

# Kaasav poliitikakujundamine – hea näide

## Juhtumianalüüs laste ja perede poliitika arendamisest Sotsiaalministeeriumis

### Kaasamisjuhtumi eripära

Laste ja perepoliitika kujundamise protsess Sotsiaalministeeriumis (SoM) toimus pikema aja jooksul (2007–2010) ja nii olid jälgitavad erinevate kaasamisvormide muutumine ning sobitumine osapoolte ootuste ja vajadustega. Eesti kontekstis võib pidada uudseks nii kaasaval moel koostööd ühenduste ja ministeeriumi vahel ühe valdkonnapoliitika kujundamisel. Juhtumianalüüsis käsitletakse pikaajalist protsessi, mis algab perepoliitika valdkonna probleemide sõnastamisega ja lõpeb laste ja perede heaolu arengukava koostamisega.

### Analüüsi läbiviimine

Analüüsi suunava teoreetilise taustana on kasutatud John Kingdoni poliitilise protsessi mudelit (John Kingdon „Agendas, Alternatives and Public Policies“ (1984)). Kingdon kirjeldab nüüdseks klassikaks saanud käsitluses poliitika kujundamist kui protsessi, kus ühiskondlikud teemad tõusevad kõigepealt probleemiks ning seejärel jõuavad poliitilisse päevakorda. Tema (ja ka teiste politoloogide) hinnangul tuleb poliitikat vaadata mitte mehhanismina, kus probleemid otsivad lahendusi, vaid vastupidi – lahendused otsivad probleeme.

Analüüs keskendub nii poliitikakujundamise protsessile kui kaasamisvormi analüüsile (viimast peamiselt vanemahariduse ümarlaura kontekstis) tuginedes SoMi ametnike, endise sotsiaalministri ja vanemahariduse ümarlaura liikmetega mais-juunis 2010 läbiviidud intervjuudele (kokku 12), lisaks ümarlaura koosolekute vaatlusele ja koosolekute protokollidele. Analüüsi viisid läbi Maiu Uus (Praxise valitsemise ja kodanikuühiskonna analüütik) ja Peeter Vihma (Tallinna Ülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi lektor). Pikem versioon uuringust on saadaval [www.ngo.ee/tof](http://www.ngo.ee/tof).

### Kaasamisprotsessi lühikirjeldus

Poliitikakujundamise protsessi seisukohalt võib perepoliitika kaasuses näha kolme faasi:

- \* Esimene hõlmab ministeeriumi poolt perede elukvaliteedi arengukava (PEA) koostamist, millega paralleelselt toimub nõuandva ning informeeriva koguna vanemahariduse ümarlaura moodustamine. Eesmärgiks on tõstatada perepoliitika seisukord probleemina ning pakkuda lahendusi ehk kasutades Kingdoni sõnastust, avada aken riikliku perepoliitika mõjutamiseks. See faas lõpeb PEA tagasilükkamisega 2009. aasta alguses.
- \* Teises faasis algab tihedam ning praktilisem koostöö valdkonna siht- ja huvirühmade ning ministeeriumi vahel. Esiteks koostatakse ümarlaura liikmete ja ministeeriumi koostöös vanemahariduse algdokument ning hiljem kooskõlastatakse uus, laste ja perede arengukava.
- \* Kolmas faas areneb välja vanemahariduse ümarlauast ning ministeeriumi poolt algatatud koostööst valdkonna siht- ja huvirühmadega. Olles selgitanud esimeses faasis ühised seisukohad ning omades sarnaseid eesmärgi, toimivad kolmandas faasis ühendused ja ministeeriumi teineteist toetavate jõududena, mille eesmärgiks on avada uus aken nüüd juba paremini ettevalmistatud laste ja perede arengukava näol. See õnnestub ja tulemusena koostatakse laste ja perede arengukava aastateks 2011-2020.

