

TARTU ÜLIKOOL
SOTSIAAL- JA HARIDUSTEADUSKOND
RIIGITEADUSTE INSTITUUT

Magistritöö

Mikk Vainik

EESTI TEADUSPOLIITIKA EUROOPASTUMINE. AVATUD
KOORDINATSIOONIMEETODI RAKENDAMINE.

Juhendaja: Piret Ehin, PhD

Tartu 2012

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Olen nõus oma töö avaldamisega Tartu Ülikooli digitaalarhiivis DSpace.

Mikk Vainik

Sisukord

Sisukord.....	2
1. Sissejuhatus	3
2. Euroopastumine kui analüütiline raamistik.....	6
2.1. Euroopastumise mõiste	6
2.2. Euroopastumise mehhanismid.....	8
2.3. Euroopastumine ja uus-institutsionalism	17
2.3.1. Ratsionaalse valiku institutsionalism	19
2.3.2. Konstruktivistlik ehk sotsioloogiline institutsionalism	20
2.3.3. Ajalooline institutsionalism.....	22
2.4. Ootused euroopastumise toimimise kohta.....	27
3.1. Meetod ja andmeallikad	31
3.2. Euroopa Liidu teaduspoliitika arengulugu	35
3.3. Eesti teaduspoliitika arengulugu	38
3.4. Eesti teaduspoliitika euroopastumise mehhanismid.....	45
3.5. Analüüs ja arutelu.....	58
4. Kokkuvõte	65
5. Summary in English	68
6. Allikate loetelu	71

1. Sissejuhatus

„Ja kellele seda Euroopa teadust üldse vaja on?“

Jaak Aaviksoo (1997a)

Magistritöö võtab vaatluse alla viimase paari kümnendi jooksul rahvusvaheliste suhete teoorias ning võrdlevas poliitikas üha enam esile kerkinud nähtuse – euroopastumise - ning uurib seda Eesti teaduspoliitika näite varal. Seni on akadeemilised uuringud euroopastumise selgitamisel keskendunud ELi seadusandluse (*acquis communautaire*) rakendamisel ilmnevatele trendidele ning probleemidele. Vastuseid on otsitud kolmele kesksele küsimusele – mil määral on liikmesriigi poliitikad, institutsioonid normid ja identiteedid muutunud, kui suures osas selgitab seda muutust euroopastumine ning milliste mehhanismide kaudu protsess toimib (Börzel 2003: 1). Kuigi põhiküsimused euroopastumise uurimisel on jäänud sarnaseks, on viimase kümnendi jooksul lisandunud nii poliitikavaldkondi, millesse riigiülene ehk EL tasand aktiivselt kaasatud on, kui ka euroopastumise mehhanisme.

Käesoleva töö eesmärk on uurida euroopastumise mehhanismide toimimist Eesti teaduspoliitika arengu näitel. Peamised küsimused, millele töö vastust otsib, on järgmised: millised on Euroopa Liidu võimalused Eesti teaduspoliitika mõjutamiseks? Kuidas Eesti neile mõjudele reageerinud on? Kuidas Eesti reaktsioone põhjendada ja selgitada? Töö uudsus ja lisapanus senisele kirjandusele seisneb asjaolus, et magistritöö keskendub seni võrdlemisi vähe uuritud poliitikavaldkonda ja mehhanisme – teaduspoliitika on vaid veidi enam kui viimase kümnendi jooksul ELi mõjutatavate valdkondade hulka kerkinud ning tavapärase *acquis communautaire* asemel on rakendatud nn. pehmet seadusandlust (*soft law*). Konkreetsemalt Eesti olustiku analüüsimine võimaldab panustada nii pehme seadusandluse, Eesti teaduspoliitika kui EL mõjude paremasse mõistmisse. Teemavalikul oli oluliseks ajendiks ka autori personaalne kokkupuude kõnealuse valdkonnaga Haridus- ja Teadusministeeriumi (HTM) töötajana, mis võimaldas märksa paremat ligipääsu temaatikaga seonduvale andmestikule ning isikutele, kelle teadmiste kaasamine teema põhjalikuks lahkamiseks vajalik on. Temaatika aktuaalsust ja tähtsust on isiklikus kirjavahetuses autoriga rõhutanud nii Riigikogu, Riigikantselei kui ka HTMi ja allasutuste ametnikud, samas on Eesti teaduspoliitikat puudutavaid euroopastumise-alaseid uurimusi seni vähe.

Mõningat sisendit on senine Eesti teaduspoliitikat ja euroopastumist käsitlev akadeemiline kirjandus Eesti ja EL integratsiooni mõistmiseks siiski andnud. Sellesse on panustanud nii ülevaadet Eesti üleminekuühiskonnast ja suundumustest (nt. Raun 2001, Lauristin ja Vihalemm 2009; Runnel et al. 2009), eurointegratsiooni senistest trendidest Eestis (Kuus 2002; Raik 2004; Norkus 2007), analüüsid traditsioonilise *acquis* ülevõtmisest Eestis ja teistes Kesk- ja Ida-Euroopa riikides (Schimmelfennig ja Sedelmeier 2007; Toshkov 2008; Knill ja Tosun 2009; Levitz ja Pop-Eleches 2010) avatud koordinatsioonimeetodi potentsiaalid ja ohtudest (Tüür 2007; Borrás ja Eijraes 2011) kui ka artiklid teaduspoliitikaga seonduvate valdkondade arengutest (nt. Karo 2010, 2011). Käesoleva töö lisandväärtuseks on euroopastumise kaasaegsemate suundumuste analüüs, millega panustatakse üha laienevasse euroopastumise kirjandusse ning selgitatakse traditsioonilise *acquis* ning uudse vabal tahtel põhineva eurointegratsiooni praktilisi erinevusi.

Nimetatud eesmärgini jõuab töö kahe sisupeatüki abil. Esmalt selgitatakse euroopastumist kui analüütilist raamistikku. See hõlmab põgusat ülevaadet mõiste tekkest, arengust ning põhielementidest; analüüsi, kas ja kuidas tuntumad euroopastumise mehhanismid võiksid sobida selgitamiseks euroopastumist valdkonnas, milles on *acquis* asemel rakendatud pehmet seadusandlust; euroopastumise seoseid rahvusvaheliste suhete teooriatega ühes uus-institutsionalismist tulenevate ootustega euroopastumise toimimise kohta. Peatükk lõpeb kokkuvõttega, milles esitatakse eeldused euroopastumise toimimise kohta mitte-traditsioonilise seadusandluse valdkonnas. Järgnevas empiirilises peatükis selgitatakse juhtumianalüüsi võtete abil esmalt teaduspoliitika arengut ELis, seejärel teaduspoliitika arengut Eestis ning ELis teaduspoliitikale rakendatud seadusandluse iseärasusi. Ilmneb, et EL ja Eesti teaduspoliitika arengute esimesed märkimisväärsed kokkupuutepunktid seonduvad 2000.a. Lissaboni tippkohtumisel vastu võetud otsusega laiendada EL integratsiooni aktiivsemalt ka teadusvaldkonda ning rakendada selleks üsna uut pehme seadusandluse mehhanismi nimega avatud koordinatsioonimeetod (AKM). Möödunud kümnendi kontekst on sobiv, et dokumendianalüüsi, ametnikelt saadud kommentaaride ning sekundaarsete allikate vahendusel leida vastuseid küsimustele, mida uus-institutsionalismist ning euroopastumisest tulenevalt on töö teoreetilise osa lõpus püstitatud. Täpsema vaatluse all on avatud koordinatsioonimeetodi vahendusel antud rahvusvahelised hinnangud Eesti teaduspoliitikale aastatest 2007 ning 2012, ent ka ELi materjalid AKMi rakendamise ja sellega seonduvate ootuste kohta.

Lisaks töö põhilisele eesmärgi – selgitada euroopastumist pehme seadusandluse tingimustes – saavutamisele võimaldab eelkirjeldatud empiiriline ülesanne magistritöö kokkuvõttes arutleda ka *acquis*¹ ja pehmel regulatsioonil põhineva integratsiooni erisuste, Eesti ja EL institutsioonide rollide teisenemise ning uus-institutsionalismi kui praegu euroopastumist domineeriva teooria arengute üle. Teoreetilisest raamistikust ilmneb, et arutelu euroopastumise üle seondub kaasaegsemate valitsemistrendide (*governance*) ja demokraatia kvaliteedi küsimustega. Selles arutelus on oluline roll institutsioonide-vahelise tasakaalu kujunemisel ja teisenemisel, mida tõendab ka empiiriline analüüs teaduspoliitika kohta. See omakorda soodustab paremat arusaamist eurointegratsiooni protsessist ja selle potentsiaalselt problemaatilisest mõjust demokraatia kvaliteedile Euroopa Liidus, millel on otsene seos euroopastumise oodatavate tulevikutrendidega.

Magistritöö maht ei võimalda teha järeldusi euroopastumise problemaatika kohta tervikuna, ent lubab keskenduda üsna kitsale poliitikavaldkonnale ja selles toimivatele euroopastumise mehhanismidele. Erialases kirjanduses on euroopastumise uuringute keskendumist juhtumianalüüsile kirjeldatud nii positiivselt kui negatiivselt¹. Mõistetakse, et valdkonna tuleviku tarbeks on vajalik laiapõhjalisemate ning võrdlevate uuringute rohkust, käesolev magistritöö seab aga märksa tagasihoidlikuma eesmärgi eelkirjeldatud põhjustel: konkreetse poliitikavaldkonna ja euroopastumise mehhanismide uurimine võimaldab ühe juhtumi läbi juhatada tähelepanu vastavas teoreetilises kirjanduses, Eestis kui euroopastumise subjektis ning Euroopa Liidus kui euroopastumise allikas leiduvatele vastuoludele.

¹ Vaata nt. Schimmelfennig ja Sedelmeier (2005), kes heidavad ette liigset keskendumist juhtumianalüüsile või Gerring (2007), kes räägib, et ühe juhtumi kesksed lahendused on metodoloogiliselt nõrgad. Vastupidist seisukohta näitlikustavad Flyvbjerg (2006) ja Bennett ja Elman (2007a,b).

2. Euroopastumine kui analüütiline raamistik

Käesolev peatükk selgitab esmalt euroopastumise mõiste teket, arengut ja põhielemente. Seejärel selgitatakse, millistest mehhanismidest see raamistik peamiselt koosneb ning problematiseeritakse nende toimimine olustikus, kus EL toimib juriidiliselt siduva ja liikmesriikide õiguse suhtes ülimusliku *acquis*‘ asemel pehme ehk valikuliselt rakendatava seadusandluse vahendusel. Kaasaegsele euroopastumise kirjandusele iseloomulik uus-institutsionalism võimaldab esitada konkreetsemaid väiteid selle kohta, miks riigid euroopastumise mehhanismidele ühel või teisel viisil reageerivad. Pehme seadusandluse iseloomustusest ilmneb, kuidas ja millised euroopastumise mehhanismid pehme seadusandluse korras toimima peaks. Peatükk lõpeb kokkuvõttega sellest, milline peaks olema euroopastumine valdkonnas, mida *acquis*‘ asemel domineerib pehme seadusandlus.

2.1. Euroopastumise mõiste

Euroopastumist on sobiv vaadelda kui analüütilist raamistikku, mille abil selgitada ELis ja tema liikmesriikides toimuvaid arenguid. Senises akadeemilises kirjanduses on euroopastumist nimetatud ka fenomeniks, probleemiks, meetodiks või orkestratsiooniks. Selgitamaks, miks on euroopastumise kasulikum sünonüüm analüütiline raamistik, järgneb põgus ülevaade mõiste tekkest, arengust ning peamistest lähenemistest selles protsessis.

Euroopastumise kui uurimissuuna teket on selgitatud nõnda, et see kujunes EL integratsiooni käigus evolutsiooniliselt ning üldmõiste kasutuselevõtu tingis asjaolu, et traditsioonilised integratsiooniteooriad eraldi võetuna ei suutnud enam ELi arenguid adekvaatselt kirjeldada ega seletada (Caporaso 2007: 23-24; Bulmer 2007: 48-49)². Arutelus euroopastumise mõiste tähenduse üle on olnud küllalt erinevaid lähenemisi. Näiteks Olsen on soovitanud vältida ühtsest definitsioonist lähtumist ning vaadelnud euroopastumist kui hulka mudeleid, mille abil eurointegratsiooni selgitada (Olsen 2002: 944). Ometi, kuna Olsen lubaks euroopastumise alla lülitada pea piiramatu teemadespektri, on tema algatus mõningail hinnanguil liialt üldine ja seeläbi problemaatiline (Radaelli 2004: 3). Tema mudelipõhisest

² Lühülevaadet teooriatele esitatud kriitikast ja uus-institutsionalismi esilekerkimise kohta vt. peatükk 2.3 alguses.

lähenemisest võib kasu olla, kui see aitab selgitada euroopastumist konkreetses kontekstis. Näiteks soovib Pridham vaadelda post-kommunistlike riikide euroopastumist kui ‚naasmist Euroopasse‘ (Pridham 2005: 18) ning seda narratiivi on mujalgi kasutatud (nt. Schimmelfennig ja Sedelmeier 2007: 88). Post-kommunistlikus ruumis täpsemalt Eesti teaduspoliitikale keskendudes võib samuti olla kasu euroopastumise mudeli-põhisest lähenemisest, sest võimaldab mingist konkreetsest protsessist sügavaid teadmisi luua, ent pole kuigi abistav euroopastumise kui terviku kohta üldiste järelduste tegemisel (Radaelli 2000: 2-3; Kröger 2009: 8). Ometi on ka mudelipõhisel lähenemisel tajutav mingi mudelite ühisosa ehk ülddefinitsioon.

Euroopastumise kirjandusest ilmneb, et enim üksmeelt definitsiooni osas võimaldab Radaelli pakutud sõnastus: *„Kõige põhilisemas mõttes vaadeldakse euroopastumist kui asjade tegemise ‚viise‘, mis esmalt defineeritakse ja saavad osaks Euroopa Liidu otsustusprotsessides ja seejärel levitatakse ‚siseriiklikesse diskursustesse, identiteetidesse, poliitilistesse struktuuridesse ning poliitikatesse“* (nt. Radaelli 2000; Radaelli 2004; Grabbe 2002; Hughes et al. 2004: 28). Nimetatud definitsioon on sobiv raamistik, kui soovitakse selgitada euroopastumist mõnes konkreetsemas kontekstis. Näiteks on taoline kirjeldus abistav Eesti teaduspoliitika euroopastumise uurimisel, sest see ei sisalda ontoloogilisi väiteid selle kohta, kuidas toimib EL tasandil ‚viiside‘ kujunemine ning kuidas need liikmesriikides ‚hõlmatakse‘, kuid rõhutab, et poliitikakäitumine on oluline muutuja, mida saab teistest post-kommunistliku ruumi muutujatest eristada (Grabbe 2002). Lisaks nüüdseks laialdaselt aktsepteeritud definitsioonile on euroopastumisel kui analüütilisel raamistikul veel mõningaid üldisi omadusi, mis kindlasti tähelepanu vääriavad.

Lähtudes Olseniga seonduvalt mainitud ohust – euroopastumist ei saa pidada kõikehõlmavaks nähtuseks – peab Grabbe tähtsaimaks, et euroopastumine pole sama mis globaliseerumine, sest muudatused Euroopas sõltuvad siinsest kontekstist – ajaloost, sotsiaal-majanduslikest oludest, geograafiast ning poliitikast. Samuti, ELis kasutusel olevad poliitikakujundamismehhanismid, seejuures avatud koordinatsioonimeetod, pole Euroopale ainuomaseid, ent euroopastumine selgitab neid spetsiifilises EL kontekstis. Lisaks liigsele üldistamisele on vastanduv oht, et kontekstiga minnakse liialt spetsiifiliseks – euroopastumist tuleb Grabbe sõnul eristada ka näiteks post-kommunistlikust siirdest ning uurida muutujaid, mis võimaldaks eristada euroopastumist teistest samaaegselt toimivatest mõjukatest protsessidest. Ometi võivad need muud protsessid, näiteks Kesk- ja Ida-Euroopa riikide

üleminekuperiood, olla ka sisendiks Euroopa Liidus toimuvatele protsessidele (Grabbe 2002). Sestap on ka Eesti teaduspoliitika euroopastumise mehhanismide selgitamisel oluline osa sellel, mis toimus nii Eesti teaduspoliitikas enne EL mõju avaldumist.

Muutujatena, millele euroopastumise uurimisel tähelepanu juhtida, on loetletud veel: sobivuse määr (*goodness of fit*), riigi uskumuste süsteem, poliitiline kultuur, reformivõime, vetopunktide hulk ja struktuuriline paigutus, avalikkuse toetuse määr, huvigruppide võimu määr jm. Kuna valik, mida neist uurimuses hõlmata, sõltub uurimisküsimusest, leiab ka käesolevas töös selgitust osa eelnevaist, lisaks post-kommunistlikule ruumile ning pehmele seadusandlusele omased mehhanismid. Igal juhul on euroopastumise abil lihtsam muutusi selgitada kui neid ennustada (Mastenbroek ja van Keulen 2006: 25). Selgitamisel on senises kirjanduses mõnda mehhanismi peetud ehk teistest parema selgitusvõimega ning sestap populaarsemaks, nn. pehme seadusandluse esiletõusul tuleb senisesse praktikasse aga kriitiliselt suhtuda, sest vabatahtlik integratsioon on põhimõtteliselt erinev siduvate kohustuste võtmisest.

2.2. Euroopastumise mehhanismid

Euroopastumise põhiküsimustele vastamiseks peab muuhulgas analüüsima mehhanisme, mille vahendusel Euroopa Liidu mõju liikmesriigile avaldub ning mil määral euroopastumine muutust selgitab. Erialases kirjanduses kasutatakse *kuidas*-küsimusele vastuse otsimiseks märkimisväärselt tihti mõisteid nagu poliitikate üles- ja allalaadimine, vetopunktide (*veto points*) hulk ja paigutus, kogemuslik õppimine (*experiential learning*), võistluslik valik (*competitive selection*), reeglite järgi toimimine (*rule-following*), argumenteerimine, sotsialiseerumine, levimine (*diffusion*), probleemide lahendamine (*problem-solving*), vastuolude otsustav lahendamine (*conflict-resolution*)³. Lisaks selgitab töö post-kommunistlikule ruumile iseäraseid mehhanisme ja viise, kuidas eristatakse euroopastumist muudest teguritest, protsessi otseseid ja kaudseid, soovitud ja soovimatuid tulemusi. Eelmainitud mõisteid uuritakse sobivuse määra (*goodness of fit*) raamistikus, mis võimaldab selgitada, kas ning millistel juhtudel tekib pehme seadusandluse puhul ebasobivus või pinget, mis ühe või mitme mehhanismi kasutamiseni viib. Selgub, et mehhanismid, mida

³ Nimistu ei pretendeeri täielikkusele, ent hõlmab olulise hulga euroopastumise uurimisel arutatud mehhanismidest.

seni on uuritud peamiselt tavapärasest kasutusest ehk *acquis* alusel, mõjutavad euroopastumist mõnevõrra teisiti, kui kontekstiks on vaid pehme seadusandlus. Euroopastumise mehhanismide ja otsuste, kaudsete, soovitud ja soovimatute tagajärgede olulisus seeläbi ei kao, vaid väheneb, kasvab või teiseneb.

Poliitika üles- ja allalaadimine viitab ELis rakendatava poliitika päritolule. Üleslaadimine tähendab liikmesriigi või riikide võimet oma soovitud lahendus EL tasandil rakendada, liikmesriigi suveräänsuse delegeerimist ELile ja riigiüleste institutsioonide kujundamist. Allalaadimine tähendab ELi institutsioonide kujundatud poliitikaid, millega mõjutatakse seadusandlust, norme, poliitikaid ja reeglite vahendusel liikmesriike (Börzel 2003: 2). Üles- ja allalaadimise kujunemine seondub EL ajaloo eri etappidega – kui esimestel kümnenditel oli domineerivam liikmesriikide mõju ELile, siis alates 1990ndatest on üha enam täheldatud ELi tugevnemist niivõrd, et analüüsida tuleb ELi mõju liikmesriikidele ning ELi ja tema liikmesriikide koosmõju integratsioonile (ibid. 2-3).⁴ Kas domineeriv on alt-üles või ülalt-alla mehhanism või nende süntees, tundub olulisem poliitikavaldkondades, kus mõju on tänu *acquis* le otseselt mõõdetav. Näiteks saab vaadelda liikmesriikide ja ELi omavahelisi arutelusid ja vaidlusi direktiivide ja määruste kujundamisel või seadusandluse rakendamise kiirust. Keerulisem on mõju suunda selgitada valdkondades, kus integreerumist mõjutab vähene seadusandlus, ent EL on võtnud vahendajarolli vabatahtlikkuse alusel euroopastumise võimaldamiseks.⁵

Kogemuslik õppimine viitab võimele muutuda vastavalt sellele, kuidas end ümbritsevaga suhestatakse. Olseni järgi õpivad institutsioonid oma käitumuslikest kogemustest teiste institutsioonide ning ühiskonnaga. Mõju võib tajuda nii survestavalt kui neutraalselt, ent valitakse sellised käitumuslikud mudelid, mis toovad edu. Sellise õppimise mõistmiseks peab olema selge, milliseid kogemusi tegutsejad tajuvad, kuidas nad juhtunud tõlgendavad ja kogemust talletavad (Olsen 2002: 932-933). Seevastu **võistlusliku valiku** puhul juhitakse muutust keskkonna poolt dikteeritavad käsud ning tuleb uurida, miks eri

⁴ vt. ka käesoleva töö peatükk 2.1.

⁵ Siiski, materiaalsete sanktsioonide asemel saavad pehme seadusandluse puhul esineda sotsiaalsed tagajärjed ja neile reageerimine. Seega jääb euroopastumise suuna küsimus aktuaalseks ka näiteks avatud koordineerimismeetodi rakendamisel, kus sotsiaalsete sanktsioonide potentsiaalset mõju arvestatakse (Gornitzka 2006: 3-4; Trubek ja Trubek 2006: 348 Borrás ja Eijraes 2011: 109)

tegutsejate reaktsioonid varieeruvad ning kuidas see mõjutab nende ellujäämisvõimalusi. Seejuures alles peaks jääma vaid kõige konkurentsivõimelisemad institutsioonid (ibid. 933).

Kuna **reeglite järgi toimimine** viitab kohustuslikule tegevusele, siis sel puhul tuleneb euroopastumine normide järgimisest. Tegevust suunab näiteks enese identifitseerimine EL kandidaatriigina, kelle liitumise eelduseks on kohaldumine teatud käitumisreeglite, õiguste ja kohustustega. Muutus on seega mehhaaniline, tegevused korduvad situatsioonides, mis on eelnevalt reeglite alusel määratletud. Kui aga selles protsessis ilmneb olukordi, mis on määratlemata või ei eelda automaatset ja selget reeglitest tulenevat vastust, siis on ruumi **argumenteerimisele** ja veenmisele. Sellised situatsioonid võimaldavad sobivama lahenduse lootuses viidata kandidaatriigi ja ELi identiteedi ühisosadele ning muutus kaasneb siis, kui veenmine või argumendid viivad ühise uue arusaamiseni parimast lahendusest (ibid. 927).

Sotsialiseerumise selgitamisel on eristatud nii üldefinitsioon kui mitu eri toimimismehhanismi. EL kontekstis tähendab sotsialiseerumine arvukaid isiklike ja institutsionaalsete kontaktide võrgustikke, mis toimivad EL reeglite järgi ja põhjustavad seeläbi euroopastumist. Sotsialiseerumise mehhanismiks võib olla kas ratsionaal-strateegiliselt kaalutlemine (*strategic calculation*), rolli sisse elamine (*role-playing*) või normidele allumine (*normative suasion*), ent praktikas toimivad need koos (Smith 2011: 21-22).

EL mõju **levimist** liikmesriikidesse saab vaadelda nelja eri mehhanismina. Esiteks võib levimine olla *sunnitud*, kui liikmesriigid peavad alluma mõningatele mudelitele, milleta liidus osaleda ei saa. Teiseks võib EL mõju levida *matkimise või normatiivse surve* teel olukordades, kus on teada, et soovitat lahendus on teistes liikmesriikides hästi toiminud. Kolmandaks seondub levimine ka eelpool mainitud *võistlusliku valikuga*, kui EL poolne surve ühe või teise lahenduse kasuks puudub, ent liikmesriikide huvides on leida kõige konkurentsivõimelisem lahendus. Viimaks toimub levimine seeläbi, kui EL esitab mingeid ideid mingis uues *raamistikus (framing)*, näiteks rohkem kaasamist või uut tüüpi valitsemisviise soovitades (Börzel 2003: 13-14).

Probleemide lahendamine viitab lähenemisele, kus EL ja liikmesriik või –riigid tajuvad ühiseid eesmärke ning muutus on vabatahtlike kokkulepete tulemus. Sel puhul on suurimaks väljakutseks leida tulem, mis suurendab kõigi osalejate heaolu. Selle näiteks on toodud üha kestvatu arutelu sobivaima tasakaalu leidmiseks ELi institutsioonide ning liikmesriikide vahel (Olsen 2002: 929-930), ent kindlasti seondub see pehme EL seadusandlusega valdkondades, kus liikmesriikidel on võimalus oma pädevusi vastastikku vabatahtlikult täiendada. Seevastu **vastuolude otsustavas lahendamises** mängib rolli võimu

jaotus liikmesriikide ja EL institutsioonide vahel. Teisisõnu, euroopastumise tulemi määrab tegutseja (liikmesriik, nende koalitsioon, EL institutsioon jne), kel on antud küsimuses kõige enam võimu (ibid. 930).

Vetopunktide hulk ja paigutus ilmneb Börzeli järgi olulisena ülalt-alla euroopastumise takistajana süsteemides, kus mitmel institutsioonil või muul poliitilisel huvigrupil on võimalus otseselt veto-õigust kasutada või takistada kujunemast koalitsioonil, mis ebasoovitava muutuse hõlpsamini vastu võtaks (Börzel 2003: 9). Pehme seadusandluse tingimustes, kus teineteiselt õppimine on vabatahtlik ja puudub sund õppetundide praktikasse rakendamiseks, omandab veto sootuks teistsuguse tähenduse. Näiteks avatud koordinatsioonimeetodi puhul on vaba tahte väljendajaks valitsus, kel meetodi ülesehitusest tulenevalt puudub kohustus otsustada süsteemi hinnata lasta või olla mõjutatud teistest institutsioonidest ja huvigruppidest, kelle õppimissoov võib olla märksa erinev valitsusest, kellele kuulub rakendamise monopol.

Post-kommunistliku ruumi euroopastumist kajastavas kirjanduses on Grabbe eristanud kolm tunnust, mis kokku mõjutasid tolle regiooni kandidaatriike märkimisväärselt rohkem, ent ka senistest laienemisringidest erinevalt. Grabbe väitel eeldati Kesk- ja Ida-Euroopa (KIE) riikidelt (1) märksa *kiiremat ja põhjalikumat kohanemist*, samas olid (2) *kandidaatriikide juhtkonnad* liitumise suhtes varasemate laienemisvoorudega võrreldes märksa *avatamad*, viimaks (3) mõjutas EL nende riikide *institutsionaalset raamistikku ja poliitikaid* varasemate laienemisvoorudega võrreldes märksa enam (Grabbe 2001: 1014-1015). Arvestades, et KIE riigid olid just läbimas kiiret üleminekufaasi, nende suunda mõisteti laialdaselt kui ‚Euroopasse naasmist‘ (Alapuro 2007: 458; Pridham 2005: 18; Schimmelfennig ja Sedelmeier 2007: 88) ning ka EL ise koges vahemikus 1986-2002 varasemaga võrreldamatult rohkem muudatusi aluslepingutesse⁶, on Grabbe loetletud tunnused ilmselt paikapidavad. Oluline on ka vaadelda, mis mehhanismide abil KIE riigid, seehulgas Eesti, kiirelt integreerusid.

Grabbe on loetlenud viis mehhanismi, mille abil KIE riike üleminekufaasis suunati: (Grabbe 2001: 1019-1024)

- (1) **EL kui valvur** (*gate-keeping*), kes määrab, millist koostööd ja abi kandidaatriik saab, milliseid lepinguid sõlmitakse ning milliste integratsioonivaldkondade

⁶ Ühtse Euroopa Akt (1986), Maastrichti leping (1992), Amsterdami leping (1997) ja Nizza leping (2002).

edenemisega rahuldutakse. Praktikaks on see taktika, mille abil saab rakendada nii materiaalseid kui sotsiaalseid sanktsioone ja kutsuda esile muutusi.

