

POLIITIKA JÄTKUSUUTLIKKUSE MEHHANISMID. TEOREETILISE RAAMISTIKU RAKENDUS EESTI METSAPOLIITIKA KUJUNDAMISE ANALÜÜSIL

Georg Sootla

Kesksed murrangud poliitika kujundamise teoorias

Ilmselt on kõik valitsejad unistanud sellisest teadmisest ja oskusest, mis võimaldaks neil kõiki oma plaane täielikult ellu viia. Teadus poliitika kujundamise kunstist pole siiski nii vana kui selline soov ja vajadus.* Teoreetilise kooliõpikuteadmisena** tekkis õpetus poliitika kujundamisest alles 1950ndatel aastatel (Nakamura 1989; John, 1998; Parsosns 1995). Praktiline sotsiaalne tellimus avaliku poliitika (*public policy*) analüüsile kujunes aga alles heaoluriigi esimeste tõrgete ilmnemisel USAs 1960ndatel (Radin 2000). Esimestes katsetes sel teel püüti leida optimaalseid poliitika elluviimise mudeleid, kuna just selles lüüsis nähti kõige suuremaid valitsemistõrkeid (Maynz 1993). Need katsed lähtusid sisuliselt selleks ajaks tavateadvuse tasandi teooria staatuse omandanud tunnetusteooria realistlikest ja positivistlikest presumptsioonidest, mille keskseks konstruktsiooniks oli ratsionaalne kõikehõlmav (ja teadev) otsustaja. Lihtsakoeline uurimisstrateegia, mille esindajad ei varjanudki oma väga maist eesmärki aidata poliitikuid, sattus kiiresti kriitika turmtule alla (Palumbo 1987). Sest selle lähenemise peamine eeldus, et poliitika kavand on autoriteetne ja adekvaatne pilt tulevikust, ei kannatanud kriitikat.

Järgnevalt leiti, et poliitika (strateegia) formeerimise protsessi uurimine on parem rakurss, mis võiks lahendada poliitikute ees seisvaid probleeme (Ingraham 1978; Linder, Peters 1987). Selle teoreetilise suundumuse ühes harus – poliitika päevakorra kujunemise uuringutes – tulid teadlased peagi paradoksaalsele järeldusele (Parsons 1995). Poliitiline päevakord tekib mitte seetõttu, et poliitikud ja üldsus märkab või teadvustab mingeid konkreetseid ühiskonnas objektiivselt eksisteerivaid probleeme. Avaliku poliitika probleemid konstrueeritakse, sh poliitika kujundajate endi poolt, enne kui algab poliitiline võitlus selle eest, milliseid küsimusi valitsev eliit lahendada eelistab.

Nüüdseks aga on muutunud triviaalseks tõeks see, et poliitika prioriteedid

* Erinevaid õpetusi poliitilisest domineerimisest ja ellujäämisest on olnud aga palju, millest tuntuim on ilmselt Machiavelli «Valitseja».

** Seda lähenemist nimetataksegi kas *textbook approach*, mis toonitab selle sobivust lihtsustamise eeldava õpetamise käigus, või siis *stage heuristic* – lähenemine, mis viitab sellele, et taoline pilt poliitika kujundamise protsessist võib eksisteerida vaid mõtleja enda peas.

“Poliitika jätkusuutlikuse mehhanismid. Teoreetilise raamistiku rakendus Eesti metsapoliitika kujunadmise analüüsil”

Georg Sootla

kujundatakse mitte tulenevalt nende akuutsusest ühiskonna ja isegi mitte poliitikute endi jaoks, vaid sellest, kas poliitikutel teavad, kuidas neid lahendada ja kas lahendused on piisavalt lihtsad, st lahendus sünnitab probleemi. Süvenenud on ka arusaam, et poliitikakujundamise teaduse ees seisvaid probleeme ei suudeta lahendada ainuüksi toetudes positivistliku ühiskonnanaägemusele (Danziger, 1995, Chin Lin, 1998, Fisher, 1998).

Selle *mainstream*’i kõrval kujuneb 1960ndatel inkrementaalse poliitika kontseptsioon (Lindblom). Selles loobutakse traditsioonilisest ratsionaalse otsustamise paradigmat, mis oli 1970–80ndatel valdavalt ja on siiani praktilis-kommertsliku poliitika analüüsi kõikumatu lähtealus. Ehkki juba ammu on saanud selgeks, et keeruliste valemite järgi arvestatud arvude read äriplaanides või poliitikastrateegiates on suures osas mõeldud sponsorrühmadele, eriti laenavatele pankuritele mulje jätmiseks, mitte aga mingi tõsiseltvõetava ratsionaalse plaani kujundamiseks või saavutatud tulemuste analüüsiks.

Ch. Lindblom arendab poliitikakujundamise teoorias edasi organisatsiooniteoorias, õigemini psühholoogias tekkinud piiratud ratsionaalsuse paradigmat. Viimase autor H. Simon on üks vähesteid sotsiaalteadlasi (mittemajandusteadlasi), kes on saanud Nobeli preemia.

H. Simon tõi sotsiaalteooriasse kaks olulist uuendust, millela oleks tänapäeval võimatu ka poliitika kujundamise mõistmine. Esiteks, organiseeritud tegevuse mõistmiseks on meil vaja uurida mitte niivõrd tegevuste ja inimeste füüsilise organiseerimise viise (ehk organisatsioonistruktuure), vaid otsustusprotsessi ülesehituse viise. Ülekantuna poliitikateooriasse tähendaks see, et valitsemist saab paremini mõista poliitikakujundamise mehhanismide, mitte üksikute institutsioonide, veel enam, üksikute protseduuride normide (ametijuhendite) uurimise kaudu. Teiseks, juba Euroopa klassikaline filosoofia märkas (alates Descartes’ist), et vaatamata meie informeeritusele ei saa meie poolt sõnastatud eesmärgi ja meist sõltumatu tegelikkuse reaalse liikumise sihtide või tulemite vahel eeldada põhjuslikku seost.* Niisiis, otsustamise praktilise protsessi keskmel ei saa olla kindlate lõppeesmärkide seadmine, mida me saavutama peame, sest need on enam või vähem subjektiivsed unelmad. Resultatiivne otsus tehakse mitte positiivse tagasiside kaudu, mida me tahame, vaid negatiivse tagasiside alusel, mille käigus välistatakse lahendused, mis meid sugugi ei rahulda. Seega lahendusi ehk eesmärke peab pakkuma tegelikkus, meie otsustada on see, kas pakutu meid rahuldab (*satisficing*) või mitte. Nii me saame mitte küll teoreetiliselt parima, kuid praktiliselt realiseeritava lahenduse.

Loomulikult toimuvad need diskussioonid ja arengud peamiselt USA-s. Kuid juba 1980ndate aastate alguses tekib algul USA-s (Elmore 1980), seejärel kohe Euroopas (Hjern 1983: 87) nn tagurpidi kaardistamise kontseptsioon. Üldjoontes – lähteparadigma tasandil – püüavad nad poliitika kujundamise loogikat kirjeldada samamoodi, nagu kirjeldas H. Simon oma piiratud ratsionaalsuse mudelis. Tegelikult on nende ettepanek toonasele praktikale liiga radikaalne. Seetõttu lähevad need moodi uuel sajandil (Fiorino 1997; Bogason 2000). Nende põhiline idee

* Siinkohal tuleb meelde Lenini peegeldusteooria, mis isegi sügaval brežnevistlikul ajal tekitas mitte üksnes muigeid, vaid sarkastilisi artikleid (Мамардашвили, Швырев, Соловьев).

on huvitav ja ajakohane: resultatiivse poliitika sisu määrab ära mitte niivõrd poliitiku tahe, vaid poliitika adreseatide käitumis- ja motivatsioonimustrite mõistmine, mida poliitika kaudsete vahenditega teisendama peab. Poliitika läbikukkumise peamiseks põhjuseks pole mitte reaametnike ja inimeste vastupanu poliitikale, nagu traditsioonilise lähenemisviisi esindajad arvavad ja läbikukkumisi õigustavad. Uuest vaatenurgast võib läbikukkumist interpreteerida kui tegelike vajaduste ja võimaluste ignoreerimist poliitika formuleerijate poolt.

Rööbiti areneb 1980ndatel Euroopas tõsiseltvõetav Saksa-Madalmaade teadlaste uurimisringkond (võtmenimed R. Mainz, F. Sfarpf, K. Hanf, W. Kickert, J. Kooiman jt), kes ilma suure kärata, kuid väga järjekindlalt, kujundavad nüüdisaegse valitsemise (*governance*) kontseptsiooni. Selle ringkonna eripäraks oli valitsemise ja poliitikakujundamise protsesside mõtestamine süsteemiteooria uueneva tõlgenduse prismaläbi. Nendeteadlaste metodoloogilised vaated kujunesid rööbiti ja sõltuvalt Niklas Luhmanni töödega. Luhmann püüdis käsitleda poliitikat ja valitsemist kui reflektiivse iseorganiseeruva ühiskonnasüsteemi autonoomseid allsüsteeme, kui erinevaid ratsionaalsuse tüüpe. Luhmanni peamiseks teeneks oli see, et ta näus süsteemiteoreetilisele vaatenurgale ja reflektiivsuse mõistele (*autopoiesis*) osutus võimalikuks väljuda valitsemisprotsesside dihhotoomilisest käsitlusest*, mis ei võimaldanud neid protsesse näha ja mõtestada valitsemissüsteemi kui terviku sisemise loogika seisukohast. Teiseks oluliseks uuenduseks oli selliste tuntud asjade nagu raha ja seadus (ja meedia) käsitlemine sümboolsete, kuid iseendas piiratud (redutseeritud) kommunikatsiooni (või tegevusvahetuse) meediumitena (Лыман 2001; Brans Rossbach 1997).

Ajal, mil poliitikakujundamise teooria peavool hargnes lugematuteks kontseptsioonideks (Sabatier 1999), mille metodoloogilised alused üha enam aegusid (Dudley *et al.* 2000), kujunes suures osas tänu süsteemiteooria (uuesti) sünnile sotsiaal- ja riigiteadustes nn modernse valitsemise (tegelikult neomodernse valitsemise) (R. Durant) paradigma, milles valitsuse ja inimeste suhteid vaadeldi süsteemsete suhete nurgalt.¹ Küllaltki keerulise ja kohati harjumatu teoreetilise paradigma operatsionaliseerimine ei osutunud siiski nii edukaks, kui lootustandev start seda eeldas. Paljuskki oli see tingitud *modern governance*'i muutumisest moevooluks ja -sõnaks, millesse mahutati kõik, mis valitsemisteoorias uut ja vana toimus. Samamoodi haihtus võrgustikuteooria äärmiselt oluline teoreetilis-metodoloogiline potentsiaal (Kickert 1997), kui võrgustikku hakati tõlgendama kui igasugust organisatsiooni ja otsustusareeni, mis jääb eheda turu ja hierarhia vahele.

