

Riigi tellitavates uuringutes puudub süsteemsus ja selgus

Ruta Kruuda (RiTo 6), Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS direktor

Eestis ei teata, kuidas ja milleks uurimustulemusi kasutada.

Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna (MSI) uuringu tulemus rakendusuuringute ja analüüside tellimisest riigiasutuste poolt oli suhteliselt ootuspärane ja peegeldab objektiivselt praegu valitsevat segast olukorda tingimustes, kus mängureeglid pole ühtselt defineeritud. Mõni riigiasutus mõistab sotsiaaluuringute all avaliku arvamuse küsitlusi, teised kasutavad võimalust vastavate vahendite abil maksta lisatasusid oma töötajatele ning kolmandatele võrdsustub uurimistöö tõlkimisega. Peale selle kasutatakse teadus- ja arendustegevuseks mõeldud vahendeid seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks või ei tellitagi uuringuid. Kuigi andmed pole ilmselt täiuslikud, on selleks kulunud ligikaudu 100 miljonit krooni maksumaksja raha.

Enne kui pakkuda valikuid süsteemi korrastamiseks, on oluline leida vastused võtmeküsimustele: miks üht või teist uuringut tellitakse? milline on uuringute kvaliteet? kuidas uuringutulemusi kavatsetakse kasutada ning milline on neist saadav ühiskondlik või institutsionaalne lisaväärtus? kas ja kuidas peaks riik protsessi suunama?

MSI uuringu järel süvenes kahtlus, et Eestis ei teata, kuidas ja milleks uurimustulemusi kasutada. Uuringud peaksid olema aluseks, et teha Eesti riigi ja inimeste jaoks parimaid otsuseid. Uuringud annavad infot, kuidas riigis hinnata erinevate otsuste sotsiaalmajanduslikku mõju, kuidas otsused ühes majandussektoris mõjutavad teiste sektorite toimimist, millised on täiendavad kulud süsteemi haldamisel ja milliseid täiendavaid investeeringuid uute muudatuste rakendamine nõuab. Arusaamatuks jääb, kus toimub tervikut hõlmava info koondamine ja analüüs.

Tsentraliseeritud või detsentraliseeritud lähenemine?

Põhimõtteliselt on võimalikud kaks lähenemist: tsentraliseeritud ja detsentraliseeritud.

Tsentraliseeritud lähenemise puhul kaardistatakse peaministri või Riigikogu tasandil need sõltumatud uurimisasutused, mõtte- ja analüüsikeskused, mis pakuvad kõrgetasemelist sõltumatut analüüsi eri poliitikavaldkondades. Ministeeriumide ettepanekute alusel koondatakse uuringute/analüüsi vajadus igaks järgnevas aastaks ja tellitakse need uurimiskeskustelt. Võtmesõnaks rahastamisel on sihtfinantseerimine. Analoogset praktikat kasutatakse näiteks Iirimaa, Hollandis ja Soomes, kus riigipoolne sihtfinantseerimine sellistele uurimiskeskustele moodustab 30–50% nende käibest. Ülejäänud vahendid tuleb sellistel uurimiskeskustel leida muudest allikatest.

Antud alternatiivi toetuseks on ühest küljest selgelt erapooletus, teisest küljest annab see organisatsioonidele stabiilsuse ning arenemisvõimaluse. Riigipoolse sihtfinantseerimise eelduseks peaks olema tööde kõrge kvaliteet ja tunnustatud spetsialistide olemasolu. Juriidiline sõltumatus annab võimaluse täiendavate rahvusvaheliste grantide taotlemiseks.

Tsentraliseerimise suuna nõrkuseks võiks pidada võimalikku tellimuse politiseerumist, kus näiteks valitsev võim püüab uuringutulemusi suunata endale sobivas vormis, või olukorda, kus korporatiivseid huvisid hakatakse eelistama kvaliteedile.

Detsentraliseeritud lähenemise puhul riigiasutustes luuakse või tugevdatakse analüüsi- ja arenduskeskusi. Vastavad osakonnad koondaksid enda alla isesugused laiapõhjalised uuringud Eestist ja välismaalt, teostaksid või telliksid ise eri seaduste rakendamise seotud sotsiaalmajanduslikke analüüse ning oleksid info- ja analüüsibaasiks erinevate tasandite otsustajatele ja teadlastele. Selle suuna positiivseks väljundiks on kompetentsi kasv avalikus sektoris, dubleerivate uuringute vähenemine ühe ministeeriumi haldusalas, olemasoleva sektorile vajaliku tsentraalne koondamine.