- (2) **Võrdlemine ja monitooring** – kandidaatriikide vaatlemine ning nende alusel reformide suunamine. Oluline osa sellest on ühise seadusandluse e. *acquis communautaire*'i rakendamise jälgimine.
- (3) **Legislatiivsed ja institutsionaalsed mudelid** – *acquis*' ülevõtmine ning ühtsete protsesside tagamine kandidaatriikides.
- (4) **Raha** – finantsabi ja tehniline tugi. ELi rahaline toetus kandidaatriikide eriprogrammide ning raamprogrammide vahendusel oli KIE riikidele suurim välisinvesteering, mis kasvatas koostööd ELiga ning mille kasutamine käis EL reeglite alusel.
- (5) **Nõustamine ja mestimine (*advice and twinning*)** ehk lisaks eelnimetatud tehnilisele toele ja soovitudele ka praktiline võimalus õppida *acquis*' ülevõtmisel EL liikmesriikidelt.

Grabbe nendib, et mehhanismid on küll võimsad ja mõjukad, ent selgesuunalise integratsiooni asemel võib nende mõju vähemasti valdkonniti või riigiti piirduda hajutatud või ebahühtlase integratsiooniga (2001: 1025-27), samuti võivad muutuste peamiseks põhjuseks olla hoopis muud rahvusvahelised organisatsioonid või siseriiklikud arengud (ibid. 1027-1028). Grabbe väljendas ka muret, et integratsiooniga koos võivad KIE riigid saada oma osa ka ELi demokraatia defitsiidist (ibid. 1028-1029) ning Raiki sõnul vähemasti Eesti puhul ka nõnda läks, sest liitumisprotsess on väga ressursimahukas protsess, millesse rahvast piisavalt ei kaasatud ning ilmes vastuolu demokraatlikkuse ja efektiivsuse vahel (Raik 2004). Toshkov on leidnud, et EL direktiivide rakendamise kiirus KIE riikides on sõltuvuses valitsuste poliitilisest meelsusest ning edukamad on olnud parempoolsed valitsused (Toshkov 2008: 397). Seega ei ole mehhanismide reaalne mõju ette teada, tulemused võivad olla nii oodatud kui ootamatud. Samuti, liitumisperiod on küll vägagi direktiivide, määruste ning ülejäänud *acquis*' keskne, ent need pole kaasajal enam ELi ainsad tegutsemishoovad. Sestap on paslik selgitada, millised erisused tulenevad pehme seadusandluse esilekerkimisest.

Euroopastumise mehhanismide rakendumise uurimisel on tihti kasutatud mõistet **sobivuse määr**, et selgitada liikmesriikide reaktsiooni EL mõjule. Sobivuse määr on analüütiline võtte selgitamiseks, kas ELi soovitava poliitika ning liikmesriigi olukorra vahel

eksisteerib pinge või mõningane ebasobivus, mis omakorda võiks esile kutsuda ühe või teise mehhanismi rakendamise. Sobivuse määra väljaselgitamine on seega n-ö eeltingimus selleks, et liikmesriigil tekiks väiksem või suurem kohanemissurve (Börzel 2003: 5-6). Seda on laialdaselt peetud vajalikuks muutujaks, ent selgitustes hõlmavad näiteks ratsionaalse valiku institutsionalistid ka vetoõiguslike tegijate hulka (*multiple veto points*) ja hõlbustavat institutsionaalset struktuuri (*facilitating formal institutions*) (ibid. 7-8). Sobivuse määra kriitikana on välja toodud, et see on liialt konservatiivne ning poliitikate sobivuse asemel peaks keskendumas sellele, kas EL soovitatav mõju on kooskõlas riigi enda eelistustega reformi sisu või suuna osas (MastenBroek ja van Keulen 2006), lisaks on juba sobivuse määra muutujana rakendamisest saati mitmel korral jõutud järelduseni, et eeldused ja reaalsus kohanemissurve toimimise kohta alati ei klapi (Börzel 2003: 6-7; MastenBroek ja van Keulen 2006: 20). Väär oleks sobivuse määra tema klassikalisel kujul rakendada ka pehme seadusandluse mõjususe uurimisel, sest puuduvad jäigad mängureeglid. Käesoleva töö raamistiku ehk uus-institutsionalismiga seondub sobivuse määr siiski – poliitika sobivust hinnatakse MastenBroeki ja van Keuleni järgi konstruktivistlikule institutsionalismile iseloomulike ootuste järgi, praktikas kasutatakse oma käitumise põhjendusena retoorikat, mis on omane ratsionaalse valiku institutsionalismile (2006: 23). Seega on võtte endiselt asjakohane, kui teda paindlikult rakendada.

Lisaks hulgale mehhanismidele, mis euroopastumisega seonduvad, tuleb nähtus muudest samaaegselt toimivatest trendidest eristada. Üheks abinõuks selgitamiseks, kas jälgitava muutuse on põhjustanud euroopastumine või mõni muu protsess, on kontrafaktuaalne analüüs (*counter-factual analysis*) selgitamiseks, kas ja millisenä ilmnenuks muutus euroopastumise mõjuta. Levitz ja Pop-Eleches nendivad, et on küllalt spekulatiivne kirjeldada näiteks Kesk- ja Ida-Euroopa riikide praegust olukorda, kui need ei oleks ELiga liitunud, ent mingil tasandil tuleb siseriiklik olukord välisteguritest eristada (Levitz ja Pop-Eleches 2010). Arvestades, et mitmed poliitikaprotsessid toimuvad samaaegselt või on nende algust ja lõppu keeruline määratleda, tuleb kindlasti välja selgitada, kas muutus toimunuks ka Euroopa Liidu mõjuta ning esitada alternatiivseid hüpoteese (Radaelli 2004: 9). Euroopastumise uurimisel on seega vajalik mõista, millised alternatiivsed mõjurid lisaks ELile on kaasatud ning eristada need nähtustest, mida saab selgelt ELiga seostada.

Peale oodatud ja ootamatute mõjude on eristatavad ka euroopastumise otsesed ja kaudsed mõjud ning vahet saab teha sisetekkelistel protsessidel ning välistel jõududel.

Otsesteks mõjudeks on liitumisega kaasnevad uued protsessid, Eesti näitel osalus Euroopa Liidu Parlamendi valimistel, Euroopa Asjade komisjoni loomine Riigikogusse, ELi rahalise toetusega tegelevad osakonnad erinevates ministeeriumites või ELi teaduse raamprogramme koordineerivate kontaktisikute võrgustik. Kaudsete mõjudena saab vaadelda, kuidas eri huvigruppide ligipääs ja mõju poliitikale muutub (Graziano ja Vink 2007: 16). Näiteks saab analüüsida parteide muutuvat rolli, europarlamenti valimiste mõjuvõimu siseriiklikule ümber jaotamisele või valitsuse kasvavat panust seadusandlikku protsessi.

Pehme seadusandlus on ELis traditsioonilisele määrus- ja direktiivipõhisele seadusandlusele lisanduv võimalus 'asjade tegemise viisi' mõjutamiseks, ent selle rakendamata jätmine ei ole karistatav. ELis on pehme seadusandlus pigem hilisem nähtus. Selle eeliseks peetakse poliitilise patiseisu tõenäosuse vähendamist, sujuvamat protsessi ning huvigruppide paremat kaasamist. Kriitikute hinnangul on tulemuseks ebahühtlane integratsioon, mängureeglite eiramine, vähene lisaväärtus ning demokraatia defitsiidi suurenemine (Kröger 2009: 4). Enamgi veel, avatud koordinatsioonimeetodit kui üht pehme seadusandluse väljundit on võrreldud viirusega, mis tuleb kontrolli alla saada ja edasine levik keelata enne kui kogu senine seadusandluse süsteem nakatub ning traditsioonilised viisid toimimise lõpetavad (Trubek ja Trubek 2006: 343). Sellise retoorika esilekerkimise ajaks oli pehme seadusandlus ELis siiski juba olemas, et vältida *acquis'* lahendust valdkondades, kus huvi integratsiooni vastu oli, ent direktiivid ja määrused polnuks poliitiliselt vastuvõetavad või rikkunuks subsidiaarsprintsipi (Radaelli 2003; Borrás ja Eijraes 2011: 108). Lõppeks – kuna ei olnud tõestatav, miks traditsiooniline seadusandlus ei peaks suutma pehmemaga koos eksisteerida (Trubek ja Trubek 2006: 344)⁷ – on EL lähtunud kuldsest keskteest, et pehmeid võtteid võiks rakendada ning alates 2000.a. kevade Lissaboni tippkohtumisest on avatud koordinatsioonimeetod alternatiivina ELi poliitikamehhanismide hulgas ning mõningates valdkondades ka rakendatud. (Radaelli 2003: 14; Trubek ja Trubek 2006: 355; Büchs 2007:

⁷ Paljudel hinnangutel ei ole ELil kaasajal tarvis valida vana *või* uus lahendus, vaid kasutada neid *koos*. Ka avatud koordinatsioonimeetodi puhul on öeldud, et see on vaid üks integratsiooni-instrument mitmete hulgas ning seda saab kasutada koos traditsioonilisema seadusandlusega (Trubek ja Trubek 2006: 361-362). Väidetavalt on selline hübriidne lahendus üha populaarsem ning aitab ELi õiguskultuuril tulla toime uute olude ja väljakutsetega. Liikmesriikidele paindlikkuse ja mitmekesisuse võimaldamine ning osaluse abil legitüümsuse tagamine on erisust kõva seadusandluse ja AKM vahel hägustanud (ibid. 361).

27). ELi retoorikast ilmnes veel kümnendi eest, et tulevasi valitsemistrende silmas pidades tuleks enam keskenduda kiiremini ja ühtlasemalt kohalduvatele määrustele ning vähem direktiividele. Ometi oli ka Euroopa Komisjoni jaoks selleks hetkeks selge, et üha enam mõjutavad ELi integratsiooni ka pehmemad seadusandluse vormid ning olulisim on leida konkreetsele valdkonnale ja hetkeseisule sobivaim lahendus (Euroopa Komisjon 2002: 120-125).

Nagu viidatud, muutub sellega mõningate euroopastumise mehhanismide tähendus. Näiteks Grabbe nimetatud KIE riikide euroopastumise mehhanismide loetelu vaadates ilmneb, et pehme seadusandluse puhul on oodatult vähem oluline valvuri-roll (1) ja legislatiivsed ning institutsionaalsed mudelid (3), ent EL rahavood (4) on jätkuvalt äärmiselt oluline mõjutusmeetod ning võrdlemine, monitooring (2), nõustamine ja mestimine (5) kuuluvad selgelt ka pehme seadusandluse juurde. Seda põhjusel, et siduvate kohustuste puudumisel avaneb vähem võimalusi mudeleid liikmesriikidesse levitada ning nende täitmise üle valvata, samas kui liikmesriikide omavaheline võrdlus ja nõustamine kuuluvad vabatahtliku tegevuse juurde ning rahavoogude olemasolul on nende mõju jätkuvalt motiveeriv.

Ka teiste eelpool loetletud mehhanismide osas saab kirjeldada olulisi teisenemisi ning põhjuseid, miks üks või teine mängib *acquis*'ga võrreldes väiksemat või suuremat rolli. Näiteks poliitikate üles- ja allalaadimine toimub ka pehme seadusandluse puhul, ent võimalus üht või teist selgel kujul teha on vähenenud, sest kokku saab leppida vaid selles, millega kõik nõustuvad ning mehhanisme kokkulepitu rakendamise tagamiseks ei ole. Seega on üles- ja allalaadimise efektiivsus osalejate endi teha. Vetopunktide sisu on võime ülalt-alla euroopastumist takistada. See mehhanism rakendub teisiti põhjusel, et pehme seadusandluse puhul jääb parlament tihti protsessist kõrvale ning õppimise või muude mehhanismide leviku üle otsustab rohkem täidesaatev võim. Vetostamise kasutamise olukordi on sunni puudumisel vähem, ent see võimekus on koondunud selgemalt ühe võimu kätte. Kogemuslik õppimine ja võistluslik valik on tavapärasel lähenemisel küll mõnevõrra konkureerivad mehhanismid, kuid pehme seadusandlus ei välista kumbagi. Oluline võib olla nii konkurentsivõime parima tulemuse saavutamiseks kõigile võrdsetes tingimustes, kuid selle võime realiseerimisel on tähtis ka tegutsejate oskus oma kogemused eelisteks pöörata. Reeglite järgi toimimine on pehme seadusandluse puhul tegutsejate endi suva – kui n-ö mänguga kaasa minnakse ja õppida soovitakse, on eesmärgi saavutamiseks kasulik reeglitest kinni pidada, kuid keegi ei

kohusta seda tegema. Argumenteerimine seevastu on märksa olulisem, sest puuduvad kindlad reeglid ning integratsiooni sisu on liikmesriikide ja EL institutsioonide kokkuleppe küsimus, mis võib ajapikku vastavalt normide tajumise teisenemisele muutuda. Sotsialiseerumine ehk ELiga seonduvate kontaktide võrgustik eksisteerib loomulikult ka pehme seadusandluse puhul ning võimalikud on ka eelpool loetletud strateegiad nii eraldi kui koos toimivatena. Levimise puhul ei ole pehme seadusandluse puhul küll sündi, ent matkimine, normatiivse surve tajumine ja sellele allumine, võistluslik valik ning euroopastumise tekitamine EL poolt soovitatud raamistiku esitamise läbi on võimalikud. Viimaks, pehme seadusandluse üks põhilisi eesmärke on selgeks teha ja lahendada ühiseid probleeme, et suureneks kõigi osalejate heaolu. See ei tähenda, et konfliktide lahendamine võimukamate tegutsejate eestvõttel oleks vähetähtis, sest ühise eesmärgi saavutamisel on vältimatu kõige mõjukamate tegutsejate, EL puhul mõne suurriigi panus. Seega on enamik euroopastumise mehhanismidest jätkuvalt aktuaalsed ka pehme seadusandluse puhul, kuigi näiteks vetopunktide paigutus on teisenenud ning sunnimehhanismid ei toimi. Samuti, mõni mehhanism on olnud määrava tähtsusega varasemas olustikus – näiteks EL kui valvur KIE riikide liitumisprotsessis – ja post-kommunistlikku ruumi teisenemisele oluliselt kaasa aidanud, kuid jääb kõrvale mitmes ühinemisjärgses arengus, kus sunni asemel valivad liikmesriigid ise, kas ja kui palju nõustamist, mestimist ja võrdlemist vajavad.

Kui vaadelda eel-loetletud mehhanisme sobivuse määra kontekstis, siis ebakõlad liikmesriigi olukorra ning planeeritava EL lahenduse vahel on jätkuvalt aktuaalsed, kuid kohustuslikkuse puudumisel sõltub rakendatavate mehhanismide valik muudest teguritest ja sellestki, kas tegemist on kandidaat- või liikmesriigiga. Lisaks, nagu nendib Töller, sõltub euroopastumise määr muuhulgas vastava poliitika prioriteetsusest valitud liikmesriigis või – riikides (Töller 2010: 15, 20).⁸ Euroopastumise raamistik on seega märkimisväärselt keeruline ning nagu viidatud varasemas sobivuse määra kriitikas, tuleb lisaks konkreetse poliitika arvestada muid liikmesriigis samaaegselt toimuvaid protsesse. Loetletud mehhanismid ja nende toimimise võimalused vastavad siiski vaid ühele osale antud töö kesksetest küsimustest – kuidas euroopastumine toimuda saab ning millised mehhanismid võiks kohalduda pehme

⁸ Seda on oluline meeles pidada ka (ajaloolisest) institutsionalismist lähtuvates uurimustes, sest kuigi kriitiliste üleminekuhetkede identifitseerimist on tähtsustatud, ei pruugi neile keskendudes piisavat tähelepanu saada muud sama põhjuslikku seost selgitavad muutujad (Lieberman 2001: 1017-1018; Falletti ja Lynch 2009: 1154).

seadusandluse korral. Potentsiaalseid vastuseid küsimusele *miks* euroopastumine toimub ehk millist loogikat mehhanismide valikul rakendatakse, pakub uus-institutsionalism.

2.3. Euroopastumine ja uus-institutsionalism

Euroopastumine kui fenomen tõusis esile ajal, mil traditsioonilised eurointegratsiooni teooriad ei suutnud kõiki arenguid enam piisavalt hästi selgitada. Käesolev alapeatükk annab lühiülevaate uus-institutsionalismi kujunemisest peamiseks euroopastumist selgitavaks teooriaks ning võimalikest vastustest selle protsessi *miks*-küsimustele.

Traditsiooniliste eurointegratsiooni teooriate osas nenditakse, et näiteks neo-realism kirjeldab hästi tingimusi, mis viisid riigiüleste organisatsioonide tekkeni ELis, ent sealt edasi arenenud üle-Euroopalise poliitilise ruumi teket ei saa realismi abil seletada (Caporaso ja Stone Sweet 2001: 223). Ka funktsionalismi abil on küll olnud võimalik eurointegratsiooni protsessi kirjeldada ning tugeva EL huvigruppide võrgustiku teket ennustas Ernst Haasi teooria õigesti (Mazey ja Richardson 2001: 74), ent siiski ei ole funktsionalism piisav ELis tegutsevate institutsioonide ning huvigruppide rollijaotuse täpsema arengu ja mõju ennustamiseks (Stacey 2010: 8). Sellesse ritta sobib ka liberaalne valitsustevaheline lähenemine (*liberal intergovernmentalism*), mille järgi domineerib riikide huvi oma suveräänsust säilitada ning riigiülesele tasandile loovutada võimalikult vähe ja võimalikult hästi kontrollitavalt. 1970ndate euroskreloosile järgnenud tempokas integreerumisprotsessis on liberaalne valitsustevaheline lähenemine oma juhtpositsiooni kaotamas (ibid.), muuhulgas seepärast, et jätab riigiüleled nähtused nagu ELi institutsioonid põhjaliku uurimise alt välja (Caporaso ja Stone Sweet 2001: 224; Stacey 2010: 9). Loomulikult ei ole eelmainitud lähenemisi või muid integratsiooniga seonduvaid teooriaid euroopastumises täiesti kõrvale heidetud, sest sõltuvalt uurimisküsimusest ja rakendatavast mudelist on jätkuvalt palju kasu ka traditsioonilisematest lähenemistest.

Küll aga on nüüdisaegne trend hõlmata euroopastumise uurimisel ka võrdlevast poliitikast tuttavaid mudeleid (Jupille et al 2003: 3, 9-10; Beyers ja Kerremans 2004: 1119-1120; Schimmelfennig ja Sedelmeier 2005: 4; Stacey 2010: 244) ning üha tihemini keskendutakse institutsioonidele (Bulmer 2007: 49-50). Konkreetsemalt uus-institutsionalismi silmas pidades on Diermeier ja Krehmiel hinnanud, et institutsioonide politoloogiliste uuringute keskmesse asetamisega on institutsionalismist kujunenud üha domineerivam, ent ka

praktiliselt kasulik meetod eurointegratsiooni uurimiseks (Diermeier ja Krehmiel 2003). Nõndanimetatud 'institutsionaalne pööre' võimaldas seni teineteisest pea eraldatult seisnud uurimissuunad – rahvusvahelised suhted, võrdlev poliitika, Ameerika poliitikauuringud – ühendada ning fokuseerida institutsioonide uurimisele. Kiirelt ilmnas, et uus-institutsionalism, mis on loodud eelnevate uurimistraditsioonide baasil, päris ka varasemate teooriate vastuolud ning nõnda kujunes ühe tervikliku institutsionalismi asemel kolm erinevat teooriat (Jupille et al 2003: 10-11).

Mitmeharulisusest hoolimata on teooria alahoovustel olulisi sarnasusi. Esiteks institutsiooni üldine mõiste – pea kõigi definitsioonide järgi on institutsioonid poliitilises ja sotsiaalses elus küllalt püsivad nähtused, mis struktureerivad käitumist ning mida ei saa lihtsalt hetkeliselt muuta. Sellest lähtub ka teine sarnasus, et kõik lähenemised eeldavad pigem institutsioonide kestvust kui ebastabiilsust, kuid kuna kolmel suuremal harul on oma nüansseeritud arusaam, kuidas institutsioone mõista, teoretiseerivad nad institutsioonide iseloomu üle mõnevõrra erinevalt (Mahoney ja Thelen 2010: 4). Üldisi sarnasusi on veel: kuigi institutsioonid on pika-ajalised, toimuvad neis aja jooksul siiski arengud ja muutused ning institutsionaalne struktuur ei teki tühjusesse, vaid kujuneb vastavalt konkreetsele olustikule, hõlmates nii formaalseid kui mitteformaalseid reegleid ja protseduure ja erinevate huvigruppide eesmärke ja omavahelisi võimumänge. Institutsionaliseerumine on seega sotsiaalse ruumi tekkimise ja arengu protsess, mis ei ole täielik ega lõplik, vaid aina teiseneb vastavalt olustikule (Stone Sweet et al. 2001: 11-12). Konkreetse konteksti uurimisel peab seega esmalt tegema selgeks nn. toormaterjalid – reeglid, protseduurid ja organisatsioonivormid – ning seejärel uurima, kes ja kuidas institutsioonide kujunemist juhib, kas ja millistest teistest olustikest reegleid, norme, protseduure ja muid n-ö toormaterjale üle võetakse (ibid. 19).

Järgneva institutsionalismi all-harude analüüsi ning sünteesi eesmärk on otsida võimalikke vastuseid magistr töö algul esitatud küsimusele, kuidas põhjendada liikmesriigi vastuseid euroopastumise mõjule. Kuna uus-institutsionalismi raames saab sellele küsimusele leida küllalt erinevaid vastuseid, vaatleb töö neid variante lähemalt. Eesmärke on kaks: milliseid vastuseid uus-institutsionalism pakub ning millised neist võiks kohalduda Eesti teaduspoliitika kontekstis.

2.3.1. Ratsionaalse valiku institutsionalism

Ratsionaalse valiku institutsionalism (RVI) tuleneb varasemast ning laiemast ratsionaalse valiku teooriast, muuhulgas on üle võetud eelistuste definitsioon ja eeldused selle kohta, kuidas huvid kujunevad (Hug 2003: 44-45). Traditsiooniliselt eeldab ratsionaalne valik, et huvigrupid ja tegutsejad soovivad oma heaolu kasvatada ning institutsioonid ehk struktuur loovad tingimused, mille raames saab luua oma eesmärkide saavutamiseks sobivaid strateegiaid. See lähenemine toimib kõige paremini, kui institutsioonid on teada ja osapoolte huvid stabiilsed. Näiteks EL kontekstis soovitavad Stone Sweet jt. esmalt kategoriseerida huvigrupid ja nende eesmärgid ning seejärel analüüsida käitumist ja selle mõju institutsioonide muutumisele (Stone Sweet et al. 2001: 8). Nõnda on RVI selgeks eeliseks võime selgitada institutsionaalse raamistiku muudatusi ning seeläbi ka võimusuhte evolutsiooni (Stacey 2010: 32). RVI lähenemiste puhul kestab institutsionaalne tasakaal ainult senikaua kuni kellelgi on piisavalt võimu muutusteks, sest huvid on RVI järgi eksogeensed ehk välismõjurite poolt kujundatud ning püsivad. See tähendab, et institutsioone pigem kerge muuta, samas kui teised allharud hindavad tegutsejate käitumise mõju muutustele väga tagasihoidlikuks (ibid. 4).

Praktikas on EL uurimisel on RVI-d viimastel aastatel aina enam rakendatud, näiteks EL institutsioonide võimusuhte modelleerimiseks või institutsioonide mõju arutluse all olevate teemade valikule (Stacey 2010: 16). Seejuures on märkimisväärne, et ELi põhiseadusliku struktuuri puudumine võimaldab huvigruppidel lisaks oma poliitiliste eesmärkide saavutamisele ka institutsionaalset struktuuri enda huvides muuta (ibid. 19). Seega, kuigi institutsionaalne raamistik on RVI järgi püsiv ning selles tegutsejate võimuses on selle arengut mõjutada, ei võeta kurssi raamistikule, mis olud liiga rangelt paika seaks.

Siit ilmneb RVI põhiline erinevus teistest uus-institutsionalismi allharudest – individualistlike ning materialistlike huvide eelistamine sotsiaalsete olude ja ideede seletusvõimele. See tähendab, et RVI lähtub tagajärgede loogikast (*logic of consequentiality*), konstruktivistlik institutsionalism aga sobivuse loogikast (*logic of appropriateness*) ning ajalooline institutsionalism nende sünteesist. Institutsioonid põhjustavad tegutsemisel küll piiranguid ja võimalusi, ent mitte põhjuseid – struktuur mõjutab tasuvust, ent mitte huvisid ega identiteete (Schimmelfennig ja Sedelmeier 2005: 10-11). Veel enam, rahvusvahelised organisatsioonid ja nendega seonduvad institutsioonid on RVI jaoks kõigest klubid või

vabatahtlikud grupid, millega liitutakse vaid kasu silmas pidades (ibid.). Kusjuures ratsionaalsuse all arvestatakse mõne lähenemise puhul lisaks traditsioonilisele materialistlikele kaalutlustele ka valikute mõju riigi autonoomiale, olgu võrdluses teiste liikmesriikidega või otsuste mõju riigi enda ühiskonna ootustele (ibid. 13). Nõnda võib RVI-d kasutades ratsionaalsuse mudelisse küllalt palju elemente kaasata ning lähenemist üsna laia probleemistiku analüüsiks kasutada.

Kindlasti on RVI-l ka olulisi puudujääke. Näiteks, kui tegutsejate huvid on nii eksogeensed kui püsivad, ei ole RVI abil võimalik esitada küsimusi ega analüüsida huvide muutumist või põhjendada valikuid, mis RVI reeglite järgi ei ole kõige optimaalsemad (Stacey 2010: 38; Hug 2003: 43). Teisalt, RVI etteheited ülejäänud allharudele viitavad, et kui keskenduda EL integratsiooni selgitamisele konkreetsetes ajahetkedes nagu europarlamendi valimised või muudatused aluslepingutes, jääb tegevuses osalejate igapäevane võitlus mõjuvõimu eest selgituseta (Stacey 2010: 244). Kokkuvõttes lähtub RVI eeldusest, et integratsioonis osalejad on n-õ etteantud ja muutumatute huvidega tegutsejad, kes kasutavad struktuuri ehk institutsioone alati kõige optimaalsemate lahendusteni jõudmiseks ning piisava mõjuvõimu ning vajaduste olemasolul muudavad ka struktuuri ennast.

RVI on seega abiks euroopastumise uuringutele, mille eesmärk on selgitada tegutsejate käitumist konkreetsetes ajahetkedes. Kui uurimuse eesmärgiks on selgitada ELi institutsioonide ning poliitikate mõju konkreetsele poliitikavaldkonnale mitme paralleelselt toimiva mehhanismi vahendusel ja pikema perioodi vältel, siis annab RVI vaid osa soovitavaist eeldustest.

2.3.2. Konstruktivistlik ehk sotsioloogiline institutsionalism

Kui üldiselt jaguneb uus-institutsionalism kolmeks – ratsionaalse valiku, sotsioloogiline ning ajalooline institutsionalism – siis olenevalt käsitlest paigutatakse ajaloolist institutsionalismi sarnasesse gruppi emma-kummaga ülejäänud kahest, sest võimaldab rakendada nii ratsionalistlikku kui konstruktivistlikku loogikat. Käesoleva töö eelmine alapeatükk keskendus RVI põhiomadustele, järgneva kaetakse sotsioloogiline ehk konstruktivistlik institutsionalism (edasi: KI) ning seejärel selgitatakse ajaloolise institutsionalismi (edasi: AI) võimalusi saada osa mitmeski küsimuses teineteisele vastanduvatest RVI-st ja KI-st.

KI peamine erinevus eelkirjeldatud RVI-ga peitub selles, et KI järgi kujundavad institutsioonid tegutsejate identiteedi ja huvid, andes tegutsejate sotsiaalsete rollidega kaasnevatele õigustele ja kohustustele tähenduse. Kui RVI rõhutab rahvusvaheliste organisatsioonide instrumentaalset, regulatiivset ja tõhusust parandavat funktsiooni, siis KI jaoks on institutsioonid ise peamised tegutsejad, kes peegeldavad mingit sotsiaalset olustikku, mis on institutsioonide kujunemist mõjutanud ning kujunenud struktuuri legitimeerinud. Institutsioonide legitiimsena tajumine ja sobivuse loogika on olulisemad kui utilitaarne probleemide lahendamise võimekus (Schimmelfennig ja Sedelmeier 2005: 10-11). Näiteks kujundavad KI järgi EL laienemispoliitikat eeskätt ideelised ja kultuurilised tegurid, seejuures märkimisväärselt oluliseks peetakse laienemispoliitikas ühist identiteeti, põhiväärtusi, vähem oluliseks seevastu liitumisega kaasnevaid muudatusi materiaalsete ressursside jaotuses (Stone Sweet et al 2001: 8; Schimmelfennig ja Sedelmeier 2005: 14). Sellest tuleneb ka teine KI keskne omadus, et institutsionaalne struktuur on püsiv, sest norme ja ideid on keerukas ja kulukas muuta.

Kui kehtivad eeldused, et muutused ilmnevad aeglaselt ning struktuur on olulisem kui selles tegutsejad, siis ei saa KI-d valida strateegiaks institutsionaalse raamistiku kiire teisenemise selgitamisel ega poliitiliste tegutsejate rolli põhjalikul käsitlemisel (Stacey 2010: 36). Lisaks, Mahoney ja Theleni sõnul eeldab sotsioloogiline institutsionalism, et eri tegevusvaldkondades korduvad sarnased institutsionaalsed lahendused ning struktuuri-siseseste muudatuste võimalikkust oluliselt ei käsitleta. Pigem tuleb tõuge muutusteks väljaspoolt süsteemi, põhjustades vabatahtliku või pealesurutud ülemineku mõnele uemale institutsionaalsele lahendusele (Mahoney ja Thelen 2010: 5). Seega toimuvad muutused KI järgi aeglaselt ning väliste mõjude tulemusena. Konstruktivistlikesse lähenemistesse on kodeeritud ka institutsioonide mitmetähenduslikkus ehk võimalus struktuuri mitmeti ning üha uuesti tõlgendada (Hall 2010: 216). Nende tõlgenduse järgi on KI kaks olulisemat kriteeriumit, et keskkond ehk struktuur on nii sotsiaalne kui materiaalne ning keskkond loob tegutsejatele teadmise nende huvide kohta. Sellest lähtub ka järeldus, et struktuur (institutsioonid) ja selles tegutsejad kaasmoodustavad teineteist, olles mõlemad võrdselt olulised. Nõnda ilmestavad Jupille jt, et tegutsejate huvid ja struktuurides käitumine kujunevad KI puhul endogeenselt nn. 'mustas kastis' ning ontoloogiliselt ei ole kumbki olulisem (Jupille et al 2003: 14). Niisiis on ka KI-le omane jätta mingi osa küsimustest vastuseta.

Eelnevat kirjeldust kokku võttes tekib ehk küsimus, mida KI-s kehtivate eelduste rakendamisel üldse selgitada saab – huvid ja käitumine kujunevad seletamatus 'mustas kastis' ning üldiselt peetakse struktuuri püsivamaks kui selles tegutsejad RVI järgi ehk sooviks. Ometi nähakse KI kasu mitmekülgsena – see lähenemine võimaldab arendada paremat teadmist institutsioonide põhiolemusest, loob sotsiaalteadustele uusi uurimissuundi, annab võrreldes RVI-ga parema alus institutsionaalse raamistiku muutuste kiiruse või suuna selgitamiseks ning rõhutatakse ideede tähtsust poliitikas (Hall 2010: 219). Konstruktivistliku lähenemise kirjeldus pole aga täielik ilma ajaloolise institutsionalismi lisandväärtuseta, mis võimaldab eelnenud boonuste loetelu kontekstualiseerida ja kontrollida, samuti luua ühisosi RVI-ga, et jõuda selgusele, kuidas valida kirjeldatavale olustikule teoreetiliselt kõige õigem lähenemine.

3.2.3. Ajalooline institutsionalism

AI võimaldab institutsioonidele läheneda nii RVI-st kui KI-st tuntud eelduste abil ning uurida ühteaegu nii võimusuhteid (RVI) kui institutsioone ning nende tõlgendamist (KI). Neile protsessidele pika-ajalist pilku heites võimaldab AI teistest lähenemistest paremini mõista majanduslike ja poliitiliste institutsioonide muutumist läbi aja. On küll keeruline tagada korruga lihtsalt *ja* üheselt mõistetavaid mudeleid ning maailma realistlikult kujutada, ent AI eelistajate sõnul on nõnda võimalik luua paljutöotavaid lähenemisi sotsiaalteaduslikele probleemidele (Hall 2010: 219).

AI vaatleb institutsioone kui objekte, mille tähendust tõlgendavad neis tegutsejad aktiivselt enda huvide ja ressursside realiseerimiseks üha uuesti. Seega seondub institutsioonide püsivus võimu- ja tõlgendamismängudega ning tulemuseks on parimal juhul näiline stabiilsus, mitte teada-tuntud lahendustele truuks jäämine. Sarnaselt KI-le leiab AI, et lisaks võimusuhetele ja institutsionaalsele struktuurile on olulised ka nendega kaasnevad rituaalid ja märgisüsteemid. Nii formaalsed kui mitteametlikud rituaalid ning arengud kultuurilises olustikus võivad tegutsejate võimustruktuure muuta – mõningad rituaalid tähtsustuvad, teiste olulisus hääbub või muutub (ibid. 217). Seega selgitab AI võimusuhteid ja –struktuure läbi aja ning võimaldab ka institutsionaalset innovaativisust, kui sisemiste ja väliste tegurite koosmõju mõnele konkreetsele kontekstile piisavalt mõju avaldab.

Levinud on argument, et AI sarnaneb peamiselt sotsioloogilisele e. konstruktivistlikule institutsionalismile, võimaldades kirjeldada eeskätt struktuuri inertsust. Muutus on AI järgi küll võimalik, ent domineerib soov rõhutada püsivust, mis on vastuolus RVI optimaalsuse-ideega. Keskkond võib nii tehnoloogiliselt, sotsiaalselt, majanduslikult kui poliitiliselt kiirelt areneda, ent AI seab tihti eesmärgiks selgitada institutsioonide püsivust püsivust keskkonnas (ibid.). Täpsemalt, institutsioonide muutus on ennustatav vaid siis, kui selle kasuks on kogunenud piisav hulk argumente ning tegutsejaile tundub reform sobivaim edasiminek strateegia. Latt on seega üsna kõrgele seatud ning ka muudatuste ilmnemisel ühtib AI konstruktivistliku selgitusega, et pigem toimub struktuuride täiendamine – nt uute institutsioonide kujundamine olemasoleva raamistiku põhjal või vanade institutsioonide kujundamine uutele oludele vastavaks – kui radikaalne murrang ja päris uue struktuuri loomine.

Ometi ei ole AI kuigi võimekas ennustamisel, millal on pingete kuhjumine muutuseks piisav (ibid.). Mõningate lähenemiste järgi, mis püüdlevad RVI, AI ja KI parimate osiste ühendamise poole, muutub institutsionaalne struktuur siis, kui reeglite tõlgendamise ja rakendamise käigus tekib tegutsejaile võimalusi olemasolevas raamistikus uusi käitumismustreid rakendada (Mahoney ja Thelen 2010: 4). Seda tasub silmas pidada ka teaduspoliitika kontekstis, kus uued võimalused avanesid EL-üleste suurte sihtide seadmise ning nende elluviimiseks sobivate mehhanismide loomisega sajandivahetuse aegu.

Üleminek uuele poliitikakujundamismehhanismile seondub ka AI-le iseloomuliku rajasõltuvuse mõistega. Seda eriti mudelites, kus institutsioone vaadeldakse esmalt kui kindlate ajalooliste olude poliitilisi pärandeid ning jäetakse kultuurilised tegurid ja institutsioonide koordineerivad funktsioonid teisejärguliseks. Neis mudelites kirjeldatakse üleminekuid ühelt institutsionaalselt lahenduselt teisele kui ajaloolisi 'kriitilisi üleminekukohti' või perioode, millal tavapärased muutust takistavad mehhanismid on kergemad või ei toimi üldse. Muutused leiavad selle lähenemise järgi siiski aset nn. 'mustas kastis', kus tegutsejate ja struktuuri omavahelised seosed ei ole lõpuni selged. Sellisena ei anna ka AI selget vastust institutsioonide teisenemise endogeensete põhjuste kohta, muutust mõistetakse ühe struktuuri rikkele järgnevat asendamist või uuenemist (ibid. 6).

Kokkuvõttes muutuvad institutsioonid mingil eelnevalt ennustamatul hetkel, kus välised ehk eksogeensed mõjud tunduvad piisavalt ahvatlevad – struktuur muutub vastusena välisele jõule. Seeläbi on AI-s rangelt eristatud stabiilsed perioodid ja muutumise hetked (nn.

„kriitilised üleminekuhetked“ e. *critical junctures*), kuid harva suudab AI piisava täpsusega kirjeldada süsteemi, mis üleminekuhetkele järgnevalt vormub (Hall 2010: 205). AI lähtub seega eeldusest, et struktuur on stabiilne kuni hetkeni, mil välise muutuse tulemusena toimub teisenemine, mis kujundab endise süsteemi uute oludega sobivaks, kuid ei suuda kuigi täpselt selgitada, millised erinevused varasemaga võrreldes ilmnevad, milline on endogeensete faktorite roll ja mil määral sekkub struktuuris tegutsejate ratsionaalsetest kaalutlustest lähtuv võimuvõitlus.

Mõningasest abstraktsusest hoolimata peetakse ka AI-d praktiliseks, sest AI aitab luua mitmeid katseliselt tõestatavaid väiteid, mis on omakorda abiks institutsionaalsete muutuste mõistmisel. Näiteks, Liebermani järgi on AI-l põhinevates uuringutes lisaks institutsionaalse raamistiku tekkele ja kriitilistele üleminekuhetkele tarvilik selgitada ka konkreetset erinevused kahe või rohkema ajahetke vahel, kirjeldada konkreetset välist mõjurit, mis muutused kaasa tõi ning arvestada ka alternatiivsete sõltumatute muutujatega. Institutsioonid on küll kesksed, ent vastavalt uurimisküsimusele tuleb hoolega valida ka taustatingimused ja valdkonnale olulised sündmused (Lieberman 2001: 1013; Falleti ja Lynch 2009: 1155, 1159-1161). Lähtudes Liebermanist (2001: 1017, 1021-1022), on mõningad olulised meelespead järgnevad:

- 1) kui väita, et mingisugune poliitika sõltub konkreetsest institutsionaalsest raamistikust, peab esmalt tõestama, et kirjeldatud väljund ei eksisteerinud enne institutsionaalse struktuuri mõju;
- 2) hoolikalt põhjendatud periodiseering on abiks tõendamisel, et mingisugune poliitika või olustik muutus seonduvalt märkimisväärse struktuurse teisenemise, näiteks põhi- või valimisseaduse muutmisega;
- 3) olulised sõltuvat muutujat mõjutavad taustamuutujad on tarvilikud, ent AI uurimustes on oluline märkida, et taustamuutujate mõju määr oleneb ka neist olustikest, millele mõju avaldub;
- 4) kindlasti on mõistlik kaasata selgitusse ka 'eksogeenseid šokke', kui on võimalik selgitada muutuse iseloomu ja kirjeldada võrdlemisi lühikest perioodi, mille jooksul muutus toimus.

Kuigi Liebermani järgi võiks eelkirjeldatud nelja strateegiat kasutada ka eraldiseisvalt, on euroopastumise mehhanismide hulka arvestades õigem selgitada nende koosmõju. Ühtlasi,

AI uuringutes võivad abiks olla mõningad osised RVI-st (Hall 2010: 215-216). Praktikas on mitmeid näiteid selle kohta, et ratsionalismi-konstruktivismi dialoog ei tähenda ühe osapoole ümberveenmist, vaid hoolikust uurimisküsimuse püstitamisel ning varasemate teooriate ja selgituste abil uuel viisil eurointegratsioonile lähenemist (Jupille et al 2003: 31; Schimmelfennig ja Sedelmeier 2005: 10; Hall 2010: 205).

Levinud viis uus-institutsionalismi eri harude vahel valikute tegemisel on keskenduda ühe suuna eeldustele ning rakendada selles võimalikult palju ka teiste suundade vooruseid. Näiteks on RVI-põhistes lähenemistes hästi kasutatav AI rajasõltuvuse mõiste, mille järgi vahendavad olulisi muutusi vaatlusaluses institutsioonis arengud teistes institutsioonides (Hall 2010: 205, 212-213), või otsitakse ühisosa nii liialt kiiret kui väga aeglast institutsionaalset muutust ennustavate mudelite vahel (Stacey 2010: 38), või sünteesitakse RVI ja KI kokku uueks teooriaks, mis lisaks institutsionaalse muutuse selgitamisele analüüsib ka põhjuslikke seoseid, mis muudatusteni viivad (ibid. 35). Igatahes on kasulik laialt levinud soovitus leida lähenemine, mis ei seonu rangelt ühe või teise teooria ega uurija personaalse eelistusega, vaid keskendub nähtusele, mida soovitakse selgitada (Stone Sweet et al 2001: 9; Jupille et al 2003: 28). Stone Sweet jt soovitavad lähenemise valikul leida vastused mõningatele üldküsimustele, mis on üsna sarnased euroopastumise peamiste päringutega.⁹ Nagu viidatud, kipuvad institutsionalismi allhoovused neile erinevalt vastama.¹⁰ Kokkuvõttes tundub olevat võimatu luua institutsionalismi abil luua üldist muutumist selgitavat mudelit, milles puuduksid vastuolud ja mis võtaks arvesse nii ekso- kui endogeensed mõjurid (Mahoney ja Thelen 2010: 8). Dialoog institutsionalismi eri harude vahel¹¹ on alles käimas ning ühegi

⁹ Üldküsimused Stone Sweet jt järgi: mida täpselt institutsionaliseeritakse (nt poliitikavaldkonda, valitsemisviisi, hulka teineteisest sõltuvaid protsesse, kultuuri jne); milline on institutsionaliseerumise suhteline määr (nt. mis tingimustes institutsionaliseerumise protsess peatub või tagasi pöördub, kui stabiilsed on objektid, mida institutsionaliseeritakse, kui palju sõltub institutsionaliseerumise aste varasematest otsustest); milliste mehhanismide kaudu institutsionaliseerumine toimub (nt. toimimisloogika suhe sotsiaalse keskkonnaga) (Stone Sweet et al. 2001: 22)

¹⁰ ELi kontekstis tähendab see näiteks, et RVI ja KI lähenevad laienemisprotsessile eri eeldustega ning ennustavad erinevaid, kohati teineteisega vastuolus olevaid tulemusi. Ometi ei ole erinevused niivõrd põhimõttelised kuivõrd sama protsessi eri osiseid rõhutavad, seega on RVI ja KI osaliselt teineteist täiendavad, osaliselt teineteisega konkureerivad lähenemised (Schimmelfennig ja Sedelmeier 2005: 9-10)

¹¹ Dialoogi ja nn. kesktee leidmise näiteks toovad Jupille jt. Moravcsiku ja Checkeli akadeemiline vestluse, milles kumbki ei sea oma esialgset positsiooni ainuõigele positsioonile, vaid otsitakse ühiseid praktilisi lahendusi

uurimise eesmärk ei saa olla selgitada kõike. Siiski saab uus-institutsionalismi dialoogi panustada ka euroopastumise mehhanisme uurides.

Euroopastumise uurimisel institutsionalismi allharude sünteesi abil võib pidada paljulubavaks asjaolu, et mõlemad institutsionalismi suunad nõustuvad eelkirjeldatud euroopastumise definitsiooniga – inimühiskondi iseloomustab pidev 'asjade tegemise viiside' reprodutseerimine (Stone Sweet et al 2001: 5-6). Käesoleva töö eesmärk on mõista euroopastumise mehhanismide toimimist valdkondades, kus *acquis* ja kindlate reeglite asemel domineerib pehme seadusandlus. Olukord ELis pole alati olnud selline, vaid euroopastumine ühes oma mehhanismidega on teisenenud ning muutunud on ka ELi ja liikmesriikide institutsioonid. Seega võtab käesolev magistritöö aluseks, et euroopastumine toimub kooskõlas AI-ga, mille järgi on struktuur ja tegutsejad sellise riigiülese tasandi üheskoos loonud – olgu materiaalsel või ideelistel kaalutlustel või nende koosmõjuna. Samas on euroopastumise mehhanismide toimimisel võimalik koos AI väidetega kontrollida ka mõningaid RVI eeldusi.

Kokkuvõttes on uus-institutsionalismi tähtsus euroopastumise mehhanismide uurimisel mitmetahuline. Esmalt, kui vaatluse all on tugev või pehme seadusandlus, siis on sel otsesed seosed institutsioonidega, sest riigiülese seadusandluse praktikasse rakendamine vähemasti EL kontekstis seondub praktikas nende institutsioonidega, kellele aluslepingutega on selline ülesanne antud. See tähendab, et seadusandluse ning tema mehhanismide uurimisel on uus-institutsionalism eelistatav näiteks (neo)realismile, funktsionalismile, liberaalsele valitsustevahelisele lähenemisele jne. Teiseks seondub seadusandlus ja selle vahendusel liikmesriikide mõjutamine otseselt euroopastumise definitsioonist tuntud 'asjade tegemise viiside' levimisega riigiülesele tasandile liikmesriikidesse ning sellest lähtuvad ka uus-institutsionalismi allhoovused. Kolmandaks, kui uurimisobjekt seondub euroopastumise mehhanismide teisenemisega, võib kasulikuks osutada nii RVI kui AI-ga sobituv rajasõltuvuse mõiste. Kuigi rajasõltuvus pole 'võlukepike' ning EL integratsioon ei pruugi

küsimustele, millistes tingimustes institutsioonide olulisus esile tõuseb ning kuidas täpselt põhjuslikud seosed toimivad (Jupille et al 2003: 15-16). Põhjenduses laenatakse tuntud Kuhni metafoori: teooria = keel. Kuigi tõlkimisel läheb alati midagi kaotsi, on nii keeltele kui teooriatele ometi sarnasusi nii kasutatavate mõistete kui struktuuri osas. Sestap soovitakse leida nn. teooriaüleseid 'mõistelisi ankruid' (ibid. 18-19). Autorid usuvad mh, et RVI ja KI on piisavalt võrreldavad ning soovitavad erinevaid dialoogivõimalusi. (ibid. 22).

toimida igavesti (Caporaso ja Stone Sweet 2001: 232), on mehhanismide teisenemisel tarvilik vaadelda ka rajasõltuvusega seonduvaid institutsioonide vastastikkuseid mõjusid. Neljandaks, uus-institutsionalismi raamistik pakub võimaluse vaadelda, kas mehhanismide teisenemine ja toimimine toimib vastavalt tagajärgede loogikale või sobivuse loogikale. See seondub ka aruteluga sobivuse määra kui euroopastumise ühe keskse analüütilise võtte üle – MastenBroeki ja van Keuleni järgi tuleneb ‚sobivuse määr‘ selgelt AI-le omasest argumentatsioonist, ent selle rakendamisel on olulised ka ratsionalistlikud argumendid (2006: 23). Nõnda õnnestub ehk leida ühisosi, mis tõendaks võimalust rakendada RVI-d ning KI-d teineteist täiendavalt. Viiendaks väljendub potentsiaalne kasu ka võimaluses vaadelda, kas AI väide stabiilsetest perioodidest ning neile järgnevaist ‚kriitilistest üleminekuhetkedest‘ peab paika.

Teisalt saab euroopastumise mehhanismide uurimisel jätta fookusest välja mõningad küsimused, millele uus-institutsionalism vastust ei anna. Näiteks ei ole pehmes seadusandluses toimivate mehhanismide uurimisel kuigi oluline ennustada, millal täpselt üleminek toimub, samas kui seni esinenud kriitiliste üleminekuhetkede selgitamine on võimalik ja aitab tulemust paremini mõista. Samuti saab vältida nn. ‚musta kasti‘ probleemi, sest töö eesmärk ei ole tegutsejate huvisid ja käitumist teineteisest eristada, vaid euroopastumise mehhanismide toimimist uudses pehme seadusandluse olustikus.

2.4. Ootused euroopastumise toimimise kohta

Järgneva empiirilise peatüki ladusa järgimise eesmärgil summeerib käesolev alapeatükk euroopastumise mehhanismidest ning ajaloolise (sh. RVI ja KI loogikat koos rakendavast) institutsionalismist tulenevad ootused euroopastumise toimimisele peamiselt pehme seadusandluse poolt kujundatud poliitikavaldkonnas. Protsessi paremaks mõistmiseks on kasu põgusast ülevaatest, kuidas sobivuse loogika ja tagajärgede loogika ehk vastused *miks*-küsimustele suhestuvad valikuga mehhanismidest ehk *kuidas*-küsimustest.

Lähtudes eristusest, et RVI puhul on vastuseks *miks*-küsimusele ratsionaal-materialistlikud kaalutlused ning KI puhul ideelis-normatiivsed kaalutlused, saab euroopastumise mehhanisme jagada kolmeks. Esiteks vaid ratsionaalsetel kaalutlustel rakendatavad, teiseks ideelistel põhjendused euroopastumiseks või selle vältimiseks, viimaks mõlema loogikaga seonduvad võtted. Vähe on neid mehhanisme, mida arvestatakse vaid ühe

või teise loogika kasutamisel, ent mõningad üldistused väärivad siiski mainimist. Näiteks seonduvad võistluslik valik (st. konkurentsieeliste realiseerimine ellujäämise eesmärgil), vetostamine (st. soovimatute euroopastumise mõjude neutraliseerimine), võrgustikes osalemisel strateegiline kalkuleerimine (st. maksimaalse omakasu realiseerimine), leviku tagamiseks sunnimehhanismide rakendamine (mh. ELi valvuriroll ja legislatiivsete ja institutsionaalsete mudelite läbi) ning raha selgelt ratsionalistliku loogikaga. Kui protsessis osaleja tingimustele ei vasta, jääb tugevama õiguse rakendamisel kokkulepe saavutamata. Kui sotsialiseerumine ei anna tulemust, tuleb oma strateegiat ja rolli muuta. Teisalt seonduvad kogemuslik õppimine (sh. teiste olemuse ja mõjuvõimu tunnetamine), argumenteerimine (sh. saavutatava konsensuse mõjutamine), sotsialiseerumisel olemasolevatele normidele allumine, matkimine, EL raamistiku soovitamise ning võrdlemine ja monitooring peamiselt konstruktivistlike ideedega. Kui endaga sarnasena tajutavas riigis on toimiv lahendus, siis võetakse see üle. Kui ühiseid eesmärke on võimalik ühist identiteeti rõhutades muuta, siis seda tehakse. Kui liikmesriigid ei pruugi muudatuseks valmis olla, esitatakse seda uuenduslikus raamistikus. Mitmed mehhanismid toimivad aga mõlema loogika koosmõjus. Näiteks ei ole poliitikate üles- ja allalaadimisel alati selge, millistel kaalutlustel seda tehakse. Samamoodi toimitakse reeglite järgi tihti küll ratsionaalsetel kaalutlustel, ent välistatud pole ka normatiivsed põhjendused ning rollidesse sisse elamine toimub nii materialistlikel kui ideelistel kaalutlustel.

Tulenevalt euroopastumise mehhanismide iseärasustest, kirjeldatud loogika-põhisest jaotusest ning asjaolust, et käesolev töö lähtub nii tagajärgede kui sobivuse loogikat arvestavast ajaloolisest institutsionalismist, on pehme seadusandluse vahendusel euroopastumise selgitamine tõepoolest üsna keerukas. Mõningaid ootusi selle kohta, kuidas ning millist loogikat järgides euroopastumine *acquis*' puudumisel toimib, saab siiski kirjeldada:

- (1) Ratsionaalse valiku tagajärgede loogikaga seonduvad mehhanismid toimivad ka pehme seadusandluse puhul. Sunni puudumine ei vähenda liikmesriikide võistluslikku konkureerimist, näiteks oma majanduse ja rahanduse korrashoiu nimel, et edukalt kandideerida võimalusele ELi finantsabile. Vetostamise võimalusi ja vajalikkust on vabatahtliku integratsiooni puhul vähem, ent see võimekus on koondunud täidesaatvale võimule. 'Asjade tegemise viiside' tagamine EL sunnimehhanismide vahendusel on siiski olematu, kui reeglite vastu eksimist

saab karistada vaid sotsiaalsete sanktsioonidega, mis seonduvad juba sobivuse loogikaga.

- (2) Samaaegselt toimivad *soft law* puhul ka mitmed konstruktivistlikud mehhanismid. Õppimine, võrdlev monitooring ja oma kogemuse põhjal tulevaste strateegiate kujundamine on seotud küll ka ratsionaalse kalkulatsiooniga, ent õppimise protsess iseenesest viitab enda ideelisele samastamisele teistega sarnastes tingimustes tegutsevate riikide või institutsioonidega. Kindla raamistiku puudumisel mängib olulist rolli argumenteerimine ühise konsensuse saavutamiseks. Nii sotsialiseerumisel kui õppimisel on liikmesriigil võimalik nii alluda olemasolevatele kokkulepitud normidele, matkida mujal toimunud lahendusi kui argumenteerida nende muutmise kasuks. Konstruktivistlik saab olla ka EL kui esitab ideestiku muutmiseks selle mõnes uues raamistikus.
- (3) Mitut mehhanismi saab pehme seadusandluse puhul rakendada nii ratsionaalse valiku kui ideelistel põhjustel. Nõnda on poliitikate üles- ja allalaadimise põhjuste eristamine üsna hägus, sest konsensuseni jõudmisel on keeruline eristada eri osaliste täpseid põhjuseid. Kokkulepitud mängureeglite järgimine näiteks sotsialiseerumisel võib samuti toimida nii strateegilistel kaalutlustel kui ka normile allumist põhjenduseks esitades.

Lisaks eelnevatele tagajärgede ning sobivuse loogikast tulenevatele põhjustele on eristatavad ka mõned mehhanismide endi iseärasustest tulenevad ootused. Osaliselt seonduvad need eelnevatega, ent keskenduvad tugeva ja pehme seadusandluse erisustele. Need on järgnevad:

- (4) Materiaalsete sanktsioonide puudumisel mõjutavad ülalt-alla euroopastumise efektiivsust vaid sotsiaalsed sanktsioonid, seega on EL mõjuvõim liikmesriikide üle neis valdkondades nõrgem.
- (5) Pehme seadusandluse mehhanismide (õppimine, võrdlemine, monitooring) valikul lähtutakse siseriiklikest huvidest (tagajärgede loogika), kuid neid rakendatakse praktikasse valdkonna rahvusvaheliste eesmärkide täitmiseks (sobivuse loogika).
- (6) Euroopastumise otsesed mõjud on väga piiratud, kaudsete mõjude mehhanism on aga muutunud – vetopunktide hulga ja paigutuse olulisus on teisenenud ning

tulenevalt pehme seadusandluse struktuurist on euroopastumise algatamise monopol koondunud täidesaatvale võimule.

- (7) ELi valvuriroll ja võime legislatiivseid ning institutsionaalseid mudeleid liikmesriikidesse levitada on pehme seadusandluse puhul minimaalne.
- (8) Ka pehme seadusandluse puhul on rahaline abi oluline motivatsiooni- ja suunamismehhanism.
- (9) Valdkondades, kus subsidiaarsusprintsibiist lähtuvalt on tugev seadusandlus kasutamatu, toob *soft law* kaasa integratsiooni väga piiratud määral.
- (10) Euroopastumise määra mõjutavad lisaks mehhanismile ka poliitikavaldkonna iseärasused, näiteks huvigruppide hulk, seosed teiste valdkondade ja EL eesmärkidega ning riigi suurus.

Seega on käesolevas töös püstitatud peamised ootused pehme seadusandluse tingimustes euroopastumise kohta, et mehhanismide valik ei ole oluliselt ahenenud, kuid vaba valiku printsiip annab võimaluse valida, milliseid neist rakendatakse. Põhjendada saab seda valikut nii tagajärgede, sobivuse kui ka mõlemat loogikat paralleelselt kasutades. Järgnev analüüs näitlikustab neid tõdemusi Eesti teaduspoliitika näitel.

3. Eesti teaduspoliitika euroopastumine

Käesoleva magistr töö empiiriline osa otsib vastuseid sissejuhatuses tõstatatud ning teoreetilises osas selgitatud küsimustele. Täpsemalt – millised on ELi võimalused liikmesriikide teaduspoliitikat mõjutada ning kuidas see praktikas toimunud on; milline on olnud Eesti reaktsioon ja kuidas seda põhjendada. Seeläbi selgub ka eelmise peatüki lõpus tõstatatud ootuste paikapidavus. Neil põhjustel käsitleb käesolev empiiriline peatükk mitmeid teineteisega seonduvaid arenguid Euroopa Liidus, Eestis, teaduspoliitikas ja avatud koordineerimismeetodi esiletõus. Peatüki lõpus esitatavad vastused kehtivad seega ühe konkreetse poliitikavaldkonna ning ühe selgelt piiritletud pehme seadusandluse mehhanismi kasutamise kohta.

Peatükk on jagatud neljaks alapeatükiks. Lähtudes Liebermani püstitatud põhiküsimustest, mida ajaloolise institutsionalismi rakendamisel kasutama peaks, selgitavad esimesed kaks alapeatükki teaduspoliitika arengut seonduvalt konkreetsete sündmustega, seehulgas olulisi muudatusi ning praegust olukorda nii Euroopa Liidus kui Eestis. Kahe pikalt eraldiseisvana arenenud protsessi põimumist selgitab kolmas alapeatükk, mis selgitab küllalt vähesele teaduspoliitikale mõjutavale *acquis*'le lisandunud avatud koordineerimismeetodi rakendamist. Sellele järgneb analüüs ja arutelu ning vastused mehhanismide ning uus-institutsionalismi eelduste paikapidavuse kohta.

3.1. Meetod ja andmeallikad

Metodoloogiliselt on Eesti teaduspoliitika euroopastumist võimalik uurida mitmeti, ent eelnevat teoreetilist raamistikku, konkreetset euroopastumise mehhanisme ning konteksti ja teooriat arvestades olulisi küsimusi ja materjale silmas pidades on käesoleva magistr töö valikuks juhtumianalüüs. Valiku põhjendustest olulisemad on kaks järgnevat. Esiteks eeldab ühele riigile ja poliitikavaldkonnale keskendumine toimuvast küllalt sügavaid teadmisi ning puudub vajadus võrdluseks teiste riikide või valdkondadega. Samuti, kuna eesmärk on mõista euroopastumise mehhanismide toimimist pehme seadusandluse tingimustes, siis nende peamiseks praktiliseks väljundiks ongi näiteks vastuvõetud seadusandluse hulga asemel dokumentatsioon vabal tahtel ette võetud integratsiooni kohta, EL dokumentatsioon

soovitavate tulemuste kohta ning asjasse puutuvate ametnike täiendavad selgitused. Teisalt, nagu juba vihjatud, siis võrreldavat kvantitatiivset andmestikku ei eksisteeri. Ehkki oleks võimalik luua andmebaas avatud koordinatsioonimeetodi rakendamisel tekkinud dokumentatsiooni kohta, ei sisaldaks see olulist kvantitatiivset infot rakendamise eesmärkide või reaalse mõju kohta. Alapeatükk 3.4. aluseks olevad sekundaarsed allikad (ehk senine kirjandus avatud koordinatsioonimeetodi rakendamise kohta) tuginevad samuti peamiselt kvalitatiivsetele uuringutele.

Rahvusvaheliste suhete metodoloogias suhtutakse juhtumianalüüsi kasulikkusesse ja teaduslikkusesse küllalt erinevalt. Näiteks on levinud tõdemus, et pea iga rahvusvaheliste suhete distsipliini mahtuva uurimisvaldkonna jaoks on juhtumianalüüs kasulik, kui meetodit on tarvitatud hoolega ning arendavalt (Bennett ja Elman 2007a: 171-172). Mõne küsimuse puhul võib kvantitatiivne lähenemine olla välistatud ja juhtumianalüüs pea ainus viis sisulise analüüsi teostamiseks (Bennett ja Elman 2007a: 171). Teisalt, kuna juhtumianalüüs pole kuigi kerge meetod, on seda sotsiaalteadustes ka väärtalt kasutatud (Bennett ja Elman 2007a: 172) või on leitud, et spetsiifiliste juhtumianalüüside kuhjamine ei võimalda luua üldistusi, olles seega kasulik vaid või täiesti kasutu eeluuringuteks (Graziano ja Vink 2007: 17; Flyvbjerg 2006: 220). Ometi on kvalitatiivsed meetodid viimase paari kümnendi jooksul politoloogias üha enam esile kerkinud ning võimaldanud detailse analüüsi abil nii mõistete kui nende mõõtmise arengut (Bennett ja Elman 2007b: 113, 115). Euroopastumises on juhtumianalüüs mõningail hinnanguil koguni keskseks meetodiks kujunenud (Haverland 2007: 64, 68). Igal juhul on juhtumianalüüs rahvusvaheliste suhete ja täpsemalt euroopastumise uurimisel toonud kaasa omajagu küsitavusi¹², millega on tarvis arvestada või need ümber lükata¹³.

¹² Flyvbjerg (2006) kirjeldab viit valearusaama või lihtsustamist, mis juhtumianalüüsi väärtust paljude silmis põhjendamatult kahandanud on: (1) üldine ja teoreetiline teadmine on väärtuslikum kui konkreetne ehk kontekstipõhine; (2) kuna ühe juhtumi põhjal ei saa üldistada, siis ei saa juhtumianalüüs panustada teaduslikku arengusse; (3) juhtumianalüüs on kasulik hüpoteeside püstitamiseks ehk uurimuse esimeseks etapiks, samas kui hüpoteeside testimiseks ja teooriate arendamiseks sobivad muud meetodid; (4) juhtumianalüüsi iseloomustab tihti kallutatud uurija eelarvamuste kasuks; (5) juhtumianalüüsi põhjal on tihti keeruline üldistada ja teooriaid arendada. Nende väärarusaamade selgitamisel viitab Flyvbjerg sotsiaalteaduste iseärasustele, kvalitatiivsete uuringute olulisusele ja eripäradele jm.

Kui usaldada Flyvbjergi lähenemist (vt. märkus 12), võiks juhtumianalüüs vastata käesoleva töö nõudmistele: Eesti teaduspoliitika euroopastumise puhul on vaatluse all vägagi konkreetse kontekstiga poliitikavaldkond ning euroopastumise mehhanism ning piisavalt detailse ja hästi põhjendatud valikutega juhtumianalüüs võimaldab vastata küsimustele, mida käesolevas töös esitatud on. See ühtib ka teiste käsitlusega sellest, millistel puhkudel on õige valida juhtumianalüüs (nt. Marczyk et al. 2005: 147-148, Yin 1994). Näiteks Yini järgi on juhtumianalüüs sobiv meetodivalik analüüsimeks kaasaegseid sündmusi ,kuidas‘ ja ,miks‘ küsimuste abil (Yin 1994: 6-9). Yini analüüs kattub ka muudes eelkirjeldatud küsimustes Flyvbjergi järeldustega, ent on abiks ka konkreetse uurimuse läbiviimisel.

Uus-institutsionalistlikes lähenemistes ja euroopastumise uurimustes on levinud ja soovitatud rakendada protsessianalüüsi (*process tracing*). Viidatakse võimalusele kasutada induktiivset (leida potentsiaalselt põhjuslikke protsesse, mida uurija polnud ette ennustanud) ja/või deduktiivset (kirjeldada, mis pidanuks teooria järgi antud juhtumise toimuma) protsessianalüüsi või narratiivi jutustamist (Jupille et al. 2003: 34; Bennett ja Elman 2007a: 183). Protsessianalüüsi kasutavad käesoleva töö kaks järgnevat alapeatükki, mille eesmärgiks ongi luua narratiiv seni teaduspoliitikas toimunud arengutest. Bennetti ja Elmani järgi pööratakse seejuures tähelepanu, et arvestatakse ka alternatiivsete selgitustega, ent keskendutakse uurimuse jaoks olulisimatele küsimustele ning rakendatakse piisavalt laia allikatevalikut (Bennett ja Elman 2007a: 183)

Robert K. Yini järgi kuuluvad juhtumianalüüsiks kasutatavate allikate hulka järgnevad: dokumendid, arhiveeritud materjalid, intervjuud, otsene jälgimine, osalev jälgimine ning füüsilised objektid. Seejuures pole ükski allikas teistest põhimõtteliselt etem, ent tõsiseltvõetava tulemuse saavutamiseks tuleb kasutada vähemalt kahte eri tüüpi allikaid (Yin 1994: 79-80, 90). Juhtumianalüüsi olulisemate põhimõtete hulka kuulub ka andmestiku koostamine ning tõendite ahela esitamine (ibid. 90-99). Neist põhimõtetest lähtub ka käesolev

magistritöö. Empiirilisteks allikateks on dokumentatsioon¹⁴ ning täiendavad kirjalikud ja suulised kommentaarid protsessiga kokku puutunud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) ja Haridus- ja Teadusministeeriumi (HTM) ametnikelt ning avatud koordineerimise meetodi läbiviimisel osalenud välisriigi eksperdilt. Ühtlasi on magistritöös juba varasemalt viidatud kaudsetele allikatele ehk akadeemilistele raamatutele ning artiklitele, milles teaduspoliitika euroopastumisest juttu on olnud.

Järgnevalt veidi täpsem ülevaade sellest, milliseid allikaid empiirilise osa eri etappide jaoks kasutatud on:

- 1) ELi ja Eesti teaduspoliitika 2000.a. Lissaboni Ülemkogu eel – Euroopa Liidu aluslepingud, varasemate Ülemkogu istungite lõppjärgeldused ning Euroopa Komisjoni materjalid; sekundaarsete allikadena ülevaated ja kommentaarid Eesti teaduspoliitika kujunemise kohta, mh. Eesti Teadusfondi ja Eesti Teaduste Akadeemia materjalid.
- 2) Teaduspoliitika jaoks sobiliku avatud koordineerimise meetodi kujundamine pärast Lissaboni Ülemkogu – Euroopa Komisjoni ja Ministrite Nõukogu poolt kokku kutsutud komitee (*Scientific and Technical Research Committee*, CREST) ja selle rolli üle võtnud Euroopa teadusruumi komitee (*European Research Area Committee*, ERAC) dokumendid ning intervjuud neis komiteedes osalenud HTM ametnikega.
- 3) Teadusvaldkonna AKMi praktiline rakendamine ja mõju Eestis – eelnevale dokumentatsioonile lisaks 2007. ja 2012. aasta hinnangud Eesti teaduspoliitikale ning kommentaarid nende hinnangute koostamisel ja rakendamisel olnud Eesti riigiametnikelt (MKM, HTM) ning hindamisel osalenud välisvaatlejalt.

Intervjuusid ning kirjalikke kommentaare paluti nii HTMi kui MKMi ametnikelt, kes on osalenud CRESTi ning ERACi koosolekutel Eesti esindajatena või osalenud arvustuste läbiviimise protsessis. Lisaks kommentaarid ühelt viimatises arvustuses osalenud välisvaatlejalt. Küsimused olid n-ö avatud ning nendega kaeti järgnevad valdkonnad: avatud

¹⁴ Dokumentide loendit vt. allikate loetelu lõpust. Olulisema sisendina hõlmab andmestik: EL aluslepingud, EL Ülemkoja lõppjärgeldused, Euroopa Komisjoni teadusalased kommunikatsioonid, Ministrite Nõukoda ja Komisjoni teadusvaldkonnas nõustava komitee ERAC (kuni 2009 CREST) koosolekute protokollid, ettekanded ja muud lisamaterjalid, muude relevantsete ekspertgruppide (nt. *Lisbon Expert Group*, LEG) raportid, Eestis avatud koordineerimise meetodi raames teostatud arvustused (*peer-review*). Seejuures CREST ja ERAC koosolekute protokollid, ettekanded ning päevakorrapunktidega seonduvad lisamaterjalid ei ole avalikult saadaval, nende käesolevas töös kasutamise võimaldamise eest kuulub tänu HTMile.

koordinatsioonimeetodi raames arvustuse palumise põhjused; ülevaade huvigruppide kaasamise protsessist; hinnang arvustuse tulemusele ja praktilisusele; loetelu ootamatutest või soovimatutest tagajärgedest; hinnang kõva seadusandluse potentsiaalile teadusvaldkonna iseärasusi arvestades. CRESTis ja ERACis osalenute puhul kuulus teemade hulka ka ülevaade koosolekuil toimunud ning retoorikast; kommentaarid Euroopa teadusruumi potentsiaali ning liikmesriikide eelistuste kohta. Välisvaatlejalt paluti kommentaare Eesti ja EL huvide tasakaalu kohta arvustuse protsessis, hinnangut Eesti poolt püstitatud ülesande sobivusele ja pehme ning kõva seadusandluse toimimise võimele.

Dokumentide ja intervjuude põhjal saadud tulemusele eelneb ülevaade EL ja Eesti teaduspoliitika senisest arenguloost.

3.2. Euroopa Liidu teaduspoliitika arengulugu

Euroopa Liidu enam kui poolesajandise ajaloo jooksul on teadus riigiüleselt reguleeritavate poliitikavaldkondade hulka kerkinud üsna hiljuti. Kui 1957.a. Rooma lepingus Euroopa Majandusühenduse (*European Economic Community*, EEC) loomise kohta mainitakse teadust (*research*) vaid põgusalt¹⁵ ning ühe soovitava tegevusena ühise põllumajanduspoliitika edendamisel (Art. 41), siis 1986.a. Ühtne Euroopa Akt (ÜEA) pühendas teadusuuringutele ja tehnoloogilisele arengule mitmeosalise artikli eesmärgiga „*tugevdada Euroopa tööstuse teaduslikke ja tehnoloogilisi aluseid ning toetada selle muutmist konkurentsivõimelisemaks rahvusvahelisel tasandil*“, tagada teadusele raamprogrammide vahendusel ka ELi rahastust ning seada teaduskoostöö edendamine nii liikmesriikide kui Ühenduse kohustuste hulka (Art. 24). Nagu eelnevalt mainitud, andis ÜEA euroskreloosi läbi elanud eurointegratsioonile uue hoo ja lisas tegevusvaldkondi. 1992.a. jõustunud Maastrichti lepinguga jäid teadust puudutavad ülesanded üldjoontes sisuliselt muutumata, ent täpsustasid institutsionaalsed rollid, seejuures koostöö edendamine jäi liikmesriikide ning Euroopa Komisjoni pädevusse, samas kui raamprogrammidesse ehk

¹⁵ Samaaegselt Euroopa Majandusühendusega loodi ka Euroopa Aatomienergiaühendus (EURATOM), mis käsitleb mh. ka teaduskoostööd aatomienergia valdkonnas. See sõnastab vajaduse arendada seda valdkonda ühiselt ja rahumeelselt, et tagada energia-alane sõltumatus. Vt. lepingu originaaltekst (EURATOM 1957) ja EL veebileht EURATOM kohta.

rahastusse puutuv pidi leidma ka Ministrite Nõukogu heakskiidu. ELi ning liikmesriikide rollid teaduse toetamisel jäid formaalselt lahutatuks (Art 130g).

Uue aluslepingu tingimustes järgnes peagi üleskutse Euroopa Komisjonile leida viise ELi konkurentsivõimet pärssiva tööpuudusega võitlemiseks. Vastavasisuline valge raamat kasvu, konkurentsivõime ja töajõupoliitika kohta (Euroopa Komisjon 1993) keskendus küll tööpuudusele, ent viitas otseselt ka ELi vajadusele valmistuda infoühiskonnaks ja seda luua ning rõhutas Euroopa teaduse mahajäämust ülejäänud arenenud maailmast (Ameerika Ühendriigid, Jaapan), selle kahjulikku mõju konkurentsivõimele ning õhutas liikmesriike oma algatusvõimet ses valdkonnas enam rakendama. Järgnenud Euroopa Liidu Ülemkogu Essen'i istungi (Euroopa Liidu Ülemkogu 1994) lõppjäreldest viidatakse küll valgele raamatule ja tööpuudusele kui keskele väljakutsele ning vajadusele KIE riikide integratsiooniga aktiivselt tegeleda, ent teaduse roll arutelupunktide hulka ei kuulunud. Euroopa Komisjoni esimene katse teadust ELi poliitikavaldkondade hulka lisada kukkus seega läbi.

1990ndate teine pool oli nii Eesti, teaduse kui pehme seadusandluse seisukohast märksa olulisem. Amsterdami lepingu (1997, jõustus 1999) lisati jaotis töajõupoliitika kohta, milles mh. kirjeldati avatud koordinatsioonimeetodile küllalt sarnast protsessi vabatahtlikkusel põhineva liikmesriikidevahelise koostöö edendamiseks. Seejuures märgib leping eraldi, et sellega ei kaasne liikmesriikide seadusandluse harmoniseerimist ega lisanduvaid määruseid. Järgnevatel EL Ülemkogu istungitel sai protsess hoogu juurde. 1997.a. käivitati Luksemburgi tippkohtumisel nn. Luksemburgi protsess ehk lepiti kokku tööturupoliitikat puudutavad ELi suunised (Euroopa Liidu Ülemkogu 1997). 1998.a. lisandus nn. Cardiffi protsess ehk üksmeel tööturu restruktureerimise vajadustest ja selle positiivsetest mõjudest teadus- ja arendustegevusele ning innovatsioonile (Euroopa Liidu Ülemkogu 1998). Kolmandana käivitati Kölni protsess liikmesriikide tööturu- ja majanduspoliitikate täiendavaks integreerimiseks täielikuma tööhõive huvides. Seejuures oli teadus nimetatud ühena prioriteetidest, mille abil kiirendada innovatsiooni, realiseerida ELi kasvupotentsiaali ning edendada konkurentsivõime huvides kõrgtehnoloogilisi lahendusi (Euroopa Liidu Ülemkogu 1999).

Kui Kölni protsessis mainiti arengumootorina veel infoühiskonda, siis sajandivahetus märgistab olulist murrangut¹⁶. 2000.a. jaanuaris edastas Euroopa Komisjon eesootavale erakorralisele EL Ülemkogule kommunikatsiooni „Euroopa teadusruumi poole“ (Euroopa Komisjon 2000). Lõppenud sajandi viimase kümnendi algul eesmärgiks seatud infoühiskonna asemel oldi 2000.a. jaanuari kommunikatsiooni järgi jõutud juba teadmistepõhisesse ühiskonda ning teaduse ja tehnoloogia sajandisse. Tööpuuduse ning selle lahendamiseks vajalike poliitikate asemel kerkis retoorikas esiplaanile vajadus luua kõige konkurentsivõimelisem ühiskond ja Euroopa teadusruum. Peaaegu üleöö oli teadusest ja tehnoloogilisest arengust saanud uue sajandi tunnussõna, mis „*paneb ühiskonna tiksuma*“ ja on „*alati olnud inimkonna suuremate ja huvitavamate seikluste hulgas*“ (Euroopa Komisjon 2000). Sellise ülesande püstitamisel viitab Komisjon nii EL Ülemkogu soovidele, EL teadusministrite heakskiidule kui ka aluslepingutele, mis koostööd juba soodustama peaks, ent viitab ka vajadusele raamprogrammide panust rahalise motivaatorina suurendada. Kommunikatsioon viitab ka vajadusele järgida subsidiaarsusprintsipi ning võimalusele rakendada mehhanismidena võrdlemist ja monitooringut. Lõpetuseks manitseb Komisjon nii vajadusele kiirustada, ent soovib enne tegutsemist ka laiapõhjalist avalikku arutelu kõigi institutsioonide ja liikmesriikide osavõtul.

Praktikas võitis kiirus. Komisjoni poolt soovitatud vähemalt pooleaastase arutelu asemel kuulutas kaks kuud hiljem toimunud Lissaboni tippkohtumine (Euroopa Liidu Ülemkogu 2000), et EL peab alanud kümnendi strateegiliseks eesmärgiks seadma toimetuleku järsult ilmnenu väljakutsele olla globaalses teadmistepõhises majanduses konkurentsivõimeline. Mõningate EL edulugude kõrval nenditi tööpuuduse jätkuvalt halvavat mõju ühenduse konkurentsivõimele ning mahajäämust globaalsetest konkurentidest. Oluliseks osaks teel kõige konkurentsivõimelisema ja dünaamilisema teadmistepõhise ühiskonnani seati Komisjoni poolt soovitatud Euroopa teadusruumi loomise idee. Selle elluviimiseks sooviti rakendada nii aluslepingutes sätestatu kui vabatahtlik koostöö. Kaasa aitamiseks sooviti realiseerida eelnimetatud Luksemburgi, Cardiffi ning Kölni protsessid ning rakendada avatud koordinatsioonimeetodit, mille keskmes on parimate praktikate jagamine ning EL Ülemkogu kokku lepitud EL teaduspoliitika eesmärkide poole liikumine (Euroopa Liidu Ülemkogu 2000).

¹⁶ Paralleelselt toimisid küll 1983.a. alguse saanud teadust rahastavad EL raamprogrammid, mis Maastrichti lepingu (1992) järgi toetavad koostööd ettevõtete, teadusasutuste ja ülikoolide vahel.

Järgnenud Stockholmi (Euroopa Liidu Ülemkogu 2001a), Göteborgi (Euroopa Liidu Ülemkogu 2001b), Laekeni (Euroopa Liidu Nõukogu 2001c) ning Barcelona (Euroopa Liidu Ülemkogu 2002) jäi kiirelt EL tulevikuvisionide keskmesse tõusnud teaduspoliitika jätkuvalt oluliseks. Idee realiseerimise vajadust rõhutati mitmeti. Näiteks kutsuti EL institutsioone üles leppima kokku uue ehk kuuenda raamprogrammi rakendamist Euroopa teadusruumi realiseerimiseks (Stockholm) ning seati eesmärgiks, et aastal 2010 investeerivad liikmesriigid 3% sisemajanduse kogutoodangust (SKT) teadus- ja arendustegevusse (Euroopa Liidu Ülemkogu 2002). Viimati mainitud sihi ning muude teadus- ja arendustegevuse eesmärkide realiseerimiseks rakendati Euroopa Komisjoni ja Euroopa Liidu Nõukogu poolt kokku kutsutud komitee (*Scientific and Technical Research Committee*, CREST), kelle ülesandeks oli koordineerida ELi institutsioonide ja liikmesriikide huvisid ja rakendada seda vabatahtlikkusel põhineva avatud koordinatsioonimeetodi kaudu.

Teaduspoliitika jõudis ELi poolt modereeritavate valdkondade hulka seega esialgu vaevaliselt, ent sajandivahetusel suisa tormiliselt. Vähem kui kümnendi jooksul muutus teadus tööturupoliitika kõrval hiilivalt üha tähtsamaks, mil viimaks asus Lissaboni strateegia raames suisa keskmesse ning sai rakendamiseks uudse vabatahtlikkusel põhineva mehhanismi, mida varem oli küll põgusalt soovitatud tööturupoliitika edendamise huvides (Amsterdami leping 1997), ent mis sajandivahetusel sõnastati konkreetsemalt ning rakendati mitme valdkonna euroopastumise realiseerimiseks. Seejuures on EL rakendanud mitut mehhanismi: argumentatsioon (Komisjoni katsed teaduse olulisust esile tõsta), raamimine (Euroopa teadusruumi idee, sh. soov *globaalselt* konkurentsivõimeline olla), raha (raamprogrammide jätkumine ning nn. Barcelona eesmärk), soov kujundada Komisjonist Lissaboni strateegia täitmise valvur. Arvestades antud mehhanismide seoseid uus-institutsionalismiga on selge, et kasutatud on nii tagajärgede kui sobivuse loogikat. Omaette küsimused peituvad aga selles, kas liikmesriigid ka uute võtete ja eesmärkidega kaasa tulevad.

3.3. Eesti teaduspoliitika arengulugu

Eesti ja naaber-regioonide aladel on teadust tehtud pea sama kaua kui teadusel endal eluiga. Teadus jõudis siia enne 19. sajandi rahvaste emantsipatsiooni ning eestluse

väljakujunemist¹⁷. Ühiskonna keskmesse tõusis teadus siiski samaaegselt eestlaste ärkamisajaga ning üle-eelmise sajandi teine pool ja lõpp on võrdväärselt pöördelised nii rahvusliku ärkamisaja kui rahvusvahelise teadusrevolutsiooni mõttes. Need protsessid olid seejuures teineteisest sõltuvad, sest teadus pakkus 'ajaloota rahvale' võimaluse see endale konstrueerida, selmet pöördelistel aegadel lisaks minevikule ka tulevikust ilma jääda (Kalling ja Tammiksaar 2008: 20; Martinson 1995: 4).¹⁸ Eesti Vabariigi tekkeks oli siinmail olemas nii tugev teaduse tegemise traditsioon kui end läbi teaduse ehk vaimult suureks saamise identifitseeriv noor rahvas. Eestlased ja teadus moodustasid 1920ndatel esmakordselt Eesti teaduspoliitika ühiskonnas, mida iseloomustas hariduse oluline koht avalikus teadvuses, tugev alusuuringute traditsioon ja nooremate generatsioonide aktiivne kaasamine teadusesse. Institutsionaalne võrgustik loodi Läänes hästi toimivate põhimõtete ja standardite järgi ning oli kogu maailmale avatud (Köörna et al. 1993; Martinson 1995: 5). Kaasaegsetes meenutustes tõstetakse esile, et tollal domineeris retoorika, mis seadis teaduse riigi ja rahva huve teenivaks. Esimese iseseisvusperioodi nimekas teadlane Harri Moora sõnas, et kuigi täielik iseseisvus võibki väikeriigi jaoks illusioon olla, siis teadus võimaldab jätkuvalt olla tugevalt eneseteadlik (Köörna et al. 1993: 190-194).¹⁹ Vaidlust teaduse rolli kohta oli tollases ühiskonnas omajagu, üks domineerivaid seisukohti oli humanitaaria valdkonda kuuluvate rahvusteaduste eelistamine ressursimahukatele teaduslikele ettevõtmistele. (Kalling ja Tammiksaar 2008: 21). Taoliste vihjete kaudu võib mõista, et riigi ambitsioon ei ulatunud kuigi kaugemale Eesti rahvusteadusliku enesemääratluse säilitamisest. Rahvusvahelised olid

¹⁷ Eesti teaduslugu algab *Academia Gustaviana* tekkest modernse teadusloo üsna varajases staadiumis (Martinson 1995: 3-4; Aaviksoo 2001), sellele järgnes Tartu roll eeskujulikkude teaduse ja ettevõtluse koostööd ja rahvusvahelist mõõdet omava olulise Vene impeeriumi läänealade akadeemilise keskusena. Asukoht ida ja lääne vahel võimaldas juba varakult vahendada uusi ideid ja lahendusi (Martinson 1995: 4), ehkki tippudega võrreldes jäädigi perifeeriasse (Järve 1993: 218, 225).

¹⁸ Juba tol perioodil nähti kõrges vaimses arengus väikerahvaste olulisimat ellujäämisvõimalust, selle väljenduseks Eestis oli kümnete teaduslike ja akadeemiliste seltside teke ja areng 19. sajandi teisel poolel ning tudengkonna panus teadmiste eest võitlemisse nii ärkamisajal kui sajandipöördel ja järgnenud ärevatel kümnenditel (Kalling ja Tammiksaar 2008: 20; Martinson 1995: 4)

¹⁹ Küllap iseloomustab perioodi meelsust ka arheoloog Eerik Laidi võrdlus: „*Rahvusvahelise teadusega kontaktis olla ja oma teadust selle tasemele tõsta, see on vaimlisel ajal kujunend pea sama tähtsaks kui relvastusküsimus sõjaasjanduses ning seetõttu tähendaks teadustöö vähendamine ülikoolis rahvusliku eneseteadvuse kõige olulisema oksi mahasaagimist*“ (Kalling ja Tammiksaar 2008: 21)

küll teadlased ja teadus, kuid mitte Eesti teaduspoliitika. Lisaks sellele jäid riiklikud prioriteedid ja teaduse toetuse süsteem kuni iseseisvuse kadumiseni korralikult paigutama ning ka rahastamise riiklik koordineerimine jättis soovida (ibid.). Oli küll ülikoole, teadusinstituute ja –laboreid ning ministeerium, ent näiteks Eesti Teaduste Akadeemia loodi alles 1938.

Akadeemik Engelbrechti järgi on selline areng kooskõlas mujal maailmas toimunuga – Eesti on käinud sarnast takti kogu maailma teaduse tekkelooga ning jõudnud professionaalse teaduse ning sellega kaasnevate institutsioonideni 1940ndate alguseks (Engelbrecht 1993: 29).²⁰ Sellega kaasnenud okupatsioon ning kümnendid Nõukogude Liidus tähendasid paraku hävingut Eesti riigile ja intelligentsile ja visalt areneva teadussüsteemi täielikku muutmist²¹. Teadmispõhisust ja vaimult suureks saamise ideed, mis kindlasti elas edasi rahva teadvuses, Nõukogude Liit lõplikult ei murdnud. Käsumajanduslikku ühiskonnakorraldust ja täielikult selle teenistusse rakendatud teadust (Martinson 1993: 5) ootas mandumine ja lõpp 1980ndatel, mil rahvuslikult meelestatud iseteadvus pead tõstis ning taastekkis ka Eesti teaduspoliitika.

Iseseisvuse taastanud Eesti teaduspoliitikat iseloomustab kiire, ent mõnevõrra organiseerimatu orientatsioon Läände ning teaduse järk-järguline tõus prioriteetsemate poliitikavaldkondade hulka kuni 21. sajandi alguse murranguni ELis, mis siinseid arenguid veelgi kiirendas. Sarnaselt muude Eesti ühiskonna eluvaldkondadega algas ka teadlaste püüdlus vabaduse poole veidi varem kui iseseisvus 1991. aasta augustis taastati. Eesti Teadlaste Liidu algatatud liikumine ammutas jõudu teadmisest, et imperiumi tsentristlik ja plaanimajanduslik süsteem ei kesta enam kaua ning aimu oli ka teaduse märksa paremast toimimisest turumajanduse tingimustes (Martinson 1993: 5; Martinson 1996: 5-7). Eesti iseseisva teaduspoliitika taassündi iseloomustas seega soov lähtuda uue süsteemi ehitamisel

²⁰ Nimetatud ajastu tähistab küll institutsionaalse süsteemi sündi, milleni esimesel iseseisvusperioodil korralikult ei jõutudki, ent stalinismi ja totalitarismi tingimuste tõttu ka teaduse ideologiseerimist ja politiseerimist, hierarhilist ja liiga jäika süsteemi, ebapiisavaid finants- ja ruumiressursse, kõige olulisemana aga teaduse isolatsiooni Läänest, teaduse osaliselt salajaseks kuulutamist ning teadusele üdini omase autonoomsuse keelamist (Martinson 1995: 6-9).