### Mõjutegurid protsessis

- \* **Väga lai valdkond ja ministeeriumide nõrk koostöö.** Lisaks struktuursetele muutustele ministeeriumi sees mõjutas perepoliitika sõnastamist ministeeriumide omavaheline koostööpraktika. Iga arengukava koostamise eelnõu ja arengukava eelnõu peavad saama ministeeriumidelt ja Riigikantseleilt kooskõlastuse. Perede elukvaliteedi arengukava koostamise plaanile tuli 2008. aasta lõpus ja 2009. aasta alguses ministeeriumidelt kritiseerivat tagasisidet. Eriti kritiseerisid väga mahukat arengukava koostamise ettepanekut Riigikantselei strateegiabüroo ning Rahandusministeerium: nii ambitsiooni liita ühe katuse all erinevad valdkonnad (oli väga horisontaalne) kui ka liiga pikka ajaperspektiivi. Selline tagasiside venitas arengukava koostamist ja valitsuse istungile esitamist.
- \* **Vanemahariduse kerkimine keskseks teemaks kaasamisel.** 22. aprillil 2008 kutsus Sotsiaalministeerium kokku vanemahariduse ümarlaura, millega sooviti ühendada senised üksikpraktikad ning laiemale perepoliitika valdkonna strateegiline arendamine Sotsiaalministeeriumis. Üldisemaks eesmärgiks oli laiapäoline diskussioon vanemahariduse vajalikkusest ja sisust, spetsiifiliseks eesmärgiks oli juba tutvustada partneritele arengukava koostamise esialgseid ideid ning saada neile tagasisidet. Nimekirja kooskõlastamise ringi kaasatavatest ametitest

täienes Vanemahariduse ümarlaua esimestel kohtumistel esilekerkinud ühenduste näol. Siin tasub esile tõsta juba esimest ümarlaua kokkukutsumise ja huvirühmadega tihedama koostöö alustamise mõju protsessile. Nimelt, kuna ümarlauaga sai liituda piiranguteta, siis aktiivsemad (ja ka ümarlauaväliselt) osalejad said justkui selle töö tulemusena kooskõlastavate ühenduste nimekirja.

- \* **Protsessivälise sündmuse toel ühtse sõnumi kinnistumine: konverents ja mess.** Vanemahariduse teema esilekerkimisel perepoliitika osana on olulisel kohal kaks (ministeeriumist sõltumatult, kui ka selle osalusel) toimunud sündmust: mess „Laps ja pere“ ning konverents „Sina oled eeskuju“. Samuti aitasid sündmused osapooli ja nende tegevusplaane siduda, sest vanemaharidusega tegelemise vajadus oli erinevate ühenduste jaoks läbi nende endi tegevuse juba ilmseks saanud.
- \* **Perede elukvaliteedi arengukava koostamise ettepaneku esitamine laiale ringile.** 2008 oktoobri lõpus esitas SoM „Perede elukvaliteedi arengukava aastateks 2010-2015 koostamise ettepaneku“ ministeeriumidele, Riigikantseleile ja 17 organisatsioonile kooskõlastamiseks. Ettepaneku autorid oli ministeeriumi sotsiaalala asekancler ja valdkonnajuht. Ametnikud, kes olid varasematel töökohtadel kooskõlastamisega kokku puutunud, tunnistasid, et kooskõlastavate ühenduste ja ametite ring oli lai võrreldes teistes ministeeriumides kehtiva praktikaga, kus kooskõlastus toimub tavaliselt ainult paari ametkonna ja ühendusega.
- \* **Poliitilised ja struktuursed eeldused perepoliitika arendamiseks.** Perede elukvaliteedi arengukava koostamise ettepanek oli ebaedukas erinevate nn poliitiliste voolude kokkulangemise tõttu. Võimaluse aken koostada uudne ja horisontaalne riiklik arengukava jäi ministeeriumile suletuks, kui Vabariigi Valitsus lükkas PEA ettepaneku tagasi (formaaljuriidiliselt võttis ettepaneku tagasi küll SoM ise). Dokumendi tagasilükkamine tekitas pettumust nii osalenud ametnikes kui ühendustes, kuna eelnenud oli üle aasta tööd valdkonna arendamise ja muutmise nimel. Ometi olid ootused kõrged. Peale uue olukorra analüüsimist otsustas ministeeriumi kancler 2009. aasta sügisel luua valdkonnaga tegelemiseks omaette struktuuriüksuse. Seega võib öelda, et struktuurimuutused ministeeriumis löid eelduse poliitilises voolus uue akna avanemiseks ehk probleemide ja lahenduste teineteise leidmiseks.
- \* **Plaanide ümbervaatomise positiivne mõju.** Kevadel 2009 teistest ametitest ja ministeeriumidest tulnud tagasiside põhjal hakati algselt ka ise kahtlema arengukavasse kirjutatud suundade ja tegevuste vajalikkuses. Perioodile tagasi vaadates ütlevad ametnikud, et tagasilükkamine mõjus plaanidele kainevalt ja sundis hiljem perepoliitika eesmärgi selgemalt sõnastama.
- \* **Infosegadus huvirühmade seas.** Pärast PEA ettepaneku tagasilükkamist ei olnud kõik ühendused teadlikud tõrgetest arengukava koostamise käimalükkamisel, kuid ümarlaval väljendati soovi senisest efektiivsemalt ja praktilisemalt poliitikat mõjutada. Ühendused, kelle koostöö ministeeriumiga oli tihedam või kellel olid tekkinud isiklikud kontaktid ametnikega, olid paremini informeeritud kogu arengukava väljatöötamise pidurdumisest ja selle tagamaadest.
- \* **Lisaväljundid huvirühmadelt.** Sama aasta oktoobrist kuni 2010. aasta jaanuarini toimus Perede ja Laste Nõuandekeskuse eestvedamisel Laste Huvikeskuse Koja loomine, mis koondab 16 ühendust, kellest suurem osa olid kaasatud ka ümarlauale ja arengukava ettepaneku koostamisse. Mõlema sündmuse otsene tulemus oli ühenduste koostöövõimaluste ja -potentsiaali kasvamine. SoMi ametnike jaoks muutus üha selgemaks, et ühenduste näol on tegemist tõsiseltvõetavate partneritega, kellega koostöös on võimalik tugevamalt poliitilisi protsesse mõjutada. Lisaks otsesele ühenduste mõjule suurendab kaasatus tõenäosust, et probleem saab meedia tähelepanu. Poliitikute jaoks omab viimane eriti olulist kaalu.

