

Tartu Ülikool

Sotsiaalteaduskond

Avaliku halduse osakond

Küllli Nõmm, BA

TEISTE RIIKIDE NÄIDETE KASUTAMINE POLIITIKAKUJUNDAMISEL JA
MUUDATUSTE PÕHJENDAMISEL

Magistritöö, MA

Juhendaja: Taavi Annus, PhD

Tartu 2007

Lühikokkuvõte

Teiste riikide kogemuse tundmaõppimine on poliitikakujundamise protsessi loomulik osa, mis võib aidata teha paremaid otsuseid. Samas võib mittekohane või mittetäielik poliitika ülevõtmine viia rakendamisprobleemide ja poliitika ebaõnnestumiseni. Välisriikide näiteid kasutatakse ka vastuvõetud otsuste põhjendamiseks, legitimeerimiseks ja läbisurumiseks, ilma et sisulist õppimist väliskogemusest oleks toimunud.

Tänases Eestis kasutatakse planeeritavate muudatuste põhjendamisel viiteid teiste riikide kogemusele peamiselt sümbolistliku lisaargumendina. Ülekaalukalt domineerib viidatavate riikide seas Soome. Välisriikide praktikat kirjeldatakse detailselt vähestel juhtudel, eeskujuks seatavate riikide valikut ei selgitata ja see on seotud pigem info kättesaadavuse kui antud kontekstis probleemi lahendamiseks kõige parema või sobivama poliitika väljavalimisega. Käesolevas töös antakse ühtlasi soovitusi selle kohta, millistel juhtudel mõjuvad teiste riikide näited argumentatsioonis veenvalt ning kuidas tuleks näiteid kasutada, et vältida poliitika ülevõtmise ebaõnnestumist.

Tänuõnad

Töö avalikus sektoris on mind kokku viinud paljude huvitavate inimestega ning võimaldanud isiklikult osa saada olulistest protsessidest Eesti riigis. Laiemalt kuulub minu tänu kõigile neile, kellega vestlused on mind viinud arusaamiseni, et siin töös käsitletav teema on oluline ja väärib veelkord tähelepanu.

Eriline tänu kuulub Taavi Annusele, kelle mõistva suhtumise ja vastutulelikkusega ei oleks see töö valminud.

Olen tänulik ka oma kolleegidele, kes pidasid õpingute lõpetamist tähtsaks ning võimaldasid töökohustuste kõrvalt akadeemilisele tegevusele aega pühendada.

Ilma minu vanemate toetuseta poleks magistriõpingud minu jaoks üldse võimalikuks saanud. Minu kõige suurem tänu kuulub Aivarile.

Sisukord

Sissejuhatus	5
1. Mõisted ja varasemad uuringud	7
2. Teiste riikide näidete kasutamine kui poliitikakujundamise protsessi loomulik osa	13
2.1. Kellelt õpitakse?	18
2.2. Piirangud teiste riikide praktika kasutamisel	21
2.3. Teiste riikide näidete kasutamine (poliitilises) argumentatsioonis	28
3. Teiste riikide näidetega argumenteerimine Eestis	33
3.1. Metoodika	33
3.2. Tulemused ja analüüs	35
3.3. Teiste riikide eeskju kasutamine hariduse korraldamisel	46
3.4. Soovitused poliitikakujundajatele	50
Kokkuvõte	56
Summary	60

Sissejuhatus

Poliitikakujundamine on riigivõimu teostamise põhiprotsess, mis seletab, kuidas valitsused võtavad vastu otsuseid ja rakendavad uusi programme. Arvatakse, et enamik reformidest on inspireeritud teiste riikide praktikast (Mamadough, De Jong ja Lalenis 2002, 4). Seega on tegemist riigielus pigem hariliku kui erandliku nähtusega. Uurijad on nimetanud teistelt riikidelt poliitikate ülevõtmist isegi kaasaegse poliitikakujundamise võtmeküsimuseks, mida kõik halduspoliitikast huvitatud mõistma peavad (Dolowitz, Greenwold ja Marsh 1999, 729; James ja Lodge 2003, 183).

Teiste riikide näidete kasutamise analüüsimine on osa võrdlevatest uuringutest. Igasugune võrdlemine ei ole aga veel poliitika ülevõtmine. Võrdlemise eesmärgiks võib olla ka lihtsalt olemasoleva olukorra analüüsimine või teiste parem tundmaõppimine. Poliitikate ülevõtmine peaks olema aga suunatud peamiselt probleemidele lahenduste leidmisele. Lisaks õppimisprotsessile kasutatakse teiste riikide näiteid veel ka hoopis muudel eesmärkidel. Teoreetilises kirjanduses on välja toodud, et välisriikide eeskujul on oluline osa just muutuste põhjendamisel ja läbisurumisel. Demokraatia, õigusriigi ja hea halduse seisukohalt omavad esitatavad põhjendused muudatuste tegemisel või uute reeglite kehtestamisel olulist tähtsust. Selgitused riigi tegevuse eesmärkide kohta tagavad, et riigivõimu tegevus on läbipaistev ja kodanikele arusaadav. Seetõttu keskendub käesolev magistritöö just teiste riikide näidetega argumenteerimisele. Siinjuures jääb poliitikate sisuline võrdlemine ja isegi küsimus, kas ülevõtmine tegelikult on toimunud, tahaplaanile. Põhitähelepanu ei ole ka ülevõtmise põhjuste või protsessi analüüsimisel.

Töö eesmärgiks on poliitika ülevõtmise võimalustest ja piirangutest lähtuvalt analüüsida teiste riikide näidete kasutamist põhjenduste või argumentidena uute poliitikate rakendamisel. Otsitakse vastust küsimusele, kas ja kuidas kasutatakse väliseeskujuna tänapäeva Eestis.

Poliitika ülevõtmist jagatakse üldiselt vabatahtlikuks ja sunduslikuks. Selles töös uuritakse vabatahtlikku ülevõtmist, see tähendab, et näiteks Euroopa Liidu harmoniseerimisprotsess jääb vaatluse alt välja. Teiste riikide praktikaid kasutavad eeskujuna nii era- kui ka kolmanda sektori esindajad ja rahvusvahelised

organisatsioonid (Mamadough, De Jong ja Lalenis 2002, 4), kuid siin keskendutakse peamiselt riigi tegevusele.

Esimene peatükk seletab lahti kasutatavad mõisted ja annab süstemaatilise ülevaate varasematest uuringutest antud valdkonnas. Teine peatükk vaatleb teiste riikide kogemusest õppimist kui poliitikakujundamise loomulikku osa, analüüsib võimalikke probleeme ja piiranguid poliitika ülevõtmisel ning annab ülevaate, kuidas välispraktikat kasutatakse otsuste põhjendamiseks, legitimeerimiseks ja läbisurumiseks.

Kolmandas osas vaadatakse, kas ja kuidas kasutatakse tänases Eestis teiste riikide näiteid poliitikakujundamise protsessis pakutud lahenduste põhjendamiseks. Selleks uuriti perioodil 01.01.2006-31.08.2006 Vabariigi Valitsuse istungil arutlusel olnud õigusaktide eelnõude seletuskirjasid ja strateegilisi dokumente, mis on tõenäoliselt parim allikas süstemaatilise ülevaate saamiseks. Teoreetilise kirjanduse ning praktilise uuringu põhjal on välja toodud nii hea kui ka halb praktika ning ühtlasi antud mõningaid soovitusi, millistes küsimustes on võimalik teiste riikide eeskuju otseselt kasutada ning millisel juhul tasub teiste riikide näidetesse ettevaatlikult suhtuda.

Lõpetuseks käsitletakse autori kogemusele tuginevalt poliitika ülevõtmise kui uurimisraamistiku kasutamise eeliseid ja probleeme.

1. Mõisted ja varasemad uuringud

Poliitika ülevõtmisest või teistelt riikidelt õppimisest rääkides on läbivaks mõisteks “poliitika” (inglise keeles “*policy*”), mis enne peamise teema juurde asumist vajab lahtimõtestamist. Hill (1997, 6-7) on leidnud, et seda on defineeritud väga laialt kui valitsuse, parteide või teiste riigi juhtimisega seotud osapoolte tegevuste suunda või kogumit. Poliitika võib väljenduda ka tegevusetuses. Üldiselt ei ole võimalik poliitikat määratleda kui konkreetset nähtust, kuid poliitika väljendub otsustes (ibid). Rose'i (2005, 15-16) arvates ei tuleks teistelt riikidelt õppimise kontekstis sellist mitmetähenduslikku sõna nagu “poliitika” üldse kasutada ning poliitika analüüsis tuleks rääkida pigem programmidest.

Käesolevas töös kasutatakse sõna “poliitika” üldmõistena, mis võib tähendada nii erinevaid halduspoliitikaid, administratiivseid korraldusi, institutsioone vms, arvestades seejuures, et poliitika otseseks väljenduseks on harilikult mingisugune konkreetne programm, õigusakt või otsus.

Analüüsitava põhiprotsessi kirjeldamiseks kasutatakse peamiselt mõistet “poliitika ülevõtmine”, mida Dolowitz ja Marsh (1996, 344; 2000, 5; Dolowitz 2000) defineerivad kui protsessi, kus teadmisi poliitikate, administratiivse korralduse, institutsioonide vms kohta ühes süsteemis kasutatakse teises süsteemis. Rose (1991; 1993; 2002; 2005) kirjeldab seda nähtust eelkõige õppimise seisukohast.

Kirjanduses on poliitika ülevõtmise kohta kasutatud väga erinevaid mõisteid ning vaadeldud seda protsessi väga erinevatest aspektidest. Evans (2006, 480) on jaganud senised uurimused kaheks: esimesed kasutavad otseselt mõistet poliitika ülevõtmine (inglise keeles “*policy transfer*”); teised räägivad küll muudes terminites, kuid tegelevad samuti poliitikakujundamisele suunatud teistelt riikidelt õppimisega.

Poliitika ülevõtmise kirjeldamiseks poliitikakujundamise protsessis on varasemas kirjanduses kasutatud peamiselt järgmisi inglisekeelseid mõisteid:

- “*policy diffusion*” (Clark 1985; Eyestone 1977; Gray 1973; Majone 1991; Walker 1969);

- “*policy convergence*” (Bennett 1991a, 1991b, 1997; Seeliger 1996);
- “*institutional transfer*” (Jacoby 2001);
- “*institutional transplantation*” (De Jong, Lalenis ja Mamadouh 2002);
- “*lesson-drawing*” (Rose 1991, 1993, 2002, 2005; Robertson 1991);
- “*policy band wagoning*” (Ikenberry 1990);
- “*policy borrowing*” (Dale 1999; Robertson ja Waltman 1992);
- “*policy learning*” (Bennett ja Howlett 1992; Greener 2002);
- “*policy transfer*” (Dolowitz 1997, 2000a, 2000b; Dolowitz ja Marsh 1996; 2000; Peters 1997; Evans ja Davies 1999; Stone 1999, 2000; Wolman 1992);
- “*imitation, emulation, innovation*” (Westney 1987).

Kuigi kõigil neil lähenemistel on erinevad nüansid ja igal mõistel on oma tähendusvarjundid, siis põhimõtteliselt kirjeldavad nad kõik sama nähtust. Samale järeldusel on jõudnud ka Bennett (1991a, 32) ning De Jong ja Mamadouh (2002, 20). Peamised erinevused tulenevad sellest, milline võimu vahekord on nn importiva ja eksportiva riigi vahel (Ward 1999) ja kas autorid keskenduvad poliitika ülevõtmise protsessile või ülevõetava poliitika sisule. Lisaks vaatlevad mõned autorid poliitika ülevõtmist näiteks osalejate seisukohast (vt nt Stone 2000), et selgitada, kuidas erinevad osalejad (poliitikud, ametnikud, uurijad jt) mõjutavad ülevõtmise protsessi. Eraldi keskendutakse ka infovõrgustike uurimisele ehk kuidas õppimine seondub informatsiooni edasikandmisega (vt nt Wolman ja Page 2002).

Kuigi Dolowitz (2000a) on alles hiljuti nimetanud poliitika ülevõtmise analüüsimist uueks poliitika analüüsi raamistikuks, siis tegelikult peetakse teerajajaks juba 1969. aastal valminud Jack L. Walker'i uurimust selle kohta, kuidas Ameerika Ühendriikide osariikides uued poliitikad levivad. Walker järeldas, et mõned riigid on lihtsalt liidrid ja teised mahajääjad, kes kohandavad liidrite poolt vastu võetud otsuseid endale sobivaks.

Mõne riigi valitsused ja riigiametnikud on lihtsalt kolleegide poolt rohkem hinnatud kui teised ja poliitikakujundajad pöörduvad nende poole eeskujude otsimiseks ja probleemidele lahenduste leidmiseks.

1970. aastatel alguse saanud uurimissuund (inglise keeles *diffusion studies*)¹ keskendus kvantitatiivsele ja geograafilisele analüüsile, et seletada, kuidas mingisugune innovatsioon erinevate riikide poolt üle võetakse (Wolman 1992, 28; Wolman ja Page 2002, 478). See on rohkem kirjeldav kui seletav kontseptsioon ja tegeleb enam protsessi kui ülevõetud poliitika sisuga.

Hiljem hakkas Bennett (1991b, 215) uurima tendentsi, mille järgi ühiskonnad muutuvad üha enam sarnasemaks ja toimub sarnaste poliitikate omaksvõtmine erinevates süsteemides. Sellise koondumise või lähenemise (inglise keeles *policy convergence*) põhjusteks pidas ta peamiselt industrialiseerimist ja majanduslikku arengut.

Rose (1991) ning Dolowitz ja Marsh (1996) panid 1990. aastatel aluse uuele uurimissuunale, mis keskendus poliitika ülevõtmisele kui õppimisprotsessile ja teadlikule tegevusele. Poliitika ülevõtmist hakati käsitlema kui eesmärgipärast tegevust, mis põhineb strateegilistel otsustel (Dolowitz ja Marsh 1996, 343; Jones ja Newburn 2002, 104; Page 2000, 2). Kui varasemad poliitikate levimise uurijad keskendusid sellele, kui kiiresti ning millises järjekorras valitsused reageerisid sarnastele probleemidele, siis alates 1990. aastatest on paljud uuringud võtnud tähelepanu alla ülevõetava programmi enda. Piir varasemat ja uuemat traditsiooni esindavate uuringute vahel ei ole päris selge ja nende eristamine alati võimalik. Seetõttu tuleks sellise kahe uurimissuuna eristamist pidada pigem tinglikuks (Nõmm 2003, 8).

Dolowitz ja Marsh (1996, 344; 2000, 5; Dolowitz 2000) on välja töötanud ka praktilise poliitika ülevõtmise analüüsi raamistiku. Selleks, et analüüsida mõnda poliitika ülevõtmise juhtumit, soovivad Dolowitz ja Marsh vastata järgmistele küsimustele: miks ülevõtmine toimub, kes on sellega seotud, mida üle kantakse, kust kantakse poliitikat üle, millises ulatuses kantakse üle, mis takistab või kergendab ülekandmist ja kuidas on ülekandmine seotud poliitika õnnestumise või ebaõnnestumisega.

¹ Vt veel Clark (1985), Eyestone (1977), Gray (1973) ja Majone (1991).

Kui Dolowitzi ja Marsh'i poliitika ülevõtmise mudel vaatleb nii riigi enda initsiatiivil toimuvat vabatahtlikku kui ka väljastpoolt vähem või rohkem peale sunnitud poliitika ülevõtmist, siis Rose (1991, 1993, 2002, 2005) analüüsib poliitikate ülevõtmist kui vabatahtlikku teiste riikide kogemusest õppimist (inglise keeles *lesson-drawing*). Nii võibki Rose'i teiste riikide kogemuse tundmaõppimist nimetada poliitika ülevõtmise vabatahtlikuks variandiks (De Jong ja Mamadouh 2002, 24). Rose'i (2005, 24) arvates peaksid poliitikakujundajad teiste riikide kogemusega tutvudes küsima, millistel asjaoludel ja millises ulatuses saaks ühes riigis hästi töötavat programmi rakendada teises riigis? Selline protsess võib ulatuda lihtsast õppetunnist, mis saadakse teiste riikide kogemuse uurimisel kuni otsese poliitika kopeerimiseni (Rose 1991, 21-22; 1993, 132-134).

Valdkondlikult ei ole poliitika ülevõtmise uurimisel piire ja seetõttu leiab juhtumi-analüüsi väga erinevatel teemadel. Palju on käsitletud tervishoiu- ja sotsiaalvaldkonda (vt nt Dolowitz 2000b; Greener 2002; Jacobs ja Barnett 2000; O'Neill 2000), sest uurijaid on huvitanud 1980. aastatel Ameerika Ühendriikide eeskujust ajendatud Suurbritannia reformid sotsiaal-, töajõu- ja tervishoiupoliitikas. Kuna samal ajal toimusid reformid ka mujal Lääne-Euroopas, pakkusid kiired muutused ja uute ideede vahetus ohtralt materjali poliitika ülevõtmise uurimiseks (O'Neill 2000, 59). Viimasel ajal on hoogu kogunud hariduspoliitika uuringud (vt nt Dale 1999; Halpin ja Troyna 1995; Phillips 2000; Phillips ja Ochs 2003, 2004; Ochs ja Phillips 2002). Haridusvaldkonnas võib teistelt riikidelt õppimine üha rohkem huvi äratada seetõttu, et läbi on hakatud viima rahvusvahelisi võrdlevaid haridusuuringuid, mille tulemusel asetatakse riigid standardiseeritud metoodika alusel pingeritta.² See võimaldab välja valida selged eeskujud ja aitab kaasa nende praktika levitamisele.

Väga raske on anda tõsikindlat hinnangut sellele, kas poliitika ülevõtmine on pigem intensiivistuv või vähenev nähtus, sest kõikehõlmavat uuringut teha ei ole võimalik. Kirjandusest (Dale 1999; Lalenis, De Jong ja Mamadough 2002, 47) jääb kõlama, et

² Nt alates 2000. aastast Majanduskoostöö ja -arengu organisatsiooni (OECD) korraldatav PISA uuring (Programme for International Student Assessment), mille eesmärgiks on selgitada õpilaste funktsionaalse, matemaatilise ja loodusteadusliku kirjaoskuse taset ning hinnata, kuivõrd koolid suudavad õpilasi eluks ette valmistada (<http://www.pisa.oecd.org/>, 01.12.2006). Lähemalt teema kohta vt ptk 3.3.

seoses globaliseerumise ning informatsiooni kättesaadavuse võimaluste tohtu laienemisega on nii poliitika ülevõtmine kui ka selle uurimine pigem hoogustuv nähtus.

Olemasolevas kirjanduses on keskendunud peamiselt vabatahtlikult ülevõetavate poliitikate analüüsimisele ning vähem räägitakse välispidiselt (rahvusvaheliste organisatsioonide³ või teiste riikide poolt⁴) mõjutatud ülevõtmise juhtumitest (vabatahtliku ja sundusliku poliitika ülevõtmise kohta vt ka ptk 2).

Eraldi uurimissuund, mis väärrib poliitika ülevõtmise kontekstis analüüsimist, on Euroopa Liidu õigusaktide rakendamine liikmesmaade poolt (vt näiteks Bachtler et al. 2002; Bulmer ja Badgett 2004; Radaelli 2000). Arvestades europoliitikate laia mõju ja olulisust ning muidu suurt kirjanduse hulka sellel teemal, on poliitika ülevõtmise analüüsimisega tegelevad autorid Euroopa Liidule siiani üllatavalt vähe tähelepanu pööranud.

Jaapani uurija Koichi Nakano (2004, 170) on öelnud, et teiste riikide näidete kasutamise uurimisel on seni valitsenud “ülevoolava positivismi” probleem. On tõsi, et eeskujude ülevõtmisel on rohkem analüüsitud positiivseid aspekte, samas leiab ka kriitilisi autoreid, kes keskenduvad poliitika ülevõtmisel tehtud vigadele, mis on viinud hilisemale ülevõetud poliitika ebaõnnestumisele.⁵ Kirjandusest leiab enam positiivselt meelestatud analüüse tõenäoliselt seetõttu, et poliitika ebaõnnestumist on väga raske kindlaks teha ning veel raskem on leida selget põhjuslikku seost poliitika puuduste ja ülevõtmisel tehtud vigade vahel. Samuti on keeruline tõestada poliitikakujundajate

³ Näiteks Lush, Walt ja Ogden (2003) ning Ogden, Walt ja Lush (2003) töödes on kirjeldatud, kuidas Ülemaailmne Terviseorganisatsioon (WHO) levitab maailmas aktiivselt omapoolseid lahendusi tuberkuloosi ja sugulisel teel levivate infektsioonide leviku takistamiseks, kuid nende soovitusel ei ole olnud arenguriikides tihtipeale rakendatavad ega viinud loodetud tulemusteni.

⁴ Rahvusvaheliselt majanduslikult või sõjaliselt võimsad riigid mõjutavad oluliselt ka teiste riikide otsuseid teatud valdkondades. Näiteks Hoberg on (1991) kirjeldanud, kuidas Kanada keskkonnapoliitika on mõjutatud Ameerika Ühendriikide poolt ning Majone (1991) analüüsinud Ameerika Ühendriikide telekommunikatsioonipoliitika mõju Euroopa turu dereguleerimisele.

⁵ Lisaks Nakano (2004) Jaapani agentuuride loomise juhtumi analüüsile vt veel näiteks Parker (2002) Taiwani privatiseerimispoliitika kohta või Dolowitz (2000b) Suurbritannia peretoetuste kohta.

tegelikke motive, miks mõnelt teiselt riigilt õppida otsustati või miks välismaa eeskujusid kasutatakse (vt ka ptk 2.3).

2. Teiste riikide näidete kasutamine kui poliitikakujundamise protsessi loomulik osa

Tänapäevases maailmas, kus nii inimesed kui ka kapital liiguvad vabalt, sõltumata riigi piiridest, ei ole poliitikakujundamises isolatsioon enam võimalik (Rose 1993, 95; 2005, 4). Kommunikatsioonivahendite areng ja geograafiliste piiride kadumine suhtlemises on kindlasti kaasa aidanud ka poliitikakujundajate mõttemaailma laienemisele. Enam ei kaaluta vaid enda ja lähinaabrite kogemusest saadud õppetunde, vaid vaadatakse küsimusi laiemalt terve piirkonna või koguni maailma kontekstis.