Selle süsteemi nõrkuseks on kõrgetasemelise kvalifitseeritud kaadri leidmine ja motiveerimine, arvestades avaliku sektori palgaastmestikku, ning küsitav kvaliteedikontroll. Riigi enda analüüsikeskuste nõrkuseks on võimalus, et sisuliselt sama analüüsi tehakse mitme riigiasutuse analüüsiüksuses. Väga tõenäoline on ka olukord, kus analüüsikeskus isoleerib ennast avalikkuse ning organisatsiooniväliste spetsialistide kriitikast.

Senised kogemused

Detsentraliseerimine, s.t ministeeriumisse eraldiseisva analüüsi- ja arendusosakonna loomine, tundub esmapilgul lihtsaim. Seda võib teha kas olemasolevat statistika- ja analüüsiosakonda laiendades ja tugevdades või uute asjatundjatega täiesti iseseisvat struktuuriüksust luues. Mõlemat varianti on rakendatud eri aegadel näiteks sotsiaalministeeriumis. Ühel või teisel põhjusel pole see aga viinud soovitud tulemuseni. Probleemid on tekkinud ebakonkreetsest osakonna ülesande püstitusest, alluvusest ja rahastamisest. On toetatud arvamust, et analüüsiosakond peab tegelema esmase andmetöötlusega ning varustama põhiosakondi kindla teabega. Probleemiks on osutunud andmete olemasolu ja kvaliteet. Harvad pole juhtumid, kus töid planeeritakse kaks aastat vananenud arvudega, sest ametlik statistika ei käi ühte sammu kalendriaastaga.

Kõige suurem probleem iseseisvate osakondade loomisel on avaliku sektori piiratud vahendite juures parima sobiliku kaadri leidmine. Kogu analüüsivajaduse hindamine eeldab sektori väga head tundmist. Peale selle nõuab selline töö sektoritevaheliste mõjude ja kokkupuutepunktide tajumist, millele lisanduvad elementaarsed teadmised statistilisest töötlustest ja arusaamine samalaadsete protsesside toimimisest maailmas. Arusaadavalt otsivad selliseid spetsialiste ka põhiosakonnad ning neid otsib väikeriigi piiratud kompetentsi tõttu kogu Eesti. Arvestades siiski suurenevat vajadust hinnata seadustest tulenevat mõjude analüüsi ning tugevdada haldussuutlikkust, on tarvis läbi mõelda, mida saab teha oma jõududega ning mida on otstarbekam tellida väljast.

Riigi oskus defineerida uuringu vajadust

Sisemiste vahendite piiratuse tingimustes tuleb õigete ja kvaliteetsete otsuste tegemiseks avalikus sektoris kasutada teadus- ja arendustööga tegelevate organisatsioonide kompetentsi. Analüüsid ja uuringud saavad otsuste tegemise protsessis kasulikud olla

üksnes siis, kui riik on enne tellimist osanud püstitada õiged uurimisküsimused. Sama vajalik on teadmine, kuidas soovitakse kasutada ja rakendada avaliku sektori töös uuringu tulemusi.

Uuringu vajadus tuleb defineerida ka küllaldase ajavaruga. Kvaliteetne uuring nõuab aega, uusi ja täpseid andmeid, süvenemist ja analüüsimist, uusi hüpoteese ja nende testimist, häid analüütikuid ning piisavalt raha. Arvestades olukorda, kus seaduseelnõud on muutunud keerulisemaks ja rakendused komplekssemaks, pole kõike võimalik 110 protsenti ette plaanida. Korralikud ja kvaliteetsed analüüsid ei ole teostatavad viie päevaga. Üsna tavapärased on ministriumides olnud ka juhtumid, kus teada on probleem ja ülesande püstitus, kuid tegelikkuses pole kelleltki analüüsi tellida.

Väljatöötatav süsteem peab olema paindlik nii töö tellijale kui ka teostajale. Praegu ei toeta aga paindlikku reageerimist näiteks kehtiv riigihanke seadus. Kujutage ette olukorda, kus seaduseelnõu väljatöötamise käigus ilmneb vajadus täiendavate uuringute järele. Olemas on ülesande püstitus, tegijad ja vahendid, kuid tuleb korraldada riigihange (tegemist on olukorraga, kus tellimuse summa teadaolevalt ületab 100 000 krooni). Tulemuseks kandideerivad ühed ja samad asutused, eelnõu väljatöötamine venib, produtseeritakse hulgaliselt pabereid ning inimesed kulutavad oma tööaega tehniliste protseduurireeglite täitmisele.

Koordineerimise vajadus

Omaette probleem on tööde tellimine ja koordineerimine nende uuringute puhul, mis väljuvad ühe konkreetse haldusala piiridest. Näiteks on PRAXIS oma töödes uurinud eri sektorite toimimise koosmõjusid ja rakendusefekte. Analüüsimise ja hindamise trende nii meile sarnastes üleminekuriikides kui ka arenenud riikides, püüame võimalikult laialt välja joonistada poliitika valikute võimalusi ja tagajärgi. Igas töös anname soovitusi, kuidas olukorda lahendada. Praktikast tähendab see, et nii mõnedki tööd väljuvad teinekord ühe ministri haldusalast ning peaksid leidma suunatumat tellimist ja kasutamist hoopis peaministri või Riigikogu tasandil. Kuigi praegu on huvi selliste uuringute järele tagasihoidlik, peaks vajadus nende järele suurenema. Tegemist on teatud mõttes strateegilise infoga, mis annab võimaluse hinnata riigi funktsioneerimist, lahendada tervikprobleeme ning aidata kaasa juhtimisele. Seega jõuame tagasi tsentraliseeritud lähenemise juurde, kus riigiasutuste uuringute tellimine nõuab koordineerimist ühest üksusest.

Teadus- ja uurimisasutuste väljakutsed

Samaväärselt ministri probleemidega oleks aus hinnata ka uurimisinstituutide vajadusi ning võimalusi. Väikeriigi piiratud vahendite tingimustes tuleb senisest enam investeerida olemasolevasse inimkapitali. Investeeringud eeldavad aga teatud stabiilsust nii rahastamise kui ka tuleviku suhtes.

Kõik eraõiguslikud uurimisinstituudid peavad praegu arvestama olukorraga, kus teadus on riigis alafinantseeritud ning rahataotlusvõimalused rahvusvahelistest organisatsioonidest

ahenevad pidevalt seoses Euroopa Liiduga liitumisega. Samal ajal avanevad meile Euroopa Liidu mitmesugused fondid. Uurimisasutustel on võimalus osaleda Euroopa Liidu raamprogrammides. Kuigi Euroopa Liidu 6. raamprogrammi projekte ei ole veel välja kuulutatud, on kuluaarides käimas tõsised arutelud, mis viitavad rakendusuringute vähesele toetusele baasuuringutega võrreldes. Osalemine Euroopa Liidu programmides ning Euroopa Liidu koostöövõrgustikes annab meile võrdlusmaterjali teiste riikidega ning kogemuse töötada koos Euroopa tugevamate uurimisinstituutidega. Tekkiv lisaväärtus kasvatab eraõiguslike uurimisinstituutide teaduspotsentsiaali ja võimaldab teha avalikule sektorile parema kvaliteediga uuringuid.

Uude süsteemi sisseelamine ning enda kõrvutamine Euroopa teaduse gigantidega on väljakutse. Senisest rohkem tuleks kasutada ka kogemust ja koostöövõimalusi, mis on tekkinud Kesk- ja Ida-Euroopa regioonis. See annab meile unikaalse võimaluse olla omamoodi sillaks äsja liitunud riikide ja liitumist ettevalmistavate riikide vahel. Praktikas tähendab see suuremaid koostööprojekte, võimaluste loomist järeltulevatele teadlaste põlvkondadele ning rohkem raha teadusele. Kõik see vajaks aga sihipärast ja teadlikku riigi toetust, näitena saab kasutada artikli alguses toodud Soome, Hollandi ja Iiri süsteeme.

Riigi heaolu suurendamise nimel

MSI uuringu põhjal on kõige lihtsam ja kiirem uuringute segast olukorda leevendav vahend uuringuliikide defineerimine. Seadusemuudatus, mis sõnastab uuringuliigid, peab välistama olukorra, kus uuringuks eraldatud raha ei kasutata eesmärgipäraselt.

Praegune olukord, kus ministriumid kavandavad järjest rohkem vahendeid teadus- ja arendustegevuse tellimiseks, näitab positiivset arengut. Veel viis aastast tagasi tundus uuringute plaanimine ja tellimine riigi tehtavate otsuste kvaliteedi tõstmiseks liigne luksus. Loodetavasti annab MSI tehtud uuring mõtteainet mitte ainult teadlastele ja riigiametnikele, vaid on ka hea lähtematerjal, et välja töötada seisukohad parima teadmise koondamiseks ning kasutamiseks riigi heaolu suurendamisel.