### Hea praktika kaasavas poliitikakujundamises

- \* **Ümarlaud suurendas huvirühmade koostöömotivatsiooni,** ka juhul, kui senised koostöökogemused ja panus ümarlaua töösse olid erinevad.
- \* **Ümarlaua selge eesmärk võimaldas uute probleemide sõnastamise.** Näiteks kerkis ühenduste mõjul esile isade rolli olulisus perepoliitikas, mis siiani oli Eestis pigem emade-keskne.
- \* **Viitamine strateegiadokumentidele.** Probleemi tõstatamisele aitab lisaks ametkonna ja poliitikute algatustele kaasa viitamine eelnevalt sõlmitud lepingutele või vastuvõetud tegevuskavadele. Sama oluline on ka nende tegevuskavade puudumine või aegumine, nt Vabariigi Valitsuse 2007.-2011. aasta tegevusprogramm, milles 2009. aastaks sisaldus SoMi ülesandena perede elukvaliteedi arengukava koostamine.
- \* **Arengukava koostamisel delegeeriti ülesandeid.** Arengukava dokumentides kokku leppinud, jaotusid kohalolnud inimesed iga peatüki kirjutamise meeskondadeks, otsustati põhivastutajad ja koostati ajakava. Ümarlaua liikmed tegid omavahel koostööd, analüüsisid ja kirjutasiid ning saatsid peatükid ministeeriumile, mille ametnike ülesandeks jäi lõplik vormistamine ning poliitikuteni toimetamine. Kahjuks aga ei olnud panustajatel selgust, mis saadetud sisendist edasi sai.
- \* **Arengukava esitamisel mängib ametnike asjatundlikkuse ja varasem kaasamiskogemus suurt rolli.** Uue versiooni esitamisel osati ära kasutada eelnevat kogemust oma eesmärkide ühtlustamises ja selgitamises

ametkondadele ning poliitikutele. Laste- ja perede arengukavale eelnenud dokumentide ettevalmistamise jooksul oldi poliitikutele (näiteks strateegiabüroo kaudu) probleemiasetust selgitatud. Võrreldes PEA ettepanekuga oli laste ja perede arengukava mahukam, põhjalikumalt läbi töötatud ning kahepoolsetel kohtumistel kooskõlastatud suure hulga ministriumide ja olulisemate ühendustega. Samuti erines kirjeldus arengukava vajadusest nõnda, et see ei vastanduks otseselt kehtivale poliitikale, vaid täiendaks seda. Samuti ei tohi alahinnata, et ametnikel Sotsiaalministeeriumis on suurem kaasamiskogemus kui ametnikel keskmiselt.