Niisiis, põhiküsimuseks poliitika kujundamise mõtestamisel kujunes avaliku poliitika staatuse tõlgendamine. Kas avalik poliitika toodab (poliitilistest) eesmärkidest tulemusi, milles poliitika realiseerib rahva tahet ja kavatsusi. Või on poliitikastrateegia protsess, mille abil püütakse hoomata (peegeldada) ja avada tee mingite süsteemisüsteemide mehhanismide toimele; protsess, milles eri konfiguratsioonide kaudu – poliitika kooslused, võrgustikud, hierarhiad, raudsed kolmnurgad – osapooled (sh ka valitsus) muutuvad meediumideks, mis vahendavad otsustusareenidele protsesse, milles kajastuvad tervikuna isereguleerivas režiimis funktsioneeriva süsteemi eri seisundeid, loogikaid, vajadused.

* Tuntumad neist on poliitikud/ametnikud, poliitika/valitsemine, poliitika kujundamine/elluviimine.

“Poliitika jätkusuutlikkuse mehhanismid. Teoreetilise raamistiku rakendus Eesti metsapoliitika kujunadmise analüüsil”

Georg Sootla

Jätkusuutliku poliitika mehhanismide ja indikaatorid

Süsteemide arengut kajastavaks mõisteks on jätkusuutlikkus. Jätkusuutlikkus on süsteemide võime arendada pidevalt oma suutlikkust reflektiivsuse ja sidususe suurendamise arvel ja eeldusel, et väliste ressursside kaasamise osakaal proportsionaalselt ei suurene, vaid väheneb.

Jätkusuutlik on selline süsteem, mis on võimeline kõik sisendid ja mõjud keskkonnast transformeerima ja rekodeerima nii, et need muutuvad süsteemi taastootmise lisaallikateks, kuna omandavad uue süsteemse kvaliteedi.

Jätkusuutlikkus on samuti muutunud moesõnaks ja teatud poliitikate normatiivseks ideaaliks. Jätkusuutlikkuse mõistet on seni enam kasutatud keskkonnapoliitika analüüsil (Baker *et al.* 1997). See viitab asjaolule, et jätkusuutlikkuse probleemi nähakse seni valdavalt keskkonnasüsteemide dimensioonis (Stell Kefalas 1991) ning vajalik instrumentarium selle mehhanismide mõtestamiseks sotsiaal- ja valitsemissüsteemides on seni lapsekingades (Wissenburg 2000; Hemmati *et al.* 2001). N. Luhmanni teooriast pole seda instrumentariumi eksplitseerida nii lihtne, kuna teooria üldistusaste on väga suur ning see on Luhmanni enda arvates üksnes semantiline väli, milles nüüdisaegne ühiskond saab iseennast peegeldada (tsit. Brans, Rossbach 1997: 419). Jätkusuutlikkuse kriteeriumide ja indikaatorite eksplitseerimisel on tuginetud suurel määral nüüdisaegse valitsemise algupärase koolkonna esindajate ideedele (Kooiman, Mayntz, Kickert) ning reflektiivsete organisatsioonide teoreetilistele käsitlustele (Morgan, Scott).

Oma kontseptsiooni selgitamisel kasutan ma teadlikult terminit ‘jätkusuutlik’. Säästva elik jätkusuutliku arengu mõiste aetakse tihti segamini säästliku (kokkuhoidva, ökonoomse, koonerdava) arenguga. Selle näiteks on ka Eesti metsapoliitika (RT I 1997, 47, 768) ja RMK arengukavad (www.rmke.ee), ent see viga on kõrvaldatud Eesti metsanduse arengukavast (RT I, 2002, 95, 552).

Antud artikli eesmärk on rakendada jätkusuutlikkuse kontseпти poliitikakujundamise analüüsil. Selleks on vaja nüüdisaegse süsteemiteooria põhimõisted rekodeerida nii, et need oleksid kooskõlas valitsemisprotsessi kui alasüsteemi sisemise loogikaga. Jätkusuutlikkuse analüüsi indikaatoreid olen analüüsinud oma varasemas artiklis (Sootla 2002), mistõttu antud artiklis peatuksin nendel vaid põgusalt.

Valitsetavus

See on jätkusuutlikkuse aspekt, mis näitab, mil määral süsteem sisaldab eesmärgipüstituse viisi või mehhanismi, mis suudab tagada poliitikastrateegias valitsemissuutlikkuse ja ühiskonna vajaduste tasakaalu. Kooiman (1993: 43) nimetab seda valitsetavuse (*governability*) mehhanismiks ja kriteeriumiks. See ei eelda ressursi ega efekti vahekorra täpset väljaarvutamist mingi matemaatilise valemi kaudu. Sellise tasakaalu saavutamine eeldab sisendi rekodeerimismehhanismide olemasolu ja/või nende puudumise arvestamist otsuste tegemisel. Need mehhanismid võimaldavad tasakaalustada – nagu ütleksid majandusteadlased – nõudluse ja pakkumise surved, mis tulevad poliitikutelt, ametnikelt, ekspertidelt, sihtrühmadelt. Need osapooled on suutlikkuse/vajaduste süsteemisise refleksiooni meediumid, kusjuures ühed esindavad vajaduste, teised suutlikkuse loogikat ja tähendusi. Jätkusuutlikuks poliitikaks on vajalik kujundada nende koostoimeareenid, mis

tasakaalustaks nende surved, ühildaks nende huvid ja sünteesiks nende arusaamad. Muidugi on sellise tasakaalu tagamiseks tähtis ka teiste meediumide roll – info, avalik arvamus, seadusnormid jt. Kuid poliitikakujundamise tuumikeesmärkide vaatevinklist on nende vahetu roll siiski sekundaarne. Siit tuleneb vajadus kujundada ja aktsepteerida poliitikastrateegia enne seda, kui see strateegia saab õigusliku vormi, st norm kujundatakse pärast strateegiat ja selle alusel. Õiguslikult ühildatu ei pruugi alati olla ühildatud süsteemi osapoolte huvide ja arusaamade vaatevinklist.

Valitsetavus pole üksnes normatiivne eeldus selleks, et valitsus ei võtaks endale liiga ebareaalset ülesannet ega teeks liigseid kulusi isegi siis, kui suutlikkus seda lubaks. Tasakaal peab tagama süsteemi laiendatud taastootmise – reflektiivsuse võime ja sidususe.

Esiteks: liigväike suutlikkus vajadustega võrreldes võib teisendada prioriteete ja kogu strateegia algset mõtet, mistõttu strateegiad võivad hakata iseenda vastu töötama. Eesti jäätmevalitsemise käivitamine on olnud vägagi ilmekas näide. Ressursside nappus sundis keskendumist kõige pakilisemale (jäätmekäitlusele), kuid kõige vähem prioriteetsemale tegevusele jäätmevalitsemise jätkusuutliku lahenduse seisukohast.

Teiseks: nende aspektide tasakaal võimaldab tasakaalustada ka objektiivseid rollikonflikte just nende institutsioonide (toimijate) vahel ja sees, kes poliitikat kujundavad ja ellu viivad. Suutlikkuse/vajaduste tasakaalu ignoreerimine kohaliku omavalitsuse institutsioonikorralduses on tekitanud rollikonfliktide kogumi, mis on hakanud pärssima nii keskvalitsuse kui kohaliku valitsuse ja kogu süsteemi suutlikkust.

Kolmandaks: tekitab tasakaalu suutlikkuse/vajaduste aspektis poliitikas nn võitjate ja kaotajate probleemi. Süsteemiteooria terminoloogias tähendab see, et ühe allsüsteemi areng teise allsüsteemi arvel viib süsteemi kogusuutlikkuse (ja ennekõike suutlikkuse suurendamise hoobade) taandarengule.

Järgepidevus ehk järjekindlus

See on jätkusuutlikkuse aspekt, mis näitab, kui adekvaatne on poliitikastrateegia muutumatus/muutumise vahetult tulenevalt vajadusest kajastada strateegias muutusi süsteemi seisundites ja keskkonnas. Jätkusuutlikkus tähendab poliitikate piisavat kaitset juhuslike muutuste eest poliitilises jõujoontes või pisiapardustes tingitud peataoleku eest. Samas peab olema võimalik strateegiat pidevalt revideerida ja teisendada tulenevalt kiiresti muutuvatest asjaoludest. Jätkusuutlik on poliitika, millesse on kodeeritud vajalikud muutused tulenevalt muutuste keskkonnas ja poliitika vaateesmärkide saavutamiseks.

Normatiivsest vaatevinklist võib muutuste vajalikkuse põhjuseks olla vähene info ja ebaprofessionaalsus selle kujundamisel. *Policy* võib olla lihtsalt ebaadekvaatne algusest peale ja seda pole kauem mõtet ellu viia. Isegi vägagi halbade poliitikate puhul on nende peatamine väga suur probleem. Süsteemi reflektiivsuse aspektist on oluline see, kui tasakaalustatud on opositsioon ja koalitsioon, konservatiivsus ja innovatiivsus ning nende kandjad osapooled ja sihtrühmad. See võimaldaks vältida põhimõttelisi suunamuutusi strateegiates pärast taktikalisi muutusi võimuvahetustel. Kvalitatiivsed muutused strateegiates toimuvad poliitika generatsioonide vaheldumisega. (De Vries, Sootla, Kasemets 2000). Poliitika

“Poliitika jätkusuutlikkuse mehhanismid. Teoreetilise raamistiku rakendus Eesti metsapoliitika kujunadmise analüüsil”

Georg Sootla

generatsioonid ehk põlvkonnad on süsteemiarenduse väärtuste nagu ökonoomia, konfliktide tasandamise, professionaalsus tagamise, uute institutsioonide loomise, tsükliline vaheldumine. Selline on põlvkondade vaheldumise funktsionalistlik käsitlus. Ch. Hood (2000a) püüab seda tõlgendada kui poliitika doktriinide ehk tähenduste süsteemide vaheldumist, mille käigus vanad paradigmad taasavastatakse enam modernses vormis. See võimaldab seda tsüklilist protsessi käsitleda interpretivistlikust vaatevinklist.