²¹ Režiimi totalitaarsust ja karmust arvestades läks teadlaskonnal, kes kujunes pärast intelligentsi hukutamist Teise ilmasõja käigus, mõnevõrra paremini kui paljudel teistel erialadel. Nõukogude ajal oli teadlaste maine siiski üsna hea ning repressioone kohaldati võrdlemisi vähe, tudengite kõrgearvulisus tõi kaasa kõrgelharitute hulga kasvu ning teadusasutuste võrgustikku siiski loodi (Martinson 1995: 9).

läänelikest, eriti aga põhjamaistest eeskujudest (Martinson, 1996: 7), sarnaselt Teise ilmasõja eelse perioodiga. Eeskujude ja soovituste saamiseks pöördus teadlaste poolt juhitud Eesti Teadusfond 1991. aasta algul Rootsi Kuningliku Teaduste Akadeemia poole, et saada geograafiliselt ja kultuuriliselt lähedase, väga kogenud ning Nobeli preemiade määramise kohusest tulenevalt ka väga prestiižse lääneriigi ausat hinnangut iseseisvust taastava Eesti teaduspoliitikale (Martinson 1995; Martinson 1996: 12). Rootslaste põhjalik hinnang oli küll ootamatult ning kohati ka talumatult kriitiline, ent ennustas Eesti teaduse kestlikkust, eeldusel, et viiakse läbi mõningad struktuursed, sisulised ja hoiakulised uuendused²² (Kaarli ja Laasberg 1998: 16-17; Saari 2001: 39). Soovitustega arvestati ning teadlaskonnas võeti aegamisi üle tulemuslikkust ja kvaliteeti väärtustav hoiak²³.

Just nimelt aegamisi, sest kuigi teaduse autonoomia taastamise eesmärgil hoiti teadus ning poliitika võimalikult lahus, lähtus valdav osa teadlaskonnast Rahvarinde samm-sammulise arengu ja vabanemise ideest ning teaduse seoseid ühiskonna ülejäänud tegevusvaldkondadega esialgu ei loodud (Aaviksoo 2001: 26). Seetõttu oldi 1990ndate keskpaigaks, mil muutused oli tarvilik ka seadusteks ning riigi ülesanneteks tõlgendada, sarnastest põhjamaistest teadusevalvatsioonidest läbi teinud Lätist ja Leedust nii soovituste rakendamisel kui seadusandluse loomisel mõnevõrra maas (Martinson 1996: 12; Kristapsons et al 2003: 140). Esmajoones taastati seega teadlaskonna autonoomsus ning alles seejärel hakati teadust uuesti ühiskondlike ülesannetega siduma.

Ühelt poolt peetaksegi teadlaskonda ja teadust rahvusvaheliseks (vt. Schultz 1998: 86, 107-108; Trondal 2002) ja sestap konkreetses riigis toimuvaga vähem seotuks, teisalt polnud ka üleminekuühiskond Eestis 1990ndate keskpaigaks veel lahendanud pakilisemaid ülesandeid ega saanud teadust poliitika keskmesse võtta (Aaviksoo 2001: 26). Eesti Teadusfondi Nõukogu esimene esimees Peeter Saari on esimesi aastaid ilmestanud kui perioodi, mil teadlased harva nähtava üksmeele saatel ning Lääneriikide kogemust eeskujuks võttes koos 'Eesti asja' ajasid, et uus teadlaskond saaks sirguda vabadust, rahvusvahelist

²² Rootsi evalvatsioonis heideti ette teadlaskonna ja materiaalse baasi liiga kõrget vanust ja vähest hulka, kõrghariduse ja teaduse vähest seotust, siinse teaduse madalat rahvusvahelist kättesaadavust jm, kiideti teadusametuste intellektuaalset ja tehnilist taset, soovitati lahendada eelmainitud probleeme ning võtta ette samme 'ajude väljavoolu' peatamiseks (Kaarli ja Laasberg 1998: 16-17).

²³ Seejuures teadlaskond oli reformi esimese etapi eestvedaja ja n-ö põlve otsas kujundaja (Martinson 1993: 5-6; Martinson 1996: 12-15)

konkurentsi ning Eesti huvisid hindavatest kriteeriumitest tulenevalt (Saari 1996a, b). Enamgi veel, poliitikuid ei soovitud esmajoones otsustamise ligi lasta, sest polnud teada ühiskondlike liikumiste kompetents teaduse suunamisel või Eesti vajaduste hindamisel (Saari 1996a: 23; Ubar 1996: 24). Riigikogu ja Valitsust seostati kauplemise ja otsustusvõimetusega (Engelbrecht 1993: 39). Kümneni keskpaigaks oli teaduspoliitika planeerimine siiski jõudnud Haridusministeeriumi igapäevatöösse ning riigi tasandil oli tekkinud visioon, kuidas kujundada teaduspoliitikat rahvusvaheliselt tunnustatud standardite järgi (Heinaru 2001: 64-65). Lõputult ei saanud teadus muust ühiskonnast eraldi elada ega teaduspoliitika puhtalt teadlaste pärusmaaks jääda.

Retrospektiivselt on 1990ndate kohta öeldud, et esimestel aastatel toimis teadlaskond tõepoolest autonoomselt ning lõi endale sobivat süsteemi ise, täidesaatvale võimule jäi vaid tehtud ettepanekute vormistamine. Esimestel iseseisvatel aastatel teadlaste tehtu seadustamisele järgnes sajandi viimastel aastatel stabiliseerumine ning üha enam hakkas levima retoorikat, et esimese kümneni omasoodu elanud teadus peaks ühiskonna üldise arengu kontekstis saama riiklikult määratud prioriteedid ja rolli sotsiaal-majanduslike probleemide lahendamisel (Aaviksoo 2001: 27-28; Küttner 2001: 68). Sellega, et teadlastele oli loodud seadussüsteem, oli aga jäänud lahendamata asjaolu, et ühiskonnast oli teadlaskond oma autonoomsuse tagajärjel võõrdunud, poliitilises ja avalikus retoorikas hoiti teadusest pigem distantsi (Aaviksoo 2001: 27, 2003; Engelbrecht 2001: 16-17).

Samuti oli ressursibaasi laienedes ning teaduse ja poliitika suhete lisandudes jäänud vähemaks ühist Eesti asja ajamist, 1990ndate reformide käigus tekkis üha enam institutsioonide-vahelist võimumängu, mida on tabavalt iseloomustatud kui Andrese ja Pearu kompleksi (Engelbrecht 1997, 2001). Mida kaugemale arenes Eesti teaduspoliitika institutsionaliseeritus ja vajadus muu ühiskonna arenguga kooskõlastatult pikaajalisi eesmärke seada, seda komplekssemaks muutus süsteem ja selles toimivad võimusuhted. Perioodi ilmestas küll soov vaadelda teiste riikide kogemusi ja targalt õppida, ent sarnaselt Teise ilmasõja eelse ajaga domineeris Eesti teaduspoliitika eesmärkide üle arutledes retoorika, et see peab toimima vaid iseseisva Eesti huvides. Võiks järeldada, et peale Rootsi evalvatsiooni ning mõningate muude üksikute õppetundide ei olnud Eestil huvi teiste riikidega märkimisväärselt sarnaneda või teiste riikidega ühiseid väljakutseid lahendada. Teadust tehti 90ndate algul teaduse enda pärast, riigi arendes üha enam ka ühiskonna jaoks vajalikke kaalutlusi silmas pidades.

Teaduse sõltumatusel pajatav ja Eesti arengule keskenduv retoorika hakkas teisenema juba veidi enne Euroopa teaduspoliitika eesmärkide korrastamist (Engelbrecht 1997; Aaviksoo 1997a, b), ent aktiivsemalt niipea, kui 2000. aasta märtsis Lissabonis toimunud Euroopa Liidu Nõukogus võeti vastu ELi plaan kümne aastaga suurendada ELi konkurentsivõimet ja suurendada otsustavalt koostööd teadusvallas. Kui varasemates teatmikes olid teised riigid ja riigiüleised organisatsioonid peamiselt võrdlusbaasiks Eesti teaduse mahu hindamisel, siis mõni kuu pärast Lissabonis vastu võetud kava hõivas Eesti Teadusfondi ülevaate Eesti teadustegevuse ülevaatest ja suundumustest retoorika, et tuleb valmistuda Euroopasse integreerumiseks, seal defineeritud probleemide lahendamiseks ning efektiivse partneri rolliks. Üsna järsult said varemgi abistavana mainitud ELi toetused teadusele olulisema tähenduse ning sooviti, et ka riik ometi teadus- ja arendustegevusse enam panustama hakkaks, et ELiga liitumiseks valmis oldaks (Kaarli ja Laasberg 2000).

Selles protsessis esitati ka hulganisti kriitilisi küsimusi. Lisaks eelmainitud eestlastlikele Andrese ja Pearu kompleksile on: rõhutatud Riigikogu jätkuvalt olulist rolli tulevikusihtide üle otsustamisel (Tarand 1997: 120-121; Engelbrecht 2001: 15, 18); teadust globaalsena defineerides tähtsustatud eesti teaduse vajadusest teenida väikeriigi ühiskonna huve (Engelbrecht 2001: 18, 22; Aaviksoo 2003); soovitud prioriteetide valikul arvestada nii riigi vajadusi kui rahvusvahelise teaduse loomise võimekust ning valida õppetunde targalt (Küttner 2001: 68-69); otsitud Eestile sobivaid võrdkujusid ELi liikmesriikide hulgast (Martinson 2001: 71); tähtsustatud vajadust ELiga liitumisel muuhulgas ka teaduspoliitikas iseseisvust ja Riigikogu rolli säilitada (Raig 2002: 4) ning nenditud, et oma muredega on tegeldud vaid formaalselt ning fookus on liiga hoogsalt rahvusvahelisele tasandile liikunud (Aaviksoo 2003). Selgem murrang retoorikas saabus EL liikmelisusega. Seejuures EL liitumisprotsessis ütleb peatükk 25 teaduse (*Science and Research*) kohta vaid, et *acquis'* ülevõtmist selles valdkonnas ei toimu, ehkki kandidaatriigid peavad olema võimelised osalema raamprogrammides²⁴.

2004. aasta liitumisega kaasnenud uus struktuuriline lahendus on Eesti institutsioonide rolli teisendanud ning arutelu Eesti teaduspoliitika korralduse üle senisest märksa euroopastumise-kesksemaks muutnud. Näiteks on Riigikogu puhul nenditud, et ELiga

²⁴ Euroopa Komisjoni veebileht (a), saadaval

http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/negotiations_croatia_turkey/index_en.htm (16.05.2012)

kaasnenud töökoormuse maht on meeletu, informeeritus kohati ebapiisav ning kõiki huvigruppe ei suudeta piisavalt kaasata, ehkki parlament peaks jõudma tegeleda kõigi valdkondadega (Ojuland 2007). Sealhulgas on ka teaduspoliitika, mida on loetletud Eesti jaoks soovitatavalt prioriteetse valdkonnana (Raig 2002: 4). Sisuliselt peavad Riigikogu liikmetest teadusküsimusi oluliseks vaid akadeemilise taustaga saadikud ning avatud koordinatsioonimeetodi raames Eestile tehtud arvustuste vastu pole huvi tuntud ning piirduakse riiklike strateegiate heakskiitmisega.²⁵

Kui aastal 2003 heitis tollane Tartu Ülikooli rektor Jaak Aaviksoo Eesti teaduspoliitikale ette liiga üldisel tasemel probleemidele lähenemist ning huvigruppide loidust teaduses toimuva vastu, mis on asendunud huviga EL areenil toimuva vastu (Aaviksoo 2003), siis kümnendi lõpuks oli globaalse teaduse ja EL eesmärkide olulisuse retoorika ometi oma positsiooni pigem tugevdanud. Nüüdseks on tavapärane rõhutada ELi teaduspoliitikas sätestatud ühiseid eesmärke, ELi sõnavara nagu 'teadmiste vaba liikumine' või 'Euroopa teadusruum', erinevaid ELis vastu võetud strateegiaid (nt Kirch 2009)²⁶. Kui 1990ndatel oli Eesti teaduspoliitika kujundamisel retoorika teistelt õppimise osas üsna tagasihoidlik ning rõhutati pigem kontekstitundlikkust, siis käesoleva sajandi esimese kümnendi lõpul hinnatakse, et ELilt ja USAlt on tegelikult õpitud hoogsalt, kuid mitte piisavalt süstemaatiliselt ega targalt. Erkki Karo leiab, et Eesti teaduspoliitika on tugevalt kaasa läinud rahvusvahelise retoorikaga, mis rõhutab, et teaduspoliitika peab vastama ühiskonna nõudmistele, kuid paraku ei ole riigi võimekus suutnud domineeriva retoorikaga kaasas käia, nõnda on õpitud valel ajal ning korraliku vundamendi rajamise asemel on mõningad vajalikud arenguetapid vahele jäetud. Tulemuseks võib küll olla Eesti osalus mitme globaalprobleemi lahendamises ühisprogrammeerimise ning teistegi EL algatuste vahendusel, kuid teiste riikide

²⁵ Intervjuu 2012.a. arvustuse korraldajaga (9.05.2012), kes lisas, et parlamendi arvamus oleks oodatud küll, ent see oleks vaid üks huvigrupp mitmest. See peegeldab viimaste aastate avalikku debatti parlamendi rolli vähenemise üle, kus Riigikogu on nimetatud kummitempliks, kus sisulist arutelu on vähe ja põhirõhk on Valitsuse poliitikate heakskiitmisel. Teisalt on väidetud, et Riigikogu roll peabki muutuma seonduvalt poliitikakujundamise protsessi üldise suunaga kompleksuse poole (Ribulis 2005), või siis on 'kuldne ajastu', mil parlamendil oli ka sisuliselt seadusandlik roll, mööda saanud juba enne ELiga liitumist ning Riigikogule sobiv ülesanne on kontrollida, et seadusandliku jõu delegerimine Valitsusele ei vähendaks demokraatia kvaliteeti Eestis (Kerikmäe 2001).

²⁶ Lisaks sekundaarsetele allikatele on ELi žargooni rohke kasutamine autorile teada ka isikliku töökogemuse alusel.

eeskujul loodud meetmestki ei pruugi toimida, kui mõned struktuursed eeldused täitmata on (Karo 2010). Seega on märkimisväärne nõudlus, et esmajärjekorras tegeletaks riigisiseste probleemidega ning alles seejärel rahvusvahelistega.

Iseseisvuse taastanud Eesti võttis kiire kursi teadlaskonna ja seejärel ka Eesti teaduspoliitika autonoomsusele ning üsna valulikult jõuti eelmise sajandi lõpuks arusaamisele, et sarnaselt teiste läänelike riikidega on ka Eestil mõistlik järgida trendi, et teadus teenigu ka ühiskonda. Ometi, niipea kui ühiskonnana hakati suveräänse Eesti riigi kõrval tajuma ka ELi, kujunes retoorika järk-järguliselt rahvusteaduste kõrval ka globaalseid eesmärke ja teaduspoliitiliste lahenduste rakendamist hõlmavaks. Mõlemad neist suundumustest, mis levisid eeskätt liitumise eel, peegeldub sobivuse loogika, ehkki teaduse rahastamise ja ühiskonna vajaduste täitmiseks rakendamine kõnelevad ka tagajärgede loogikast.

3.4. Eesti teaduspoliitika euroopastumise mehhanismid

Käesolev alapeatükk kirjeldab ja analüüsib mehhanisme, mis ELi teaduspoliitika rakendamisele kohaldub. Kuivõrd *acquis* osas reguleerivad teadust aluslepingud, mida kirjeldati alapeatükis 3.2., keskendub käesolev osa avatud koordineerimisele ning selle seostele eeldustega, mida seni on uuritud peamiselt traditsioonilise seadusandluse kontekstis.

Mõningat teaduspoliitikaga seonduvat traditsioonilisemat seadusandlust on ELis lisaks aluslepingutele siiski veel. Näiteks Euroopa Parlamendi ja Ministrite Nõukoja otsused teaduse raamprogrammide heakskiitmise kohta (Euroopa Liit 2002, 2006) ning Euroopa Komisjoni määrus Euroopa ühistele teadusinfrastruktuuridele juriidilise isiku staatuse ja seeläbi suuremate õiguste andmiseks (Euroopa Liit 2009). Neist esimene pakub võimalusi toetada ELi teadusalaseid eesmärke rahaliselt ning raamprogrammide üha kasvav eelarve kõneleb raha kui euroopastumise meetodi jätkuvast tähtsusest. Lisaks illustreerivad 2002-2006 toimunud kuuenda raamprogrammid eesmärgid üsna kenasti eelnenud pööratud teaduspoliitika täiendava integratsiooni poole – sihiks on ühenduse teadustegevust integreerida, kujundada Euroopa teadusruum ja luua alused selle toimimiseks (Euroopa Liit 2002). Eesti jaoks on teadlaskonna edukas osalemine raamprogrammides olnud oluliseks näitajaks, ent see seonduv rohkem teadlaste vabatahtliku piiriülese koostööga ning mõjutab riigi teaduspoliitikat vaid mõningate esindusfunktsioonide lisandumise läbi. Euroopa Komisjoni määrus ELi ühistele

teadusinfrastruktuuridele juriidilise isiku õiguse andmiseks ei pane samuti liikmesriikidele mingeid kohustusi, ent võimaldab vabatahtlikkusel põhinevat koostööd teha lihtsustatud korras (Euroopa Liit 2009).

Märkimisväärne muudatus teaduspoliitika positsioonis EL poliitikate hulgas on kaasnenud Lissaboni lepinguga. Alates selle jõustumisest (2009) on Euroopa teadusruum jõudnud ELi alusdokumentidesse (Art. 163). Seega on selge, et teadus kuulub EL poolt mõjutatavate poliitikavaldkondade hulka ning liikmesriigid on aluslepingu ratifitseerimisega kiitnud heaks eesmärgi „*tugevdada oma teaduslikke ja tehnoloogilisi aluseid, luues Euroopa teadusruumi, kus toimub teadlaste, teadusliku teabe ning tehnoloogia vaba ringlus, ja toetada nende, kaasa arvatud asjaomase tööstuse konkurentsivõime arengut, samal ajal edendades kõiki neid teadusuuringuid, mida peetakse vajalikuks aluslepingute teiste peatükkide põhjal*“ (Art 163). Soov teaduspoliitikas ühiseid eesmärke saavutada on enam kui retooriline, sest selle rakendamiseks redefineeriti ja kujundati varem Komisjonile ja Nõukogu teadusküsimustes abistanud CREST ümber Euroopa teadusruumi komiteeks (ERAC), mille eesmärk on teostada aluslepingute muutmisega seatud ülesannet Euroopa teadusruumi loomise kohta. Seeläbi on ELi valvuriroll institutsionaliseerunud ka teaduspoliitikas.

Lissaboni leppele eelnenud kümnendit iseloomustab aga euroopastumine pehme seadusandluse vahendusel. Avatud koordineerimismeetodi ning muude teineteiselt õppimise vahendite rakendamise ülesanne on olnud CRESTil juba 2000ndate algusest saadik, mil tööturupoliitika eeskujul ehk Amsterdami lepinguga (1997) paigutatud vabatahtliku koostöö põhimõttel hakati välja töötama teaduspoliitika iseärasusi arvestavat avatud koordineerimismeetodi tsükleid eelmainitud skeemi alusel. Seejuures on märkimisväärne, et meetodile omistati epiteet *kerge*, et vältida liigse reglementeerituse võimalikku piiravat mõju vastastikkusele õppimisele²⁷. Sisu poolest on CRESTi ja ERACi seisukohad teaduspoliitikate edendamise kohta põhiseisukohtades jäänud samaks või tugevnenud Euroopa teadusruumi eesmärke silmas pidades. Algusest peale on meetodil olnud kaheosaline eesmärk – toetada liikmesriike nende riikliku teaduspoliitika kujundamisel ning suunata neid Lissaboni ja Barcelona Ülemkogudes Komisjoni poolt soovitatud ühiste sihtide poole liikumisel²⁸. See tähendab, et tugev ühtlustumine teadusvaldkonnas ei ole kunagi olnud eesmärgiks omaette,

²⁷ Isiklik intervjuu, 9.05.2012

²⁸ CREST ja ERAC protokollid ja koosolekute materjalid.

ent kõrvalekaldumisi sihist saavutada aastaks 2010 teadusinvesteeringute mahuks 3% SKT-st (nn. Barcelona eesmärk) heidetakse CRESTi raportites ja konverentsidel siiski liikmesriikidele ette ning kutsutakse üles ühiselt seatud sihist kinni pidama. See praktika jätkus ka ümberkujundamisel ERACiks, ehkki Lissaboni lepinguga kaasnenud ülesannete laienemisega on 3% eesmärgile viitamine retoorikas vähenenud²⁹. Praktikas ehk näiteks liikmesriikide palvel korraldatud arvustustes (*peer-review*) on viited Barcelona eesmärgile olulisemate hulgas ning ka sisulise hinnangu andmisel on olulisemate indikaatorite hulgas teaduskulutuste osakaal SKT-st (ERAC 2007, CREST 2012, Lissaboni ekspergrupi raportid).

AKMi tutvustati Lissaboni tippkohtumisel sobiva meetodina parima praktika jagamiseks ning EL eesmärkide täitmiseks. Seejuures ei taotletud poliitikate harmoniseerimist, vaid liikmesriikide oma poliitikate kujundamist ning senisest suuremat koordineerimist, kuigi ei täpsustatud, mida koordineerimise või avatuse all mõista (Radaelli 2003: 14-15). Nõnda ei olegi AKM kindlakujuliste reeglitega lahendus, vaid kontekstispetsiifiliselt kujundatav mehhanism koostöö ja avatuse edendamiseks ELi jaoks mittetraditsioonilistes valdkondades (Radaelli 2003: 7, 17-18). Mõningad üldised komponendid, millega AKM arvestama peab, Lissabonis siiski paigati: suunised, võrdlemine ja parimate praktikate jagamine, mitmepoolne seire, indikaatorid, protsessi korduvus, siseriikliku poliitikakujundamise ja seadusandluse vahendusel rakendamine (Euroopa Liidu Ülemkogu 2000; Radaelli 2003: 15). Üldine on ka eesmärk ELi tegevusi täiendavalt legitimeerida (Trubek ja Trubek 2006: 345; Büchs 2007: 12-13) ning soov leida lahendusi ELi liiga nõrgale globaalsele konkurentsivõimele, mida teoreetiliselt pidanuks olema sobivaim arendada vabatahtlikkuse alusel (Radaelli 2003: 7, 19-20). Üldiste AKMiga seonduvate iseärasustena on märgitud veel: ELi poliitikakujundamise protsessi trendi liikmesriikide ja riigiüleste institutsioonide vastastikkuse sõltuvuse kasvu poole (ibid. 21); AKM seoseid riigiaparaati ahendava ning huvigruppe võimule lähendava uue avaliku halduse (*New Public Management*) võidukäiguga AKM loomise eel (Gornitzka 2006: 11); ning ELi teistelegi mehhanismidele omast konsensuskultuuri, milleta vabatahtlikkusel põhinev mehhanism oleks üpris edutu (Büchs 2007: 30). Nõnda on AKM ideaalis uutele oludele vastav legitiimsust kasvatav valitsemismehhanism või 'heade mõtete radar', mille

²⁹ CREST ja ERAC protokollid ja koosolekute materjalid

põhiomaduste hulka kuulub mitmekülgne kaasamine, probleemipõhine lähenemine ning teadmiste ja õppimise levimine riikide vahel (Radaelli 2003: 8).

Esimesed praktilised katsetused on näidanud, et AKM edusammude hulka kuulub küll ideeline sulandumine ehk 'asjade tegemise viiside' ühtlustumine, kuid sisulisi edusamme ühiselt seatud mõõdetavate eesmärkide suunas ei tehtud (Radaelli 2003: 9). Sestap on rõhutatud tarvidust uurida hoolega meetodi toimimist konkreetsetes kontekstides ja vaagida võimalusi rakendada erinevaid euroopastumise mehhanisme nõnda, et jõutaks ka soovitud tulemusteni (ibid. 10-11). AKM euroopastumise meetodina vastab mõningatele EL-ülestele eesmärkidele, kuid ei ole võlurohi, vaid pelgalt lisanduv võimalus ELi varasalves. Sõna 'võimalus' viitab aga sellele, et keegi või miski saab seda ära kasutada.

AKMi loomise taga võib tajuda mõne institutsiooni soovi muutusi soosivat situatsiooni enda huvides ära kasutada. Vaieldamatult on AKM loonud lisavõimalusi Ministrite Nõukogule, Komisjonile ning kõige enam liikmesriikide valitsustele, jättes Euroopa Liidu Parlamendi ning rahvusparlamendid AKMi rakendusvaldkondade arutelust enamasti välja (Radaelli 2003: 11, 49, 54; Büchs 2007: 29-30, 132, 156).³⁰ Selleks, et AKM läbipaistvamaks muuta, tuleks paraku bürokraatiat suurendades protsessi hoolikalt dokumenteerida ning avalikustada. See võiks kehtida nii Euroopa Liidu Ülemkogude, Komisjoni kui Ministrite Nõukogu kohta ning parlamendid peaks olema kaasatud AKM eesmärkide ja indikaatorite valimisse ning tegevuskavade väljatöötamisse. Neid ideid pole EL tasandil seni kuigi tõsiselt arutatud, muuhulgas ettekäändel, et parlamentide ülesanne on seadusandlus, mitte vabatahtlikkuse alusel toimiv koostöö (Büchs 2007: 158).³¹ Mittetäielikku avatust näitlikustab ka piiratud ligipääs mitmete käesoleva töö aluseks olevate materjalidele.

³⁰ Krögeri hinnangul peitubki AKM iroonia selles, et soovitakse avatust, ent selleks on vaja saavutada usaldus, mis tekib pigem kinniste uste taga ja kitsamas seltskonnas, demokraatiale omast laia arvamuste spektrit suuresti arvestamata (Kröger 2009: 12-13) Niisiis, kuigi eesmärgiks on seatud legitiimsuse kasv, töötab valitavate kogude eiramine ja piiratud avatus sellele vastu ning osalusdemokraatia asemel saavutatakse tehnokraatlikkus (Radaelli 2003: 37; Gornitzka 2006: 17, Büchs 2007: 132). Tehnokraatide töö tulemus võib küll olla teadusele ning muudele valdkondadele kasulik, ent puudub demokraatiale nõnda vajalik piisava aruandluskohustuse tagamine (Büchs 2007: 132-133).

³¹ Ka Eesti arvustustes osalenud ametniku hinnangul ei olegi Riigikogu ülesanne anda sisendit, vaid osaleda arvustuse põhjal kujundatava strateegia parlamentaarses arutelus (Intervjuu 9.05.2012).

Uus-institutsionalistlikud uurimused on AKM kohta väitnud, et siseriiklikud institutsioonid võivad vabatahtlikku ja ratsionaalset koostööd takistada, sest ei soovita muuta väljakujunenud harjumusi ega uuendustega kaasnevaid kulutusi. Siseriiklikud institutsioonid on muudatustest huvitatud vaid siis, kui need aitavad mingit konkreetset eesmärki saavutada, kuid kuna AKM eesmärk ei ole luua mingeid erilisi tingimusi, pole see ka piisavalt võimas, et õppimist oluliselt soodustada. AKM vabatahtlik iseloom seega piirab selle efektiivsust ja mõjukust (ibid. 25). Kui AKM kasutamine viib seadusemuudatuseni, siis formaalselt on aruandlus parlamendi ees tagatud, ent kui soovitavad muudatused on ilmnunud ELi mõjul, siis on nende tegelikeks kujundajateks institutsioonid (Komisjon), kel ELi kodanike ees aruandluskohustus puudub (ibid. 100). Kriitikat avatud koordineerimise meetodi aadressil illustreerib Krögeri nending, et meetod ei suuda muuta olemasolevaid võimustruktuure, vaid on täidesaatva võimu kattevari oma mõju hoidmiseks. Seepärast on AKM püüdlus demokraatia kvaliteedi poolest kõvast seadusandlusest edumeelsem olla parimal juhul illusioon (Kröger 2009: 6).³² Eesti teaduspoliitika kontekstis vastab see mure tõele vaid osaliselt. Nimelt ei rakendata AKM raames õppimist ELi eesmärkide jaoks, vaid vastupidi – EL on mugav vahend Eesti enda teaduspoliitika arendamiseks ning kui ELi ja Eesti eesmärgid ei ühti, siis ELi õppetundide ja soovituste mõju ei avaldu.³³ Seega hindab Eesti parlament kodumaiselt loodud strateegiaid, mille osad võivad küll olla ka EL poolt heaks kiidetud. AKMi vabatahtlik iseloom tõepoolest piirab ELi võimekust mõju avaldada, ent intervjuu eritute hinnangul pole siduvad kohustused teadussüsteemide riigist tingitud erisusi arvestades mõistlikud. Siseriiklike eesmärkide kõrval ELi kui terviku teadushuvidesse panustamine võib omaette eesmärgiks alles kujuneda.³⁴

Eesti teaduspoliitika ei ole ses osas erand – täielikku pilti legitiimsusest ega mõjust pole AKM puhul ka muudes valdkondades. Borrás ja Eijraes väidavad, et mitmes mõttes on poliitikate kujundamine tänu pehmetele meetoditele avatumaks ja paindlikumaks, kuid oluline

³² Enamgi veel, meetod võib isegi tõelisele õppimisele vastu töötada, sest suunised ja soovitused ei võimalda avatud õpet ega alternatiivseid lahendusi ning kvantitatiivsed indikaatorid süvendavad koostöö asemel konkureerimist ja kauplemist. Samuti ei ole selge, kes ja millistel alustel defineerib hea praktika; raportid on reeglina liiga üldised ja liigselt entusiastlikud ning indikaatorid pole põhjalikuks analüüsiks sobivad (Kröger 2009: 7).

³³ Intervjuud 2.05.2012 ja 9.05.2012.

³⁴ Intervjuud 2.05.2012 ja 9.05.2012.

on ‚pehmeks‘ mineku eel põhjalikult kaaluda, millist tulemust soovitakse ning kuivõrd pehme meetod seda saavutada aitab (Borras ja Ejrnaes 2011: 107, 110-111). Hinnanguid AKM saavutusvõimele on seinast sein – alates abitute probleemipüstitustest ja muutuste imiteerimisest kuni AKM liigambitsioonikate eesmärkide rakendamist puhtalt siseriiklike reformide õigustamiseni ning AKM mõju eitamiseni väitega, et muudatused tulenevad puhtalt siseriiklikest vajadustest (Trubek ja Trubek 2006: 356; Büchs 2007: 31-32). Euroopa Liidu legitiimsuse tõstmise kontekstis on avatud koordineerimismeetodit nimetatud ka ELi Pyrrhose võiduks (Tüür 2007). Ometi on õnnestunud näidata, et pehme valitsemise instrumendid ja tehnikad tõepoolest mõjutavad poliitikate arengut (Kröger 2009: 8-9). See vastab tõele ka Eesti teaduspoliitika kontekstis, sest olenemata ELi kasust on Eesti kogemus AKMi rakendamisest positiivne.³⁵ Järgnevalt põgus ülevaade AKM tsüklilisest toimimisest ja muudatuste ilmnemise viisidest ühes mõne spetsiifiliselt teaduspoliitikat puudutava märkusega.

AKM tsüklis on üldiselt neli astet. Esmalt valivad Ministrite Nõukogu ja Komisjon nii üldised ehk kvalitatiivsed kui konkreetsed ehk kvantitatiivsed eesmärgid ja sihttasemed; seejärel kujundab iga riik oma reformipaketi ja siseriiklikud eesmärgid, mis peaks ühiste sihtidega kattuma; kolmandaks viiakse need plaanid ellu, raporteeritakse ja hinnatakse teineteise tulemusi. Järgneb uute ühiste eesmärkide seadmine, kuid ka sotsiaalsed sanktsioonid ühisüritusse mitte panustajate vastu (Gornitzka 2006: 3, 6; Borras ja Ejrnaes 2011: 109; Trubek ja Trubek 2006: 348). Teaduspoliitikas rakendati AKMi alates 2003. aastast ning järgnenud on viis kaheaastast eesmärkide seadmise, tegevuste sooritamise, nende hindamise ning uute eesmärkide seadmise tsüklit.³⁶ Protseduuriliselt on tsükel teaduspoliitikas järgnev: liikmesriik väljendab huvi saada ELilt teaduspoliitika arvustus; liikmesriik valib üldteemade raames küsimused, millele vastust otsitakse ja koostab hinnangu oma olukorra kohta; EL institutsioonid koostöös teiste liikmesriikide ning erasektoriga koostavad arvustatava riigi kohta taustauuringu ning teostavad arvustuse, millesse kaasatud huvigruppide ringi määrab liikmesriik; arvustatav ja arvustajad jõuavad kokkuleppele lõplikus

³⁵ See kehtib eriti 2012.a. arvustuse kohta, mille kujundamisel osalesid HTM ja MKM varasemast koordineeritumalt ning mida tõstetakse esile kui võimalust saada adekvaatne kõrvaltvaataja pilk Eestis toimuvale (intervjuud 2.09.2012 ja 9.05.2012).

³⁶ Intervjuu Eesti esindajaga CREST ja ERAC juures (9.05.2012), Euroopa Komisjoni veebileht (b), vt. http://ec.europa.eu/invest-in-research/coordination/coordination01_en.htm (16.05.2012)

tekstis ja esitamise viisis; arvustuse avalikustamise järel saab liikmesriik seda kasutada nii palju kui soovib (st. ei pea üldse kasutama), tulemusi tutvustatakse ka ERACile ning Komisjon võib liikmesriikide iga-aastaseid reformikavasid (*National Reform Programme*, NRP) kommenteerides esitada arvustuse põhjal tekkinud seisukohti.³⁷ Selles võimaluses, mille kasutamise vajadusele on tähelepanu pööranud ka Lissaboni strateegia üle valvav ja ERACit toetav Lissaboni ekspertgrupp (*Lisbon Expert Group*, LEG)³⁸, peitub oluline võimalus pehmel seadusandlusel põhinevat teaduspoliitikat ülalt-alla suunata. Mehhanisme on protsessi käigus aga teisigi.

AKM uurimisel on kirjeldatud kuut viisi, mis võimaldavad meetodi abil muutusi läbi viia: häbistamine, imiteerimine, diskursuse vahendusel levimine, hoolikas läbimõtlemine, õppimine ja võrgustikud. Need mehhanismid saavad ka koos toimida, olenevalt näiteks sellest, kas uuritakse AKM mõju EL tasandil liikmesriigile, liikmesriikide mõju teineteisele või liikmesriigi mõju AKM eesmärkidele (Trubek ja Trubek 2006: 356).

Imiteerimine kombineerib ELi ja liikmesriikide vastastikkust mõju ning võtab eelduseks, et tegutsejad pole puhtalt ratsionaalsed, vaid sõltuvad teineteisest, sest opereerivad samades võrgustikes (Büchs 2007: 25). Trondal leiab, et imitatsioon ühiste eesmärkide poole püüdlemisel ei saa olla kuigi hea praktika, sest vähenevad võimalused luua innovaatilisi lahendusi, mis vähemasti teaduspoliitikas võiks olla oluline. Kui euroopastumine toimub imitatsiooni teel, siis näiteks teaduspoliitikas on muutuse vahendajaks olnud mitte liikmesriik tervikuna, vaid mõned üksikud institutsioonid ja inividid, kelle õppetundide valik sõltub paljuski sellest, mida tajutakse legitimsete ja efektiivsete standarditena (Trondal 2005: 6).

Levimine ehk diffusioon seondub AKM ülalt-alla iseloomuga, võimaldades uurida ideede ja institutsioonide levimise protsessi ELi liikmesriikidesse. Põhimõtteliselt toimib diffusioon poolautomaatselt, ehk poliitikakujundajad ei vali teadlikult ELi poolt kujundatud teistsuguseid lahendusi, ent need muutused on ühiste eesmärkide püüdlemisel otstarbekad, et jääda konkurentsivõimeliseks. Levimine on problemaatiline lahendus, sest lisaks valikute otstarbekusele mängivad rolli poliitilised olud ning protsessis osalejate huvid ja tõlgendused (Büchs 2007: 22-26).

³⁷ Isiklikud intervjuud 2.05.2012 ja 9.05.2012, CREST ja ERAC protokollid ja koosolekute materjalid

³⁸ Vt. LEG raportid 1-6 dokumentide loendis

Ülalt-alla mõjuga on ka **häbistamine** ning **teineteise mõjutamine**. Nende mehhanismide toimimise eelduseks on liikmesriikide valitsuse soov mitte sattuda häbisse või süüdistatavaks. Kuna hindamisprotsess on tsükliline, siis häbistamisoht on püsiv ning liikmesriikide huvi end muuta säilib. Vastasel juhul riskiks valitsus võimu kaotamise ning riik investorite huvi vähenemisega, ehk siis häbi on kahjulik nii ideeliselt end teistega võrreldes kui materialistlik-ratsionaalselt. Häbistamine saab siiski toimida vaid juhul, kui teised liikmesriigid AKM-i tõsiselt suhtuvad, sest vastasel juhul seab vaid 'häbistatu' ise end kehvasse positsiooni. Samuti peab valijaskond AKM-st teadlik olema ning negatiivseid hinnanguid probleemina tajuma. Teadlikkus tekib valitsuse-poolses kaasamises ning meediakajastuses, ent seniste uuringute sõnul on infot AKM kasutamisest pigem vähe, seega on kaheldav, kas häbistamine praktikas AKM mõjusust kasvatanud on. (ibid.). Ka Eesti teaduspoliitika puhul ei ole astunud olulisi samme meedia või avalikkuse laiemaks kaasamiseks, ehkki arvustuse tutvustamine on huvilistele välja reklaamitud.³⁹

Diskursiivsed lähenemised rõhutavad ideede ning keele kasutamist sotsiaalse olustiku, identiteedi ja käitumise kujundamisel. Nendeski on tendents kajastada AKMi kui ülalt-alla protsessi, mida juhib kindlate ideede ja väärtuste levikut soodustav EL-ülene diskursus (ibid.) See on kooskõlas konstruktivismiga, mille järgi osapooled toimivad sobivuse loogika järgi ehk valivad sobivad 'asjade tegemise viisid'. Paraku ei ole see selgitus piisav, sest ei arvesta piisavalt poliitika ning poliitilise iseloomuga osapoolte strateegiatega ja ei suuda selgitada erinevaid reageeringuid AKM kasutamisele (ibid.).

Hoolikat läbimõtlemist iseloomustab võrdsete osapoolte isetu ratsionaalne arutelu, mis on suunatud ühise huvi hüvanguks ning võimaldab teineteiselt õppimist. Nõnda saab see ilmnedu vaid väga usaldavas olustikus, kus osapooled teineteist tunnevad, näiteks korduvalt koos käivates töögruppides, milles ausus kujuneb normiks ning hälbijaid ähvardavad sotsiaalsed sanktsioonid. (ibid.). Nagu varem viidatud, toimub see AKM praktikas tehnokraatia vahendusel, millesse huvigruppide kaasamine on tihti küsitav.

Traditsioonilisele seadusandlusega kaasnevate trahvide ja kohtuotsuste asemel on AKM puhul vaid kaude sarnanev **häbistamine** ehk sotsiaalsete sanktsioonide rakendamine. Ühiste eesmärkide poole pürgimisel on liikmesriikidel huvi vältida kriitikat, mida tulemuste võrdlemisel võib ette tulla. Kõige rohkem tõlgendatakse häbistamisena Ministrite Nõukoja

³⁹ Intervjuu 9.05.2012

või Komisjoni soovitusi, mis seonduvad tihti kehvade tulemustega. Kuigi soovitused ei ole siduvad, on liikmesriigi mainele kasulikum nendega arvestada või häbistamist koostöö kaudu vältida (Trubek ja Trubek 2006: 349, 357). Häbistatud ega rumalusega seondatud ei soovi saada ükski valitsus, eriti olukorras, kus täidesaatva võimu roll on märkimisväärselt kasvanud.

AKM kasutamisel ei pruugi kõik nimetatud mehhanismid rakenduda. Teaduspoliitikat on Trondali järgi enim mõjutanud poliitikate levimine valitsustevahelisel tasandil ning teineteiselt õppimine avalike teenistujate, teadlaste ning tudengite tasandil. Vähem mõju on tsentraalsel ehk riiklikul või EL tasandi suunamisel. (Trondal 2005: 7)⁴⁰. See on mõnevõrra vastuolus näiteks Euroopa Komisjoni eeldustega. Viimase kümnendi jooksul on Euroopa Komisjoni väljaannetes ning eeskätt Euroopa teadusruumi initsiatiivist ilmnenud Komisjoni üha tugevam soov EL teaduspoliitikat arendada ja tugevdada. Koos Lissaboni strateegia ning Euroopa teadusruumi ideega on Komisjoni eestvõtul välja käidud siht, et koos suudaks liikmesriigid teaduses rohkem ära teha kui eraldi (Euroopa Komisjon 2000).

Teadusvaldkonna analüüsimisel peab arvestama, et seda peetakse niigi üsna tehnokraatlikuks valdkonnaks, kus huvigruppide toetus oluliselt ei varieeru ja vastuolusid on võrdlemisi vähe (Borras ja Ejrnaes 2011: 118). Samuti, nii Eesti teaduspoliitika näitel kui rahvusvaheliselt on huvigruppide kaasamine valdkonnas juba varem väga oluline olnud. AKM sattus seega soodsale pinnasele (ibid. 120).⁴¹ Tuleb siiski meeles pidada, et reaalsuses on AKM kaasamist väidetavalt hoopis vähendanud ning praktikas tähendab vähene kaasamine ka avalikkuse madalamat toetust AKMi vahendusel teostatavale poliitikavaldkonnale (ibid. 122). Eelnevad väited Eesti teaduspoliitika konteksti asetades ilmneb, et mitmed meetodiga seotud hirmud on küll alusetud, kuid mõju ei ole päris ootuspärane.

⁴⁰ Lisaks on Trondali järgi teaduspoliitikas vabatahtlikkuse trend ning naaberriikidelt, -valitsustelt ning -ministeeriumitelt õppimine ja laenamine toimunud juba rohkem kui sajandi (ibid.). Samuti, tsentraalne mõju pole päris olematu, sest ELi otsesel mõjul on viimase kümnendi jooksul kujundatud mitmeid ühiseid eesmärke ja initsiatiive, millega Eestigi seotud on: näiteks teaduse tippkeskuste loomine, 'tipptasemel noorteadlaste' mõiste, Põhjala Teadusruumi (*Nordic Research Area*, NRA) ja Euroopa Teadusnõukogu loomine (*European Research Council*, ERC) loomine (ibid. 9)

⁴¹ Rõhutatakse ka kõrghariduspoliitika euroopastumise ehk Bologna protsessi eeskjuju kontekstis, kus pärast sajanditepikkust ülikoolide rahvusvahelistumist sidusid rahvusriigid oma kõrghariduspoliitikat poliitikat üha enam territoriaalse suveräänsuse ja riiklike eesmärkidega, ehkki surve euroopastumisele üha kasvas. AKM ning valitsustevahelise koostöö ühismõjus muutus ELi kõrgharidusruum aga oluliselt, näitlikkustades AKM praktilist toimimist (Trondal 2005: 8; Töller 2010: 14).

Esmalt lühiülevaade Eesti osalusest AKMi rakendavates kogudes. Kuigi ELiga liitus Eesti alles 2004, siis Ministrite Nõukogu ja Euroopa Komisjoni teadusküsimustes abistavas komitees CREST (alates 2009 ERAC) vaatlejana osalemist võimaldati kandidaatriikidele juba varem, alates 2003. aasta lõpust, seoses EL poliitikaga võimaldada liituvatel riikidel osaleda komiteedes, mis on vaid nõuandva funktsiooniga.⁴² Selleks ajaks oli AKMi praktiline rakendamine CRESTis napilt alanud. 2003. aasta kevadeks oli välja töötatud tegevuskava Barcelona tippkohtumisel seatud 3% eesmärgi täitmiseks ning sügisel sai CREST Euroopa Liidu konkurentsivõime nõukogult mandaadi rakendada avatud koordineerimismeetodit. Seejuures rõhutatakse nii Barcelona eesmärgi tähtsust kui ka põhimõtet, et AKMi rakendatakse õppimise ja arvustuste rakendamiseks (Euroopa Liidu Ülemkogu 2004). Alates ELiga liitumisest on Eesti neis aruteludes osaleda täisliikmena.

Eesti esindajaks on olnud eeskätt Haridus- ja Teadusministeeriumi, ent viimasel paaril aastal ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ametnikud. Osaluse laiendamise ettepanek tuli HTMist, põhjuseks teadus- ja innovatsioonipoliitika tihe põimitus.⁴³ CRESTi ning ERACi koosseisus on liikmesriikide, Euroopa Komisjoni ning Ministrite Nõukogu esindajad, koos käiakse kaks kuni kolm korda aastas ning arutluse all on nii praktilised AKM rakendamised eri liikmesriikides kui arutelu Euroopa teadusruumi loomise üle ning mõttevahetused sellega kaasnevate probleemide üle. Lisaks koosolekutele on toimunud ka spetsiaalselt avatud koordineerimismeetodi arutlemisele suunatud konverentse või ettekandeid tavapärase koosolekute raames.⁴⁴

CRESTi ja ERACi koosolekud on ka meedium, milles liikmesriik saab väljendada oma huvi saada avatud koordineerimismeetodi raames arvustus. Eesti on seni ainus riik, kes on vastava ettepaneku teinud kahel korral. Seejuures nii aastal 2006 kui 2011 teinud MKM. Seejuures esimesel korral oli põhirõhk innovatsioonipoliitikal ning tulemuseks muuseas HTMi tugev kriitika ühes praktikaga järgnevatel aastail vältida nii arvustuse tulemuste kasutamist kui ka sellele tekstides ja aruteludes viitamist. Põhjenduseks on lisaks olulistele

⁴² Intervjuud (9.05.2012 ja 16.05.2012).

⁴³ Intervjuud (9.05.2012 ja 16.05.2012).

⁴⁴ CREST ja ERAC koosolekute protokollid ja muud koosolekuteks ettevalmistavad materjalid, näiteks ettekanded CREST ja ERAC koosolekutel.

teaduspoliitika osade vähesele käsitlemisele ka vajalike huvigruppide kaasamata jätmise.⁴⁵ Eesti põhieesmärgid avatud koordineerimise meetodi rakendamisel on olnud nii pakutava õppimisvõimaluse kasutamine (CREST 2007) kui praktiline sisend Eesti Teadus-, arendus- ja innovatsiooni (TA&I) strateegia uuendamisse (ERAC 2012). Seejuures on märkimisväärne, et kui esimesel juhul oli eesmärgiks hinnangute saamine valitud probleemipüstituste kohta (CREST 2007: 7) ning Barcelona eesmärgi järgimise otstarbekuse arutelu, siis teise hindamise puhul oli selge prioriteet saada kommentaar kavandatava TA&I strateegia kohta⁴⁶, ehkki arvustuse enda sõnastuses on Eesti areng Euroopa teadusruumi kontekstis esikohal (ERAC 2012: 7). Teist arvustust iseloomustas veel kaasamise parem koordineerimine kahe ministri vahel ning hoolikas läbimõtlemine ja sellest tõusev parem teadmine Eesti teadus- ja innovatsioonisüsteemi toimimisest.⁴⁷

Avatud koordineerimise meetodi rakendamine Eesti teaduspoliitikas seondub mitmete euroopastumise mehhanismide ning nii sobivuse kui tagajärgede loogikal on oma roll. Kui vaadelda konkreetselt AKMiga seonduvaid mehhanisme, siis Eesti puhul on olulisim hoolikas läbimõtlemine ja tagajärgede loogika. Nii arvustustest endist kui nendele lisandunud kommentaaridest ilmnes, et õppimise eesmärgid olid püstitatud Eesti olukorra põhjalikuks analüüsiks ja planeeritavate tegevuste kohta hinnangute saamiseks.⁴⁸ Nõrgalt, ent siiski esindatud olid ka imiteerimine ning levimine ehk teineteise mõjutamine normatiivse surve ja võistlusliku valiku koosmõjus⁴⁹. Euroopa teadusruumi diskursust oli arvustustes ning CREST ja ERAC protokollides palju, kuid sel ideestikul puudus omaette väärtus või mõju Eestis

⁴⁵ Intervjuu (2.05.2012) ja kirjalikud kommentaarid CRESTis osalenud Eesti delegaadilt.

⁴⁶ Seda kinnitasid kõik intervjuueeritud, ehkki arvustuses osalenud teise liikmesriigi esindaja hinnangul võiks eesmärk olla siiski ka Eesti ja EL ühishuvide poole püüdlamine (intervjuud 2.05.2012, 9.05.2012, kommentaarid 15.05.2012).

⁴⁷ Intervjuud 2.05.2012 ja 9.05.2012

⁴⁸ Vt. CREST 2007, ERAC 2012. Sama väljendasid kõik intervjuud ja kommentaarid, sh. välismaise hindaja oma.

⁴⁹ Märkimisväärselt ilmnevad nii võistluslik valik kui normatiivne surve välishindaja enda motivatsioonis arvustuses osaleda seonduvalt päritoluga Eestiga küllalt sarnases olukorras olevast riigist (kirjalikud kommentaarid 15.05.2012). Võistluslik valik oli selgelt olulisim Eesti ametnike seas, kelle jaoks avatud koordineerimise eesmärk seondub Eesti konkurentsivõimega ning lisanduv ELi globaalne konkurentsivõime ei ole eesmärk omaette (intervjuud 2.05.2012, 9.05.2012).

seatud ülesannetele ja eesmärkidele, kuigi kohati rõhutati ka arvustuse autoriteetset väärtust. See tunnustus ei kehti aga ELi mehhanismidele *per se*, vaid endast tugevamalt õppimisele tervikuna.⁵⁰ Ülejäänud AKMi võtted – õppimine ja võrgustikud – sisalduvad juba avatud koordineerimismeetodi ülesehituses, sest AKMiga puutub Eesti teadusvaldkonnas kokku just CRESTi ning ERACi koosolekute ja info vahendusel ning õppimine on arvustuse peamine eesmärk (CREST 2007; ERAC 2012).

Lisaks avatud koordineerimismeetodist tulenevatele euroopastumise mehhanismidele seondub teaduspoliitika ka traditsioonilisemate integratsioonimeetoditega. Näiteks on selge ELi raamprogrammide ning struktuurifondide jätkuv mõju teaduse rahastamisele⁵¹. Teaduspoliitika euroopastumise otsesed mõjud on liikmesriikide ametnike esindatus ELi võrgustikes ning riiklike kontaktpunktide olemasolu.⁵² Oodatult kaasnevad sellega mõningad kaudsed mõjud – täidesaatva võimu informeerituse ja osaluse kasv ning võime iseseisvalt otsustada, kas ja milliseid õppetunde teadusvaldkonnas soovitakse. Strateegiad, mille alusel liikmesriikide täidesaatajad võimud oma ülesandeid täidavad, saavad ka parlamendi heakskiidu, üheks potentsiaalseks veto omanikuks (*veto player*) on seega parlamendi enamus. Olulisem veto teaduspoliitika sisu osas – ehk, kas strateegiat mõjutavad ka välismaise päritoluga ning potentsiaalselt euroopastava mõjuga arvustused – kuulub aga ministriumitele, kes õppetunni hankimise üle otsustavad. Eesti puhul parlamendi vetoõigus ei rakendu, sest praktikas arutatakse teaduspoliitikat Riigikogus vähe ning kaasamiskatsetele vaatamata ei ole panustatud ka arvustuse elluviimisesse.⁵³ Harmoniseerimine ning muud traditsioonilise seadusandluse võtted ei ole subsidiaarsusprintsipi tulenevalt teaduspoliitikas omaette eesmärgiks. Sellest tuleneb ka pehme seadusandluse valiku põhjendus – määruste, direktiivide ning aluslepingutega saab teaduse tegemist küll lihtsustada, ent erinevaid teadussüsteeme ühtlustada ei ole võimalik ega vajalik. Pigem läheks kõva seadusandluse rakendamine vastuollu eesmärgiga kasutada liikmesriikide erisusi ja teadlaste võimekust

⁵⁰ Arvustuste eesmärgina rõhutasid MKM ja HTM ametnikud TA&I strateegiale kõrvaltvaataja heakskiidu või kriitika läbi heakskiidu ja parema sisu andmist ning nenditi, et ELi teaduspoliitikale rakendatava AKM puudumisel oleks õppetund leitud mujalt (intervjuud 2.05.2012, 9.05.2012).

⁵¹ Seda rõhutati ka intervjuudes (2.05.2012 ja 9.05.2012).

⁵² Eesti puhul teadusnõunik Brüsseli asuva Eesti esinduse juures, Brüsselis loomiselt olev Eesti teadusesindus, teaduskoostöö keskus HTM allasutuses SA Archimedes (al. 1.03.2012 Eesti Teadusagentuur).

⁵³ Intervjuu 9.05.2012.

ühiselt suuri väljakutseid lahendada. Eesti ametnike hinnangul ei ole *acquis*' või muu kõva seadusandluse vorm teaduspoliitika puhul praktiline või peetakse selle loomist päris võimatuks.⁵⁴ Seega ei rakendu antud valdkonnas olulisel määral ELi legislatiivseid ja institutsionaalseid mudeleid, ehkki Euroopa teadusruumi mainimine aluslepingus või Euroopa Komisjoni määruse nr 723/2009⁵⁵ järgi on valvuri ülesanne ELi institutsioonidele siiski võetud. Valdkondlike iseärasustena mõjutavad teaduspoliitika mehhanisme globaalprobleemid ning teaduse võime nende lahendamisse panustada, võrdlemisi vähene huvigruppide hulk, sellega kaasnev madal prioriteetsus avalikkuses⁵⁶ ning poliitika peamiste subjektide ehk teaduse ja teadlaskonna rahvusvahelisus (vt. Trondal 2002). Oluline ka seotus teiste poliitikavaldkondade, eekätt innovatsiooni ja ettevõtlusega. MKM kaasati CRESTi just nende valdkondade põimituse tõttu ning ka sooviavaldus arvustuste teostamiseks on mõlemal korral lähtunud soovist arendada innovatsioonipoliitikat (CREST 2007; ERAC 2012).

Kokkuvõetult tähendab see, et teaduspoliitika on küll samm-sammult jõudnud riigiülesele ehk EL tasandile, samas teaduspoliitika ei ole Eesti laiema avalikkuse silmis kuigi oluline valdkond ning euroopastumine on jäänud kahe ministeeriumi pärusmaaks. Kui avalikkuse huvi on madal, võiks see täidesaatvale jätta küllalt palju võimalusi täita oma rahvusvahelise iseloomuga sihtgrupi huvide realiseerimiseks, ent ometi tähendavad teaduspoliitika tihedad seosed innovatsiooni ja ettevõtlusega, et praktikas rakendatakse teaduspoliitika Eesti majanduse edendamise hüvanguks. Kui seeläbi paraneb ka ELi majanduse ja konkurentsivõime, siis see on teisejärgulise tähtsusega tulem ning EL soovid ei piira Eesti valikuid teadus- ja innovatsioonipoliitikas.

⁵⁴ Intervjuud 2.05.2012 ja 9.05.2012

⁵⁵ Nn. ERIC (European Research Infrastructure Consortium) määrus liikmesriikides paiknevate teadusinfrastruktuuride ühise kasutamise juriidiliseks lihtsustamiseks (Euroopa Liit 2009).

⁵⁶ Olulisemate huvigruppide hulka kuuluvad: parlament, ülikoolid, teadusasutused, ettevõtjad, teadlaskond, mõned mittetulundusühingud ja sihtasutused. Küllalt selgepiiriline ning väiksemapoolne teadusest aktiivselt huvitatute ring lihtsustab avatuse ja kaasatuse tagamist, ent ühiskonna piiratud huvi teaduse vastu langetab valdkonna prioriteetsust avalikkuses, mis omakorda võimendab veto omanike potentsiaalset mõju valdkonnale.

3.5. Analüüs ja arutelu

Analüüs esitatakse kaheastmeliselt. Esmalt selgitatakse praktiliste näidete varal teoreetilise peatüki lõpus püstitatud ootuste paikapidavust. Sellele järgneb kokkuvõtlik arutelu ühes vastustega magistritöö algul esitatud küsimustele. Eelnevalt jagunesid ootused kaheks – esmalt mehhanismide jaotus uus-institutsionalismi kontiinumil (1-3), kus tagajärgede loogikaga seonduvate ning sobivuse loogikaga seonduvate mehhanismide vahel on ka selliseid, mis seonduvad nii ideeliste kui materialistlik-ratsionaalsete kaalutlustega. Sellele lisanduvad ootused konkreetsete mehhanismide toimimise kohta pehme seadusandluse tingimustes (4-10).

(1) Eesti näitel on selge, et võistluslik konkureerimine toimib ka pehme seadusandluse puhul.

Eeskätt viimase arvustuse eesmärgiks oli parandada TA&I strateegiat, mis omakorda peab tõstma Eesti konkurentsieeliseid. Teaduspoliitika ei ole siin eesmärgiks omaette, vaid sisend heaolu kasvu tagamiseks läbi targema majanduspoliitika.⁵⁷ Veto peitub täidesaatva võimu sõltumatus otsuses, kas AKM raames õpitut kasutatakse ning mil määral arvestatakse selles EL eesmärkidega. Seejuures rõhutati intervjuudes ja kommentaarides, et mingil juhul ei piirata end ELi sihtidega ning eesmärk saab olla vaid keskmise taseme ületamine.⁵⁸ Kuigi Euroopa teadusruumi loomise idee on nüüdseks mainitud ka Lissaboni lepingus, puudub jätkuvalt *acquis* ja sunnimehhanismid. Liikmesriikide ühiste teadusinfrastruktuuride loomise lihtsustamise läbi (Euroopa Komisjon 2009) on stiimuleid küll antud, ent nende kasutamine on vabatahtlik. Praktika näitab, et lihtsustamist soovitakse siiski kasutada, Eesti on seni liitunud ühe vastava juriidilise struktuuriga ning kaalub osalust mitmes teises, ent valikul on väga oluline roll riigi saadavas kasus.⁵⁹

(2) Liikmesriikide vastastikune õppimine on kogu avatud koordineerimise meetodi olulisim tuum, seda ka teaduspoliitikas (CREST 2007; ERAC 2012). Seejuures on oluline märkida,

⁵⁷ Intervjuud 2.05.2012 ja 9.05.2012.

⁵⁸ Intervjuus (9.05.2012) märkis MKMi ametnik, et arvustuse tellimise idee oli innovatsiooni- ja teaduspoliitika hetkeolukorra kaardistamine ning kui huvi arvustuse tellimise üle näitaks üles nt. parlament, võetaks arvustuse tellimine ikkagi ette vaid siis, kui on tõendatav, et mingi oluline õppetund on jäänud saamata.

⁵⁹ Autori isiklikud tähelepanekud seonduvalt tööga HTMis.

et õppetundides, eesmärkides ning tsükliliselt rakendatavates AKM voorudes lepivad liikmesriigid CREST ja ERAC foorumite ja konverentside vahendusel kokku vabatahtlikult ja konsensuslikult, argumenteerimise ja mõttevahetuste teel.⁶⁰ Kuigi Eesti näitel õpitakse vaid seda, mis tundub kasulik endale, siis tõdemus, et ELi vastava mehhanismi puudumisel õpitaks näiteks OECD-lt⁶¹ ning varasemalt on õppetund palutud ka Rootsilt, viitab siiski kultuuriliste ja ideeliste väärtuste olulisusele teaduspoliitika edendamisel. ELi poolt seisneb konstruktivistlikkus teaduspoliitikas Euroopa teadusruumi idee loomises ning seeläbi ELile uue ja olulise väljakutse esitamises (Euroopa Komisjon 2000; Euroopa Liidu Ülemkogu 2000, 2001a,b,c).

- (3) Kuigi Euroopa Komisjoni eesmärk Euroopa teadusruumi puhul on olnud poliitikate allalaadimine ehk liikmesriikide panus ühisesse eesmärki, on see pehme seadusandluse puhul vaid väga nõrgalt toiminud. Barcelona eesmärki liikuda selle suunas, et 3% liikmesriigi SKT-st investeeritakse teadusesse, on peetud ka liigselt ambitsioonikaks ja täheldatud mõnes riigis ajutiselt vastupidist trendi, samas on üheskoos liikmesriikide ja Ministrite Nõukoguga otsustatud sellele sihile siiski kindlaks jääda.⁶² Dokumentatsioonist ei ole lõpuni selge, kas konsensus saavutatakse põhjusel, et ettekirjutusi ei pea niikuinii järgima (tagajärgede loogika) või seda peetakse tõepoolest sobivaks viisiks riigi või ELi eesmärkide täitmisel (CREST ja ERAC protokollid ja koosolekute lisamaterjalid). Eesti seisukoht on olnud, et eesmärgid peavadki olema ambitsioonikad ning nende raames ei saa Eesti seada endale vähemat eesmärki kui keskmisest parem olla.⁶³

Mehhanisme eraldivõetuna analüüsides saab püstitatud ootuste osas teaduspoliitika kontekstis teha järgnevaid tähelepanekuid:

- (4) Juhtumianalüüsis ilmnes, et sotsiaalsetel sanktsioonidel ehk häbistamisel ei ole Eesti teaduspoliitika kujundamisele mingit mõju. Nii arvustuste läbiviimises osalenud kui Eestit CRESTis ja ERACis esindanud ametnikud kinnitasid, et kui EL teeks arvustustes endis või riiklike reformikavade kommentaarides ettekirjutusi, mis Eestile ei meeldi, siis ei tunta

⁶⁰ CREST ja ERAC protokollid ja koosolekute materjalid, intervjuu 9.05.2012.

⁶¹ Intervjuud 2.05.2012 ja 9.05.2012.

⁶² Intervjuud 2.05.2012 ja 9.05.2012, kirjalikud kommentaarid, CREST ja ERAC protokollid ja koosolekute materjalid, Lissaboni ekspertgrupi raportid.

⁶³ Intervjuu 2.05.2012 ja kirjalikud kommentaarid.

mingit survet neid märkusi arvesse võtta.⁶⁴ Ka välishindaja seisukoht oli, et küllap teeb Eesti arvustest täpselt need järeldused, mis vaja, rõhutades siiski, et arvustuse tellimise fakt iseenesest on märk õppimissoovist.⁶⁵ Seega EL mõjuvõim Eesti teaduspoliitikale sotsiaalsete sanktsioonide vahendusel on olematu.

- (5) Pehme seadusandluse mehhanismide valikul lähtutakse tõepoolest pigem tagajärgede loogikast. Kui senine kirjandus 2004.a. laienemisvooru kohta rõhutab ideelisi faktoreid nagu 'Euroopasse naasmine' ja iseseisvuse taastanud Eesti seadis teadlikult suuna Läände ning teaduse autonoomia taastamisele, siis liitumisjärgne Eesti on Euroopases justkui kohale jõudnud ja kasutab Euroopat oma huvides. Iseseisvumise taastamise järel arvestati oma süsteemi arendamisel eeskätt kultuuriliselt ja geograafiliselt lähedaste riikide pakutud õppetundidega (nt rootslaste teostatud teadusevalvatsioon), kuid 2007 ja 2012 aasta hinnangutes on viited ideeliselt või kultuuriliselt sarnastele riikidele pea olematud (CREST 2007; ERAC 2012) ning Barcelona eesmärgi suunas liikumist põhjendatakse sellega, et Eesti ei saa endale seada ELis soovitatavast kesmisest madalamat eesmärki⁶⁶. 2012.a. arvustuses on märgitud, et üldeesmärgiks on lisaks Eesti poliitikate edendamisele ka Euroopa teadusruumi toetamine, ent intervjuude järgi on igal juhul olulisim saada autoriteetse kõrvaltvaataja hinnang ning rakendada seda uue Teadus- arendus- ja innovatsioonistrateegia strateegia (TA&I) väljatöötamisel⁶⁷. Nende näidete varal tähendab pehme seadusandlus, et valitakse vaid meeldivad õppetunnid ning ELi poolt soovitatud või vahendatud ideede ebasobivuse korral ei kaasne pinget oma eelistuse muutmiseks. See ei tähenda, et õppimine poleks praktiline, ent otsustusõigus on siiski MKMil ja HTMil kui tulemuse rakendajatel. Seega tundub ootus sobivuse loogika mõningasest tähtsusest Eesti

⁶⁴ Näiteks kinnitas üks intervjuueritu, et kuna 2007.a. arvustus oli tema hinnangul vigane, sest ei arvestanud piisavalt Eesti süsteemi iseärasusi ning kirjeldas teaduse ja majanduse seoseid vääralt, siis mõningaid selle nõuannetest sihilikult eirati ning võimalusel välditi arvustusele viitamist. 2012.a. arvustuse ettevalmistamisel selle kogemusega arvestati ning kuigi retoorikas on arvustusele Eesti uue Teadus- Arendus- ja Innovatsioonistrateegia koostamisel positiivses noodis viidatud, ei saa viimase arvustuse puhul veel teha kaugeleulatuvaid järeldusi sotsiaalsete sanktsioonide vähese mõju üle. Retoorikas siiski välistatakse, et soovimatul tagasisidel mingi mõju olla võiks. (Intervjuud 2.05.2012 ja 9.05.2012)

⁶⁵ Kirjalikud kommentaarid välishindajalt (15.05.2012)

⁶⁶ CREST (2007), ERAC (2012) ja intervjuud 2.05.2012 ja 9.05.2012

⁶⁷ ERAC (2012) ja intervjuud 2.05.2012 ja 9.05.2012

teaduspoliitika euroopastumise puhul mitte paika pidavat, ent seda tugevamalt toimib tagajärgede loogika. Intervjuudest ei ilmnenu ka selget vastust, kas see olukord muutuda võiks.⁶⁸

- (6) Euroopastumise otsesed mõjud on tõepoolest väga piiratud, sest vabatahtlikkuse alusel koordineerimine ei nõua erilisi vormilisi muudatusi, ehkki näiteks arvustuse protseduuri läbiviimine või riigi esindatuse laiendamine ERACi koosolekutel ja EL juures⁶⁹ viitavad, et mõningased otsesed mõjud on siiski avaldunud. Kaudsete mõjude hulgas on tähelepanuväärseim, et vetopunktideks on pehme seadusandluse puhul parlamendi enamus, kes kinnitab TA&I strateegia ning täidesaatev jõud, kes otsustab arvustuse teostamise ja selle sisu üle. Ilmnes, et teaduspoliitika madala riikliku prioriteetsuse ning teadust oluliseks pidavate Riigikogu liikmete vähesuse tõttu otsustavad TA&I poliitikate täidesaatmise eest vastutavad MKM ning HTM õppetundide võtmise üle, kaasates küll protsessi kõik vajalikud sotsiaalsed partnerid.⁷⁰ Seega on praktikas vetoõigusega vaid täidesaatev võim, kes otsustab, kellelt, millal ja mis eesmärkidel õppetunde soovitakse.
- (7) Kui Rooma lepingu järgi ei võtnud EL veel teaduspoliitikaga seonduvaid kohustusi, siis järgnevatel aluslepingutega on teaduse roll vaikselt kasvanud ja Lissaboni lepingus on Euroopa teadusruum juba omate eesmärgina käsitletud. Legislatiivseid ja institutsionaalseid mudeleid on lisaks avatud koordineerimisele kui pehmele seadusandlusele levitatud väga vähe, peamiselt puudutavad need EL rahastusmehhanismide rakendamist teaduspoliitika edendamiseks. Ministrite Nõukogu ja Komisjoni esindajate arvamused CREST ja ERAC koosolekutel ning Lissaboni ekspertgrupi raportid on küll katsed ELi valvurirolli Lissaboni strateegia ja Barcelona

⁶⁸ Intervjuud 9.05.2012.

⁶⁹ Haridus- ja Teadusministeeriumi alalise teadusnõuniku positsioon Brüsselis loodi juba liitumise eel, käesoleva aasta teises pooles avatakse kahe töötajaga Eesti teadusesindus Brüsselis, isiklikud märkmed.

⁷⁰ Seejuures märkis üks intervjuueeritav, et kui Riigikogu väljendaks soovi protsessis osaleda või ELi raames õppetund tellida, siis otsustaks ministeerium siiski otstarbekuse järgi, sest madala administratiivse ressursi tingimustes tuleb hoolega valida õppetunni sisu ja aega. 2012.a. arvustuse puhul oli põhjenduseks uue strateegia väljatöötamise eel olude kaardistamise vajadus, ent Riigikogul puudus igasugune huvi selles osaleda. (Intervjuu 9.05.2012) Tähelepanuväärne on ka asjaolu, et ELi avatud koordineerimise meetodi peeti sobivaks rakendada põhjusel, et alternatiivne OECD mehhanism olnuks märksa põhjalikum ja ressursikulukam. (Intervjuud 2.05.2012 ja 9.05.2012)

eesmärgi kaitsmisel täita,⁷¹ ent sisulisem alus enese valvurina tunnetamiseks kaasnes alles Euroopa teadusruumi mainimisega Lissaboni lepingus (2009). Valvuriroll tugevneb seega väga visalt.

- (8) EL rahavoog on teaduspoliitikas tõepoolest tugev mõjutusvahend, mis on otsese mõjuna toonud kaasa näiteks 7. raamprogrammi kontaktvõrgustiku loomise ning teaduspoliitilist sisendit struktuurifondide rakendamise aluseks olevate riiklike arengukavade väljatöötamise⁷². Otsene kasu neist rahastusallikatest on tõhus EL teaduspoliitika suundumustesse panustamise viis. Ometi ei ole seni teostunud lootus, et ühiste väljakutsete lahendamiseks soostuks liikmesriigid oma enda maksumaksjate raha investeerima ühiskassasse kasutamiseks avalikus ja rahvusvahelises konkursis⁷³. Kõige konkurentsivõimelisemaks majanduskeskkonnaks muutumise takistuste hulgas on seega raha kui mõjutusvahendi piiratud rakendamine ühiste väljakutsete lahendamisel. Pakutav EL raha võetakse küll vastu, ent sellele lisanduvalt ühisesse teadustegevusse kuigi meeeldi finantsiliselt ei panustata.
- (9) Teaduspoliitikas on avatud koordineerimismeetodi rakendamine tõepoolest toonud kaasa vaid piiratud integratsiooni. Seejuures ei ole EL eesmärgid Eesti jaoks eesmärk omaette, vaid vahend siinse elukeskkonna parendamiseks.⁷⁴ Kui see vahend puuduks, kasutataks alternatiivset, ent ressursimahukat Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) pakutavat õppimisvõimalust⁷⁵. Kõrvaltvaataja pilku peetakse teaduspoliitika

⁷¹ CREST ja ERAC protokollid ja koosolekute materjalid, Lissaboni ekspertgrupi (LEG) raportid.

⁷² Nt. „Majanduskeskkonna arendamise rakenduskava“, EL struktuuritoetuste veebileht, saadaval <http://www.struktuurifondid.ee/majanduskeskkonna-arendamise-rakenduskava/> (17.05.2012)

⁷³ Intervjuu 9.05.2012

⁷⁴ Institutsionaalsete ja legislatiivsete mudelite rakendamist teaduspoliitikas pidas üks intervjuueeritu otsesõnu võimatuks, alternatiivsel hinnangul ei oleks sel lihtsalt praktilist väärtust, sest teaduspoliitika on väga tihedates seostes ettevõtluse ja majandusega, mis on riigiti nii erinev, et kõigile sobivat sarnast lahendust ei eksisteeri. (Intervjuud 2.05.2012 ja 9.05.2012).

⁷⁵ Lisaks on Eesti teadusloos senisest kulgemisest Rootsi evalvatsiooni näol teada, et ka rahvusvahelise organisatsiooni liikmelisuseta hinnatakse seni edukamalt riikidelt õppimist ning koostöö endast tugevamatega on Eesti teaduse rahvusvahelistumisel üks olulisimaid aluseid.

kujundamisel seega oluliseks⁷⁶ ja kui hinnang on soosiv, siis see tõstab kujundatud poliitikate autoriteetsust. Õppetundide valikul on aga toimunud oluline nihe – kui rootslastelt õpiti kogu teadussüsteemi vabale turumajandusele ümber orienteerimise valulikkust ja viidi soovitusel ka ellu, siis avatud koordineerimise puhul otsustatakse ise nii ülesandepüstitus kui selle teostamisest õppimise määr. Kinnitust leidis ka see osa eeldusest, et tugevat seadusandlust peetakse teaduspoliitika puhul kas ebapraktiliseks või suisa võimatuks (vt. märkus 74).

- (10) Eelnevalt on juba ilmnunud, et ka viimane ootus peab paika – euroopastumist mõjutavad paljuski poliitikavaldkonna iseärasused. Intervjueeritavad nentisid, et vastuolusid on teaduspoliitika huvigruppide vahel tõesti teiste valdkondadega võrreldes vähe, mistõttu on neid lihtsam kaasata.⁷⁷ Asjaolu, et mõlema Eesti arvustuse algatajaks ning esimesel puhul peamiseks ülesandepüstitajaks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium⁷⁸ annab aimu teadus- ja innovatsioonipoliitika üha süvenevast põimitusest ja vajadusest Eesti konkurentsivõime edendamiseks teadust majanduse hüvanguks rakendada⁷⁹. Üsna kurioosel moel võib riigi suurus olla oluliseks teguriks, miks Eestis on avatud koordineerimise meetodit rakendatud eeskätt riigi enda hüvanguks. Nimelt mõjutavad lõpptulemit niikuini suured riigid, kelle panuseta jääb Euroopa teadusruum realiseerumata, isegi kui Eesti-sugune väikeriik seaks Euroopa teadusruumi oma huvidega samale astmele⁸⁰.

Eelneva tulemusena kõlavad vastused magistr töö sissejuhatuses esitatud küsimustele alljärgnevalt.

Millised on Euroopa Liidu võimalused Eesti teaduspoliitika mõjutamiseks? Kuna Euroopa

⁷⁶ Seda ilmestab asjaolu, et Eesti on seni ainus riik, kes end AKM raames kahel korral hinnata on lasknud. Vt. Euroopa Komisjoni kodulehelt http://ec.europa.eu/research/era/partnership/coordination/erac_omc_cycle_en.htm ja http://ec.europa.eu/invest-in-research/coordination/coordination01_en.htm

⁷⁷ Seejuures rõhutasid intervjueeritavad, et sotsiaalsete partnerite mittekaasamine ei ole mõeldav, sest ametnikud ei saa teaduspoliitika suundi üksi välja mõelda (intervjuud 2.05.2012 ja 9.05.2012).

⁷⁸ Intervjuud 2.05.2012 ja 9.05.2012

⁷⁹ Ka 2012.a. arvustuse üks olulisematest järeldustest on teadus- innovatsiooni, ja ettevõtluspoliitika senisest tihedam põimimine (ERAC 2012)

⁸⁰ Intervjuu 9.05.2012 ja kommentaarid 16.05.2012.

Liidus puudub teadus-alane *acquis* ning aluslepingutes on teadusega seonduv küll visalt kasvanud, ent siiski vähe reglementeeritud, on ELi peamine võimalus Eesti teaduspoliitika mõjutamiseks pehme seadusandlus. Selle raames on EL rakendanud õppimisel, monitooringul ja mestimisel põhinevat avatud koordinatsioonimeetodit, mille rakendamine liikmesriikides on vabatahtlik. Samuti toimub teaduspoliitika euroopastumine võrgustumise, finantsstiimulite ning tagasihoidlike otsuste mõjude vahendusel.

Kuidas Eesti neile mõjudele reageerinud on? Eesti on osalenud nii võrgustikes, saanud osa rahalisest toetusest kui ka viinud sisse mõningaid institutsionaalseid lisandusi EL vahendite haldamiseks, ent ELi selgeim võimalus mõju avaldamiseks on Eesti puhul olnud arvustused AKM raames. MKMi eestvõtul on Eesti osalenud õppimis- ja võrdlusprotsessis AKMi kolmandas ning viiendas tsüklis. Selle võimaluse kasutamine iseenesest on küll mõningane märk euroopastumisest, ent õppetunde on kasutatud vaid riigi enda arengu huvides ning vastava EL mehhanismi puudumisel kasutatakse alternatiive.

Kuidas Eesti reaktsioone põhjendada ja selgitada? Kui lähtuda mehhanismide jaotusest uus-institutsionalismi sobivuse ja tagajärgede loogika raamistikus, siis Eesti jaoks on olnud sobivam rakendada mehhanisme, mille kaasnevad eeskätt tagajärjed riigi enda teadus- ja innovatsioonipoliitiliste eesmärkide osas. Põhjuste hulgas on olulisim, et teadus on niikuinii rakendatud konkurentsivõimelisema majanduse hüvanguks, EL eesmärgid on teisejärgulised ka seepärast, et sisulist mõju näiteks Euroopa teadusruumi idee realiseerimisel avaldavad vaid suuremad riigid. Niisiis on asjaolu, et mehhanismide hulgas domineerib tagajärgede loogika ja riigi eesmärkide esinemine, olulises seoses teaduse ja majanduse seotuse ning Eesti väiksusega.

4. Kokkuvõte

Üha kasvavas akadeemilises euroopastumist käsitlevas kirjanduses domineerib seni traditsioonilise EL seadusandluse mõju uurimine. Käesolev magistritöö uuris euroopastumist valdkonnas, mida ELile tavapärase *acquis communautaire*'i ehk eeskätt siduva seadusandluse asemel reguleerib pehme seadusandlus liikmesriikide integratsiooni ja ühiseesmärkide saavutamiseks kujundatud avatud koordinatsioonimeetodi vahendusel. Ajastul, kus laienenud on nii ELi poolt reguleeritavate valdkondade hulk kui ka selleks rakendatavate abinõude iseloom, väärrib selgitamist, kas ja millised mehhanismid uutes tingimustes toimivad.

Töö eesmärgiks oli uurida euroopastumise mehhanismide toimimist valdkonnas, kus traditsioonilist EL seadusandlust on vähe ning rakendatud on nn. pehmet seadusandlust. Selleks tutvustati esmalt euroopastumise kui uurimisvaldkonna kujunemist, analüütilist iseloomu, mehhanisme ning seoseid rahvusvaheliste suhete teooriatega. Enim levinud definitsiooni järgi on euroopastumine ‚asjade tegemise viiside‘ teke ja kandumine riigiülevalt ehk Euroopa Liidu tasandilt liikmesriidesse. Alates 1986.a. Ühtne Euroopa Aktile järgnenud kiirenenud integratsioonist on vähenenud traditsioonilisemate rahvusvaheliste suhete teooriate roll ning alternatiivina on esile kerkinud uus-institutsionalism. Sel puhul on uurimise keskmes institutsioonid ning vastavalt ratsionaalse valiku või konstruktivistlikule institutsionalismile selgitab tegutsejate käitumist tagajärgede loogika või sobivuse loogika järgi. Esimene neist eeldab, et olulisim on vaadelda indiviide ja huvigruppe, kes institutsioone enda huvides ära kasutavad. Teine peab süsteemset struktuuri püsivamaks ja eeldab, et institutsioone kujundavad eeskätt ideelised jõud ühes ajalooliste teguritega.

Euroopastumise mehhanismide uurimisel peitub uus-institutsionalismi vajalikkus selles, et võimaldab mehhanismide toimimise loogikat paremini mõista. Samuti seondub uus-institutsionalism selgelt ka akadeemilise aruteluga euroopastumise mehhanismide arengu üle. Arutelu euroopastumise mehhanismidest selgitas, et kui eksisteerib kohaldumissurve, siis on mitmeid viise, kuidas EL ja liikmesriigid sellele reageerida saavad. Tingimustes, kus *acquis* asemel toimub integratsioon pehme seadusandluse vahendusel, on mõne mehhanismi roll ka teisenenud, vähenenud või kasvanud. Ülevaadet potentsiaalsetest vastustest *kuidas*-küsimustele peab ka *soft law* tingimustes euroopastumise uurimisel täiendama analüüs põhjustest, *miks* üks või teine mehhanism kohaldub. Uus-institutsionalismist ilmnes, et ehkki

tagajärgede loogikat ja sobivuse loogikat on vastavates allharudes peetud ka teineteise suhtes vastandlikuks, siis põhjalikema raamistiku Eesti teaduspoliitika euroopastumise uurimiseks annab ajalooline institutsionalism. Seda põhjustel, et on paremini võimalik arvestada ka seniste trendide mõju ning leida euroopastumise mehhanismide toimimise põhjendusi nii tagajärgede kui sobivuse loogikast. Uus-institutsionalismi ning mehhanismide loetelu sünteesist selguski, et ehkki näiteks raha seondub üsna selgelt materialistlike kaalutlustega ning õppimine on selgitatav konstruktivismi läbi, siis enamus mehhanisme ei paigutu järgalt spektri ühte või teise otsa, vaid on kooskõlas mõlema võimaliku põhjendusega.

Töö empiiriliseks osaks kujunesid seega mõned ootused, kuidas ja mis põhjustel euroopastumine pehme seadusandluse tingimustes toimuma peaks. Juhtumianalüüsi võtteid – dokumendid, protsessianalüüs, intervjuud, sekundaarsed allikad – kasutades jagunes töö edasine analüüs nelja etappi. Esmalt võeti vaatluse alla teaduspoliitika senine kujunemine nii Euroopa Liidus kui Eestis ning selgitati, millisel hetkel ja millistel tingimustel toimus nende kahe loo põimumine. Ülevaade avatud koordinatsioonimeetodist ning väheldasest *acquis*'st valmistas ette pinnase aruteluks selle üle, kas, kuidas ja miks pehme seadusandluse vahendusel euroopastumine Eesti teaduspoliitikas toimib. Need küsimused on euroopastumise uurimustes põhilised ning kokkuvõtlikult on vastused alljärgnevad.

Eesti teaduspoliitika on iseseisvumise taastamisele järgnenud kümnenditel selgelt muutunud, kuid euroopastumine selgitab muutust vaid osaliselt ning pehme seadusandlus toimib nõrgalt. Konkreetselt ELi mõju Eesti teaduspoliitikale on vähe, sest ELi aktiivsesse poliitikakujundamise retoorikasse ja praktikasse jõudis teaduspoliitika alles käesoleva sajandi alguseks. Selle ajani oli ELi ja kandidaat- ning liikmesriikide panus teaduspoliitikasse olnud iseseisev. Näiteks oli Eesti oma teadussüsteemi juba vabatahtlikult hinnata lasknud, kui 1990ndate alguses telliti ja rakendati ka praktikasse Rootsi Teaduste Akadeemia hinnang. Tol perioodil oli vajadus süsteem seonduvalt ühiskonna üleminekuperioodiga Nõukogude Liidust turumajandusele ümber orienteerida ning teadussüsteemi olukorda hinnata loomulikult ka aktuaalsem. ELi raames tekkis sisulisi võimalusi integreerumiseks alles seejärel, kui Euroopa teadusruumi ideega loodi käesoleva sajandi algul alus ühiseks poliitikakujundamiseks. Selle olulisimaks praktiliseks väljundiks liikmesriikidele sai võimalus avatud koordinatsioonimeetodi raames teineteiselt õppida ning oma poliitikat nii riigi kui EL huvides arendada. Ainsa riigina on Eesti seda võimalust juba kahel korral kasutanud, kuid rakendanud vaid Eesti enda konkurentsivõime huvides. See tähendab, et EL poliitikaeesmärgid

eksisteerivad küll ka Eesti teaduspoliitika taustsüsteemis, ent EL on siiski pigem vahend Eesti heaolu edendamiseks. Selle põhjusteks on nii mõningane mahajäämus rikkamatest riikidest, teaduse rakendamine majanduse edendamisse kui ka väikeriigi suutmatus EL üldeesmärkidesse olulist panust anda.

Eesti teaduspoliitika euroopastumine näitlikustab, et teoreetilises osas püstitatud eeldused pehme seadusandluse toimimise kohta peavad suures osas paika. See tähendab, et üheskoos toimivad nii tagajärgede kui sobivuse loogika ning vähemasti antud kontekstis on ajalooline institutsionalism küllalt sobilik teoreetiline raamistik. Kokkuvõtlik vastus euroopastumise põhiküsimustele Eesti teaduspoliitika kontekstis kõlab järgmiselt: Euroopa Liit mõjutab oma liikmesriike teadusvallas pehme seadusandluse läbi, mistõttu kohaldumissurve avaldub nõrgalt. Saadaval olevad mehhanismid võimaldavad teha valikuid, mis on kooskõlas nii ratsionaalsete kui konstruktivistlike kaalutlustega. Eesti valik tagasihoidlikult ELi ootustega kohaneda seondub nii *soft law* iseärasuste, teaduse ja majanduse põimituse, Eesti riigi tajutava väheldase mõjuga Euroopa teadusruumi kui ka teaduspoliitika euroopastumise senise küllalt lühikese ajalooga.

5. Summary in English

The Europeanisation of Estonian Research Policy. Implementation of the Open Method of Coordination.

The aim of this Master's thesis is to foster the academic discussion on Europeanization by focusing on the mechanisms of Europeanization in policy areas governed by so-called soft law instead of the *acquis communautaire*. This is in line with the recent trend of increasing voluntary coordination and integration in policy fields that deriving from the principle of subsidiarity would otherwise lie only with the member states. More specifically, the thesis asks what kind of mechanisms should one anticipate to function in soft law governance. Additionally, the paper seeks to find answers to questions such as *whether* and *why* europeanization occurs in Estonian research policy, thus completing the set of questions usually anticipated in Europeanization research. The thesis is a a qualitative case study on the Europeanization of Estonia's Research Policy, which is minimally regulated by the *acquis* --- *instead, the main mechanism of Europeanization in this area is the* open method of coordination (OMC), a voluntary learning tool introduced for governing EU research policy at the Lisbon Summit in 2000.

The theoretical part of the paper builds on the recent literature on Europeanization mechanisms and new institutionalism. Europeanization is introduced as a concept and an analytical framework. Radaelli's (2000) famous definition of Europeanization as EU influence on 'ways of doing things' in different member states settings is used as a background in which different mechanisms are thought to be at work. Following Börzel and Radaelli among other influential writers, the list of mechanisms studied includes, among others experiential learning, socializing, problem-solving, conflict resolution, veto players, uploading and downloading policies and a number of mechanisms specific to the Central and Eastern Europe (CEE) countries borrowed from Grabbe. It is anticipated that while having certain and well-studied effects during the nineties, the choice – and in some cases also the meaning – of mechanisms has substantially changed due to the different nature of soft law in comparison with the *acquis*.

The analysis of europeanisation mechanisms is complemented by a study of new institutionalism as the theory mostly used in recent Europeanization research. This trend is explained by the fact that more traditional International Relations (IR) theories were unable to explain the rush of integration that followed the enactment of the Single European Act (SEU) in 1986. Instead, the importance of institutions rose to the center of Europeanization research. As is well known, there are many strands of new institutionalism, namely rational choice (RCI), sociological (SI) and historical (HI). The biggest difference between these is whether actors follow the logic of consequentiality (RCI) or the logic of appropriateness (SI). Following Jupille et al (2003), it is demonstrated that the strands, although different, have potential for dialogue that could provide better answers to the *why* states integrate or not. For the purposes of this study, historical institutionalism that allows the interplay of both logics (consequentiality and appropriateness) is anticipated to explain the Europeanization of Estonian research policy sufficiently. This rationale has many reasons. Among the more important ones is the ability of HI studies to show and explain first of all the genesis of the certain policy field and of the context in which Europeanization is expected to manifest itself. Additionally, scholarly articles on EU enlargement have shown that while RCI arguments may have been more important in earlier rounds of enlargement, then the accession of CEE countries to the EU has been dominated by constructivist logic of appropriateness. Taken together, the Europeanization framework and a synthesis of different new institutionalist strands provided a number of expectations to be empirically tested.

The choice of qualitative case study as the most suitable methodology for such a research question follows the overall trends concerning the usefulness of case study as such and the frequent implementation of the method in Europeanization research. The use of the OMC in the Europeanization of Estonian research policy was chosen as case because of its potentially strong ties with the expectations lined out in the preceding part. These include, among others, the interplay of RCI and SI logics, the rising importance of learning and socialising in integration based on soft law, the low importance of EU as gate-keeper and the continual importance of EU Money. Owing to the nature of case study research and HI expectations, the empirical chapter begins by explaining the emergence of research policy into the EU as well as Estonian agendas and the state of the art until early 2000s, when the Lisbon Strategy was originally launched and the policy field was opened to a number of Europeanization mechanisms. Thereafter the rise and character of the OMC is discussed along with an explanation of the mechanisms it is supposed to operate with. The analysis and discussion

about the implementation of OMC and the relevant mechanisms is based on extensive documentary research, including but not limited to EU treaties, Council Conclusions, EU Commission communications, documents of the bodies (committees, groups) in charge of realising EU research policy goals (most notably those of European Research Area Committee, formerly CREST and the Lisbon Expert Group), the peer-reviews of Estonia's research, development, technology and innovation policy mixes conducted via the OMC in 2007 and 2012 respectively and relevant Estonian national strategies. Additionally, comments in the form of interviews or in writing were asked from Estonian officials and a peer-reviewer that were actively involved in at least one of the peer-reviews.

The results were somewhat surprising. It appears that while soft law is the only way any meaningful Europeanization could occur in the field of research policy, soft law has not invited much integration. It is true that the EU has invited co-operation in this field and the creation of a European Research Area has also been mentioned in the Lisbon Treaty, but at least Estonia is quite reluctant to contribute to the overall goals. The EU is conceived as a means to an end which is to promote the competitiveness of Estonia rather than to worry about the overall output of the Union. This reflects well in the choice of europeanization mechanisms. While mutual learning is valued, the choice of lessons represents what Estonia itself feels as important. The EU peer-review may be distinguished, but so is any foreign aid from well-renowned partners. The results may be used, but only if it felt that both Estonian research and economy are served. In fact, the low extent of europeanisation largely stems from the fact that research itself is a means for the sake of better economic output and effort towards EU goals is less important due to the small size of Estonia compared to larger and more influential economies. Thus it is concluded that while most of the usual europeanisation mechanisms are at work in a policy field dominated by soft law, those allowing the customization of EU effect are chosen by Estonia. At the same time, EU is widening the choice of top-down mechanisms step by step. The application of Europeanization mechanisms is in line with both – the logic of appropriateness and the logic of consequentiality – thus justifying the choice of historical institutionalism as the theoretical framework of this Masters' thesis.

6. Allikate loetelu

1. Aaviksoo, Jaak (1997a). „Eesti teadus ja maailmateadus“ raamatus Aarna, Olav, Martinson, Karl (toim.). „Teaduslugu ja nüüdisaeg. X“ Teadusajaloo ja Teadusfilosoofia Eesti Ühendus, Eesti Teadus- ja Arendusnõukogu
2. Aaviksoo, Jaak (1997b). „Eesti teaduspoliitikast“ raamatus Aarna, Olav, Martinson, Karl (toim.). „Teaduslugu ja nüüdisaeg. X“ Teadusajaloo ja Teadusfilosoofia Eesti Ühendus, Eesti Teadus- ja Arendusnõukogu
3. Aaviksoo, Jaak (2001). „Teadusreformide aastakümme“ raamatus Engelbrecht, Jüri, Ergma, Ene (toim.). „Eesti teadusreform – plussid ja miinused“ Tallinn: Infotrükk
4. Aaviksoo, Jaak (2003). „Estonian R&D policy—still to be defined“, *Trames: Journal of the Humanities and Social Sciences*, vol. 7, no. (1), lk-d 32–39.
5. Alapuro, Risto (2003) „Estonian views of collective action and democracy“, *Journal of Baltic Studies*, vol. 34, no. 4, lk-d 457-469
6. Bennett, Andrew ja Elman, Colin (2007a). „Case Study Methods in the International Relations Subfield“, *Comparative Political Studies*, vol. 40, no. 2, lk-d 170-195
7. Bennett, Andrew ja Elman, Colin (2007b). „Qualitative Methods: The View from the Subfields“, *Comparative Political Studies*, vol. 40, no. 2, lk-d 111-121
8. Beyers, Jan ja Kerremans, Bart (2004). „Bureaucrats, Politicians, and Societal Interests: How is European Policy Making Politicized?“, *Comparative Political Studies*, vol. 34, no. 10, lk-d 1119-1150
9. Borrás, Susana ja Ejrnaes, Anders (2011). „The legitimacy of new modes of governance in the EU: Studying national stakeholders' support“, *European Union Politics*, vol. 12, no. 1, lk-d 107-126
10. Bulmer, Simon (2007). „Theorizing Europeanization“ raamatus Graziano, Paolo ja Vink, Maarten P. (toim.) „Europeanization. New Research Agendas“ London: Palgrave Macmillan
11. Börzel, Tanja A. (2003). „How the EU Interacts with its Member States“, *Political Science Series No 93*, Institute for Advanced Studies, Vienna
12. Büchs, Milena (2007). „New Governance in European Social Policy. The Open Method of

Coordination“, Houndmills: Palgrave Macmillan

13. Caporaso, James A. ja Stone Sweet, Alec (2001). „Conclusion: Institutional Logics of European Integration“ raamatus Stone Sweet, Alec et al. (toim.) “The Institutionalization of Europe”, Oxford: Oxford University Press
14. Caporaso, James A. (2007). „The Three Worlds of Regional Integration Study“ raamatus Graziano, Paolo ja Vink, Maarten P. (toim.) “Europeanization. New Research Agendas” London: Palgrave Macmillan
15. Diermeier, Daniel ja Krehmiel, Keith (2003). „Institutionalism as a Metatheory“, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 15, no. 2, lk-d 123-144
16. Engelbrecht, Jüri (1993). „Teaduskorralduse põhimõtetest“ raamatus Käärna, Arvo et al (1993). „Teaduslugu ja nüüdisaeg. VIII“ Teadusajaloo ja Teadusfilosoofia Eesti Ühendus, Eesti Teadus- ja Arendusnõukogu
17. Engelbrecht, Jüri (1997). „Teadusest kultuuri ja arengu osana ning ajastu ristlevatest huvidest“ raamatus Aarna, Olav, Martinson, Karl (toim.). „Teaduslugu ja nüüdisaeg. X“ Teadusajaloo ja Teadusfilosoofia Eesti Ühendus, Eesti Teadus- ja Arendusnõukogu
18. Engelbrecht, Jüri (2001). „Teadus ja teadused muutuvad ajas“ raamatus Engelbrecht, Jüri, Ergma, Ene (2001). „Eesti teadusreform – plussid ja miinused“ Tallinn: Infotrikk
19. Euroopa Komisjon (2002). „European Governance. Preparatory Work for the White Paper“, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
20. Falleti, Tulia G ja Lynch, Julia F. (2009). “Context and Causal Mechanisms in Political Analysis”, *Comparative Political Studies*, vol. 42, no. 9, lk-d 1143-1166
21. Fligstein, Neil ja Stone Sweet, Alec (2001). “Institutionalizing the Treaty of Rome” raamatus Stone Sweet, Alec et al. (toim.) “The Institutionalization of Europe”, Oxford: Oxford University Press
22. Flyvbjerg, Bent (2006). „Five Misunderstandings About Case-Study Research“, *Qualitative Inquiry*, vol. 12, no. 12
23. Gerring, John (2007). “Is There a (Viable) Crucial-Case Method?”, *Comparative Political Studies*, vol. 40, no. 3, lk-d 231-253
24. Gornitzka, Ase (2006). “The Open Method of Coordination as practice – A watershed in European education policy?” *Centre for European Studies, University of Oslo*

25. Grabbe, Heather (2001). "How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity", *Journal of European Public Policy*, vol. 8, no. 6, lk-d 1013-31
26. Grabbe, Heather (2002). "Europeanisation Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process" raamatus Featherstone, K ja Radaelli, C.M. (toim.) "The Politics of Europeanisation", Oxford: Oxford University Press
27. Graziano, Paolo ja Vink, Maarten P. (2008). „Challenges of a New Research Agenda“ raamatus Graziano, Paolo ja Vink, Maarten P. (toim.) "Europeanization. New Research Agendas" London: Palgrave Macmillan
28. Hall, Peter A. (2010). "Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective" raamatus Mahoney, James ja Thelen, Kathleen (toim.) "Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power", Cambridge: Cambridge University Press
29. Haverland, Markus (2007). „Methodology“ raamatus Graziano, Paolo ja Vink, Maarten P. (toim.) "Europeanization. New Research Agendas" London: Palgrave Macmillan
30. Heinaru, Ain (2001). „Eesti teadusreformi positiivsed ja negatiivsed tulemused ning esmaülesanded edasiseks“ raamatus Engelbrecht, Jüri, Ergma, Ene (2001). „Eesti teadusreform – plussid ja miinused“ Tallinn: Infotrükk
31. Heritier, Adrienne (2001). „Overt and Covert Institutionalization in Europe“ raamatus raamatus Stone Sweet, Alec et al. (toim.) "The Institutionalization of Europe", Oxford: Oxford University Press
32. Hug, Simon (2003). "Endogenous Preferences And Delegation In The European Union", *Comparative Political Studies*, vol. 36, no. ½, lk-d 41-74
33. Hughes, James et al. (2004). "Europeanisation and Regionalisation in the EUs Enlargement to Central and Eastern Europe: The Myth of Conditionality", Palgrave Macmillan
34. Jupille, Joseph et al (2003). "Integrating Institutions: Rationalism, Constructivism, and the Study of European Union", *Comparative Political Studies*, vol. 36, no. ½, lk-d 7-40
35. Järve, Priit (1993) „Kas teadus Eestis jääb perifeerseks?“ raamatus Kõörna, Arvo et al (toim.). „Teaduslugu ja nüüdisaeg. VIII“ Teadusajaloo ja Teadusfilosoofia Eesti Ühendus,

Eesti Teadus- ja Arendusnõukogu

36. Kaarli, Rein ja Laasberg, Tiit (1998). „Eesti teaduse lühianalüüs 1993-1996“ Tallinn: Teadus- ja Arendusnõukogu
37. Kaarli, Rein, Laasberg, Tiit (2000). „Eesti teadus- ja arendustegevuse ülevaade 1996-1999. Struktuur ja suundumused“ Tallinn: Infotrikk
38. Kalling, Ken, Tammiksaar, Erki (2008). „Eesti Teaduste Akadeemia. Ajalugu, arenguid ja järeltusi“ Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia
39. Karo, Erkki (2010). „Improving Governance of Science and Innovation Policies or Just Bad Policy Emulation? The Case of Estonian R&D System“ *Halduskultuur*, vol. 11, no. 2
40. Karo, Erkki (2011). „The Evolution of Innovation Policy Governance Systems and Policy Capacities in the Baltic States“ *Journal of Baltic Studies*, vol. 42 no. 4, lk-d 511-536
41. Kerikmäe, Tanel (2001). „Eesti parlamendi roll pärast liitumist Euroopa Liiduga“, *Riigikogu Toimetised*, saadaval <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?highlight=keerukas&id=11867&op=archive2> (15.05.2012)
42. Kirch, Aksel (2009). „Estonia must focus on the grand challenges of our time: The process of the implementation of the *Knowledge Triangle*“, *Proceedings of the Institute for European Studies, Tallinn University of Technology* No. 6, lk-d 36-49, http://www.ies.ee/iesp/No6/iesp_no6.pdf
43. Knill, Christoph ja Tosun, Jale (2009) „Post-accession transposition of EU law in the new member states: a cross-country comparison“ raamatus Frank Schimmelfennig ja Florian Trauner (toim.) „Post-accession compliance in the EU’s new member states“, *European Integration online Papers (EIoP)*, Special Issue 2, vol. 13, art. 18
44. Kristapsons, Janis et al (2003). „Baltic R&D Systems in Transition. Experience and Future Prospects“ Riia: Zinatne
45. Kröger, Sandra (2009). „The Open Method of Coordination: Underconceptualisation, overdetermination, depoliticisation and beyond“ väljaandes Kröger, Sandra (toim.) „What have we learnt: Advances, pitfalls and remaining questions in OMC research“, *European Integration online Papers*, Special Issue, vol. 13, art. 5
46. Kuus, Merje (2002). „European Integration in Identity Narratives of Estonia: A Quest for

- Security“, *Journal of Peace Research*, vol. 39, no. 1, lk-d 91-108
47. Kõörna, Arvo et al (1993). „Teaduslugu ja nüüdisaeg. VIII“ Teadusajaloo ja Teadusfilosoofia Eesti Ühendus, Eesti Teadus- ja Arendusnõukogu
 48. Küttner, Rein (2001). „Teadus- ja arendussüsteemi reformist“ raamatus Engelbrecht, Jüri, Ergma, Ene (2001). „Eesti teadusreform – plussid ja miinused“ Tallinn: Infotrükk
 49. Lauristin, Marju ja Vihalemm, Peeter (2009). „The Political Agenda During Different Periods of Estonian Transformation: External and Internal Factors“ *Journal of Baltic Studies*, vol. 40, no.1, lk-d 1-28
 50. Levitz, Philip ja Pop-Eleches Grigore (2010). „Why No Backsliding? The European Union’s Impact on Democracy and Governance Before and After Accession“, *Comparative Political Studies* vol. 43, no. 4, lk-d 457-485
 51. Lieberman, Evan S. (2001). „Causal Inference in Historical Institutional Analysis. A Specification of Periodization Strategies“, *Comparative Political Studies*, vol. 34, no. 9, lk-d 1011-1035
 52. Mahoney, James ja Thelen, Kathleen (2010). „A Theory of Gradual Institutional Change“ raamatus Mahoney, James ja Thelen, Kathleen (toim.) „Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power“, Cambridge: Cambridge University Press
 53. Mastenbroek, Ellen ja van Keulen, Mendeltje (2006). „Beyond the Goodness of Fit. A Preference-based Account of Europeanization“ raamatus Holz hacker, R. Ja Haverland, M. (toim.) „European Research Reloaded: Cooperation and Integration among Europeanized States“
 54. Marczyk, G.R. et al. (2005). „Essentials of Research Design and Methodology“, Hoboken, NJ: John Wiley & Sons
 55. Martinson, Helle (1995). „The Reform of R&D System in Estonia“ Tallinn: Eesti Teadusfond
 56. Martinson, Helle (1996). „Üldosa“ raamatus Martinson, Helle (toim.) „Ülevaade Eesti teadusfondi tegevusest 1990-96“ Tallinn: Akadeemia Trükk
 57. Martinson, Helle (2001). „Ülikoolide ja teadusinstituutide integreerumine? On see toimunud?“ raamatus Engelbrecht, Jüri, Ergma, Ene (2001). „Eesti teadusreform – plussid ja miinused“ Tallinn: Infotrükk

58. Martinson, Karl (1993). „Saateks“ raamatus Kõörna, Arvo et al (1993). „Teaduslugu ja nüüdisaeg. VIII“ Teadusajaloo ja Teadusfilosoofia Eesti Ühendus, Eesti Teadus- ja Arendusnõukogu
59. Mazey, Sonia ja Richardson, Jeremy (2001). „Institutionalizing Promisquity: Commission-Interest Group Relations in the EU“ raamatus Stone Sweet, Alec et al. (toim.) “The Institutionalization of Europe”, Oxford: Oxford University Press
60. Norkus, Zenonas (2007). „Why did Estonia Perform Best? The North-South Gap in the Post-Socialist Economic Transition of the Baltic States“, *Journal of Baltic Studies*, vol. 38, no. 1, lk-d 21-42
61. Ojuland, Kristiina (2007). „The role of the Riigikogu in EU legislative process: Two years of legislative experience“, *Proceedings of the Institute for European Studies, International University Audentes*, no. 3, lk-d 50-59
62. Olsen, Johan P. (2002). „The Many Faces of Europeanization“, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 5, lk-d 921-952
63. Pridham, Geoffrey (2005). „Designing Democracy: EU Enlargement and Regime Change in Post-Communist Europe“, Palgrave Macmillan
64. Radaelli, Claudio M. (2000). „Whither Europeanization? Concept Stretching and substantive change“, *European Integration online Papers*, vol. 4, no. 8
65. Radaelli, Claudio M. (2003). „The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?“ Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies
66. Radaelli, Claudio M. (2004). „Europeanisation: Solution or Problem?“, *European Integration online Papers*, vol. 8 no. 16
67. Raig, Ivar (2002). „Impact of EU Accession to Estonia’s Development and the necessity to continue studies on the consequences of enlargement of EU“, *Proceedings of the Institute for European Studies, International University Audentes* No. 1
68. Raik, Kristi (2004). „EU Accession of Central and Eastern European Countries: Democracy and Integration as Conflicting Logics“, *East European Politics and Societies*, vol. 18, no. 4, lk-d 567–594

69. Raun, Toivo U. (2001). „Estonia in the 1990s“, *Journal of Baltic Studies*, vol. 32, no. 1, lk-d 19-43
70. Ribulis, Aili (2005). „Poolteist aastat Euroopa Liidus. Riigikogu esimesed võidud“, *Riigikogu Toimetised*, saadaval <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11123> (15.04.2012)
71. Smith, Nicholas R. (2011). „Europeanization Through Socialization? The EU's Interaction with Civil Society Organisations in Armenia“, *World Affairs Institute*, saadaval http://auckland.academia.edu/NicholasRossSmith/Papers/884634/Europeanization_through_Socialization_The_EUs_Interaction_with_Civil_Society_Organizations_in_Armenia (16.05.2012)
72. Runnel, Pille et al. (2009). „The Estonian Tiger Leap from Post-Communism to the Information Society: From Policy to Practice“, *Journal of Baltic Studies*, vol. 40, no 1, lk-d 29-51
73. Saari, Peeter (1996a). „Teadusfondi Nõukogu esimeselt esimehelt“ raamatus Martinson, Helle (toim.). „Ülevaade Eesti teadusfondi tegevusest 1990-96“ Tallinn: Akadeemia Trükk
74. Saari, Peeter (1996b). „Täppisteaduste ekspertkomisjon“ raamatus Martinson, Helle (toim.). „Ülevaade Eesti teadusfondi tegevusest 1990-96“ Tallinn: Akadeemia Trükk
75. Saari, Peeter (2001). „Evalveeritud, grant&sihtfinantseeritud ning ülikooliga amalgameeritud täppisteadlase tähelepanekuid läbielatus“ raamatus Engelbrecht, Jüri, Ergma, Ene (toim.). „Eesti teadusreform – plussid ja miinused“ Tallinn: Infotrükk
76. Schimmelfennig, Frank ja Sedelmeier, Ulrich (2005). “The Politics of European Union Enlargement. Theoretical Approaches”, London: Routledge
77. Schimmelfennig, Frank ja Sedelmeier, Ulrich (2007). „Candidate Countries and Conditionality“ raamatus Graziano, Paolo ja Vink, Maarten P. (toim.) “Europeanization. New Research Agendas” London: Palgrave Macmillan
78. Schultz, Majken (1998). „European Cultures in Collaboration: Do Cultural Differences Matter?“ raamatus Kreinerk, K. ja Sevon, G. (toim.) „Constructing R&D Collaboration“, Kopenhaagen: Reproset

79. Stacey, Jeffrey (2010) "Integrating Europe. Informal Politics and Institutional Change"
Oxford: Oxford University Press
80. Stone Sweet, Alec et al. (2001). "The Institutionalization of European Space" raamatus
Stone Sweet, Alec et al (toim.) "The Institutionalization of Europe", Oxford: Oxford
University Press
81. Tarand, Andres (1997). „Kas Eesti teadus on juhitud?“ Aarna, Olav, Martinson, Karl
(toim.). „Teaduslugu ja nüüdisaeg. X“ Teadusajaloo ja Teadusfilosoofia Eesti Ühendus,
Eesti Teadus- ja Arendusnõukogu
82. Toshkov, Dimiter (2008). „Embracing European Law: Compliance with EU Directives in
Central and Eastern Europe“, *European Union Politics*, vol. 9, no. 3, lk-d 379-402
83. Trondal, Jarle (2002). „The Europeanization of Research and Higher Educational
Policies“, *European Integration online Papers*, vol. 6, no. 12
84. Trondal, Jarle (2005). „Two Worlds of Europeanisation – Unpacking Models of
Government Innovation and Transgovernmental Imitation“, *European Integration online
Papers*, vol. 9, no. 1
85. Trubek, David M. ja Trubek, Louise G. (2005). „Hard and Soft Law in the Construction of
Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination“, *European Law Journal*,
vol. 11, no. 3, lk-d 343-364
86. Tüür, Madis (2007). „The open method of coordination – A flexible way forward or a
pyrrhic victory for the European Union“, Tartu Ülikool, bakalaureusetöö
87. Töller, Annette E. (2010). „Measuring and Comparing the Europeanization of National
Legislation. A Research Note“, *Journal of Common Market Studies*, vol. 8
88. Ubar, Raimund „Teadusfondi Nõukogu teiselt esimehelt (1993-96)“ raamatus raamatus
Martinson, Helle (toim.). „Ülevaade Eesti teadusfondi tegevusest 1990-96“ Tallinn:
Akadeemia Trükk
89. Yin, Robert K. (1994). „Case Study Research: Design and Methods. Second edition“
Thousand Oaks: Sage Publications

Dokumendid:

- 1) Amsterdami leping (1997), saadaval <http://www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf> (14.05.2012)
- 2) CREST (2007). „Evaluation of Estonian RTDI Policy Mix“, saadaval http://www.mkm.ee/failid/Evaluation_of_Estonian_RTDI_Policy_Mix.pdf (15.05.2012)
- 3) CRESTi koosolekute materjalid (protokollid, ettekanded, päevakorrapunktidega kaasnevad infomaterjalid) 306. koosolekust (13.01.2006) kuni 331. koosolekuni (9.04.2010).
- 4) EL veebileht EURATOM kohta, saadaval http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_euratom_en.htm (16.05.2012)
- 5) ERAC (2012). „Peer-Review of the Estonian Research and Innovation System“, saadaval http://www.mkm.ee/public/ERAC_EE_Peer-Review_Report_2012.pdf (15.05.2012)
- 6) ERACi koosolekute materjalid (protokollid, ettekanded, päevakorrapunktide kaasnevad infomaterjalid): 1. koosolekust (2.03.2010) 9. koosolekuni (27.01.2012).
- 7) EURATOM (1957), saadaval http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11957K/tif/TRAITES_1957_EURATOM_1_EN_0001.tif (16.05.2012)
- 8) Euroopa Komisjon (2000). „Towards a European research area“, saadaval <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0006:FIN:en:PDF> (14.05.2012)
- 9) Euroopa Komisjoni veebileht:
 - a) http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/negotiations_croatia_turkey/index_en.htm (16.05.2012)
 - b) http://ec.europa.eu/invest-in-research/coordination/coordination01_en.htm (16.05.2012)
- 10) Euroopa Liidu struktuuritoetuse veebileht, „Majanduskeskkonna arendamise rakenduskava“, saadaval <http://www.struktuurifondid.ee/majanduskeskkonna-arendamise-rakenduskava/> (17.05.2012)
- 11) Euroopa Liidu Ülemkogu (1994). „Euroopa Liidu Esseni Ülemkogu lõppjärelused“, saadaval

- http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00300-1.EN4.htm (16.05.2012)
- 8) Euroopa Liidu Ülemkogu (1997). „Euroopa Liidu Luksemburgi Ülemkogu lõppjärelused“, saadaval
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/032a0008.htm
(14.05.2012)
- 9) Euroopa Liidu Ülemkogu (1998). „Euroopa Liidu Cardiffi Ülemkogu lõppjärelused“, saadaval
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/54315.pdf
(14.05.2012)
- 10) Euroopa Liidu Ülemkogu (1999). „Euroopa Liidu Kölni Ülemkogu lõppjärelused“, saadaval
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/kolnen.htm
(14.05.2012)
- 11) Euroopa Liidu Ülemkogu (2000). „Euroopa Liidu Lissaboni Ülemkogu lõppjärelused“, saadaval
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/84335.pdf
(14.05.2012)
- 12) Euroopa Liidu Ülemkogu (2001a). „Euroopa Liidu Stockholmi Ülemkogu lõppjärelused“, saadaval
http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.%20ann-r1.en1.html (14.05.2012)
- 13) Euroopa Liidu Ülemkogu (2001b). „Euroopa Liidu Göteborgi Ülemkogu lõppjärelused“, saadaval
http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/goteborg_concl_en.pdf
(14.05.2012)
- 14) Euroopa Liidu Ülemkogu (2001c). „Euroopa Liidu Laekeni Ülemkogu lõppjärelused“, saadaval
http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/laeken_concl_en.pdf
(14.05.2012)
- 15) Euroopa Liidu Ülemkogu (2002). „Euroopa Liidu Barcelona Ülemkogu lõppjärelused“, saadaval http://ec.europa.eu/languages/documents/doc4794_en.pdf
(14.05.2012)

- 16) Euroopa Liidu Ülemkogu (2004). „Proposed Modus Operandi for Application of OMC to Research Policy“, *Council of the European Union, Brussels, 3. Dec 2004, DS 822/04*
- 17) Euroopa Liit (2002). „Decision No 1513/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2002 concerning the sixth framework programme of the European Community for research, technological development and demonstration activities, contributing to the creation of the European Research Area and to innovation (2002 to 2006)“ http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Decision&an_doc=2002&nu_doc=1513 (15.05.2012)
- 18) Euroopa Liit (2006), „Decision No 1982/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 concerning the Seventh Framework Programme of the European Community for research, technological development and demonstration activities (2007-2013)“ saadaval <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006D1982:EN:NOT> (15.05.2012)
- 19) Euroopa Liit (2009). „Council Regulation (EC) No 723/2009 of 25 June 2009 on the Community legal framework for a European Research Infrastructure Consortium (ERIC)“, saadaval <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009R0723:EN:NOT> (15.05.2012)
- 20) Lissaboni leping (2009), saadaval <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML> (14.05.2012)
- 21) Lissaboni ekspertgrupi (*Lisbon Expert Group*, LEG) raportid (1-6), saadaval http://ec.europa.eu/invest-in-research/monitoring/leg_strategy_en.htm (16.05.2012)
- 22) Maastrichti leping (1992), saadaval <http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf> (14.05.2012)
- 23) Nizza leping (2002), saadaval http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_EN.pdf (14.05.2012)
- 24) Rooma leping (1957), saadaval Euroopa Komisjoni veebilehel: http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf (14.05.2012)

25) Ühtne Euroopa Akt (1986), saadaval Euroopa Komisjoni veebilehel:

http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/singleeuropeanact.pdf (14.05.2012)

Intervjuud:

- 1) 2.05.2012 – intervjuu HTM teadusosakonna juhataja Indrek Reimandiga
- 2) 9.05.2012 – intervjuu MKM majandusarengu osakonna eksperdi Mart Laatsitiga
- 3) 9.05.2012 – intervjuu HTM teadusosakonna nõuniku Toivo Räimega
- 4) 1.05-17.05.2012 – kirjalikud ja suulised kommentaarid HTM teadusosakonna juhatajalt Indrek Reimandilt ja asejuhatajalt Taivo Raualt
- 5) 15.05.2012 – kirjalikud kommentaarid 2012.a. arvustuses osalenud välisekspert Jana Kolarilt (Sloveenia Kõrghariduse, Teaduse ja Tehnoloogiaministeerium).