- \* **Jäädi järjekindlaks riikliku arengukava vajaduse osas.** Ametnikud ja ühendused nägid oma rolli teema poliitikutele selgitamises ja poliitilisse päevakorda viimises. Ühiselt tunnistati, et ilma poliitilise otsuseta on vähetõenäoline, et saavutatakse soovitud laiaulatuslik muutus perede olukorras.
- \* **Partnerite arengu toetamine.** 2009. kevadel alustas Sotsiaalministeerium teadlikult vanemahariduse ümarlaval osalevate liikmete koolitamist. Tehti ettekandeid, mis näiteks puudutasid sootundlikkust hariduses, vanemluse toetamise programmide hindamist Inglismaa näitel jne. Tuleb rõhutada, et selliste ettekannete plaanimine ja ühendustele pakkumine ei ole ametnikule üldse keeruline ega aeganõudev töö – ametnikud käivad sageli infopäevadel, koolitustel, uuringutulemuste esitlustel jms. Aeg-ajalt tuleb lihtsalt tähele panna, kas neist kuulatud ettekannetest pakuks mõni huvi ka sama valdkonna partneritele. Selline teabelevi aitab partneritel ühtlustada infot ja arusaamu olukorrast ning valmistada neid ette koostööks.
- \* **Ametnikud tegutsesid otsusekindlalt.** Kaasamisprotsessi juhtivad ametnikud olid veendunud oma idee õigsuses, lisaks soosiva hoiakuga, varasemate kaasamiskogemustega ning loovad. Kui eelnevalt toodud asjaolud (varasemad dokumendid, struktuursed muutused, huvirühmade mõju ja avalikud esinemised) aitavad probleemi sõnastada, siis ametnike (enese)analüüs ning selle kaudu ametkonna valmisoleku määramine mõjutab oluliselt, kuivõrd probleem esile tõuseb ja vajamineva tähelepanu saab.

## Soovitused

- \* **Kaasatavatele: üks meetod ei pea olema kõikehõlmav.** Kui partnerid leiavad, et ei saa senises koostöövormis (näiteks ümarlaval) enda eesmärgi täidetud, on soovituslik võtta aktiivne roll ja leida sobivamaid osalemisvõimalusi (otsesuhtlus ametnikega, artiklid meedias, avalikud pöördumised, debaadid erakondadega, konverentsid, teiste ühendustega ühisprojektide teostamine, koalitsioonide ja uute organisatsioonide moodustamine jms). Seejuures on vajalik ka läbi mõelda, kas ja kuidas need uued osalusviisid mõjutavad juba toimivat koostööd ministeeriumiga, teavitada ja arutada oma plaanid läbi – selline käitumine aitab pikas plaanis kujuneda vastastikusel partnerlussuhtel.
- \* **Kaasajatele: poliitikakujundamisel võib kasu olla ka laiemast diskussioonist ühiskonnas** – nt arvamuskirjed, konverentsid, telesaated, debaadid. Need võimaldavad teemale tähelepanu tuua ja ühiskonnas arutelu käivitada.
- \* **Kaasajatele: ka huvirühmadelt võib tuge paluda.** Tuge võib paluda nii poliitikakujundamisel poliitikute ja otsustajate survestamisel kui ka konkreetse dokumendi arutelus. Näiteks ei osanud ministeerium kiiretel arengukava ettepaneku koostamise aegadel ümarlaval potentsiaali maksimaalselt ära kasutada. Konsulteeriti küll üksikute ühenduste esindajatega mõnes küsimuses, kuid kooskõlastusring oli oluliselt suurem. Tagantjärele võib hinnata, et sellises olukorras oleks võinud ümarlaval infolisti kasutada arengukava koostamise ettepaneku mustandi levitamiseks ja sellele täies mahus või osadele peatükkidele ümarlaval liikmetel kirjaliku tagasiside saamiseks.

## Vanemahariduse ümarlaval edasine roll

Nüüd, kui üks oluline eesmärk on saavutatud, tekib õigustatud küsimus vanemahariduse ümarlaval tuleviku osas. Osalised leiavad, et jätkama tuleb alalise kaasamise vormis, kuid peab täpsustama oma rolli, tegevuse eesmärgi, kas või igaks aastaks (arengukava jälgimine, teenuste arendamisega tegelemine, tugevam nõuandja ja selge rolliga mõjutaja poliitikakujundamise protsessis). Nii võib see täita ühe nõuandva kogu rolli, millest saab täpsemalt lugeda analüüsist „Alalised nõuandvad kogud kaasamise vormina“, vt [www.ngo.ee/tof](http://www.ngo.ee/tof).

Võimalik on ka eesmärkide jagunemine kolmeks, mida annaks täita kolme eri kaasamisviisiga:

1. **Lai diskussioon ja vanemahariduse olulisuse teadvustamine.** See hõlmab muu hulgas sündmustepõhist lähenemist korraldades laiemale ringile partneripäevi, teostada meediasuhtlust, korraldada koolitusi, viia läbi partneritega ühisprojekte.
2. **Huvirühmade informeerimine.** Ümarlaval infolisti arendus süsteemseks infokanaliks, et huvitatud oleks viimaste uudistega kursis. Võimalik on lisada ka täiendavaid elektroonilisi võimalusi tagasiside saamiseks.
3. **Poliitikate mõjutamine.** See hõlmab poliitikate elluviimise jälgimist ja nõustamist, ilmselt sobib selleks kitsam ring, sobiks ka ümarlaval nime all jätkata.

## Ümarlaura jätkamine nõuandva koguna esitab kaks väljakutset:

- \* Kuigi ministeeriumil võib olla soov teha koostööd vaid professionaalsemate ühendustega, tuleb jälgida, et see ei hakkaks piirama teiste juurdepääsu või dialoogivõimalusi. Ümarlaud peab oma eesmärgi täitmiseks võimaldama esile kerkida ka nõrgematel häältel (näiteks väiksemad või Tallinnast kaugel asuvad, vähema professionaalsuse ja esinemiskogemusega ühendused). Selle tagamiseks on oluline jälgida nii ümarlaura organisatoorset külge kui ka ühenduse reaalsel võimalust (ehk ressursse) ümarlauast osa võtta.
- \* Ümarlaura paremaks toimimiseks oleks mõistlik valida ümarlaura koordinaator ühenduste seast, kelle ülesanne on strateegia paika panna, eesmärgid seada ja läbi arutada ning töö korraldada. Siinkohal peab aga koostööd ministeeriumi ja koordinaatori vahel täpsustama, samuti kaaluma teatud kulude kompenseerimist.

## Seos kaasamise hea tavaga

Eestis on üldtunnustatud kaasamisepõhimõtteid kirjeldatud kaasamise heas tavas <http://valitsus.ee/et/riigikantslei/valitsuskommunikatsioon/kaasamine/kaasamise-hea-tava>. Toome laste ja perede poliitikakujundamisel välja mõned näited, mis iseloomustavad kaasamise hea tava järgimist ja lisavad praktilisi soovitusi.

### Põhimõte – selgus kaasamise eesmärgis

Juhtumi puhul tuleb ilmsiks, et oluline on sõnastada kaasamise eesmärk ja ka kaasatud siht- ja huvirühmadega koos selgitada koostööle pandud ootusi.

- \* Kaasamise eesmärke tasub kogu aeg korrata ja meenutada, miks kokku on tulnud ja mida koostööst soovitakse.
- \* Partnerluse poole liikudes tuleb arvestada nii ministeeriumi kui kaasatute ootusi koostööle. Kui need ühtivad, on koostöö edukam mõlemale poolele.
- \* Kui osapoolte ootused ei ühti või mõne aja möödudes muutuvad, siis tuleb edasi mõelda, millises vormis kaasamine ja osalemine aitaks veel katmata ootusi täita.

### Põhimõte – kaasatavad osapooled

Arvestades nõnda suuremastaabilise kaasamispraktika suhtelist uudsust ning ametnike erinevat tausta, tunnistati, et kaasatavad olid esialgu üsna juhulikud, mis hea tava mõistes ei ole eeskujulik praktika. Samas tuleb mõnda, et see oli tolel hetkel ja ametnike tolelaegsete teadmistega ja kaasamise eesmärkidega kooskõlas.

### Põhimõte – kaasamine varases etapis

Ametnikud leidsid, et kooskõlastamiseks antud kaks nädalat oli piisav. Teiselt poolt aga leidsid ühendused, et kahe nädalaga ei ole tihti võimalik olulist süvenemist nõudvat tööd läbi viia. Ilmselt tekib ebakõla asjaolust, et kooskõlastamise algataja omab dokumendist ise head ülevaadet ega oska dokumendiga tutvumisele mõeldud ajaga arvestada. Kaasamise hea tava alusel peetakse konsulteerimise kestuseks minimaalselt neli nädalat.

*Kokkuvõte on valminud Euroopa Sotsiaalfondi Tarkade otsuste fondi strateegilise juhtimissuutlikkuse arendamise alameetme alt EMSLi projekti "Mittetulunduslikud esindusorganisatsioonid kui võrdväärsed partnerid riiklike otsuste planeerimisel ja elluviimisel" raames.*



Projekti juht:

**EMSL**  
Vabaühenduste liit

Projekti partnerid:

