimuvõitluses, tema populaarsust rahva seas. Bürokraat otsustab aga selle järgi, kuidas otsus mõjutab tema ametialast karjääri või tema organisatsiooni võimu ja rolli teiste organisatsioonide suhtes bürokraatlikus hierarhias. Sedamööda kujundatakse oma positsioon ja ka reageeritakse.

Rahvuslikud huvid on samuti olulised, kuid üldjuhul samastatakse rahvuslikud huvid enda käekäiguga. Iga osaleja arvates peitub just tema huvides riigi “õige” ja “parim” huvi, sest riigi huvide kaitsel nähakse ennast kõige olulisema, targema ja sobivamana. Samast seisukohast lähtudes kujundavad oma poliitikaid ka organisatsioonid.

Ratsionaalse mudeli omapära

Ratsionaalne mudel keskendub konkreetse otsustaja valikuvõimalustele ja raskustele kõige parema võimaliku otsuse tegemisel, seega otsusele eelneva analüüsi protsessile: kuidas otsustaja töötleb kättesaadavat informatsiooni, kuidas sellest formuleeritakse võimalikud tegevuskavad ja kuidas neist parim valitakse. Mida rohkem on informatsiooni ja mida põhjalikumalt suudetakse erinevad valikuvõimalused läbi kaaluda, seda ratsionaalsem peaks otsus tulema. See ei tähenda tingimata õiget otsustamist, küll aga eesmärgipärast analüütilist otsustamist (Clarke 1989, 45).

Järgnevalt vaatlen, kuidas nähakse ratsionaalse otsuse kujunemist välispoliitika valdkonnas. Kõigepealt käsitlen Sidney Verba artiklit 1961. aastast ratsionaalse otsustusprotsessi kohta, kus autor analüüsib selle mudeli sobitavust ja praktilist kasutamist rahvusvaheliste suhete kontekstis (Verba 1961). See on üks varasemaid ja põhjanevamaid töid ratsionaalse mudeli kohta. Verba väidab, et argumentid ja psühholoogilised tegurid, mis mõjutavad inimest otsuste langetamisel, võib jagada mitteratsionaalseteks ja ratsionaalseteks. Õige otsuse tõenäosust suurendab võimalikult ratsionaalne analüüs, s.t võimalikult väike mitteratsionaalsete tegurite osakaal otsustamisprotsessis. Autori arvates on mitteratsionaalseid tegureid – näiteks sisemised tundmused, lapsepõlvetraumad, sissekasvatatud eelhoiaks jms – välispoliitilisi otsuseid langetavas ühiskonnagrupid vähem, sest autori püstitatud kriteeriumite järgi on riigi välispoliitiline eliit teiste elualade otsustajatest ratsionaalsem, seda soodustab juba rahvusvaheliste suhete olemus. Välispoliitikaga tegelev eliit valdab palju informatsiooni ja erialaseid oskusi, ta on oma elualaga rohkem hõivatud ning väärtustab üldjuhul enam ratsionaalsust ja mitmetasandilist mõtlemist kui tavainimene. Välispoliitika valdkond, kus ühe riigi kodanikud peavad tegelema välisõhude ja -suhtlusega, sunnib ühiste eesmärkide nimel konsolideerima ning mitmed kitsad omahuvid tagaplaanile jätma. See võimaldab ka selgemaid eesmärke püstitada. Kui eesmärk on suhteliselt selge, siis on kergem irratsionaalseid mõjureid otsustusprotsessist eemal hoida. Kõiki nimetatud tegureid arvesse võttes olevat ratsionaalse mudeli rakendamine välispoliitilises otsustusprotsessis ja rahvusvaheliste suhete teaduses laiemalt igati asjakohane. Verba möönab, et alati esineb erandeid, ning tunnistab inimloomuse irratsionaalseid külgi. Ta ei jäta kõrvale isegi

bürokraatliku kauplemise rolli otsustusprotsessis, kuid jääb kindlaks põhilises: rahvusvaheliste suhete analüüsis tuleb tugineda ratsionaalsele otsustusmodelile, arvestades ka selle kitsendusi (Verba 1961, 116–117).

Olulised muutujad ratsionaalses mudelis

Ratsionaalsest otsustusmudelist on kirjutatud suhteliselt palju, siin piisab ühe tuntuima autori Alexander L. George'i väljatoomisest. George jaotab otsustaja ette koguneva probleemistiku kahe ühishnimetaja alla (George 1980, 491–492): väärtuste keerukus (*value complexity*) ja ebakindlus. Meetodid, kuidas nende kahega toime tulla, klassifitseerib ta analüütilisteks ja kaitsvateks.

Väärtuste keerukus tähendab seda, et otsustaja on sageli sunnitud tegutsema olukorras, kus ühel ajal on samasse probleemi hõlmatud erinevad huvid ja väärtused. Sellises olukorras (välispoliitikas ja rahvusvahelistes suhetes esineb seda väga tihti) on õigupoolest võimatu langetada ideaalset otsust, mis on ühtviisi kasulik ja hea kõiki väärtusi arvestades. Otsustaja on sunnitud valiku ees eelistada ühtesid väärtusi ja huve teistele, seega tuleb need panna tähtsuse järjekorda. Korraga tuleb silmas pidada isiklikke karjääriambitsioone, riigi huve, konkureerivaid nõuandjaid, institutsioonide ja huvirühmade huve, välisriikide võimalikke reageeringuid, avalikkuse seisukohti, südametunnistust jpm. Nii paljude tegurite arvestamine mõistagi komplitseerib olukorda ja raskendab õige valiku tegemist.

Ebakindlus tuleneb hulgast asjaoludest, mis pärsivad rahulikku ja selget analüüsi ka bürokraatlikus mudelis. Esimene ebakindluse genereerija on informatsiooni nappus. Adekvaatset infot ei ole kunagi küllaga, otsustajani jõudes on see sageli moonutatud või varjavad olulist liigselt rõhutatud piasjad. Ebakindlust põhjustab ka aeg, sest aega pole kunagi piisavalt, otsustada tuleb kohe ja piiratud teadmiste pinnalt. Aeg aga liigub, kõik on pidevas protsessis. Otsustaja ei saa aega seisma panna, seetõttu võib temani iga hetk jõuda uut infot, mis eelnevad analüüsid tarbetuks muudab.

Kõik see tekitab otsustajas psühholoogilist stressi ja ülepinget ning vead on kerged tulema. George liigitab otsustajate tegevusviisid väärtuste konfliktiga tegelemisel kolmeks (George 1980, 493–499): konflikti täielik lahendamine, konfliktiga leppimine ja konflikti eiramine. Ebakindlusega võideldes võib otsustaja kasutada ka puhvritaktikat (*bolstering*). Puhverdamine tähendab endale mõttes sisendamist, et valitud võimalus on ainuõige, langetatud valiku heade külgede esiletõstmist ning teiste, kõrvale jäetud võimaluste negatiivsete joonte rõhutamist. Puhverdamist võib kasutada nii enne kui ka pärast otsustamist oma valikute õigustamiseks, see aitab võidelda stressi ja süümepiinadega. Ratsionaalse otsustusmehhanismi kohta on veel mitu samalaadset skeemi ja jaotust välja töötatud, enamiku puhul on peamised karakteristikud juba nimetatud väärtuste konflikt, ajasurve, võimaluste valimine, informatsiooni maht ja kvaliteet ning stress. Seetõttu pole siin artiklis otstarbekas sarnaseid jaotusi juurde tuua.

Järgnevalt arutlen bürokraatlikus ja ratsionaalses mudelis määravat tähtsust omavate muutujate mõõdetavuse võimalikkuse ja otstarbekuse üle.

Mida on vaja mõõta bürokraatlikus otsustusmudelis

Kõigepealt tuleb välja selgitada bürokraatlikus otsustusprotsessis osalejad ja nende eesmärgid. Selleks lähtun eespool toodud bürokraatliku mudeli jaotusest: osalejad, huvid, piirangud ja meetmed.

Osalejate määramine on võib-olla lihtsamaid ülesandeid, ehkki mitteametlikke struktuuriväliseid nõuandjaid on suhteliselt keeruline kindlaks teha. Peamisi osalisi, nagu poliitilised organisatsioonid ja otsustajad, on suhteliselt kerge määrata. Juba raskem ülesanne on nende huvide ja motiivide selgitamine. Formaalsed huvid, mis paberil kirjas, vaadates seaduste ja teiste õigusaktidega ettenähtud võimupiire ja funktsioone, ütleavad

meile suhteliselt vähe. Erinevate organisatsioonide ja isikute huvid ning ambitsioonid on hüpoteetilised, me võime ainult oletada, mis on bürokraatlikus otsustusprotsessis ühe või teise osaleja eesmärk. Poliitiliste ametikohtade puhul saab arvesse võtta poliitikute maailmavaatelist seisukohti, näiteks parteilist kuuluvust. Peaministri või välisministri eesmärged võib välja lugeda koalitsioonileppes või mõnest muust valitsuse dokumendist. Oletame, et enam-vähem on teada, kes võtavad otsustamisest osa ning millised on nende huvid ja eesmärgid. Kuidas aga prognoosida otsustusprotsessi käiku ja hinnata selle efektiivsust nii osalejate kui ka süsteemi kui terviku seisukohast? Otsustusprotsessi tulemite prognoosimisel on üks võimalus võrrelda organisatsioonide suhtelisi võimsusi ja piiranguid oma huvide läbisurumiseks. See ei anna küll mingit garantiid – lõppude lõpuks on täpne tulevikuennustamine kõigis sotsiaalteadustes võimatu –, kuid loob siiski tõenäolisema raamistiku. Üldjuhul oleks loogiline, et näiteks konkureeriva ametkonnaga neli korda suurema eelarvega, kaks korda arvukama isikkoosseisuga ja suuremate seaduspädevustega riigiametil on lõppotsusele ja selle täideviimisele tuntuvalt mõju. Seega pakun välja võrrelda arvuliselt ametite suurust, eelarvet ja seaduspädevust. Kui olulised ja tegelikult peegeldavad on sellised näitajad?

Mõõtmiste usaldusväärsus ja probleem abstraktsete suurustega

Esimesed kaks näitajat on võrdlemise lihtsalt mõõdetavad, kuid ei pruugi anda meile vajalikku infot, seadusega antud kompetentsi on aga veelgi raskem kindlaks määrata. Isikkoosseisu suurus ei tähenda tingimata võimu, eriti veel siis, kui ei ole teada, miks aparaat on nii suur. Mõningatel juhtudel võib see tähendada bürokraatlikku saamatust, ülereguleerimist või ameti spetsiifilist olemust, mis eeldab suurearvulise, poliitiliselt suhteliselt vähetähtsa kaadri olemasolu. Samuti võib aparaadi suurus põhjustada organisatsiooni sisemist ebaühtlust ning teatud alamudelit mitmetasandlisest võimuvõimuse erinevate ametnikugruppide ja osakondade vahel, mis omakorda võib pärssida ameti enda võimekust üldises riiklikus otsustusprotsessis kaasa rääkida. Mõnel väiksemaarvulisel otsustusorganil või institutsioonil võib seevastu olla väga tugev mõju kogu otsustusprotsessile ja teistele ametitele, sest oma väiksuse tõttu on ta märksa paindlikum, reageerib kiiremini muutustele ning suudab kergemini sisemisi erimeelsusi ühitada.

Eelarvenumbrid võivad teatud tingimustel olla sama petlikud kui aparaadi suurus. Väga raske on majandusanalüütikul, poliitikavaatlejal rääkimata, hinnata kõrvalt finantside kasutamise tõhusust. Suure eelarvega bürokraatlik struktuur võib toimida vastupidiselt loodetule samamoodi kui suure isikkoosseisuga üksus, s.t äärmiselt ebaefektiivselt. Samal ajal on siiski tõenäoline, et suurema eelarvega organisatsiooni võim ja võimekus (näiteks informatsiooni hankimiseks ja töötlemiseks) tagavad talle suurema rolli otsustusprotsessis. Ka riikide ametkondade (näiteks välisministeeriumi mõju Eestis ja Riigidepartemangu roll Ameerika Ühendriikide välispoliitika kujundamisel) mõju on võimalik võrrelda, kõrvutades organisatsiooni eelarve suurust riigi sisemajanduse kogutoodanguga. Igatahes tundub, et eelarve suhteline suurus on organisatsiooni võimu hindamiseks vettpeidavam indikaator kui isikkoosseisu suurus.

Liigume edasi seaduspädevuse kvantitatiivse mõõdetavuse juurde. Otsustusprotsessis osalejaid, nende tugevust ja huve on võimalik määrata või tuletada ka seadusega ja poliitiliste kokkulepetega ettenähtud pädevuste põhjal (koalitsioonilepe, riiklik ideoloogia, organisatsiooni põhikiri ja põhiseadus). Milline oleks sobiv standardkriteerium riikide õigussüsteemide ja neist tulenevate ametkondlike võimuvõimekordade võrdlemisel? Riikide õigusnormid ja seadused on erinevad. Bürokraatlikus mudelis on hulk mitteametlikke võimalusi ja vahendeid, et otsustusprotsessis ennast oluliseks teha. Kuidas neid mõõta? Õigussüsteemid, bürokraatia protseduurireeglid, ka tavad ja kombed on riigiti erinevad. Kas on universaalset kriteeriumi või mänguteooriat välispoliitilistes bürokraatlikes otsustusmudelites viimati nimetatud muutujate arvestamiseks?

Abstraktsete muutujate mõõdetavaks muutmise võimalusi on mitmeid ning neid võiks ka antud juhul rakendada, kuid artikli autor peab seda praktikas kasutuks. (Teadusmetodoloogia käsitlustes on selliste võimaluste kohta pikalt juttu, siin neist ülevaate andmine viiks artikli tasakaalust välja. Vt nt Adcock, Collier 2001, 529–546.) Teoreetiliselt näeks riiklike institutsioonide ja organite õigusliku seisundi võrdlus kvantitatiivse meetodi abil välja üsna pentsik. Võiks ju koostada alusküsimused/tingimused riigi põhiseaduse ja ametlike otsustusorganite, institutsioonide ja ametnike omavahelise suhte kohta ning nende staatuse kohta otsustusprotsessis. Sealjuures peaksid kriteeriumid olema sellised, mida saaks julgelt rakendada eranditult kõigi võrdlusaluste riikide kohta ning saadud tulemuste järgi skitseerida tabeleid, mille alusel klassifitseeritaks organisatsioonide/institutsioonide staatus riigisisises otsustussüsteemis. Seejärel tuleks panna saadud näitajad skaalale ja omistada neile arvulised väärtused ning alles siis oleksid võrdlused võimalikud. Ehkki me ohustaksime selliste keeruliste meetmetega teooria lihtsusprintsipi, võimaldaks see näiliselt mõõdetavusprobleemi lahendamisele olulise sammu lähemale astuda. Sellest hoolimata ei anna niisugune ponnistus meie teadmistele olulist lisaväärtust ning see tunduks võlts, sest igas õiguskultuuris mängivad tähtsat rolli kirjutamata õigusnormid ja -tavad, mis riigiti on tihti väga erinevad.

Kuidas mõõta tunnetuslikke suurusid

Ainult kuivadele seadusparagrahvidele, doktriinidele, sisekorraeeskirjadele jms dokumentidele keskendumine võib viia argitegelikkusest kaugele. Kuidas kindlaks määrata ja mõõta osalejate väärtushinnanguid, ühiskonna kultuurilisi iseärasusi, emotsionaalseid näitajaid, isikuomadusi? Kuidas mõõta selliseid mitteametlikke bürokraatliku võimuvõitluse võtteid, nagu info lekitamine ajakirjandusse ja selle mõju otsustusprotsessile? Kuidas mõõta avalikkuse survet või välismaailma mõjutusi? Kas neid on võimalik klassifitseerida ja arvudesse ümber panna? Milliste valemite abil kõik andmed kokku panna, et saada otsustusprotsesside kohta võimalikult tõetruu ja usutav reeglistik? Tundub, et ehkki eespool on tehtud meeleheitlik katse kõigi raskuste kiuste mõõdetavusprobleemist üle olla, ei ole siiski võimalik konstrueerida lihtsat valemit otsustussüsteemi nn musta kasti jaoks, mis jätaks meie mureks vaid vajalike andmete sisestamise ja adekvaatsete väljundite ootamisrõõmu. Musta kasti all on mõistetud David Eastoni süsteemi analüüsis esitatud skeemi, kus kesksel kohal on nn otsuste tegemise masinavärk, kuhu sisendina lähevad otsustamist mõjutavad tegurid ja informatsioon ning väljundina tulevad väliskeskkonda kasti langetatud otsused (Easton 1957, 384). Mõõdetavusprobleemi saab lahendada üksnes tohutute reaalsust moonutavate pingutustega, sest nagu analüüs näitas, tuli iga indikaatori puhul hulk tegureid arvestamata jätta.

Seega jõuab ka artikli autor järeldusele, et bürokraatliku mudeli puhul pole võimalik välja töötada ühtseid kriteeriume, mille alusel riike võrrelda. Enamik bürokraatliku mudeli põhjal tehtavaid analüüse ja võrdlusi on paratamatult subjektiivsed mudeli keerukuse ja riikide erinevuse tõttu. Bürokraatliku mudeli puhul peab arvestama praktiliselt kõigega. Vaatlejal pole välispoliitika iseloomust tulenevalt sageli piisavalt informatsiooni otsustusprotsessi hindamiseks või saadakse info suure ajalise hilinemisega.

Ratsionaalse mudeli puhul mõõtmisprobleem veelgi tõsisem

Ratsionaalne lähenemine keskendub peamiselt otsustaja peas toimuvale, bürokraatlik lähenemine järgib kogu otsustusmehhanismi üldist protsessi. Erinevalt bürokraatlikust mudelist ollakse ratsionaalse mudeli operatsionaliseerimisel selles suhtes eeliseisundis, et inimloomus on kõikjal üldiselt ühesugune ning ühtsete mõõtmiskriteeriumite väljatöötamine peaks olema seetõttu lihtsam. Peamine raskus seisneb ratsionaalse mudeli

indiviidikesksuses. Kuidas saaks uurija teda huvitavale informatsioonile ligi? Kuidas mõõta näiteks riigijuhi stressi ja psühholoogilist ülepinget? Kuidas kajastada statistiliselt välisministri vaimseid võimeid? Kuidas määrata kaugvaatluse teel inimeste psühholoogilist tüüpi ja seda, millised irratsionaalsed tegurid (lapsepõlvetrauma, sissekasvatatud stereotüüpsed eelhoiakud jne) ühe või teise inimese puhul otsustamist mõjutavad? Me võime seda ainult oletada.

Eespool saime teada, et ratsionaalse otsustamise puhul on võtmetähtsusega väärtuste konflikt, ajasurve, tegevuskavade valimine, informatsiooni maht ja kvaliteet ning stress. Nüüd vaatleme nende tegurite mõõtmisvõimalust.

Analüüsiks liialt vähe informatsiooni

Nii bürokraatlikus kui ka ratsionaalses mudelis on kesksel kohal informatsioon. Otsustajani jõudvat informatsiooni mahtu ja hulka on vaatelejal raske hinnata, sest paljudel juhtudel on otsustajate seas liikuva informatsiooni kanalid ja sisu ka palju aastaid hiljem riigisaladus. Isegi kui saaks hinnata otsustaja kasutatava informatsiooni mahtu, lugedes kokku kõikvõimalikud raportid, memorandumid, ettekanded ja kohtumised ametnikega, siis informatsiooni kvaliteeti võib üksnes oletada. Me ei tea, missuguse infoga presidendi kantselei presidenti varustab ja missugune info kõrvale tõstetakse. Aja jooksul, välispoliitilise protsessi või kriisi käigus info väärtus muutub. Näiteks kui tahetakse hinnata Eesti Vabariigi valitsuse tegevust esimesel pronksiööl, on analüüsi jaoks peaaegu määrava tähtsusega teave selle kohta, kas info esimestest kokkupõrgetest märatsejate ja politsei vahel jõudis peaministrini enne pronkskuju erakorralise teisaldamise otsust või pärast seda.

Siinkohal jõuame ajasurve tegurini. Nagu eelmisest näitestki näha, on aeg väga oluline esiteks informatsiooni väärtuse muutumise tõttu ning ka seepärast, et enamasti on otsustajal aega vähe. Eriti kiiresti tuleb tegutseda kriisiolukorras, seega paratamatult ebapiisava info põhjal. Selleks et otsustamiseks jäävat aega mõõta, oleks vaja määrata otsustusprotsessi mõtteline algus ja lõpp, iga otsustamist vajava välispoliitilise situatsiooni ajaraamid. Otsustuse lõpptähtaega on kergem paika panna, kuid kuidas teha kindlaks aega, millal probleem päevakorda tõusis. Kriisiolukordade puhul on see suhteliselt lihtne, otsustajate igapäevatöö koosneb aga valdavalt suurest hulgast väikestest rutiinsetest otsustest. Sellisel puhul tuleb arvatavasti tugineda ametkondade igapäevase töökorralduse analüüsile: kes mis puhul on kohustatud mingis asjas otsustama või otsustamise päevakorda võtma.

Välispoliitilise otsustaja ees olevaid võimalusi ja nende tõhusust pole tõenäoliselt võimalik arvude keelde panna. Teemal "mis oleks, kui oleks" võib lõputult vaielda ning analüütik saab ainult oletada, mida oleks võinud kaasa tuua otsustatu asemel teise võimaluse eelistamine. See on igipõline sotsiaal- ja humanitaarteaduste probleem, eksperimentide võimalus puudub. Kõigele lisaks põrkutakse ka siin informatsiooniprobleemiga. Vaatelejal on raske teada saada, millised olid või on otsuse langetaja tegelikud alternatiivid või võimalused. Isegi kui seda saaks kindlaks teha, pole ikkagi võimalik välja arendada imerohtu "õigete" otsuste langetamiseks tulevikus. Kui ka analüütikul oleks täielik ülevaade otsuselangetaja ees olnud tollastest võimalikest valikutest, sõltuks igale valikuvõimalusele mõõdetava arvulise väärtuse andmine ikkagi vaatleja suvast ja isiklikust maailmanägemusest. (Täpsemalt on lahanud informatsiooniprobleemi ja selle ületamise võimalusi Gilbert Winham. Vt Winham 1969, 189–190.) Parimal juhul saab mõõta võimaluste arvu, kuid statistilise suuruse tegelik väärtus analüüsitulemuste ja otsustusprotsessi efektiivsuse hindamisel on äärmiselt kaheldav.

Väärtuste konflikt on samuti tegur, mille tõsidust teatud suvalises otsustussituatsioonis saab mõõta üksnes kvalitatiivse analüüsiga. Teoreetiliselt on võimalik koostada väärtuste hierarhia tabel, kuid see jääks analüütiku oma fantaasia viljaks ja suhteliselt nõrkadele faktilistele alustele toetuvaks tõestamata hüpoteesiks. Riigi huve ning organisatsiooni või

personaalse poliitilise institutsiooni, näiteks presidendi eesmärged ja väärtuste tabelit on suure tahtmise ja meelevaldsete mõõndustega/eritingimustega võimalik koostada, kuid selliste konstruktsioonide tõelähedus on küsitav. Otsustaja on indiviid ja ratsionaalses mudelis on indiviid keskne tegelane. Kuidas saab kõrvaline isik sageli ebapiisava informatsiooniga mingi aja möödudes paika panna otsustusmomendil eksisteerinud otsustaja isiklikku väärtussüsteemi? Mõnikord ei tea otsustaja isegi, mida ta tahab ja kuidas väärtuste konflikt temas aset leiab. See tõsine probleem muudab väärtuste konflikti operatsionaliseerimise peaaegu võimatuks. Viimane oluline tegur ratsionaalses mudelis on stress. Ehkki psühholoogias on mitmeid stressitaseme mõõtmise meetodeid, on tegu taas kvalitatiivse, mitte kvantitatiivse analüüsi teemaga, mille pädev mõõdetavus statistilistes suurustes on eelkirjeldatud põhjustel küsitav ettevõtmine.

Kokkuvõte

Kuigi nii ratsionaalses kui ka bürokraatlikus mudelis on enamik muutujaid arvuliselt mõõdetavad, ei saa me sellega teooriale märkimisväärset lisaväärtust anda. Esiteks kätkeb muutujate operatsionaliseerimine tingimusi, mis muudaksid kontseptuaalse tasandi palju keerulisemaks, suurendamata teooria usaldusväärsust ja rakendatavust ning vähendades samal ajal teooria kirjeldavat väärtust. Teiseks sisaldab nii ratsionaalne kui ka bürokraatlik mudel nüansse, mis pole arvude keelde tõlgitavad ning millega arvestamine sõltub suuresti uurija subjektiivsetest arusaamadest. Eelnevale arutelule tuginedes võib väita, et bürokraatliku ja ratsionaalse otsustusprotsessi mudelite operatsionaliseerimine pole otstarbekas, ehkki see on teatud tingimustel võimalik. Teooria rohkem kaotaks oma praktilist väärtust, kui võidaks.

Kasutatud kirjandus

- Adcock, R., Collier, D. (2001).** Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research. – American Political Science Review, Vol 95, No 3, pp 529–546.
- Allison, G. T., Halperin, M. H. (1972).** Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Implications. – World Politics, Vol 24, Supplement, pp 40–79.
- Clarke, M. (1989).** The Foreign Policy System: A Framework for Analysis. – M. Clarke, B. White (eds). Understanding Foreign Policy: The Foreign Policy Systems Approach. Cheltenham: Edward Elgar, pp 27–59.
- Easton, D. (1957).** An Approach to the Analysis of Political Systems. – World Politics, Vol 9, No 3, pp 383–400.
- George, L. A. (1980).** Adapting to Constraints on Rational Decisionmaking. – Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice. Boulder, Colorado: Westview Press, pp 25–55.
- Halperin, M. H., Kanter, A. (eds) (1973).** The Bureaucratic Perspective. – Readings in American Foreign Policy: A Bureaucratic Perspective. Boston: Little, Brown and Co, pp 439–466.
- Verba, S. (1961).** Assumptions of Rationality and Non-Rationality in Models of the International System. – World Politics, Vol 14, No 1, The International System: Theoretical Essays, pp 93–117.
- Winham, G. R. (1969).** Quantitative Methods in Foreign Policy Analysis. – Canadian Journal of Political Science, Vol 2, No 2, pp 187–199.