Järjepidevuse aspektis ilmneb uuel kujul vana hea nn elluviimise resultatiivsuse või läbikukkumise probleem. Milline on sihipärase muutuste genereerimise võime reflektiivse – iseenast taastootva ja peegeldava – süsteemi raames? Erinevate poliitikate võimet kutsuda esile süsteemiseid muutusi või neid sihipäraselt teostada on kirjeldanud Th. Lowi (1972, 1990), kes aastate jooksul arendas välja palju poleemikat tekitanud (Spitzer 1987; Kellow 1988) teoreetilise raamistiku. Antud raamistik pöörab pea peale vahetu taju alusel kujunenud ettekujutustele poliitika ja selle elluviimise efektiivsusest. Distributiivne poliitika – mingi subjekti või objekti vahetu mõjustamise poliitika – on pikas perspektiivis negatiivse tulemi mäng süsteemi arengu seisukohast, ehkki seda tehakse tavapäraselt suure kära ja tseremooniaga. Seevastu institutsioonipoliitika on suunatud mitte otse probleemidele ja subjektidele, vaid püüab esile kutsuda muutusi süsteemi süvastruktuurides ja -mehhanismides. Selle tihti väga varjatud poliitika resultatiivsus tuleneb sellest, et püütakse käivitada positiivse tulemiga (kõikide osapoolte jaoks) kooperatiivset mängu. See mäng on pikk ja tasakaalukas. Distributiivne poliitika kujuneb poliitikute, ametnike, sihtrühmade suhete dihhotoomiliste konfiguratsioonide raames, mis kohati võib üle kasvada petumänguks (Hood 2000b). Institutsioonipoliitika aga toimub pigem nende osapoolte diskursuse ja nende rollide kokkukulamise kaudu. Seetõttu ei pidanudki Luhmann võimalikuks süsteemide võimudimensiooni loogikat kirjeldada distributiivse võimu – kontrolli ja allutamise – mõistest lähtudes (Mann 1987; Luhmann, 1983, 2001).

Niisiis, mida suuremale järjepidevusele pretendeerib poliitika, seda enam peavad olema tasakaalus poliitilise ja administratiivse koordineerimise hoovad. Seda on demonstreeritud Ida ja Kesk-Euroopa näitel (Goetz 2000; Dimitrov, Brusi 2000). Nii paradoksaalne kui see ka ei tundu, vastastikku tasakaalustavate vetopunktide – näiteks rahandusministeeriumi, omavalitsuste, kodanikuorganisatsioonide jms – või institutsioonide rohkus poliitika kujundamisel suurendab selle elluviimise tulemuslikkust. Seega, kiired ülalt alla otsused teerullipoliitika stiilis on tavaolukordades reeglina kõige vähemefektiivsemad.

Legitiimsus

See on jätkusuutlikkuse aspekt, mis näitab poliitika osapoolte võimet adekvaatselt seda interpreteerida. Eri osapoolte osalus (Sharpe 1990) või lülitatus (Van Twist 1991) võimaldab mitte üksnes kokku sobitada nende huve ja hoiakuid (s.o võimaldab neid koordineerida), vaid ühildada arusaamu ja tõlgendusviise, mis eri subkultuuride ja allsüsteemide esindajatel võib olla vägagi erinev ühe ja sama asja puhul.

Luhmanni ja teiste institutsiooniteoreetikute teene on see, et nad püüdsid legitiimsuse ja normide ning normatiivsuse mõistet vabastada nende aksioloogilisest sisust. Neoinstitutsionalism on juurutanud mõisted asjakohasus (*appropriateness*) (March, Olsen 1989) ja iseendastmõistetavus (*taken for granted*) (Scott 1995) tähistamiseks mehhanisme, kuidas indiviid aktsepteerib institutsionaalseid norme

ja orienteerub nende alusel. Normid ja tähendused on süsteemide keerukuse vahendamise või redutseerimise viisid, mis võimaldab kvalitatiivselt erinevate toimijate/meediumide vahel leida universaalseid kokkupuutepunkte – käitumismalle, arusaamu, tõlgendusviise. Poliitika on jätkusuutlikkus sedavõrd kuivõrd selle eri osapooled mõistavad, mis tegelikult toimub. Institutsioon on nähtus, mis lihtsustab interpreteerimise protsessi.

Kindlasti ei ole jätkusuutlik selline poliitika, mis on sõnastatud esoteerilises terminoloogias ja legaliseeritud seadustes, mida üksnes tippjuristid võivad interpreteerida. Targal ja kõikenägeval valitsejal pole demokraatliku valitsemise paradigmas ruumi. Demokraatlik valitsemine peab olema – nagu rõhutas oma kuulsas käibelauses Sir W. Churchill – lollikindel nii otseses kui ülekantud tähenduses. Jätkusuutlik süsteem peab toimima ka siis, kui toimitakse ebaratsionaalselt. Õigemini, reflektiivsus tunnistab erinevate ratsionaalsuste olemasolu ning probleem seisneb nende ühildamises, ümberkodeerimises.

Legitiimne poliitika taandub lihtsale retseptile: las teevad ise –, st legitiimne on niisugune poliitikastrateegia, mille on maksimaalversioonis defineeritud osapooled ise. Kusjuures osalus tähendab mitte niivõrd ratsionaalselt mõõdetavat panust, kuivõrd subjektiivset veendumust, et minu arvamus ja arusaam on poliitikas kajastunud. Minimaalversioonis võimaldab selline tunne vähemalt eemaldada tõlgenduste teelt eelarvamused, mis takistavad poliitika eesmärgi adekvaatselt mõista. Maksimaalversioonis tekib tunne, mida Pollitt ja Bouckart (2000) nimetavad *policy ownership*, ehk arusaam, et see on minu poliitika ja poliitika minu jaoks. Sellise poliitikakujundamise tahu mõistmisel on olnud asendamatu Elmore/Hjerni tagurpidi kaardistamise kontseptsioon (Elmore 1980; Hjern 1982), mida postmodernse poliitika kontekstis on edendanud P. Bogason (2000).

Eri kultuurides kujuneb legitiimsus erineval viisil just kognitiivses aspektis. Mandri-Euroopa elitaarses kultuuris oli viimase ajani riigi poolt genereeritud norm iseendast legitiimne, sest selle sõnastasid missioonitundelised või professionaalsed ametnikud. Põhjamaade kultuuris on tähtis minu arvamuse märgistamine, põhjendatud mitteaktsepteerimine või parimal juhul aktsepteerimine, mida nimetatakse konsensuspoliitikaks. Anglo-Ameerika kultuuris on seevastu legitiimsuse allikas enamuse väljaselgitamise reeglitest kinnipidamine, mida nimetatakse majoritaarseks poliitikaks. Selle demonstreerimine, kas Eestis domineerivad Põhjamaade või Anglo-Ameerika valitsemiskultuuri tavad, eeldab väga põhjalikku uurimist, mida kohalikud poliitikud oma legitiimsuse testimiseks peaksid kindlasti algatama. Igal juhul on Eesti valitsemise erakordne läbipaistvus andnud signaali esimese trendi toetuseks, kuid erakordselt järjekindel opositsiooni eiramine ja koalitsioonimängud on andnud tunnistust teise trendi toetuseks.

Metsapoliitika juhtum

Eesti metsapoliitika kujundamisele võib kindlasti pühendada keskmist mahtu raamatu (Sootla *et al.* 1998). Selles piiratud mahuga artiklis püüan ma piisavalt lakoonilises vormis esile tuua need aspektid metsapoliitikas kujundamises, mis ühelt poolt kajastavad poliitika jätkusuutlikkust ning võimaldavad konkretiseerida jätkusuutlikkuse indikaatoreid. Teisalt püüan näidata metsapoliitika neid aspekte, mis hiljem tema jätkusuutlikkust oluliselt kärbivad. Ma püüan nii palju kui võimalik mitte peatuda poliitika sisul ja praktilistel tulemitel.

“Poliitika jätkusuutlikkuse mehhanismid. Teoreetilise raamistiku rakendus Eesti metsapoliitika kujunadmise analüüsil”

Georg Sootla

Institutsionaalse inerts ja poliitika ülekandmine koosmõju jätkusuutlikkuse mehhanismide tekkimisele

Triviaalne tõde on see, et jätkusuutlikkus tuleneb ennekõike pikaajalisest arengust. Metsandus on eestlaste kui metsarahva institutsioon, mis on praktiliselt puutumatu läbinud kõik poliitilised režiimid ja moderniseerimise etapid. Selle käigus säilisid baltisaksa administratiiv-majanduslikud baasväärtused, millele kunagi metsandus rajati: süsteemsus, tehniline perfektsus, mets kui ühishüve kehastus jne. Ka nõukogude-vene aeg polnud ses mõttes eriline. Selles ressursse õgivas ekstensiivses käsumajanduse süsteemis tulenes metsanduse ja selle asjatundjate staatus mitte metsa majanduslikust ja kommertstähendusest, vaid selle sektori rollist ennekõike regionaaleliidi rekreatsiooni ja tsentraliseeritud haardest suhteliselt vaba isikliku tarbimise laiendamise võimalustest. Ilusa metsa kognitiivset kujundit on seega Eestis kantud aastakümneid ja isegi -sadu.

Sellise taustaga võis lülitumine üliliberaalsesse majanduskeskkonda – nii nagu see juhtus näiteks linakasvatuses või tõu- ja sordiaretuses – eelnevale institutsionaalsele arengule kriipsu peale tõmmata. Seda aga ei juhtunud, kuna jätkusuutlikkust tagavad mehhanismid toimisid teatud ajapiires edasi piisavalt tugevalt.

Selles etendas kesksel rollil kaks suhteliselt juhuslikku tegurit. Esiteks: Uus metsaseadus võeti vastu 1993, kuid see oli kõigest normatiivne kontekst, mis võimaldas riigimetsandusel ja tärkaval erametsandusel kohanduda uute muutuvate oludega ja luua kõige hädapärasemad õiguslikud raamid. Metsandus oli oma vanas õiguslikus ja majanduslikus kehtas suhteliselt perspektiivitu ja ebaefektiivne. Restitutsioon ei kutsunud esile tagastamist, sest suur osa riigimetsast jäi – nagu Eesti Vabariigis – riigi omandisse. Seetõttu polnud metsanduse kui avaliku institutsiooni areng poliitiliselt tundlik teema kuni 1990ndate lõpuni. Tõsi, poliitikute vähene huvi seletus samuti sellega, Vähi-Siimanni valitsuskoalitsioon viljeles kõige vähem siirdeperioodil moodsat majoritaarset otsustusstiili, s.o ülevalt alla politiseeritud strateegiaid.

Teiseks: poliitika aken (Kingdon) avanes ja kõik võimalikud metsanduse arengu spontaansed suundumused, aktsioonid, huvid ja toimijad koondusid ühte punkti tänu teisele juhuslikule sündmusele. Soome ja Taani, hiljem ka teiste Põhjamaade valitsused ilmutasid huvi ja soovi finantseerida uue metsapoliitika kujundamist. 1995. aasta septembris käivitati nende poolt ja Eesti valitsuse nõusolekul Eesti metsanduse arenguprogramm (EMAP).

Metsapoliitika kujundamise instrumentarium toodi sisse Põhjamaade valitsemiskultuurist, mis erines oluliselt Eestis tol ajal juurdunud majoritaarsest poliitikakujundamise kultuurist. Juba programmi esimesed ettevalmistavad raportid (Puustjärvi 1996) sisaldasid kõiki märksõnu, mis iseloomustavad Põhjamaade konsensuslikku ja kaasavat poliitikat. EMAP liidrite eesmärk oli juba lähteülesandes juurutada kaasav poliitikakujundamise protsess. See pidi olema eelduseks tulevase metsapoliitika edukale ja efektiivsele elluviimisele, kuna metsapoliitikat hakkavad aktsepteerima need, keda see poliitika mõjutab, ning just seetõttu võib see saada nende täieliku toetuse (Puustjärvi, Onemar 1996: 4).

Poliitika ülekandmine (Evans, Davies 1999; Dolowitz, Marsh 2000) õnnestus ka seetõttu, et konservatiivne metsandus polnud veel minetanud ja toetas korporatiivseid

väärtusi (ühishüve, konsensusotsustamist, traditsioonilisust jms), mistõttu Soome-Taani metsanduse korraldus oli piisavalt arusaadav ja aktsepteeritav Eesti metsanduse osapoolte seas (Radelli 2001).

Ilmekaks näiteks oli metsandussektori tunduvalt erinev arengustsenaarium – näiteks valdava osa põllumajanduse ja tööstusega võrreldes – Eesti ühiskonna arengu kriisifaasis 1992–1995. Puidu müügi tsentraliseeritud varumise süsteemi lagunemise järel 1990ndate alguses, omandasid metskonnad suhteliselt suure vabaduse metsa müüa ja selle tulusid kasutada. Seda perioodi hakati kutsuma kuldseks ajastuks. Teistes sektorites olime tunnistajaks õiguslikus vaakumis toimunud riigiomandis olevate organisatsioonide ressursi massilisele ülekandmisele eraomandis olevatesse organisatsioonidesse. Metsanduse korporatiivsed väärtused ja tavad suutsid enam-vähem kindlalt vastu seista avaliku metsaomandi laostamise survetele ja ahvatlustele. Tõsi, metsa müük vaba turu põhimõttel üksikute metskondade poolt oli äärmiselt ebaefektiivne. (Reformide järel suurenes metsa müügi hind üle kahe korra.) Kuid valdav osa kuldsel ajal teenitud tuludest investeeriti tagasi metsandusse, ehkki samuti suhteliselt ebaefektiivselt. Sellele vaatamata ei ihanud enamik metsaülematest ja spetsialistidest seda aega tagasi isegi siis, kui 1997. aastal käivitunud reformid hakkasid nende autonoomiat ja otsustusvõimu ressursside üle vägagi järsult kitsendama.

Niisiis, metsandusel kui majandusliku, ökoloogilise ja sotsiaalse taastootmise süsteemil olid kujunenud kindlad väärtused ja normid, mis suutsid väga turbulentsetes keskkonnas tagada süsteemi taastootmise stabiilsuse. Ehk nagu väljenduks Luhmann, suutis metsandus rekodeerida keskkonnast tulevad surved nii, et need hakkasid teenima metsanduse kui süsteemi taastootmise eesmärke. Metsanduspoliitika missioon oli edendada neid väärtusi nii, et need suudaks tagada uues toimimiskeskkonnas adekvaatsed integratsiooni ja taastootmise mehhanismid. Peamine, viis kuidas uue institutsionaalse raamistiku arendamine toimus, st poliitika kujundamine, pidi samuti kajastama neid väärtusi ehk süsteemset koodi.

Otsustus ja koordineerimisfaasis poliitika kujundamise faasis

Jätkusuutlikku poliitikaprotsessi põhiprobleemiks on poliitikute ja ametnike kui protsessi põhimeediumide domineerimise ja nendevaheliste suhete tasatuse vältimine. Konventsionaalses valitsusadministratsioonis pole see võimalik, kuna ametnikud on allutatud poliitilisele tahtele ja nende rollide dihhotoomia sünnitab halvemal juhul valitseja (poliitiku) ja tema agendi (ametniku) vahel huvide konkurentsi olukordi. Metsapoliitika meediumide arv ja rollid olid tavapärasega võrreldes palju keerukamad. Metsandus kui süsteem tugineb mitte ainult vahetutel tootjatel, vaid metsandussaaduste töötajatel, metsade kui bioloogilise väärtuse eest seisjatel (nn rohelistel), külal, metsade kui rekreatsiooniruumi eri tüüpi kasutajatel jne.

Uue metsapoliitika väljatöötamise impulss tuli väljastpoolt valitsemissüsteemi tuumikut, valitsust, ehkki valitsus ministri näol legitimeeris EMAP ja delegeeris formaalseid pädevusi. Metsapoliitika väljatöötamise koordineerivaks tuumikuks sai pärast suhteliselt pikaajalisi diskussioone (Puustjärvi 1998) Keskkonnaministeeriumi ja metsanduse osapoolte vahel Eesti Metsanduse Arenguprogrammi (EMAP) kui projektiorganisatsiooni juurde loodud Rahvuslik Koordineerimisbüroo (RKB), mis formaalselt töötas Riigi Metsaameti haldusalas. Füüsiliselt paigutus see Metsamajanduse Ökonoomika ja Infokeskuses ning selle äsja ametisse määratud

“Poliitika jätkusuutlikuse mehhanismid. Teoreetilise raamistiku rakendus Eesti metsapoliitika kujundamise analüüsil”

Georg Sootla

peadirektor (A. Onemar) oli ühtlasi osakoormusega määratud programmi rahvuslikuks koordinaatoriks. Sellise otsuse üheks põhjuseks oli ka välisabi rahastamise kord, mida ei saanud teostada riigieelarve kaudu. Poliitikakujundamise koordineerija neutraalsus, mida nõudsid metsanduse osapooled, leidis kõikidele aktsepteeritava lahenduse.

Siiski ei toiminud niisugune ideaalmudel, mida Põhjamaades laialdaselt kasutatakse, Eestis piisavalt efektiivselt. Ehkki Metsaameti ja KKM-i haldusalade asutuste eksperdid osalesid aktiivselt EMAP-i töös, tõlgendas valitsusadministratsioon RKB loomist kui signaali, et nad ei kanna vahetut vastutust selle poliitika väljatöötamise eest, vaid peab ennekõike olema selle tulemuste autoriteetne (loe kõrgemalseisev) hindaja. Valitsuse kui institutsiooni alaesindatus poliitika kujundamise osapoolena kajastus hiljem tema rollide ebaadekvaatses määratlemises metsapoliitika metsanduse institutsionaalse korralduse osas.

EMAP-i poolt loodud metsapoliitika kujundamise institutsionaalne korraldus – poliitika disainini, arutelu ja legitimeerimise areenid – võimaldas saavutada konsensuspoliitikale iseomase ratsionaalsuse ja läbiräägitavuse aspektide vägagi rafineeritud tasakaalu. Protsess oli organiseeritud neljal enam-vähem formaliseeritud ning kahel rohkem *ad hoc* diskursusareenil. Nende areenide ja poliitikakujundamise tasandite ülesanded, osalejad ja rollid on kokkuvõtlikult esitatud tabelis 1.

Poliitika kesksel koordinaatoril oli vägagi soodus positsioon tasakaalude juurutamiseks ja eri areenide ühendamiseks, sest nende koosseis ja ülesanded osaliselt kattusid.

Rahvusliku koordinaatori büroo keskseks ülesandeks oli kogu võrgustiku sh EMAP-i tegevuse ühildamine, selleks vajalike infokanalite ja meediumide kujundamine, tagasisideme vahendamine osapooltelt ja poliitikutelt, programmi ajakava jälgimine ja areenide töö vahetu juhtimine. See esmapilgul mittemidagiütlevalt loetelu võiks hargneda täiesti eraldiseisvaks võrdlevaks uurimuseks bürokraatlikust ja võrgustiku tüüpi poliitikakujundamise mehhanismide erisusest. Siinkohal oleks tähtis rõhutada büroo rolli osapoolte poliitikakujundamise suutlikkuse suurendamises.

Rööbiti osapoolte huvide esindamisega eri areenidel kujunes osalus nende jaoks kohati väga struktureeritud õppimisprotsessiks. Koosolekute päevakorra kujundamine, diskussiooni fokuseerimine, tulemuste fikseerimine ja uute ülesannete püstitamine, erineva kultuuri ja huvidega osalejate foorumi juhtimine ja muud oskused, mida sihipäraselt kujundati, suurendasid pikkamisi ennekõike töörühmade toimimise efektiivsust ja nendes osalemise aktiivsuse teatavat langust, mis oli tingitud arusaamade ühtlustamisest.

Teatud määral pealesunnitud õppiva organisatsiooni elementide juurutamine, eesmärgiga tagada kogu keeruka protsessi juhitavus ja efektiivsus, näitas ilmekalt, kui võrd oluline on ühiste tähenduste, käitumismallide ja isegi subjektiivsete keelte/reaktsioonide vastastikuse tõlgendamisoskuse kujundamine poliitikakujundamise organisatsioonis, mis taotleb ratsionaalseid² otsuseid. Tundub, et sellise neutraalse koordineerimisstruktuuri puudumine on olnud paljude poliitikate suboptimaalsete tulemuste põhjuseks.

Eksperdid ei moodustanud formaalselt iseseisvat areeni. Siiski tuleks nende rolli

käsitleda erilisena ja eraldiseisvana. EMAP integreeris eri asutustest ja sektoritest pärit osakoormusega nõustajaid. Nendest ühede roll oli tehniline ja suunatud pigem metsanduse arengukava arendamisele. Metsapoliitika väljatöötamisega olid seotud ennekõike institutsionaalse arengu ja erametsanduse töörühmadesse palgatud/ kaasatud eksperdid. Ekspertide projektipõhine kaasamine võimaldas oluliselt laiendada selle spetsiifilise sisendi baasi ja mitmekesisust. EMAP seadis kaugemaks eesmärgiks selle läbi kujundada kohalik suutlikkus selliseks arendustegevuseks ka tulevikus (Puustjärvi, Onemar 1996: p4). Niisiis ka siin oli instrumentaalne eesmärk

Areen	Rollid	Osalejad	Sisendi/ meediumi tüüp
Koordinaatori büroo	Reformikeskne koordineerimine, reformi organisatsiooni suutlikkuse suurendamine, toetuse mobiliseerimine	EMAP juhid ja Indufor Ltd. esindaja	Poliitika eestkostmine
EMAP eksperdid.	Kontseptsioonide väljatöötamine. Uuringud ja analüüsid arengukava jaoks	Välised eksperdid, ametnikud	Poliitika sisemise koherentsuse ja välise haakumise tagamine
Töörühmad.	Kontseptsioonide tasakaalustamine, osapoolte õppimine, ekspertarvamuste legitimeerimine	Osapooled ja eksperdid	Poliitika tulemuste koordineerimine
Järelevalve komitee.	Poliitiline tasakaalustamine ja legitimeerimine	Osapoolte esindajad, ministeeriumide ja valitsuse esindajad	Poliitiline koordineerimine
Rahvuslikud ja regionaalsed seminarid, traditsioonilised metsanduse üritused.	Poliitika pühiseisukohtade arutelu/ tutvustamine, legitiimne tagasiside	Metskondade ja metsandusasutuste töötajad, osapoolte rohujuure tasand	Metsanduse avaliku arvamuse areen
Infobülletään	Areen kõige vähem organiseerituile, autentse info meedium.	Metsandussektori osapooled, üksiksikud	Trükimeedia.

Tabel 1. Metsanduspoliitika väljatöötamise institutsionaalne korraldus

seotud laiema suutlikkuse suurendamise eesmärkidega, mis võimaldanuks paremini kajastada metsanduse reaalseid vajadusi järgnevatel arenguetappidel

Ekspertide projektipõhine kaasamine võimaldas oluliselt laiendada selle spetsiifilise sisendi baasi ja mitmekesisust. EMAP seadis kaugemaks eesmärgiks selle läbi kujundada kohalik suutlikkus selliseks arendustegevuseks ka tulevikus (Puustjärvi,

“Poliitika jätkusuutlikkuse mehhanismid. Teoreetilise raamistiku rakendus Eesti metsapoliitika kujunadmise analüüsil”

Georg Sootla

Onemar 1996: p4). Niisiis ka siin oli instrumentaalne eesmärk seotud laiemal suutlikkuse suurendamise eesmärkidega, mis võimaldanuks paremini kajastada metsanduse reaalseid vajadusi järgnevatel arenguetappidel. Kahjuks ei toimunud suutlikkuse ülekandmine metsapoliitika elluviimise faasi piisavalt sujuvalt. Juba EMAP-i faasis olid eksperdid/ametnikud metsaametist ja teistest allasutustest seotud selle projektiorganisatsiooniga kui isikud (lepingute kaudu), mitte kui teatud institutsiooni esindajad. Selline lisaroll ei kajastunud ametnike põhitöö korralduses (oli töö vabal ajal) ega aruandluses (administratsiooni teatud koordineeritud hoiakute esindamine). Loomulikult pehmendasid selle formaalse sisendikanali puudumist intensiivsed mitteformaalsed kommunikatsioonikanalid, ent ei suutnud neid täiel määral asendada. Metsaadministratsioon ei käsitlenud seda *par excellence* kui enda jt valitsemisorganisatsioonide haldusrollide ümberdefineerimise programmi. See võimaldas suhteliselt lihtsasti algatada haldusstruktuuride ümberkorraldamist suvalises suunas, st suutlikkuspoolne meedium ei suutnud piisavalt representeerida tasakaalude kujundamises.

Töörühmade eesmärgiks oli ekspertide väljatöötatud visioonide ja ettepanekute vormimine järjekindlateks ja legitiimseteks seisukohadeks. Töörühmadesse kaasati osapooli alates sidusministeeriumitest ja riigiasutustest kuni erinevate osapoolte liitudeni (ühiksa liitu), nende hulgas eesti Roheliste liikumine ja Eesti Looduskaitse Fond. Nende töörühmade seos EMAP-i kui tehnilise abi programmiga oli pigem formaalne, mistõttu varieerusid nii osapoolte esindajate jaotus töörühmades kui ka töörühmade diskussioonide intensiivsus.

Alguses meenutas töörühmade käekäik tüüpilist ministeeriumidevaheliste töörühmade elutsükli. Tavaliselt sellised töörühmad kui kollektiivsed otsustusareenid hääbusid huvi või aja puudumise tõttu, sest teiste valitsusasutuste esindajad käitlesid neid kui tavapäraseid jututubasid. Lõpuks sõnastasid tuumikministeeriumi ametnikud ise ettepanekud poliitika osas. Kokkupuutel poliitilise tasandiga vaadatakse sellised ettepanekud reeglina olulisel määral ümber, sest administratiivsete ja poliitiliste otsustustasandite vaheline nõrk seos tingib ühelt poolt osapoolte madala huvi vähese resultatiivsusega otsustusareeni suhtes ning teiselt poolt selge ülesandepüstitusega töö tulemuste olulise revideerimise kõrgema tasandi poolt.

Nii juhtus alguses ka EMAP-i moodustatud töörühmadega. Sidusasutuste ametnike osalus oli madal. Osapoolte osalus väga aktiivne ja emotsionaalne, kuid otsustusprotsessi vähese korrastatuse tõttu väheresultatiivne. See jättis neile mulje, et nende osalusest ollakse huvitatud mitte reaalse sisendi, vaid demonstratiivse efekti pärast. Metsapoliitika töörühmade käik muutus aga peagi piisavalt erinevaks tavapärastest töörühmade elutsüklist. Lisaks rahvusliku koordinaatori büroo erilistele rollile nende otsustussuutlikkuse tõstmisel ning ekspertiisi laiapõhjalisele baasile oli kommunikatsioon ja tagasiside otsustusareenide vahel piisav, sest nende liikmeskond osaliselt kattus ja nende töö toimus rööbiti. See tagas ühe areeni sisendi ja teise areeni väljundi suhteliselt selge jälgitavuse nii ülevalt alla kui alt üles.

Laiapõhjalise diskussiooni ja üha enam tulemuslike töörühmade otsuste legitiimsus oli teiste areenide silmis piisavalt kõrge. Juhtivkomitee koosnes osaliselt samade osapoolte esindajatest mis töörühmadki. Töörühmades saavutatud konsensus oli piisavaks argumendiks ettepanekute konstruktiivseks käsitlemiseks. Juhtivkomitee aktspteeris olulist tagasilöökidetaenamiku altpoolt tulevad ettepanekud. Juhtkomitee

konkreetsed märkused paranduste vajalikkuses ja nende sujuv vahendamine töörühmas osalejatele kujundas osalejatel poliitika omandi (Pollitt, Bouckaert 2000) tunde, st aursaama, et nende arvamus maksab ja seda on vähemalt arvestatud. Juhtkomitee märkusi käsitleti reeglina uute selgemate ülesandepüstitustena. See võimaldas eelnõude liikumist töörühma ja juhtkomitee vahel tõlgendada mitte kui tulemuslikku tööd ruineerivat rutiini, vaid kui poliitika kooskõlastamise loomulikku protsessi. Suur osa konflikte ametnike ja poliitikute vahel poliitika kujundamise protsessis tekibki ühelt poolt seetõttu, et suhteliselt eraldatud ekspertide otsustusareenide osalejad ei mõista nende ettepanekute käekäiku ja nende edasise menetlemise ratsionaalsust pärast seda, kui ettepanekud nende areenilt väljuvad. Teisalt ei suuda poliitiline tasand reeglina piisavalt selgelt defineerida lähteülesandeid ja isegi piisavalt põhjendada ettepanekute tagasilükkamist, mis võõrandab töörühmade tasandi areenid otsustamisest enne, kui see jõuab otsuste reaalse langetamise faasi.

Juhtivkomitee loodi formaalselt kui EMAP-i juhtimise obligatoorne struktuur juba 1995. aasta sügisel, kuid esimest korda tuli see faktiliselt ministeeriumitevahelise komisjoni staatuses olev kogu kokku alles 1996. aasta mais. Juhtivkomitee aktiveerimisel etendas kesket rolli samuti rahvusliku koordinaatori büroo, sest esimese passiivsuse hakkas ohustama metsapoliitika elluviimiseks planeeritud tähtaegu. Juhtivkomitee äratamiseks kasutasid büroo liidrid erinevaid lobikanaleid, sh ka Riigikogu komisjoni, kuhu keskkonna valdkonna poliitilised huvid koondusid. Samas olid poliitikud rahuolematud, et metsapoliitika esimene projektiversioon valmistati ette ilma nende vahetu osaluseta (Puustjärvi 1998: 7). See oli veel üks näide, et ebatraditsioonilised poliitikakujundamise konfiguratsioonid võivad võõrandada keskseid toimijaid – poliitikuid, tippametnikke –, sest nad ei näe selles oma traditsioonilist (domineerivat) kohta ja teistes rollides nad ei oska protsessi panustada. See oleks üheks konkreetseks õppetunniks hierarhilise otsustamise transformeerimisel võrgustikuks. Siiski leidis juhtivkomitee kiiresti oma koha kujunenud konfiguratsioonis. Mõne kuu jooksul jõudis metsapoliitika uuendatud versioon valitsusse. Metsapoliitika aktsepteeriti Riigikogus 1997. aasta juunis peaaegu ühehäälselt. Strateegia sündis enne selle normatiivset vormistamist, mis osutus – nagu me hiljem näeme – oluliseks jätkusuutlikkuse teguriks ennekoike poliitikakujundamise organisatsiooni evolutsiooni vaatevinklist.

Representatiivsete otsustusareenide kõrval ei tohiks alahinnata mobiliseerivaid areene, mille abil kujundatakse mitte üksnes tagasisidet poliitika ettepanekutele, vaid ennekoike poliitika põhiseisukohtade legitiimsust, st arusaadavust ja omanditunnet. Organiseerunud osapoolte tipporganisatsioonide ja poliitikute seas ühtse (mitte ühesuguse!) tähenduste ja arusaamade väljakujundamine oli vajalik poliitika formuleerimise faasis. Poliitika adressaadid – metsandustöötajad, maaelanikkond, erametsaomanikud jt – oli vaja viia uude tähenduste süsteemi, milles nende endised rollid ja väärtused võisid suuremal või vähema määral teiseneda. Sellela poleks võimalik, et nad kuigivõrd sihipäraselt suudaksid muutustega kaasa minna. Selline uute tähenduste kujunemise faas oli eriti tähtis, kuna reform riigimetsades nägi võrreldes laiemas keskkonnas levinud lähenemisviisidega ette vastupidiseid suundumusi: kurssi tsentraliseerimisele, turu korraldamisele, ühishüvele institutsionaalsete ja organisatsiooniliste garantiide loomisele. Ka sellised majanduslikud terminid nagu 'mastaabiökoonoomia', 'tehingukulude tulemuspõhine juhtimine' pidid saama mingisugusegi tähenduse argises tegevuses selleks, et reformikavatsused jõustuksid tasakaalustatus süsteemilahenduses.

“Poliitika jätkusuutlikuse mehhanismid. Teoreetilise raamistiku rakendus Eesti metsapoliitika kujunadmise analüüsil”

Georg Sootla

Riigimetsades see tähelepanu mobiliseerimine ja tähenduste ümberformuleerimine üldjoontes õnnestus, mis võimaldas läbi viia vägagi radikaalsed juhtimis- ja struktuurireformid. Seda aga ei õnnestunud saavutada erametsaomanikega, kes olid väga vähe organiseerunud ning ei jaganud metsanduses valdavaid väärtusi.

Metsapoliitika vastuvõtmisega Riigikogus teisesen oluliselt poliitikaprotsess ja selle organisatsioon. EMAP jäi metsanduse arengukava tehnilise ekspertiisi teostajaks. Endine büroo ja institutsionaalse arendamise eksperdid keskendusid uue struktuuri – Riigimetsade Majandamise Organisatsiooni (hiljem Keskuse) (RMK) – ülesehitusele. EMAP-i rolli muutmine tekitas piisava segaduse – ennekõike erinevate osapoolte seas – metsapoliitika teiste komponentide rakendusmehhanismide väljatöötamises ja elluviimises (Puustjärvi 1998). Siit saavad alguse peamised probleemid, mis takistasid metsapoliitika jätkusuutlikku edendamist rakenduslikus faasis. Ennekõike pean silmas riigivalitsemise tasandi ümberkujundamist. Selle juurde me naaseme järgmises alapeatükis.

Poliitika kujundamise tasandil toimus samuti oluline muutus. Ministeeriumile anti ülesanne koostada metsaseadus, mis toimus suhteliselt kitsalt defineeritud komisjoniga, kus keskset rolli etendasid ametnikud. Metsaseaduse ettevalmistamine oli palju aeglasem ja vastuoluderikkam protsess, ehkki tegemist oli ju palju tehnilisema tööga. Metsapoliitika vastuvõtmise venimise üheks põhjuseks olid erimeelsused RMK staatuse osas. Alguses ei suudetud saada heakskiitu justiitsministeeriumilt, hiljem rahandusministeeriumilt.

Probleem lahenes osaliselt seetõttu, et 1998. aastal kaotati õigusloome seaduse eelnõu väljaarvamise käigus Riigikogu menetlusest võtmeministeeriumite vetoõigus eelnõude menetlemisele valitsuse tasandil. Metsaseadus aktsepteeritigi valitsuses rahandusministeeriumi vastuväitega, kes polnud nõus RMK tulundusastutuse staatusega, sest vastavat seadust (mis ringles tol perioodil eelnõuna) polnud vastu võetud. Vetopunktide lõdvendamine ja kaotamine ei suurenda aga sugugi poliitika jätkusuutlikkust. Pigem tulebki tõdeda, et praeguse RMK saatust jäi sama järjekindlalt kui metsapoliitika mõned aspektid läbi rääkimata ja tekitab RMK arengus piisavalt probleeme.

Samas võime üksnes imestada, kui kiiresti ja sihipäraselt loodi RMK. Organisatsiooni projekti esimene versioon sündis 1997. aasta sügisel, kui oli juba juurutatud selliseid organisatsioonilisi uuendusi, mis ei eeldanud kindlaid õiguslikke lahendeid (vt tabel 2). Näiteks keskenduti puidumüügi korrastamisele, keske planeerimise juurutamisele ning RMK kui puiduturu suutlikkuse ja arvestatava subjekti suutlikkuse suurendamisele.

Nagu tabelist näeme, oli metsapoliitika kõige aeganõudvam lüli seaduse valjatöötamine ja vastuvõtmine. Poliitilise otsuse vormistamine kestis umbes sama kaua, kui kogu metsanduse arengukava koostamine või RMK kujundamine. RMK kujundamine näitab viisi, kuidas vana organisatsiooni raames on võimalik uut kujundada nii, et minimaalselt sõltuda poliitika teistest voogudest (antud juhul seadusnormi aktsepteerimisest). Metsapoliitika ja arengukava kujundamises ning RMK organisatsioonilise sisu loomises ei näe me mingeid olulisi lõtke.

Institutsionaalsete tasakaalude juurutamine metsanduses: õnnestumised ja ebaõnnestumised

Metsapoliitika organisatsioon suutis strateegia kujundamise faasis küllaltki hästi tasakaalustada metsandussüsteemi eri dimensioonid ning agregeerida nende erinevad tähenduste taustsüsteemid ja huvid nende kandjate kaudu. Kuivõrd stabiilsed ja vastastikku tugevdavad olid need tasakaalud poliitika realiseerimise tasandil? Kuivõrd suudeti metsapoliitikasse sisse programmeerida selle muutumise/stabiilsuse mehhanismid tulenevalt keskkonna stabiilsusest või muutlikkusest? Kuivõrd legitiimsed ehk arusaadavad olid lahendused, mida esialgu realiseeriti tugevate eestvedajate ehk poliitika eestkostjate poolt, kuid mida enam pidid taastootma eri toimijad metsanduses eri tasanditel ja mastaabis?

Faas	Algus	Lõpp	K e s t u s (kuudes)
Metsapoliitika projekti ettevalmistamine EMAP poolt	09. 1995	05. 1996	9
Poliitiliste otsuste vormimine: •järelevalvekomitees •valitsus	05. 1996 11. 1996	11. 1996 03. 1997	11: 6 5
Poliitika legitimeerimine parlamendis	03. 1997	07. 1997	4
Metsanduse arengukava 1997–2001	03. 1996	03. 1997	12
Metsaseaduse ettevalmistamine ja vastuvõtmine	07. 1997	12. 1998	17
RMK väljaarendamine: MÕIK raames luuakse 8 regiooni MÕIK raames ühendatakse metskondade, regioonide jms finantseerimine ja finantsarvestus MÕIK katuse all aktsepteeritakse tulevane RMK struktuur RMK põhimääruse kinnitamine	01.1997 03.1997 11.1997 02.1999		12

Tabel 2. Metsapoliitika eri faaside toimumusajastus.

“Poliitika jätkusuutlikkuse mehhanismid. Teoreetilise raamistiku rakendus Eesti metsapoliitika kujunadmise analüüsil”

Georg Sootla

Valitsuse tasakaalustav suutlikkus*

Juba poliitika formeerimise faasis märkasime, et valitsus (poliitikut, administratsiooni) ei suutnud leida endale sobivat nišši metsapoliitika kujundamise keerulises organisatsioonis. Seetõttu jäid ka valitsuse eri tasandite rollid piisavalt sügavalt läbi mõtestamata, teadvustamata ning poliitikas kajastamata. See võis luua soodsa eelduse nende suhteliselt lihtsaks revideerimiseks niipea, kui tasakaalude vahekorrad metsapoliitika organisatsioonis muutuvad.

Pärast metsapoliitika vastuvõtmist (1997) kantigi suur osa EMAP-i suutlikkusest, pädevusressursist ja legitiimsusest üle RMK juhtkonda ja keskenduti ühe spetsiifilise toimija organisatsiooni kujundamisele ja tugevdamisele. See tagas RMK väga kiire ja eduka arengu, mida käsitleme alapeatükis “Tasakaalude täpsustamine RMK-s”. Millised olid selle nihke tagajärjed metsanduse teiste valdkondade arengule ja reformi tulemuslikkusele?

Selline nihe metsapoliitika organisatsioonis, kus tervikut representeeriv ja integreeriv võtmeosis transformeerus organisatsiooni ühte osisesse, ei saanud mittekajastada organisatsiooni tasakaalude, ressursi ja võimuvahetuste ning juurdepääsumeediumide muutuses. Nagu konstateerisid juba EMAP eksperdid, tõi selline nihe kaasa märgatava peataoleku osapoolte seas, nende kujunenud kommunikatsioonikanalite aktiivsuse pärssimise ning samuti poliitikakujundamise keskse koordineeriva keskuse legitiimsuse languse (Puustjärvi 1998). Poliitikakujundamises hakkas taastuma traditsiooniline bürokraatlik – ametkonnakeskse, ülalt alla, selektiivselt konsulteeriva – poliitikakujundamise organisatsioon. 1998. aasta oli mõnes mõttes pöördeline, kuna lõppes EMAP.

See oli üks peamisi põhjusi, miks metsandussektori kui terviku arengus ei tekkinud piisavalt stabiilseid ja keerulisi tasakaale. Tasakaalustus teatud dimensioonides hakkas peagi avalduma nii osapoolte konkreetsetes aktsioonides kui ka valitsemise disfuntsioonides (*governing failure*).

Tagantjärele tuleb tunnistada, et metsapoliitika keskendus ennekõike riigimetsade reformimisele, mistõttu metsanduse teiste aspektide rakenduslikud arendused, sh sektori institutsiooniarendused, jäid siiski liiga pinnapealseks. Üheks põhjuseks oli kindlasti ka strateegilise haldusarenduse mahajäämus nii tempodes kui lahenduse uudsuses valitsusadministratsioonis tervikuna.

Kõige vähem nähtav, kuid edasist arengut enim mõjutav oli valitsuse rollide liiga pinnapealne, formalistlik mõtestamine uues institutsionaalses kontekstis. Neid mõisteti ennekõike traditsioonilises legalistlikus ja professionaalses mõõtmes, mistõttu valitsuse kui süsteemi koordinaatori ja tasakaalustaja rollid jäid vägagi tagaplaanile. Vähemalt niipalju, et need ei institutsionaliseerunud osapoolte jaoks kui esmatähtsused ja legitiimsed rollid. Riiki nähti ennekõike keskkondliku järelevalve ja monitooringu teostajana ning erametsanduse nõustajana. Keskkondliku järelevalve riigimetsades tagas RMK – ja seda küllaltki edukalt. Ülejäänud (era- ja erastamata) metsanduses ei suutnud valitsusadministratsioon tagada vajalikku järelevalvetaset ei metsaröövide eest ega metsade uuendamise üle. Reformidele vaatamata või isegi nende tõttu

*Terminiga valitsus tähistame me valitsusasutuste kogumit, sõltumata nende tasandist.

jäi riigi ja ametnikkonna roll pelgalt reaktiivseks. Metsapoliitika aga eeldas just proaktiivset metsanduse ja kohaliku elu osapooltele väljuvat mobiliseerivat tegevust ja koostöid. Näiteks metsapoliitika ettevalmistavates dokumentides oli palju juttu pehme järelevalve eri meetmete juurutamisest. Selle asemel keskendus valitsus keskkonnainspeksiooni edendamisele võitluses metsavargustega, mis tegelikult pidanuks olema territoriaalpõhimõttel toimiva politsei funktsioon.

Traditsioonilises valitsemissüsteemis tagab valitsetavuse tugeva hierarhilise sunni rakendamine. Nüüdisaegse valitsemise paradigma eeldab aga nn õõnsat riiki, mis keskendub pigem osapoolte huvide ja ootuste koordineerimisele. Valitsus on mitte sõudja, vaid tüürimees. Valitsuse peamine roll – eri toimijate huvide ja suutlikkuse tasakaalustamine sektoris *kõikide tasanditel* – jäi aga tagaplaanile ja märkamatuks. Seetõttu ei suutnudki valitsus ja keskkonnainspeksioon üksi vastu seista metsade rüüstamisele kui nähtusele.

Mida vähem toetutakse osapoolte tasakaaludele, seda tõenäolisem on, et tugevamad, valitud rühmad püüavad koordineeri- ja valitsuse panna teenima enda huve ehk toimub valitsuse hõlvamine (*capture*). See on minimaalriigi teooria ja praktika nõrgim koht, võib-olla aga ka sihipärane strateegia. Niisugust tendentsi võisime tähendada riigi valitsemisvõime evolutsioonis pärast uue võimukoalitsiooni tekkimist 1999.

Toonases valitsuses oli keskkonnaministri portfelli liberaarse (st parempoolse liberaalse) Reformierakonna käes. Selle partei tippideoloogid pole kunagi varjanud, et pooldavad kõikide nende riigi funktsioonide, millel on majandusliku taastootmise võime, võõrandamist riigist kui *par excellence* ebaefektiivsest majandussubjektist. Sellise strateegia realiseerimine eeldab aga libertaarse ideoloogia ja poliitika teooria kohaselt *väga tugevat õigusriiki*, mis on võimeline vääramatult seadusnorme ellu viima.

Eelkõige RMK turuletulekust tingitud puidu müügihindade tõusu tõttu ägenes puiduturul konkurents. Erametsatööstus oli teinud oma äriplaanid lähtudes ülekaalukast turuvõimust, mis võimaldas metsa kokku osta suure kasumimarginaaliga.* Riigimetsandusele hakati survet avaldama mitte niivõrd majanduslike hoobade abil kui niivõrd poliitilisi kanaleid mööda, eesmärgiga saavutada kontroll riigi käes oleva kommertslikult väärtusliku metsaressursi üle. Tugevnesid nõudmised vähendada RMK investeeringuid metsatehnikasse, vähendada oma tööjõu rolli vs. suurendada kontaktorite rolli metsade ülestöötamisel. Kõik need surved olid väga loomulikud erasektori konkurentsiloogika vaatevinklist. Ebaharilik oli üksnes see, et valitsus sisuliselt toetas neid surveid ja püüdis leida toetust metsapoliitika revideerimisele. Seega õõnestas valitsuse ebaadekvaatne rolliidentiteet ja käitumine kujunenud tasakaale – ennekõike suutlikkuse ja vajaduste vahel – erinevates dimensioonides.³

1999. aastal käivitus keskkonnasektoris struktuurireform. Selle varjatud agendat aitaks suurepäraselt mõista T. Moe (1984) poliitiliselt kalkuleeriva struktuurireformi teoreetiline raamistik.⁴ Metsamet kaotati kui asjatult dubleeriv korralduslik organisatsioon. Taasloodi metsaosakond ministeeriumi koosseisus. Pärast Riigi Metsameti likvideerimist haihtus suur osa selle suutlikkusest eri osapooltega

* Metsa hind

“Poliitika jätkusuutlikuse mehhanismid. Teoreetilise raamistiku rakendus Eesti metsapoliitika kujunadmise analüüsil”

Georg Sootla

seotud asutuste ja organisatsioonide vahel. Sellega vähendati metsanduse nn keskse administratiivse koordinatsiooni suutlikkust ajal, kus hakkasid ilmema valitsuse haldussuutmatuse metsanduse valdkonnas. Maavalitsuste keskkonnaosakonnad kaotati ja kõik keskkonnaministeeriumi kohahaldusorganid koondati ühtse regionaalse keskkonnateenistuste koosseisu. Kuna viimased alluvad otse ministeeriumi kantslerile, siis kadus Eesti keskkonna- ja metsahalduses keskne koordineeriv struktuur.

Maakonna tasandi reform oli suures osas tingitud soovist allutada keskkonna regionaalhaldus, aga võib-olla isegi suuremal määral keskkonnanafondi ressursside haldamine ministeeriumi administratiiv-poliitilisele kontrollile. Vaieldamatult olid sellisel tsentraliseerimisel tugevad küljed, ehkki kohalike keskkonnateenistuste keskne koordineerimine oli peaaegu olematu.

Regulatsioonikriis erametsanduses

Riigi/valitsuse rollid ning regulatsioonimehhanismid erametsanduse dimensioonis ja erametsanduse vaatevinklist jäid metsapoliitika protsessis samuti lõpuni läbimõtestamata. Sest erametsaomanike representatiivne arvamus ei jõudnud institutsionaliseeruda sisendina poliitika kujundamise areenidele nende suhteliselt nõrga organiseerituse ning konservatiivsusele riigi positiivse regulatiivse võime suhtes. Erametsanduse angažeerimise tegi raskeks see, et ainus tee nende suutlikkuse suurendamiseks oli nende *kollektiivse* turuvõimu suurendamine, mis võimaldanuks ka neil tasakaalustada suurfirmade nõudluse poolseid surveid. See aga tõi nende jaoks tagasi meenutused kollektiviseerimise ajast. Seega minevikus formeerunud tähendused võisid sulgeda tee teatud arenguversioonidele, ehkki alternatiivsed valikud on silmnähtavalt suboptimaalsed.

Metsapoliitikas asetati reformide põhiraskus individuaalsete metsaomanike metsandus-professionaalse suutlikkuse suurendamisele tasuta nõustamise kaudu. Samaaegselt pehmendati teatud regulatsioone just metsade jätkusuutliku majandamise dimensioonis, et võimaldada neil lihtsamalt saada esmast metsatulu. Kuna enamiku omanike professionaalne ja majanduslik turuvõim oli liiga nõrk, jäi isegi efektiivse majandamise tulem suboptimaalseks, nagu juhtus riigimetsadega 1990ndate keskel.

Ilmselt seisab suutlikkuse ja vajaduste, pakkumise ja nõudluse poolse turuvõimu tasakaalustamise lahendus erametsanduse kui majandusharu konsolideerimises majanduslike hoobadega, milles riik enam ei ole suuteline kaasa rääkima.

Tasakaalude täpsustamine RMK-s

Kuigi metsapoliitikas oli põhiline tähelepanu suunatud riigimetsade reformile ning EMAP-i suutlikkus transformeeriti peaaegu täielikult RMK juhtimissuutlikkuseks, pörkus RMK juhtkond uues kontekstis mitte just harva kokku institutsionaalsete tasakaalude probleemiga.

Metsapoliitika keskne küsimus oli, kuidas suhestada (eristada ja tasakaalustada) ühelt poolt riigi kui võimuinstitutsiooni ja teisalt metsanduses toimivate metsade majandajate suhted nii, et säiliks metsanduse ökoloogiliste, majanduslike ja sotsiaalsete väärtuste tasakaal. Majanduslikke eesmärke taotlevat erametsandust oli vaja reguleerida nii, et see ei kahjustaks metsa kui ökosüsteemi. Riigimetsade eksistentsi peamine mõte seisnes metsa kui loodusressursi jätkusuutlikus haldamises nii, et selle väärtus ökoloogilises, majanduslikus ja sotsiaalses mõttes ei

väheneks järgnevate põlvkondade jaoks. Sellises eesmärkide hierarhias oli ressursi jätkusuutlikkus primaarne ja metsa majandamine selle eesmärgi realiseerimise vahend. Kogu järgnev organisatsiooniarendus keerles eesmärkide ja vahendite parema kokkusobitamise ümber. Majandamine seejuures tähendab mitte üksnes metsa müüki, vaid selle kui territoriaalse infrastruktuuri hooldust (ühildub suurel määral ökoloogiliste eesmärkidega) ja metsa raiet, mis lisaks bioloogilise mitmekesisuse säilimisele tagab maal tööhõive.

Üldisel tasandil said need vahekorrad piisavalt selgelt määratletud. Nende eesmärkide operatsionaliseerimine RMK-s polnud aga siiski sedavõrd piisav ja selge, et välistada selliseid muutused mõnes allsüsteemis, mis need vahekorrad paigast ära nihutab. Juba RMK loomisest peale levis visioon eraldada metsade hooldamine (ja kogu n-õ roheline pool) metsatoodete realiseerimisest (n-õ kogu kasumlik) ning delegeerida see erasektorile või isegi erastada. Aastal 2003 sai see isegi RMK arengukava üheks lähtealuseks, mis tipnes juhtimiskriisiga. Sest see oli visioon rollijaotusele metsandussektoris, mis tekkis mitte diskursusareenil, kus valitses eri meediumide tasakaal, vaid pigem RMK ja temale osutatud survete käigus.

Probleeme esineb samuti RMK staatuse ja piiride määratlemisega. Metsapoliitikas ja esimestes rakendustes suudeti RMK toonane saatuse väga täpselt määratleda just suutlikkuse ja vajaduste, institutsionaalse konteksti tasakaalude terminites. Üheks argumendiks tulundusasutuse, mitte eraõigusliku aktsiaseltsi kasuks, oli ebastabiilne turusituatsioon ning ettevõtluse ja sotsiaalse kultuuri ebapiisav tase. Ent piisavalt selget ettekujutust ei formeerunud indikaatoritest ja eesmärkidest, mis eeldaksid RMK staatuse muutmist metsandussektori institutsionaalses konfiguratsioonis tulevikus kas era- või avaliku võimu mingi sümbiootilise loogika suunas.

Mõistetakse pole ka omaniku – riigi – hoiak RMK missiooni ja eesmärkide hierarhia suhtes. Tundub, et ka valitsus käsitleb RMK-d ja riigimetsi pelgalt kui kommertsobjekti ning näeb RMK edukuses ennekõike hetkeefektiivsust ja metsast saadavat tulu. RMK-l on olulisi avalikke ülesandeid, mida finantseeritakse metsa müügist: alates puhkemajanduse arendamisest, investeeringutest kohalikesse teedesse ja elanikkonna koolitusest kuni erinevate kaitseeržiimidega alade maaomanikele nende maade asendamiseni metsamaaga, millest on võimalik saada metsatulu. Küsimus pole mitte selles, et RMK ei peaks selliseid majanduslikult ebaefektiivseid (loe avalikke) ülesandeid endale võtma, vaid selles, et lisaks nendele kulutustele maksustab riik RMK-d kui tulundusorganisatsiooni, samas kui erasektori ettevõtted on tulumaksust sisuliselt vabad. Kusjuures metsatulu moodustab umbes 15% käibest.

Ekskurss metsanduse ja RMK arenguprobleemidesse* oli vajalik selleks, et demonstreerida otsustus- ja diskursusareenide sihipärase ja koordineeritud teiseandamise vajadust poliitika rakenduste käigus isegi siis, kui poliitika kujundamisel üldised jätkusuutlikkuse mehhanismid toimisid piisavalt hästi. See on olnud dimensioon, mis RMK, rääkimata valitsuse kui võrgustike potentsiaalsete koordineerijate strateegias, oli jäänud tagaplaanile.

* Me ei puudutanud üldse RMK siseseid arengud, mida oleme analüüsinud: Sootla, Kadakmaa, 2001.

“Poliitika jätkusuutlikkuse mehhanismid. Teoreetilise raamistiku rakendus Eesti metsapoliitika kujunadmise analüüsil”

Georg Sootla

Valitsemine võrgustike kaudu ei sea mingeid eeltingimusi koordineerimise õigusele, veel enam monopolile. Koordineerimismehhanismid ja mustrid kujunevad sõltuvalt ressursi- ja võimuseduvusest (Kickert *et al.* 1997), samuti nagu initsiatiivi nihkumine ühe või teise osapoolte suunas. Seda muidugi eeldusel, et aktsepteeritud on eesmärk kujundada jätkusuutlik poliitika ja metsandus. RMK eesmärke ja neist tulenevaid rolle ei saa tasakaalustada tavalise jutu ja diskussiooni kaudu. RMK peab kujundama iseseisva võrgustikustrateegia reaalsete ja potentsiaalsete osapoolte suhtes, formeerima kindlad tähendused ja imagod endast nende silmis. Suhe valitsusega pole siin erand, pigem on just selles suhtes võrgustiku tüüpi otsustamismehhanismi keskne lüli.

See strateegia ei saa olla enam rõhutatult isiksusekeskne nagu aastatel 1999–2002, mil tänu endisele poliitika eestkostjale, RMK peadirektorile, saavutati toonastes tingimustes RMK suurepärase positsioneerumine institutsionaalses keskkonnas. RMK jätkusuutliku arengu vaatevinklist peab see strateegia olema isegi suurema kaaluga kui näiteks metsade müügi strateegia.

Lõpetuseks

Metsapoliitika liidrid ja osapooled ei läinud kaasa moodsate reformijuttudega detsentraliseerimise ja lahtiriigistamise absoluutsetest eelistest. Metsapoliitika baseerus eri osapoolte väärtuste ja normide konsensusel, mis tekkis erinevatel otsustus- ja aruteluareenidel. Keskseteks eesmärkideks olid institutsionaalsed tasakaalud, mastaabiökoonoomia, kollektiivse identiteedi säilitamine ning metsanduse kui avaliku väärtuse ja ressursi taastootmine. See oli domineerivalt institutsioonipoliitika, mille raames juurutati uusi ja efektiivsemaid tasakaale ning identiteete.

Ometi ei saa jätkusuutlikkuste tagavaid mehhanisme juurutada vaid teatud etapil. Jätkusuutlikkuse baas – süsteemisisesed tasakaalud ja eneserefleksiooni võime – on väga dünaamiline ning eeldab pidevat ja tugevat koordineerivat tegevust. Samas ei tuleks jätkusuutlikkust käsitleda normatiivse ideaalseisundina, kus kõik toimub tõepoolest isereguleerival ja iseueneval režiimil. Suuremad või väiksemad läbikukkumised on loomulikud. Need ei näita jätkusuutlikkuse kahanemist, kuid üksnes eeldusel, et piisavalt hästi teadvustatakse nende põhjusi ja mehhanisme nende ületamiseks, st eeldusel, kui süsteem säilitab tänu erinevate meediumide tasakaalustamise piisavalt adekvaatse enesepeegelduse.

Märkused

- ¹ J. Kooiman (ed.). *Modern Governance. New Government – Society Interactions*. SAGE, 1993. Antud kontseptsioon pakkus selget teoreetilist ja metodoloogilist alternatiivi tol momendil väga populaarsele uue avaliku halduse teooriale ja praktikale, mida nüüdisaegse valitsemise pooldajad ei häbenenud välja öelda (vt Kickert 1993).
- ² Konsensuslikud otsused tuginevad mitte substantiivsel vaid protseduraalsel ratsionaalsusel. Kuid erinevalt liberaal-majoritaarsest ratsionaalsusest, mis eeldab protseduuride järgimise adekvaatsust, eeldab konsensus just nimelt erinevate tähenduste ja arusaamade redutseerimist universaalsele ühisosale. Selles mõttes võib konsensuslik otsus olla sisuliselt väga ebaratsionaalne halvimalt parema valik.
- ³ Sama tugevad surved – kui reaktsioon – tulenesid keskkonnakatse väärtusi taotlevatelt osapooltelt, mistõttu suurenes plahvatuslikult erineva kaitsereežiimiga alade osakaal metsades. Maade asendamine eraomandile pandi aga RMK õlule, mis veelgi süvendas lõhesid eri osapoolte vahel.
- ⁴ Huvitav on see, et antud reformiinitsiatiiv polnud kooskõlastatud valitsuse laiema

reformikavaga. Seda arutati eraldi haldusreformi komitee istungil 1999. aastal, kuid otsustati mitte sekkuda seni, kuni valitsuse reformikontseptsioon ei selgu.

Viiteallikad

- BAKER, S. *et al.* 1997. *The Politics of Sustainable Development*. Routledge.
- BOGASON, P. 2000. *Public Policy and Local Governance. Institutions in post-modern society*. SAGE.
- BRANS, M., ROSSBACH S. 1997. The Autopoiesis of administrative system: Niklas Luhmann on Public Administration and public policy. – *Public Administration*, vol. 75, 417–439.
- CHIN LIN, J. 1998. Bridging Positivist and Interpretivist Approaches to Qualitative methods. – *Policy Studies Journal*, vol 26 1.
- multidisciplinary perspective. – *Public Administration*, vol 77, 2.
- DANZIGER, M. 1995. Policy Analysis postmodernized: Some political and pedagogical ramifications. – *Policy Studies Journal*, vol 23, 3.
- DOLOWITZ, P., MARSH, D. 2000. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. – *Governance*, vol 13, 1.
- DUDLEY, G. *et al.* 2000. Symposium: Theories of the Policy Process. – *Journal of European Public Policy*, vol 7, 1.
- EESTI metsanduse arengukava aastani 2010. 2002. – *Riigi Teataja* I, 95, 552,
- EESTI metsapoliitika. 1997. – *Riigi Teataja* I, 47, 768.
- EVANS, M., DAVIES, J. 1999. Understanding policy transfer: A multilevel, FISHER, F. 1998. Beyond Empiricism: Policy Inquiry in Post-positivist Perspective. – *Policy Studies Journal*, vol 26, 1.
- FIORINO, D. 1997. Strategies for regulatory reform. Forward compared Backward mapping. – *Policy Studies Journal*, vol 25, 2.
- HEMMATI, M. *et al.* 2002. *Multi-stakeholder Processes for Governance and Sustainability. Beyond Deadlock and Conflict*. Earthscan publications.
- HJERN, B., PORTER, D. 1983. Implementation structures: a New Unit of Administrative analysis. – Strasser (ed.). *Realizing Social Science Knowledge*. Wien.
- HJERN, B., HULL, J. 1987. Local assistance structures: implementation theory and method. – *Helping small firms grow*. Croom Helm.
- HOOD, CH. 1998. *The Art of the State: Culture, Rhetorics and Public management*. Oxford: Clarendon Press.
- INGRAHAM, P. 1978. Toward More Systematic Consideration of policy Design. – *Policy Studies Journal*, vol 15, 4.
- JOHN, P. 1998. *Analysing Public Policy*. Polity Press.
- KELLOW, A. 1988. Promoting Elegance in Policy Theory. – *Policy Studies Journal*, vol 16, 4.
- KICKERT, W. 1993. Autopoiesis and the science of (Public) Administration: essence, Sense and Nonsense. – *Organisation Studies*, vol. 14, 2.
- KICKERT, W. *et al.* (eds.). 1997. *Managing Complex Networks. Strategies for the Public sector*. Edward Elgar.
- KOOIMAN, J. (ed.). 1993. *Modern Governance. New Government Society Interaction*. SAGE Publications.
- LESTER, J. *et al.* 1987. Public policy Implementation: evolution of the field and agenda for future research. – *Policy Studies Review*, vol 7, 1.
- LINDER, S., PETERS, G. 1987. A Design Perspective on Policy Implementation: The Fallacies of Misplaced Prescriptions. – *Policy Studies Review*, vol 6, 3.
- LUHMANN, N. 1983. Insistence on System Theory. – *Social Forces*, vol. 61, 4.
- MANN, M. 1986. *Sources of Social power*. Vol.1. Oxford University Press.
- MAINTZ, R. 1993. *Governing Failures and the Problem of Governability: Some*

“Poliitika jätkusuutlikuse mehhanismid. Teoreetilise raamistiku rakendus Eesti metsapoliitika kujunadmise analüüsil”

Georg Sootla

- Comments on a Theoretical paradigm. – J. Kooiman (ed.). *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. Sage.
- MOE, T. 1984. The New Economics of Organisation. – *American Journal of Political Science*, vol 28.
- MORGAN, G. 1989. *Images of Organisations*. Sage.
- NAKAMURA, R. 1989. Textbook Policy process and implementation Research. – *Policy Studies Review*, vol 7, 1.
- PALUMBO, D. 1987. Introduction to Symposium: Implementation: What have we learned and still need to know. – *Policy Studies review*, vol 7, no 1.
- PUUSTJÄRVI, E. 1995. *Formulation of National Forest Policy and Coordination of technical assistance in the forestry sector; Draft work plan. –Estonian Forestry Development Programme 1995–1998*.
- PUUSTJÄRVI, E. 1998. *Evaluation on Formulation of Public Sector Policies Case-study: Estonian Forest Sector*. [Unpublished paper.]
- PUUSTJÄRVI, E., ONEMAR, A. 1996. Progress Report for the year 1995.– *Estonian Forestry Development Programme 1995–1998*.
- PUUSTJÄRVI E., ONEMAR A. 1997. Progress Report for the year 1996. – *Estonian Forestry Development Programme 1995–1998*.
- RADELLI, C. 2000. Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy. – *Governance*, vol 13, 1.
- RADIN, B. 2000. Beyond Machiavelli. Policy Analysis Comes of Age. Georgetown Univ. Press.
- RIIGIMETSADE majandamise keskuse arengukava 2001–2003. www.rmkk.ee
- SCOTT, R. W. 1992. *Organisations. Rational, Natural and Open Systems*. Prentice Hall.
- SCHARPF, F. 1990. Inner circles or hollow cores? Elite networks in national policy systems. – *Journal of Politics*, vol 52, 2.
- SOOTLA, G. 2002. Jätkusuutliku poliitika indikaatorid. – *Eesti inimarengu aruanne*.
- SOOTLA, G. PUUSTJÄRVI, E. VARBLANE, A. 1998 Evaluation of the Formation and Implementation of the Strategy for the Forestry Sector (1995–1998). Tallinn, PHARE, 1998 <http://www.riik.ee/riigikantselei/ahb>
- SOOTLA, G. KADAKMAA, H. 2001. *RMK organisatsioonikultuuri kujunemine 1999–2001*. Tallinn.
- SPITZER, R. 1987. Promoting Policy Theory: Revising the Arenas of Power. –*PSJ*, vol 15, 4.
- STELL KEFALAS, A. G. 1991. The Environmentally sustainable organisation. A system approach. – *Ethics and the Environment*, v. 6, 2.
- DE VRIES, M. S. 1999. Developments in Europe: the idea of policy generations. – *International Review of Administrative Sciences*, Vol 65, 4.
- WISSENBURG, M. 2000. De-hierarhisatation and Sustainable Development in Liberal and Non-liberal Societies. – *Global Environmental Politics*, May, vol. 2.
- Луман Н. 2001. Власть. Праксис. Москва.
- Мамардашвили М., Швырев В., Соловьев Э. 1972)