

Kaasamine arengukava koostamisel

Juhtumianalüüs „Vägivalla vähendamise arengukava 2011–2014“

Taustainfo

Juhtumikirjeldus pakub ülevaadet kaasamisest poliitikakujundamise protsessis Justiitsministeeriumi poolt juhitava, kuid koostöös Sotsiaalministeeriumi, Siseministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi ja Välisministeeriumiga koostatud arengukava „Vägivalla vähendamise arengukava 2011-2014“ koostamise näitel. Seni on Eestis kaasamisuringud keskendunud pigem ametnike ja huvirühmade kaasamisega seotud hoiakutele, oskustele ja ettevalmistusele; vähem on tähelepanu pööratud sellele, mis realselt ühes kaasamise protsessis algusest lõpuni toimub – milliste küsimuste, probleemide, valiku- ja otsustuskohtadega on silmitsi ametnikud kaasajatena ning erinevad organisatsioonid. Kokkuvõttes on toodud peamised õppimiskohad ja soovitused nii kaasajatele kui kaasatavatele – põhjalikum raport on saadaval www.ngo.ee/tof.

Analüüsi läbiviimine

Kaasamisjuhtumit on analüüsitud alates uue arengukava lähteülesande koostamise võtmisest Justiitsministeeriumi tööplaani kuni arengukava planeeritud kinnitamiseni Vabariigi Valitsuse poolt – aprillist 2009 kuni märtsini 2010. Analüüsi viis läbi Praxis kasutades meetoditena lähteküsitlust tööühmade töö alguses, lõpuküsitlus kaasamise järel, tööühmade kohtumiste vaatlust, seejärel intervjuud kaasajate ja kaasatavatega ning kaasamisprotsessi lõpus korraldati refleksiooniseminar kaasajate ja kaasatavate osavõtul, et hinnata toimunud kaasamisprotsessi.

Kaasamisjuhtumi eripära

Tegemist on üsna tavalise kaasamissituatsiooniga, kuhu satuvad paljud Eesti ametnikud, kelle tööülesandeks on arengukavade koostamine, seega peaks õppetundidest olema võimalik paljudel järeltusi teha. Juhtumi ohukohtadeks – mis kaasamisel takistuseks võivad osutada ja mis ei ole kaasamissituatsioonides väga tüüpilised – võib pidada mitme ministeeriumi kaasatust, kaasatavate ringi mitmekesisust, kaasajate väheseid oskusi ja ebaselgust kaasamise eesmärgis.

Hea praktika kaasamisel

- * **Arengukavas plaaniti ühendada mitme valdkonna pikaajalised eesmärgid.** 2009. aastal lõppesid kaks Justiitsministeeriumi (JuM) koordineeritavat valdkondlikku arengukava – „Inimkaubanduse vastu võitlemise arengukava 2006-2009“ ja „Alaealiste kuritegevuse vähendamise arengukava aastateks 2007-2009“. Mõlema arengukava põhiteemad olid kirjas kriminaalpoliitika arengusuundades, aga täiendavalt selgus rida valdkondi, mille olukord vajaks paranemist – nt laste väärkohtlemine, sh küberruumi vahendusel; toimepandud seksuaalkuriteod; lastega kaubitsemine ja saatjata lapsed. Lisaks kerkis esile uusi, süsteemset tähelepanu vajavaid teemasid, millele senistes arengukavades oli vähem tähelepanu pööratud, nt perevägivalla temaatika. Need teemad püüti koondada kõik uude ühtsesse vägivalla vähendamise arengukavva ja sedasi hõlmata vägivallaga võitlemist ühiskonnas terviklikult.
- * **Kaasatavate väga lai ring.** Kaasatavate lai ring hõlmas sihtrühmi, kelle elu arengukava meetmed otseselt mõjutama hakkavad, laia gruppi teenuseosutajad ja vägivallaohvritega kokkupuutuvaid ametnikke. Tööühma juhid on ühel meelel, et arengukava koostamisse kaasatavate valimisel osutus kõige olulisemaks see, et kaasatud huvirühm esindaks oma valdkonda ja sihtrühma ja et selle osapoolega on juba varem koostööd tehtud ning et kaasatul endal oleks huvi olla kaasatud. Lõpuks jagunes arengukava koostamine nelja valdkondliku tööühma vahel: lastevastane vägivald, alaealiste kuritegevus, inimkaubandus ja perevägivald. Sealjuures on huvitav välja tuua, et kaht tööühma juhatasid Sotsiaalministeeriumi ametnikud, kelle jaoks oli tegu oma töökohustustele lisandunud ülesannetega.
- * **Julgeti kasutada uudseid meetodeid.** Kuigi kaasamisprotsessi juhtivatel ametnikel polnud palju kaasamiskogemusi, võib positiivsena välja tuua, et kaasamismeetodite osas oldi avatud. Kasutati Eestis vähelevinud meetodeid, nagu kodanike foorum ja refleksiooniseminar.

Poliitikasoovitused

Soovitused kaasajale kaasamisprotsessi plaanimiseks

- * **Parandada ministeeriumite töö- ja kaasamisplaanide avalikkusele kättesaadavust.** Lisaks asutuse kodulehele võiks need otse saata peamistele partneritele, ministeeriumi/osakonna haldusalas tegutsevatele katusorganisatsioonidele ning valdkonnas tegutsevatele organisatsioonidele, kes on konkreetsete arengukavade potentsiaalsed kaasaraäkkijad.
- * **Ettevalmistuste käigus selgitada valdkondliku statistika ja uuringute olemasolu.** Eeltööde käigus taustainformatsiooni koondamine aitab vältida olukorda, kus kaasamist läbi viies pühendatakse aruteludes palju aega olemasoleva info kogumisele ning vähem aega jääb seetõttu probleemide ja lahenduste analüüsimiseks.
- * **Kaasamise eesmärgistamine peab olema hästi kommuniqueeritud erinevate osapoolte vahel ja aeg-ajalt tuleb eesmärgi juurde tagasi tulla, vajadusel täpsustada.** On soovitatav ja vajalik pöörata eraldi tähelepanu ja arvestada aega ühelt poolt kaasamise eesmärkide ja teiselt poolt kaasatud osapoolte ootuste selgitamisele. Algava koostööprotsessi osas vastastikku ootuste ja soovide tutvustamine aitab edendada ka seni valitsevat koostöö- ja koosolekute kultuuri, kus kiirust ja efektiivsust soovides, eelistatakse kohe asja endaga tegelema hakata.
- * **Hinnata realistlikult oma töökoormust.** Kaasavatel ministeeriumitel tuleb kriitiliselt läbi mõelda seotud ametnike töökoormus, teiste ministeeriumite panus ja arvestada kaasamise ülesannetega töögraafikutes.

Soovitused kaasajale kaasamisalaste oskuste arendamisel

- * **Teavitada osalejaid poliitika kujundamise kontekstist.** Konstruktivsema dialoogi tekkeks ja hilisema rahulolematuse vältimiseks peaks kaasaja viima osalejaid kurssi varasemate elluviidud poliitikatega, nende muutmisevõimaluste ja riigieelarveliste piiridega ning andma hinnanguid, kuivõrd on võimalik esitatud ettepanekuid rakendada.
- * **Koordineerida kaasamisprotsessi asutusesiselt.** Kui arengukava väljatöötamisel kasutatakse erinevaid töörühmi, siis on vajalik töörühma juhtidel regulaarselt kohtuda ja rääkida, kuidas kellelgi läheb ja mis probleemid on ette tulnud nii kaasamisprotsessi kui sisu osas. See aitab üksteise kogemust jagada ja arengukava/eelnõu teemasid integreerida.
- * **Kasutada kõige sobivamaid kaasamismeetodeid,** vajadusel katsetada. Üldjuhul on soovitatav kasutada lähenemist, kus kaasamise algaasis kasutatakse suuremal määral selliseid kaasamismeetodeid, mis võimaldavad otsesuhtlust, vahetut kontakti ja loovamaid töömeetodeid – et luua suhteid ja kasvatada arusaamiste ühisosa. Kaasamise hilisemas etapis, kui jõutakse dokumendi väljatöötamise faasi, kasutada täiendavalt ka kirjalikku suhtlemist, et soodustada sisendite konkreetset, täpsust ja dokumenteeritust, anda tagasisidet. Kirjalik kaasamine on sobiv ka juhul, kui mõned osalejad ei saa kohtumistel osaleda ja neil oleks võimalus oma arvamusi kirjalikult esitada. Kirjalike meetodite kasutamine ei peaks aga ka protsessi lõppfaasis asendama täielikult vahetut suhtlemist.
- * **Arutelude juhtimisel kasutada aktiivse kuulamise tehnikaid.** Arengukava koostamisel hindasid osalejad, et töörühmade juhid olid valmis kuulama erinevaid arvamusi. Samas muutusid aruteludel osalejad kohati liiga domineerivaks ning osadele jäi mulje, et kõiki nende arvamusi ei ole tähele pandud. Arutelude sujuvaks juhtimiseks tuleks kasutada aktiivse kuulamise tehnikaid: tagasisidestamine, peegeldamine, üleküsimine ja täpsustamine.

Soovitused kaasatavatele

- * **Planeerida osalemiseks aega.** Sarnaselt kaasajatele on väga oluline ka osalejate poolne aja planeerimine. Esimese asjana tuleks läbi mõelda, millises rollis inimene protsessis osaleb ja kuidas ta on valmis osalema (kas valdkonna eksperdina, esindusorganisatsiooni esindajana, sihtrühma huvide kaitsjana, teenuste osutamise eksperdina vm). Soovituslik on kaasamise algul küsida kaasavalt ametnikelt üle, millist panust ja millal osalejatelt oodatakse. Kui ametnike kavad siinkohal ei tundu realistlikud ja osaleja oma kogemustele tuginedes hindab üheks või teiseks tegevuseks kuluvat aega teistsugusena, tuleks sellest ametnikke teavitada.
- * **Enne töörühma kohtumisi teha eeltööd.** Kui koosolekul osalejatel on nõ kodutöö tehtud, siis on võimalik pidada konstruktivsemat arutelu, jõuda kiiremini ja sisukama tulemuseni.
- * **Olla aruteludes ja ettepanekute tegemisel konstruktivne.** Aruteludes on soovitatav olla konstruktivne, rahulik ja mitte liialt emotsionaalne. Viimane muudab diskussiooni pingeliseks, vähendab koostööõhkkonda ja

arutelu kvaliteeti ning osapoolte rahulolu protsessiga. Oluline on meeles pidada, et kõik kaasavad ametnikud ja kaasatud ühendused peavad arutama tulnud valdkonda oluliseks.

- * **Esitada argumenteeritud ja põhjendatud ettepanekuid.** Analüüsist ilmnes, et kaasajad peavad oluliseks osalejate analüütilisi oskusi. Arengukava või õigusakti koostamises kaasärääkimine nõuab seega nii praktilist kogemust, et seisukohad ei jääks liialt teoreetiliseks ja elukaueks. Teisalt aga on vajalik ka praktikutel omada suuremat pilti valdkonnas toimuvast ja erinevate aspektide vahelistest seostest, et oleks võimalik üldistada ja ei näeks valdkonda ainult oma tegevusest lähtuvalt.
- * **Õppida kogemusest, hinnata enda käitumist ja arengut.** Intervjueeritud ühenduste esindajad ise peavad vajalikuks sotsiaalsete oskuste edendamist, et poliitikakujundamise protsessides suutlikumalt ja mõjusamalt osaleda.

Seos kaasamise hea tavaga

Eestis on üldtunnustatud kaasamispehimõtteid kirjeldatud kaasamise heas tavas <http://valitsus.ee/et/riigikantselei/valitsuskommunikatsioon/kaasamine/kaasamise-hea-tava>. Toome vägivalla vähendamise arengukava koostamisest välja mõned näited, mis kaasamise hea tava järgimist iseloomustavad. Allpool on toodud pehimõtted kaasamise heast tavast ning praktilised soovitusel kaasamisjuhtumi põhjal.

Põhimõte – üksikasjalik kaasamise kava

- * **Ajakava planeerimine ja riskide hindamine kaasamiskava koostamisel.** Kui osalejatelt soovitakse, et nad kooskõlastaksid seisukohad oma organisatsioonis või koguksid oma liikmesorganisatsioonide arvamusi, vajab selline tegevus rohkem aega, kui üksikul eksperdil oma seisukohtade ja arvamuste esitamine. Samuti tuleks arvesse võtta kalendrist tulenevat mõju kaasamisele, kus pühade ning puhkuste perioodil on tegevuste läbiviimine keeruline. Tuleks hinnata ka, millised on riskid osalejate vahel suuremate erimeelsuste esile kerkimiseks, millega tegelemine vajaks kaasamise käigus täiendavat aega. Samal viisil tuleks kaaluda kaasaja asutuse seest või poliitiliselt tasandilt tulevaid mõjusid, mis võivad esialgset kaasamisplaani mõjutada.
- * **Kaasamiskava kasutamine juhtimisvahendina.** Mida varem kaasamise kava läbi mõeldakse ja kirja panna, seda kiiremini kujuneb kaasamise kavast realistlik ja detailne plaan, mis toimib abivahendina kaasamise läbiviimisel. Kuna kaasamise kava on juhtimisinstrument, siis ei tasu karta ka selle kava muutmist.

Põhimõte – vahekokkuvõtte kaasamise käigust

- * **Vahekokkuvõtte kasutusvõimalused.** Kirjaliku vahekokkuvõtte ülesandeks võib olla probleemide täpsem fookus, mille lahendusi arutama hakatakse, ning selgitada, mis põhjustel teistele käsitletud probleemidele tähelepanu ei saa pöörata (nt neid arutatakse teiste arengukavade koostamisel või neid küsimusi ei saa lahendada riigieelarve piiratud võimaluste tõttu). Samuti vähendatakse võimalust, et edasine arutelu valgub laiali või mõnel osapoolel on edasise protsessi osas ootused, millele ei saa vastata. Vahekokkuvõtte tegemine võib olla vajalik ka selguse loomiseks kokkulepitud lahendussuundade osas: suuliselt arutades võidakse kokkulepetest erinevalt aru saada, kirjalikult jäädvustatud kokkulepe on seega kindlam.

Kokkuvõtte 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:

