

Riigivalitsemine ja sotsiaalteadused

Dr Dagmar Kutsar (RiTo 3), Tartu Ülikooli sotsioloogiaosakonna dotsent

Dr Raivo Vetik (RiTo 3), Rahvusvaheliste Sotsiaaluuringute Instituudi direktor

Prof Mati Heidmets (RiTo 3), Tallinna Pedagoogikaülikooli rektor

1. Probleemiasetus

Ühiskonna uurijad ja selle valitsejad on alati mõtteid vahetanud. Juba Vana-Kreekas pakkusid filosoofid käsitlusi, kuidas peaks ühiskonnaelu olema korraldatud ning kuidas riiki juhtida. Alates Platonist ja lõpetades Marxiga on mõtlejate ideid erineva edukusega püütud ellu rakendada. Tõsiseks muutus probleem avaliku sektori kiire kasvuga läänemaailmas 1960. aastatel, kui valitsused hakkasid hariduses, linnaarengus, tervishoius jm ellu viima suuri heaoluühiskonna programme (nt programmid "War on Poverty" ja "Great Society" USA-s). Tekkis tõsine vajadus sotsiaalteaduslike uuringute järele, mis analüüsiks nii programmide juurutamise võimalusi kui ka nende efektiivsust. 1960.–1970. aastatel alanud uuringud näitasid, et seadusandja formuleeritud eesmärgid jäävad sageli ellu viimata. Nt leiti, et vaatamata vaesuse kõrvaldamise suurtele abiprogrammidele vaeste hulk USA linnades ei vähenenud, vaid suurenes. Pressmani ja Wildavsky klassikaline uurimus 1973. aastast kannab pealkirja "Juurutamine: Uurimus sellest, miks Washingtoni suured lootused Oaklandis purunevad ehk ime, et riiklikud programmid üldse töötavad". Muu hulgas selgus, et poliitika kujundajatel pole sageli aimu, kuidas hinnata või mõõta ühe või teise programmi tulemusi.

Arenenud industriaalriikides on muutunud sotsiaalteadlaste kaasamine riigivalitsemisse iseenesestmõistetavaks, sellega on seotud nii uurimisinstituudid, ülikoolid kui ka erafirmad. Demokraatlikus maailmas juurdunud arusaamade kohaselt loob just sotsiaalteaduslik mõttekultuur peegli ja orientiirid ühiskonna arengule, sh ka riigi poliitilistele otsustele. See on valdkond, kust on pärit enamik poliitika- ja juhtimisalasest terminoloogiast. Just sotsiaalsest analüüsist jõudsid sajandilõpu poliitilisse leksikasse sellised mõisted nagu tsiviilühiskond ja kolmas sektor, võrdsed võimalused ja säästlik areng. Sotsiaalteaduslikud paradigmad kujundavad uusi poliitikaid ja lähtekohti sotsiaalsetele innovatsioonidele. Siirdeühiskonna puhul võib väita, et ilma arenenud sotsiaalteadusliku refleksioonita pole riigi poliitilised otsustused iseseisvad, alternatiiv on ideede, hinnangute ja väärtuste valikuta import, mis paratamatult viib ühiskonna sõltuvusse juhuslikest välismõjudest. Eesti-suguse nappide võimalustega väikeriigi puhul on oluline, et mida küpsemaks saavad riik ja ühiskond, seda rohkem peavad lihtsad ja valikuta otsused asenduma poliitika teaduslikult põhjendatud kujundamisega. Viimaste aastate buum kõikvõimalike arengustrateegiate, stsenaariumide ja visioonide loomisel viitab, et me olemegi liikumas "iseennast refleksiivselt konstrueeriva" ühiskonnamudeli suunas.

Missugune on Eesti sotsiaalteaduse organisatsiooniline ja inimpotentsiaal nende ülesannete täitmiseks? Vastavalt Eesti Teadusfondi kasutatavale klassifikatsioonile kuuluvad

sotsiaalteaduste alla järgmised teadusharud: majandusteadus, õigusteadus, sotsioloogia, demograafia, pedagoogika, psühholoogia, politoloogia, inim-, sotsiaal- ja majandusgeograafia, sotsiaalanthropoloogia ja etnoloogia ning semiootika. Eestis arendatakse sotsiaalteadusi eelkõige kolmes ülikoolis: Tartu Ülikoolis (sotsiaalteaduskond, majandusteaduskond, õigusteaduskond, Euroopa kolledž, Eesti Kognitiivsete Sotsiaalteaduste Keskus), Tallinna Pedagoogikaülikoolis (sotsiaalteaduskond, Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut, Eesti Demograafia Instituut) ja Tallinna Tehnikaülikoolis (majandusteaduskond, Eesti Majanduse Instituut, humanitaarteaduskond). Lisaks väiksemad õppe- või uurimisasutused (Tuleviku-uuringute Instituut, Linnauuringute Instituut, Avatud Ühiskonna Instituut jt), samuti üksikud eraõiguslikul alusel toimivad uurimisrühmad. Kokku on Eesti sotsiaalteaduste eri valdkondades aktiivseid tegutsejaid ligikaudu 250–300 inimest.

2. Sotsiaalteaduste roll otsustusprotsessis

Sotsiaalteadlase ja otsustaja huvid puutuvad kokku erineval viisil ja eesmärkidel. See võib olla sotsiaalteadlaste grupilt tellitud riikliku programmi juurde kuuluv uurimus, selget kohalikku väljundit kandev osa uurija rahvusvahelisest projektist, teadlase omal initsiatiivil algatatud uurimus või ka uurija juhendatud bakalaureuse-, magistri- või doktorikraadi taotleval üliõpilastöö. Sellisel "kokkusaamisel" on aga kindel eeltingimus – osapooltevaheline latus suhtlus ning teineteisemõistmine. Osapooltevahelist kommunikatsiooni rõhutab Euroopa Teadusareaali ideoloogia (Communication from... 2000). Niisugust lähenemist toetab ka Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia (Teadmistepõhine Eesti 2000).

Laias laastus võib sotsiaalteaduslike uuringute rolli poliitiliste otsuste kujundamisel jagada viide klassi.

A. Foonikirjeldus

Need on uuringud, mille tulemused loovad pildi foonist, kus otsustusprotsess toimub. Tüüpilised fooniloojad on nt avaliku arvamuse küsitluste tulemused. Üldjuhul ei mõjuta need otseselt otsuse langetamist, samas on kaudne mõju juhtimistegevusele kindlasti olemas. Teades eri elanikkonnagruppide hoiakuid ja eelistusi, on eri otsuseid võimalik paremini ajastada, korraldada selgitustööd jms. Tavaliselt on sedalaadi foon esitatud lihtsa protsentjaotusena laiema kõlapinnaga küsimusele. Kuna fooniesitusega ei kaasne tavaliselt sügavat analüüsi, siis on see nii mõnigi kord andnud alust väärinterpretatsioonideks. On ju avalik arvamus konstrukt, mille sisu on suhteliselt kerge muuta. Foonikirjeldusena toimib ka riigis kogutav statistiline andmestik, samuti teiste riikide kogemuse analüüs eri eluvaldkondade kohta. Eestis täidavad fooniloomise osa eelkõige küsitlusfirmad, nagu Saar Poll, EMOR, Turu-uuringute AS jt.

B. Võrdlusandmed

Sotsiaalne informatsioon (ükskõik kas avaliku arvamuse, statistika, uuringutulemuste vm kujul) muutub oluliselt kõnekamaks, kui see on esitatud võrdlusena – kas riigisiselt (linna- ja maainimesed, eestlased ja muulased jne) või siis riikidevaheliselt. Võrdlus loob tausta

hinnangute kujundamiseks ning poliitikate väljatöötamiseks. Riikide järjestamine kokkulepitud näitajate alusel on tugev argument riigisisises plaanis ja suunis ka rahvusvaheliste suhete korraldamisel. Eesti puhul võib näitena tuua viimase kuue aasta jooksul ÜRO Arenguprogrammi ja TPÜ Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi välja antud "Eesti inimarengu aruanded". 2000. aasta aruanne ei olnud suunatud mitte lihtsalt inimarengule, vaid Eesti võrdlemisele laiemas plaanis, pidades sealjuures silmas Euroopa Liidu laienemist ning sellega seonduvaid võimalikke võite ja kaotusi. Niisuguse eesmärgipüstitusega uurimused on poliitika kujundamisel otseselt kasutatavad, kuivõrd osutavad nii võimalikele raskustele kui ka lahendustele ühiskonna ja riigi seisukohast tähtsates valdkondades.

C. Strateegia või poliitilise programmi kujundamine

Uuring, mille on initsieerinud kindlast küsimusest huvitatud riigiorgan, kes tellib uurijailt olukorra analüüsi ning sellel põhinevad ettepanekud poliitiliseks sekkumiseks. Eestis on selles valdkonnas hea näide riikliku integratsiooniprogrammi väljatöötamine, mis algas 1996. aastal Haridusministeeriumi tellitud uurimisprojektist ning jõudis aastal 2000 välja laiaulatusliku riikliku programmi. Pole saladus, et algselt olid teadlaste ettepanekud mitmetele poliitikutele üsna vastuvõetamatud, siiski kujunes ühistöö käigus vägagi edukalt käivitunud ning ka väljaspool Eestit tunnustust leidnud riiklik integratsiooniprogramm.

D. Tagasiside

Poliitilise otsuse või programmi realiseerimise järel on väga oluline teada selle mõju. Ka selles osas on sotsiaalteadlastel keskne roll. Riikliku programmi hindamisel analüüsib uurija selle ratsionaalsust, funktsionaalsust ja efektiivsust. Seda tüüpi ülesandepüstituse korral on sisuline kokkupuutepind sotsiaalteadusliku uurimuse ja riigijuhtimise vahel märkimisväärne, kuna just siin kohtuvad teadlasele omane soov saada rohkem teada ning otsustaja missioon ühiskonda funktsionaalsemaks muuta. Kokkupuutepinna organisatsiooniline vorm sõltub paljus olemasolevatest võimalustest. Suurriikides, kus analüütilist ressursi on piisavalt, on tavaline, kui ministeeriumide või ametkondade juurde on moodustatud spetsialiseeritud uurimisinstituudid. Eesti kui väikeriigi piiratud võimaluste juures, kus teadlasi ei jätku isegi akadeemilistesse uurimisasutustesse, on ainus mõistlik alternatiiv ülikoolide ja uurimisinstituutide teadlaste kaasamine poliitikaprogrammide hindamisse.

E. Tulevikustsenaariumid

Uuringud, mille käigus luuakse võimalike arenguteede loend koos juhtimisotsuste kirjeldusega, mis aitaksid neid ellu viia. Otsustajal on võimalik siit leida informatsiooni nähtuste põhjuslikkuse kohta, saada teavet erinevatest mudelitest, mis omakorda võivad saada poliitiliste valikute aluseks. Eestis võib selle valdkonna näitena tuua Tuleviku-uuringute Instituudi koordineeritud tulevikustsenaariumide "Eesti 2010" väljatöötamise.

3. Probleemid ja lahendused

Eesti sotsiaalteadus on suhteliselt noor. Taasiseseisvumise järel toimus kiire ümberorienteerumine nõukogudeaegselt paradigmalt rahvusvahelisel teadusvahetusel ja konkurentsil baseeruvale lähenemisele. Erinevalt loodusteadustest oli sotsiaalteaduste nõukogudeaegne äralõigatus maailmateadusest palju sügavam, mitmete teaduste (sotsioloogia, politoloogia, sotsiaalanthropoloogia) õpetamine puudus ülikoolide õppekavadest täielikult. Seetõttu polnud paradigmat vahetus mitte ainult organisatsiooniline, vaid puudutas kogu teadusliku mõtte arengu aluseid. Selle tulemusena oleme täna veel kaugel olukorrast, kus saaksime rääkida Lääne mallidele vastavast sotsiaalteadlaste ja otsustajate koostööst. Alles väljakujunemisjärgus on adekvaatsed teadusuuringute rahastamise skeemid ning uuenemas teadlase ja otsustajate vahelise koostöö mudelid.

Teadusrahast projekti rahastamiseks on otsustamise põhikriteerium uurija rahvusvaheline läbilöögivõime. Samas on uurija ja otsustaja vahelise koostöö arenemiseks esmatähtis uurija huvi ja otsustaja vajaduste ühtelangemine. See eeldab püstitatavate probleemide praktilisust ning kohalikku aktuaalsust, samal ajal ei pruugi selline lähenemine alati vastata teadusmaailmas käibivatele kriteeriumidele. Siirdeühiskonna tingimustes võib ühiskonnaelu akuutsete probleemide uurimine tunduda sageli kohaliku tähtsusega ettevõtmisena. Teadlast ohustab nii esimesel kui teisel juhul nn temaatiline irrelevantsus: see, mis lähtub kohalikest vajadustest, ei pruugi huvitada rahvusvahelist teadusüldsust ning näidata teadlase taset; see aga, mida peetakse oluliseks teadusmaailma sees, ei pruugi olla rakendatav kohalikes huvides.

Otsustaja ootustele vastamiseks tuleb sotsiaalteadlasel teha märkimisväärset lisatööd, s.t tõlkida sotsiaalelu probleemid mõõdetavatesse vormelitesse ning hiljem saadud tulemused tagasi viia otsustajatele sobivasse keelde – muuta uuringutulemused poliitikule arusaadavaks ja rakendatavaks. Siin võib uurija kommunikatsioonis otsustajaga põrgata nn väärtuselisele irrelevantsusel, mille puhul otsustaja eelistused erinevad uurija kompetentsusaladest. Uurijale tehakse ettepanek tegelda asjadega, milles tal kompetentsust napib, samal ajal kui tema võimupädevuse kuuluvatel aladel puudub otsustajate huvi teadlase veendumusest lähtuvate uurimuste vajalikkuse osas. Selgelt ohtlik on tendents, kui uurimuste tellimisel lähtutakse ainult otsustajate poolsetest eelistustest, jättes uurija tunnetatud uurijakompetentsust nõudvad probleemid vajaliku tähelepanuta.

Eeldades, et sotsiaalteadlase ja otsustaja vaheline kommunikatsioon on efektiivne, tõlkeprotsessid edukad ning tulemused rakendatavad, saab uurija jääda siiski üksnes nõuandja rolli, pakkudes välja olukorra kirjelduse ning näidates ära võimalikud arenguteed/lahendused koos kaasnevate riskide ja olemasolevate võimaluste analüüsiga. Samas on elu näidanud, et uurija töö võib muutuda tulutuks, kui poliitilised kokkulepped eeldavad teistsugust lähenemist või kui keeruliste sotsiaalprobleemide aruteludel ei osale poliitikud ega tegelikud otsustajad. Teadagi pole otsusekujundus ainult ratsionaalne, vaid sageli esmajoones poliitiline tegevus. Mõnikord poliitikud lihtsalt ei taha ebamugavaid asju teada. Kui valitsus viib mingit programmi ellu poliitilistel põhjustel, on ebatõenäoline, et teadlaste soovitude põhjal juba käivitunud poliitikat muudetakse. Poliitiku vaatevinklist võib

komistuskiviks saada seesama tõlkimise probleem. Iga uuringutulemuste esitus (struktuur, probleemide käsitlemise aspektid, sügavus jne) jääb eelkõige uurija loominguks ning ei pruugi anda vastuseid kõikidele otsustaja peas küpsevatele küsimustele. Ja paraku on tõsise teaduse kaasamine seotud suurte kulutustega – vaja on aega, raha, kvalifitseeritud inimesi, kes on nõus osalema. Kaugemas tulevikus tasub see end kindlasti ära, kuid taktikalistel kaalutlustel võib jääda kõrvale.

Tulles tagasi eespool toodud jaotuse juurde, võib väita, et Eestis toimivad riigivalitsemisel tehtavate otsuste kujundamisel praegu mingil määral kõik viis sotsiaalteaduste rolli. Samas on selgesti näha, et huvi ja vahendid on suunatud eelkõige foonile ja võrdlemisele, tõsisemaid pingutusi nõudev tagasisideme, strateegiate ja stsenaariumide kujundamine on suhteliselt episoodiline ja vähem nõutud. Keskne probleem on siin tellija ja tellijapoolse huvi episoodilisus. Põhiosa sotsiaalteaduslikest uuringutest viiakse Eestis läbi uurijate endi pakutavate ideede ja projektide alusel. Sellele peaksid aga kindlasti lisanduma ka sihtsuunitlusega tellimustööd riigi poliitikat kujundavatelt institutsioonidelt. Seda eelkõige riikliku tähtsusega küsimustes, mille täitmiseks ei piisa ühe uurimisgrupi jõust ja initsiatiivist. Lähiajal võiks selliseks saada nt programm tingnimetusega Eesti arengumudelid 21. sajandiks (täitja võiks olla just selleks programmiks loodud ülikoolidevaheline tööühm), aga ka Eesti ühiskonna arengu- ja konkurentsivõime tagamise programm Euroopa Liiduga ühinemise kontekstis, haridusreformi läbiviimise, Eesti õigusruumi arengu jm programmid.

Kasutatud kirjandus

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Making a reality of The European Research Area: Guidelines for EU research activities (2002–2006). Brussels: Commission of the European Communities. 2000.

Eesti inimarengu aruanded, 1995–2000. Tallinn: ÜRO Arenguprogramm.

Eesti 21. sajandil. Arengustrateegiad, visioonid, valikud (1999). Koost A. Oja, toim A. Raukas. Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus.

Elutingimuste uuring Eestis 1999. aastal. Põhiandmed (2000). Vastutav toim Ü. Marksoo. TÜ, Sotsiaalministeerium, Norra Rakenduslike Sotsiaaluuringute Instituut Fafo. Tartu: TÜ Kirjastus.

Human Rights in Estonia (1998). Ed A. Narusk. Tallinn: UNDP.

Integratsioon Eesti ühiskonda (2000). Monitooring 2000. M. Lauristin, R. Vetik (toim), Tallinn.

Lapsed Eestis (2000). Tallinn: ÜRO Arenguprogramm.

Pressmann, J., Wildavsky, A. (1973). Implementation. Berkeley: University of California Press.

Teadmispõhine Eesti (2000). Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia.
Haridusministeerium, Majandusministeerium.

Vaesuse leevendamine Eestis (1999). TÜ, Sotsiaalministeerium, ÜRO Arenguprogramm.
Tartu: TÜ Kirjastus.