Teiste riikide kogemuse tundmaõppimine on kasulik just seetõttu, et samadele probleemidele reageerivad valitsused erinevalt (Rose 2005, 4). Ühe ja sama eesmärgini on võimalik jõuda väga erinevaid teid pidi. Teiste riikide näited aitavad poliitikakujundamise protsessis üles loetleda võimalikke alternatiivseid lahendusi, pakkudes lähemal uurimisel abi ka sobivaima väljavalimisel. Lõppeesmärgiks on ju leida parim lahendus (Bennett 1991a, 34-49; 1997, 225), mille nimel väljastpoolt õppimine on loomulik protsessi osa. Õppida on parem, vaadates seda, mis teistes riikides juba toimib, kui arutleda selle üle, mis võiks juhtuda, kui veel proovimata idee praktikasse rakendada (Rose 2005, 3).

Poliitika ülevõtmise uurimisel on keskseks küsimuseks, miks selle asemel et ise enda jaoks kõige sobivam lahendus välja arendada, otsustab mõni riik lähtuda teiste eeskujust? Lühidalt kokku võttes jagunevad poliitika ülevõtmise põhjused nelja gruppi: 1) otsitakse lihtsat või odavamalt lahendust, sest ise millegi uue väljatöötamine on alati kallim ja ajamahukam; 2) riigid seisavad silmitsi sarnaste probleemidega, unikaalsed probleemid on tänapäeval väga haruldased ja seetõttu on igati mõistlik vaadata, kuidas teised riigid on samadele probleemidele reageerinud ning mis tulemusi see on andnud, et leida võimalikult tõhusaid lahendusi; 3) teiste riikide arenguga kaasaskäimist võib pidada ka vältimatuks protsessiks, et koguda rahvusvahelist tunnustust ning mitte muutuda teiste riikidega võrreldes mahajääjaks; 4) igasugune uus idee vajab tutvustamist, sest demokraatlikus ühiskonnas on paljudel õigus poliitikakujundamises kaasa rääkida ning poliitikakujundajad peavad toetuse leidmiseks paljusid veenma, et tegemist on hea lahendusega. Lihtsam on argumenteerida juba töötava lahenduse poolt kui pakkuda välja uusi teoreetilisi võimalusi.

Klassikalise poliitikakujundamise järkjärgulise (inglise keeles *incremental*) mudeli (Hill 1997, 101-104) kohaselt otsustavad valitsused lihtsamalt hakkama saamiseks kaaluda olemasolevast olukorrast vaid veidi erinevaid lahendusi. Toetudes sellele eeldusele, leidis Walker (1969), et üks lihtsustamise võimalus on kaaluda selliseid alternatiive, mis on juba teiste riikide poolt ära proovitud ning osutunud edukaks. Sellega püüavad riigid probleemidele lahenduste otsimisel minna mööda keerulisest ja hüpoteetilisest poliitika analüüsist ning jõuda otseteed toimivate lahenduste juurde. Samas leiavad James ja Lodge (2003, 181), et ka ratsionaalset poliitikakujundamist on raske ette kujutada ilma, et valitsejad tutvuksid teiste riikide ja ajaperioodide positiivsete ja negatiivsete kogemustega. Seega kuulub teiste riikide näidete uurimine nii ratsionaalse kui ka järkjärgulise poliitikakujundamise mudeli juurde. Teiste riikide kogemuste tundmaõppimine ja kasutamine on osa ettevaatavast poliitika analüüsist, mis võimaldab poliitikakujundajatel hinnata programme enne, kui nad on realselt ellu rakendunud. See on analoogia korras otsuste tegemine, kus kasutatakse teiste kogemusi ideede ja tõenditena (Mossberger ja Wolman 2003, 428; Rose 1991, 1993).

Berry ja Berry (1999, 170) arvates on kaks peamist seletust, miks riigid võtavad vastu uusi poliitikaid: 1) sisemistest teguritest tulenevad; 2) poliitikate levimisest või levitamisest tulenev. Esimene seletus peab poliitika vastuvõtmise põhjuseks riigi siseseid poliitilisi, majanduslikke ja sotsiaalseid tegureid ja riigid ei ole otseselt mõjutatud teiste riikide tegevusest. See tähendab, et kuigi riigid on teadlikud mujal läbiviidud muutustest, sõltub nende muutustega kaasaminek siiski ainult riigi sisestest teguritest. Sellele vastandub poliitikate levimise mudel, mis näeb riigi poolt uute poliitikate vastuvõtmist kui välistest teguritest sõltuvat protsessi. Sarnaselt on Tiina Randma-Liiv (2005) eristanud nõudmisest ja pakkumisest tulenevat poliitikate ülevõtmist.

Üheaegselt nii siseriiklike tegurite kui ka rahvusvahelise konteksti silmaspidamist on rõhutanud ka Ikenberry (1990, 89), kes on uurinud privatiseerimise levikut. Privatiseerimine pakub huvitavat ainet poliitika ülevõtmise uurimiseks seetõttu, et väga harva on ajaloos mõni uus idee levinud nii kiiresti ning nii paljudesse arenenud ja arenevatesse riikidesse (ibid, 88). Ikenberry (ibid, 90) leidis, et privatiseerimise levikut on võimalik seletada kolmel viisil:

- 1) Esimene seletus eitab põhimõtteliselt rahvusvahelist sidet. Erinevad riigid lihtsalt reageerivad erinevat tüüpi probleemidele. Mõjurid on ainult siseriiklikud ja leitud lahendused on erinevates riikides lihtsalt sarnased. Rahvusvaheline seos on ainult analüütikute poolt leitud, mitte mõjutav jõud. Sellisel juhul ei saa rääkida privatiseerimise praktika levimisest, on vaid erinevad eesmärgid, plaanid ja tegevused, mida võib ainult üldiselt nimetada privatiseerimiseks. Selle seletuse kohaselt võib privatiseerimine olla globaalne nähtus, kuid mitte globaalne protsess, mis nõuaks globaalset seletust.
- 2) Teine seletus lähtub ühesugustest majanduslikest ja tehnoloogilistest muutustest. Sellisel juhul peitub rahvusvaheline mõõde sarnastes ja seotud majanduslikes probleemides, millega valitsustel tegeleda tuleb. Probleemile x vastatakse poliitikaga y. Paljudel majanduslikel ja ajaloolistel põhjustel kogesid mitmed riigid 1980. aastate algul samasuguseid probleeme. Sellel juhtumil riigid ei õpi üksteiselt, vaid nad lihtsalt reageerivad iseseisvalt sarnastele nähtustele.
- 3) Kolmas seletus rõhutab rahvusvahelist mõju. Riigid võivad või ka mitte kogeda probleemi x, kuid valitsused kopeerivad poliitikat y kas tahtlikult või väliste ajendite mõjul. Põhiprobleemid võivad olla sarnased, aga sarnaste poliitikate vastuvõtmine tuleneb õppimisest teistelt riikidelt ja teiste riikide valitsustega (või rahvusvaheliste organisatsioonidega) suhtlemisest. Probleemid võivad olla ka kardinaalselt erinevad, kuid valitsused kopeerivad uuendusi siseriiklikel ja spetsiifilistel põhjustel.

Poliitika ülevõtmist jagatakse üldiselt vabatahtlikuks ja sunduslikuks protsessiks. Rose (1993, 43) tegeleb vabatahtliku ülevõtmise ehk õppimisega ja leiab, et ülevõtval riigil on vaba valik. Dolowitz, Greenwold ja Marsh (1999, 719) rõhutavad, et ülevõtmine ei ole alati vabatahtlik ja see võib toimuda teiste riikide, rahvusvaheliste või riikideüleste organisatsioonide survele. Evans (2006, 480-481) on sunduslikus ülevõtmises eristanud omakorda kahte võimalust: 1) otseselt riigi ja tema kodanike tahte vastaselt peale surutud ülevõtmine, mis toimus näiteks imperialismiajastul; 2) läbirääkimiste teel peale sunnitud protsess, mille käigus riigid nõustuvad üle võtma teatud poliitika, et vastukaaluks saada mingisugust laenu, investeringut või muud teenet või tagatist. Selle teise tüübi alla kuuluvad näiteks Rahvusvahelise Valuutafondi ja Maailmapanga poolt

vastutasuks investeringutoetustele arenguriikidele peale sunnitud muudatused ning ka Euroopa Liidu liikmesriikide ja liikmekandidaatide poliitikate harmoniseerimine.

Lisaks soovile tõusetunud probleeme lahendada ja leida selleks parim viis, tuleb tunnustada, et poliitikakujundajad näevad teiste riikide kogemuse kasutamist kui kiiremat, lihtsamat ja odavamalt viisi tulemuse saavutamiseks. Loodetakse, et edukate praktikate ülevõtmisel kiirendatakse arengut ja jõutakse samade tulemusteni ja isegi väiksemate kuludega kui nõ doonorriigis. Millegi kopeerimist peetakse odavamaks kui ise innovatiivsete lahenduste väljatöötamist (Mamadough, De Jong ja Lalenis 2002, 4) ja organisatsioonilise käitumise põhitõed ütlevad, et reeglina lähtutakse organisatsioonis pigem harjumusest ja rutiinist, kui püütakse innovatsiooni luua (Robertson ja Waltman 1992, 26). Poliitika ülevõtmist peetakse lahenduseks isegi kriisiolukordades kiirema ja kohasema lahenduse leidmiseks (Stone 1999, 54).

Ülevõtmist on peetud ka moderniseerumise põhialuseks (Mamadough, De Jong ja Lalenis 2002, 4-5). Edukamaks peetud riikide arenguga või teatud moevooludega kaasaskäimist võib vaadelda ka kui sunnitud protsessi, sest riikidelt eeldatakse, et nad vastaksid teatud rahvusvaheliselt aktsepteeritud standarditele (Berry ja Berry 1999, 172).⁶ Ajaloos on teiste riikide praktikate juurutamist uues riigis nähtud ka võimalusena murda kohalike vastupanu imperiaalvõimule ning tagada “tsiviliseeritud” ühiskonna ülesehitamine.

Mõnikord peavad riigid üle võtma teiste riikide praktikat ka seetõttu, et vältida võimalikke negatiivseid mõjusid, kui uutest arengutest maha jääda. Näiteks Peterson ja Rom (1989) tõid oma uuringus välja, et Ameerika Ühendriikides vähendasid paljud osariigid naaberosariikide eeskujul sotsiaalseid tagatisi, et olla naabritega võrreldav ning vältida vaeste inimeste massilist sisserännet.

Teiste kogemusest õppijad või teisi järgivad riigid võivad õnnestuda uue lahenduse rakendamisel isegi paremini kui selle väljatöötanud riigid ning saavutada omamoodi konkurentsieelise, sest hilisemad arendajad saavad vältida esimeste vigu, kasutada

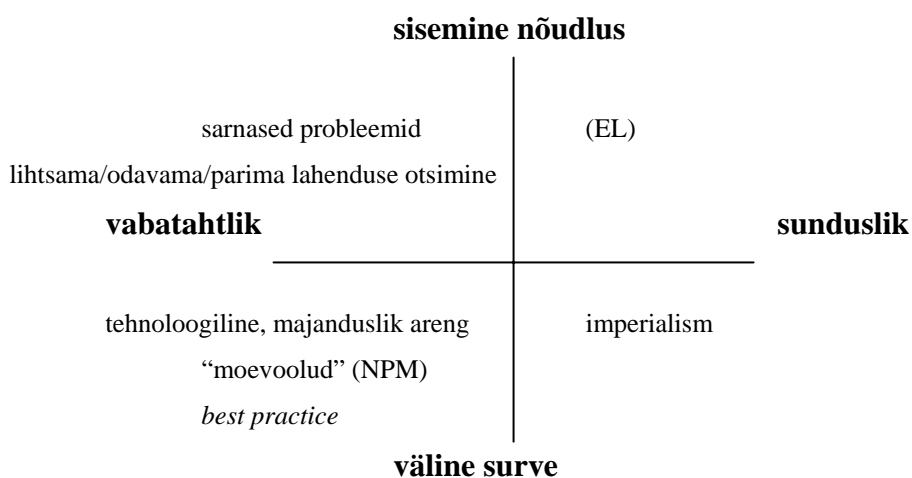
⁶ Näiteks üldise valimisõiguse levik või *New Public Management* reformid, millega kaasaminemist on rahvusvaheliselt tõlgendatud kui moderniseerumist ja neid arenguid eitavaid riike peetud mahajääjateks.

paremaid ja kaasaegsemaid vahendeid. “Originaalid” peegeldavad ikkagi seda aega, kus nad on sündinud. Järgijatel võib olla enda õpetajatele jälle omakorda midagi õpetada (Westney 1987, 210). Seega nõuab ka teise riigi kogemuse edukas imiteerimine innovaativsus. Näiteks Jaapanit, kes tegi 19. sajandi lõpust kuni 20. sajandi alguseni läbi väga suure muutuse, õppides seejuures väga palju lääneriikidelt, on nimetatud “kavalaks väikeseks kopeerijaks” ja “ratsionaalseks šoppajaks” (ibid, 5-6). De Jong (2002) on analüüsinud, et Soomel õnnestus teehoolduse liberaliseerimine palju paremini kui Rootsil, kes selle poliitikaga alustas. Soomel oli võimalus õppida Rootsis tehtud vigadest ning Rootsis esialgu plaanitud mudel ka tegelikult edukalt ellu viia.

Igasuguses poliitikakujundamises on ideede roll väga oluline ja uute ideede jõudmine otsustajateni võib osutada võtmeküsimuseks. Risse-Kappen (1994) on rõhutanud, et muutuste läbiviimiseks peavad ideed leidma mingisuguse tee poliitikakujundajateni. Üks võimalus sõnumite otsustajateni jõudmiseks on teiste riikide eeskujude kasutamine. Teiste riikide praktika on ennast juba õigustanud ning sellele viitamine teeb muutustele vastuseisjate veenmise lihtsamaks. Toimivat süsteemi on alati lihtsam toetada ja “maha müüa” kui argumenteerida millegi sellise kasuks, mida keegi veel tegelikkuses töötamas ei ole näinud (Mamadough, De Jong ja Lalenis 2002, 4).

Kokkuvõtvalt võib poliitika ülevõtmise ajendeid kirjeldada läbi kahe dimensiooni: vabatahtlik – sunduslik ning sisemine nõudlus – väline surve (vt joonis 1).

Joonis 1. Poliitika ülevõtmise põhjused.



Sisemisest nõudlusest tulenevat vabatahtlikku poliitika ülevõtmist võib nimetada “klassikalise” poliitikakujundamise protsessi loomulikuks osaks – ilmnenu probleemidele lahenduste otsimisel vaadatakse, kuidas teised riigid on sarnastes olukordades reageerinud. See on eelkõige õppimisprotsess. Poliitika ülevõtmine on vabatahtlik, kuid välistest teguritest tulenev sellisel juhul, kui riigid võtavad üle üldisest majanduslikust või tehnoloogilisest arengust tulenevaid muudatusi, lähevad kaasa üldiste moevooludega ja järgivad rahvusvahelisi parimaid praktikaid, et vältida tagurliku mahajääja rolli ning pälvida lugupidamist. Sarnaste probleemide olemasolu ei olegi siinjuures tähtis. Väliselt pealesurutud sundusliku poliitika ülevõtmise klassikaline näide on imperialism. Viimast tüüpi, sisemisest nõudlusest tulenevat, kuid sunduslikku poliitika ülevõtmist on raske sisustada. Üks näide võiks olla liikmesriikide poolt Euroopa Liidu poliitikate rakendamine, mis on alguse saanud riigi sisemisest vabast tahtest astuda ühtse õigus- ja majandusruumi liikmeks, millega kaasneb aga kohustus teatud poliitikaid üle võtta.

2.1. Kellelt õpitakse?

Kuigi maailmas on üle 175 tunnustatud riigi ja valitsustel oleks võimalus õppida tuhandetest programmidest, on Rose (2005, 7) väitnud, et eeskujude valimine ei toimu juhuslikult. Valitsused vaatavad eelkõige ikkagi sinnapoole, kust loodetakse midagi kasulikku leida. Kirjanduses on välja toodud mitmeid erinevaid seletusi selle kohta, mille alusel “doonorriigid” välja valitakse. Mõned seletused lähtuvad ka täiesti vastandlikest põhjustest. Näiteks Berry ja Berry (1999, 175) pakuvad, et riigid on mõjutatud geograafilisest lähedusest ja kõige tõenäolisemalt õpitakse enda naabritelt. Samas leiab Rose (1991, 13; 2005, 47), et lähedus on suhteline mõiste ning seda tuleks mõista mitte niivõrd geograafilises, vaid ajaloolises, ideoloogilises ja kultuurilises mõttes. Tänapäeval on geograafiline kaugus kaotanud oma eraldamisvõime ning pikad distantsid ei ole enam takistuseks. Näiteks Austraalia ei õpi oma vaestelt naabritelt, vaid pöördub geograafiliselt kõige kaugemate, ent sisuliselt ja ajalooliselt kõige lähemate Ameerika Ühendriikide ja Suurbritannia poole (Rose 1991, 14). Jaapan on eeskujusid otsinud ikka läänest, kuid pole kunagi vaadanud oma geograafiliselt kõige lähema naabri Venemaa poole. Samuti ei otsi korealased uusi ideid oma kunagistelt okupantidelt jaapanlastelt (Rose 2005, 42).

Levinud võimaluseks, kuidas hinnata, kas mõni lahendus on sobilik ülevõtmiseks, peetakse riikide gruppide moodustamist, kusjuures ühe grupi sees omavad riigid sarnaseid institutsioone ja seetõttu võib ka muude lahenduste siirdamine teise samasse gruppi kuuluvasse riiki õnnestuda. De Jong ja Mamadouh (2002, 21) on nimetanud seda riikide “perekonnaks”. Universaalset liigitust teha ei ole võimalik, kuid mõnedes valdkondades (nt õigussüsteem, riigi põhiinstitutsioonide ülesehitus, ühiskonna väärtushinnangud ning antropoloogilised perekonna tüübid) on võimalik eraldada sarnase süsteemiga riike.

Riikidevahelisi sõprussuhteid ja ühist minevikku peetakse poliitikate ülevõtmisel samuti määravaks. Klassikalise näitena tuuakse siinkohal Skandinaaviat (Westney 1987, 47). Samas aga arvatakse, et ühisel ajalool või põlvnemisel põhinevad riikide grupid on kadumas ja asemele tulevad ühisel tulevikul põhinevad kooslused nagu näiteks Euroopa Liit (Lalenis, De Jong, Mamadouh 2002, 49).

Vastupidiselt arusaamale, et omavahel jagavad kogemusi peamiselt sarnased riigid, on küllalt näiteid ka selle kohta, et õppimiseks pööratakse just hoopis teistsuguse süsteemi ja kogemusega riikide poole, sest samasugustelt riikidelt on väiksem tõenäosus midagi täiesti uut ja huvitavat õppida. 19. sajandi Jaapanit peab Westney (1987, 48) väga heaks näiteks selle kohta, millist kasu selline tegevus võib tuua. Tolleaegne Jaapan erines oluliselt Lääne-Euroopast, mida ta jäljendada püüdis (ibid, 8). Samuti ei takistanud kultuurilised erinevused konfutsiaanliku ja kommunistliku Hiina ning islamiriigi Saudi Araabia tihedat koostööd relvastuse ja sõjaväe arendamisel, et kaitsta ennast efektiivselt võimalike agressorite vastu (ibid, 51). Maailmavaatelistest erinevustest sõltumata hakati konservatiivist Thatcheri eeskujul Uus-Meremaal ulatuslikke reforme ellu viima hoopis Tööpartei võimule tuleku järel (Menz 2002).

Kuna pole piisavalt võrdlevat kirjandust, siis ei ole võimalik hinnata, kas rohkem toimub ülevõtmist naabrite vahel või ka muude näitajate poolest sarnastes riikides (nõ ühes perekonnas). Lalenis, De Jong ja Mamadouh (2002, 44) julgevad siiski väita, et ühte riikide gruppi või perekonda kuuluvate riikide vahel on rohkem ülevõtmist, kuid akadeemilist tähelepanu on äratanud rohkem just võimalikult erinevate riikide vaheline õppimine.

Kõige kindlamalt saab väita, et õppimine on seotud eeskujudega, st et poliitikaid võetakse üle eelkõige riikidelt, mida peetakse edukamaks ja kõrgemalt arenenuks. Eeskujusid seavad peamiselt rahvusvahelised võrdlusuuringud, mille alusel koostatud pingerea esinumbrid seatakse teistele riikidele etaloniks (inglise keeles *benchmark*) ja nende poliitikaid esitatakse kui parimaid praktikaid. Näiteks Jaapanis valiti 19.-20. sajandil teiste riikide mudelid tihtipeale välja hoopis rohkem prestiiži kui tegelike vajaduste ja sobivuse alusel. Nii võeti eeskujuks näiteks Briti merevägi, mida peeti tollal maailma parimaks, Briti postisüsteem, mis oli veel paljudele teistelegi eeskujuks, ja Pariisi politsei, mida peeti tollal Euroopas kõige efektiivsemaks (Westney 1987, 20).⁷

Teiste riikide mudelite valimine kaldub olema kumulatiivne protsess, st kui kord on juba üks riik aluseks võetud, siis on suur tõenäosus, et ka edaspidi kasutatakse sama riigi eeskujut. Siinkohal mängivad olulist rolli loodud kontaktid, mis lihtsustavad edaspidist suhtlust. Iga uue probleemi lahendamiseks pööratakse harilikult nende poole, kellega kontakt on juba saavutatud. Seega tõenäosus, et konkreetselt riigilt võetakse mõni poliitika üle on võrdeliselt seotud ametnike suhtlustihedusega kahe riigi vahel (Gray 1973; Westney 1987, 21).

Määravaks teguriks otsustamisel, kust poliitika üle võtta, on kättesaadavus nii informatsiooni kui ka ressursside mõttes. Informatsiooni kättesaadavus on tihedalt seotud keelega. Enamasti toimub ülevõtmine sarnast või mõnda üldkasutatavat keelt kõnelevalt maalt (Wolman 1992, 33). Seetõttu on ka inglisekeelsed riigid laialt järgimist leidnud (Rose 2002, 8-9). Kontaktid inglise keelt kõnelevate riikide vahel (Suurbritannia, Ameerika Ühendriigid, Kanada, Austraalia, Uus-Meremaa) on alati tihedad olnud (Rose 2005, 48; Wolman 1992, 33-34).

Igasuguse poliitika rakendamisel on oma hind ja seda võib mõõta kas rahas, inimestes või organisatsiooni võimekuses (Rose 2002, 8-9). Tihti saab määravaks, kust eeskujut võetakse, just riigi rahalised võimalused endale üht või teist programmi või meetodit lubada (Rose 1993, 96). Maailma arenenumate riikide (näiteks OECD liikmete) ressursid on üldiselt võrreldavad, kuid paljud vaesemad maad põrkuvad poliitika ülevõtmisel raha, kvalifitseeritud inimeste puuduse ja administratiivse võimekuse

⁷ Vt ka ptk 2.2 ja 2.3.

probleemidega. Rahvusvahelised organisatsioonid (näiteks Maailmapank) pakuvad vaesematele riikidele võimalust maailma uuemate arengutega kaasas käia läbi erinevate arengutoetuste, kuid toetuse saamise tingimuseks on harilikult kohustus rakendada just rikaste doonorriikide programme (Rose 2005, 7). Seega, nii nagu ei ole poliitika ülevõtmine alati vabatahtlik, sunnitakse riike järgima ka ainult etteantud riikide eeskju.

2.2. Piirangud teiste riikide praktika kasutamisel

Poliitika ülevõtmise võimalikkuse ja piirangute osas jagunevad kirjanduses seisukohad põhimõtteliselt kaheks. Ühed leiavad, et igasugune programm on täielikult ülevõetav ja kord juba edukaks osutunud lahendused töötavad hästi ka mujal. Arenenud riikides on väga vähe neid poliitikaid, mis on ainulaadsed ja mida ei ole võimalik üle võtta. Pigem on tänapäeva maailmas tendents standardiseerimise suunas, mis peaks veelgi vähendama unikaalsete situatsioonide ja poliitikate hulka (Bennett 1991b, 215; Rose 1993, 119-122).

De Jong ja Mamadouh (2002, 21) arvates on põhimõtteliselt võimalik üle võtta kõike: institutsioone, formaalseid reegleid, poliitikaid, programme, protseduure, ideoloogiad, seletusi, suhtumisi ja ideid. Samas tunnistavad autorid, et mitteformaalseid protseduure on raskem üle võtta kui formaalseid reegleid. Kõige lihtsam on üle võtta üksikuid protseduure, kõige problemaatilisem väärtushinnanguid (ibid, 23). Seega, väärtusotsustega seotud poliitikate (näiteks korruptsiooni määratlemine) ülevõtmisel tuleb olla väga ettevaatlik, aga ka paljud korralduslikud küsimused sõltuvad oluliselt konkreetse riigi kontekstist (vt Kooliameti näide ptk 3.3). Kõige edukam võiks ülevõtmine olla tõenäoliselt sellistel juhtudel, mis on seotud universaalsete normide või tehniliste lahendustega. Need sõltuvad kõige vähem (või ei sõltu üldse) riigi poliitilisest, majanduslikust ja sotsiaalsest kontekstist ning teistest seotud süsteemidest. Tüüpiliselt võiks siia hulka kuuluda kõikvõimalikud nõuded ja normid. Näiteks tervisekaitse nõuded, ehitiste või rajatiste projekteerimise nõuded, mootorsõiduki tehnilise seisundi nõuded, avaliku teenuse kvaliteedi normid (nt mitu last võib klassis olla, kui palju ruumi peab klassis ühe õpilase kohta olema) jms. Nendel juhtudel on kindlasti mõistlikum, odavam ja lihtsam kasutada pigem teiste riikide kogemust, kui ise uusi põhimõtteid välja töötama hakata. Eeskujude valimisel tuleb aga sellegipoolest hoolikas olla, sest ka nimetatud normid võivad riigiti erineda (nt loomapidamise nõuded, vt selle kohta ka ptk

3.2). Seetõttu tuleks võrrelda mitut riiki ja erinevuste korral koduriigi vajadusi ja võimalusi silmas pidades sobivaim välja valida.

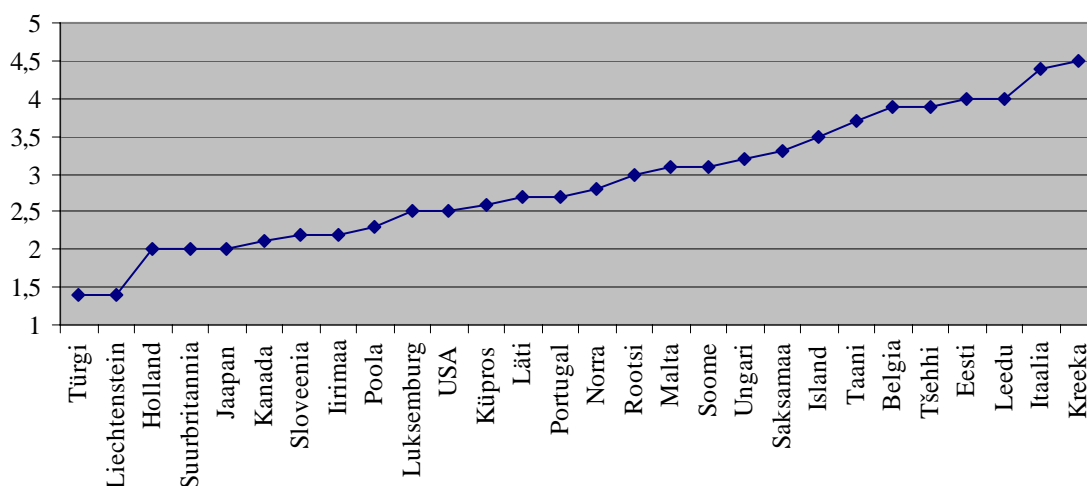
Eeldusele, et ühes riigis edukaks osutunud lahendused võimaldavad saavutada samasuguseid tulemusi mujalgi, rajanevad inglise keeles *best practice* ehk parimate praktikate programmid, mis põhinevad teatud tulemusnäitajate alusel moodustatud riikide pingereal. Pingerea eesotsas paiknevate riikide programmid tunnistatakse kõige edukamateks. Eeldatakse, et kui tulemus on hea, siis on ka kasutatav poliitika väärt eeskujuks seadmist. Sarnaste probleemide olemasolu ei olegi seejuures väga tähtis.

Selline tulemuste alusel pingereastamine (inglise keeles *benchmarking*) võimaldab küll ühesuguse meetodika alusel riike lihtsal viisil võrrelda ning kinnitada või lükata ümber vaid poliitikakujundajate subjektiivsel arvamusel põhinevaid hinnanguid, kuid eitab sotsiaalteadlaste seisukohta, et riikide sooritust tuleks seletada eeskätt erinevustega kohalikes tingimustes ja ressursides (Rose 2005, 35-39). Juhtimiskonsultantide jaoks on lihtne levitada üheainsa tulemusnäitaja alusel nõ rahvusvaheliselt parimaks praktikaks tunnistatud poliitikaid. Tihti ei pöörata tähelepanu sellele, et hea tulemus ei pruugi olla saavutatud mitte tänu vastuvõetud programmile, vaid võib sõltuda hoopis muudest teguritest. Konsultandid pööravad tähelepanu üksnes tulemustele, mitte programmidele ja nende sobivusele konkreetse riigi konteksti (ibid). Lisaks juhtimiskonsultantidele tegelevad parimate praktikate levitamisega ka rahvusvahelised organisatsioonid, kellelt oodatakse juhiseid, kuidas ülemaailmselt ilmnevate probleemidega toime tulla. Soovitavaid poliitikaid ei panda aga konkreetse riigi konteksti, peamised probleemid on tulenenud sellest, et arengumaadele seatakse eeskujuks kõrgelt arenenud riikide jaoks välja töötatud poliitikaid, mis ressurside vähesuse tõttu ei ole vaesemates riikides rakendatavad. Universaalsed lahendused eeldavad ekslikult, nagu oleks igal riigil olemas poliitikate elluviimiseks samasugused institutsionaalsed ja rahalised ressursid (Rose 2002, 4; 2005, 108-111). Samas on teada, et väikeriikides ei ole inimeste vähesuse ja arengumaades vaesuse tõttu võimalik kõiki olemasolevaid praktikaid rakendada (vt ka allmärkus 3).

Ka universaalsena näivate võrdlusnäitajate juures tuleks alati analüüsida, kuivõrd on need seotud muude süsteemide või riigi varasemate otsustega. Näiteks tervishoiutöötajate vajaduse hindamiseks kasutatakse rahvusvaheliselt töötajate ja

rahvastiku suhte meetodit (nt 3 arsti 1000 inimese kohta). Saadud arvud on osa ka rahvusvahelise statistika põhinäitajatest. Sellise käsitluse eeliseks on lihtsus, arusaadavus ning rahvusvaheline võrreldavus. Joonisel 2 on toodud ülevaade mõnede arenenud riikide arstide ja rahvastiku suhtarvudest.

Joonis 2. Arstide arv 1000 inimese kohta. Valik teiste arenenud riikide näitajaid.



Allikad: WHO Statistics, Eesti Tervishoiuamet.

Joonisel esitatud andmetest võib järeldada, et tegelikult ei aita üksnes selliste näitajate võrdlus hinnata, kas tervishoiutöötajaid on riigis liiga vähe, palju või piisavalt.⁸ Arstide hulk 1000 elaniku kohta ulatub 1,4st Türgis kuni 4,5ni Kreekas. Eesti mastaabis tähendaks see, et meil võiks olla kokku 1882 kuni 6051 arsti.⁹ Vahe on seejuures 3,2 kordne.¹⁰ Eesti tervishoiutöötajate registri andmetel on Eestis 5334 arsti, s.o 4 arsti 1000 elaniku kohta. Võrdlusest teiste riikide näitajatega võiks järeldada, et meil on palju arste, kuid ometi on siseriiklikult suureks probleemiks arstide puudus. Vastuolu rahvusvahelise statistika ja riigi tegelike vajadustega tuleneb tervishoiusüsteemist, sest

⁸ Sama argumentatsioon on käesoleva töö autori poolt varem avaldatud Riigikontrolli kontrolliaruande "Tervishoiuvaldkonna töötajate vajadus ja koolitustellimus" (kontrolliaruanne nr OSIII-2-6/05/28 15.04.2005) osana.

⁹ Arvutuste aluseks on võetud Statistikaameti andmed Eesti rahvastiku kohta 2006. aastal - 1 344 684 elanikku.

¹⁰ Näiteks veel suurem vahe on õdede arvus erinevates riikides. Rahvusvahelise arenenud riikide praktika järgi võiks Eestis praegusega võrreldes olla poole vähem kuni kaks korda rohkem õdesid.

vajalik töötajate hulk sõltub oluliselt konkreetse süsteemi iseärasustest (Zurn et al. 2002; Diallo et al. 2003). Esiteks sõltub see tervishoiutöötajate määratlusest ning ülesannete jaotusest kutsete ja erialade lõikes (World Health Organization 2004). Teiseks omab olulist mõju haiglate arv, sest iga haigla mehitamine vastavalt nõuetele ja töökoormusnormidele vajab lisaressurssi. Seega, üksnes teiste riikide võrdlusarvud ei võimalda teha olulisi järeldusi näiteks Eesti tervishoiutöötajate hulga kohta. Tervishoiutöötajate vajaduse hindamine peab olema konkreetse riigi ja süsteemi keskne.

Poliiticate ülevõtmise suhtes ettevaatlikud autorid rõhutavad, et ajalooline, institutsionaalne ja kultuuriline taust on nii olulised, et ühest riigist teise programmi üleviimine on väga raske (Larsen 2002, 733; Tizot 2001). Kui poliitika on olnud edukas ühes riigis, ei saa automaatselt eeldada, et see on edukas ka teises (Dolowitz 2000, 17). Lihtsalt mõne valmislahenduse importimine ei taga veel edu (Radaelli 2004, 728).

Teiste riikide praktikaga tutvumise eesmärgiks ei tohiks olla mitte kopeerida seal tehtut, vaid õppida, millistes tingimustes ja kui suures ulatuses sealsed poliitikad võiksid koduriigis mõjusad olla (Rose 1991, 21-22; 1993, 30-32; 2005, 1). Igal juhul peaks õppetund olema detailne põhjus-tagajärg seose kirjeldus, millest tulenevalt saaks riigi valitsus kaaluda, kas teise riigi kogemust oleks võimalik efektiivselt rakendada (Rose 1993, 27). Nii võetaksegi rahvusvaheliselt tuntud poliitikad üle tavaliselt alles pärast nende mõningast kohandamist vastavalt kohalikele traditsioonidele, kultuurile ja riigi ülesehitusele, sest need tingimused on poliitika rakendamisel väga tähtsad ja nendega tuleb arvestada (Parker 2002, 153).¹¹ Kuigi teiste riikide mudelite kasutamisele ei ole ühtegi põhimõttelist takistust, tuleb tunnistada, et mõnede riikide vahel võivad erinevused olla nii suured, et poliitika ülevõtmine on naiivne ja ajaraiskamine (De Jong ja Mamadouh 2002, 23).

Lisaks ajaloolise, institutsionaalse ja kultuurilise kontekstiga arvestamisele tuleb ülevõtmisel silmas pidada, et ka varasemad otsused piiravad edasisi valikuid. Kord juba

¹¹ Positiivse näitena, kuidas vastavalt kohalikele olusid arvesse võttes saab jõuda hea tulemuseni, võib välja tuua Indoneesia kõrgharidusreformi, kus *New Public Management*'i ideoloogiat ja rakendusi (nt tulemuslepingud, tulemuseelarve) kombineeriti edukalt kohalike traditsiooniliste ühiskondlike väärtustega (nt kogukonna eest hoolitsemine) (Verheul 2002).

valitud teest on hiljem raske loobuda, paljud rakendatud programmid on ajas väga pika mõjuga ning suvalisel hetkel ei ole võimalik neid enam muuta (Rose 2005, 103-114).¹² Ei piisa ka sellest, kui poliitika on tehniliselt ülevõetav, lahendus peab olema ka poliitilistelt väärtustelt sobiv (Dolowitz ja Marsh 1996, 353-354).

Ainult siis, kui kõik kolm eeltingimust – kontekst, varasemad otsused ja poliitilised väärtused – ühtivad uue programmiga, saab eeldada, et ülevõtmine on võimalik ja viib edule. Poliitika ülevõtmise juures tuleb alati silmas pidada, et ei ole ühte ainsat õiget viisi valitsemise korraldamiseks, vaid sama eesmärgini võivad viia erinevad teed (Rose 2005, 111). Oluline on välja valida konkreetse riigi jaoks sobiv tee.

Rose (1993, 122-142; 2002, 8-9; 2005, 118) on välja toonud mõned tingimused, mille alusel on võimalik otsustada, kas ülevõtmine on võimalik. Ülevõtmine on tõenäoliselt edukas, kui programmil on ainult üks eesmärk ja see on selgelt defineeritud, programm on lihtsa ülesehitusega ja põhineb kontrollitud sotsiaalsetel ja tehnilistel andmetel, programmi elemente on võimalik paindlikult muuta, programmi elluviimisega seotud institutsioonid on asendatavad, kaasnev muutus on väike, kahel riigil on kasutada sarnased ressursid (seadusandlus, avalikud teenistujad ja raha) ning poliitilised liidrid on muudatustele pühendunud. Sellistele tingimustele vastavaid programme ei ole tõenäoliselt kuigi palju, seega ei saa ka potentsiaalselt edukalt ülevõetavaid poliitikaid olla väga palju. Lisaks nõuab juba selle kindlaks tegemine, kas eeskujuks seatav programm vastab seatud tingimustele, liiga palju ressursi ja vaeva, et ülevõtmist kasutada lihtsate ja kiirete lahenduste otsimisel.

Isegi kui poliitika ülevõtmist peetakse üldiselt lihtsaks võimaluseks ülevõtvas riigis edu saavutada, siis olulisele küsimusele, kas ülevõtmine ka töötab ning viib loodetud tulemusteni, on siiani uurimustes vähe tähelepanu pööratud (Mamadough, De Jong ja Lalenis 2002, 5). Kui ülevõtmine toimub ettevaatamatult, on tulemuseks rakendamisprobleemid ja poliitika ebaõnnestumine (Stone 1999, 55).

¹² Rose (2005, 105) toob sellise pikaajalise programmi näitena välja pensionisüsteemid, mis kord juba paika panduna mõjutavad edasisi otsuseid vähemalt pool sajandit.

Dolowitz ja Marsh (2000, 17-20; Dolowitz 2000) on välja toonud kolm peamist põhjust, miks poliitika ülevõtmine võib ebaõnnestuda: piiratud informatsioon, mittetäielik ülevõtmine ja mittekohane ülevõtmine. Kui vajaliku informatsiooni kättesaamine on raske igasuguses poliitikakujundamises, siis juhul, kui kasutatakse välisriikide näiteid, on see eriti problemaatiline. Ligipääs vajalikele materjalidele välisriigis on keerulisem kui siseriigis. Selle tulemusena ei saa ülevõtavad riigid piisavalt teavet selle kohta, kuidas ülevõetav süsteem toimib selle kodumaal. Poliitikakujundamine toimub piiratud informatsiooni tingimustes ka seetõttu, et poliitikakujundajatel on tihti olukorrast enda ettekujutus ja see, kuidas nemad seda tajuvad ei pruugi kokku langeda tegeliku situatsiooniga. Teise riigi poliitika kohta ei ole kunagi võimalik saada täielikku ja täiuslikku informatsiooni isegi siis, kui kahe maa poliitikakujundajate vahel on tihedad sidemed. Tihti näidatakse “doonorriigi” mudelit idealiseeritult, demonstreeritakse peamiselt parimaid näiteid, mitte harilikke juhtumeid, mis võimaldaksid paremini hinnata võimalikke ohte, rõhutatakse formaalseid aspekte (struktuure ja protsesse) ja jäetakse tähelepanu pööramata mitteformaalsetele asjaoludele (Westney 1987, 25; Wolman 1992, 32-33). Poliitikakujundajad on tunnistanud, et neil ei ole võimalik kontrollida saadud informatsiooni kvaliteeti ja paikapidavust (Wolman ja Page, 494).

Mittetäielik ülevõtmine tähendab, et olulised elemendid, mis tagasid poliitika esialgse edu, jäetakse üle võtmata. Selline probleem on tihedalt seotud poliitika ülevõtmise ulatusega ning programmide kohandamise, sünteesimise ja muul viisil muutmisega (vt ka Rose 1991, 21-22; 1993, 30-32).¹³ Seega, ühelt poolt uurijad rõhutavad, et ülevõetavad programmid, mis on välja töötatud võõras kontekstis, tuleb kohandada omaenda unikaalsele sotsiaalmajanduslikule, poliitilisele ja kultuurilisele kontekstile (Robertson ja Waltman 1992, 25-36). Teisalt aga võib poliitika kohandamisega kaduma minna algidee ning tulemus olla ettearvamatu.

Programmide kohandamine tähendab harilikult lihtsustamist. Suure tõenäosusega kasutatakse seda just siis, kui eesmärgiks on leida lihtsaid lahendusi ja ülevõtval maal

¹³ Näiteks Dolowitz (2000b) analüüsis Suurbritannia poolt Ameerika Ühendriikidest üle võetud lastetoetussüsteemi ja leidis, et ilmnunud probleemid tulenesid just algses programmis tehtud muudatustest. Kui programm oleks üle võetud ilma omapoolse kohandamiseta, oleks see tõenäoliselt ka Suurbritannias töötanud sama hästi kui Ameerika Ühendriikides.

puuduvad vajalikud poliitikakujundamise teadmised ja oskused.¹⁴ Kui riigis aga ei suudeta iseseisvalt poliitikat välja töötada, siis pole ka mingisugust alust arvata, et ülevõetava poliitika kohandamine õnnestuks.

Viimane poliitika ebaõnnestumise põhjus, mittekohane ülevõtmine, viitab olukorrale, kus riikidevahelistele majanduslikele, sotsiaalsetele, poliitilistele ja ideoloogilistele põhjustele ei ole piisavalt tähelepanu pööratud või püütakse saavutada hoopis teist eesmärki, kui oli algsel poliitikal (Mossberger ja Wolman 2003, 432). Eesmärkide erinevuse kohta vt ka ptk 2.3.

Kokkuvõttes võib öelda, et sarnaselt nn harilikule poliitikakujundamisele¹⁵ ei ole ka poliitika ülevõtmine tihti ratsionaalne, sest ülevõtjate poolt potentsiaalselt kättesaadav info on piiratud või isegi ebatäpne, olemasolevat infot ignoreeritakse või ei kasutata kohaselt, ning probleemid ja eesmärgid võivad kahes riigis oluliselt erineda. Lisaks nõuab poliitika ülevõtmise võimaliku edukuse hindamine ning poliitikate kohandamine vastavalt kohalikele tingimustele ja vajadustele palju ressursi. Siit võib järeldada, et kuigi teiste riikide näidetega tutvumine on nuginii poliitikakujundamise loomulik osa, siis toimub ka poliitika ülevõtmine samasuguse protsessi, piirangute ja probleemidega nagu ükskõik milline muu poliitikakujundamine. Spetsiifiline nähtus, mis eristab poliitika ülevõtmist nn tavalisest poliitikakujundamisest, on teiste riikide näidete kasutamine poliitiliste argumentidena, et läbisurutavatele otsustele põhjendusi tuua.

¹⁴ Näiteks Eesti perearstiabi rahastamisel pearaha süsteemi rakendamisel lihtsustati oluliselt eeskujuks olnud Suurbritannia ja Hollandi lahendusi. Pearaha määr rakendati kõigile patsiendigruppidele ühesugune ning määra kehtestamisel ei olnud aluseks kuluarvutused, vaid olemasolev raha jagati ära patsientide üldarvuga, samas kui Suurbritannias ja Hollandis on kasutusel kompleksed valemid, kus teatud tunnuste (nt vanus, sugu, perekonnaseis, varem põetud ja kroonilised haigused) alusel rakendatakse patsientidele erinevaid kaalutud määrasid. Eesti perearstisüsteemis ilmnenuid probleemid olid otseses seoses poliitika lihtsustamisest tekkinud vigadega (Nõmm 2003).

¹⁵ Hariliku poliitikakujundamise all on siinkohal mõeldud sellist protsessi, kus lahenduste leidmiseks ei vaadata teiste riikide poole, vaid püütakse iseseisvalt ilma eeskujudeta uusi programme välja töötada.

2.3. Teiste riikide näidete kasutamine (poliitilises) argumentatsioonis

Poliitikakujundamine on võitlus võimu pärast, mille käigus võitlevad huvigrupid suruvad oma vaateid valitsusele peale. Ideede ja nende põhjendamise roll poliitikas on väga oluline (Hall 1993). Soovides ellu viia mõnda poliitikat, tuleb näidata, et seda ideed on võimalik edukalt rakendada ning just niiviisi toimides jõutakse soovitud tulemuseni. Kui poliitikakujundajad ei tööta aktiivselt oma ideede “mahamüümise” nimel, ei pruugi ideed mitte kunagi ka reaalsuses rakenduda (Rose 2005, 125). Üks paremaid ja veenvamaid võimalusi selleks on näidata, et selline süsteem kuskil juba töötab (Majone 1991, 80; Rose 1993, 14). Seega, teiste riikide näidete ja parimate praktikate väljatoomine on väga kasulikuks vahendiks poliitilises võitluses (De Jong ja Mamadouh 2002, 24).

Teiste riikide kogemust saab kasutada argumendina nii eesoleva otsustusprotsessi mõjutamiseks kui ka juba tehtud otsuste legitimeerimiseks ja toetuse otsimiseks (Bennett 1991a, 34-49; 1997, 225). Muudatused võivad olla siseriiklikult juba ammu välja töötatud, kuid need vajavad õigustamist ja põhjendamist. Kui teiste riikide mudelit kasutatakse kavandatavate muudatuste legitimeerimiseks, mainitakse välispraktikast valikuliselt harilikult ainult neid elemente, mis antud juhul toetavad muutust, ning jäetakse tähelepanuta need elemendid, mida ei soovita üle võtta (Westney 1987, 27).

Poliitika ülevõtmise protsessis tuleb rõhutada poliitilise tegevuse olulisust nii probleemide kui ka lahenduste defineerimisel. Ülevõetavat algset poliitikat saab erinevalt tõlgendada ja esitada. Ülevõtva riigi esindajad interpreteerivad ja defineerivad probleeme ning ka lahendusi oma subjektiivsel viisil (Nakano 2004, 171). Saadav informatsioon ei pruugi olla poliitiliselt neutraalne, vaid edendada teatud kindlaid huvisid (Hill 1993, 18-19). Välisriikide näiteid kasutatakse poliitilise mõjutusvahendina, esitades neid “erapooletute” tõenditena enda seisukoha kaitseks, et mõjutada poliitilisi valikuid (Robertson 1991, 57).

Ikenberry (1990, 90) leiab, et probleemid võivad riikides olla ka üsna kardinaalselt erinevad, kuid valitsused kopeerivad uuendusi hoopis teatud siseriiklikel ja spetsiifilistel põhjustel. Seda kinnitab ka Koichi Nakano (2004), kes on analüüsinud, kuidas 1990. aastate keskel püüti Jaapanis läbi viia haldusreformi. Muudatused olid inspireeritud

Inglismaa *Next Steps* programmist, eesmärgiga detsentraliseerida administratiivsüsteemi läbi iseseisvate agentuuride loomise. Vajaduse reformi järele oli tekitanud pikaajaline majandusseisak ja mitmed avaliku sektori skandaalid. Ajendiks kujunes aga valmistumine 1996. aasta üldvalmisteks, kui mõned aastad tagasi võimult tõugatud Jaapani liberaaldemokraatlik partei otsis valimisvõitluseks atraktiivset haldusreformi programmi, et tõestada partei piisavat reformimeelsust.¹⁶ Huvitavad on põhjused, miks valiti eeskujuks just *Next Steps* programm. Kuigi inglaste eesmärgiks oli läbi iseseisvate agentuuride loomise parandada avalike teenuste kättesaadavust, ei olnud see Jaapanis läbi viidud muudatuste juures kindlasti peamine eesmärk. Tegelikult olid muudatused tingitud esmalt liberaaldemokraatliku partei soovist vähendada ministeeriumide arvu ja teiseks juba varasemalt välja töötatud plaanist viia aastaks 2010 pealinn Tokyost ära, et tasakaalustada tsentraliseerimist. Iseseisvate agentuuride loomine näis suurepärase võimalus täita mõlemat eesmärki. Ühtlasi oleks reform võimaldanud rahuldada ka paljude soovi vähendada avalike teenistujate hulka selliselt, et iseseisvate agentuuride personal ei oleks kuulunud avaliku teenistuse hulka.

Seega kopeeris Jaapani liberaaldemokraatliku partei ettepanek enamikku Briti *Next Steps* programmi peamistest elementidest (täidesaatvate funktsioonide andmine agentuuridele nii, et ministeeriumidele jääks ainult poliitikakujundamise funktsioon ja maksimaalne juhtimisvabadus), kuid Briti initsiatiivi oluline osa – suurem efektiivsus läbi parema avalike teenuste juhtimise – puudus Jaapani versioonis.

Ülevõtmine ei olnud ajendatud mitte objektiivsest olukorra analüüsist, vaid sellest, et otsiti ideid, mida enda huvides ära kasutada. Siseriiklikud poliitilised vajadused määrasid, mida poliitikakujundajad pidasid ülevõetavas programmis kõige olulisemaks, ning rõhutasid ainult seda külge. Seega on oht, et poliitilistel põhjustel poliitika ülevõtmine võib viia mittetäieliku ülevõtmiseni (Dolowitz ja Marsh 2000, 17-20; Dolowitz 2000; vt ptk 2.2) ja kokkuvõttes poliitika ebaõnnestumiseni.

¹⁶ See juhtum on kooskõlas Berry ja Berry (1999, 181-182) järeldusega, et mida lähemal on järgmised üleriigilised valimised, seda enam on riigid (valitsuserakonnad ja opositsiooniparteid) valmis üle võtma teiste riikide populaarseid programme.

Tegelik Jaapani reformide tulemus jäigi väga tagasihoidlikuks. Peale side- ja telekommunikatsiooniministeeriumi ei kaotanud ükski teine ministeerium ühtki täidesaatvat funktsiooni. Ministeeriumide arvu vähendati vaid suuremate ministeeriumide loomise kaudu. Kõik loodud agentuurid jäid samuti alles. Veelgi enam, vastupidiselt soovile avalikku teenistust kokku tõmmata, suurenes kõrgelt tasustatud täidesaatva võimu ametipostide hulk. Reformiind rauges Jaapanis pärast liberaaldemokraatliku partei kaotust parlamendi ülemise koja valmistel 1998. aastal ja partei liidri vahetumist. Uus partei juhtkond ei olnud enam haldusreformidest huvitatud (Nakano 2004, 183).

Samamoodi nagu poliitika ülevõtmise pooldajad saavad spekuloida pakutava informatsiooniga, rääkides vaid ülevõetava programmi headest külgedest ja ignoreerides negatiivseid aspekte, on iseseisvalt infot kogudes võimalik selliseid spekulatsioone ümber lükata (Phillips 2000, 298; Rose 2005, 11). Nii et manipuleerimise vältimiseks tuleb esitatavaid väiteid välispraktikate kohta alati kontrollida. Tulemusena võibki teiste riikide näidete kasutamine kujuneda vaidluseks selle üle, kas eeskujuks seatavat juhtumit esitatakse objektiivselt.

Rose (2005, 24) ja Evans (2006, 484) on rõhutanud, et üksnes teiste riikide näidete tsiteerimist enda seisukohtade toetamiseks või ümberlükkamiseks ei saa nimetada teistelt riikidelt õppimiseks. See on vaid poliitiline retoorika, mida poliitikutele meeldib palju kasutada.

Poliitika ülevõtmise peamiseks eesmärgiks peaks olema ikkagi ülevõtvas ühiskonnas midagi parandada, leida probleemidele kõige paremaid ja sobivamaid lahendusi (Bennett 1991a, 34-49; 1997, 225; Mamadough, De Jong ja Lalenis 2002, 4). Tegelikult oodatakse valitsustelt teatud olukordades reageerimist ja valitsus lihtsalt otsib väljapääsu. Poliitika ülevõtmist on võimalik vaadelda kui ajaliselt otstarbekat väljapääsuvahendit poliitilise surve leevendamiseks (Bennett 1991a, 34-49; 1997, 225). Sama kehtib ka rahvusvaheliste ja -üleste organisatsioonide kohta, kellelt oodatakse laialt levinud probleemidele lahenduste leidmist ja parimate praktikate väljatoomist (vt ka ptk 2.2).

Larsen (2002) on väitnud, et ka rahvusvaheliste ja -üleste organisatsioonide poolt seatakse teatud riike teistele eeskujuks, esitades informatsiooni tendentslikult ja mitte süvenedes olulistesse detailidesse (vt ka ptk 1). Näiteks Euroopa Komisjon ja OECD on Taani ning Hollandi aktiivse tööturupoliitika seadnud Euroopa riikidele eeskujuks, nimetades seda “imeliseks raviks” tööturu probleemidega võitlemisel. Huvi neid poliitikaid propageerida on seejuures olnud kahepoolne: Taani ja Holland on huvitatud enda positiivses valguses näitamisest ning Euroopa Komisjon ja OECD saavad seeläbi täita enda institutsionaalset ülesannet pakkuda levinud probleemidele lahendusi. Seejuures ei ole aga tõendamist leidnud, et edukale töötusega võitlemisele oleks just aktiivsed tööturu meetmed oluliselt kaasa aidanud. Mitmed Taanis ja Hollandis ilmnenud probleemid nende poliitikate rakendamisel on jäetud tähelepanuta. Tegelikult tekkisid Taanis tugevad kahtlused, kas aktiivsete tööturu meetmete rakendamine on ikka olnud säästlik ja tõhus riigi raha kulutamine. Selgus, et paljud töötud, kellele meetmeid rakendati oleks ka ilma nendeta nagunii tööle saanud ning riskigruppide osas oli meetmete mõju hoopis nullilähedane. Tagasihoidlikud hindamistulemused ei ole aga pidurdanud poliitika levitamist. Samuti ei ole tähelepanu pööratud sellele, et Taani oli teiste riikidega võrreldes paremas makromajanduslikus positsioonis ning 1990. aastate keskel rakendati mitmeid erinevaid poliitikaid, mis tõenäoliselt koosmõjus aitasid töötust kiirelt vähendada. Seetõttu on näiteks Schwartz (2001) veendunud, et Taani “imet” ei ole võimalik eksportida ning tõenäoliselt ei ole seda võimalik teha ka ükskõik millise muu tööjõupoliitikaga.

Halpin ja Troyna (1995, 307) on leidnud, et poliitikud on rohkem huvitatud ülevõetava poliitika sümbolistlikust tähendusest kui selle tegelikust toimimisest ja detailidest. Seda järeldust võib laiendada ka ükskõik milliste teiste riikide eeskujude välja toovate organisatsioonide või osalejate kohta. Tagajärjeks võib aga olla selliste praktikate levitamine, mille mõju ei ole kuidagi tõestust leidnud. Richardson (2001) on näiteks väitnud, et OECD levitab küsitavaid poliitika moevoolusid, mida võiks nimetada pigem “viiruseks” kui raviks. Kokkuvõttes kulutavad riigid eeskujude matkimisele hulga aega ja raha, kuid loodetud tulemuseni võib olla ei jõutagi. Sellise olukorra vältimiseks tuleb suhtuda kriitiliselt igasugustesse universaalsete eeskujude seadmisesse ja nagu Jacoby (2001) on öelnud, tuleks igal juhul vältida teiste riikide eeskujude fetišeerimist.

Seni on poliitikate ülevõtmist käsitletud kui tegevust, mis aitab siseriiklikult muutusi läbi viia. Seejuures rõhutatakse teiste riikide eeskju teadlikult. Mõnikord võib aga olukord olla vastupidine – teiste riikide jäljendamist püütakse sihilikult varjata, sest sellel võib olla ka halb maine, viidates originaalsuse puudumisele ja isegi piraatlusele. Teiste riikide kopeerimist hinnatakse vähem kui ise millegi uue leiutamist (Westney 1987, 5). Samas on Jacoby (2001) väitnud, et teiste imiteerimine võib viia ülevõtval maal hoopis elavate aruteludeni, uute ideede tekkimiseni ja muuta riiki uuenduslikumaks. Oluline on aru saada, et poliitikakujundamisel võidakse uute ideede tegelikku päritolu ka varjata ning poliitika ülevõtmist ei ole mõnikord võimalik seetõttu tõestadagi.

Kokkuvõttes võib öelda, et mitte alati ei ole poliitikakujundamise ja teiste riikide näidete kasutamise eesmärgiks leida parimaid lahendusi, kuigi igasugune riigi tegevus peaks selle poole püüdlema. Kui üldiselt on poliitikate ülevõtmise põhjuseks sarnastele probleemidele lahenduste otsimine, soov jõuda lihtsamalt ja kiiremini töötavate lahendusteni või püüd kaasas käia üldise arenguga, siis teiste riikide näiteid kasutatakse ka retoorilisel eesmärgil, et oma argumentatsiooni mõjusamaks muuta. Seejuures võidakse informatsiooni esitada tendentslikult ja subjektiivselt. Teiste riikide poliitikate ülevõtmisega võidakse taotleda ka hoopis mingisuguseid muid siseriiklikke eesmärke. Igal juhul tuleb alati pakutavat infot kontrollida ning hinnata, kuivõrd asjakohane on konkreetses kontekstis teiste riikide kogemuse kasutamine.

3. Teiste riikide näidetega argumenteerimine Eestis

Eestis on poliitikate ülevõtmist uuritud siiani peamiselt üleminekuaja ja Eesti riigi ülesehitamise kontekstis. Tavits (2003) leidis Eesti ja Läti pensionireformi uurides, et vajadus kiirete lahenduste järgi põhjustab poliitikate ülevõtmist just siis, kui puudub kogemus iseseisvalt reforme läbi viia. Madise (2003) on kirjutanud Saksa õiguse mõjust Eesti õigussüsteemi loomisele. Randma-Liiv (2005) on jõudnud järeldusele, et 1990. aastate algul toimus Eestis pakkumispõhine ülevõtmine, kuid seoses haldussuutlikkuse paranemisega asendus see hiljem nõudlusest tuleneva õppimisega teistelt riikidelt. Eeskujuks võetavate mudelite valimine ei toimunud 1990. aastate algul Eestis kaalutult (ibid, 479).

Käesoleva töö eesmärgiks on analüüsida, kas ja kui palju kasutatakse praegu Eestis teiste riikide näiteid poliitikaotsuste põhjendamisel. Teistele riikidele viitamise ulatusest ja iseloomust ülevaate saamiseks analüüsiti nii kvalitatiivseid kui ka kvantitatiivseid kontent-analüüsi tehnikaid kasutades Vabariigi Valitsuse istungil arutlusel olnud õigusaktide ja strateegiliste dokumentide seletuskirju.

3.1. Metoodika

Läbiviidud uuring hõlmas perioodil 1.01.2006-31.08.2006 Vabariigi Valitsuse istungil arutlusel olnud õigusaktide ja strateegiliste arengukavade eelnõude seletuskirju (arengukavade puhul vaadati ka eelnõusid¹⁷). Kokku arutati 40-l Vabariigi Valitsuse istungil selle aja jooksul 782 päevakorrapunkti, millest seletuskirjade analüüs hõlmas kokku 270 dokumenti.

Analüüsis kasutati kõiki sel perioodil arutlusel olnud seaduste, määruste ja arengukavade eelnõude seletuskirju, va dokumendid, mis käsitlesid Eesti õiguse Euroopa Liidu normidega kooskõlla viimist, rahvusvaheliste konventsioonide ratifitseerimist ning asutuste põhimääruste ja maastikukaitsealade kaitse-eeskirjade

¹⁷ Strateegiliste arengukavade puhul võib viiteid teiste riikide eeskujule leida nii dokumendist endast kui ka selle seletuskirjast. Siiani ei ole Eestis kujunenud ühtset praktikat, milliseid küsimusi peaks sisaldama arengukava põhidokument ja mida kirjeldatakse seletuskirjas.

kinnitamist. Euroopa Liidu ja Eesti õiguse harmoniseerimisega seotud aktid jäeti vaatluse alt välja, sest antud töö keskendub ainult vabatahtlikule poliitika ülevõtmisele. Rahvusvaheliste konventsioonide ratifitseerimise seaduse eelnõud jäid kõrvale, kuna need on nagunii seotud välisriikide eeskujuga. Asutuste põhimäärused ja maastikukaitsealade kaitse-eeskirjad kinnitatakse küll määrusega, kuid antud analüüsi oleks nende kaasamine olnud kasutu, sest tegemist on pigem tehnilist laadi dokumentidega kui poliitika kujundamisega.¹⁸ Nimetatud dokumendid ei sisaldu ka toodud üldarvudes.

Analüüsis vaadati seletuskirjade kõige viimaseid versioone ning juhul, kui küsimust oli valitsuse istungil arutatud mitu korda, võeti seda statistilises analüüsis arvesse vaid ühel korral. Vaadeldava perioodi määratlemise eesmärgiks oli saada võimalikult ajakohast informatsiooni ning hõlmata seejuures piisavat arvu dokumente, mille läbitöötamine oleks ühele inimesele jõukohane. Autori hinnangul on analüüsitud dokumentide kogum piisavalt suur ja esinduslik.

Kui eesmärgiks on saada ülevaade teiste riikide eeskujule viitamisest, siis võib õigusaktide seletuskirju lugeda üheks kõige paremaks uurimise allikaks. Ka Dolowitz (2000a, 32-33) on ametlikke valitsuse dokumente (koos avalduste ja intervjuudega) pidanud kõige väärtuslikumaks poliitika ülevõtmise tuvastamise materjaliks. Valitsuse istungil kõigi teatud perioodil arutlusel olnud seletuskirjade analüüs võimaldab olukorrast süstemaatiliselt ja ühtsetel alustel ülevaadet saada.

Teiste riikide eeskujule viitamiseks loeti ainult neid juhtumeid, kus välisriigi praktika oli selgelt võetud otsustamise ja ka valikute põhjendamise aluseks. Välja jäid sellised seletuskirjad, kus teiste riikide näiteid oli toodud üksnes statistilisel eesmärgil või reguleerimisvaldkonnast ülevaate andmiseks.

Analüüsis pöörati tähelepanu järgmistele põhiküsimustele:

- Kui palju viidatakse teiste riikide eeskujule?

¹⁸ Asutuste põhimäärused ja maastikukaitsealade kaitse-eeskirjad pisteline kontroll kinnitas ka, et teiste riikide eeskju nende koostamisel ei ole seletuskirjades mainitud.

- Millist liiki aktides viidatakse?
- Millistes valdkondades teiste riikide näiteid kasutatakse?
- Millistele riikidele viidatakse?
- Kas tuuakse näiteid ainult ühest, mõnest või mitmest riigist?
- Kas selgitatakse, miks just nimetatud riik on eeskujuks võetud?
- Millises kontekstis ja eesmärgil viiteid kasutatakse?
- Kas muudatuse põhjenduseks on ainult välisriigi eeskuju või ka muud argumendid?

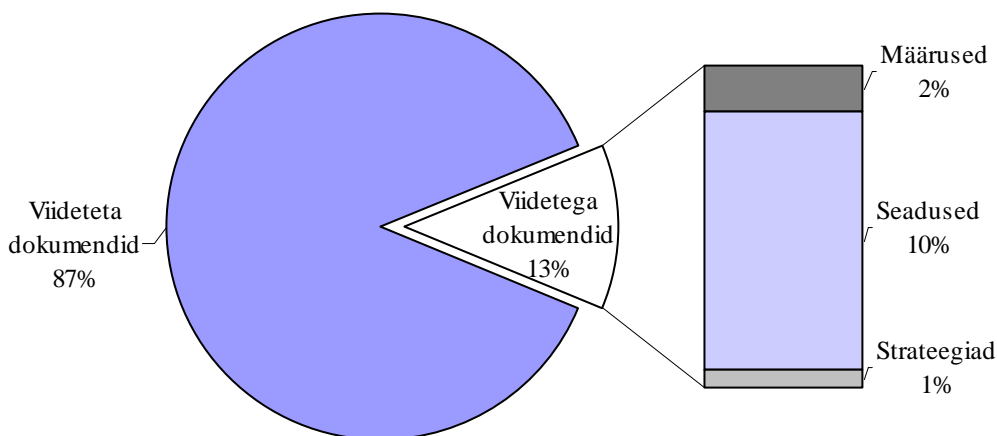
3.2. Tulemused ja analüüs

Kokku 270s analüüsis hõlmatud dokumendist leidis viiteid teiste riikide eeskujule 34-s (13%).¹⁹ Sellest võib järeldada, et teiste riikide näidetega argumenteerimine ei ole Eestis praegu küll valdav, aga siiski märkimisväärne osa poliitikakujundamise protsessist. Enamus viidetest olid seaduseelnõude seletuskirjades (27), strateegilistes arengukavades leidis viiteid teiste riikide eeskujule ainult kahel korral, sh ühel korral põhidokumentis ja ühel korral seletuskirjas. Kõikidest valitsuses arutlusel olnud dokumentidest oli arengukavasid 9, ülejäänud jagunesid enam-vähem võrdselt seadusteks ja määrusteks (vastavalt 48% ja 49% kogumist). Seega peamiselt argumenteeritakse teiste riikide eeskujuga seaduseelnõude seletuskirjades, määrustes kasutatakse seda praktikat palju tagasihoidlikumalt. Kui kõikidest dokumentidest moodustasid määrused kokku ligikaudu poole, siis viidetega dokumentidest oli neid ainult viiendik. Selline jaotus ei ole üllatav, sest olulised otsused, mida on vaja ka kõige rohkem põhjendada, tehakse seadustes. Arengukavades tehakse samuti olulisi otsuseid, kuid need sisaldasid

¹⁹ Loetelu dokumentidest, kus oli teiste riikide näiteid kasutatud muudatuse ühe põhjendusena, on toodud kasutatud materjalide nimekirjas.

peamiselt statistikat selle kohta, kuidas Eesti olukord on võrreldav teiste riikidega. Otseseid viiteid väliseeskujule strateegiliste eesmärkide seadmisel.

Joonis 3. Ülevaade analüüsitud dokumentidest liikide kaupa.



Valdkondade lõikes (vt tabel 1) kasutatakse kõige rohkem (nii absoluut- kui ka suhtelistes arvudes) viiteid teiste riikide praktikale Justiitsministeeriumi ning Haridus- ja Teadusministeeriumi haldusalasse kuuluvates küsimustes. Justiitsministeeriumil olid peaaegu kõik näited (ühe erandiga) seotud karistuspoliitikaga ja hõlmasid väga põhjalikku analüüsi erinevate riikide poolt rakendatavatest karistusvahenditest ja menetlustoimingutest. Haridusvaldkonnas teiste riikide eeskujude kasutamise kohta vt ptk 3.3. Arvuliselt suhteliselt palju kasutati teiste riikide eeskujude ka kultuurivaldkonna seletuskirjades, kuid enamasti tähendas see ainult mõnda põgusat viidet vähemtähtsates tehnilistes küsimustes. Olulistest teemadest kasutati teiste riikide eeskujude uue ringhäälinguseaduse väljatöötamisel ja põhjendamisel.

Teiste riikide näidete kasutamine õigusaktide seletuskirjades sõltub kindlasti ka antud ministeeriumi õigusloome praktikast. Ilmneb tendents, et ministeeriumid, mis kord on juba teiste riikide eeskujude kasutanud, teevad seda tõenäoliselt korduvalt. Selline leid ühtib ka varasemalt peatükis 2.1 välja toodud poliitikakujundamise protsessi kumulatiivsuse iseloomuga.

Analüüsi tulemustest üllatas Keskkonnaministeerium. Koguni 30st arutlusel olnud dokumendist ei kasutatud teiste riikide praktikast neist mitte üheski. Ometi on just keskkonna valdkond oluliselt sõltuv rahvusvahelisest kogemusest. Mitmed poliitika

ülevõtmise uuringud käsitlevad samuti keskkonnapoliitikaid.²⁰ On vähetõenäoline, et keskkonna valdkonnas teiste riikide eeskju ei kasutata, pigem ei ole lihtsalt ministeeriumis levinud praktika õigusaktide seletuskirjades välisriikide eeskju välja tuua.

Tabel 1. Valdkondlik ülevaade teiste riikide näidete kasutamisest, dokumendi ettevalmistatud asutuse järgi.

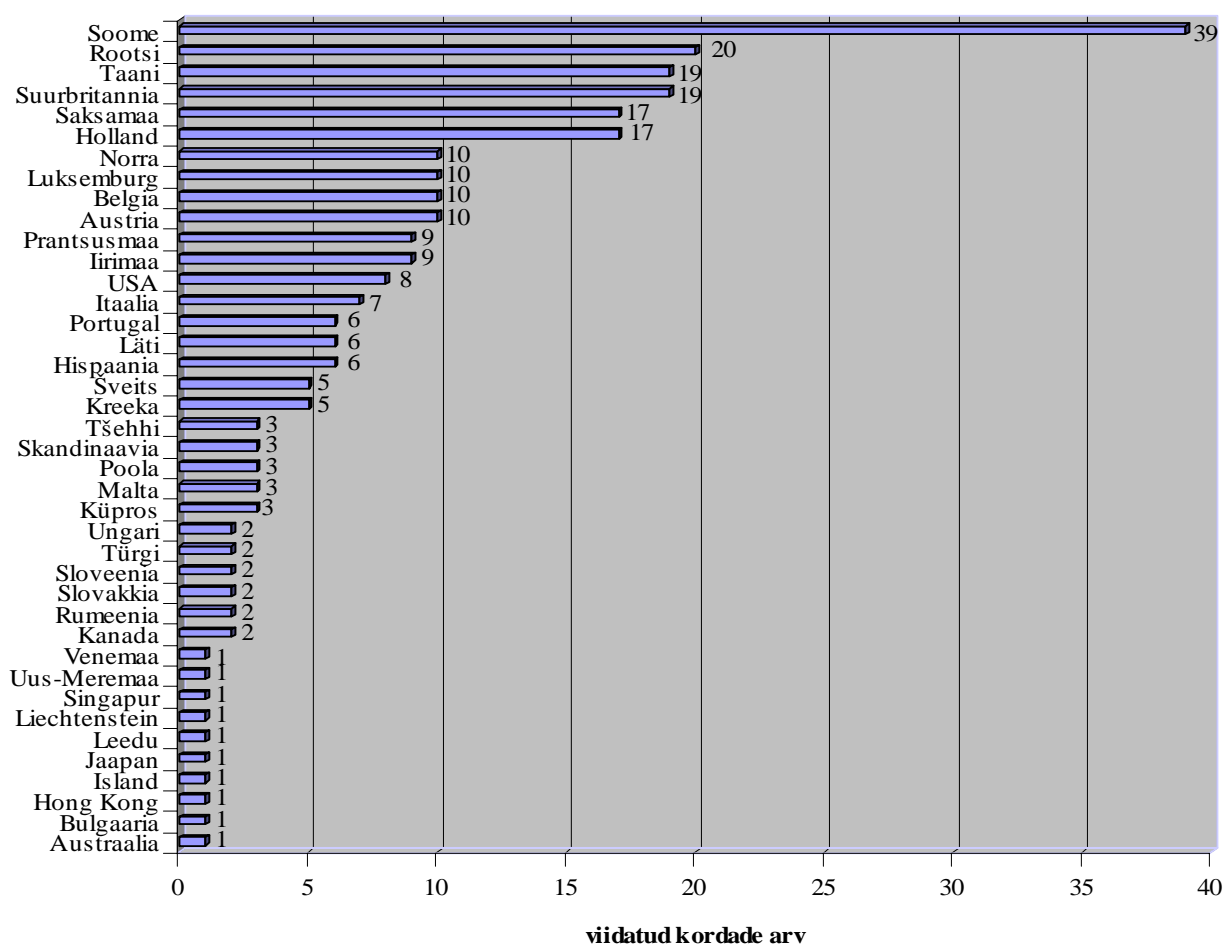
Dokumendi ette valmistanud asutus	Kokku arutlusele esitatud dokumente antud perioodil	Dokumendid viidetega teistele riikidele	Viidetega dokumentide osakaal kõigist selle asutuse poolt valitsuse aruteluks ette valmistatud dokumentidest
Justiitsministeerium	28	6	21 %
Haridus- ja Teadusministeerium	27	6	22 %
Sotsiaalministeerium	31	4	13 %
Põllumajandusministeerium	24	3	13 %
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	20	3	15 %
Kultuuriministeerium	12	3	25 %
Siseministeerium	34	2	6 %
Rahandusministeerium	24	2	8 %
Riigikogu (hariduse valdkond)	2	2	100 %
Riigikogu (justiitsvaldkond)	9	1	11 %
Riigikogu (sotsiaalvaldkond)	6	1	17 %
Riigikogu (kultuuri valdkond)	1	1	100 %
Keskkonnaministeerium	30	0	0 %
Kaitseministeerium	8	0	0 %
Riigikogu (rahandusvaldkond)	7	0	0 %
Riigikantselei	2	0	0 %
Riigikogu (keskkonna valdkond)	2	0	0 %
Välisministeerium	2	0	0 %
Riigikogu (sisejulgeoleku valdkond)	1	0	0 %

Uurijate jaoks on olnud üks huvitavamaid küsimusi, millistest riikidest eeskju võetakse. Seisukohad valikute aluste kohta on siin väga erinevad (vt ptk 2.1) ja kindlat

²⁰ Vt näiteks Hoberg 1991.

reeglipärasust leida raske. Tihti arutatakse selle üle, kas ja kui suurt tähtsust omab geograafiline lähedus. Joonisel 4 toodud jaotusest võiks järeldada, et geograafiline lähedus omab olulist mõju ainult siis, kui naaberriik on ka muus mõttes lähedane või eeskujuks. Kui viiteid Soomele esineb Eesti seletuskirjades ülekaalukalt kõige rohkem, siis Lätit tuuakse eeskujuks suhteliselt vähe ja Venemaad on mainitud ainult ühel korral²¹. Seega on teatud mõttes õigus nii Berry ja Berry'l (1999, 175), kes arvavad, et geograafiline lähedus on määrav ja eelkõige õpitakse oma naabritelt, ning ka Rose'il, kes rõhutab mitte niivõrd geograafilise, vaid ajaloolise, ideoloogilise ja kultuurilise läheduse olulisust eeskujude otsimisel.²²

Joonis 4. Õigusaktide seletuskirjades ja strateegilistes dokumentides viidatud riigid.



²¹ Töö- ja puhkeaja seaduse täiendamise seaduse eelnõu seletuskirjas seoses põhimõttega, et pühade langemisel puhkepäevale viiakse puhkepäev üle pühadele järgnevale tööpäevale.

²² Vt ka ptk 2.1.

* Märkus: Ühes dokumendis võib olla mitu viidet nii erinevatele kui ka samadele riikidele. Kõik viited, mis puudutasid erinevaid teemasid, on eraldi arvesse võetud. Seetõttu ei ühti viidete arv dokumentide arvuga.

Soome oluline eeskuju ei ole kindlasti mitte juhuslik ja saanud alguse juba Eesti iseseisvuse taastamise ajast, mil Soome oli Eesti jaoks oluline doonorriik (Randma-Liiv 2005, 479). Kindlasti mõjutab siin ka rikka ja eduka riigi kuvand ning psühholoogiline lähedus. Soome esindas eestlaste jaoks pikkade aastate jooksul kõike seda, mille poole sooviti püüelda. Oluline osa läänelikkusest jõudis Eestisse just Soome kaudu (nt Soome televisiooni kaudu). Kirjanduses rõhutatakse ka mitteformaalsete kontaktide (vt nt Bennett 1997, 225; Gray 1973; Wolman and Page 2002: 494, Westney 1987, 21) ja keele tähtsust (Rose 2002, 8-9; 2005, 48; Wolman 1992, 33) poliitikate ülevõtmisel. Soomega on Eestil juba ajalooliselt tihedad sidemed ning keel on sarnane.

Randma-Liiv (2005, 479, 484) on 1990. aastaid uurides leidnud, et Eestis on vaadatud alati ainult lääneriikide poole. Kõige rohkem on Eesti arengut mõjutanud Saksamaa (seadusandluse osas) ja Soome, vähemal määral ka Suurbritannia (peamiselt avaliku sektori juhtimise küsimustes). Käesoleva töö raames läbiviidud analüüs näitas, et Lääne-Euroopa endiselt domineerib viidatud riikide edetabelis, kuid näiteid on hakatud tooma ka eksootilistest maadest (nt Austraalia, Hong Kong, Singapur, Türgi). Eksootilisemaid näiteid mainitakse enamasti muuhulgas koos lääneriikidega ja nende sattumine loetellu tundub olevat pigem juhuslik, sest seletusi nende eeskujuks toomisele kusagilt ei leia. Seega, vastupidiselt kirjanduses levinud argumendile, et geograafiline kaugus on tänapäeva maailmas kaotamas oma eraldamisvõimet²³, on füüsiline lähedus endiselt oluline faktor eeskujude leidmisel. Kindlasti ei tohi siinkohal ära unustada seost, et geograafiliselt lähedased riigid on suure tõenäosusega ka kultuuriliselt ja ajalooliselt sarnased.

Peamistest eeskujudest on Saksamaa tähtsus veidi vähenenud (tõenäoliselt on see seletatav suurte õigusreformide lõpulejõudmisega Eestis), Suurbritannia on samas tõusnud enim viidatavate riikide hulka. Tulemus, et Soome on kõige enam viidatud riik, ei ole kindlasti üllatuslik, küll aga on tähelepanuväärne, et ülekaal on nii suur. Soomele

²³ Vt selle kohta ptk 2.1.

viidatakse ligi kaks korda rohkem kui pingereas teisel kohal olevale Rootsile. Soome domineerimine on suuresti seotud ka sellega, et teiste riikide kõrval mainiti alati ka Soome praktikat. Soomet ei nimetatud ainult 7 dokumendis, kus muidu väliseeskujut kasutati. Kõigil neil juhtumel ei olnud ka ühtegi konkreetset riiki välja toodud, viidati vaid üldiselt teiste riikide praktikale.

Joonis 4 kajastab väga hästi seletuskirjade koostajate arvamust sellest, milliseid riike peaks Eesti eeskujuks võtma. Ühtlasi näitab joonis, milliste riikide näidete väljatoomist peetakse poliitikakujundamise protsessis mõjusaks argumendiks. Nii et endiselt loodetakse, et Soome kuvand on eestlaste hulgas mõjus. Mida rohkem eliit või arvamusiidrid Soome eeskujut rõhutavad²⁴, seda enam Soome ideaali võimendatakse.

Samade riikide püsimine enim viidatavate eeskujudena kinnitab veelkord ka seda, et poliitika ülevõtmine kaldub olema kumulatiivne protsess (vt ptk 2.1). Kui kord on juba üks riik aluseks võetud, siis suure tõenäosusega järgitakse sama eeskujut ka edaspidi.

Varasemas kirjanduses on oluliseks mõjutajaks eeskujude otsimisel peetud keelt, sest keeleline arusaadavus määrab informatsiooni kättesaadavuse (vt ptk 2.1). Leiti, et õpitakse kas sarnast keelt või mõnda rahvusvaheliselt tuntud keelt kõnelevalt riigilt. Tänapäeval ei tohi aga ära unustada, et uurimiskeskuste, rahvusvaheliste organisatsioonide ja riikide endi poolt koostatakse väga palju ülevaateid mitmes levinud keeles. Näiteks inglisekeelse ülevaate saamine ükskõik millise riigi süsteemist ei tohiks enamasti raske olla. Keel ei ole enam väga oluliseks piiranguks “doonorriikide” valikul ja sellest tulenevalt on laienenud ka võimalike eeskujude hulk. Seega, eestlaste keskendumine peamiselt ainult Soome kogemuse uurimisele ei ole põhjendatud. Pigem tuleks vaadata hoopis teistsuguste riikide poole, kellel võiks olla midagi päris uut ja huvitavat pakkuda. 19. sajandi Jaapani tegevus näitas, et selline silmapiiri avardamine toob edu (vt ka ptk 2.1).

Alati ei mainita konkreetse riigi või riikide eeskujut, vaid viidatakse üldiselt teiste riikide või teatud riikide grupi levinud praktikale. Kokkuvõtte sellistest viidetest on esitatud

²⁴ Näiteks president Lennart Meri poolt algatatud Eesti “Nokia” otsingud.

tabelis 2. Peamine probleem selliste üldiste viidete kasutamisel on see, et ei ole võimalik aru saada, milliseid riike on täpselt silmas peetud. Sellised määratlused nagu “teised riigid” või ka “Euroopa riigid” ei ütle tegelikult kuigi palju. Koguni veerandis vaadeldud dokumentidest oli kasutatud ainult üldist viidet teistele riikidele või teatud riikide grupile. Seejuures ei ole kunagi lisatud ka täpset ülevaadet ega lühikest selgitustki, milliseid riike või praktikaid tegelikult silmas peetakse. Seetõttu võiks neid nimetada pigem “tühjadeks viideteks”, mis sisuliselt põhjendusele kaalu ei anna ja mille eesmärk on pigem retooriline.

Tabel 2. Kasutatud üldised viited välispraktikale.

Viide tekstis	Viidatud kordade arv*
teised/mõned/mitmed riigid	13
Euroopa riigid	10
Euroopa Liidu liikmesriigid	9
Põhjamaad/ Skandinaavia	4
Lääne-Euroopa riigid	2
Kesk-Euroopa	1
Lääne-Euroopa väikeriigid	1
mitmed lääneriigid	1
OECD riigid	1

*Märkus: Üks dokument võis sisaldada mitmeid viiteid. Kõik viited on eraldi arvesse võetud.

Viidete hulk ühe dokumendi kohta oli väga erinev. Keskmiselt leidis küll ühes dokumendis üheksa viidet, kuid tegelikult oli enamustes seletuskirjades viidatud vaid mõne riigi eeskujule (mediaan kolm viidet dokumendi kohta). Aritmeetilist keskmist mõjutavad oluliselt mõned seletuskirjad, kus oli toodud väga põhjalik ülevaade teiste maade praktikast ning viidati palju nii ühele kui ka erinevatele riikidele.

Kuigi Mossbergeri ja Wolmani (2003, 436) arvates on selline tendents olemas, ei tohiks teistelt riikidelt õppimine kunagi keskenduda ainult ühe riigi uurimisele (Rose 2005, 7, 53). Vaadatud dokumentide hulgas oli kolm sellist juhtumit, kus oli mainitud ainult ühe riigi näiteid. Kõik need puudutasid Soome kogemust. Kahte riiki oli kajastatud neljal korral.

Kõige olulisemaks leiuks tehtud analüüsis võib pidada seda, et mitte ühelgi korral ei põhjendatud, miks just mainitud riigid olid eeskujuks valitud. Seetõttu jääb lugejale

selgusetuks, miks just toodud riikide kogemus on oluline, hea või Eestile sobilik. Eriti halb kombinatsioon on selline, kus viidatakse ainult ühele riigile ja ei põhjendata valikut.²⁵ Maailmas on ligi paarsada riiki ja kindlasti leiab igale esitatud näitele vähemalt sama palju vastupidiseid näiteid. Seega on äärmiselt oluline, et tehtud otsuseid põhjendatakse. Seletuskirju analüüsid jääb kohati mulje, et viidatakse nendele riikidele, mille kohta on lihtsalt informatsiooni saadud, üksnes andmete kättesaadavus ei tohiks aga mingil juhul olla poliitika ülevõtmise aluseks.

Kuigi konkreetse eeskujuks seatud riigi väljavalimist ei põhjendata, siis ei leia eriti ka selliseid dokumente, kus välisriigi praktika oleks ainsaks põhjenduseks uue poliitika, programmi või protsessi rakendamisel. Põhjenduste piisavus on küll subjektiivne hinnang, aga vaadeldud seletuskirjadest oli siiski üldiselt võimalik aru saada, miks on vaja muudatust teha ja mida sellega saavutada püütakse. Teiste riikide praktika väljatoomise eesmärgiks on seega soov lisada argumentidele mõjusust ning pakkuda kindlustunnet, et plaanitav muudatus ei ole Euroopa või maailma kontekstis midagi ainulaadset.

Negatiivseks näiteks, kus ei olnud rakendatavatele normidele toodud muud põhjendust kui ainult Soome vastava õigusakti eeskuju, oli lemmikloomapidamise nõuete määruse seletuskiri. Konkreetsete nõuete juures sisuliste põhjenduste puudumisele juhtisid eelnõu kooskõlastusringil tähelepanu ka omavalitsused. Seejuures toodi välja, et Soome eeskujul kehtestatavad nõuded olid mitmes osas rangemad muust rahvusvahelisest praktikast. Antud juhtum kajastab sellist olukorda, kus teiste riikide näiteid kasutatakse lihtsa ja kiire lahenduse leidmiseks püstitatud ülesande täitmisel. Kooskõlastuskirjadest nähtus, et selline käitumine tekitas puudutatud osapooltes rahulolematust. Ei olnud võimalik aru saada muudatuste vajalikkusest ja sisust.

Rose (1993, 27; 2005, 124-125) on rõhutanud, et teiste riikide praktikast õppimine peaks igal juhul tähendama, et õppetunniga kaasneb detailne põhjus-tagajärg seose

²⁵ Näiteks kutseõppeasutuse õppekavarühmade ja õppevormide ning erivajadustega õpilaste ja kinnipeetavate õppe rahastamise koefitsientide kehtestamisel mainiti, et koefitsientide leidmise ühe alusena kasutati Soome Vabariigis kehtivaid norme, kuid ei olnud selgitatud, miks lähtuti just Soome eeskujust ning kas see sarnaneb nt teistes Euroopa riikides kasutusel oleva praktikaga.

kirjeldus, millest tulenevalt saaks riigi valitsus kaaluda, kas teise riigi kogemust oleks võimalik efektiivselt rakendada. Muul juhul kasutatakse teiste riikide näiteid lihtsalt sümbolitena poliitilise turustamise eesmärgil. Kokku 34st õigusakti seletuskirjast ja strateegilisest dokumendist, kus oli viidatud välisriigi kogemuse eeskujule, oli piisava põhjalikkusega välisriigi või –riikide kogemust tutvustatud 7-8 dokumendis. Hinnang piisavusele on siinjuures jällegi subjektiivne, kuid sellise hinnangu andmise aluseks olid järgmised kriteeriumid: lugeja peaks aru saama, millistele riikidele viidatakse ja milline praktika seal ikkagi on; välispraktika kirjelduse detailsuse aste peaks võimaldama mõista, kas Eestis toimub kopeerimine või võetakse poliitika üle ainult osaliselt. Näiteid rakendada soovitavatest praktikatest ka teistsuguste lahenduste kohta leidis vaid 4s dokumendis. St ülejäänud kolmkümmend dokumenti tõid näiteid ainult nende riikide kohta, mille kogemus sarnanes Eestis planeeritava süsteemiga ja seega toetas muudatuse läbiviimist. Kõikides dokumentides oli toodud ainult positiivseid õppetunde, negatiivseid näiteid ei olnud. Ainult ühel juhul toodi välja välisriigis vastava praktika rakendamisel ilmnunud probleemid.²⁶ Ühel juhul oli ka spetsiaalselt rõhutatud, et eelnõu väljatöötamisel kasutati teiste riikide kogemust vaid eeskujuna, mis kohandati vastavalt Eesti kontekstile.²⁷ Küllaltki ühekülgne ja valdavalt ainult esitatud seisukohti toetavate näidete väljatoomine viitab ohule, et esitatav informatsioon ei ole poliitiliselt neutraalne, vaid edendab teatud kindlaid huvisid. Kuna poliitikakujundajatel on tihti informatsiooni monopol, siis on neil võimalus pakutava teabega spekuloida, rääkides vaid ülevõetava poliitika positiivsetest külgedest mitte probleemidest või ohtudest.²⁸ Tulemusena võidakse poliitikaotsuseid teha vääralt või ebapiisava informatsiooni alusel.

Käesoleva töö 2. peatükis kirjeldati põhjalikult, kui raske võib olla ühest riigist teise programmi üleviimine ning kui oluline on poliitika ülevõtmise juures arvestada kõikvõimalike piirangutega. Kui mainitakse vaid ühe või väheste riikide praktikat,

²⁶ Eesti kõrgharidusstrateegia aastateks 2006-2015 seletuskirjas oli toodud lühiülevaade Soomes kolmeaastaste tulemuslepingute rakendamisel ilmnunud puudustest.

²⁷ "Käesolev eelnõu kasutab teiste riikide kogemust vaid eeskujuna, pakkudes välja Eesti kriminaalmenetluse sobiva lahenduse." (Karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja ohvriabi seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 3.)

²⁸ Vt ka ptk 2.3.

valikut ei põhjendata ning eeskujuks toodavate välisriikide praktikat sisuliselt lahti ei seletata ega asetata seda koduriigi konteksti, siis võib järeldada, et ka poliitika ülevõtmine ei toimu piisava põhjalikkusega. Sellisel juhul ei ole tegemist mitte Richard Rose'i mõistes teistelt riikidelt õppimisega, vaid poliitikakujundajad on huvitatud ainult näidete sümbolistlikust tähendusest. Halpin ja Troyna (1995, 307) on leidnud, et otsuseid langetavad poliitikud võivadki pidada oluliseks pigem ülevõetava poliitika prestiiži kui selle tegelikku toimimist.²⁹ Tagajärjena ei otsita mitte proleemidele parimat lahendust, vaid mingisugust lahendust, mida oleks lihtne põhjendada.³⁰

Arvestades teiste riikide näidete esituslaadi (näiteid kasutatakse lisapõhjendusena, mainitakse ainult muudatusi toetavaid elemente, ülevaade on enamasti pealiskaudne), võib väita, et Eestis on välispraktika kasutamisel seletuskirjades oluline osa uue poliitika turustamisel ja legitimeerimisel. Tegelikult peaksid seletuskirjad aga kodanikele ja teistele osapooltele muudatuste sisu ja eesmärki lahti seletama, seletuskiri peaks olema aluseks poliitika diskussioonis. Üksikute lahti seletamata ja põhjendamata välisnäidetega argumenteerimine vaigistab aga igasuguse sisulise arutelu ja võõrandab kodanikke riigi tegevusest, mis ei ole kooskõlas demokraatliku riigi aluspõhimõtetega.

Viidete sattumine seletuskirja võib olla juhuslik ja seotud ministeeriumi õigusloome praktikaga, kuid tehtud analüüs peegeldab autori hinnangul hästi ka üldiselt poliitikujundamise protsessis ja muudatuste argumenteerimisel toimuvat. Kindlasti ei ole eelnõude seletuskirjad ainus koht, kus teiste riikide näiteid kasutatakse oma tegevuse põhjendamiseks või õigustamiseks. Nende võimaluste hulk on määramatu.³¹ Samuti ei sisalda seletuskirjad alati viiteid välisriikidele, kuigi poliitika väljatöötamisel

²⁹ Vt selle kohta lähemalt ptk 2.3.

³⁰ Ptk 2.2 ja 2.3 käsitlevad lähemalt probleemi, et valitsused ja rahvusvahelised organisatsioonid püüavad poliitika ülevõtmise teel mõnikord lihtsalt keerulisest olukorrast väljapääsu leida, mitte parimat lahendust välja töötada.

³¹ Näiteks kasutavad ministeeriumid oma tegevuse või seisukohtade õigustamiseks teiste riikide praktikat Riigikontrolli kontrolliaruannetes tehtud etteheidetele vastates. Vt nt keskkonnaministri vastus kontrolliaruandele "Ohtlike jäätmete käitlemine vaheladudes ja prügilates" (nr OSIV-2-6/06/53 12.07.2006) või haridus- ja teadusministri vastus kontrolliaruandele "Kvaliteedi tagamine kutsehariduses" (nr 2-6/05/17 11.03.2005).

on selge eeskuju olnud ja väljapoole muutuste põhjendamisel seda eeskuju ka mainitakse (vt ptk 3.3 Kooliameti näide).

Seletuskirjades olevaid viiteid kasutavad ka poliitikud tehtud valikuid hiljem avalikkusele põhjendades. Näiteks pärast Vabariigi Valitsuse istungil ringhäälinguseaduse eelnõu heakskiitmist toimunud valitsuse pressikonverentsil kommenteeris peaminister ajakirjanduses tõstatatud Ringhäälingunõukogu politiseerimise teemat järgnevalt:

“/.../ ma ei saa kindlasti olla nõus nendega, kes räägivad rahvusliku ringhäälingu politiseerimisest. Teadupärast on ajakirjandusvabaduse indeksite kõikvõimalikes edetabelites Soome esikohal ja see praegu pakutav süsteem on maha kopeeritud soomlastelt. Soome Yle TVd juhib nõukogu, mis koosneb ainult parlamendi liikmetest ja mitte keegi ei kurda Soomes, et nende rahvuslik ringhääling oleks politiseeritud. Minu meelest meil selles küsimuses ei tasuks kindlasti hakata soomlasi õpetama.” (Valitsuse pressikonverentsi stenogramm 13.07.2006)³²

Saadud tulemuste põhjal võib teiste riikide näidete kasutamist õigusaktide seletuskirjades jagada ülevaاتlikult kolme tüüpilisse gruppi:

- 1) “tõeline õppimine”, kus erinevatest teistes riikides kasutusel olevatest lahendustest on tehtud piisavalt põhjalik ülevaade ja analüüs, otsitakse probleemide ja lahenduste vahel põhjus-tagajärg seoseid, välispraktikat kohandatakse selgelt kohalikele vajadustele;
- 2) teiste riikide näiteid kasutatakse (poliitilise) argumendina muudatuse põhjendamiseks või legitimeerimiseks. Sisuline praktikate võrdlus jääb seejuures tahaplaanile, kuid esitatud põhjendused ei põhine ainult väliseeskujul;

³² Oluline on märkida, et seaduse eelnõu seletuskirjas ei olnud põhjendatud, miks Soomet tuuakse eeskujuks. Peaminister kasutab siin ajakirjandusvabaduse indeksi edetabelit mainides tüüpilist *benchmarking*'u ja *best practice*'i väljatoomise võtet (vt selle kohta ptk 2.3).

- 3) teiste riikide praktikat kasutatakse lihtsama väljapääsuna lahenduste leidmisel ja rakendatavate nõuete avalikkusele kommunikeerimisel. Muid sisulisi põhjendusi peale välispraktika ei esitata, viidatakse väga vähestele riikidele.

Kokkuvõttes, kõige rohkem kasutatakse viiteid teistele riikidele Eesti õigusaktide ja strateegiliste dokumentide seletuskirjades vastavalt teisele tüübile ehk peamiselt lisaargumendina planeeritavate muudatuste põhjendamisel. Kuna välisriikide praktika tegelikku konteksti avatakse vähestel juhtudel, siis võib öelda, et viited on paljuski sümbolistliku ja turundusliku iseloomuga. Kõige rohkem kasutavad teiste riikide viiteid Justiits- ning Haridus- ja Teadusministeerium. Esineb ka halba praktikat, kus viited on umbmäärased ja põhjendamata. Ülekaalukalt domineerib viidatavate riikide seas Soome. Eeskujuks seatavate riikide valikut ei selgitata ja see tundub olevat tihti juhuslik (seotud pigem info kättesaadavuse kui antud kontekstis probleemi lahendamiseks kõige parema või sobivama poliitika väljavalimisega).

3.3. Teiste riikide eeskujude kasutamine hariduse korraldamisel

Haridus väärrib käesolevas töös eraldi tähelepanu seetõttu, et selles valdkonnas kasutatakse Eestis palju viiteid teiste riikide eeskujule. Lisaks seaduseelnõude seletuskirjadele kasutatakse viiteid teistele riikidele väga palju ka erialases (aja)kirjanduses, foorumites, seminaride ja konverentside ettekannetes. Hariduse valdkond paistab silma äärmiselt tugeva Soome eeskujude domineerimisega. Peaaegu kõik viited konkreetsetele riikidele seletuskirjades olid seotud Soomega. Teistes valdkondades nii suurt ühe riigi domineerimist ei ole.

Muude riikide eeskujude kasutamine haridussüsteemi korraldamises on üsna levinud nähtus. Seejuures kasutatakse haridussüsteemi kvaliteedi hindamisel universaalse mõõdupuuna koolilaste õpitulemusi ja teadmisi. Näiteks Inglismaa 1988. aasta haridusreformile oli eeskujuks Saksamaa haridussüsteem, sest leiti, et kõik Briti koolilapsed olid õppetasemelt maas Saksa sama vanuseklassi õpilastest (Phillips 2000, 300). Inglismaa haridussüsteem on omakorda eeskujuks olnud Ameerika Ühendriikidele (Halpin ja Troyna 1995). Ometi hoiatatakse, et välisriigis välja töötatud haridussüsteemide või nende osade ülevõtmisel tuleks olla eriti ettevaatlik, sest haridussüsteemi toimimine sõltub väga paljudest teguritest ja on tihedalt seotud

kohaliku (filosoofilise, ajaloolise, kultuurilise, religioosse, sotsiaalse, poliitilise, majandusliku, demograafilise, geograafilise, keelelise, administratiivse, tehnoloogilise) kontekstiga (Phillips ja Ochs 2003, 455-460; Ochs ja Phillips 2002, 331).

Tänapäeval kasutavad poliitikakujundajad enda süsteemi võrdlevaks hindamiseks ja eeskujude leidmiseks erinevate testide alusel kokku pandud riikide edetabeleid (Ochs ja Phillips 2002, 338). Vaatamata kriitikale, et selliseid edetabeleid ei saa otseselt võtta poliitikakujundamise aluseks, on rahvusvahelised võrdlusuuringud populaarsed. Seejuures eiratakse kahte põhitõde: sama eesmärgini võivad viia erinevad teed ja sama meetodiga ei pruugi saavutada sama tulemust. Hariduses on tuntuimad PISA (*Programme for International Student Assessment*) ja TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study*) uuringud. PISA uuringut viib alates 2000. aastast läbi OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*). Uuring toimub iga kolme aasta tagant. Tänapäevaks on toimunud kolm hindamist, esimeses osales 43 riiki, 2006. aastal 58 riiki. TIMSS uuringut korraldab rahvusvaheline organisatsioon IEA (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement*) alates 1995. aastast iga nelja aasta tagant. Andmeid on kogutud aastatel 1995, 1999, 2003. Mõlemad uuringud põhinevad standardiseeritud küsimustikel või ülesannetel. TIMSS uurib laste teadmisi matemaatikas ja loodusainetes, PISA laiemalt õpilaste oskusi probleeme lahendada, andes seeläbi hinnangu haridus- ja koolikorraldusele (OECD Programme for International Student Assessment; International Association for the Evaluation of Educational Achievement).

PISA uuringus osales Eesti esimest korda 2006. aastal. Tulemused selguvad 2007. aasta alguses. TIMSS uuringus osales Eesti esmakordselt 2003. aastal. Eesti õpilased said 46 riigi hulgas loodusainetes 5. koha ja matemaatikas 8. koha. Euroopa riikide hulgas oli Eesti loodusainetes esimene, matemaatikas Belgia ja Hollandi järel kolmas (TIMSS & PIRLS International Study Centre).

Soome osales TIMSS uuringul 1999. aastal ja saavutas 38 võrreldud riigi hulgas matemaatikas 14. koha ning loodusainetes 10. koha. Mõlemas edetabelis edestasid Soomet mitmed Euroopa riigid, nt Holland ja Ungari (matemaatikas veel Belgia, Slovakkia, Sloveenia, Venemaa ning loodusteadustes Tšehhi ja Inglismaa). Maailma parimaid tulemusi on läbi aastate näidanud Singapur (ibid).

Kuigi Eesti ja Soome ei ole TIMSS uuringus osalenud samal aastal, siis erinevate aastate tulemusi võrreldes selgub, et Eesti koolid on olnud nii loodusainete kui ka matemaatika õpetamisel edukamad kui Soome koolid.

Paljude riikide huvi Soome haridussüsteemi vastu on seotud aga viimaste PISA uuringu tulemustega (Phillips ja Ochs 2004, 774), kus Soome koolilapsed saavutasid Euroopas kõige paremad tulemused, jäädes maailmas alla vaid Korea, Hong Kongi ja Jaapani õpilastele (OECD Programme for International Student Assessment).

Rose (2005, 38-39) on leidnud, et rahvusvahelise võrdlemise (*benchmarking*) tulemusel kaldutakse tähelepanu pöörama ainult esimesele kui kõige edukamale riigile. Enamustes Eesti haridussüsteemi puudutavates dokumentides on aga mainitud Soome eeskju, kuid viiteid Koreale, Hong Kongile või Jaapanile, mis PISA uuringus näitasid veelgi paremaid tulemusi, peaaegu ei leia.³³ See tõendab jällegi, et ei ole ühtset reeglit eeskjude otsimisel. Lisaks nõ tõestatud edukusele on olulised ka muud faktorid määramaks, kellelt õpitakse. Soome puhul on siin jällegi olulised juba korduvalt mainitud geograafiline ja psühholoogiline lähedus, informatsiooni kättesaadavus ja kontaktide rohkus. Eesti kontekstis tundub viide Soome eeskjule veenvam kui osutamine Korea või Hong Kongi näitele. Viimaste esile toomine tekitaks tõenäoliselt pigem rohkem küsimusi, kui aitaks plaanitavate muudatuste läbiviimise vajadust tõestada. Samas on üksnes ühe riigi praktika külge klammerdumine hariduse korraldamisel viinud Soome eeskju dogmatiseerimiseni. Sellega on takistatud avatud arutelu ja uute ideede juurdetulek. Mingisuguse ühtse mōõdupuu alusel edu määratlemine võimaldab küll lihtsalt saavutada konsensust, millised on parimad praktikad, kuid Radaelli (2004, 726-727) näeb siin ohtu, et nii vaigistatakse igasugused arutelud, sest eeldatakse, et on üks ja parim viis kindla eesmärgini jõudmiseks. Selle asemel tuleks toetada aga just erinevate kogemuste vahetamist ja debatti, mis on edasiviiv jõud.

³³ Riikliku- Eksami ja Kvalifikatsioonikeskuse juures koostatud riikliku õppekava üldosa tööversiooni lähtealustes on paljude eeskjude seas mainitud ka Jaapani õppekava.

Samal ajal käesolevas töös tehtud analüüsis hõlmatud perioodiga planeeris Haridus- ja Teadusministeerium (taas)moodustada³⁴ ministeeriumi valitsemisalasse uue täidesaatva üksuse – Kooliameti.³⁵ Amet pidi moodustatama olemasolevate hallatavate asutuste Koolivõrgu Büroo ning Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse liitmisel. Kuigi Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamisele esitatud Vabariigi Valitsuse seaduse § 58 muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas teiste riikide eeskuju ei mainita, oli Soome eeskuju kindlasti ajendiks reformi kavandamisel ning seda kasutati ka ministeeriumi sisestes ja välistes aruteludes muudatuste põhjendamisel. Näiteks 2005. aastal toimusid juhtkonna seminarreisid Soome, kus tutvuti sealse Kooliameti töökorralduse ja kogemustega. Eesmärkidena rõhutati tugeva rakendusüksuse loomise ja järelvalvetegevuse tõhustamise soovi. Lisaks sellele oleks ameti loomine Tallinnasse (mitte Tartusse, kus asub ministeerium) täitnud ka eesmärki koondada peamine hariduspoliitiline ja rakenduslik tegevus Tallinnasse, sest ametile oleks antud suur pädevus, ressursid ja vastutus haridusküsimustega tegelemisel. Hariduselu raskuskeskme otsustavat üleviimist Tartust Tallinnasse teadaolevalt aruteludes otseselt välja ei toodud. Samas on teada, et poliitiline soov oli selleks olemas ja hilisemad arengud on selles suunas liikunud. Ministeeriumi asupaik on poliitiliselt niivõrd tundlik küsimus, et avalikes aruteludes on minister sellest temast hoidunud. Kooliameti juhtumil on sarnaseid jooni Jaapani haldusreformi näitega (vt ptk 2.3), sest mõlemal juhul oli peaeesmärgiga seotud veel varjatud kõrvaleesmärk ning mõlemad oleks kaasa toonud võimukeskuse geograafilise muutumise. Käesoleva töö autori hinnangul esindab nii Jaapani haldusreformi kui ka Kooliameti näide Ikenberry (1990, 90) nn kolmandat seletust poliitikate ülevõtmise kohta, mille järgi probleemide sarnasus või erinevus kahes riigis ei oma üldse tähtsust – teise riigi lahendust kopeeritakse hoopis muudel siseriiklikel ja spetsiifilistel põhjustel.³⁶

³⁴ Kooliamet oli Eestis ka aastatel 1993-1996.

³⁵ Kooliameti planeerimist puudutav informatsioon põhineb töö autori isiklikul kogemusel protsessis osalemisest (välise eksperdina ministeeriumi riskianalüüsi läbiviimisel). Toodud fakte on kinnitanud Haridus- ja Teadusministeeriumi õigusosakonna juhataja Anno Aedmaa (isiklik suhtlus, 06.12.2006).

³⁶ Ikenberry seletuste kohat vt ptk 2.

Kuigi poliitiline soov Kooliameti loomiseks oli selge, ei toetanud valitsuskabinet esitatud eelnõu ja seetõttu ei ole reformi tänaseni läbi viidud. Ka Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt läbi viidud analüüsis tõdeti, et ei saa eeldada, et Soomes töötav süsteem oleks automaatselt edukas olnud ka Eestis. Soome poliitiline keskkond on väga stabiilne, strateegilised plaanid pikaajalised, haridusküsimustes valitseb konsensus. Leiti, et mõju avaldavad veel erinevused olevasolevate ressursside suuruses, rahvastiku arvus ja koolide autonoomsuses.³⁷ Arvestades nende tingimuste erinevust, oleks võib-olla saavutatud nõ varjatud kõrvaleesmärk – hariduselu korraldamise keskus lõplikult Tallinnasse koondada –, aga mitte põhieesmärki – parandada hariduse juhtimise ja selle tagajärjel ka kooliõpetuse kvaliteeti.

3.4. Soovitused poliitikakujundajatele

Poliitikakujundajad peaksid püüdma vältida kolme tüüpilist viga, mis Dolowitzi ja Marsh'i (2000, 17-20; Dolowitz 2000) arvates on peamised põhjused poliitika ülevõtmise ebaõnnestumisel: piiratud informatsiooni alusel otsustamine, mittetäielik ülevõtmine ja mittekohane ülevõtmine.³⁸ Kuna eespool kirjeldatud seletuskirjude analüüs näitas kirjeldatud probleemide esinemist ka Eestis, on järgnevalt esitatud rida soovitusi nende vältimiseks.

Kõige olulisema reeglina tuleb rõhutada, et ei ole ühte ainsat õiget viisi valitsemise korraldamiseks, vaid sama eesmärgini võivad viia erinevad teed (Rose 2005, 111). Ühtlasi ei taga ühe ja sama tee valimine erinevate riikide kontekstis alati sama tulemust. Igal juhul tuleks vältida teiste riikide eeskujude fetišeerimist (Jacoby 2001).

Kui juba välisriigi kogemust soovitakse arvestada, siis ei tohiks lähtuda ainult ühe riigi näitest, vaid kaaluda tuleks erinevaid juhtumeid ja vaadata ka senistest eeskujudest kaugemale. Alati üksnes ühe ja sama riigi kogemuse eeskujuks seadmine ei paku valikuvõimalusi ja uusi ideid. Samast riigist õppimine lubab küll eeldada, et erinevad programmid on omavahel kooskõlas, kuid kõiki vajalikke tingimusi kahes riigis ei suudeta nagunii ühtlustada.

³⁷ Vt eelmine allmärkus.

³⁸ Vt ka ptk 2.2.

Ettevaatlik tuleb olla sellistel juhtudel, kus viidatakse vaid abstraktselt teistele riikidele, nimetamata ühtegi konkreetset näidet. Nii nagu igasugust poliitikaotsust tuleb ka eeskujuks seatavate riikide valikut põhjendada. Ülevõetava poliitika kirjeldus peab olema piisav ja objektiivne. Lisaks positiivsele küljele tuleks otsida ka võimalikke tekkinud probleeme. Riikide nimedest ja prestiižist tähtsam on ülevõetava poliitika sisu ja mõju. Kui seda ei ole piisavalt analüüsitud, võivad ülevõtmise tulemused olla hoopis ootamatud ja soovitud eesmärgid saavutamata jääda.

Need, kellele esitatakse teiste riikide näiteid oma seisukohtade toetamiseks, peaksid veenduma, et ülevõetavat poliitikat on ka sisuliselt kaalutud ja mitte laskma ennast pimestada kaasahaaravatest edulugudest. Esitatud informatsiooni tuleks igal juhul kontrollida.

Teise riigi positiivne kogemus ei saa olla ka ainsaks põhjenduseks, muudatusi tuleb kaaluda ikkagi koduriigi vajadustest ja kontekstist lähtuvalt. Poliitika ülevõtmine ei võimalda vältida poliitika analüüsi, kuigi seda lihtsama väljapääsu huvides mõnikord loodetakse. Pigem võimaldab see teha paremat poliitika analüüsi, kuna teise riigi reaalne kogemus aitab paremini mõista vajalikke eeltingimusi, hinnata poliitika võimalikke mõjusid ja näha probleeme, mida teoreetiline arutelu tihtipeale ei võimalda.

Eelnevate soovitustega arvestamine võimaldab ühelt poolt vältida poliitika ülevõtmise ebaõnnestumist ja teisalt tagab, et riigivõimu tegevus on kõigile osapooltele arusaadav. Selle tagajärjel on võimalik planeeritavaid muudatusi ka sisuliselt arutada.

4. Poliitika ülevõtmise uurimine

Poliitika ülevõtmist käsitlevat uurimisvaldkonda peetakse kontseptuaalselt segaseks ning teoreetiliselt ja metodoloogiliselt ebaühtlaseks (Bennett 1991a, 32; Evans ja Davies 1999, 361). Peatükis 1 on juba peatunud probleemil, et tihti kasutatakse erinevaid mõisteid sarnastest nähtustest rääkimisel. Kui iga autor kasutab teatud nähtuse kirjeldamiseks erinevaid mõisteid, siis on varasematest uurimustest ülevaate saamine ning nende ühtsesse raamistikku asetamine oluliselt raskendatud. Lisaks kulub eraldi vaev selgitamaks, mis osas erinevad terminid kattuvad või mitte. Mõnikord ei olegi mõistete erinevusele võimalik seletust leida.

Kõige põhimõttelisem kriitika antud uurimisteema suhtes seostub sellega, et poliitika ülevõtmise kontseptsiooni on raske eristada teistest poliitikakujundamise vormidest. See on väga sarnane tavapärasele arusaamale sellest, kuidas poliitikakujundajad jõuavad “ratsionaalsete” otsusteni. Evans ja Davies (1999) ning James ja Lodge (2003) on järeldanud, et poliitika ülevõtmist ei saagi seetõttu eraldi uurimise alaks nimetada. Ideaalsel juhul ei tohiks poliitika ülevõtmise protsess ratsionaalsest poliitikakujundamisest erineda. See kontseptsioon on aga kasulik vahend analüüsima neid juhtumeid, kus ratsionaalsest mudelist kaldutakse kõrvale, st ei analüüsita, kas ülevõetav poliitika on parim vahend soovitud eesmärgini jõudmiseks. Samuti pakub see lähenemine seletusi neile juhtumitele, kus teiste riikide näiteid kasutatakse poliitilise retoorika eesmärgil või hoopis muude siseriiklike eesmärkide saavutamiseks. Evans (2006, 487) on samuti hilisemas töös tunnistanud, et poliitika ülevõtmise uurimine on rakendatav selliste eristatavate ja oluliste kaasaegsete poliitika muutuste seletamiseks, mida teisiti lihtsalt seletada ei ole võimalik.

Paljud kriitikud on pidanud poliitika ülevõtmise lähenemise puuduseks, et see ei paku seletavat teooriat ning poliitikakujundajad ei leia siit selget käitumisjuhist.³⁹ Näiteks poliitika ülevõtmise uurimise teerajaja Walker'i (1969) liidri ja mahajääjate mudeli suureks puuduseks on peetud, et selle abil ei suudeta kindlalt alati vastata küsimusele, millised riigid on tõenäolised juhtriigid ja milline on tõenäoline poliitika ülevõtmise

³⁹ Vt nt Dolowitz ja Marsh 2000; Evans 2006, 485; Evans ja Davies 1999; James ja Lodge 2003; Page 2000, 12.

järjekord teiste riikide hulgas (Berry ja Berry 1999, 176).⁴⁰ Samuti ei saa seletavaks teooriaks pidada kriitikute arvates ka Dolowitzi ja Marsh'i laiahaardelist tööd. Seda tuleks kriitikute arvates käsitleda pigem mudelina, sest teooria vajaks põhjuslikke seoseid, mida oleks võimalik näidete abil tõestada või ümber lükata (Evans ja Davies 1999, 363-364).

Kirjandusest ei leia tõepoolest poliitika ülevõtmise kohta normatiivset teooriat ega universaalseid käitumisjuhiseid. Samas tuleb küsida, kui palju saab riigiteadustes üldse selliseid normatiivseid teooriaid olla? Arvestades erinevate piirangute ja vajalike eelduste hulka⁴¹, on selge, et väga raske on arendada mingisugust üldist poliitika ülevõtmise teooriat.

Poliitika ülevõtmise raamistik võimaldab aga väga edukalt nähtustele tagantjärele seletusi leida. Väärtuslikud on väljatoodud õppetunnid, tegurid, mis viivad poliitika ülevõtmise õnnestumise või ebaõnnestumiseni. Kasulik on manitsemine ettevaatlikkusele, et poliitika ülevõtmine ei paku alati lihtsat ja kiiret väljapääsu keerulistest olukordadest ning teiste riikide näiteid kasutatakse ka üksnes poliitilistel eesmärkidel.

Poliitika ülevõtmise uuringutele esitatud kriitika on kohati vastuoluline. Ühelt poolt on väidetud, et poliitika ülevõtmise alane kirjandus on ületooretiseeritud, kus pole puudust erinevatest kontseptsioonidest ja hüpoteesidest (Bennett 1997, 214). Teisalt aga leitakse, et vastav kirjandus on üles ehitatud peamiselt üksikutele juhtumianalüüsile, mida pole asetatud üldisemasse raamistikku, et võimaldada teooria ülesehitamist (Wolman ja Page 2002, 475). Tuleb nõustuda, et suur osa kirjandusest põhineb üksikutel juhtumianalüüsidel, mille põhjal on raske laiemaid teoreetilisi järeldusi teha. Suur hulk

⁴⁰ Neile küsimustele on aga suutnud vastata näiteks Collier ja Messick (1975) oma uurimuses sotsiaalkindlustuse kohta, kus järeldati, et sotsiaalkindlustussüsteemi juurutamise juhtriigid olid majanduslikult kõrgelt arenenud riigid ja sotsiaalkindlustusprogrammid levisid majandusliku arengu järjekorras, st alates enam arenenutest kuni vähem arenenuteni.

⁴¹ De Jong ja Mamadouh (2002, 24-25) nimetavad, et need piirangud võivad tuleneda poliitikate keerukusest, eelnevatest otsustest, teostatavusest (ideoloogilises, kultuurilises, tehnoloogilises, majanduslikus ja administratiivses mõttes), keelebarjääridest, suhetest ja veel paljust muust.

erinevaid riike ja valdkondi hõlmavaid juhtumianalüüse, millest pea igaihest leiab omaette õppetunni, ja teoreetilise baasi killustatus muudavad poliitika ülevõtmise uurimisvaldkonna väga töömahukaks, sest tervikliku ülevaate saamiseks tuleb läbi töötada palju kirjandust. Peamiselt kirjeldava sisuga tööde kõrvale on ilmunud ka huvitavaid õppetunde pakkuvaid ja negatiivseid kogemusi analüüsivaid uurimusi.

Praktilisest vaatenurgast algavad poliitika ülevõtmise uurimisel raskused juba selle tõestamisel, kas ja kust ülevõtmine on üldse toimunud. Ajaline vahe kahes riigis samasugustel protsessidel, mis on üksteist mõjutanud, võib olla väga pikk. Samas ei saa eeldada, et ajaliselt lähestikku toimuvad sarnased protsessid on omavahel seotud (Menon 2001). Tihti riigid ei märgi selgelt, et on ühe või teise poliitika kelleltki teiselt üle võtnud ega pruugi seda ka tunnistada (Dolowitz 1997, 27; Dolowitz et al. 1999, 719). Teiste riikide eeskujuga ei soovita alati avalikult erinevatel põhjustel demonstreerida. Üheks oluliseks ajendiks võib olla soov näidata ennast esmase väljatöötajana ja vältida jäljendamisega kaasnevat ebaprestiižset mainet.⁴² Juhul, kui poliitikakujundajad soovivad varjata ideede tegelikku päritolu, võib ülevõtmise tõestamine osutuda võimatuks, sest enamus autoreid eeldavad, et ülevõtmine on toimunud siis, kui teiste riikide eeskujule konkreetselt viidatakse. See, kas ametlikes dokumentides mainitakse teiste riikide eeskujuga, võib aga olla juhus. Menz (2002, 145) ja Seeliger (1996, 298-299) rõhutavad samuti, et raske on kindlaks määrata põhjuslikku seost, mille tõttu kahe riigi poliitikad on sarnased. Kui dokumentides on eeskujuga otse välja toodud, ei pea eraldi vaeva nägema ülevõtmise tõestamisega, kuid siiski tuleb tähelepanu pöörata sellele, kas eeskujuga on õigesti kajastatud ning kas ka tegelik ülevõtmine on toimunud või on tegemist vaid poliitilise retoorikaga. Intervjuude kasutamisel poliitika ülevõtmise uurimisel tuleb silmas pidada, et inimesed võivad mäletada minevikku valikuliselt. Inimeste mälestuste subjektiivsuse tasakaalustamiseks tuleks alati püüda leida ka dokumentaalseid tõendeid.

Poliitika ülevõtmise lähenemise tugevaks pooleks võib pidada kohaliku riigi konteksti ja varasemate valikute olulisuse rõhutamist. Vastupidiselt *best practice* vaatenurgale, mis eeldab, et universaalsed heaks kiidetud lahendused sobivad kõigile, tunnistatakse poliitika ülevõtmise kirjanduses, et ühesuguse tulemuseni võivad viia erinevad teed.

⁴² Selle kohta vt ka ptk 2.3.

Poliitika ülevõtmise lähenemine võtab arvesse, et poliitikakujundamine sõltub väga paljudest erinevatest teguritest, pakub erinevaid võimalusi ning väldib universaalseid lahendusi, mis on levinud rahvusvaheliste juhtimiskonsultantide ja välisabi korras saadetavate nõustajate hulgas (Rose 2005, 23).

Best practice lähenemine pakub küll ühte selget juhendit, mida kõik riigid järgima peaksid, kuid ei võta arvesse, et absoluutselt kõik ei ole ühest riigist teise ülekantav. Poliitika ülevõtmise lähenemine uurib pigem erinevaid viise, kuidas edu saavutada, ning edu defineeritakse suhtelises kontekstis mitte absoluutse mõõdupuu järgi. Rõhutatakse välisriikide programmide tõlgendamise ja kohandamise tähtsust (Radaelli 2004, 743-744). Parimate praktikate väljatoomine keskendub seevastu ainult edule ning jätab tähelepanuta väga väärtuslikud õppetunnid, mis saadakse negatiivsetest kogemustest (ibid, 742).

Kokkuvõttes tuleb tunnistada, et poliitika ülevõtmise kontseptsiooni ei saa nimetada teooriaks. Pigem on see terviklik raamistik, mis võimaldab poliitikakujundamist spetsiifilisest vaatenurgast analüüsida. Mõnikord võib just sellest aspektist leida seletusi nähtustele, mida teisiti seletada ei ole võimalik.

Kokkuvõte

Võib tõenäoliselt julgelt väita, et kõik riigid kasutavad poliitikakujundamisel suuremal või vähemal määral väliseeskuju. Tänapäeva maailmas ei olegi isolatsioon enam võimalik. Teiste riikide näidete uurimine kuulub nii ratsionaalse kui ka järkjärgulise poliitikakujundamise mudeli juurde. See on osa ettevaatavast poliitika analüüsist, mis võimaldab poliitikakujundajatel hinnata programme enne, kui nad on reaalselt ellu rakendunud.

Riigid seisavad silmitsi sarnaste probleemidega ja seetõttu on parimate tulemuste saavutamiseks mõistlik vaadata, kuidas teised riigid on samadele küsimustele reageerinud ja milliseid tulemusi on seejuures saavutatud. Poliitika ülevõtmine võib olla vabatahtlik või peale sunnitud ning põhjused võivad tuleneda nii sisemistest kui ka välistest teguritest. Teiste riikide arenguga kaasaskäimist võib pidada ka vältimatuks protsessiks, et koguda rahvusvahelist tunnustust ja mitte muutuda teiste riikidega võrreldes mahajääjaks.

Igasuguse poliitikakujundamise, sealhulgas ka teiste riikide eeskujude kasutamise, eesmärgiks peaks olema parim poliitika. Tegelikult ei tohiks alahinnata võimalust, et probleemidega silmitsi seisvad riigid püüavad võimalikult lihtsaid ja kiireid ning mitte alati parimaid lahendusi. Seetõttu nähakse ka poliitika ülevõtmist mõnikord kui lihtsat ja odavat väljapääsu keeruliste ülesannetega toimetulemisel. Tegelikult tuleb poliitika ülevõtmise, nii nagu igasuguse poliitikakujundamise, juures analüüsida erinevaid alternatiive, hinnata võimalikku mõju ja valida välja sobivaim lahendus. Seega, poliitika ülevõtmine ei võimalda küll vältida põhjalikku poliitikaanalüüsi, ent see võimaldab teha paremat poliitikaanalüüsi, kuna teise riigi poolt reaalselt ellu viidud kogemus aitab usaldusväärsemalt hinnata poliitika võimalikke mõjusid ja näha probleeme või eduks vajalikke tingimusi, mida teoreetiline arutelu välja ei too.

Kirjandusest leiab poliitika ülevõtmise võimalikkuse kohta väga erinevaid seisukohti. On nii optimistlikke kui ka väga kahtlevaid ja ettevaatlikke autoreid. Igal juhul tuleb arvestada paljude piirangutega. Poliitika ülevõtmine võib viia ebaõnnestumiseni juhul, kui otsuseid tehakse ebapiisava informatsiooni alusel, toimub mittekohane või mittetäielik ülevõtmine. Põhilise veana unustatakse ära, et sama poliitika kahes erinevas

riigi ei pruugi viia samade tulemusteni. Teisalt võib sama tulemuse saavutada erinevate poliitikatega. Ei ole olemas kahte täiesti ühesugust riiki ja ei ole täielikult universaalseid lahendusi. Poliitika ülevõtmine ei tohiks seisneda teiste kopeerimises, vaid eesmärgiks peaks olema õppida, millistes tingimustes võiksid välispraktikad koduriigis mõjusad olla. Isegi kui poliitika on olnud tulemuslik ühes riigis, ei saa eeldada, et see on edukas ka teises.

Eeskujuks seatakse eelkõige edukamaks ja kõrgemalt arenenumaks peetud riike. Selliste etalonide väljavalimisele aitavad kaasa rahvusvaheliste võrdlusuuringute alusel koostatud pingeread. Õpitakse nii sarnastelt kui ka erinevatelt riikidelt. Määravaks teguriks otsustamisel, kust poliitika üle võtta, on kättesaadavus nii informatsiooni kui ka ressursside mõttes. Mudelriikide valimine kaldub olema kumulatiivne protsess, st kui kord on juba üks riik eeskujuks võetud, siis suure tõenäosusega pöörduakse sama riigi poole ka edaspidi. Oluline roll on loodud kontaktidel. Iga uue probleemi lahendamiseks pöörduakse harilikult nende poole, kellega kontakt on varem juba saavutatud.

Poliitikakujundamisel demokraatlikus ühiskonnas on uute ideede tutvustamine ja turundamine määrava tähtsusega. Poliitika võib olla küll hästi välja töötatud, aga kui seda ellu viia ei õnnestu, siis pole ka heast ideest ja eelnevast tööst kasu. Muutuste läbiviimiseks peavad ideed leidma mingisuguse tee poliitikakujundajateni. Teiste riikide eeskju kasutamine on üheks võimaluseks sõnumite otsustajateni viimiseks. Kui teiste riikide praktika on ennast juba õigustanud, siis sellele viitamine teeb muutustele vastuseisjate veenmise lihtsamaks. Lihtsam on argumenteerida juba töötava lahenduse poolt, kui pakkuda välja uusi teoreetilisi võimalusi. Seega kasutatakse teiste riikide näiteid ka poliitilises argumentatsioonis oma lahenduste kaitsmiseks, läbisurumiseks, õigustamiseks või legitimeerimiseks. Siinkohal tuleb olla aga ettevaatlik, et teiste riikide eeskju ei kasutataks manipuleerimiseks. Poliitika väljatöötajad võivad nii tahtlikult kui ka tahtmatult esitada informatsiooni välisriigi kogemuse kohta tendentslikult, valikuliselt, ühekülgselt. Kui teiste riikide mudelit kasutatakse kavandatavate muudatuste legitimeerimiseks, mainitakse välispraktikast valikuliselt harilikult ainult neid elemente, mis antud juhul toetavad muutust, ning jäetakse mainimata need elemendid, mida ei soovita üle võtta. Tahtmatult võib spekulatsioon toimuda seetõttu, et teise riigi tegeliku praktika ja selle tulemuste kohta õiget ja täielikku informatsiooni saada on väga raske.

Ka Eestis kasutatakse teiste riikide näiteid poliitilises argumentatsioonis. Ajavahemikul 1. jaanuarist 2006 kuni 31. augustini 2006 Vabariigi Valitsuse istungil arutlusel olnud 270st õigusakti ja strateegilise dokumendi eelnõu seletuskirjast sisaldas viiteid teiste riikide eeskujule 13 % (34 dokumenti). Valdav enamus neist olid seaduseelnõude seletuskirjad, määruste ja strateegiliste dokumentide juures kasutati viiteid väliseeskujule oluliselt vähem. Õigusaktide väljatöötajatest kasutasid enim välispraktikat Haridus- ja Teadusministeerium ning Justiitsministeerium.

Viidatavate riikide hulgas domineeris täielikult Soome. Teisi naaberriike, Lätit ja Venemaad, nimetati eeskujuna vähe. Seega, geograafiline lähedus omab riikide valikul tähtsust ainult siis, kui naabrid on ka mõnes muus mõttes lähedased või eeskujuks. Soomega on Eestil juba ajalooliselt tihedad sidemed. Pikka aega esindas Soome Eesti jaoks paljutki ihaldusväärset. Kindlasti mõjutab ka psühholoogiline, kultuuriline ja keeleline lähedus ning tihe kontaktide võrgustik. Liigne Soome praktika külge klammerdumine on aga näiteks hariduse valdkonna korraldamisel viinud Soome eeskujuga dogmatiseerimiseni. See takistab uute ideede levikut ja vaigistab sisulisi arutelusid.

Üldse viidati kokku 40-le riigile. Küllalt palju kasutati ka täpsustamata viiteid, kus ei nimetatud konkreetse riigi või riikide nime, vaid mainiti üldiselt Euroopa või muu piirkonna riike. Kolmel korral mainiti dokumendis ainult ühe riigi eeskujuna. See on halb praktika, sest igasugune analüüs ja seletus peaks hõlmama erinevaid kogemusi.

Oluline tähelepanek oli see, et mitte kordagi ei põhjendatud, miks üks või teine riik eeskujuks valiti. Nii ei ole võimalik aru saada, miks just toodud riigi kogemus Eestile hea või sobilik on. Riikide valik tunduski olevat kohati üsna juhuslik. Samuti ei olnud eeskujuga sisu piisavalt ja mitmekülgset avatud. Rõhutati ainult positiivseid õppetunde, praktika rakendamise kaasnud puudustest räägiti ainult ühel korral. Positiivne on see, et vaatamata viidatud riigi kohta selgituste ja põhjenduste puudumisele, oli enamasti võimalik siiski aru saada, miks on planeeritud muudatused vajalikud ja mis eesmärki nad peaksid täitma. Ainult välisriigi kogemus oli muudatuse põhjendusena esitatud ühel korral. Seega kasutatakse viiteid teiste riikide praktikale peamiselt sümbolistliku lisaargumendina, et anda juurde mõjusust ja pakkuda kindlustunnet, et plaanitav muudatus ei ole Euroopa või maailma kontekstis midagi ainulaadset.

Tähelepanu pööratakse rohkem eeskuju prestiižile kui ülevõetava lahenduse tegelikule toimimisele. Hariduse valdkonnas on kasutatud viiteid ka rahvusvahelistele riikide edetabelitele. Samuti on käesolevas töös toodud välja näide juhtumist, kus teiste riikide eeskuju abil püütakse muuhulgas saavutada ka nõ varjatud eesmäärke.

Üksikute lahti seletamata, põhjendamata ning ilma põhjus-tagajärg seost välja toomata välisnäidetega argumenteerimine halvab sisulise arutelu ja viib kodanike võõrandumisele riigi tegevusest, mis ei ole kooskõlas demokraatliku riigi aluspõhimõtetega. Väliseeskuju ei tohiks mingil juhul fetišeerida. Ainult nii on võimalik tagada poliitika ülevõtmise õnnestumine ja riigivõimu tegevuse arusaadavus.

Poliitika ülevõtmise raamistikku on palju kritiseeritud. Seda peetakse kontseptuaalselt segaseks ning teoreetiliselt ja metodoloogiliselt ebauhtlaseks. Võib ka nõustuda nende kriitikutega, kes ütlevad, et poliitika ülevõtmise kontseptsiooni ei saa nimetada eralödi teooriaks. Ometi võimaldab see poliitikakujundamist vaadelda omaette huvitavast aspektist ning leida seletust nähtustele, mida teistmoodi seletada ei õnnestu.

Summary

Studying other countries' experience is an essential part of policymaking process. Probably all countries look abroad for better or new solutions. In modern world, isolation is not possible anymore. Both, rational and incremental policy making models consider policy transfer as an option for *ex ante* policy analysis that enables to evaluate the program before putting it into effect.

As the states face similar problems, it is reasonable for them to examine how the other states have responded to the same issues and which results they had. The policy transfer may be voluntary or coercive and demand- or supply-based. For states it may also be inevitable to keep up with the progress of other states in order to be recognized by the international community and not to be considered as laggards.

The aim of any policymaking, including policy transfer, is to elaborate the best policy. However, the states facing problems may easily be looking for quick and simple, not necessarily the best solutions. Therefore, the policy transfer is sometimes viewed as a simple and inexpensive alternative to proper policy analysis in coping with difficult tasks. This attitude disregards the fact that also in case of policy transfer different alternatives should be analyzed and possible effects assessed. Policy transfer does not enable to avoid thorough policy analysis, it just contributes to the analysis as the experiences of the other states help to assess the influence of the policy and see potential problems or necessary preconditions which cannot be highlighted by theoretical discussions.

Different scholars have expressed differing views on the possibility of policy transfer. Some authors are very optimistic, whereas others are more cautious. In any event many restrictions should be taken into account in using others' experience. Uninformed, inappropriate and incomplete policy transfer may lead to a failure. It is often forgotten that the same policy in two different countries may not necessarily lead to the same results. On the other hand, the same result can be reached also through different policies. There exist no identical countries and therefore there cannot be any universal solutions. The aim of policy transfer should not be merely to copy the others, but rather to learn in which conditions could foreign practices work in domestic environment.

Even if the policy has been successful in one state, it cannot be assumed that it will work also in the other.

Usually the most successful and highly developed countries are set as an example. The choice of donor countries is further facilitated by the international benchmarks. The lessons are drawn both from similar and different countries. One crucial factor in selecting the examples is the availability of information and comparable level of resources. Choosing model countries tends to be a cumulative process, i.e. a country once used as an example will probably be referred to in the future as well. The personal contacts also bear high significance, as the same contacts are usually used in case of new problems as well.

Explaining and marketing new ideas is a crucial element of policy making in democratic societies. A proposed policy may be perfect but if it is not enforced then all the work to elaborate it has been useless. In order to implement a policy it has to be somehow introduced to the policymakers. Using other countries' examples is one way to do this. The other countries' success makes it easier to overcome the opposition to changes. It is always easier to argue for a solution tested in practice rather than to offer new theoretical solutions. Thus the other countries' experience is used in political argumentation in order to support, justify and legitimize one's own solutions. However, caution should be exercised to recognize when the examples are manipulated with. Policymakers may deliberately or unintentionally present the information selectively. In case foreign models are used to legitimize the planned changes, usually only such elements of the program that support the proposed policy are brought out. On the other hand, unintended deviation may result from the lack of correct and complete information in regard to the actual practice of the model country.

The other countries' examples are cited also in policy reasoning in Estonia. From 270 explanatory documents to legal acts and strategical documents processed by the Estonian government during the period of 1 January 2006 to 31 August 2006 altogether 34 documents (13 %) included referrals to foreign countries. The majority of referrals were included in the explanatory notes to the draft acts of Riigikogu. In case of draft government decrees and strategical documents the referrals were less frequent. The

drafts prepared by the Ministry of Justice and the Ministry of Education and Research included more referrals than drafts submitted to the government by other institutions.

Finland was by far the most quoted country. The two other neighboring countries – Latvia and Russia – were cited very seldom. Therefore, one may say that the geographical proximity alone is not a decisive factor in selecting model states for lesson-drawing. To the contrary, as a rule the countries need to share other common features as well. Estonia and Finland have had historically warm relations and after regaining the independence Estonia has considered Finland as its prime example. This is also clearly related to the cultural and linguistic proximity of the two countries. However, over excessive reliance on the Finnish practices in the field of education policy has led to the dogmatization of the Finnish model, which paralyzes further discussions and prevents consideration of new ideas.

In total 40 different countries were referred to as an example or model. Quite often unspecific references to European countries or other group of countries were used. In three cases only one country's practice was referred to. Such approach cannot be approved, as proper analysis should include different experiences.

Not once gave the documents reasons why particular state was chosen as an example. Therefore it is not possible to understand why the specific practice should be followed. The selection of model countries seemed to be somewhat random and mainly based on the availability of information, rather than on finding the best and suitable solution. Foreign practice was rarely described in detail. Only positive lessons were stressed. Other country's implementation problems were mentioned just once. Nevertheless, in most cases the general reasons for and goals of policies proposed could be understood from the explanatory notes. The policy change was justified only with foreign practice in one case. References to foreign experience were primarily used as additional symbolist arguments to show that the planned change has been tested in practice successfully elsewhere. Sometimes the prestige of the model country is considered more important than the actual effectiveness of the policy to be implemented.

Using foreign examples without sufficiently describing them and explaining the choice discourages any further discussion and leads to decreased involvement of the citizens in

state affairs. Such development is clearly not in line with the underlying principles of a democratic state.

The concept of policy transfer has been often criticized for being conceptually confusing, theoretically and methodologically uneven. Some of the authors claim that policy transfer concept should not be named as theory because of the absence of clear cause and effect relationship. However, the concept of policy transfer offers the possibility to analyze the policy making from an interesting aspect and explains some features that could not otherwise be explained.

Kasutatud materjalid

Aedmaa, Anno. Haridus- ja Teadusministeeriumi õigusosakonna juhataja. Isiklik suhtlus, 06.12.2006.

Bachtler, John, Ruth Downes, Irene McMaster, Philip Raines ja Sandra Taylor. 2002. "The transfer of EU regional policy to the countries of central and eastern Europe: Can one size fit all?" Future Governance Paper 10. Economic & Social Research Council, <http://www.futuregovernance.ac.uk/> (01.12.2006).

Bennett, Colin J. 1991a. "How States Utilize Foreign Evidence?" *Journal of Public Policy* 11 (1): 31-54.

Bennett, Colin J. 1991b. "What Is Policy Convergence and What Causes It?" *British Journal of Political Science* 21: 215-233.

Bennett, Colin J. 1997. "Understanding Ripple Effects: The Cross-National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability." *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 10 (3): 213-233.

Bennett, Colin J. ja Michael Howlett. 1992. "The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change" *Policy Sciences* 25: 275-294.

Berry, Frances Stokes ja William D. Berry. 1999. Innovation and Diffusion Models in Policy Research. Raamatust *Theories of the Policy Process*, Paul A. Sabatier (toim). Boulder, Oxford: Westview Press.

Bulmer, Simon ja Stephen Padgett. 2004. "Policy Transfer in the European Union: An Institutional Perspective." *British Journal of Political Science* 35 (1): 103-126.

Clark, Jill. 1985. "Policy Diffusion on Program Scope." *Publius* 15 (Fall): 61-70.

Collier, David ja Richard E. Messick. 1975. "Prerequisites Versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption." *The American Political Science Review* 69 (4): 1299-1315.

Dale, Roger. 1999. "Specifying Globalization Effects on National Policy: A Focus on the Mechanisms." *Journal of Education Policy* 14 (1): 1-17.

De Jong, Martin. 2002. Surpassing the Swedish Model of Road Management Liberalisation? Raamatust *The Theory and Practice of Institutional Transplantation*, Martin De Jong, Konstantinos Lalenis, Virginie Mamadouh (toim). Dordrecht, Boston, London: Kluwer Academic Publishers.

De Jong, Martin ja Virginie Mamadouh. 2002. Two Contrasting Perspectives on Institutional Transplantation. Raamatust *The Theory and Practice of Institutional Transplantation*, Martin De Jong, Konstantinos Lalenis, Virginie Mamadouh (toim). Dordrecht, Boston, London: Kluwer Academic Publishers.

Diallo, Khassoum, Pascal Zurn, Neeru Gupta, Mario Dal Poz. 2003. "Monitoring and evaluation of human resources for health: an international perspective" *Human Resources for Health* 1(3), <http://www.human-resources-health.com/content/pdf/1478-4491-1-3.pdf> (01.12.2006).

Dolowitz, David. 1997. "British Employment Policy in the 1980s: Learning from the American Experience." *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 10 (1): 23-42.

Dolowitz, David. 2000. "Policy Transfer: A New Framework of Policy Analysis." *Policy Transfer and British Social Policy*, David Dolowitz (toim). Buckingham: Open University Press.

Dolowitz, David, Stephen Greenwold ja David Marsh. 1999. "Policy Transfer: Something Old, Something New, Something Borrowed, but why Red, White and Blue?" *Parliamentary Affairs* 52 (4): 719-130.

Dolowitz, David ja David Marsh. 1996. "Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature." *Political Studies* 44: 343-357.

- Dolowitz, David ja David Marsh. 2000. "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making." *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13 (1): 5-24.
- Evans, Mark. 2006. "At the Interface between Theory and Practice – Policy Transfer and Lesson-Drawing." *Public Administration* 84 (2): 479–515.
- Evans, Mark ja Davies Jonathan. 1999. "Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective." *Public Administration* 77 (2): 361-385.
- Eyestone, Robert. 1977. "Confusion, Diffusion, and Innovation." *American Political Science Review* 71: 441-447.
- Gray, Virginia. 1973. "Innovation in the States: A Diffusion Study." *American Political Science Review* 67: 1174-1185.
- Greener, Ian. 2002. "Understanding NHS Reform: The Policy-Transfer, Social Learning, and Path-Dependency." *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 15 (2): 161-183.
- Halpin, David ja Barry Troyna. 1995. "The Politics of Education Policy Borrowing." *Comparative Education* 31 (3): 303-310.
- Hall, Peter A. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics* 25 (3): 275-296.
- Haridus- ja Teadusministeerium. Kogumik "Haridus ja teadus Eestis", <http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=5064> (01.12.2006).
- Haridus- ja teadusministri vastus Riigikontrolli kontrolliaruandele nr 2-6/05/17 11.03.2005 "Kvaliteedi tagamine kutsehariduses", www.riigikontroll.ee (01.12.2006).
- Hill, Michael. 1993. "Introduction." *New Agendas in the Study of the Policy Process*, Michael Hill (toim). New York: Harvester Wheatsheaf.

Hill, Michael. 1997. *The Policy Process in the Modern State*. Harlow, England: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.

Hoberg, George. 1991. "Sleeping with an Elephant: The American Influence on Canadian Environmental Regulation." *Journal of Public Policy* 11 (1): 107-132.

Ikenberry, John G. 1990. "The International Spread of Privatization Policies: Inducements, Learning, and "Policy Bandwagoning"." Raamatust *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Ezra Suleiman ja John Waterbury (toim). Boulder, CO: Westview Press, Inc.

International Association for the Evaluation of Educational Achievement, Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS), <http://www.iea.nl/> (01.12.2006).

Jacobs, Kerry ja Pauline Barnett. 2000. "Policy Transfer and Policy Learning: A Study of the 1991 New Zealand Health Service Taskforce." *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13 (2): 185-213.

Jacoby, Wade. 2001. "The Imitation-Innovation Trade-Off: Does "Borrowing Dull the Edge of Husbandry"?" *Comparative Political Studies* 34 (3): 263-293.

James, Oliver ja Martin Lodge. 2003. "The Limitation of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research." *Political Studies Review* 1: 179-193.

Jones, Trevor, ja Tim Newburn. 2002. "Learning from the Uncle Sam? Exploring U.S. Influences on British Crime Control Policy." *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 15 (1): 97-119.

Keskkonnaministri vastus Riigikontrolli kontrolliaruandele nr OSIV-2-6/06/53 12.07.2006 "Ohtlike jäätmete käitlemine vaheladudes ja prügilates", www.riigikontroll.ee (01.12.2006).

Lalenis, Konstantinos, Martin De Jong ja Virginie Mamadough. 2002. Families of Nations and Institutional Transplantation. Raamatust *The Theory and Practice of*

Institutional Transplantation, Martin De Jong, Konstantinos Lalenis, Virginie Mamadouh (toim). Dordrecht, Boston, London: Kluwer Academic Publishers.

Larsen, Christian Albrekt. 2002. "Policy paradigms and cross-national policy (mis)learning from the Danish employment miracle." *Journal of European Public Policy* 9 (5): 715-735.

Lush, Louisiana, Gill Walt ja Jessica Ogden. 2003. "Transferring policies for treating sexually transmitted infections: what's wrong with global guidelines?" *Health Policy and Planning* 18 (1): 18-30.

Madise, Ülle. 2003. "Eesti haldusõiguse reformi kandvatest ideedest." *Juridica* 1/2003: 38-44.

Majone, Giandomenico. 1991. "Cross-National Sources of Regulatory Policymaking in Europe and the United States." *Journal of Public Policy* 11 (1): 79-106.

Mamadough, Virginie, Martin De Jong ja Konstantinos Lalenis. 2002. An Introduction to Institutional Transplantation. Raamatust *The Theory and Practice of Institutional Transplantation*, Martin De Jong, Konstantinos Lalenis, Virginie Mamadouh (toim). Dordrecht, Boston, London: Kluwer Academic Publishers.

Menon, Siddhartha. 2001. "The Influence of US Foreign DBS Policy on Indian DBS TV: A Case Study of Policy Transfer." *Telecommunications Policy* 25: 543-564.

Menz, Georg. 2002. More Thatcher than the Real Thing. Raamatust *The Theory and Practice of Institutional Transplantation*, Martin De Jong, Konstantinos Lalenis, Virginie Mamadouh (toim). Dordrecht, Boston, London: Kluwer Academic Publishers.

Mossberger, Karen ja Harold Wolman. 2003. "Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations." *Public Administration Review* 63 (4): 428-440.

Nakano, Koichi. 2004. "Cross-National Transfer of Policy Ideas: Agencification in Britain and Japan." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 17 (2): 169-188.

Nõmm, Külli. 2003. "Poliitika ülevõtmine: pearahasüsteem Eesti perearstide rahastamisel." Bakalaureusetöö Tartu Ülikoolis.

Ochs, Kimberly ja David Phillips. 2002. "Comparative Studies and 'Cross-National Attraction' in Education: a typology for the analysis of English interest in educational policy and provision in Germany." *Educational Studies* 28 (4): 325-339.

OECD Programme for International Student Assessment, <http://www.pisa.oecd.org/> (01.12.2006).

OECD Programme for International Student Assessment. "Problem Solving for Tomorrow's World – First Measures of Cross Curricular Competencies from PISA 2003", <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/25/12/34009000.pdf> (01.12.2006).

Ogden, Jessica, Gill Walt ja Louisiana Lush. 2003. "The politics of 'branding' in policy transfer: the case of DOTS for tuberculosis control." *Social Science & Medicine* 57: 179-188.

O'Neill, Fiona. 2000. "Health: the 'Internal Market' and Reform of the National Health Service." *Policy Transfer and British Social Policy*, David Dolowitz (toim). Buckingham: Open University Press.

Page, Edward. 2000. "Future Governance and the Literature on Policy Transfer and Lesson Drawing." Introduction prepared for the ESRC Future Governance Programme Workshop on Policy Transfer, January 28 2000, Britannia House, London. <http://www.futuregovernance.ac.uk/> (01.12.2006).

Parker, David. 2002. Inertia in the Implementation of a Privatisation Programme. Raamatust *The Theory and Practice of Institutional Transplantation*, Martin De Jong, Konstantinos Lalenis, Virginie Mamadouh (toim). Dordrecht, Boston, London: Kluwer Academic Publishers.

Peters, Guy B. 1997. "Policy Transfers Between Governments: The Case of Administrative Reforms." *West European Politics* 20 (4): 71-88.

Peterson, Paul E. ja Mark Rom. 1989. "American Federalism, Welfare Policy, and Residential Choices." *The American Political Science Review* 83 (3): 711-728.

Phillips, David. 2000. "Learning from Elsewhere in Education: some perennial problems revisited with reference to British interest in Germany." *Comparative Education* 36 (3): 297– 307.

Phillips, David ja Kimberly Ochs. 2003. "Processes of Policy Borrowing in Education: some explanatory and analytical devices." *Comparative Education* 39 (4): 451–461.

Phillips, David ja Kimberly Ochs. 2004. "Researching policy borrowing: some methodological challenges in comparative education." *British Educational Research Journal* 30 (6): 773-784.

Radaelli, Claudio M. 2000. "Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy." *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13 (1): 25-43.

Radaelli, Claudio M. 2004. "The diffusion of regulatory impact analysis – Best practice or lesson-drawing?" *European Journal of Political Research* 43: 723–747.

Randma-Liiv, Tiina. 2005. "Demand- and supply-based policy transfer in Estonian public administration." *Journal of Baltic Studies* 36 (4): 467-487.

Richardson, Jeremy. 2001. "Government, interest groups and policy change." *Political Studies* 48(5): 1006–25.

Riikliku- Eksami ja Kvalifikatsioonikeskuse juures koostatud riikliku õppekava üldosa tööversiooni lähtealused, http://www.ekk.edu.ee/oppekavad/arendus/rok_lahtealused_REKK_020106.pdf (01.12.2006).

- Risse-Kappen, Thomas. 1994. "Ideas do not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War." *International Organization* 48 (2): 185-214.
- Robertson, David Brian. 1991. "Political Conflict and Lesson-Drawing." *Journal of Public Policy* 11 (1): 55-78.
- Robertson, David Brian ja Jerold L. Waltman. 1992. "The Politics of Policy Borrowing." *Oxford Studies in Comparative Education* 2 (2): 25-48.
- Rose, Richard. 1991. "What is Lesson-Drawing?" *Journal of Public Policy* 11(1): 3-30.
- Rose, Richard. 1993. *Lesson-drawing in Public Policy: A Guide to Learning across Time and Space*. New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- Rose, Richard. 2002. "Ten Steps in Learning Lessons from Abroad." European University Institute Working Paper RSC 2002/5.
- Rose, Richard. 2005. *Learning from Comparative Public Policy: A practical guide*. London, New York: Routledge.
- Schwartz, Herman. 2001. "The Danish "miracle". Luck, pluck, or stuck?" *Comparative Political Studies* 34(2): 131-55.
- Seeliger, Robert. 1996. "Conceptualizing and Researching Policy Convergence." *Policy Studies Journal* 24 (2): 287-306.
- Stone, Diane. 1999. "Learning Lessons and Transferring policy Across Time, Space and Disciplines." *Politics* 19 (1): 51-60.
- Stone, Diane. 2000. "Non-Governmental policy Transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes." *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13 (1): 45-62.

Tavits, Margit. 2003. "Policy Learning and Uncertainty: The Case of Pension Reform in Estonia and Latvia." *Policy Studies Journal* 31 (4): 643-660.

Tervishoiuamet, Tervishoiutöötajate ja tegevuslubade riiklik register, <http://w2.tervishoiuamet.ee/mveeb/> (01.12.2006)

TIMSS & PIRLS International Study Centre, Lynch School of Education, Boston College, <http://timss.bc.edu/> (01.12.2006).

Tizot, Jean-Yves. 2001. "The Issues of Translation, Transferability and Transfer of Social Policies: French and British 'Urban Social Policy'" *International Journal of Social Research Methodology* 4 (4): 301-317.

Vabariigi Valitsuse pressikonverentsi stenogramm 13.07.2006, <http://www.valitsus.ee/brf/?id=35175> (01.12.2006).

Vabariigi Valitsuse seaduse § 58 muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. Arutlused 12.12.2005 Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamisel.

Verheul, Hugo. 2002. Higher Education Reform in Indonesia. Raamatust *The Theory and Practice of Institutional Transplantation*, Martin De Jong, Konstantinos Lalenis, Virginie Mamadouh (toim). Dordrecht, Boston, London: Kluwer Academic Publishers.

Walker, Jack L. 1969. "The Diffusion of Innovations among the American States." *The American Political Science Review* 33: 880-899.

Ward, Stephen V. 1999. "The International Diffusion of Planning: A Review and a Canadian Case Study." *International Planning Studies* 4 (1): 53-78.

Westney, Eleanor D. 1987. *Imitation and innovation: The transfer of Western organizational patterns in Meiji Japan*. London, Cambridge, MA: Harvard University Press.

WHO Statistics, Core Health Indicators, WHO Statistical Information System (WHOSIS), http://www3.who.int/whosis/core/core_select.cfm (01.12.2006).

World Health Organization. 2004. "The health workforce: current challenges" WHO/EIP/HRH/2004.2, http://whqlibdoc.who.int/hq/2004/WHO_EIP_HRH_2004.2.pdf (01.12.2006).

Wolman, Harold. 1992. "Understanding Cross-National Policy Transfers: The Case of Britain and US." *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 5 (1): 27-45.

Wolman, Harold ja Ed Page. 2002. "Policy Transfer among Local Governments: An Information-Theory Approach." *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 15 (4): 477-501.

Zurn, Pascal, Mario Dal Poz, Barbara Stilwell, Orvill Adams. 2002. "Imbalances in the health workforce" Briefing paper, World Health Organization, Evidence and Information for Policy, Health Service Provision, http://www.who.int/hrh/documents/en/imbances_briefing.pdf (01.12.2006).

Analüüsitud Vabariigi Valitsuse istungi materjalid, mis sisaldasid viiteid teiste riikide kogemusele

Autoriõiguse seaduse, rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse, korruptsioonivastase seaduse, konkurentsiseaduse, karistusseadustiku, relvaseaduse, alkoholiseaduse, maksukorralduse seaduse, väärteomenetluse seadustiku, karistusseadustiku rakendamise seaduse ja elektrituru seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, Vabariigi Valitsuse 25.05.2006 istungi materjal.

Eesti kõrgharidusstrateegia aastateks 2006-2015 seletuskiri, Vabariigi Valitsuse 08.06.2006 istungi materjal.

Eesti Rahvusringhäälingu seaduse eelnõu seletuskiri, Vabariigi Valitsuse 13.07.2006 istungi materjal.

Investeeringisfondide seaduse, krediidasutuste seaduse, finantsinspektsiooni seaduse, tagastisfondide seaduse ja kindlustustegevuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, Vabariigi Valitsuse 25.05.2006 istungi materjal.

Isikut tõendavate dokumentide seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, Vabariigi Valitsuse 30.03.2006 istungi materjal.

Kalapüügiseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, Vabariigi Valitsuse 27.04.2006 istungi materjal.

Karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja ohvriabi seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, Vabariigi Valitsuse 08.06.2006 istungi materjal.

Karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, Vabariigi Valitsuse 13.04.2006 istungi materjal.

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 5 muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, Vabariigi Valitsuse 27.04.2006 istungi materjal.

Kohtutäituri seaduse, karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku, riigi õigusabi seaduse ja täitemenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, Vabariigi Valitsuse 29.06.2006 istungi materjal.

Kollektiivse töötüli lahendamise seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, Vabariigi Valitsuse 30.03.2006 istungi materjal.

Konkurentsiseaduse ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, Vabariigi Valitsuse 02.02.2006 istungi materjal.

Koolieelse lasteasutuse seaduse, kutseõppeasutuse seaduse ning põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, Vabariigi Valitsuse 12.01.2006 istungi materjal.

Koolieelse lasteasutuse seaduse, kutseõppeasutuse seaduse ning põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, Vabariigi Valitsuse 13.07.2006 istungi materjal.

Kriminaalhooldusseaduse, vangistusseaduse, karistusseadustiku ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, Vabariigi Valitsuse 18.05.2006 istungi materjal.

Lapsele elatise tagamise seaduse eelnõu seletuskiri, Vabariigi Valitsuse 23.03.2006 istungi materjal.

Liikumisharrastuse strateegiline arengukava 2006-2010 eelnõu, Vabariigi Valitsuse 30.03.2006 istungi materjal.

Lõhkematerjaliseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, Vabariigi Valitsuse 03.04.2006 istungi materjal.

Mahepõllumajanduse seaduse eelnõu seletuskiri, Vabariigi Valitsuse 18.05.2006 istungi materjal.

Muinsuskaitse seaduse muutmise eelnõu seletuskiri, Vabariigi Valitsuse 15.06.2006 istungi materjal.

Planeerimisseaduse, ehitusseaduse, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, Vabariigi Valitsuse 13.07.2006 istungi materjal.

Postiseaduse eelnõu seletuskiri, Vabariigi Valitsuse 05.01.2006 istungi materjal.

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse, erakooliseaduse, kutseõppeasutuse seaduse ning koolieelse lasteasutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, Vabariigi Valitsuse 19.01.2006 istungi materjal.

Riigihangete seaduse eelnõu seletuskiri, Vabariigi Valitsuse 12.01.2006 istungi materjal.

Sotsiaalhoolekande seaduse, käibemaksuseaduse, rahvatervise seaduse, riigilõivuseaduse ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, Vabariigi Valitsuse 18.05.2006 istungi materjal.

Töö- ja puhkeaja seaduse täiendamise seaduse eelnõu seletuskiri, Vabariigi Valitsuse 05.01.2006 istungi materjal.

Töötajate usaldusisiku seaduse eelnõu seletuskiri, Vabariigi Valitsuse 25.05.2006 istungi materjal.

Vabariigi Valitsuse 25. jaanuari 2002. a määruse nr 56 "Põhikooli ja gümnaasiumi riiklik õppekava muutmise määruse" eelnõu seletuskiri, Vabariigi Valitsuse 16.03.2006 istungi materjal.

Vabariigi Valitsuse määruse "Audiovisuaalse teose ja teose helisalvestise isiklikeks vajadusteks kasutamise kompenseerimiseks tasu maksmise kord, salvestusseadmete ja -kandjate loetelu ning muusika- ja filmikultuuri arendamiseks ning koolitus- ja teadusprogrammide finantseerimiseks või kasutamiseks muudel analoogsetel eesmärkidel tasu taotlemise kord" eelnõu seletuskiri, Vabariigi Valitsuse 12.01.2006 istungi materjal.

Vabariigi Valitsuse määruse "Kutseõppeasutuse õppekavarühmade ja õppevormide ning erivajadustega õpilaste ja kinnipeetavate õppe rahastamise koefitsiendid" eelnõu seletuskiri, Vabariigi Valitsuse 09.02.2006 istungi materjal.

Vabariigi Valitsuse määruse "Nõuded lemmikloomade pidamise ja selleks ettenähtud ruumi või ehitise kohta" eelnõu seletuskiri, Vabariigi Valitsuse 13.07.2006 istungi materjal.

Vabariigi Valitsuse määruse "Välisriigi haridust tõendavate dokumentide hindamise ja akadeemilise tunnustamise ning välisriigi haridussüsteemis antud kvalifikatsiooni nimetuse kasutamise tingimused ja kord" eelnõu seletuskiri, Vabariigi Valitsuse 16.03.2006 istungi materjal.

Vangistuseseaduse, tulumaksuseaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, Vabariigi Valitsuse 10.08.2006 istungi materjal.

Ülikooliseaduse ja rakenduskõrgkooli seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, Vabariigi Valitsuse 31.08.2006 istungi materjal.