

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaalteaduskond
Ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakond

**VALITSUSASUTUSE JA TEMA SIDUSRÜHMADE
VAHELISE KOMMUNIKATSIOONI ROLL
SEADUSLOOMEPROTSESSIS LEGITIIMSUSE
SAAVUTAMISEKS**

Kutsemagistri töö

Kati Varblane

Juhendaja: Prof. Marju Lauristin

Tartu
2007

Tänuõnad

Avaldan tänu oma juhendajale professor Marju Lauristinile ning doktor Kaja Saksakulm Tamperele, kes andsid mulle head nõu teoreetiliste ja empiiriliste küsimuste lahendamisel.

Kasulike näpunäidete eest SPSS programmi kasutamisel tänan Tallinna Ülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi teadusprojektide assistenti Gerli Nimmerfeldti.

Tänan ka kõiki küsitlusele vastajaid ning sotsiaalministeeriumi ametnikke intervjuudel antud ausate vastuste ja pühendatud aja eest - Riho Rahuoja, Piret Lilleväli, Katrin Höövelson, Sirlis Sõmer, Katrin Raadom, Kaili Järv, Merle Tomberg ning Tarmo Kurves.

Kati Varblane

Sisukord

Sissejuhatus	5
1 Teoreetilised lähtekohad	8
1.1 Demokraatia, kodanikuühiskond ja otsustusprotsess.....	8
1.2 Otsuse legitiimsus ja legitimeerimine.....	10
1.3 Poliitika võrgustikud ja kogukonnad	12
1.4 Kommunikatsioonijuhtimise mudelid.....	14
1.5 Osalemine	17
1.6 Kaasamise raamistik	19
1.7 Sidusrühmade teooria.....	21
1.8 Seadusloome protsess poliitilise kommunikatsiooni mudelis.....	24
1.9 Kommunikatsiooni planeerimine ja otsustamine seaduseelnõu menetlemise protsessis.....	26
2 Eesmärk ja uurimisülesanded	30
3 Organisatsiooni, juhtumite ja metoodika tutvustus	32
3.1 Juhtumite valimine.....	32
3.2 Sotsiaalministeeriumi iseloomustus.....	33
3.3 Juhtumite tutvustus	34
3.4 Metoodilised võtted	37
3.4.1 Intervjuud eelnõu väljatöötajatega.....	37
3.4.2 Sidusrühmade küsitlus infovahetuse ja eelnõu ettevalmistamisel toimunud koostöö kohta.....	38
3.4.3 Tulemuste esitamise ja tõlgendamise meetodid.....	40
4 Sotsiaalministeeriumi ja sidusrühmade kommunikatsiooni roll seaduseelnõu legitiimsuse saavutamisel	45
4.1 Sidusrühmade mõjukus ja meelestatus	45
4.2 Sidusrühmadepoolne huvi ministeeriumi info ja seadusloome protsessis osalemise vastu	53
4.3 Osapoolte hinnang kompetentsile ja teadlikkusele antud valdkonnas	54
4.4 Sidusrühmade rahulolu koostöö ja eelnõuga	64
4.5 Info kättesaadavus ja infokanalid.....	71
4.6 Ülevaade ministeeriumipoolsest kommunikatsioonist	74
4.7 Ülevaade sidusrühmade osalemisest seadusloome protsessis.....	81
4.8 Sidusrühmade ettepanekute esitamise võimalus	84
4.9 Tagasiside	86
5 Diskussioon ja järeldused.....	88
5.1 Järeldused sidusrühmade teooria põhjal	89
5.2 Järeldused Grunigi kommunikatsioonimudelitele tuginedes	94
5.3 Järeldused võrgustikuteooriale tuginedes	101
5.4 Vahekokkuvõte	103
5.5 Nõuanded ja soovitusel	106
5.6 Ettepanekud edasisteks uuringuteks ja tegevusteks	109
Kokkuvõte.....	111
Summary	113
Lühendid	116
Kasutatud kirjandus.....	117

Lisad	121
Lisa 1. Sotsiaalministeeriumi struktuur seisuga 01.09.2004.....	121
Lisa 2. Töövaldkonna intervjuu küsitluskava	122
Lisa 3. Sotsiaalvaldkonna intervjuu küsitluskava.....	124
Lisa 4. Intervjuu transkriptsioon – Piret Lilleväli, tööala asekanstler	126
Lisa 5. Intervjuu transkriptsioon – Katrin Hõõvelson, tööturuosakonna juhataja	131
Lisa 6. Intervjuu transkriptsioon – Katrin Raadom ja Kaili Järv, töövaldkonna spetsialistid.....	136
Lisa 7. Intervjuu transkriptsioon – Riho Rahuoja, sotsiaalala asekanstler	149
Lisa 8. Intervjuu transkriptsioon – Sirlis Sõmer, hoolekande osakonna juhataja.	156
Lisa 9. Intervjuu transkriptsioon – Tarmo Kurves, hoolekande osakonna spetsialist	162
Lisa 10. Intervjuu transkriptsioon – Merle Tomberg, hoolekande osakonna spetsialist.....	166
Lisa 11. Töövaldkonna küsitluse kodeerimisraamat.....	173
Lisa 12. Sotsiaalvaldkonna küsitluse kodeerimisraamat	180
Lisa 13. Küsitluse kodeerimise selgitused ja vastused avatud küsimustele.....	188
Lisa 14. Töövaldkonna küsitluse tulemuste SPSS fail.....	197
Lisa 15. Sotsiaalvaldkonna küsitluse tulemuste SPSS fail	197

Sissejuhatus

Demokraatlikus riigis on igapäevane õigus oma arvamust avaldada ja mõtteid vabalt välja öelda. Nii ka seadusloome protsess on avatud kõigile, kes on sellest puudutatud või huvitatud. Kui osapooled arutavad erinevaid seisukohti, lahendavad erimeelsusi ning jõuavad konsensuseni, siis toimub areng, mis toob kasu ja lisandväärtust nii neile kui kogu ühiskonnale. Seadusloome protsessis toimuvatel läbirääkimistel peaks valmima seadus või õigusakt, mis on nii osapoolte kui ühiskonna jaoks legitiimne ja toimiv.

Eestis on hetkel üldlevinud arvamus, et võimulolijad ei arvesta rahva arvamusega ning ametnikel on nii suur võim, et nad teevad otsuseid enda äranägemise järgi. Seepeale on rahvas riigivõimust võõrandunud ning ei tunne enam huvi ühiskonna käekäigu pärast. Nagu on väitnud ka näiteks Daimar Liiv: „Demokraatlikes riikides peaks avaliku sektori ja kodanikeühenduste koostöö tuginema võrdse partnerluse põhimõtetele, Eestis on mittetulundussektori kaasrääkimisõigus küllaltki piiratud” (2006: 185). Antud uurimistöös käsitleb neid küsimusi ning püüab leida vastuseid.

Tegu on rakendusliku laadi magistritööga, mille ülesanne on analüüsida seaduseelnõude väljatöötamise protsessis toimuvat kommunikatsiooni valitsusasutuse ja tema sidusrühmade vahel, avastada praktikas esinenud probleeme ning neile lahendusi leida. Samuti uurida, milline oli poliitika stiil, mida poliitikud ja ametnikud rakendasid koostöös sidusrühmadega. Selle põhjal analüüsitakse, kas eelnõudel on eeldusi legitiimsuse saavutamiseks. Empiiriline osa käsitleb kahte sotsiaalministeeriumi eelnõu - tööturuteenuste- ja toetuste seaduseelnõu ning sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse eelnõud.

Avaliku võimu ja kodanikuühiskonna partnerlust on viimastel aastatel üha rohkem käsitletud nii uurimustes kui meedias, kuid partnerlusele seadusloome protsessis on vähe tähelepanu pööratud. Uurimistöös väärtus seisneb ühest küljest ministeeriumi ja sidusrühmade vahelise kommunikatsiooni analüüsis, mille sarnast ei ole teadaolevalt Eestis varem tehtud. Teisest küljest peaks töö kaasa aitama seadusloome protsessis toimuva kommunikatsiooni parendamisele.

Antud uurimistöö keskendub eelnõu väljatöötamise parlamendieelsele etapile ning seda mitmel põhjusel. Enamik seaduseelnõude ideedest saavad alguse ministeeriumitest, kus minister viib ellu parteipoliitikat või ametnikud näevad vajadust süsteemi parendada. Tegelikult on tihti nende ideede taga aktiivsed kodanikuühendused, kes poliitikute ja ametnike otsuseid mõjutavad. Ministeeriumil on oluline teha sidusrühmadega koostööd ja kaasata neid õigusloome protsessi, et omandada sidusrühmade kogemust ning koostada eelnõu, mis vastaks praktilisele vajadusele ja reaalsusele. Kui ministeerium sidusrühme õigusloome protsessi ei kaasa, siis nad võivad mõjutada seaduseelnõu käiku hilisemas etapis ehk parlamendis. Sel juhul pole ministeeriumil võimalik enam huvisid tasakaalustada, sest nende hooval seal on liiga lühikesed.

Uurimustöö esimene ehk teoreetiline osa keskendub teooriatele, mis selgitavad kommunikatsiooni ja partnerlust valitsusasutuse ning tema sidusrühmade vahel seadusloome protsessis. Kõigepealt selgitatakse demokraatia, kodanikuühiskonna, otsustusprotsessi ja otsuste legitiimsuse temaatikat. Poliitika võrgustike teooriat käsitledes pööratakse tähelepanu Richardson *et al.* poliitika stiilide mudelile. Seejärel vaadeldakse Grunigi kommunikatsioonijuhtimise mudeleid ning osalemise ja kaasamise erinevusi. Töö üks peamisi teooriaid on sidusrühmade teooria, sest sidusrühmade osalus ja kaasamine on seaduseelnõu kvaliteedi ja legitiimsuse saavutamisel väga oluline. Peatüki lõpus käsitletakse seaduseelnõu menetlemise protsessi poliitilise kommunikatsiooni mudelis ning kommunikatsiooni planeerimist selles protsessis.

Teises peatükis selgitatakse magistritöö eesmärgi ja uurimisküsimusi. Kolmandas osas iseloomustatakse uuritavat organisatsiooni, juhtumeid ning uurimismeetodeid.

Neljandas peatükis analüüsitakse seaduseelnõude väljatöötamise protsessis toimuvat kommunikatsiooni valitsusasutuse ja tema sidusrühmade vahel. Analüüsi läbiviimiseks on kasutatud nii kvantitatiivseid kui kvalitatiivseid meetodeid – formaliseeritud küsitlusi sidusrühmade seas ja semistruktureeritud intervjuusid ministeeriumi eelnõude väljatöötajatega.

Viiendas peatükis vastatakse uurimisküsimustele ning uuritakse, milline oli poliitika stiil. Samuti tehakse järeldusi ning analüüsitakse tulemusi, metoodikat ja kommunikatsiooniprobleeme koostöös sidusrühmadega. Välja tuuakse ka soovitused, nõuanded ja tegevused, mida võiks tulevikus teisiti teha või vältida, ning uurimisteemad tulevikuks ning perspektiivid üldiselt. Töö lõpus on eesti- ja inglisekeelne kokkuvõte, kasutatud kirjanduse loetelu, lühendid ning lisad.

1 Teoreetilised lähtekohad

1.1 Demokraatia, kodanikuühiskond ja otsustusprotsess

Eesti on iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas, nagu on öeldud Eesti Vabariigi põhiseaduse paragrahvis 1. Rahvas on aga riigivõimust võõrandunud ning ei usalda ei seadusandjaid ega riiklikke institutsioone, nagu näitavad mitmed sotsioloogilised uuringud. Näiteks Tartu Ülikooli 2004. aasta uuringu „Mina. Maailm. Meedia” andmetel on Eesti riiklike institutsioonide usaldus 30,7 %. Lääne-Euroopa demokraatiade uuringute andmetel aga tõrgeteta funktsioneeriv demokraatia eeldab vähemalt 50%-list usaldust riiklike institutsioonide vastu (Raudsaar & Kasemets 2004: 176).

Sellele on tähelepanu pööranud nii teadlased, ajakirjanikud, poliitikud kui Vabariigi President. Juba 2001. aasta kevadel tegid sotsiaalteadlased avaliku pöördumise „Kaks Eestit”, mis pani inimesed mõneks ajaks ühiskondlike teemade üle diskuteerima. Sotsiaalteadlaste sõnum käsitles kolme omavahel seotud teemat: riigivõimu võõrandumist, ülemäärast sotsiaalset kihistumist ning analüütilise ressursi kaasamise vajadust poliitika kujundamisse (Vetik 2002: 5). 2007. aasta 24. veebruaril Eesti Vabariigi 89. aastapäeval pidi aga Vabariigi President Toomas Hendrik Ilves oma kõnes jälle inimeste südametunnistusele koputama: „Kui Eestil on vaenlasi, siis me leiame neid meis endis: ükskõiksus, kalkus ligimise suhtes, upsakus, tõusiklikkus, kaaskodanikega mitteametamine. Meie vaenlane on valetamine, korruptsioon ja ringkäendus” (Ilves: 2007).

Kui inimesed ei hooli üksteisest, riigi arengust, ei huvitu sellest, kuidas poliitikud ja ametnikud riiki valitsevad, ei käi valimas, ei osale kodanikeühenduste töös jne, siis rahvas ei ole hea kõrgeima riigivõimu kandja. See näitab, et inimesed ei tunne end vabana, vaid alluvad riigivõimu käskudele ja korraldustele ning ei mõtle ise kaasa, kuidas elu Eestis edendada. Kui me ise ei tunne end vabana, siis ei ole see ka „vaba riik”, kus me elame.

Eesti vajab tugevat kodanikuühiskonda, kus inimesed teevad omaalgatuslikult koostööd oma huvide kaitsmiseks, avalike asjade arutamiseks ja otsustamiseks. Nii on määratletud Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioonis (EKAK), mis on avaliku võimu ja kodanikuühiskonna koostöö alusdokument (Riigi Teataja 2002). EKAK lähtub põhimõttest, et kodanikuühiskond toimib juhul, kui toimivad kodanikeühendused ning nende omavaheline tihe koostöö toimub võrgustiku põhimõttel. Niiviisi realiseerub ka kodanike partnerlus riigiga (Laius 2002: 174).

Kui kodanikuühiskond on nõrk, siis on oht, et demokraatia on formaalne - otsuseid tehakse kitsas ringis ning kodanikud ei suuda tegelikku võimu mõjutada. Et demokraatia oleks sisuline, peavad inimesed seaduste ettevalmistamisel ning otsuste tegemisel kaasa rääkima. Teisest küljest see eeldab, et nende arvamusi kuulatakse ning arvestatakse. Lagerpetz *et al.* tõdevad, et demokraatliku riigikorra legitiimsus rajaneb eeldusel, et avaliku võimu otsused järgivad rahva tahet ja on rahva poolt mõjutatavad (2003: 47). Kui rahva häält kuulatakse, siis kasvab ka usaldus, paraneb rahulolu ning suureneb vastutustunne koos tehtud otsuste elluviimisel. Seega on väga oluline, et inimesed saaksid ja tahaksid osaleda demokraatliku riigi otsustusprotsessides. Samas kodanikuühiskond on demokraatliku riigi üks osa ning mitte ainult kodanikud ei vaja riiki, vaid ka riik vajab tugevamat kodanikuühiskonda endale partneriks, kellega koos otsuseid vastu võtta.

Otsustusprotsessides osalemise viise on erinevaid. Näiteks Šveits on Euroopas tuntud otsedemokraatia poolest, kus kodanikel on seaduseelnõude algatamise- ja nende hääletusõigus ehk referendumiga kodanikud otsustavad, kas kiita eelnõu heaks või mitte. Seega otsustajaks on kogu rahvas. Eestis on esindusdemokraatia – rahvas valib endale esindajad Riigikokku ja kohalikesse omavalitsustesse, kes teevad otsuseid oma valijate nimel. Osalusdemokraatia üldiseks lähtekohaks on aga see, et ka demokraatlikult valitud esindajate tehtud otsuste aluseks peab olema nende inimeste kuulamine, keda kõnealune otsus puudutab; paljusid (nt. kohaliku tasandi) otsuseid on võimalik langetada esinduskogudest sõltumatult või nende poolt antud volitusega (Lagerspetz 2006: 14).

Muutes otsustusprotsesse avatumaks, suureneb inimeste soov ja tahe ühiskonna tuleviku suhtes kaasa rääkida. Seepärast on oluline ka vaadelda, milline on otsuste langetamiseks valitud meetod. Kiviorg on eristanud viit meetodit (Kiviorg 1999: 27):

- ekspertiis - otsus langetatakse usaldusväärse eksperdi poolt;
- konsensus – otsus on oma olemuselt erinevate huvigruppide soovide balansseerimise resultaat;
- poliitiline meetod - otsus langetatakse parteipoliitilistest huvidest lähtuvalt (tuleneb otsustaja ideoloogiast või konkreetsest poliitilisest olukorrast);
- standardi või eeskju kasutamine, võrdleva meetodi kasutamine (ingl *benchmarking*- mõõduvõtmine) - otsus toetub välismaisele kogemusele, mudelile või rahvusvahelisele õigusele;
- empiiriline meetod – otsus baseerub faktide kogumisel ning kehtestatud kriteeriumite alusel toimival analüüsil (olukorra empiirilisel uuringul või analüüsil ning saadud tulemustest lähtuvail prognoosidel ja soovitustel).

Ilmselt ei ole seadust, mille otsuste langetamisel oleks kasutatud ainult üht otsustamise meetodit. Seaduseelnõude ettevalmistamisel kasutatakse nii ekspertiisi valdkonna asjatundjatelt, kui võetakse mõõtu naabritelt või teistelt riikidelt. Samuti tehakse uuringuid ja analüüse valdkonna arengutaseme kohta. Otsused tehakse lähtuvalt valitsuse ideoloogiast ja poliitilisest olukorrast, kuid samas püütakse saavutada konsenst huvigruppidega. Need meetodid on omavahel seotud, kuid vaatamata otsuste tegemiseks valitud meetoditele peab eesmärgiks võtma otsuste legitiimsuse osapoolte jaoks.

1.2 Otsuse legitiimsus ja legitimeerimine

Hollandi teoreetik Teun van Dijk väitel legitimeerimine on diskursus, mis õigustab ametlikku tegevust, mille piirideks on seadus ja kord. Oluline on, et avalik arvamus seda aktsepteerib ning tunnustab reegleid, mida ametlikud normid ühiskonnas ette näevad (Van Dijk 1998: 256).

Ametnikud ja poliitikud peavad sidusrühmadega läbirääkimisi selleks, et seaduseelnõude muudatused oleksid legitiimsed. Kui sidusrühmad aktsepteerivad seaduseelnõu muudatusi, siis need on legitiimsed ning legitimeerimine on olnud edukas. Ka Habermas (1992) väidab, et kehtivad ehk legitiimsed on ainult need käitumisnormid, millega nõustuksid kõik asjassepuutuvad inividid kui ratsionaalsete diskursuste osalised. Seega võib öelda, et riigiasutuse ja sidusrühmade vahel tekib legitimatsoonisuhe, mille eesmärk on saavutada eelnõu legitiimsus ja ühiskondlik konsensus. Kuid mille alusel hinnata, et seaduseelnõu on legitiimne?

Morrow (1998: 298) pakub välja, et poliitilise süsteemi ja seda esindava valitsuse ja teiste riigiorganite legitiimsust hinnatakse selle alusel, kas nende teod vastavad tegude objektideks olevate poliitiliste subjektide õiguspärasuse standardile ja kas nad vastavad üldsuse "heale valitsusele" esitatavatele nõuetele. Seega legitiimsuse saavutamine on subjektiivne, sest sidusrühmadel võivad olla erinevad arvamused. Legitiimsust näitab näiteks sidusrühmade üldine rahulolu seaduseelnõuga või nende kaasatusega otsustusprotsessi. Ministeerium kui valitsusasutus ja eelnõu väljatöötaja peab arvestama, et eelnõu toimiks kogu ühiskonna jaoks ja kõikide gruppide arvamustega ei saa alati arvestada. Seega ei pruugi kõik sidusrühmad rahul olla, sest eelnõu pole nende jaoks kasulik.

Legitiimsuse saavutamisel on oluline huvide tasakaalustus ja konsensus saavutamine ühiskonnas. Isegi kui täit konsensust kõikides küsimustes sidusrühmadega ei saavutata, tuleb jälgida, et kõik sidusrühmad on saanud võimaluse arvamust avaldada, et nad on saanud oma ettepanekute kohta tagasisidet ning et suured organisatsioonid ei suruks liialt oma arvamusi peale. Eriti kehtib see koostöös erasektoriga, kus rahvusvahelistel korporatsioonidel ja suurettevõtetel on märksa organiseeritumad jõud ja *lobby*-töö kui väikeettevõtjatel. Igal juhul ei tohiks otsused põhjendamatult olla kallutatud „suurte vaalade” kasuks, mis tekitab korruptsioonikahtlusi ja pingeid edasises koostöös väikeste organisatsioonidega.

Mida rohkem organisatsioon ja tema sidusrühmad koostööd teevad, seda rohkem informatsiooni nad vahetavad ja selle käigus kujunevad välja ühised arusaamad ja ootused (Scott, Lane 2000: 54). Seega kui riigiasutus kaasab sidusrühmi regulaarselt

seadusloome protsessi, siis kasvab ka usaldus ja koostöösoov. Pidev kommunikatsioon, valikute põhjendamine ja tagasiside andmine maandavad pingeid ning parandavad üksteisemõistmist.

1.3 Poliitika võrgustikud ja kogukonnad

Ühiskonnas on palju kodanikeühendusi ja ettevõtteid, kes osalevad poliitikaprotsessis. Nende ja poliitikakujundajate kommunikatsiooni ning koostöö tulemusel tehakse otsuseid ja kujundatakse poliitikat. Nad moodustavad omavahel suhete võrgustikke ja kogukondi.

Parsons on öelnud, et suurem ühiskonna ja poliitika mitmekülgsus viis spetsiifiliste eesmärkide, funktsioonide ja suurema osalejate arvuni poliitikaprotsessis, mis on tähendanud, et võrgustiku metafoori nähakse paremini sobivat modernse poliitikakujundamisega kui pluralismi, korporatismi ja teisi traditsioonilisi mudeleid (Parsons 1999: 185).

Võrgustiku analüüs baseerub ideele, et poliitika on raamitud suhete ja sõltuvuste kontekstis (Parsons 1999: 185). Seda võib tõlgendada nii, et organisatsioonid ja poliitikakujundajad suhtlevad omavahel, jagavad kogemusi ja mõjutavad üksteise otsuseid. Nad on üksteisest sõltuvad, sest ilma infovahetuseta nad ei saaks otsuseid vastu võtta, poliitikat kujundada ja oma tegevust jätkata.

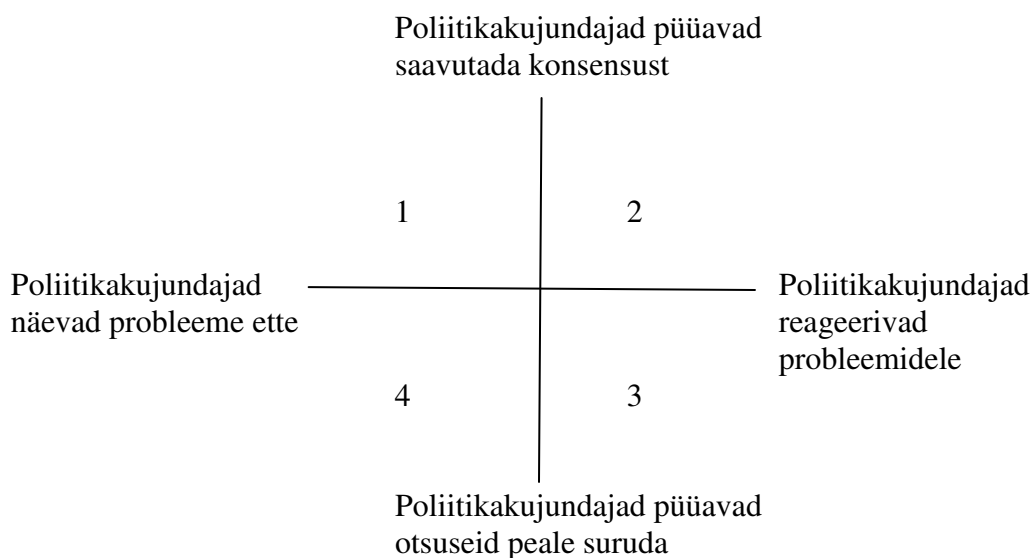
Richardson *et al.* (1982) arendas poliitika kogukondade ideed võrdleval tasandil läbi mõtte, et erinevad riigid väljendavad mitmeid seaduspärasusi või stiile poliitika formuleerimisel ja otsustetegemisel. Kaks peamist poliitika stiilide dimensiooni, mis Richardson välja käis:

- Ettenägelik stiil (probleemide ettenägemise tendents) või reaktiivne stiil (tendents reageerida sündmustele või asjaoludele, kui need tekivad);

- Konsensust taotlev stiil (tendents teha otsuseid kokkuleppel huvitatud osapooltega) või stiil, mis kaldub vastandama otsuseid ühiskonnale (Parsons 1999: 186).

Poliitika stiilide mudel näitab, et erinevates võrgustikes on mitmeid viise, kuidas poliitika kogukonnad võivad omavahel suhelda. Joonise esimeses veerandis poliitika stiil kaldub olema selline, et poliitikakujundajad, näiteks valitsus või valitsusasutus, planeerivad oma tegevust ning soovivad poliitika sidusrühmadega konsulteerida ja konsensust saavutada. Teises veerandis on poliitika stiil küll pluralistlik ja valitsus püüab saavutada sidusrühmadega konsensust, aga tegu on rohkem tulekustutamise kui etteplaneeritud tegevusega. Kolmandas veerandis poliitikakujundajad kipuvad sidusrühmadele oma otsuseid peale suruma, mitte nendega konsensust saavutama. Samas nad ka ei planeeri oma tegevust, vaid reageerivad probleemidele. Neljandas veerandis aga valitsus näeb võimalikke probleeme ette ning planeerib oma tegevust ja lahendusi, kuid tihtipeale vastandub sidusrühmadele.

Üldine poliitika stiil kindlasti erineb riigiti, aga ka ühes riigis või isegi ühes poliitikat kujundavas institutsioonis võib olla mitmeid lähenemisi. Kõik sõltub organisatsioonist ja kui hästi on võrgustik organiseerunud.



Joonis 1.1. Poliitika stiili dimensioonid (Parsons 1999: 186)

1.4 Kommunikatsioonijuhtimise mudelid

Kommunikatsioonijuhtimine on valdkond, millest kõik inimesed arvavad üht-teist teadvat. Kommunikatsioon on ju pealtnäha lihtne tegevus, kus üks edastab sõnumi ja teine võtab selle vastu. Kui aga kommunikatsiooniprobleemid tekivad, siis leitakse organisatsioonist üles kommunikatsioonijuht või suhtekorraldaja, kellele antakse ülesanne olukord lahendada. Kui spetsialist asub tööle probleemide ilmnemisel, siis võib olla juba hilja, sest ta ei saa muud teha, kui „tuld kustutada”. Et tulekahjut ei tekiks, peab kommunikatsioonijuht olema tegevusse kaasatud kogu aeg.

Grunig ja Repper on öelnud, et:

1. Avalikud suhted on tõenäoliselt edukad – aitavad kaasa organisatsiooni efektiivsusele – kui see on organisatsiooni strateegilise juhtimise protsessi keskne osa ja kui avalikud suhted on strateegiliselt juhitud.
2. Avalikud suhted on strateegiliselt juhitud, kui sidusrühmad ja aktiivsed avalikkuse segmendid sidusrühmade seast on identifitseeritud ning kui organisatsiooni ja avalikkuse koostoimimisega seotud küsimusi lahendatakse sümmeetriliste kommunikatsiooniprogrammide kaudu [...] küsimuste varajases arengustaadiumis (Grunig & Repper 1992: 150).

Seega avalike suhetega spetsialistid peavad olema juhtkonnale lähedal, et nõustada organisatsiooni strateegilisi tegevusi. Kommunikatsioonijuhtimine on asutuse või ettevõtte üks tähtsamaid tugivaldkondi, mille abil võib sidusrühmade ja avalikkuse silmis organisatsiooni mainet tõsta ning efektiivsust parandada. Et seda teha, peab aga teadma, kes on olulisemad sidusrühmad avalikkuses, kellega koostööd teha.

Grunig (1992: 9) väidab, et kommunikatsioonijuhtimine on mehhanism, millega organisatsioonid ja avalikkus toimivad pluralistlikus süsteemis, et juhtida nende vastastikust sõltuvust ja konflikti.

Kui rääkida seadusloome protsessist, siis seadusi ei tehta umbmäärasele avalikkusele, vaid konkreetsetele siht- ja sidusrühmadele, kelle elu ning tööd see mõjutab.

Riigiasutusele on aga siht- ja sidusrühmad olulised, sest nende arvamuste ja ettepanekute põhjal on võimalik teha kvaliteetsemaid ja ühiskonnas paremini toimivaid õigusakte. Seega on nad vastastikkuses sõltuvuses. Kui ministeerium alustab koostööd sidusrühmadega seadusloome varajases etapis, nagu soovivad Grunig ja Repper, kaalub huvigruppide ettepanekuid ning seejärel teeb tasakaalustatud ja argumenteeritud otsuse eelnõu suhtes, siis on võimalik saavutada eelnõu legitiimsus ja ühiskondlik konsensus. Kui aga sidusrühmadega tehakse koostööd seadusloome protessi hilises staadiumi, näiteks vahetult enne Vabariigi Valitsuse istungit, kui eelnõu on praktiliselt valmis, siis ilmselt ei oodata sidusrühmadelt tagasisidet, mille põhjal võiks eelnõud parandada. Seepeale võivad tekkida sidusrühmadega eriarvamused ja konfliktid, mille tõttu eelnõu ei pruugi vastata avalikkuse ootustele ning saavutada legitiimsust osapoolte ja avalikkuse silmis. Seega tõelist tahet sidusrühmadega koostööd teha näitab see, mis etapis sellega alustatakse. Kui sidusrühmi kaasata eelnõu protsessi varajases staadiumis, siis on kergem eelnõud muuta ja konfliktid võivad jääda olemata. Mida aeg edasi, seda raskem on eelnõu parandamine ja seda tõenäolisemaks eriarvamused muutuvad. Ühest küljest võib probleem tekkida sellest, et ministeeriumitel on ajaline surve ja ressursinappus nii spetsialistide kui finantside osas. Teisest küljest, kui sidusrühmi ainult informeeritakse või siis kaasatakse hilises staadiumis, kui enam palju muuta ei anna, siis tekib konflikt. Neid situatsioone saab paremini selgitada Grunigi nelja kommunikatsioonijuhtimise mudeli abil.

Grunigi (1992) pressiagentuuri mudel tähendab, et kommunikatsiooniprogramm püüdleb soosiva reklaami poole, eriti massimeedias. Tegu on ühesuunalise kommunikatsiooniga, mille eesmärk on teha propagandat. Seaduseelnõu kontekstis tähendaks see, et ametnikud informeerivad avalikkust ja räägivad väljatöötatud seadusest ainult positiivses valguses.

Avaliku informatsiooni mudelil põhinev programm kasutab nõ „kodustatud ajakirjanikke”, et levitada suhteliselt objektiivset informatsiooni massimeedia ja kontrollitud meedia kaudu nagu ajalehed, brošüürid ja otsepost (Grunig 1992:18). Ka sel juhul on tegemist ühesuunalise kommunikatsiooniga ning mõlemad mudelid ei põhine strateegilisel planeerimisel ega uuringutel. Need on asümmeetrilised mudelid:

organisatsioon püüab paista heana, kas propaganda kaudu (pressiagentuuri mudeli puhul) või siis levitades heakskiitvat informatsiooni (avaliku informatsiooni mudeli puhul).

Grunigi (1992) kolmas mudel, kahesuunaline asümmeetriline mudel kasutab uuringuid, et arendada sõnumeid, mis kõige suurema tõenäosusega veenavad strateegilist avalikkust käituma nii, nagu organisatsioon tahab. Tuues paralleeli seadusloomega, siis ametnikel on küll oluline sidusrühmi veenda, aga nad ei ole nõus saadud tagasiside põhjal tegema eelnõus korrektiive.

Kahesuunaline sümmeetriline kirjeldab avalike suhete mudelit, mis põhineb uuringul ja kasutab kommunikatsiooni, et juhtida konflikti ja parandada arusaamist strateegilise avalikkusega (Grunig 1992: 18). See tähendab, et ametnikud peavad sidusrühmadega läbirääkimisi ja on valmis oma tegevust ümber hindama.

Grunig (1992: 298) leiab, et kuigi organisatsioonid peaksid praktiseerima kahepoolset ja sümmeetrilist kommunikatsiooni, kui nende keskkond on kompleksne ja turbulentsne, siis paljud, kui mitte öelda enamik sellise keskkonnaga organisatsioone ei praktiseeri avalikke suhteid teooria kohaselt.

Tunnus	Pressiagentuur	Avalik informatsioon	Kahesuunaline asümmeetriline	Kahesuunaline sümmeetriline
Eesmärk	Propaganda	Informatsiooni levitamine	Teaduslik veenmine	Vastastikune arusaamine
Kommunikatsiooni iseloom	Ühesuunaline; täielik tõde pole peamine	Ühesuunaline; tõde on oluline	Kahesuunaline; tasakaalustamata efektid	Kahesuunaline; tasakaalustatud efektid
Kommunikatsiooni mudel	Allikas → vastuvõtja	Allikas → vastuvõtja	Allikas → ← Tagasiside	Grupp → grupp ←
Uurimise iseloom	Väike; „raamatupidamine”	Väike; loetavus, lugejaskond	Kujundav; hoiakute hindamine	Kujundav; arusaamise hindamine

Tabel 1.1. Neli Grunigi ja Hunt'i suhtekorralduse mudelit (kohandus Oliver 2004: 10)

1.5 Osalemine

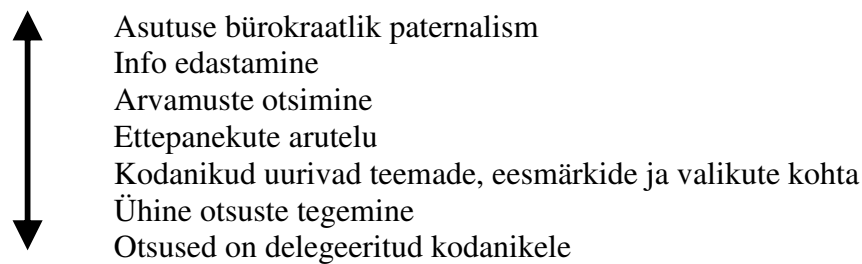
Ruutsoo (2001:251) väidab, et kodanikuühiskonna alusidee on ühiskonna avatuse lisamine osalemise suurendamise kaudu. Osalusühiskonna ideaal tähendab võimalikult selliste individualiseeritud sidususviiside toetamist, mis ei piira, vaid aitavad suurendada kõikide tegelikke valikuvabadusi, juurdepääsu oma saatuse kujundamisele.

Et kodanike osalustaset otsustusprotsessis mõõta, on Arnstein koostanud kodanike osaluse astmestiku, millel on kaheksa astet. Kodanike kontroll otsuste tegemise ja võimu teostamise üle on kaheksandal astmel. Alumiste astmete puhul on riigil suurel määral võimalik osalust suunata ja sellega manipuleerida ning alates 4. astmest (teavitamine, konsulteerimine ja vaigistamine) saab rääkida mingil määral kaasamisest: kodanikke kuulatakse ja neid teavitatakse poliitikate planeerimisest ja elluviimisest, kuid ei ole mingit garantiid, et kodanikke ka kuulda võetakse ja nende seisukohtadega arvestatakse. Alles alates 6. astmest toimub kodanike ja riigi vaheline partnerlussuhe ning kahel viimasel astmel (delegeeritud võim ja kodanike kontroll) saavad kodanikud, kellel tavapäraselt puudub ligipääs võimule, otsustamisel ja juhtimisel enamuseks, kelle arvamus on otsustava tähtsusega (Lepa *et al.* 2004: 10). Arnsteini ideaal on seega kaheksas aste ehk kodanike kontroll, kuid sageli selleni ei jõuta. Kodanike osalemise kaheksa tasandit annab mõõdupuu, mille abil saab hinnata, mis tasemel on osalemine seadusloome protsessis.

8. Kodanike kontroll	
7. Delegeeritud võim	- Kodanike võim
6. Partnerlus	
5. Vaigistamine	
4. Konsultatsioon	- Sümboolne osalemine
3. Teavitamine	
2. Teraapia	
1. Manipuleerimine	- Mitteosalemine

Joonis 1.2. (Arnstein 1969 põhjal)

Analoogne kodanike võimu taseme spektrum on välja töötatud ka Skelcheril (Flynn 1997: 154).



Joonis 1.3. Kodanike kontrolli spektrum (Skelcher 1993: 14 alusel)

Mittetulundusühingud on Eestis üldjuhul väikesed ja nende ettepanekud seaduseelnõudele põhinevad tihtipeale paari inimese kujundatud seisukohtadel. Lääne-Euroopa väljakujunenud demokraatias on organisatsioonidel palju töötajaid või *lobby*-grupe, kes tegelevad ainult poliitika mõjutamisega. Kui aga kodanikeühendustel pole ressursse, et end pidevalt kursis hoida muutustega valitsusasutustes, siis ametnikud ja huvigrupid ei ole võrdsetel positsioonidel. Nad ei ole võrdsed oma teadmiste ja info kättesaadavuse poolest, mistõttu erineb nende argumenteerimisoskus. Ka keelekasutus võib olla erinev, sest ametnikud kasutavad palju spetsiifilisi termineid. Nii võivad dialoogis tekkida probleemid. Habermas väidab, et kommunikatiivsel teel saavutatud kokkulepe peab põhinema põhjustel. Ja kommunikatiivses praktikas osalevate inimeste ratsionaalsus põhineb sellel, kas, kui vajalik, nad saaksid, sobivates olukordades, pakkuda oma väljendustele põhjuseid. Seega igapäeva kommunikatiivse praktika ratsionaalsus osutab argumenteerimisele [...] (1984: 15). Kui aga sidusrühma esindajad ei suuda argumenteerida oma seisukohti, siis nad jäävad väitluses alla riigiametnikele, kellel on tänu oma ametile teema kohta rohkem infot. Seepeale tekivad kommunikatsiooniprobleemid, kus ametnikud ütlevad, et kodanikeühendustelt ei saa ettepanekuid seadusloomeprotsessis. Praktikud aga väidavad, et ametnikud ja poliitikud teevad valesid otsuseid, sest nad ei puutu kokku reaalse eluga.

Lauristin on väitnud, et demokraatliku avalikkuse üks tunnus on, et kõik, kes sõna võtavad, on vähemasti subjektiivselt veendunud, et see, mida nad püüavad teada

saada, teistele ütelda ja milleni koos jõuda, on tõde, mitte manipuleerimine, mingil kõrvalisel põhjusel asjade mittetõena esitamine. See on sisim tõearmastus (Lauristin & Luik 2007: 13). Seadusloome protsessis peavad riigiasutus ja tema sidusrühmad samuti püüdlema tõe, mitte manipulatsiooni poole. Seda on võimalik saavutada avatud ja ausa kommunikatsiooniga, kus argumenteeritakse seisukohti ning jõutakse lahendusteni.

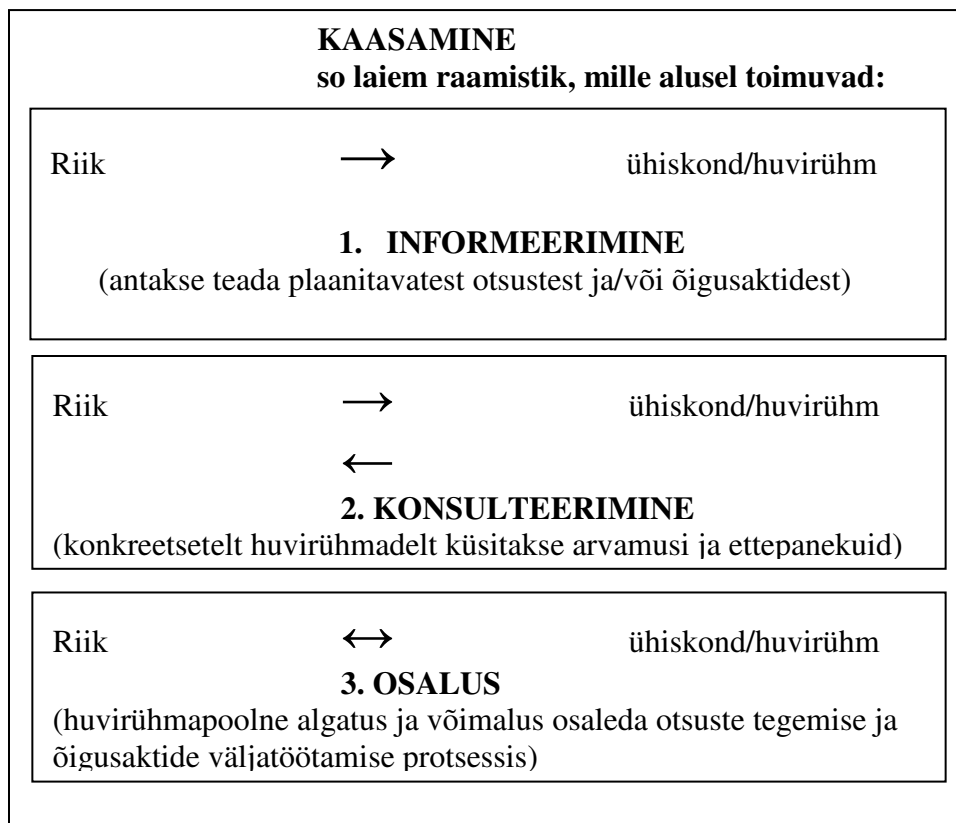
1.6 Kaasamise raamistik

Lauristin arvab, et kaasamine on moodne sõna Eesti ametiasutustes, mis on edukalt välja tõrjunud osavõtu või osalemise. Kaasamine on ühe (juhtiva, valitseva) poole aktiivsus, teise (alluva, valitsetava) poole suhtes, kaasaja on subjekt, kaasatav pigem objekt, kelle võimalused lõplikke otsuseid mõjutada on piiratud. Osalustahe püsib veendumusel, et otsus sünnib ühiselt, arvestab kõigi osalejate seisukohti ning huve (Lauristin 2007: 3).

Kaasamine on temaatika, mis puudutab eelkõige valitsusasutusi, aktiivseid kodanikeühendusi ja ettevõtteid, kes teevad riigiasutustega koostööd, lahendamaks ühiskonnaelu puudutavaid küsimusi. Kaasamine eeldab, et kaasatavad on huvitatud ühiskonnaelus kaasa rääkima ning otsuste eest vastutust võtma. See on koostöö, mis on iseloomulik demokraatlikule ühiskonnale.

Riigi ja kodanike suhteid võib vaadelda kaasamise raamistikus, kus kaasamine on kui katus, mille alla koonduvad informeerimine, konsulteerimine ja osalemine. Seda on võimalik kõrvutada Grunigi kommunikatsioonimudelitega, kus informeerimine kujutab endast ühepoolset suhet, kus riik teavitab sidusrühmi oma tegevusest, aga tagasisidet sidusrühmadelt ei oodata. Konsulteerimise puhul küsitakse sidusrühmade seisukohti erinevates küsimustes, kuid pole kindel, et nendega alati arvestatakse. Grunigi mõistes on see kahesuunaline asümmeetriline kommunikatsioon. Osalemise puhul on võimalik rääkida sidusrühmade omapoolsest initsiatiivist ning aktiivsete

kahepoolsete suhete arendamiseks valitsuse või parlamendiga. Grunigi mõistes on tegu kahesuunalise sümmeetrilise mudeliga.



Joonis 1.4. Kaasamise raamistik (Lepa et al. 2004, OECD 2001)

Kaasamise parendamiseks töötati 2005. aastal Riigikantselei eestvedamisel välja „kaasamise head tavad”, mille järgi riigiasutused, mittetulundusühingud ja ettevõtted võivad üksteist kaasata õigusloome protsessi või strateegiliste dokumentide väljatöötamisse. Selle dokumendi eesmärk on ühtlustada põhimõtteid, kuidas valitsusasutused, ettevõtted ja kodanikuühendused kaasavad avalikkust ja huvirühmi otsustusprotsessidesse. Kokkuvõtlikult öeldes, kaasamise planeerimisel koostatakse kava ehk plaan, et kaasamine toimuks süsteemselt ja kõiki valdkonna osapooli hõlmates. Kaasata tuleb varajases etapis, kui on veel võimalik ettepanekutega arvestada. Kaasamise käigust tehakse vahekokkuvõtte, hinnatakse protsessi ja resultate ning teavitatakse tulemustest. „Kaasamise hea tava” võib parandada kolme sektori koostööd, kuid seda ainult juhul, kui ametnikud, ettevõtjad ja kodanikeühendused on tavast teadlikud ja võtavad selle omaks. Muidu jääb see tolmu koguma, sest „kaasamise hea tava” ei ole kohustuslik, vaid soovituslik. Kui aga

kaasamise põhimõtteid üksteisele meelde tuletatakse ja sellest kinni peetakse, paraneb kaasamise kvaliteet, seaduseelnõude legitiimsus ning suureneb ühiskonna sidusus.

1.7 Sidusrühmade teooria

R. Edward Freeman, kes on sidusrühmade teooria autor, defineerib sidusrühma kui gruppi või indiviide, kes saavad mõjutada või on mõjutatud organisatsiooni eesmärkide saavutamisest (Key 2001:320). Osborne ja Plastrik ütlevad veel, et sidusrühmad on inividid või grupid, kellel on huvi avaliku süsteemi või organisatsiooni tegevuse vastu (1998: 182). Seega sidusrühm on aktiivne ühendus, organisatsioon või võrgustik, kes on seotud ministeeriumi tegevusvaldkondadega ja püüab mõjutada seadusloome protsessi, et kaitsta enda huve. Sidusrühmad ehk – grupid on nii ühenduste katusorganisatsioonid, kohalikud omavalitsused kui ka avalik-õiguslikud asutused (näiteks Eesti Haigekassa, Eesti Puuetega Inimeste Koda, Eesti Arstide Liit jne). Samuti võib sidusgruppe defineerida kui indiviidide grupe, kellega organisatsioon suhtleb ja kes on vastastikku sõltuvad ning keda organisatsiooni otsused mõjutavad.

Lagerspetz (2006: 7) on defineerinud huvigruppi sidusrühma sünonüümina. Sidusrühm, huvirühm ja survegrupp ongi sarnased terminid. Hagopian ütleb, et grupist saab huvigrupp siiski vaid sellisel juhul, kui ta kõnealust ühishoiakust lähtudes esitab nõudmisi või avaldab muul moel meelt. Mitte kõik grupis ei tee seda (1993: 297). Samas Palmaru näeb, et huvirühm ehk huvigrupp ehk survegrupp on ministeeriumi sidusrühm, keda iseloomustab ühine huvi, tegutsev organisatsioon, püüid mõjutada poliitilist võimu, kuid nad ei ole riigivõimu asutused ega ka parteid (2003:318). Ning Lagerspetz ütleb, et survegrupid on liikmete ühiste huvide (kas era- või avalike huvide) edendamiseks loodud ühendused, katusorganisatsioonid, liikumised või võrgustikud, mis püüavad avaldada avalikule võimule survet selleks, et mõjutada neid puudutavaid otsuseid (2006:16).

Natuke laiapõhjalisem mõiste on sihtrühm. Lagerspetz mõistab sihtrühma all inimesi, kes ei pruugi olla ühenduse liikmed, kuid kelle huvides see tegutseb. Nendest võivad saada ühenduse liikmed, toetajad ja/või vabatahtlikud, ja nende olemasoluga saab ühendus õigustada oma tegevuse vajalikkust (2006: 16). Sihtrühmad on Eesti ühiskonna grupid, keda saab eristada ühiskonnast sotsioloogiliste, geograafiliste ja kultuuriliste parameetrite järgi (sugu, vanus, haridus, elukoht, positsioon ühiskonnas, sissetulek). Riigiasutuse poolt vaadatuna võib öelda, et sihtrühmad ehk –grupid on sotsiaalsed grupid ja neid ühendavad organisatsioonid, kellele ministeerium edastab infot neid puudutavatest muutustest ja uuendustest.

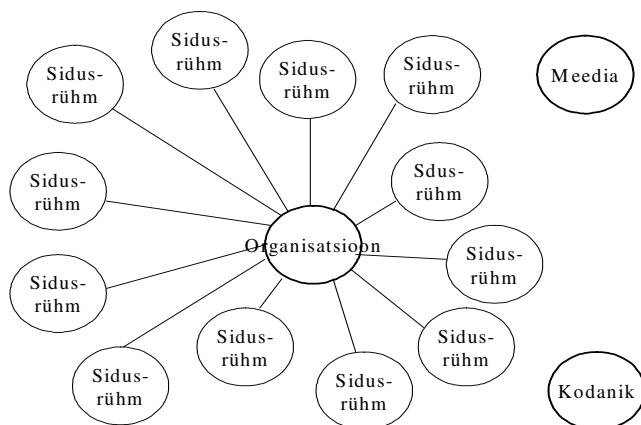
Riigiasutuse ja sidusrühmade legitimeerimisuhel eeldab dialoogilisust, mis on strateegiliselt läbi mõeldud. Grunig väidab, et strateegiliselt juhitud kommunikatsiooniprogrammid aitavad organisatsioonil juhtida suhteid strateegilise avalikkusega, kellel on võimu piirata organisatsiooni eesmärkide saavutamist. Kui organisatsioon ei juhi vastastikuseid sõltuvusi piisavalt, siis strateegiline avalikkus protestib, boikoteerib, läheb kohtusse ja küsib valitsuselt regulatsioone, et piirata organisatsiooni autonoomiat (Grunig 1992: 27). Sidusrühmad saavad mõjutada seadusloome protsessi. Neil on võimalik riigiasutust aidata eelnõu koostamisel, avaldades arvamust ja esitades oma ettepanekuid. Kui aga koostöö valitsusasutuse ja tema sidusrühmade vahel ei toimu, võivad viimased ministeeriumi takistada: protesteerida, kasutada meediat oma kriitika avaldamiseks, teha *lobby* parlamendis jms.

Sidusrühmi jaotatakse otsesteks ja kaudseteks ehk primaarseteks ja sekundaarseteks. Carroll väidab, et primaarsed sidusrühmad on need, kellel on organisatsiooniga formaalne, ametlik või lepinguline suhe ja kõik teised on sekundaarsed sidusrühmad (Gibson 2000: 245). Riigiasutustel on palju primaarseid sidusrühmi, peamiselt on need mittetulundusühingud, ettevõtted ja teised riigiasutused, kellega koostööd tehakse. Sidusrühmad on organisatsiooni jaoks primaarsed siis, kui nad mõjutavad eelnõu protsessi. Näiteks kui sotsiaalministeeriumis on väljatöötamisel lastekaitse seaduse eelnõu, siis lastekaitse organisatsioonid on primaarsed sidusrühmad. Nad tunnevad teematikat ja oskavad lastekaitse teemadel kaasa rääkida. Samal ajal näiteks ohvriabi organisatsioonid on sekundaarsed, sest nad ei ole spetsialiseerunud

lastekaitse küsimustele. Sekundaarsest sidusrühmast võib aga saada primaarne sidusrühm, kui arutatakse laste ohvriabi temaatikat. Kui sidusrühm teeb koostööd ministeeriumiga seadusloome protsessis, siis ta on primaarne sidusrühm.

Donaldson ja Preston (1995) eristavad sidusrühmade teoorias kirjeldavat, instrumentaalset ja normatiivset paradigma. Kirjeldav paradigma käsitleb, kas sidusrühma huve on arvesse võetud või mitte. Instrumentaalne lähenemine on seotud mõjuga, mis on sidusrühmadel seoses korporatiivse efektiivsusega. Normatiivne lähenemine tegeleb põhjustega, miks korporatsioonid peaksid kaaluma sidusrühmade huvisid, isegi nähtavate tulude puudumisel (Gibson 2000: 245). Kuna antud uurimistöö eesmärk on selgitada riigiasutuse ja sidusrühmade koostööd ning legitimatsioonisuhet õigusloome protsessis, siis lähtutakse ennekõike esimesest ehk kirjeldavast paradigmast.

Selleks, et organisatsioon saaks sidusrühmadega koostööd paremini organiseerida, tuleks kõik sidusrühmad kaardistada. Freeman on loonud kaardi, kus tuuakse välja kõik sidusgrupid, kes organisatsiooni mõjutavad. Kaardi järgi näeb kõiki selgesti eristatavaid sidusgruppe (Key 1999: 320).



Joonis 1.5. Freeman'i sidusgruppide kaart

Joonisel on nii organisatsiooni primaarsed kui sekundaarseid sidusgrupid, kelle mõju organisatsioonile on arvestatav. Joonise keskpunktis on organisatsioon, kus toimub otsustamine. Ümberringi olevad sidusgrupid mõjutavad organisatsiooni otsuseid

diskussiooni kaudu. Need, kes on lähemal, suudavad mõjutada organisatsiooni rohkem ja kes on kaugemal, mõjutavad vähem.

1.8 Seadusloome protsess poliitilise kommunikatsiooni mudelis

Seaduseelnõu menetlemis- ja otsustusprotsess on poliitiline protsess, kus toimub poliitiline kommunikatsioon. Brian McNair (1999: 4) määratleb poliitilist kommunikatsiooni kui eesmärgipärast poliitikasse puutuvat suhtlust, milleks võib olla:

1. poliitikute või teiste poliitika subjektide spetsiifiliste eesmärkide saavutamisele suunatud mistahes vormis toimuv kommunikatsioon;
2. poliitikutele suunatud mittepoliitikute (valijad, ajakirjanikud jt) kommunikatsioon;
3. eelpool nimetatud subjektide ja nende tegevuste kohta käiv kommunikatsioon nagu uudised, juhtkirjad jm poliitilise diskussiooni vormid.

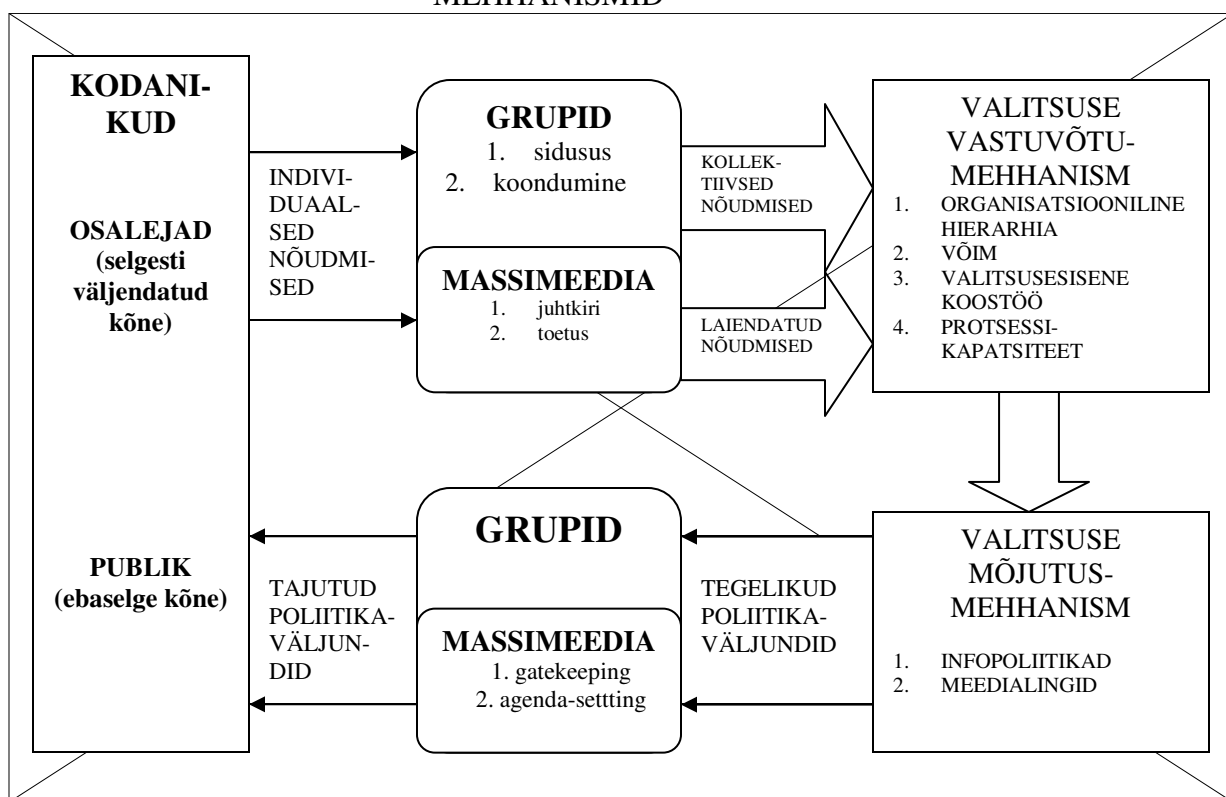
Sellest vaatenurgast võib seaduseelnõud pidada eesmärgiks, mille valmimise nimel poliitikud ja ametnikud peavad läbirääkimisi sidusrühmadega ning informeerivad ajakirjanikke, et teavitada kodanikke ehk valijaid. Eelnõu menetlemise ja tulemi kohta ilmuvad meedias uudised ning huvigrupid kasutavad meediat oma seisukohtade kaitsmiseks.

Võttes aluseks Eastoni poliitilise kommunikatsiooni süsteemi, on Meadow (1980: 42) arendanud välja poliitilise kommunikatsiooni mudeli (vt joonis 1.6), kus on fookus subjektidel ja protsessidel.

KONTROLLI
OBJEKTID

FILTREERIVAD-
JA KONTROLLI-
MEHHAANISMID

OTSUSTUS-
SÜSTEEMID



Joonis 1.6. Poliitilise kommunikatsiooni mudel (Meadow 1980: 42)

Selle mudeli abil saab selgitada seaduseelnõu väljatöötamist. Mudelis toimuvad protsessid saavad alguse kodanikest, kellel on palju individuaalseid nõudmisi. Et need jõuaksid valitsuseni, koonduvad nad gruppidesse. Meadow väidab, et need, kes ei liitu gruppidega või ei suuda oma nõudmisi väljendada, kõrvaldada süsteemist (1980: 43). Näiteks parteid, kes toetuse vähenedes ei saa oma lubadusi ellu viia, lõpetavad tegevuse või elavad „varjusurmas”. Samas tõdeb Meadow, et on ka inimesi või huvigruppe, kes kasutavad oma nõudmiste võimendamiseks massimeedia abi. Kui nõudmised jõuavad valitsuse otsustajateni, siis võetakse nende suhtes otsus ning poliitika tulemist antakse kodanikele teada kas otse või massimeedia kaudu (1980: 43). Seega kodanike nõudmised on valitsuse tegevuse sisendiks ning neile antakse ka tagasisidet.

Meadow mudelist võib näha, et poliitikakujundamine ja valitsuse otsused on kodanike ja huvigruppide surve all. Initsiatiiv toimivat süsteemi muuta võib tulla ka valitsusasutustest (ametnikelt) või Riigikogust. See muidugi ei välista, et nende initsiatiivi tingisid teatud huvigrupid ja kodanikeühendused.

1.9 Kommunikatsiooni planeerimine ja otsustamine seaduseelnõu menetlemise protsessis

Kui organisatsioon teeb otsuseid, siis ta teeb seda esindades organisatsiooni ennast ja tema keskkonda (White & Dozier 1992: 92). Seega organisatsioon peab otsuseid tehes arvesse võtma nii sise- kui väliskeskkonda ning kommunikeerima seda nii oma töötajatele kui sidusrühmadele. Kommunikatsioonijuhtimise üheks aluseks on organisatsiooni sise- ja väliskommunikatsiooni ühtsuse printsiip. See tähendab, et organisatsiooni liikmete kommunikatsioon mõjutab avalikku mainet. Teisest küljest on avalikkuses toimival kommunikatsioonil oma mõju organisatsiooni sisekommunikatsioonile. Seda peab silmas pidama ka otsustusprotsesside ja kommunikatsiooni analüüsil seaduseelnõu menetlemise protsessis.

Grunig väidab, et kommunikatsiooniprogrammide eesmärgid peaksid olema valitud nii, et oleks maksimiseeritud ulatus, kus organisatsioon on võimeline juhtima oma suhteid strateegilise avalikkusega (Grunig 1992: 14). Teisisõnu, organisatsioon peab tunnetama oma võimeid, kui suuri kommunikatsioonieesmärke ta võtab ja mil määral ta suudab pidada sidusrühmadega läbirääkimisi. Samas tuleb ka silmas pidada, et lühiajalise programmiga, näiteks seaduseelnõu kaasamiskava ehk -strateegiaga, ei ole võimalik saavutada laiaulatuslikke tulemusi nagu sidusrühmade mõtteviisi muutust. Kui aga lühiajalisi programme pidevalt korratakse, siis sidusrühmade usaldus organisatsiooni vastu kasvab ja pikaajaliste eesmärkide täitumine on tõenäolisem. Seega usalduse võitmiseks on koostööle ja kaasamisele vaja läheneda süsteemselt. Järgnevalt tulebki vaatluse alla üks sidusrühmade kaasamise süsteem - koostöötappide kirjeldus sotsiaalministeeriumi kommunikatsiooni käsiraamatule tuginedes.

Koostöö tekitab ministeeriumi ja sidusrühmade vahel jagatud vastutuse tunde: kui sidusrühmade ettepanekutega on arvestatud, siis neil on moraalne kohustus aidata kaasa seaduseelnõu edukale rakendamisele. Millal aga peaks riigiasutus sidusrühmadelt arvamust küsima? Millised on eelnõu protsessi kaasamise etapid? Siinkohal järgib autor Tampere (2003: 23) eeskujuga, kes kirjeldab organisatsiooni ja sidusrühmade süsteeme erinevates elutsüklites ning analüüsib kommunikatsiooni ja suhteid igas süsteemis.

Eelnõu elutsükkel	Iseloomustus	Kommunikatsioon sidusrühmadega
Ettevalmistav ehk planeerimis-etapp	Üldjuhul poliitiline initsiatiiv või konkreetsed ettepanekud (poliitikutelt, sidusrühmadelt, teistelt ametkondadelt, ministeeriumi oma osakondadelt) lahendada mingi probleem ministeeriumi valitsemisalas.	Puudub (va juhul, kui ettepanek on tulnud sidusrühma(de)lt)
Probleemi määratlemise etapp	<ul style="list-style-type: none"> • Probleemi olemuse väljaselgitamine • Sidusrühmade määratlemine ja ülevaade nende nägemusest ja seisukohtadest • Sidusrühmade kaasamiskava koostamine • Pärast ekspertgrupiga konsulteerimist toimub täpsem eesmärkide määratlemine 	Esimene konsultatsioon sidusrühmadega täpsemate eesmärkide määratlemiseks ekspertgrupis (kahe-suunaline sümmeetriline kommunikatsioon)
Lahenduste ettevalmistamise ja analüüsi etapp	<ul style="list-style-type: none"> • Ekspertgrupp töötab välja erinevad alternatiivid • Alternatiivide tutvustamine ja arutelu seminaridel sidusrühmadele. • Meediasuhted – avalik arutelu variantide suhtes. • Pärast seminare ettepanekutest kokkuvõtte (memo), mida tutvustatakse juhtkonnale lõplike valikute tegemiseks. • Juhtkonna vastused tehtud ettepanekutele saadetakse sidusrühmadele teadmiseks. 	Lisaks ekspertgrupile kaasatakse sidusrühmasid laiemalt seminaridel. Pärast seminare oluline anda sidusrühmadele tagasisidet juhtkonna valikutest (kahe-suunaline sümmeetriline kommunikatsioon)
Lahenduste menetlemise ja realiseerimise etapp	<ul style="list-style-type: none"> • Õigus- ja põhiosakond koostavad eelnõu ja toimub ministeeriumisisene kooskõlastamine • Arutelu valikutest ekspertgrupis, kirjalikud kooskõlastused asjaomastelt ministeeriumitelt ja sidusrühmadelt. • Meediasuhete teine faas: avalikkusele esitatakse ministeeriumi seisukohad. 	Kommunikatsioon sidusrühmadega ekspertgrupi kaudu
Eelnõu menetlemine	<ul style="list-style-type: none"> • Eelnõu menetlemine Vabariigi Valitsuses ja Riigikogus toimub vastavalt Vabariigi 	Kommunikatsioon sidusrühmadega puudub.

Riigikogus ja seaduse väljakuulutamine	Valitsuse reglemendile ja Riigikogu kodukorra seadusele. • Meediasuhteid korraldatakse vastavalt avalike suhete osak. taktikalisele plaanile. Plaani elluviimisel tehakse koostööd partnerasutustega (Riigikogu, valitsus).	Mitteametlikult võib toimuda suhtlus näiteks Riigikogus, kus sidusrühmad on koondunud <i>lobby</i> tegeiseks.
--	--	---

Tabel 1.2. Kommunikatsioon sidusrühmadega erinevates eelnõu elutsüklites ehk eelnõu menetlemise protsessis (tuginedes sotsiaalministeeriumi kommunikatsiooni käsiraamatule 2005)

Eelnõu menetlemise protsessi võib jagada mõtteliselt viide etappi:

1. Planeerimisetapp algab üldjuhul poliitilise initsiatiiviga või konkreetsete ettepanekutega (poliitikutelt, sidusrühmadelt, teistelt ametkondadelt, ministeeriumi osakondadelt) lahendada mingi probleem ministeeriumi valitsemisalas. Kommunikatsiooni sidusrühmadega selles etapis üldjuhul ei ole, va kui ettepanek tuleb sidusrühma(de)lt.
2. Probleemi määratlemise etapis selgitatakse probleemi olemus ning sellega seotud olulisemad sidusrühmad. Selles etapis tehakse ülevaade ekspertgrupi nägemusest ja seisukohtadest püstitatud probleemi ja eesmärkide osas. Ekspertgruppi kuuluvad ka teemaga seotud sidusrühmade esindajad. Koostöös avalike suhete osakonnaga planeeritakse teavitamine ning koostatakse kaasamiskava, kus on loetletud kaasatavad sidusrühmad ja tegevuskava. Kaasamiskava on vajalik tegevuste ministeeriumisiseks kooskõlastamiseks ja selle koordineeritud läbiviimiseks. Pärast ekspertgrupiga konsulteerimist toimub ministeeriumis täpsem eesmärkide määratlemine, millises ulatuses soovitakse probleem lahendada, arvestades kehtivaid strateegiaid ja õigusruumi. Kommunikatsioon sidusrühmadega toimub ekspertgruppide kaudu.
3. Lahenduste ettevalmistamise ja analüüsi etapis töötab ekspertgrupp välja alternatiivid. Kui need on teada ja puudutavad suurt hulka ministeeriumi sidusrühmi, siis korraldatakse neile seminare, kus tutvustatakse erinevaid lahendusvariante ning peetakse arutelusid, et saada eelnõu kohta ettepanekuid ja tagasisidet. See on osa kaasamiskava tegevustest. Siin toimub kommunikatsioon ilma ekspertgrupi vahenduseta otse sidusrühmade esindajatega.

Selles staadiumis alustatakse ka meediasuhetega, et lasta avalikul arvamusel ennast variantide suhtes väljendada. See on vajalik avalikkuse usaldusliku vastuvõtu loomiseks ning hilisemas faasis ministeeriumi seisukoha põhjendamiseks. Pärast seminare tehakse sidusrühmade ettepanekutest kokkuvõtte (memo), mida tutvustatakse juhtkonnale lõplike valikute tegemiseks. Juhtkonna vastused tehtud ettepanekutele saadetakse sidusrühmadele teadmiseks.

4. Lahenduste menetlemise etapis koostavad õigusosakond ja põhiosakond seaduseelnõu, mida arutatakse ekspertgrupis ning mis saadetakse ministeeriumisisesele kooskõlastamisele. Asjaomastelt ministeeriumitelt ja sidusrühmadelt küsitakse ka kirjalik kooskõlastus. Seega toimub kommunikatsioon lõpliku konsensuse saavutamiseks.

Selles etapis viiakse läbi meediasuhete teine faas, kus esitatakse ministeeriumi poolt selgelt põhjendatud eelistus, mis aitab kaasa avaliku arvamuse polariseerumisele ja vastuvõetava otsuse legitiimsusele.

5. Eelnõu menetlemine Vabariigi Valitsuses ja Riigikogus toimub vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendile ja Riigikogu kodukorra seadusele. Meediasuhteid korraldatakse vastavalt avalike suhete osakonna taktikalisele plaanile. Plaani elluviimisel tehakse koostööd partnerasutustega (Riigikogu, Vabariigi Valitsus). Otsest kommunikatsiooni ministeeriumi ametnikel sidusrühmadega ei ole. Mitteametlikult võib toimuda suhtlus näiteks Riigikogus, kus sidusrühmad teevad *lobby* Riigikogu liikmete seas.

2 Eesmärk ja uurimisülesanded

Uurimistöö peamine empiiriline eesmärk on selgitada, kuidas seaduseelnõu väljatöötamisel toimuv valitsusasutuse ja tema sidusrühmade vaheline kommunikatsioon mõjutab seadusloome protsessi ning eelnõu legitiimsuse saavutamist. Samuti püütakse avastada praktikas esinenud probleeme ning pakkuda neile lahendusi.

Selleks analüüsitakse kaht Sotsiaalministeeriumi seaduseelnõud - tööturuteenuste- ja toetuste seaduseelnõud ning sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduseelnõud. Et saada mõlema osapoole nägemust seaduseelnõu protsessis toimunud kommunikatsioonist ja koostööst, on esiteks läbi viidud formaliseeritud küsitlus sidusrühmadega ning teiseks tehtud intervjuusid ministeeriumi ametnikega.

Uurimisküsimused on järgmised:

- Kõigepealt sidusrühmade teooriat aluseks võttes analüüsitakse:
 - a. Kes sidusrühmadest seaduseelnõu protsessis osalesid ja kes olid mõjukamad?
 - b. Kas sidusrühmad tunnevad huvi ministeeriumi info ja seadusloome protsessis osalemise vastu?
 - c. Kuidas osapooled hindavad üksteise kompetentsi ja teadlikkust antud valdkonnas?
 - d. Kas osapooled olid koostööga ja eelnõuga rahul?

- Teiseks vaadeldakse Grunigi kommunikatsioonimudelitele tuginedes, kas valitsusasutuse ja tema sidusrühmade vahel toimus kahepoolne sümmeetriline kommunikatsioon.
 - a. Kas informatsioon on sidusrühmadele kättesaadav ning milliseid kommunikatsioonikanaleid kasutati?
 - b. Mis probleeme esines ministeeriumipoolses kommunikatsioonis?
 - c. Mis probleeme esines sidusrühmade osalemises seadusloomeprotsessis?

d. Läbirääkimised: Kas seadusloome protsessis sidusrühmad said ettepanekuid esitada ja kas neid arvestati?

e. Kas sidusrühmadele anti tagasisidet?

- Kolmandaks vaadeldakse võrgustikuteooria alusel, milline oli poliitika stiil, mida ministeerium eelnõu ettevalmistamisel rakendas, ning kuidas see võib mõjutada legitiimsuse saavutamist.
- Viimaseks antakse hinnang, kas seaduseelnõudel on eeldusi legitiimsuse saavutamiseks.

3 Organisatsiooni, juhtumite ja metoodika tutvustus

Järgnevalt iseloomustatakse uuritavate juhtumite valikut ning tutvustatakse organisatsiooni ja juhtumeid. Juhtumid valiti ja metoodika kujunes välja paralleelselt teoreetilise raamistikuga. Metoodikat selgitades antakse kõigepealt ülevaade andmekogumis- ja andmetöötlusmeetoditest ning seejärel tulemuste tõlgendamise ning esitamise meetoditest.

3.1 Juhtumite valimine

Uurimistöö juhtumiteks on valitud Sotsiaalministeeriumi eelnõud - sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse ning tööturuteenuste ja -toetuste seaduse eelnõud.

Valik langes neile kahele seadusele mitmel põhjusel:

1. Nende eelnõude seadusloome protsess toimus ühel ajal ning seega on need hästi võrreldavad, sest olukord oli sarnane, näiteks ministeeriumi poliitiline juhtkond oli sama.
2. Mõlema seaduseelnõu aluseks on 2004. aastal valminud kontseptsioonid, mis kinnitati 2004. aastal Vabariigi Valitsuse poolt – sotsiaalvaldkonnas hoolekande kontseptsioon ja töövaldkonnas tööturumeetmete kontseptsioon.
3. Eelnõude puhul pole tegu pelgalt EL regulatsioonide ülevõtmise ega vastavusse viimisega, vaid siseriiklike küsimuste lahendamisega. See omakorda tähendab, et sidusrühmade kaasamine on väga oluline, et arendada valdkondi nende vajadustest lähtuvalt.
4. Eelnõud korrastavad ja parendavad toimivat süsteemi, et inimestele paremaid teenuseid pakkuda.

Eelnõud erinesid esmapilgul selle poolest, et nende ettevalmistusperiood ning poliitiline prioriteetsus olid erinevad. Kui tööturuteenuste ja -toetuste seaduse

ettevalmistamisel oli suur poliitiline surve ja ettevalmistusperiood lühike, siis sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse puhul surve nii suur polnud ning analüüsiks ja sidusrühmade kaasamiseks oli rohkem aega.

Tööturuteenuste ja –toetuste seadus võeti Riigikogus vastu 28. septembril 2005. aastal ning see jõustus 1. jaanuaril 2006. Sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seadus võeti Riigikogus vastu 15. novembril 2006 ning jõustub järk-järgult alates 1. jaanuarist 2007 kuni 1. jaanuarini 2008.

3.2 Sotsiaalministeeriumi iseloomustus

Valitsusasutuse juhtimine on eraettevõtte juhtimisest erinev. Randma on öelnud, et ainult efektiivsuse kriteeriumi kasutamine võib vähendada otsustetegemise demokraatlikkust ning kodanike erinevate huvidega arvestamist (2002: 11). Ettevõtte eesmärk on teenida kasumit ning teha seda võimalikult efektiivselt. Ettevõttel on võrreldes valitsusasutusega suurem vabadus võtta vastu otsuseid kiiresti ja autonoomselt. Valitsusasutusel on rohkem huvigruppe ning eesmärk püüelda sotsiaalse õigluse poole. Avalik organisatsioon on väliskeskkonnale avatum kui eraettevõtte. Avalik organisatsiooni tegevuskeskkond on keerulisem ja konfliktsem. Eraettevõtte määratleb ise oma kliendigrupi ja turu, milles tegutseda. Avalikud organisatsioonid osutavad avalikke hüvesid avalikult. Erinevad sidusrühmad soovivad sekkuda avalike organisatsioonide otsustusprotsessi.

Sotsiaalministeerium tegeleb riigi sotsiaalprobleemide lahendamiskavade koostamise ja elluviimise, rahva tervise kaitse ja arstiabi, tööhõive, tööturu ja töökeskkonna, sotsiaalse turvalisuse, sotsiaalkindlustuse ja -hoolekande korraldamise, naiste ja meeste võrdõiguslikkuse edendamise ja sellealase tegevuse koordineerimise ning õigusaktide eelnõude koostamisega (Vabariigi Valitsuse 14.04.2004 määrus nr 107 “Sotsiaalministeeriumi põhimäärus”).

Organisatsiooni struktuur on hierarhiline (Lisa. 1. Sotsiaalministeeriumi struktuur). Ministeeriumi tööd juhivad minister ja kantsler. Tegevusvaldkondadest tulenevalt on ministeeriumil kolm asekanterit – sotsiaal-, töö- ja terviseala asekanter – kes tegelevad oma valdkonna koordineerimisega. Lisaks põhiosakondadele on ministeeriumis kaheksa tugiosakonda, kus tegeldakse personali, finants- ja varahalduse, siseauditi, avalike suhete, infojuhtimise, infotehnoloogia, välissuhtluse ja õiguslaste küsimustega. Ministeeriumis töötab kokku ligi 200 inimest.

3.3 Juhtumite tutvustus

➤ Sotsiaalvaldkonna juhtum: sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seadus

Sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seadus (edaspidi SHSMS) reguleerib asenduskodu teenuse ja lapsehoiuteenuse nõudeid, mille rakendamiseks muudetakse peamiselt sotsiaalhoolekande seadust, aga väiksemad parandused tehakse ka käibemaksuseaduses, rahvatervise seaduses, riigilõivuseaduses ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seaduses.

Seadusega viiakse ellu Vabariigi Valitsuse heakskiidetud hoolekande kontseptsiooni. Kontseptsioon näeb ette asendushoolduse teenuste nõuete täpsustamist, juhtumikorralduse meetodika laialdasemat kasutuselevõttu ning teenuste kvaliteedi järelevalvesüsteemi täiustamist. Samuti näeb hoolekande kontseptsioon ette asenduskodu (vanas mõistes lastekodu) teenuse finantseerimise täieliku üleandmise kohalikele omavalitsustele. Eelnõuga antakse võimalus laste asenduskodu teenuse finantseerimise üleandmiseks halduslepinguga huvitatud kohalikele omavalitsustele. Lapsehoiuteenuse kui sotsiaalteenuse puhul kehtestatakse seadusemuudatustega nõuded lapsehoiuteenuse pakkujatele, lapsehoidjatele ning lapsehoiuteenuse osutamisele (Sotsiaalministeeriumi eelnõu seletuskiri 2006).

Hoolekande kontseptsiooni ja asenduskodu teenuse üks põhieesmärke oli kohalike omavalitsuste vastutust suurendada ja asenduskodude juhtimine kohalikele tasandile üle viia. Kõige suurem vastane oli sellele Eesti Laste ja Noorte Hoolekandeadustute

Ühendus, kellele oleks meeldinud, kui juhtimine toimunuks tsentraalselt sotsiaalministeeriumist. Ministeeriumi seisukoht oli, et kohalikud omavalitsused on asenduskodudele lähemal ja teavad paremini, millised on sealsed vajadused. Asenduskodude esindajad arvasid, et sellega võib nende rahastamine halveneda.

Lapsehoiuteenuse eesmärk oli luua täiendavaid lastehoiu võimalusi, et leevendada lasteaia kohtade nappust. Selle väljatöötamine oli ministeeriumi jaoks poliitiline tellimus rahvastikuministri büroo poolt, mis oli eelnevalt valitsuse tasandil kokku lepitud. Kuna sotsiaalministeeriumi ametnike arvates rahvastikuministri büroo üks nõunikest, kes oli kaasatud seaduseelnõu väljatöötamisse, käitus surverühmana, mitte koostööpartnerina, siis see tekitas pingeid osapoolte vahel.

➤ **Töövaldkonna juhtum: tööturuteenuste ja -toetuste seadus**

Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse (edaspidi TTTS) eelnõu töötati välja seoses vajadusega täiustada tööturuteenuste ja -toetuste pakkumise süsteemi ja täiendada tööotsingu nõudeid. Seadus reguleerib töötuna ja tööotsijana arvelolekut, tööturuteenuste osutamist ning tööotsija toetuse, stipendiumi ja sõidutoetuse maksmist. Seaduse sisu lähtub eesmärgist saavutada võimalikult kõrge tööhõive ning vähendada ja ennetada töötust ning majanduslikku mitteaktiivsust läbi parema tööturuteenuste ja -toetuste sihitamise, suurema indiviidikesksuse ja efektiivsuse. Täiendati senist tööturuteenuste valikut ning tööturuteenuste ja -toetuste saamise tingimusi.

Seadus põhineb 2004. aasta aprillis valminud tööturumeetmete kontseptsioonil. Tööturumeetmete kontseptsioon määratleb tegevusvaldkonnad ja meetmed tööhõive suurendamiseks ja tööturult tõrjutuse vähendamiseks, käsitledes tööturumeetmete osutamise põhimõtteid, tööturuteenuseid ja -toetusi ning riskirühmade tööleaitamist (Sotsiaalministeeriumi eelnõu seletuskiri 2005).

Tööturumeetmete kontseptsiooni ja tööturuteenuste ja -toetuste seadusega muudeti kogu tööturusüsteemi loogikat „toetustelt tööle” ning tööturuteenuse pakkumine muutus kliendikeskseks. Ametiühingute ja sotsiaaldemokraatide arvates oli näiteks

seadusega töötute tööle suunamine nõ „sunnitöö” toetamine. Seadusega parandati puuetega inimeste tööturumeetmeid, aga kuna kontseptsioonis oli käsitletud kuut puuetega inimeste teenust ning seadusesse jõudis neist neli, siis see tekitas puuetega inimestes pahameelt.

Järgnev tabel annab ülevaate, milline oli seaduseelnõude protsess ajalises võrdluses ning kommunikatsioon sidusrühmadega erinevates eelnõu elutsüklikes.

Eelnõu elutsükkel	Sotsiaalvaldkond	Töövaldkond
Ettevalmistav ehk planeerimisetapp	<p>Asenduskodu teenuse algatus tuli ametnikelt, kes omakorda olid eelnevalt sidusrühmadega läbi rääkinud (alates 2003 hoolekande kontseptsiooni raames).</p> <p>Lastehoiuteenuse initsiatiiv tuli rahvastikuministri büroost ja poliitilisel tasandil lepidi kokku, et sotsiaalministeerium valmistab eelnõu ette (2005. aastal).</p>	<p>Tööturumeetmete kontseptsioonile ja töötuteenuste ja –toetuste seadusele oli poliitiline tellimus.</p> <p>Juuni 2003 - ministri käskkirjaga moodustatakse tööturumeetmete kontseptsiooni juhtgrupp.</p> <p>Seadus põhineb 2004. aasta aprillis valminud tööturumeetmete kontseptsioonil.</p>
Probleemi määratlemise etapp	<p>2003-2004 algus toimus kontseptsiooni ettevalmistamine ekspertgruppides erinevate teenuste lõikes ning riigi ja KOV läbirääkimiste delegatsiooni sotsiaal- ja tervishoiu töörühmas.</p> <p>2004.a alguses koostati teavituskava, mille raames toimus veebruarist aprillini 7 seminari üle Eesti erinevatele sihtgruppidele (2 kohalike omavalitsuste sotsiaaltöö tegijatele, 4 teenuste tarbijatele ja pakkujatele, 1 maavalitsuste sotsiaaltöö tegijatele, sh 1 venekeelse tõlkega Ida-Virumaal), millest võttis osa kokku u.480 inimest.</p> <p>Aprill 2004 – kontseptsiooni heakskiitmine Vab.Valitsuses.</p>	<p>Alates juuni 2003 – aprill 2004 toimus kontseptsiooni ettevalmistamine juhtgrupis ja töögruppides, kuhu olid kaasatud erinevad sidusrühmad.</p> <p>Mais 2004 koostati teavituskava, mille raames toimus juunis 4 seminari üle Eesti (Tallinnas, Pärnus, Tartus ja Jõhvis, viimases oli ka venekeelne tõlge). Eraldi seminarid toimusid erinevates maakondades tööhõivenõukogudele.</p> <p>3. juuni 2004 – Vabariigi Valitsus kinnitab tööturumeetmete kontseptsiooni heaks.</p>
Lahenduste ettevalmistamise ja analüüsi etapp	<p>Kontseptsiooni põhjal ekspertgrupid ja riigi ja KOV läbirääkimiste delegatsiooni sotsiaal- ja tervishoiu töörühm töötasid välja seaduseelnõu.</p>	<p>Kontseptsiooni põhjal ametnikud töötasid välja seaduseelnõu.</p> <p>Sügisel 2004 – kui eelnõu esimene versioon sai valmis, toimus neli kohtumist sidusrühmadega ja umbes 10 kohtumist</p>

		puuetega inimeste kojas.
Lahendus- te menetle- mise ja realiseeri- mise etapp	Õigus- ja põhiosakond koostasid eelnõu ja toimus ministeeriumisisene kooskõlastamine. Seejärel kooskõlastamine sidusrühmadega.	Õigus- ja põhiosakond koostasid eelnõu ja toimus ministeeriumisisene kooskõlastamine. Kooskõlastused sidusrühmadelt saadi 7. märtsiks 2005.
Eelnõu menetle- mine Riigikogus ja seaduse välja- kuuluta- mine	Vab. Valitsus kiitis eelnõu heaks ning see jõudis Riigikokku juunis 2006. Sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse võeti Riigikogus vastu 15. novembril 2006 ning jõustub järkjärgult alates 1. jaanuarist 2007 kuni 1. jaanuarini 2008.	Vab. Valitsuse istung toimus märtsis 2005, millele järgnesid Riigikogu sotsiaalkomisjoni arutelud. Tööturuteenuste ja -toetuste seadus võeti Riigikogus vastu 28. septembril 2005 ning see jõustus 1. jaanuaril 2006.
Teavitust pärast seaduse vastuvõt- mist	Vastavalt kaasamis- ja teavituskavale toimus sept. 2005 kuni jaanuar 2006 koolitusprogramm - 11 teavitusüritust üle Eesti, kus muuhulgas käsitleti asenduskoduteenust ja lapsehoiuteenust (üks seminar Jõhvis oli venekeelse tõlkega). Infomaterjalid olid ka Internetis.	Vastavalt kaasamis- ja teavituskavale toimus november – detsember 2005 neli seadust tutvustavat seminari üle Eesti (Tallinnas, Pärnus, Tartus ja Jõhvis, viimases oli ka venekeelne tõlge). Infomaterjalid olid ka Internetis.

Tabel 3.1. Seaduseelnõude protsess ajalises võrdluses ning kommunikatsioon sidusrühmadega erinevates eelnõu elutsüklites

3.4 Metoodilised võtted

3.4.1 Intervjuud eelnõu väljatöötajatega

Eelnõu väljatöötajate ehk sotsiaalministeeriumi ametnikega viidi 2006. aasta juunis ja septembris läbi semistruktureeritud intervjuud, et hinnata sidusrühmade kaasamist eelnõu väljatöötamisel (Lisa 2. Töövaldkonna intervjuu küsitluskava; Lisa 3. Sotsiaalvaldkonna intervjuu küsitluskava).

Uurimisküsimused käsitlesid järgmisi aspekte:

1. Eelnõu ettevalmistus ja sidusrühmadega koostöö planeerimine
2. Kaasamisprotsessi läbiviimine (kogemused, arvamused protsessi kohta)

3. Arvamused sidusrühmade ja huvigruppide kohta (ettevalmistus, partnerlus jne)
4. Kommunikatsioonikanalid ja -protsess
5. Kaasamisprotsessi tulemused (hinnang protsessi lõppedes)
6. Hinnang ministeeriumi töökorraldusele

Intervjuu valim on homogeenne, et kaasamisprotsessi ja selle tulemusi põhjalikumalt kirjeldada, hinnata ning põhjuslikke seoseid välja tuua. Mõlema valdkonna juhtumite analüüsiks intervjueriti nelja inimest (intervjuude transkriptsioonid on lisades 4 – 10):

1. Asekantsler
2. Osakonna juhataja
3. Eelnõu väljatöötanud töögruppide juhid ja/või liikmed (kõneisikud) – 2 inimest valdkonnast

3.4.2 Sidusrühmade küsitlus infovahetuse ja eelnõu ettevalmistamisel toimunud koostöö kohta

Siht- ja sidusrühmade arvamuste ning hoiakute analüüsiks viidi läbi formaliseeritud küsitlused infovahetuse ja eelnõu ettevalmistamisel toimunud koostöö kohta. Valimi koostamisel võeti aluseks sotsiaalministeeriumi sidusrühmade register, kus on organisatsioonide ja inimeste kontaktid nii sotsiaal- kui töövaldkonnast üle Eesti. Küsitlused saadeti kõigile eelnõu teematikaga kokkupuutuvale valdkonna esindajatele. Samuti saadeti need sidusorganisatsioonide esindajatele, kes olid osalenud sotsiaalministeeriumi töögruppide töös ning mainitud nende protokollides.

Küsitlused viidi läbi veebikeskkonnas www.eformular.com järgmiselt:

- Töövaldkonna küsitlus saadeti 480 inimesele 14. septembril 2006. Sellele vastas 96 inimest (Lisa 11. Töövaldkonna küsitluse kodeerimisraamat)

- Sotsiaalvaldkonna küsitlus saadeti 807 inimesele 5. oktoobril 2006. Küsitlusele vastas 104 inimest (Lisa 12. Sotsiaalvaldkonna küsitluse kodeerimisraamat)

Mõlemad küsitlused kestsid kuni 9. novembrini 2006 ning pärast seda hakati andmeid analüüsima SPSS programmis (Lisa 13. Kodeerimise selgitused; küsitluste tulemuste SPSS failid ainult elektroonselt lisades 14 ja 15).

Küsitluse fookuses olid järgmised aspektid:

1. Üldised küsimused infovahetuse ja koostöö kohta: huvi ministeeriumi regulaarse info ja seaduse väljatöötamise vastu, sidusrühmade infootsingud või –päringud ministeeriumi info kohta, infokanalid, info kättesaadavus ministeeriumi tegevuste kohta, koostöö ministeeriumi ja organisatsiooni vahel, hinnang ministeeriumi ametnike, poliitikute ning organisatsiooni enda kompetentsile; teadlikkus seadusest ning rahulolu, osalemine eelnõu väljatöötamises.
2. Küsimused koostöö kohta kontseptsiooni ning seadusloome protsessis: osalise viis/kanal ning ajaetapp, võimalus kõikidel huvigruppidel ettepanekuid esitada, huvigruppide ettepanekute sisuline arutelu, mõne huvigrupi ettepanekute eelistamine, kõikide oluliste organisatsioonide kaasatus, ettepanekute esitamine vastaja poolt, vastaja ettepanekute arutamine ja arvestamine, ametnike tagasiside ettepanekute kohta, tagasiside saamise viis/kanal.
3. Andmed vastaja kohta: vanus, sugu, haridus, organisatsiooni kuuluvus, organisatsiooni täpsem tegevusvaldkond, amet või roll organisatsioonis, elukoht, emakeel.

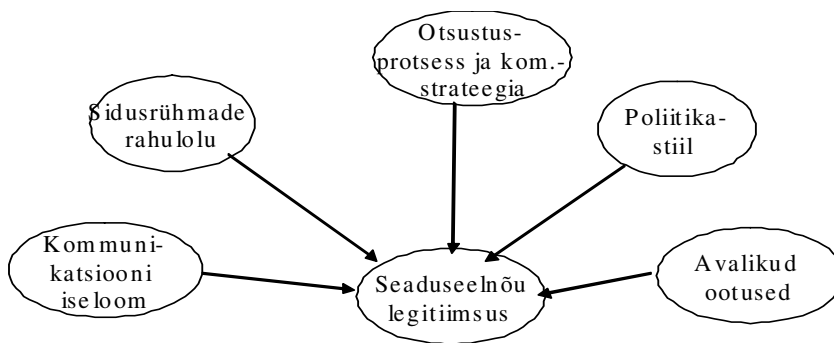
Et juhtumeid oleks võimalik võrrelda, olid küsitluste küsimused identsed. Analoogne prooviküsitlus viidi läbi lastekaitse kontseptsiooni huvigruppide seas veebruaris 2005. Pärast prooviküsitlust 10 inimesega täiendati küsimustikku saadud tulemuste põhjal.

3.4.3 Tulemuste esitamise ja tõlgendamise meetodid

Kuna uurimistöös käsitletakse kaht juhtumit, siis saadud tulemused mõtestatakse lahti ja järeldused formuleeritakse nende juhtumite võrdluses. Võrdlused esitatakse probleemidest lähtudes ehk teisisõnu - mida saadud tulemused tähendavad uurimisprobleemi seisukohalt. Iga probleemi või küsimuse järel tuuakse välja järeldused.

Seaduseelnõu väljatöötamisel teevad ametnikud ja poliitikud sidusrühmadega koostööd selleks, et eelnõu oleks ühiskonna jaoks legitiimne. Selle saavutamine on subjektiivne, sest arvamusi ja seisukohti on erinevaid. Oluline on huvisid tasakaalustada ning saavutada tulemus, mis ühiskonnas toimiks. Morrow (1998: 298) pakub välja, et poliitilise süsteemi ja seda esindava valitsuse ja teiste riigiorganite legitiimsust hinnatakse selle alusel, kas nende teod vastavad tegude objektideks olevate poliitiliste subjektide õiguspärasuse standardile ja kas nad vastavad üldsuse "heale valitsusele" esitatavatele nõuetele. Seega rahvas peab tunnustama valitsust ja selle asutusi ning nende tegudega rahul olema.

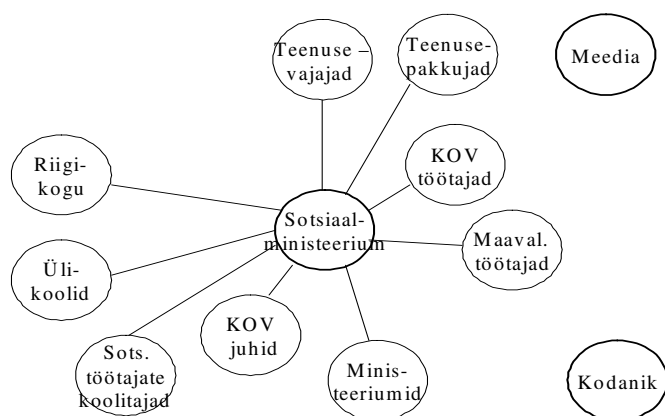
Lähtudes teooriatest, mida eelnevalt on uurimistöös käsitletud, pakub autor välja tegurid, mis mõjutavad seaduseelnõu legitiimsust – need on kommunikatsiooni iseloom valitsusasutuse ja tema sidusrühmade vahel, sidusrühmade rahulolu seaduseelnõuga, otsustusprotsess ja kommunikatsioonistrateegia, poliitikastiil ning avalikud ootused.



Joonis 3.1. Seaduseelnõu legitiimsust mõjutavad tegurid.

Kommunikatsiooni iseloomu analüüsimisel võetakse aluseks Grunigi kommunikatsioonimudelid. Nagu teoreetilises osas selgus, peaksid organisatsioonid praktiseerima kahepoolset sümmeetrilist kommunikatsiooni, et teha sidusrühmadega edukalt koostööd ning saavutada nende usaldust.

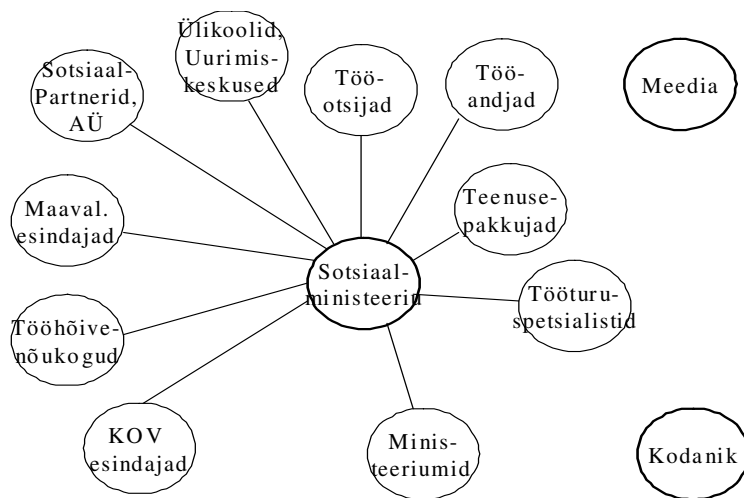
Uurimistöö üks alusteooria on sidusrühmade teooria, sest see võimaldab hästi analüüsida organisatsiooni ja tema sidusrühmade vahelist kommunikatsiooni ja koostööd. Sidusrühmade mõjukuse hindamiseks tuleb kõigepealt teha sidusrühmade kaardistus. Freemani sidusrühmade kaardil on näha, et keskseks punktiks on antud juhtumite puhul sotsiaalministeerium, kus toimub seadusloome ja otsustamine. Ümberringi olevad sidusrühmad mõjutavad ministeeriumi otsuseid seadusloomes osalemise kaudu. Kui praegu on sidusrühmad ühel kaugusel, siis pärast analüüsi on võimalik öelda, kes sidusrühmadest olid ministeeriumile lähemal, kes kaugemal, kes suutsid rohkem, kes vähem eelnõuprotsessi mõjutada, ning see ka kaardile kanda.



Joonis 3.2. Freeman'i sidusgruppide kaart sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse näitel

Sidusgruppide kaardil olevate teenusevajajate ja teenusepakkujate all mõeldakse organisatsioone ja kodanikeühendusi antud valdkonnas. Kohalike omavalitsuste (edaspidi KOV) töötajate ja maavalitsuste töötajate all on silmas peetud ennekõike hoolekandetöötajaid. Selle valdkonnaga seotud ministeeriumid on ennekõike Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (edaspidi MKM) ning Haridus- ja Teadusministeerium (edaspidi HTM). Ülikoolide esindajad on sotsiaaltöö eriala õppejõud ja üliõpilased ning Riigikogus peetakse silmas peamiselt sotsiaalkomisjoni. Avalikkust informeeritakse ministeeriumi veebilehe ja massimeedia kaudu.

Loetletud sidusrühmad on võetud seaduseelnõu kaasamis- ja teavituskavast, mis tehti hoolekande osakonna ja avalike suhete osakonna koostöös. Selle eesmärk on määratleda eelnõu sidusrühmad, tegevused ja kõneisikud ning hoida ühtset joont sidusrühmadega suhtlemisel (Sotsiaalministeerium 2005). Kava kooskõlastati ministeeriumis erinevatel tasanditel ning selle allkirjastas sotsiaalministeeriumi kantsler. Analüüsi käigus selgitatakse, kas kõik olulised sidusrühmad on kaardil märgitud või tuleb keegi lisada.



Joonis 3.3. Freeman'i sidusgruppide kaart tööturuteenuste ja –toetuste seaduse näitel

Ka tööturuteenuste ja –toetuste seaduse ja tööturumeetmete kontseptsiooni kohta tehti kaasamis- ja teavituskava (Sotsiaalministeerium 2004). Sidusrühmadeks on tööotsijad ehk töötud, tööandjad ehk ettevõtted ja asutused., teenusepakkujad ehk mittetulundusühingud ja rehabilitatsiooniasutused. Tööturuspetsialistide all mõeldakse Tööturuameti ja Tööhõiveameti töötajaid (nüüd nimetatakse Tööturuameti osakonnad maakondades), tööinspektore ja ministeeriumite esindajaid. Maavalitsuse esindajate all on välja toodud ka maavanemad. KOV esindajad all on silmas peetud ka KOV juhte ja kohalike omavalitsusliitude esindajaid. Ministeeriumitest on kaasamis- ja teavituskavas välja toodud Rahandusministeerium, MKM, HTM, Justiitsministeerium, Kaitseministeerium, Põllumajandusministeerium, Välisministeerium. Laiemat avalikkust informeeritakse ja kaasatakse massimeedia ja ministeeriumi veebilehe kaudu.

Eelnõu otsustusprotsessi ja kommunikatsioonistrateegia hindamise aluseks võetakse eelnõu menetlemise protsess, mida on eelnevas osas iseloomustatud. Seejuures võetakse analüüsil arvesse nii organisatsiooni välis- kui sisekeskkonda, sest need on vastastikusel sõltuvuses. Kommunikatsioonijuhtimise üheks aluseks on organisatsiooni sise- ja väliskommunikatsiooni ühtsuse printsiip. See tähendab, et organisatsiooni liikmete kommunikatsioon mõjutab avalikku mainet. Teisest küljest on avalikkuses toimival kommunikatsioonil oma mõju organisatsiooni

sisekommunikatsioonile. Seda peab silmas pidama ka kommunikatsiooni analüüsil seaduseelnõu menetlemise protsessis.

Poliitika stiili analüüsimisel vaadeldakse võrgustikuteooria alusel, milline oli poliitika stiil, mida ministeerium eelnõu ettevalmistamisel rakendas, ning kuidas see võib mõjutada legitiimsuse saavutamist.

Viimaseks tehakse järeldusi ning antakse hinnang, kas seaduseelnõudel on eeldusi legitiimsuse saavutamiseks. Samuti hinnatakse kogu uurimistöo panust teemavaldkonna arendamisse, analüüsitakse valitud meetodeid, tehtud vigu, tehakse nii praktilisi soovitusi kui tuleviku uuringute plaane.

4 Sotsiaalministeeriumi ja sidusrühmade kommunikatsiooni roll seaduseelnõu legitiimsuse saavutamisel

Järgnevalt analüüsitakse kahte juhtumit ehk sotsiaalministeeriumi seaduseelnõusid võrdluses, vastates uurimisküsimustele ning kasutades sidusrühmade küsitluste andmeid ja ministeeriumi ametnike intervjuude tulemusi.

4.1 Sidusrühmade mõjukus ja meelestatus

R. Edward Freeman defineerib sidusrühma kui gruppi või indiviide, kes saavad mõjutada või on mõjutatud organisatsiooni eesmärkide saavutamisest (Key 2001:320). Kuna sidusrühmad on ministeeriumi koostööpartnerid, kes on teemavaldkonnaga seotud ning suudavad mõjutada seadusloomeprotsessi, siis on oluline analüüsida nende mõjukust ja meelestatust. Kõigepealt tehakse seda töö-, seejärel sotsiaalvaldkonnas.

➤ Töövaldkonna ametnike seisukohad

Tööturuteenuste ja –toetuste seaduse eelnõud käsitletavatel intervjuudel tõid ametnikud esile järgmised sidusrühmad:

- Ministeeriumid: HTM, MKM, Justiitsministeerium;
- Sotsiaalpartnerid - ametiühingud ja tööandjad. Tööandjate organisatsioonidest olid partnerid Eesti Tööandjate Keskliit (edaspidi ETK) ja Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi EKT). Ametiühingutest toodi esile Eesti Ametiühingute Keskliit ja Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioon (edaspidi TALO);
- Puuetega inimeste organisatsioonid ja puuetega inimeste kodad;
- Uurijad ja teadlased;
- Tööhõiveametnikud ja tööhõiveametite juhid;

- Kohalikud omavalitsused, Eesti Linnade Liit ja Eesti Maaomavalitsuste Liit;
- Sotsiaalministeeriumist õigusosakond ja sotsiaalvaldkond.

Ülevaate, kes sidusrühmadest olid positiivselt ja kes negatiivselt meelestatud, leiab allolevast tabelist.

Positiivsed	Nii positiivsed kui kriitilised	Negatiivsed-kriitilised
Teised ministeeriumid	Tööandjate organisatsioonid	Tööturuamet
	Puuetega inimeste organisatsioonid	Ametiühingud
		Sotsiaaldemokraadid
		Tartu Ülikool

Tabel 4.1. Töövaldkonna sidusrühmade meelestatus

Arvati, et väga suurt kriitikat ei olnud, kuna tööturusteem vajab suuri muudatusi ja uuendamist. Teised ministeeriumid olid pigem positiivsed ning tegid ametnike meelest mõistlikke ettepanekuid. Tööandjad olid üldiselt positiivsed, sest nende jaoks töötati välja uusi teenused, näiteks praktika juhendajatasud. Samas tuli neilt ka kriitikat, näiteks nad ei tahtnud ise panustada puuetega inimeste tööhõivesse, väites, et ettevõtjad ei tegele sotsiaaltööga. Kui aga riik hakkas realselt toetusi maksma, siis tööandjad tahtsid seda rohkem ära kasutada. Puuetega inimeste organisatsioonid osalesid kõige sisulisemalt, aga nende poolt tuli ka palju kriitikat.

Kõige sisulisem terviklik vastuseis oli Tööturuametil, kellest intervjuueeritavate hinnangul suurem osa veendi argumentidega ministeeriumi poolele. Tööturuameti tollane juhtkond jäigi ministeeriumiga eriarvamusele. Kuigi reeglina ei olnud ametiühingute esindajad tööturumeetmete kontseptsiooni vastu, siis teatud teemade puhul olid nad kriitilised. Näiteks „sobiva töö” mõiste osas nad arvasid, et see on inimeste vägisi tööle sundimine. Eelnõu protsessis oli aga nii ametiühingute kui sotsiaaldemokraatide tugev vastuseis. Ka Tartu Ülikooli esindaja, kes ühel seminaril sõna võttis, oli kriitiline, sest ta nägi kontseptsiooni kui spetsiifilist erimeedet, mitte süsteemi parandavat tervikut.

Ühe töövaldkonna spetsialisti arvates on ametiühingutel retoorika, et mingit sisulist kaasamist ei toimu, kuigi neid kaasatakse küll. Üldiselt pidasid spetsialistid ametiühinguid ja tööandjaid vähemaktiivsemateks, nende aktiivsus sõltus teemast ning juhtivtöötajate kohalolust koosolekul. Nii ametiühinguid kui tööandjaid huvitas ennekõike Tööturuameti organisatoorne vorm (kas avalik-õiguslik või riiklik) või kuidas tööturuteenuseid pakkuda. Ametnike hinnangul oli ka passiivsust, näiteks Mitteestlaste Integratsiooni Sihtasutus (edaspidi MEIS) oli passiivne ning ei vastanud nende üleskutsetele.

Küsimusele, kes sidusrühmadest olid kõige mõjukamad ja aktiivsemad, vastati, et kõige häälekamad olid ametiühingud, kuna neil oli kõige rohkem kriitikat. Aktiivselt ja sisukalt osalesid ka puuetega inimeste organisatsioonid. Kuna tööandjatel vastuväiteid ei olnud, siis nemad olid passiivsed. Kui tööandjaid võrrelda, siis Eesti Kaubandus-Tööstuskoda oli olulisemalt aktiivsem kui Eesti Töötajate Keskliit.

Mõjukad ja aktiivsed	Passiivsed
Ametiühingud	Töötajad (EKT oli aktiivsem ETK)
Puuetega inimeste organisatsioonid	MEIS

Tabel 4.2. Töövaldkonna eelnõu mõjukad, aktiivsed ja passiivsed sidusrühmad

➤ **Küsitlusele vastanud töövaldkonna sidusrühmad**

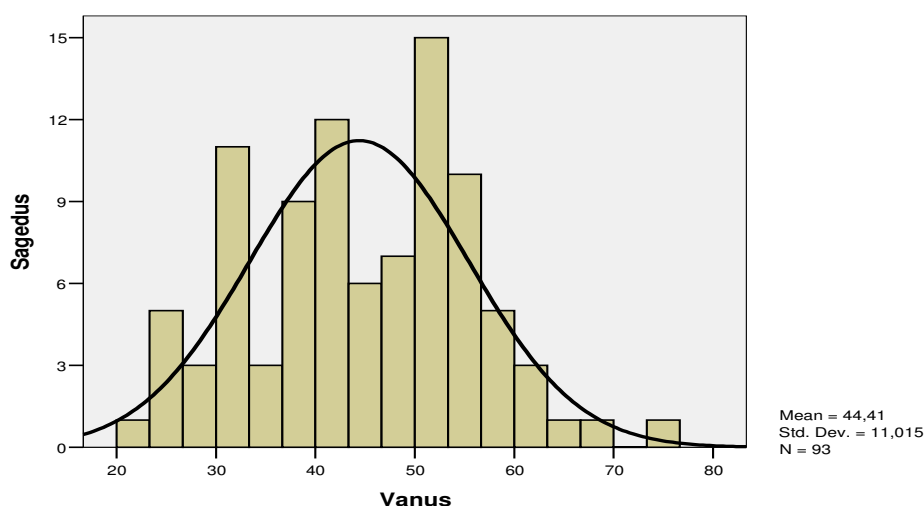
Sidusrühmade esindatus küsitluses kujunes järgmiselt:

- Kohalike omavalitsuste ja maavalitsuste esindajad (38 in. ehk 46,3%);
- Sotsiaaltöö ja sotsiaalhoolekanne (11 in. ehk 11,6%);
- Töövaldkond (11 in. ehk 11,6%);
- Puuetega inimeste hoolekanne ja organisatsioonid (11 in. ehk 11,6%);
- Muu (11 in. ehk 11,6%). Kategooria „muu” alla jäid põhiliselt ametiühingute, erakondade ja tervishoiuvaldkonna esindajad.

13 inimest jätsid küsimusele vastamata. Vastajaid saab iseloomutada järgnevalt:

- 94st vastanust 62 ehk 2/3 vastanutest olid avalikust sektorist, 26 mittetulundussektorist ning 4 erasektorist.

- Kõige rohkem vastanuist olid spetsialistid (50), seejärel juhid (33) ning tavadöötajaid oli 8.
- Kõikide vastajate emakeel oli eesti keel.
- Ligi 2/3 vastajail (69) oli kõrgharidus ja sellest madalam haridustase oli 25 inimesel.
- Kui linnades elas 41 vastanut, siis linnadest väljas elas 51 inimest.
- Valdav enamus ehk 81 vastanut olid naised, mees-vastajaid oli 13.
- Vastajate keskmine vanus oli 44 eluaastat.



Joonis 4.1. Vastajate vanuseline jaotus

- **Kokkuvõte töövaldkonna sidusrühmade mõjukusest ja meelestatusest:**

Ametnike hinnangul teised ministriumid suhtusid eelnõusse positiivselt. Kõige kriitilisemad olid Tööturuamet, ametiühingud, sotsiaaldemokraadid ning ka Tartu Ülikooli esindaja. Nii positiivsed kui teinekord kriitilised olid tööandjate ning puuetega inimeste organisatsioonide esindajad. Viimaseid peeti koos ametiühingutega ka kõige mõjukamateks ja aktiivsemateks. Tööandjad ja MEIS olid passiivsed.

Samas kõige aktiivsemalt vastasid küsitlusele kohalike omavalitsuste ja maavalitsuste esindajad, neile järgnesid võrdselt sotsiaaltöö ja sotsiaalhoolekande, töövaldkonna, puuetega inimeste organisatsioonide ning muu valdkondade esindajad (erakonnad, ametiühingud jt). Kuna kohalikud omavalitsused ja maavalitsused olid ametnike hinnangul neutraalsed ja neid oli küsitlusele vastajate seas ülekaalukalt palju, siis see võib mõjutada küsitluse tulemusi. Keskmise vastaja oli 44-aastane kõrgharidusega eesti naine, kes töötab avalikus sektoris. Tähelepanuväärne on aga asjaolu, et ühegi vastaja emakeel pole vene keel. Tulevikus tuleks vene keelt kõnelevate sidusrühmade küsitlemisele rohkem tähelepanu pöörata. Samas kuna küsitlus saadeti sotsiaalministeeriumi sidusrühmade registris olevatele inimestele ja organisatsioonidele, siis tuleks ka ministeeriumil vaadata kriitilise pilguga, kas vene keelt kõnelevad sidusrühmad on kaasatud eelnõu protsessi ning kas nad on sidusrühmade registris.

➤ **Sotsiaalvaldkonna ametnike seisukohad**

Sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse eelnõud käsitletavatel intervjuudel töid ametnikud esile järgmised sidusrühmad:

- Kohalikud omavalitsused, maavalitsuste sotsiaal- ja tervishoiuosakonna juhatajad;
- Eesti Laste ja Noorte Hoolekandeesutuste Ühendus (edaspidi ELNHÜ);
- Puuetega lastevanemate organisatsioonid;
- Rahvastikuministri büroo - põhiline partner lastehoiuteenuse ettevalmistamisel;
- Organisatsioonid, kes lastega tööd teevad (Eesti Lastekaitse Liit, kasuvanemate, kasuperede ühendus, lasterikaste perede liit, „ELE - Eesti Lapse Eest” organisatsioon)
- Organisatsioonid, kes tahaksid lastehoiuteenust pakkuda - nii korraldajad, kliendid, osutajad kui regionaalse poliitika kujundajad;
- Ministeeriumid: MKM, Rahandusministeerium, HTM;
- Sotsiaalministeeriumis rahvatervise- ja õigusosakond ning töövaldkond.

Hoolekande kontseptsiooni ettevalmistamise ajal oli kaasatud laiem ring sidusrühmi:

- Kõik puuetega inimeste organisatsioonid, eakate inimeste organisatsioonid, praktiliselt kõik omavalitsused, teenuse pakkujad, tavalised lastekodude kasvatajad, muude organisatsioonide esindajad.

Küsimusele, kes sidusrühmadest olid positiivselt ja kes negatiivselt meelestatud, vastasid ametnikud järgmiselt:

Positiivsed	Nii positiivsed kui kriitilised	Kriitilised	Neutraalsed
Kliendiorganisatsioonid	Kohalikud omavalitsused	Eesti Linnade Liit	Teised ministriumid
	... ja Tallinna linn	Eesti Maaomavalitsuste Liit	
		Maavalitsused	
		Lastehoolekande asutuste juhtide ühendus	
		Rahvastikuministri büroo	

Tabel 4.3. Töövaldkonna sidusrühmade meelestatus eelnõu suhtes

Lastehoiuteenuse suhtes oli kliendiorganisatsioonidel positiivsed ootused. Tavaliselt kohalikud omavalitsused ei taha uusi kohustusi, aga lapsehoiuteenus oli positiivne meede. Ainult Tallinna linn oli pahane, et eelnõu menetlemine kiiresti ei läinud. Asenduskoduteenuse osas olid kohalikud omavalitsused eriarvamusel.

Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liiduga jääd mõne teema puhul seaduseelnõus eriarvamusele. Maavalitsustega oli samuti vastuseis, sest nad pidid hakkama registreerima asenduskodu teenuse osutajaid, mis enne ei olnud nende ülesanne. ELNHÜ oli eelnõu suhtes opositsioonis, sest arvati, kui lastekodud on kohalike omavalitsuste rahastada, siis viimased teevad seda oskamatult ja lastekodud jäävad hätta. Nad oli eelnõu protsessis mõjukad, sest kohtudes ministriga saavutati konsensus, et lastekodude üleandmine kohalikele omavalitsustele ei toimu nii kiiresti, kui ministriumil alguses plaanis oli. Lisaks nad olid võtnud endale kunagise ministriumi ülesande – abi jagamise nii rahas, asjades kui loteriides. Asenduskodu

teenuse puhul püüdis Keila SOS lastekodu endale paremat positsiooni välja võidelda, kuid mõjukaks sidusrühmaks selle eelnõu protsessis neid nimetada ei saa.

Ministeeriumid jäid neutraalseks. Rahvastikuministri büroo aga käitus lastehoiuteenuse väljatöötamisel survegrupina, mitte partnerina – survestas ministeeriumi, et eelnõu saaks kiiremini valmis ning vaidles tervisekaitsenõuete üle.

Hoolekande kontseptsiooni puhul olid mõjukamad kohalikud omavalitsused ja kõik puudega inimeste organisatsioonid. Lapsehoiuteenuse puhul olid teenusepakkujad aktiivsed. Ametnike hinnangul teenusetarbijad ja lapsevanemad on viimasel ajal organiseerunud, aga mitte eelnõu diskussioonide ajal.

➤ **Küsitlusele vastanud sotsiaalvaldkonna sidusrühmad**

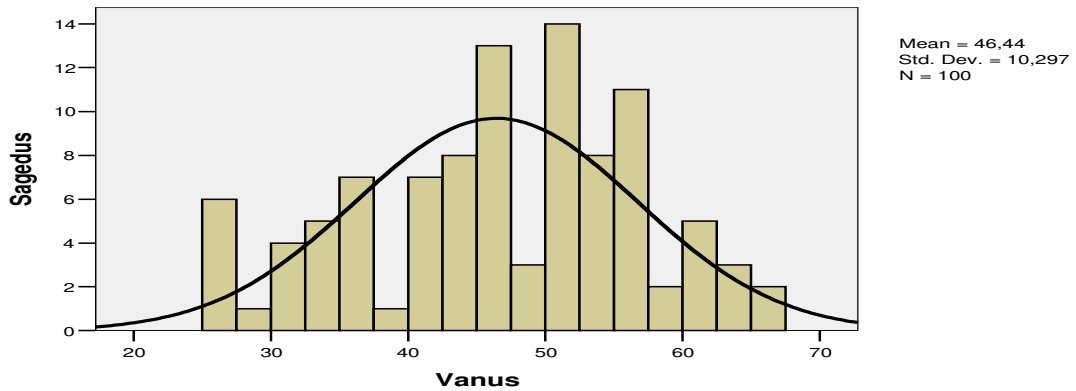
Küsitlusele vastajad oli võimalik jaotada organisatsiooni täpsema tegevusala järgi nelja gruppi:

- Kohalikud omavalitsused ja maavalitsused (40 in. ehk 44% vastanuist);
- Sotsiaaltöö, -hoolekanne ja töövaldkond (29 in. ehk 32,2% vastanuist);
- Lastehoolekanne ja lastekaitse (12 in. ehk 13,3%);
- Muu (9 in. ehk 10%). „Muu” sai kodeerida 9 vastust, selle all on peamiselt mõeldud vastajaid ministeeriumitest ja tervishoiuvaldkonnast.

14 inimest jätsid küsimusele vastamata. Vastajaid saab iseloomustada veel järgmiselt:

- Nagu töövaldkonnas, nii ka sotsiaalvaldkonna küsitlusele vastas kõige rohkem avaliku sektori töötajaid. 104st vastajast 72 ehk ligi 2/3 vastanutest olid avalikust sektorist, 26 mittetulundussektorist ning 2 erasektorist. 4 inimest jätsid küsimusele vastamata.
- Peaaegu võrdselt vastasid küsitlusele nii spetsialistid kui juhid, vastavalt 49 ja 45. Tavatöötajaid oli vastanute seas 7.
- 100 inimest vastas, et nende emakeel on eesti keel, ainult ühel inimesel oli see vene keel.
- Ligi 2/3 vastajail (74) oli kõrgharidus ja sellest madalam haridustase oli 27 inimesel.

- Kui linnades elas 49 vastanut, siis linnadest väljas elas 53 inimest.
- Enamus vastajatest olid naised (88), mees-vastajaid oli 14.
- Vastajate keskmine vanus oli 46 eluaastat.



Joonis 4.2. Vastajate vanuseline jaotus

- **Kokkuvõtte sotsiaalvaldkonna sidusrühmade mõjukusest ja meelestatusest:**

Ametnike hinnangul teised ministriumid suhtusid eelnõusse neutraalselt ning kliendiorganisatsioonid positiivselt. Kui lastehoiuteenuse puhul olid kohalikud omavalitsused positiivselt meelestatud, siis asenduskodu teenuse suhtes olid nad kriitilised. Selle põhjuseks oli asjaolu, et asenduskodude rahastamist taheti kiiresti üle anda kohalikele omavalitsustele, kes endi arvates ei olnud selleks valmis. Ka ELNHÜ kritiseeris eelnõud ning nende survele saavutati asenduskodude üleandmise edasilükkamine. Lastehoiuteenuse väljatöötamisel oli aga ministrium suhtes kriitiline selle teenuse idee algataja rahvastikuminiistri büroo, kes ei olnud rahul eelnõu valmimise kiiruse ning tervisekaitseõutega.

Kui vaadata sidusrühmi, kes küsitlusele vastasid, siis 44% vastanuist on kohalikest omavalitsustest ja maavalitsustest, 32,2% sotsiaaltöö-, -hoolekande ja töövaldkonnast ning 13,3% lastehoolekande ning lastekaitse valdkonnast. Kuna nimetatud sidusrühmad olid ka ametnike hinnangul mõjukamad, siis on tegu adekvaatse

vastajaskonnaga. Keskmine vastaja oli 46-aastane kõrgharidusega eesti naine, kes töötab avalikus sektoris. Nagu töövaldkonnas, nii ka sotsiaalvaldkonnas on probleemiks vene keelt emakeelena kõnelevate vastajate puudumine. Ainult üks vastaja väitis, et ta emakeel on vene keel. Seega võib väita, et sotsiaalministeeriumi sidusrühmade registri koostamisel ei ole venekeelsele elanikkonnale palju tähelepanu pööratud. Nende kaasatusele seadusloome protsessis saab hinnangu anda pärast järgnevat analüüsi.

4.2 Sidusrühmadepoolne huvi ministeeriumi info ja seadusloome protsessis osalemise vastu

Huvi regulaarse info vastu ministeeriumi eelnõude vastu ning huvi seadusloome protsessis osalemise vastu on mõlemas valdkonnas väga suur. 93,7 % töövaldkonna küsitlusele vastanuist ütlesid, et nad on huvitatud regulaarse info saamisest sotsiaalministeeriumis ettevalmistatavate uute eelnõude kohta. 4,2% vastas eitavalt ja 2,1% ei osanud öelda. Sotsiaalvaldkonnas oli huvi 92,2%; huvi ei tundud 2,9% vastajaist ning 4,9% ei osanud öelda.

Huvi seadusloome protsessis osalemise vastu on samuti suur: 70,2% töövaldkonna vastanuist sooviks osaleda ja 7,4% mitte. 22,3% ei oska sellele küsimusele vastata. Sotsiaalvaldkonnas on sidusrühmadel soov seaduseelnõude ettevalmistamisel osaleda isegi 73,1%; 8,7% ei soovi ning 18,3% ei oska öelda.

	Sotsiaalvaldkond %	Töövaldkond %
Huvi regulaarse info vastu SoM eelnõude kohta		
Jah	92,2	93,7
Ei	2,9	4,2
Ei oska öelda	4,9	2,1
Huvi seadusloome protsessis osalemise vastu		
Jah	73,1	70,2
Ei	8,7	7,4
Ei oska öelda	18,3	22,3
Vastajate üldarv	104	95

Tabel 4.4. Huvi ministeeriumi info ja seadusloome protsessis osalemise vastu

Suur huvi regulaarse info ning seadusloome protsessis osalemise kohta näitab sidusrühmade positiivset suhtumist. Ennekõike tahetakse seaduseelnõudega kursis olla ning veidi vähem, aga siiski märkimisväärselt palju soovitakse ise eelnõuprotsessi panustada.

4.3 Osapoolte hinnang kompetentsile ja teadlikkusele antud valdkonnas

➤ **Ametnike hinnangud:**

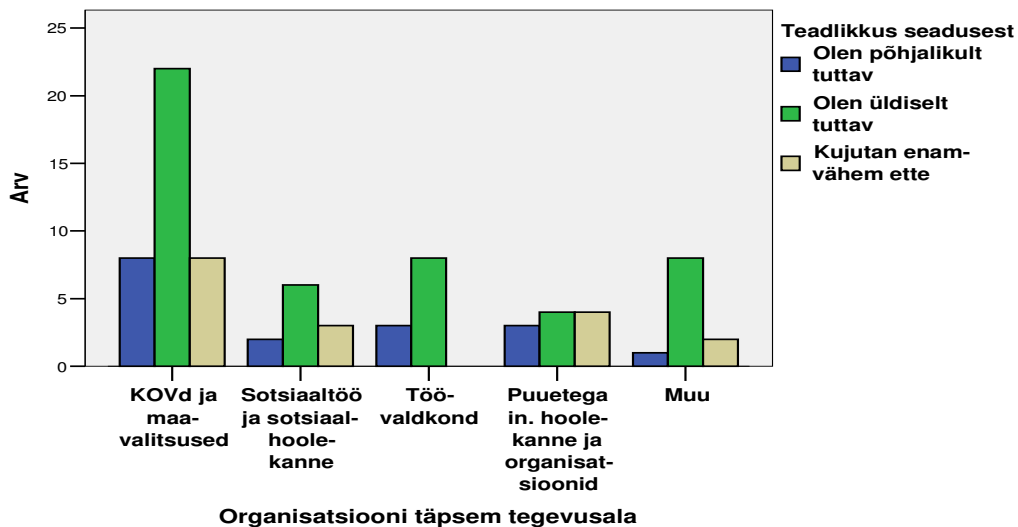
Põhiliselt võtsid ametnikud hinnangute tegemisel aluseks üle Eesti toimunud seminare sidusrühmadega, mis toimusid siis, kui eelnõu esimene versioon oli valmis. Töövaldkonna ametnikel ei olnud ühtset arvamust sidusrühmade teadlikkuse kohta tööturuteenuste- ja toetuste seaduse suhtes. Mõned arvasid Eesti piirkondi võrreldes, et Ida-Virumaal olid inimesed vähemteadlikumad, aga sõbralikud; Pärnus ja Lääne-Eestis olid inimesed ükskõiksed, Tartus huvitatud ja teadlikumad ning Tallinnas passiivsed, aga pigem positiivsed.

Sotsiaalvaldkonnas arvati, et sidusrühmade teadlikkus seaduseelnõu temaatikast sõltub tavadest ja konkreetsetest inimestest. Samas Pärnumaad peeti pigem tegusaks ja kriitiliseks piirkonnaks, sest Pärnu seminaril oli suur vastuseis lastehoolekandeasutuste üleandmise suhtes kohalikele omavalitsustele. Harju ja Tallinna piirkonda peeti teadlikumaks, Hiiumaad aga passiivsemaks.

Intervjuudest selgus, et üldiselt ametnikud teadsid sidusrühmade seisukohti ja meelestatust enne kohtumisi. Sotsiaalvaldkonna intervjuudest selgus, et näiteks KOV-de positsioone teati ja nendega kohtumisteks ka valmistuti, et seisukohti hästi põhjendada. Samuti valmistuti hilisemas kooskõlastusringis kohtumisteks Rahandusministeeriumiga. Tööturuvaldkonnas peeti Tööturuameti kaasamist oluliseks. Samuti ametiühingute ja puuetega inimeste koja kriitika oli teada ja see kestis kuni eelnõu menetlemise lõpuni.

➤ **Töövaldkonna sidusrühmade seisukohad:**

Kui küsiti töövaldkonna sidusrühmadelt, kuidas nad hindasid oma teadmisi tööturuteenuste ja –toetuste seadusest, siis nad valdavalt arvasid, et nad on üldiselt sellega tuttavad (kokku 57 inimest 94st ehk 60,6%). Põhjalikult oli tuttavad 19 inimest (ehk 20,2%) ning enam-vähem kujutasid ette 18 vastanut (19,1%). Mitte keegi ei vastanud „ei ole kursis”, seepärast seda alloleval joonisel ei esine. Kokkuvõttes saab öelda, et need, kes võtsid vaevaks küsitlusele vastata, olid ka sellega tuttavad. Järgnev joonis annab ülevaate teadlikkusele sidusrühmade lõikes, mis seda tõestab.



Joonis 4.3. Sidusrühmade teadlikkus tööturuteenuste ja –toetuste seadusest

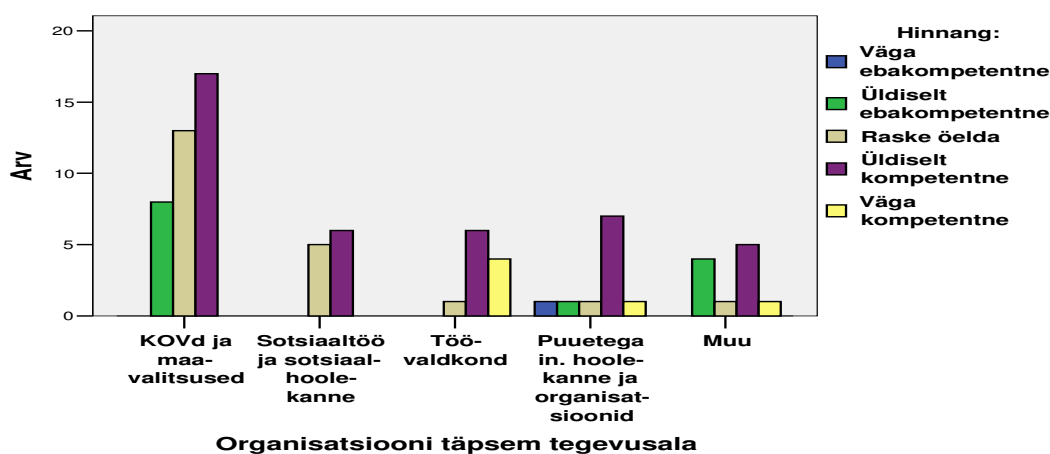
Kui võrrelda teadlikkust elukoha järgi küsitluse tulemuste põhjal, siis selgub, et 63,2% linnades elavatest inimestest arvavad, et nad tunnevad seadust põhjalikult, samas kui väljaspool linnu elavatest vastajatest arvab niimoodi ainult 36,8 %. Nead peavad oma teadlikkust väiksemaks, kui väidavad, et nad on üldiselt tuttavad (62,5%)

või nad kujutavad enam-vähem ette (52,9%). Linnades elavate vastajate arvamused on vastavalt 37,5% ja 47,1%. Seda näitab ka allolev tabel.

			Teadlikkus seadusest			Total
			Olen põhjalikult tuttav	Olen üldiselt tuttav	Kujutan enam-vähem ette	
Elukoht	Linn	Count	12	21	8	41
		% within Teadlikkus seadusest	63,2%	37,5%	47,1%	44,6%
	Mitte-linn	Count	7	35	9	51
		% within Teadlikkus seadusest	36,8%	62,5%	52,9%	55,4%
Total		Count	19	56	17	92
		% within Teadlikkus seadusest	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

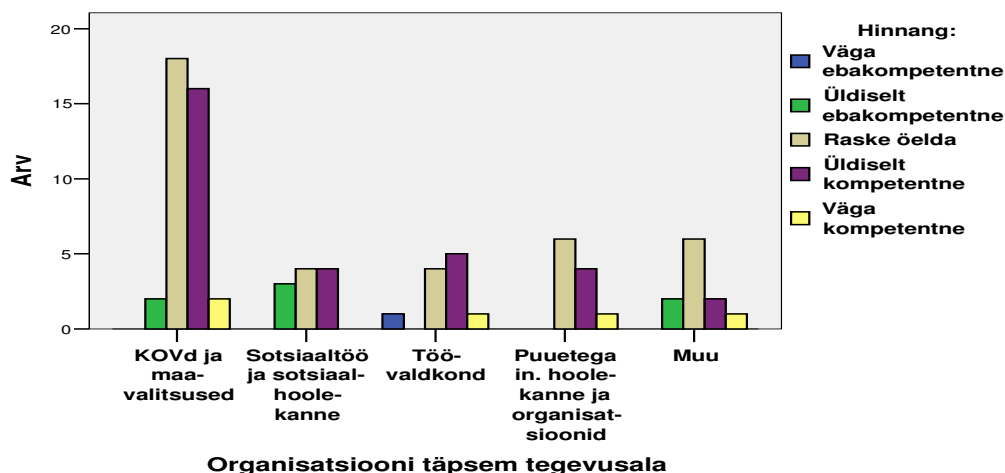
Tabel 4.5. Sidusrühmade teadlikkuse võrdlus seaduse kohta elukoha järgi

Küsitlusele vastajad on üldiselt enda organisatsiooni kompetentsist tööturuvaldkonnas heal arvamusel. 50% vastanuist peavad oma organisatsiooni üldiselt kompetentseks tööturu valdkonna küsimustes ning 6,4% väga kompetentseks. 18% arvab, et nende organisatsioon on üldiselt ebakompetentne ning 1% ütleb, et on väga ebakompetentne. 24,5 % vastasid „raske öelda”.



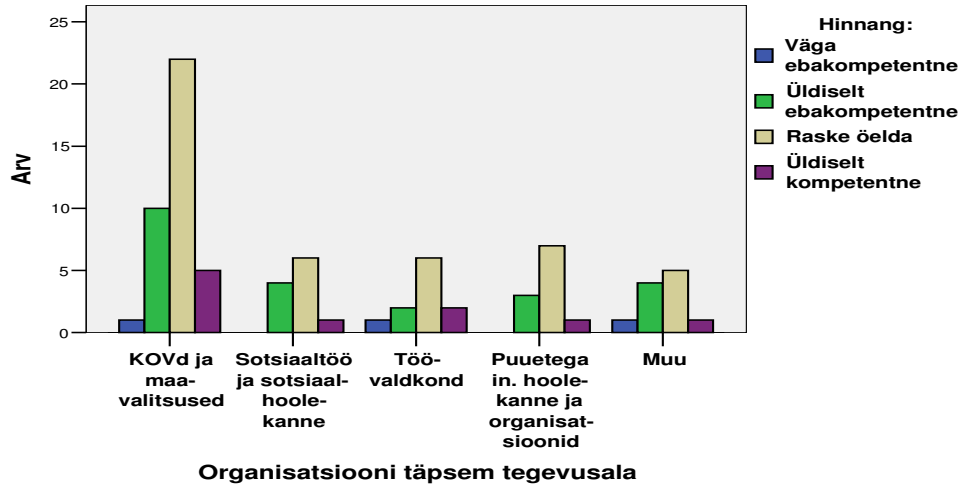
Joonis 4.4. Sidusrühmade hinnang organisatsiooni kompetentsile

Ametnikke peetakse poliitikutest pädevamateks tööturuvaldkonna küsimustes. 37,2% vastajatest arvab, et ametnikud on üldiselt kompetentsed ning 5,3% ütleb, et väga kompetentsed. Üldiselt ebakompetentseteks peetakse ametnikke 9,6 % ja väga ebakompetentseks 1%. 46,8% vastasid „raske öelda”, mis tähendab, et vastajad ei ole seda küsimust enda jaoks lahti mõtestanud.



Joonis 4.5. Sidusrühmade hinnang ministeeriumi ametnike kompetentsile

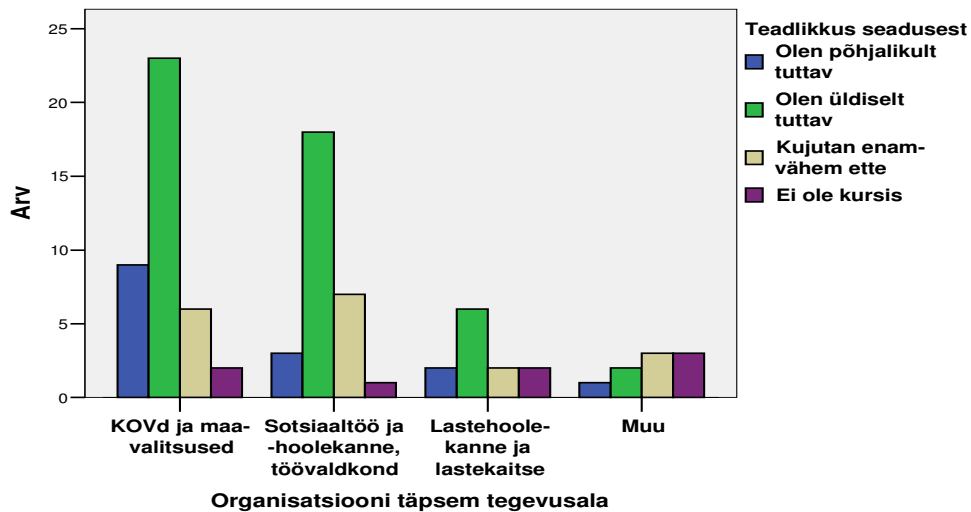
Poliitikuid peavad üldiselt kompetentseteks ainult 11,7 % vastanuist ja väga kompetentseks ei pea keegi. 29,8 % arvab, et poliitikud on üldiselt ebakompetentsed ning 4,3% arvab, et nad on väga ebakompetentsed. 41,3% ei oska öelda.



Joonis 4.6. Sidusrühmade hinnang poliitikute kompetentsile

➤ **Sotsiaalvaldkonna sidusrühmade seisukohad:**

Sotsiaalvaldkonna sidusrühmad hindasid oma teadmisi hoolekande kontseptsioonist, asenduskodu teenust ja lapsehoiuteenust käsitleva seaduse eelnõuga üldiselt heaks. 52,9% vastanuist arvasid, nad on sellega üldiselt tuttavad (kokku 55 inimest 104st). Põhjalikult oli tuttavad 18 inimest (ehk 17,3%) ning enam-vähem kujutasid seda ette 23 vastanut (22,1%). 8 inimest ehk 7,7% vastanuist ei olnud kontseptsiooni ja seaduseelnõuga kursis. Järgnev joonis annab ülevaate teadlikkusele sidusühmade lõikes.



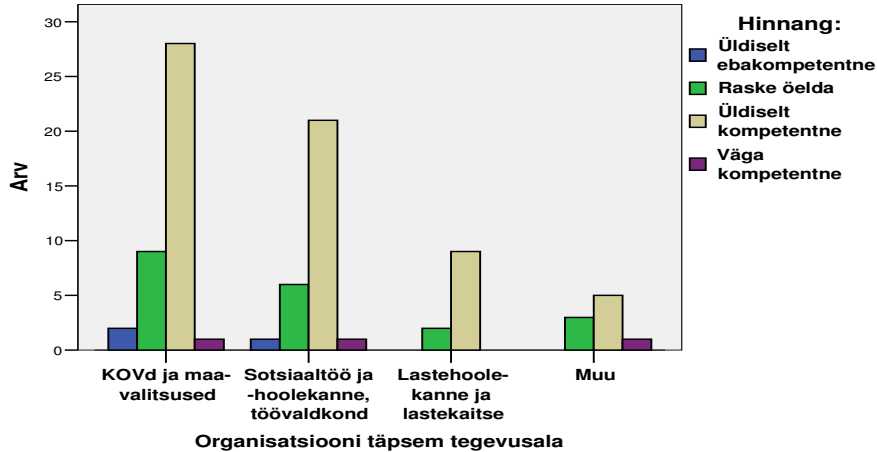
Joonis 4.7. Teadlikkus hoolekande kontseptsioonist ning sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seadusest

Kui võrrelda teadlikkust elukoha järgi küsitluse tulemuste põhjal, siis selgub, et 70,6% väljaspool linnu elavatest inimestest arvasid, et nad tunnevad seadust põhjalikult, samal ajal kui linnades elavatest vastajatest arvab niimoodi ainult 29,4%. Linnainimesed peavad oma teadlikkust väiksemaks, kui väidavad, et nad on üldiselt tuttavad (52,7%) või nad kujutavad enam-vähem ette (63,6%). Väljaspool linnu elavate vastajate arvamused on vastavalt 47,3% ja 36,4%. Seda näitab ka allolev tabel.

			Teadlikkus seadusest				Total
			Olen põhjalikult tuttav	Olen üldiselt tuttav	Kujutan enam-vähem ette	Ei ole kursis	
Elukoht	Linn	Count	5	29	14	1	49
		% within Teadlikkus seadusest	29,4%	52,7%	63,6%	12,5%	48,0%
Mitte-linn	Count	12	26	8	7	53	
	% within Teadlikkus seadusest	70,6%	47,3%	36,4%	87,5%	52,0%	
Total	Count	17	55	22	8	102	
	% within Teadlikkus seadusest	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Tab 4.6. Sidusrühmade teadlikkuse võrdlus seaduse kohta elukoha järgi

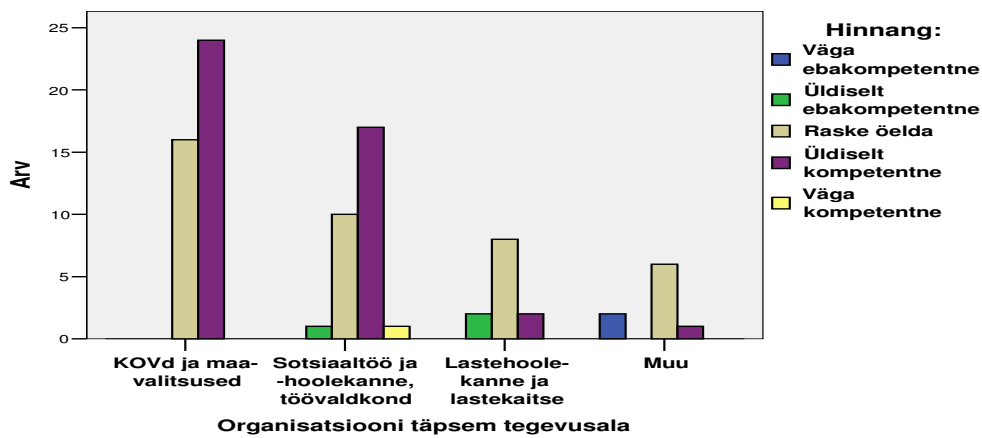
Küsitlusele vastajad on üldiselt heal arvamusel enda organisatsiooni kompetentsist sotsiaalvaldkonnas. 71,8% vastanuist peavad oma organisatsiooni üldiselt kompetentseks sotsiaalvaldkonna küsimustes ning 2,9% väga kompetentseks. 2,9% arvab, et nende organisatsioon on üldiselt ebakompetentne. Keegi ei arva, et nende organisatsioon oleks väga ebakompetentne. 22,3 % vastasid „raske öelda”.



Joonis 4.8. Hinnang organisatsiooni kompetentsile

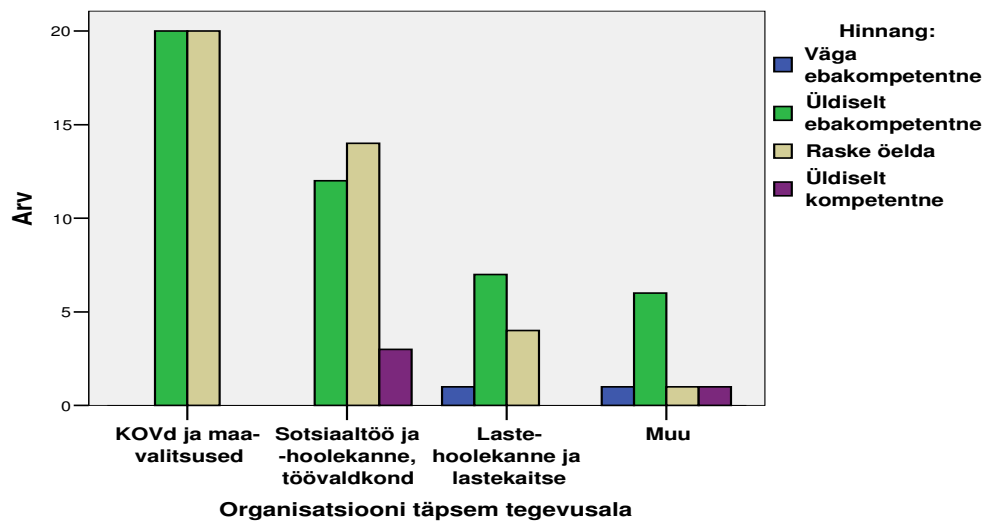
Ametnikke peetakse poliitikutest pädevamateks ka sotsiaalvaldkonnas. 51% vastajatest arvab, et ametnikud on üldiselt kompetentsed ning üks inimene ehk 1%

ütleb, et väga kompetentsed. Üldiselt ebakompetentseteks peetakse ametnikke 3,8 % ja väga ebakompetentseks 1,9%. 42,3% vastasid „raske öelda”.



Joonis 4.9. Hinnang ametnike kompetensile.

Poliitikuid peavad üldiselt kompetentseteks ainult 8,7 % vastanuist ja väga kompetentseks ei pea keegi. 48,1% arvab, et poliitikud on üldiselt ebakompetentsed ning 1,9% arvab, et nad on väga ebakompetentsed. 41,3% küsitlusele vastanuist ei oska seda öelda.



Joonis 4.10. Hinnang poliitikute kompetentsile

➤ **Kokkuvõte:**

Sotsiaal- ega töövaldkonna ametnikel ei olnud ühist arvamust sidusrühmade teadlikkuse kohta nendes valdkondades. Arvati, et sidusrühmade teadlikkus sõltub tavadest ja konkreetsetest inimestest. Näiteks ühes valdkonnas mainiti Pärnumaad positiivses valguses, teises negatiivses.

Järgnevast tabelist on näha, et sotsiaal- ja töövaldkonna sidusrühmade seisukohad on sarnased. Mõlema valdkonna sidusrühmad peavad ametnike kompetentsi poliitikute omast kõrgemaks. Kõige parem arvamus on aga esindatava organisatsiooni kompetentsile, kusjuures sotsiaalvaldkonna sidusrühmad hindavad end eriti kõrgelt. Kui keegi peab end teisest paremaks, siis see viitab negatiivsele hoiakule. Sidusrühmadel on ilmselt sissekujunenud ettekujutus ministriumist eelnevatele kogemustele tuginedes ning rahulolematust millegi suhtes. Kui sidusrühmad peavad

ametnike kompetentsi enda omast halvemaks ning poliitikuid hinnatakse veelgi madalamalt, siis ministeeriumi imago sidusrühmade seas ei soodusta koostööd. Siiski peab mainima, et paljud vastajad ei ole enda seisukohta selles küsimuses kujundanud või on neutraalsed. Nii ametnike kui poliitikute kompetentsi hinnates on ligi pooled respondentidest vastanud „raske öelda“.

	Sotsiaalvaldkond %	Töövaldkond %
Hinnang ministeeriumi ametnike kompetentsile		
Väga kompetentsed	1	5,3
Üldiselt kompetentsed	51	37,2
Üldiselt ebakompetsed	3,8	9,6
Väga ebakompetsed	1,9	1
Raske öelda	42,3	46,8
Hinnang organisatsiooni kompetentsile		
Väga kompetentsed	2,9	6,4
Üldiselt kompetentsed	71,8	50
Üldiselt ebakompetsed	2,9	18
Väga ebakompetsed		1
Raske öelda	22,3	24,5
Hinnang poliitikute kompetentsile		
Väga kompetentsed		
Üldiselt kompetentsed	8,7	11,7
Üldiselt ebakompetsed	48,1	29,8
Väga ebakompetsed	1,9	4,3
Raske öelda	41,3	54,3
Teadlikkus seadusest		
Põhjalikult tuttav	17,3	20,2
Üldiselt tuttav	52,9	60,6
Kujutan enam-vähem ette	22,1	19,1
Ei ole kursis	7,7	
Teadlikkus elukoha järgi		
Põhjalikult tuttav linnas	29,4	63,2
Põhjalikult tuttav väljaspool linnu	70,6	36,8
Vastajate üldarv	104	95

Tabel 4.7. Sidusrühmade hinnang kompetentsile ja teadlikkusele

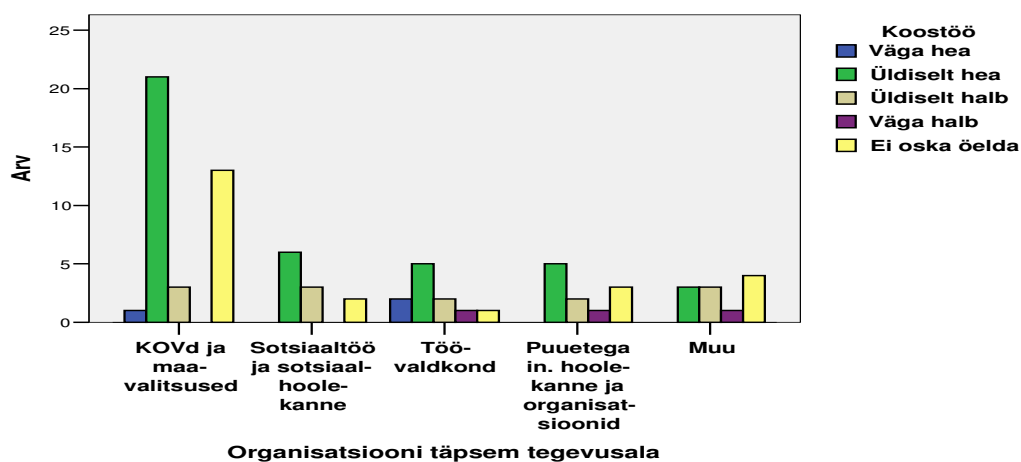
Sidusrühmade teadlikkus seadusest on mõlemas valdkonnas suhteliselt hea, kuid mitte suurepärase. Erinevus on aga teadlikkuses elukoha järgi. Kui töövaldkonna

seadusega on 63,2% linnas elavatest inimestest põhjalikult tuttavad ja niimoodi väidavad ainult 36,8% väljaspool linnu elavatest inimest, siis sotsiaalvaldkonna seaduseelnõu puhul on see vastupidi. 29,4% linnainimestest on eelnõuga põhjalikult tuttavad, samas kui väljaspool linnu on sama näitaja 70,6%. Selle põhjuseks võib olla, et seadus mõjutab erinevaid sidusrühmi. Kui sotsiaalvaldkonna eelnõu puhul asenduskoduteenuse sidusrühmad on põhiliselt asenduskodude esindajad ja kohalike omavalitsuste töötajad, siis nemad elavad väljaspool linnu. Tööturuteenuste ja –toetuste seaduse puhul aga Tööturuameti osakonnad, ettevõtjate ja ametiühingute esindajad jt on koondunud linnadesse. Seega võib järeldada, et sidusrühmad tunnevad seadust siis, kui neil seda töös on vaja.

4.4 Sidusrühmade rahulolu koostöö ja eelnõuga

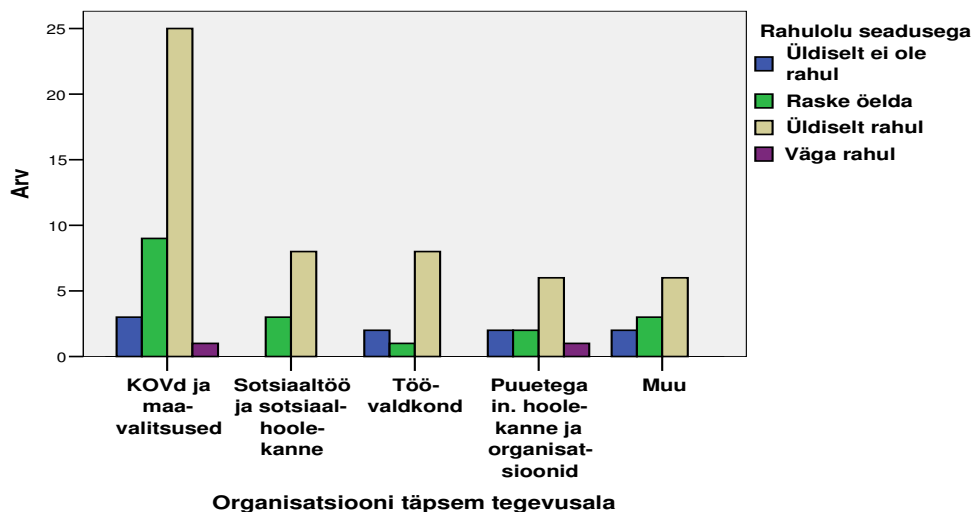
➤ **Töövaldkonna sidusrühmade seisukohad:**

Sidusrühmad peavad koostööd ministeeriumiga üldiselt heaks, nii arvab 49,5% kõigist küsimusele vastanuist. Väga heaks ja väga halvaks peab koostööd võrdselt 3,2%, üldiselt halvaks aga 15,1%. 29% vastanuist ei oska öelda. Nagu küsitluse tulemuste põhjal tehtud jooniselt võib allpool näha, siis üldiselt heaks peavad koostööd kõik sidusrühmade grupid.



Joonis 4.11. Koostöö ministeeriumi ja organisatsioonide vahel töövaldkonnas

Küsimusele, kas te olete rahul tööturuteenuste ja –toetuste seadusega, vastas enamik, et nad on üldiselt rahul (60 vastajat ehk 63,8%). „Üldiselt ei ole rahul” arvas 11 inimest (ehk 11,7%). Seadusega on väga rahul 2 inimest (2,1%). „Raske öelda” vastas 21 inimest (ehk 22,3%). Keegi ei vastanud, et nad pole seadusega üldse rahul. Seega võib järeldada, et sidusrühmad on seadusega üldiselt rahul. Sidusrühmade lõikes suuri erinevusi ei olnud, nagu on näha allolevalt jooniselt.



Joonis 4.12. Rahulolu tööturuteenust ja –toetuste seadusega

Üle poole kõigist vastanuist ehk 56 inimest avaldasid seaduse suhtes arvamust. Neist kommentaaridest 23 olid positiivsed (41,1% vastanuist) ja 18 negatiivsed (32,1%), 7 kommentaari võis pidada nii positiivseks kui negatiivseks (12,5%) ning 8 tükki (14,3%) olid neutraalsed. See tõestab veelkord, et sidusrühmad on pigem rahul seadusega. Järgnevalt on toodud tabel, kus on kõik sidusrühmade kommentaarid klassifitseeritud kommentaari liigi ja iseloomu järgi. Kõiki kommentaare on võimalik lugeda Lisas 13.

Kommentaari iseloom	Kommentaari liik	Arv
Positiivne	Üldine positiivne kommentaar	9
Positiivne	Uued teenused ja toetused (puuetega inimestele tööharjutamine, tööpraktika; võimalused väljaõppeks, töötü aktiviseerimiseks, tugiisikuga töötamine)	4
Positiivne	Töötute tööturule tagasitoomine on suurenenud.	3
Positiivne	Aktiivsed tööturumeetmed on paindlikumad/head	3
Positiivne	Töötul kohustus aktiivselt tööd otsida, töötute aktiviseerimine	2
Positiivne	Suurenenud pikaajsete töötute aktiivsus koolitustel ja ka töötöisingutel.	1
Positiivne	Meie ettepanekuid on arvestatud	1

Negatiivne	Üldine negatiivne kommentaar	5
Negatiivne	Probleem teenustes: Tööharjutus ja -praktika üldiselt ei toimi, abiraha väike, transporditeenust pole	4
Negatiivne	Elukauged teoreetikud, kel praktilist kogemust pole; ei arvesta reaalsust kogemust	3
Negatiivne	Rakenduslik külg puudub; määrused väljatöötamata	3
Negatiivne	Seostatus sotsiaalhoolekande seadusega on nõrk	1
Negatiivne	Suur paberimajandus ja info ei liigu	1
Negatiivne	Tallinnakeskus, meie ettepanekud ei jõua kuhugile	1
Positiivne ja negatiivne	Raskused hea teenuse käivitamisega: tööharjutus, pikaajalised töötud – aktiveerimiskeskus, toetused tugiisikutele, tööandjatele, praktikajuhendajatele, pikaajaliste töötute programm	4
Positiivne ja negatiivne	Seadus on hea, aga raha rakendamiseks ei ole	1
Positiivne ja negatiivne	Üldine kommentaar	1
Positiivne ja negatiivne	Puuetega inimestel 4 teenust, aga vaja enam (kaugtöövormide rakendamine)	1
Neutraalne	Üldine kommentaar	8

Tabel 4.8. Sidusrühmade kommentaarid

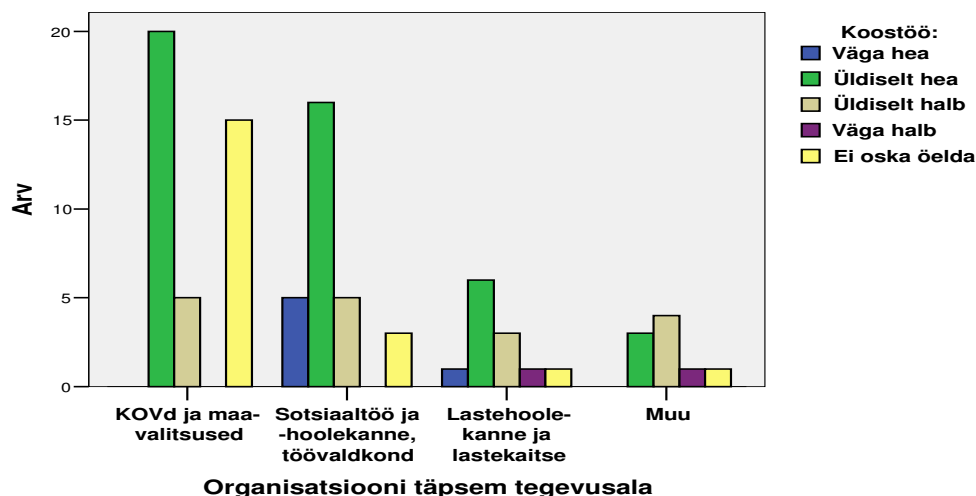
Kuna TTTS oli küsitluse läbiviimise ajal juba jõustunud, siis mõned kommentaarid olid seaduse mõju kohta (näiteks „töötute tööturule tagasitoomine on suurenenud“). Kuigi sidusrühmad peavad koostööd ministeeriumiga üldiselt heaks, siis kommentaaridest jäid silma märkused ametnike suunas, et „nad on elukauged teoreetikud, kel praktilist kogemust pole ning nad ei arvesta reaalsusega“.

Niisama palju kui kiideti uusi teenuseid ja toetusi, niipalju ka toodi esile probleeme teenuste käivitamise ja rakendamisega. Leidsid ka kinnitust mõned ametnike esile toodud probleemid sidusrühmadega suhtlemisel, näiteks kommenteeris üks inimene, et „puuetega inimestel on seaduses neli teenust, aga vaja oleks enam“.

➤ **Sotsiaalvaldkonna sidusrühmade seisukohad:**

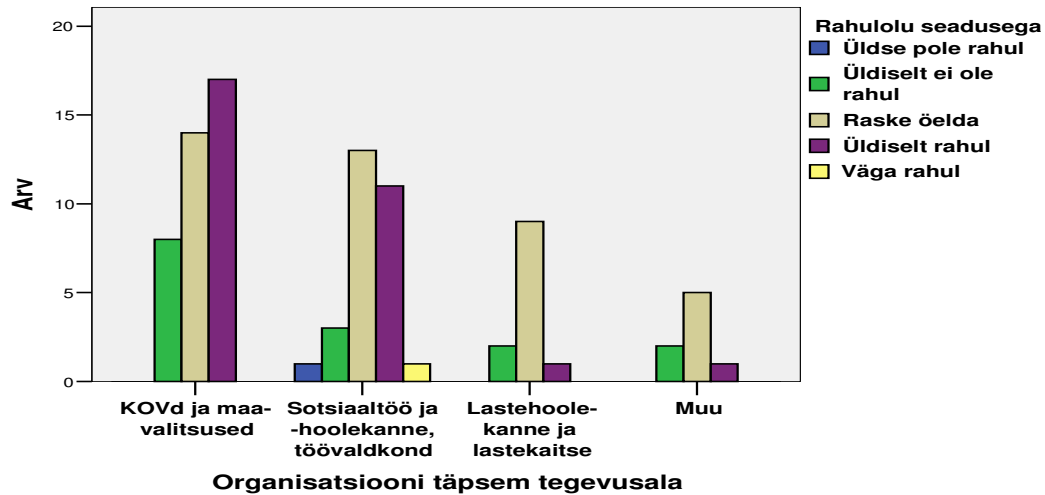
Ka sotsiaalvaldkonna sidusrühmad peavad koostööd ministeeriumiga üldiselt heaks, nagu küsitluse tulemuste põhjal tehtud jooniselt võib allpool näha. Nii arvab 51,9% kõigist vastanuist. Väga heaks peab koostööd 5,8% ja väga halvaks 1,9%, üldiselt halvaks aga 21,2%. 19,2% vastanuist ei oska öelda. Kuigi kohalikud omavalitsused, maavalitsused ning ENLHÜ olid eriarvamustel asenduskodu teenuse suhtes, siis see

pahameel ei avaldu üldises hinnangus koostöö kohta, mis on tulevikku silmas pidades väga hea. Pigem on kriitilised koostöö suhtes kategooria „muu“ vastajad ehk esindajad teistest ministereeriumitest ja tervishoiuvaldkonnast. See aga ei avaldu intervjuudes ametnikega, kes arvavad, et teised ministereeriumid olid eelnõu suhtes neutraalsed.



Joonis 4.13. Koostöö ministereeriumi ja organisatsioonide vahel sotsiaalvaldkonnas.

Allolevalt jooniselt võib näha, et sidusrühmad on sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seadusega seadusega üldiselt rahul, sest nii arvas 34,3% kõikidest vastanuist. Samas see pole ka väga ülekaalukas arvamus. Väga rahul on 2% ning üldiselt ei ole rahul 17,6%. Üks vastaja ehk 1% pole seadusega üldse rahul. 45,1% ütles „raske öelda”, mida antud küsitluses võib pidada neutraalseks seisukohaks. Kuigi kategooria „muu“ all vastajaid on vähe, siis ka siin on nad teistest kriitilisemad (nii oli ka töövaldkonna puhul).



Joonis 4.14. Rahulolu sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seadusega

104 küsitlusele vastanust ainult 36 avaldasid seaduse kohta arvamust. Neist kommentaaridest 24 olid negatiivsed (ehk 66,7% küsimusele vastanuist) ja 8 olid positiivsed (ehk 22,2% küsimusele vastanuist). Nii positiivseks kui negatiivseks võib pidada 3 kommentaari (8,3%) ja neutraalseid arvamusi oli üks (2,8%). Võrreldes töövaldkonnaga on sotsiaalvaldkonna eelnõuga rahulolu väiksem ning ka negatiivseid kommentaare on rohkem. Järgnevalt on toodud tabel, kus on kõik sidusrühmade kommentaarid klassifitseeritud kommentaari liigi ja iseloomu järgi. Kõiki kommentaare on võimalik lugeda Lisas 13.

Kommentaari iseloom	Kommentaari liik	Arv
Positiivne	Üldine positiivne kommentaar	5
Positiivne	(Uute) teenuste vajalikkus	2
Positiivne	Riiklikud miinimumstandardid ja jätkusuutlik rahastamissüsteem	1
Negatiivne	Asenduskoduteenuse ja/või lapsehoiuteenuse üleandmine ei ole kohalikele omavalitsustele jõukohane (nad ei suuda seadust täita, peaks olema riiklik tsentraliseeritud süsteem)	6
Negatiivne	Teenuste rahastamisprobleemid üleandmisel KOVdele	6
Negatiivne	Lapsehoiuteenuse kehtestamiseks on tingimused /	3

	nõuded liiga keerulised ja seda pole võimalik rakendada.	
Negatiivne	Teenuse kirjeldus on segane, nõuded vastuolulised	3
Negatiivne	Üldine (küsimused vastuseta, liiga teoreetiline, jäik)	3
Negatiivne	Ametnikud ei arvesta reaalsusega	2
Negatiivne	Kriitika lapsehoiuteenuse lisamise suhtes sotsiaalhoolekande seadusesse	1
Positiivne ja negatiivne	Rahul, aga kahtlus praktikasse rakendamises (kes rahastab ja kuidas)	3
Neutraalne	Tõstab omavalitsuste vastutust laste hoolekandes	1

Tabel 4.9. Sotsiaalvaldkonna sidusrühmade kommentaarid

Kui enamik positiivseid kommentaare on üldisemat laadi, siis negatiivsetest kommentaaridest jääb kõige rohkem silma kriitika asenduskoduteenuse ja/või lapsehoiuteenuse pakkumise kohustuste ja rahastamise üleandmise vastu kohalikele omavalitsustele. Vastajad arvasid, et kohalikud omavalitsused ei ole võimelised seadust täitma ning ametnikud ei arvesta reaalsusega. Seega enamik kommentaari kirjutanutest toetavad riiklikku lastekaitse süsteemi, mitte teenuste üleandmist kohalikele omavalitsustele.

➤ **Kokkuvõte:**

Sotsiaal- ja töövaldkonna sidusrühmade arvamused ministeeriumi ja organisatsiooni vahelisest koostööst langevad enam-vähem ühte ehk koostööd peetakse pigem heaks kui halvaks. See näitab, et sidusrühmad on koostöö suhtes üldiselt positiivselt meelestatud ning heatahtlikud, kuigi paranemisruumi jätkub. Sotsiaalvaldkonna puhul võib seda vast pidada sidusrühmade usalduskrediidiks, sest võrreldes töövaldkonnaga on rahulolu seaduseelnõuga väiksem.

	Sotsiaalvaldkond %	Töövaldkond %
Koostöö ministeeriumi ja organisatsiooni vahel		
Väga hea	5,8	3,2
Üldiselt hea	51,9	49,5
Üldiselt halb	21,2	15,1
Väga halb	1,9	3,1
Ei oska öelda	19,2	29
Rahulolu seadusega		
Väga rahul	2	2,1

Üldiselt rahul	34,3	63,8
Üldiselt ei ole rahul	17,6	11,7
Üldse ei ole rahul	1	
Raske öelda	45,1	22,3
Vastajate üldarv	104	95

Tabel 4.10. Sidusrühmade rahulolu koostöö ja eelnõuga

Kui 63,8% töövaldkonna sidusrühmadest on seadusega üldiselt rahul, siis sotsiaalvaldkonna puhul on see näitaja 34,3%. Sotsiaalvaldkonnas on ka rahulolematuid sidusrühmi rohkem kui töövaldkonnas (vastavalt 17,6% ja 11,7%). Samas on sellele küsimusele vastanud „raske öelda“ tunduvalt rohkem asenduskoduteenuse ja lastehoiuteenuse sidusrühmi võrreldes töövaldkonnaga (vastavalt 45,1% ja 22,3%). See näitab, et sotsiaalvaldkonnas ollakse siiani vastu asenduskodude üleandmisele kohalikele omavalitsustele ning pigem toetatakse ministriumist juhivat tsentraliseeritud süsteemi. Kuna 45,1% vastasid „raske öelda“, siis järelkult pole peaaegu pooled selles küsimuses oma seisukohta veel kujundanud või nad on neutraalsed. Valdkondadevahelise erinevuse üheks põhjuseks võib olla ka asjaolu, et TTTS oli küsitluse tegemise ajal jõustunud, SHSMS aga mitte. Ka negatiivseid kommentaare oli sotsiaalvaldkonna seaduse kohta palju (24 negatiivset ja 8 positiivset). Töövaldkonna küsimusele vastajad kirjutasid 23 positiivset kommentaari ja 18 negatiivset.

Kokkuvõttes võib öelda, et asenduskoduteenuse ja lastehoiuteenuse üleandmine kohalikele omavalitsustele ei vasta siiani paljude sidusrühmade ootustele. See aga seab ohtu seaduse legitiimsuse, sest kui sidusrühmad ei usu seadusesse, siis see ei hakka hästi tööle. Töövaldkonnas aga analoogset probleemi ei ole.

4.5 Info kättesaadavus ja infokanalid

Ligi 83% kõigist küsitlusele vastanuist on otsinud infot ministriumide eelnõude kohta ning info kättesaadavust peetakse nii sotsiaal- kui töövaldkonnas üldiselt heaks (vastavalt 66 ja 69,9%). Samas üldiselt halvaks peab info kättesaadavust 19,4%

sotsiaalvaldkonna sidusrühmadest ning 21,5% töövaldkonna sidusgruppidest, nagu võib veenduda küsitluse tulemustest allolevas tabelis.

Infokanalite eelistuste käsitlemisel on vajalik rõhutada, et küsitlusele vastajatel paluti valida kõik sobivad infokanalid, mida nad on kasutanud Sotsiaalministeeriumi eelnõude kohta informatsiooni otsimiseks. Allolevas tabelis on infokanali eesmärgitud, kui paljud inimesed märkisid selle kanali eelistust.

	Sotsiaalvaldkond %	Töövaldkond %
Infootsing või -päring SoM eelnõude kohta		
Jah	82,7	82,8
Ei	17,3	17,2
Infokanalid (arvudes, mitte %)		
SoM veebileht	72	56
Mujalt Internetist	36	29
SoM ametnikud	34	33
Ajalehed	29	33
Television	24	25
Oma organisatsiooni infoteenistus	24	12
Raadio	19	16
Muu	8	10
Infolist	7	8
Erakondade jms infoteenistus	6	6
Teabenõue	4	2
SoM avalike suhete osakond	2	4
Info kättesaadavus ministeeriumi tegevuste kohta		
Väga hea		
Üldiselt hea	66	69,9
Üldiselt halb	19,4	21,5
Väga halb	1	1,1
Ei oska öelda	13,6	7,5
Vastajate üldarv	104	95

Tabel 4.11. Sidusrühmade eelistatavad infokanalid ja info kättesaadavus ministeeriumist

Infokanalite kasutus valdkondade lõikes on väga sarnane – kõige rohkem otsitakse infot Sotsiaalministeeriumi veebilehelt, ka mujalt Internetist vaadatakse infot suhteliselt tihti. Ka sotsiaalministeeriumi 2005. aasta väliste siht- ja sidusrühmade kommunikatsiooni uuringu tulemused näitasid, et sotsiaalministeeriumi veebileht on

sidusrühmade jaoks kõige olulisem infokanal (2005:17). See näitab, et Internet on sidusrühmade jaoks kõige mugavam, kättesaadavam ja tõhusam infokanal ning ministerium peaks veebilehel edastatava info kaasajastamisele palju tähelepanu pöörama. Olulist rolli mängib ka meedia - televisioon, ajalehed ja raadio on sidusrühmade jaoks olulised infokanalid. Paljud vastajad saavad infot ametnikega otsesuhtluse teel, samal ajal kui avalike suhete osakonna osakaal eelnõude kohta infojagamisel on üllatavalt väike. Üheks põhjuseks on kindlasti see, et põhivaldkonna ametnikud oskavad eelnõu kohta põhjalikumalt vastata kui avalike suhete osakonna töötajad. Teine põhjus seisneb selles, et avalike suhete osakond ei ole eelnõu valmimise juures enne, kui selle esimene versioon on valmis. Avalike suhete osakonna ja põhivaldkonna ametnikud võiksid juba varem tihedamat koostööd teha, näiteks panna rohkem infot veebilehele või luua portaale, kus sidusrühmad saaksid arvamust avaldada. Portaale on küll Sotsiaalministeriumis loodud, näiteks lastekaitse seaduse portaal www.sm.ee/lastekaitse , aga mitte analüüsitavate eelnõude kohta. Samuti võiks tõhustada info saatmist infolisti, mis ei ole hetkel eriti populaarne infokanal. See aitaks vähendada telefonikõnesid ja e-kirjade hulka, millele ametnikud peavad igapäevaselt vastama. Teabenõuded on ebapopulaarsed ilmselt seetõttu, et nendele vastamise tähtaeg on avalike teabe seadusest tulenevalt viis päeva. Enamasti on aga sidusrühmadel küsimusele vastuse saamisega kiire ning seetõttu eelistataksegi ametnikuga otse ühendust võtta. Sotsiaalvaldkonnas on üks kasutatavamaid infokanaleid ka oma organisatsiooni infoteenistus, kuid töövaldkonnas see nii levinud ei ole. Samuti ei ole väga levinud infokanalid erakondade, fraktsioonide jt poliitiliste ühenduste infoteenistused. See näitab, et sidusrühmad ei ole politiseeritud. Kuna ka poliitikute maine on madal nii antud küsitluse kui teiste sotsioloogiliste arvamusuuringute põhjal, siis sidusrühmade usalduse võitmiseks peaksid ministeriumi sõnumid olema võimalikult mittepoliitilised.

„Muu“ infokanali all nimetasid mõlema valdkonna küsitluse vastajad nende organisatsioonide siseinfot, mida kolleegid omavahel jagavad. Sotsiaalvaldkonna vastajad mainisid veel koolitusi ning töövaldkonna omad erinevaid kohtumisi ja koosolekuid.

4.6 Ülevaade ministriumipoolsest kommunikatsioonist

➤ Töökorraldus ja kommunikatsioonistrateegia sotsiaalvaldkonnas

Mõlemal valdkonna esindajate hinnangul on neil aastatepikkune koostöö sidusrühmadega. Samas sotsiaalvaldkonnas tundus see regulaarsem ja väljakujunenud kui töövaldkonnas. Sotsiaalvaldkonnas toimivad mitteametlikud koostöökogud (eakate poliitika komisjon, puuetega inimeste koostöökogu, maavalitsuste infopäevad) ning ametlikud tööühm (kohalike omavalitsuste ametlik ekspertrühm ning sotsiaal- ja tervishoiukomisjoni läbirääkimiste tööühm), mis tegutsevad regulaarselt. Seaduseelnõu ettevalmistamiseks loodi ka mitteametlikult ekspertgrupid. Iga teenuse lõikes oli moodustatud eraldi töögrupid, näiteks KOV koostöögrupp sotsiaalvaldkonna teemade arutamiseks või lastekodude töögrupis olid kaasatud lastekodude organisatsiooni esindajad, lastekodude juhid, maavalitsuste ning KOVide esindajad. Mainiti ka seda, et ministriumitevaheliselt on ametnikega head suhted ja tutvused, mida on ära kasutatud. Ametnike hinnangul ei läinud aga SHSMS läbirääkimised väga lihtsalt. Kui ekspertgrupi tasandil KOV-de ja sotsiaalvaldkonna ekspertidega jõuti kokkuleppele, siis omavalitsusliitude juhtkondade tasandil tekkisid uued probleemid. Lõpuks jõuti ametnike hinnangul kokkuleppele, kuid sidusrühmade küsitluse tulemused näitavad, et paljud koostööpartnerid ei ole siiski veendunud SHSMS muudatuste vajalikkuses. Ainult 34,3% sotsiaalvaldkonna sidusrühmadest on seadusega üldiselt rahul, 17,6% ei ole ning 45,1% ei oska öelda.

Kui esimene versioon hoolekande kontseptsioonist sai valmis, tehti koostöös avalike suhete osakonnaga kaasamise kava, mille raames korraldati seminari üle Eesti erinevatele sihtgruppidele (2 kohalike omavalitsuste sotsiaaltöö tegijatele, 4 teenuste tarbijatele ja pakkujatele, üks maavalitsuste sotsiaaltöö tegijatele, sh üks venekeelse tõlkega Ida-Virumaal). See oli esimene kord, kus avalike suhete osakond sekkus seadusloomeprotsessi. See aga näitab, et avalikud suhted ei olnud strateegilise juhtimise üks osa algusest peale. Ka seaduseelnõu ettevalmistamisel avalike suhete spetsialistid ei sekkunud protsessi. Alles siis, kui seadus oli vastu võetud, siis vastavalt kaasamis- ja teavituskavale viidi läbi koolitusprogramm - 11 teavitusüritust

üle Eesti, kus muuhulgas käsitleti asendusteenust ja lapsehoiuteenust (üks seminar Jõhvis oli venekeelse tõlkega).

➤ **Töökorraldus ja kommunikatsioonistrateegia töövaldkonnas**

Töövaldkonnas on pikaajaline koostöö sotsiaalpartneritega. Tööturumeetmete kontseptsiooni väljatöötamiseks loodi 2003. aasta juunis sotsiaalministri käskkirjaga kontseptsiooni juhtgrupp, kuhu kuulusid 13 inimest SoM-st, MKM-st, HTM-st, Tööturuametist, tööhõiveametitete (ehk uue nimetuse järgi Tööturuameti osakondade) esindajad ja sotsiaalpartnerid (sotsiaalministri käskkiri nr 202 03.06.2003). Kontseptsioonil oli oma toimkond igapäevaseks juhtimiseks ning vajadusel moodustati töögrupe. Rõhutati ka eelnevalt tehtud uuringute olulisust kontseptsiooni koostamisel. Puuetega inimeste teemalist töögruppi ei moodustatud, sest töö käis rahvusvahelise projekti PITE (puuetega inimeste tööhõive edendamise) raames, mille eesmärk oli teha poliitika soovitusel, mis rakendati kontseptsiooni. Juhtgrupi ja töögruppide töökorralduse kohta oli vastakaid arvamusi. Osad ametnikest pidasid seda edukaks, teised mitte. Kui kontseptsioon sai valmis, siis lõppes ka ametlik koostöö.

Mais 2004 koostati teavituskava, mille raames toimus juunis neli seminari üle Eesti, kus kontseptsiooni tutvustati ning koguti tagasisidet ja arvamusi, mida kasutati seaduseelnõu ettevalmistamisel. Kuna tööturumeetmete kontseptsioon kiideti Vabariigi Valitsuses heaks 3. juunil 2004, siis kontseptsiooni enam muudatusi ei saanud teha. Seminare oleks pidanud varem korraldada, et laiema ringi sidusrühmade ettepanekuid kasutada ka kontseptsiooni parendamisel. Pärast kontseptsiooni heakskiitmist hakati aga ministeeriumis kontseptsiooni põhjal TTTS eelnõud välja töötama (mida võib pidada lahenduste ettevalmistamise ja analüüsi etapiks). Kui sügisel sai seaduseelnõu esimene versioon valmis, siis sotsiaalministeeriumis toimus neli kohtumist sidusrühmadega – Eesti Linnade Liidu, Eesti Maaomavalitsuste Liit, HTMi, MKMi, Eesti Puuetega Inimeste Koja, tööandjate organisatsioonide Eesti Tööandjate Keskliidu ja Eesti Kaubandus-Tööstuskoja, TALO ja Eesti Ametiühingute Keskliidu esindajatega. Paljudel teemadel saavutati konsensus, aga osades asjades

jäädi lõpuni eriarvamustele (nagu „sobiv töö”). Toimus ka umbes 10 kohtumist Eesti Puuetega Inimeste Kojas, sest kontseptsioonis oli käsitletud kuut puudega inimeste teenust, aga eelnõusse jäi alles neli ning see tekitas puuetega inimestes vastasseisu. Pärast seaduse vastuvõtmist korraldati neli seadust tutvustavat seminari üle Eesti. Palju koostööd tehti sidusrühmadega kirj vahetuse (e-posti) teel. Lahenduste menetluse ja realiseerimise etapis koostasid õigus- ja põhiosakond eelnõu ning toimus kooskõlastamine nii majasiseselt kui sidusrühmadega majast väljaspool.

➤ **Kokkuvõtte töökorraldusest ja kommunikatsioonistrateegiast**

Kuigi töömeetodid oli sotsiaal- ja töövaldkonnas erinevad, siis põhimõtteliselt oli töökorraldus sarnane. Kõigepealt toimusid arutelud ekspertgruppides ning töörühmades, kuhu olid kaasatud sidusrühmade põhiumik ja kus toimus põhiline eelnõude ettevalmistustöö. Ametnike intervjuudest selgus, et koosolekuteks valmistuti, näiteks sotsiaalvaldkonnas sotsiaalvaldkonnas saadeti enne kohtumist kõigile osapooltele materjalid ministriumipoolsete ettepanekutega. Ühest küljest on hea, et plaan sidusrühmadega läbirääkimisteks on olemas, aga teisest küljest see näitab, et teine osapool seatakse raamidesse, kus ta peab otsustama, kas nõustuda ministriumi ettepanekutega või mitte. Seega võib tekkida küsimus, kui avatud on koostöö ja kas sidusrühmadelt oodati ka sisulisi ettepanekuid. Tabel 3.1 leheküljel 35 annab ülevaate, milline oli seaduseelnõude protsess ajalises võrdluses ning kommunikatsioon sidusrühmadega erinevates eelnõu elutsüklites.

Kui eelnõu esimesed versioonid said valmis, siis arutati eelnõud sidusrühmadega seminaridel üle Eesti. Ametnikud nimetasid üldjuhul seminare kaasamise kampaaniaks või teavitussüritusteks. Sotsiaalvaldkonnas tunnistasid mitmed, et hoolekande kontseptsiooni ettevalmistamisel oli esimene kord, kui nii laiapõhjaliselt korraldati kaasamiseminare. Kuna tegu oli esimese korraga ja kaasamise kava koostati avalike suhete osakonna eestvedamisel, siis oligi seminaridel suhtekorralduskampaania hõng. See viitab ka sellele, et avalikud suhted ei olnud strateegiliselt juhitud protsessi varajases arengustaadiumis.

Nii sotsiaal- kui töövaldkonna ametnike hinnangul tuli seminaridelt mõningaid ideid kontseptsiooni. Samas tõdeti, et seminarid on laiapõhjaline kaasamine põhimõtete tutvustamiseks, infovahetuseks ja seaduse rakendamise ettevalmistamiseks, töögrupid on aga efektiivsemad. Et saaks süvitsi teema kallal töötada, ei tohiks tööruhm olla suurem kui 15 inimest, soovitatav isegi 8. Suuremad kogunemised, kus on üle mitmesaja inimese, nende eesmärk on pigem teavitamine ja tagasiside saamine. Seminaridel said osalejad sõna võtta, arvamust avaldada või kirjalikult tagasisidelehtedel edastada. Tagasisidet koguti palju ja sotsiaalvaldkonna ametnike hinnangul mõned korrektiivid said ka kontseptsiooni sisse viidud. Töövaldkonnas oli kontseptsioon seminaride ajaks valitsuse poolt heaks kiidetud, seega ettepanekuid sai arvestada ainult seaduseelnõu väljatöötamisel. Sidusrühmade tagasiside oli eelnõu väljatöötajate jaoks oluline, aga samas seminaridel ei saanud käsitleda teemasid spetsiifiliselt, sest osavõtjaid oli palju ning aega nappis. Töövaldkonna ametnike hinnangul oli seminaride eesmärk inimesi teavitada, et nende meelsust kallutada, sest sidusrühmade seas oli palju skeptitsismi.

Intervjuudest selgus, et üldiselt sidusrühmad tegid koostööd ametnikega, aga kui ministeeriumis ei tehtud neile sobivad otsust, siis mindi ametnikest mööda. Näiteks ametiühingud läksid poliitilisele tasandile siis, kui eelnõu oli Riigikogus. Nad tegid kirja Rahvaliidule, tollasele sotsiaalkomisjoni esimees Mai Treialile. Kirjas käsitleti samu probleeme, mis ka ministeeriumile oli varem esitatud. Seega ministeeriumis ei arvestatud sidusrühmade esitatud ettepanekutega.

Sotsiaalvaldkonnas aga ELNHÜ läks edasi ka poliitilisele tasandile ehk ministri vastuvõtule, kui ühendus võitles laste hoolekandeesutuste kohalikele omavalitsustele üleandmise vastu. Ühendus saatis ministrile kirju, kui hoolekande kontseptsioon oli juba Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud. Seejärel toimus kohtumine ministriga ning saavutati kompromiss, mille tulemusel lükati laste hoolekandeesutuste üleandmist kohalikele omavalitsustele edasi. Ametnike sõnul on tänaseks olukord stabiliseerunud ja tehakse jälle koostööd.

Lastehoiuteenuse vajadus tuli teenuse tarbijatelt ning tollane rahvastikuminister Paul-Eerik Rummo tuli selle ideega poliitikasse. Seepärast lapsehoiuteenuse pakkujad suhtlesid otse rahvastikuministri bürooga.

Sotsiaalvaldkonna ega töövaldkonna ametnike hinnangul üldiselt suuri muudatusi ministeeriumi plaanides ei tehtud. Sidusrühmadega kohtumised oli rohkem tagasiside ministeeriumile, kas eelnõu on reaalsuses rakendatav, mis finantse ei osatud ette näha jne. Üks põhimõtteline muutus siiski sotsiaalvaldkonna ametnike plaanides siis toimus - lapsehoiuteenuse skeemis nõustuti puuetega lapsevanemate organisatsiooni nõudmisega tuua lapsehoidja koju, mitte viia laps kodunt välja.

Ka töövaldkonnast jäi mulje, et Sotsiaalministeerium oli protsessi kindel juht ning põhimõttelisi muudatusi eelnõusse ei tehtud. Kindlasti oli selle üks põhjuseid, et eelnõu oli poliitiline tellimustöö ja selle elluviimisega oli väga kiire. Näiteks ilmnas, et sidusrühmad ei olnud rahul, et nende ettepanekuid ei arvestatud järgmistes küsimustes:

- Ametiühingud ja sotsiaaldemokraadid ei olnud rahul „sobiva töö” mõistega.
- Puuetega inimesed soovisid tööturuteenuste ja –toetuste seadusesse kuut teenust, nagu oli käsitletud tööturumeetmete kontseptsioonis, aga seadusesse jäi neli.

Tööturuameti juhtkonnal oli eriarvamus uue ideoloogia „toetustelt tööle” toimimises. Samas ametnike hinnangul seaduseelnõu ettevalmistamisel MKMi, ametiühingute ja tööandjate ettepanekuid osaliselt aktsepteeriti.

➤ **Arvamused sidusrühmade ettevalmistusest**

Töövaldkonna ametnikud arvasid, et sidusrühmad ei olnud enne ministeeriumi esindajatega kohtumisi omavahel seisukohti kooskõlastanud ning sotsiaalvaldkonna ametnikud arvasid enda sidusrühmade kohta vastupidi. Sotsiaalvaldkonna ametnikel oli üldiselt mulje, et sidusrühmad arutavad omavahel teemasid läbi enne, kui ministeeriumiga läbirääkimisi tullakse pidama ning ekspertrühma kohtumisteks valmistatakse rohkem kui seminarideks. Näiteks ELNHÜ kaudu käis aktiivne

koostöö. Asenduskoduteenuse teemal tegid sidusrühmad palju ettevalmistustööd, nad olid enne kohtumist teemasid diskuteerinud ja täpsustanud probleeme ja küsimusi. Maakondade puhul sõltub omavaheline koostöö sellest, kui aktiivne on maavalitsus oma kohalike omavalitsuste kaasamisel.

Mõlema valdkonna esindajad pidasid kohtumisi sidusrühmadega olulisteks ning mainisid, et tihtipeale ministeeriumi korraldatavatel aruteludel erinevad huvigrupid hakkavad omavahel koosolekulaua taga vaidlema ning leiavad lõpuks kompromissi, mille ministeerium saab fikseerida.

Kuigi enamik ametnikke leiab, et sidusrühmad kaitsevad kitsalt enda huve ning ei näe situatsiooni laiemalt, on ka teistsuguseid arvamusi. Ühe töövaldkonna ametniku arvamusel tõenäoliselt ametiühingutele tundus seaduseelnõu töötajate õigusi diskrimineeriv, aga nad tajusid ka laiemat pilti. Nende vastuolu taandus klassikalisele vastuolule ametiühingute, tööandjate ja riigi huvide vahel ning neil tuli kaitsta töötajate huve. Ühe sotsiaalvaldkonna ametniku sõnul on nad sidusrühmi ümber veennud, selgitades neile laiemat konteksti, näiteks veendi ära lastega pered, et lastetoetus oleks sissetulekuna arvestatav toimetulekutoetuse maksmise juures.

➤ **Hoiakud sidusrühmade kaasamise suhtes**

Sotsiaalvaldkonna intervjuudest meenub kaks vastandlikku väidet, mis töötavad üksteisele vastu. Esiteks sotsiaalala asekanstler väitis, et sidusrühmade kaasamisega seadusloome protsessi tuleks alustada võimalikult vara ja võimalikult avatult. Kui alustada vara, siis sidusrühmade mõtlemine ühtlustub ning on võimalik hakata kohe alguses informatsiooni vahetama. Teiseks, kui olla avatud, siis ei jää ükski viga märkamata. Teine vastandlik väide oli ühelt spetsialistilt, kelle sõnul ministeerium on riigiteenuse nõuete looja ja rahastaja, sidusrühmad on kõrval eksperdid-praktikud ja täidavad niipalju, kui ministeerium paneb nõuded ja annab raha. Esimene väide väljendab püüdu avatud ja ausa kommunikatsiooni poole, kus püütakse teha sidusrühmadega võrdväärset koostööd ning ennetada probleeme. Teise puhul on aga tunda ametniku hoiakut, et sidusrühmad ei ole võrdväärset partnerid, vaid täidavad ministeeriumi esitatud nõudeid.

Töövaldkonna intervjuudel jäi mulje, et intervjueeritavatel on tihtipeale segamini väljendid, nagu informeerimine, konsulteerimine, kaasamine ja osalemine. Antud uurimistöö mõistes informeerimine on ühesuunaline kommunikatsioon, kus riik teavitab sidusrühmi oma tegevusest, aga tagasisidet ei oota. Konsulteerimise puhul küsitakse sidusrühmade seisukohti erinevates küsimustes, kui ei ole kindel, et nendega arvestatakse. Osalemine on kahe-suunaline sümmeetriline kommunikatsioon, kus toimivad kahepoolsed suhted valitsusasutuse ja sidusrühmade vahel ning viimastel on võimalik ise algatada erinevaid teemasid. Kaasamist võib pidada valitsusasutuse aktiivset suhtlust sidusrühma suhtes, kus viimasel on piiratud võimalused otsuseid mõjutada.

Mõlema näite põhjal võib teha järelduse, et ametnikud vajavad koolitust, et arendada koostööd ja kommunikatsiooni sidusrühmadega seadusloomeprotsessis. Ministeerium on avalik organisatsioon, mis tähendab suuremat avatust väliskeskkonnale kui eraettevõttel. See eeldab, et ka ametnikud on avatud uutele ideedele ja ettepanekutele, mis tulevad erinevatelt sidusrühmadelt, kes soovivad sekkuda otsustusprotsessi. Ministeeriumi ülesanne on tasakaalustada huvisid, et saavutada legitiimne seadus kogu ühiskonna jaoks.

➤ Ministeeriumisisene koostöö

Ministeeriumisisest koostööd valdkondade vahel pidasid ametnikud üldiselt heaks. Sotsiaal- ja töövaldkonna vahel on koostöö tihedam kui tervisevaldkonnaga. Tervisevaldkonnaga on suur hulk kokkupuutepunkte, mis vajavad arendamist ja lahendamist. Sotsiaalvaldkonna üks esindaja arvas, et sotsiaal- ja tervishoiusüsteemid on äärmiselt erinevad, mis ei taha üldse omavahel haakuda ning sealt tekivad mõned päris suured konfliktid. Samuti ühisosa on täiesti reguleerimata ja kuna tervishoiusüsteem on võimsam, siis sotsiaalsüsteem kipub kannatama ning kogu surve tuleb sotsiaalvaldkonnale. Lisaks süsteemile oli probleeme ka tööde planeerimises. Iga osakond planeerib oma töid ise ja kui üks osapool ei arvesta suure töömahuga teisest valdkonnast, siis tekivad pinged. Ühe ametniku meelest ministeeriumi juhtimine isegi soodustab seda, et valdkonnad omavahel koostööd ei tee. Samuti nimetati probleemina suurt personalivoolavust tervisevaldkonnas.

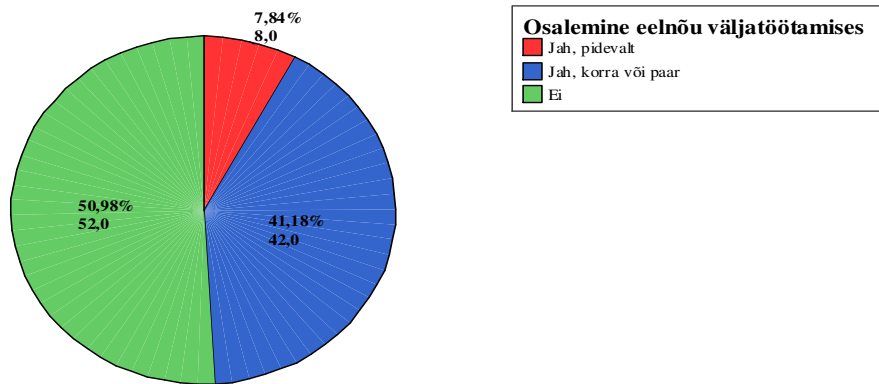
Õigusosakonnaga koostöö kohta oli nii positiivseid kui negatiivseid kommentaare. Koostöö laabus, aga tekkis ka juriidiliste küsimuste, seaduse eesmärgi ja sisuliste küsimuste vastuolusid. Näiteks õigusosakond eelistas võimalikult vähe seaduslikult reguleerida, arvates, et enamik nõudeid tehakse selgeks koolituste kaudu. Spetsialistidel ja osadel sidusrühmadel oli aga vastupidine seisukoht.

Avalike suhete osakonnaga oldi väga rahul. Samas avalike suhete osakond ei olnud kuni eelnõu esimese versiooni valmimiseni kaasatud seadusloome protsessi. Intervjuudest selgus, et põhivaldkonna ametnikud ei osanud näha avalike suhete osakonna suuremat panust seadusloome protsessis.

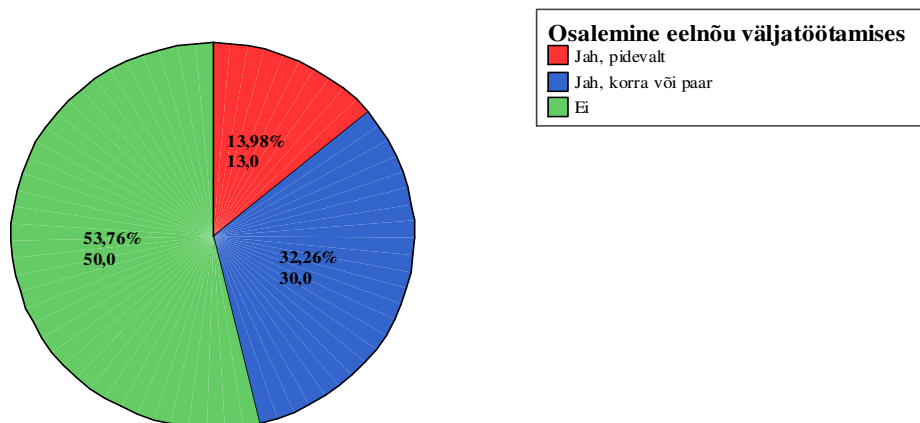
Kui sotsiaalvaldkonnal olid juhtkonnaga head suhted, siis tollal oli töövaldkonna asekancleri ja ja ministeeriumi juhtkonna suhetes probleeme, mis mõjus halvasti ja segas ka spetsialistide tööd. Üheks põhjuseks oli näiteks, et tööturumeetmete kontseptsiooni koostamine oli sotsiaalministrile poliitiliselt oluline ülesanne, mille täitmisega oli kiire. Kiirustamine tekitas aga pingeid ja konflikte.

4.7 Ülevaade sidusrühmade osalemisest seadusloome protsessis

Sidusrühmade küsitlusest selgus, et sotsiaalvaldkonna sidusrühmadest oli eelnõu väljatöötamises pidevalt osalenud 7,85% vastanuist ning korra või paar osalenud 41,18% küsimusele vastanuist.



Joonis 4.15. Sotsiaalvaldkonna sidusrühmade osalemine eelnõu väljatöötamisel
Töövaldkonna puhul olid samad näitavajd vastavalt 13,98% ning 32,26%.



Joonis 4.16. Töövaldkonna sidusrühmade osalemine eelnõu väljatöötamises

Mõlema valdkonna vastajatest ei olnud eelnõu väljatöötamises osalenud ligi pooled (sotsiaalvaldkonnas 50,98% ning töövaldkonnas 53,7%).

Kaasamist ja osalemist puudutavatele üksikasjalikele küsimustele vastasid samuti ainult pooled respondentidest. Et küsitluse tulemustest tekiks adekvaatne pilt, on järgmiste küsimuste käsitlemisel välja toodud nii vastajate koguarvud kui protsentuaalseid näitajad (vt tabelit all).

	Sotsiaalvaldkond		Töövaldkond	
	Arv	%	Arv	%
Osalemise ajaetapp				
Eelnõu oli väljatöötamisel	17	30,4	14	28,6
Eelnõu 1. versioon oli valmis	22	39,3	16	32,7
Eelnõu viimane versioon oli valmis	8	14,3	13	26,5
Ei oska öelda	9	16,1	6	12,2
Osalemise viis/kanal				
Seminaril osalemine	29		26	
Ümarlual või nõupidamisel osalemine	26		24	
Kirjaliku ettepaneku esitamine	16		11	
Komisjonis või töögrupis osalemine	15		10	

Tabel 4.12. Sidusrühmade osalemine seadusloomeprotsessis

Ülalolevast tabelist on näha, et sotsiaal- ja töövaldkonna sidusrühmade arvamused on sarnased. Mõlemale küsitlusele vastajad mainisid, et kõige rohkem on osaletud seminaridel, sellele järgnevad ümarlauad ja nõupidamised. Natuke vähem mainiti aga kirjalike ettepanekute esitamist ning komisjonides ja töögruppides osalemist. Vastajatel oli võimalik valida kõik sobilikud variandid vastuste loetelust.

Mõlemas valdkonnas ütles kõige rohkem vastajad, et neid kaasati seadusloome protsessi siis, kui esimene eelnõu versioon oli valmis. Seaduse väljatöötamise algusest peale kaasati väiksem ekspertgrupp nii sotsiaal- kui töövaldkonnas. Paljud ametnikud väitsid intervjuudes, et nende arvates on mõttekas sidusrühmi kaasata siis, kui esimene „toorik“ on juba valmis, sest siis on koostöö kõige efektiivsem. Näiteks väideti sotsiaalvaldkonnas, kui probleem arusaadavalt sõnastada, siis tulla kaasa ja keegi pole abist ega koostööst keeldunud. Kui ise veel täpselt ei tea, mis probleem on, siis on suhtumine ka natukene leigem. Ilmselt need, kes väitsid, et neid kaasati siis, kui eelnõu viimane versioon oli valmis, osalesid infoseminaridel või koolitustel pärast seaduse Riigikokku saatmist või selle vastuvõtmist.

4.8 Sidusrühmade ettepanekute esitamise võimalus

Sotsiaalvaldkonnas oli 22,4% vastajaist ning töövaldkonnas 39,2%, kes arvasid, et huvigruppidel oli võimalus ettepanekuid esitada ning nende ettepanekuid arutati sisuliselt, mitte ainult formaalselt. Niimoodi ei arvanud 12,1% sotsiaalvaldkonnast ning 15,7% töövaldkonnast. Küsimusele ei osanud vastata 65,5% sotsiaalvaldkonnast ning 45,1% töövaldkonnast.

	Sotsiaalvaldkond		Töövaldkond	
	Arv	%	Arv	%
Võimalus kõikidel huvigruppidel ettepanekuid esitada				
Jah	13	22,4	20	39,2
Ei	7	12,1	22	15,7
Ei oska öelda	38	65,5	14	45,1
Huvigruppide ettepanekute sisuline arutelu				
Jah	13	24,6	14	27,5
Ei	6	10,5	6	11,8
Ei oska öelda	37	64,9	31	60,8
Mõne huvigrupi ettepanekute eelistamine				
Jah	4	6,9	3	5,9
Ei	5	8,6	8	15,7
Ei oska öelda	49	84,5	40	78,4
Kõikide oluliste organisatsioonide kaasatus				
Jah	9	15,8	11	22
Ei	4	7	6	12
Ei oska öelda	47	77,2	33	66

Tabel 4.13. Sidusrühmade ettepanekute esitamine seadusloomeprotsessis

Kuigi küsimusele, kas mõnd huvigrupi eelistati, vastasid väga vähesed, arvasid töövaldkonnas 8 inimest 11st, et kedagi ei eelistatud. Sotsiaalvaldkonnas arvas nii 5 inimest 9st. Enamik jätsid küsimusele vastamata või ei osanud vastata (sotsiaalvaldkonnas 84,5% ning töövaldkonnas 78,4% ei osanud vastata). Samamoodi ei vastanud paljud respondendid küsimusele, kas kõik olulised organisatsioonid said kaasatud. Sotsiaalvaldkonnas arvas ainult 9 inimest 13st ning töövaldkonnas 11 vastajat 17st, et kõik olulised organisatsioonid olid kaasatud. Seevastu mõlema

valdkonna ametnikud arvasid, et kõik olulisemad sidusrühmad said eelnõuprotsessi kaasatud. Ainult üks esindaja töövaldkonnast arvas, et tõenäoliselt oleks võinud veel vanglate ja kriminaalhoolduse spetsialisti kaasata vangide tööturumeetmete arendamisel.

Ligi pooled vastajatest nii sotsiaal- kui töövaldkonnas (vastavalt 47,5% ja 45,1%) küsitlusele vastajatest, kes olid eenõu protsessis osalenud, olid ka ministriumile oma ettepanekuid esitanud, nagu võib veenduda allolevast tabelist.

	Sotsiaalvaldkond		Töövaldkond	
	Arv	%	Arv	%
Ettepanekute esitamine vastaja poolt				
Jah	28	47,5	23	45,1
Ei	21	35,6	20	39,2
Ei oska öelda	10	16,9	8	15,7
Vastaja ettepanekute arutamine				
Jah	16	40	14	40
Ei	4	10	10	28,6
Ei oska öelda	20	50	11	31,4
Vastaja ettepanekutega arvestamine				
Jah, arvestati täielikult	5	13,2	2	5,7
Jah, arvestati osaliselt	13	34,2	17	48,6
Ei	5	13,2	10	28,6
Ei oska öelda	15	39,5	6	17,1

Tabel 4.14. Sidusrühmade ettepanekute esitamine ja tagasiside ametnikelt

Uuringu tulemustest selgub, et sidusrühmade ettepanekuid on üldjuhul arutatud (mõlemal juhul 40%) ning on osaliselt arvestatud (sotsiaalvaldkonnas 34,2% ja töövaldkonnas 48,6%). Ettepanekuid on täiesti aktsepteeritud 13,2% sotsiaalvaldkonnas ning 5,7% töövaldkonnas. Ettepanekuid, mida ei arutatud ega arvestatud, oli töövaldkonnas rohkem kui sotsiaalvaldkonnas. Kui otsida sellele põhjusi, siis esiteks töövaldkonna eelnõude ettevalmistamisega oli kiire, see oli poliitiline prioriteet ning juhtkonna surve tõttu ei olnud aega kõiki ettepanekuid arutada. Teine põhjus võib olla aga selles, et töövaldkonna koostöö sidusrühmadega ei olnud nii regulaarne kui sotsiaalvaldkonnal. Pigem oli kommunikatsioon sidusrühmadega eelnõu ettevalmistamisel projektipõhine. Nendes küsimustes on

sotsiaalvaldkonnal aga rohkem neid, kes on vastanud „ei oska öelda“. Seda tingib ilmselt asjaolu, et TTTS oli küsitluse tegemise ajal jõustunud, SHSMS aga mitte. Seega sotsiaalvaldkonnas ilmselt inimesed ei olnud veel veendunud, kas nende ettepanekuid arutati ja arvestati või mitte. Suure tõenäosusega ei olnud paljud neist tagasisidet saanud, seda aga järgnevalt analüüsitaksegi.

4.9 Tagasiside

Küsitluse tulemuste põhjal koostatud allolev tabel näitab, et sidusrühmad ei saa iga kord tagasisidet enda tehtud ettepanekute kohta. Sotsiaalvaldkonnas ei ole saanud ametnikelt tagasisidet 56,4% küsitlusele vastanuist ning töövaldkonnas 51,5% vastanuist. Tagasisidet on saanud 30,8% vastanuist sotsiaalvaldkonnas ning 24,2% töövaldkonnas. Küsimusele ei osanud vastata 12,8% respondentidest sotsiaal- ja 24,2% respondentidest töövaldkonnas.

Sotsiaalvaldkonnas on sidusrühmad saanud tagasisidet peamiselt kirja teel (56,3%), aga ka muul viisil (43,8%). Töövaldkonnas on kirja teel tagasisidet saanud 37,5% ning muul viisil 62,5%.

	Sotsiaalvaldkond		Töövaldkond	
	Arv	%	Arv	%
Ametnike tagasiside ettepanekute kohta				
Jah	12	30,8	8	24,2
Ei	22	56,4	17	51,5
Ei oska öelda	5	12,8	8	24,2
Tagasiside saamise viis/kanal				
Kirja teel	9	56,3	3	37,5
Muu	7	43,8	5	62,5

Tabel 4.15. Tagasiside ametnikelt

Selles küsimuses on ametnike arvamused erinevad, näiteks väidavad sotsiaalvaldkonna spetsialistid, et nad on sidusrühmadele tagasisidet andnud nii elektrooniliselt kui infopäevade kaudu (maavalitsustele, omavalitsustele), samuti

kooskõlastusringis anti osapoolte küsimustele vastused. Ka ministeeriumi veebilehel on seminaride kokkuvõtteid ja tagasisidet. Ametnikud peavad ennast paindlikeks ja püüavad huvigruppide tõstatud probleeme parandada.

Lastehoiuteenuse osutajatega on suhelnud valdavalt Rummo büroo, sotsiaalministeeriumi esindajad on saatnud selle kohta maavalitsustele ja omavalitsustele elektronposti teel materjali koos eelnõu seletuskirjaga.

Samas tõdeti sotsiaalvaldkonnas, et mida aeg edasi, seda suuremad ootused tekkisid sidusrühmadel diskussiooni kvaliteedi osas. Esimene kord hoolekande kontseptsiooni seminaridel oli lihtsalt üksteise nägemise- ja diskussioonirõõm. Edasi tekkis nõudmine, mida arvesse võtta. Sidusrühmad küsisid, kust nad saavad teada, mis nende ettepanekutega edasi toimub.

Töövaldkonna ametnike teada ei ole sidusrühmadelt palju tagasisidet seaduse kohta tulnud. Sotsiaalvaldkonna ametnike hinnangul on tagasiside sidusrühmadelt positiivne. Asekantsler küll tõdes, et omavalitsuste arvamusel ministeerium teeb liiga palju tööd – ühest küljest KOVD ei jõua uute asjadega kursis olla, teisest küljest nad kritiseerivad, et kontseptsiooni rakendamise kiire tempoga tuleb praaki sisse. Ministeeriumi poolelt arvatakse selle kohta nii ja naa. Kui kohalikel omavalitsustel võimu ja vastutust suurendada, siis suur hulk probleeme liigub sinna ja nemad peavad probleeme lahendama hakkama. Ministeerium oli kriitikaga arvestanud ning valmistas ette metoodilisi materjale. Reforme ellu viies viidi läbi ka koolitusprogramme sotsiaaltöötajatele ja seaduse täideviijatele erihoolekandeaastustes, lastehoolekandes, lastekaitstes ja omavalitsuste sotsiaaltöös.

5 Diskussioon ja järeldused

Sotsiaalministeeriumil on palju siht- ja sidusrühmi, kellel on erinevad huvid ja eesmärgid. Ministeerium peab arvestama oma sise- ja väliskeskkonnaga otsuste tegemisel. Väliskeskkonnas asetsevatel siht- ja sidusrühmadel on kõrged ootused, millega ministeerium peab arvestama oma kommunikatsiooni planeerimisel. Sõnumid tuleb koostada nii, et need kannaksid võimalikult paljude sidusrühmade ühisväärtusi. Seadusloome protsessis on vajalik pidada sidusrühmadega läbirääkimisi, et selgitada nende seisukohti, lahendada erimeelsusi ning jõuda konsensuseni, et valmiv õigusakt oleks osapoolte ja ühiskonna jaoks legitiimne. Seega ministeerium on sõltuv oma välistest siht- ja sidusrühmadest. Organisatsiooni väliskeskond kajastub ka organisatsiooni sees, sest inimesed suhtlevad omavahel ning kuuluvad erinevatesse gruppidesse. Seepärast peab ministeeriumi sise- ja väliskommunikatsioon olema ühtne ning koordineeritud.

Teine oluline aspekt suhtlemisel sidusrühmadega on kommunikatsiooni kahesuunalisus ja sümmeetrilisus. Kahesuunaline sümmeetriline on Grunigi mõistes avalike suhete mudel, mis põhineb uuringul ja kasutab kommunikatsiooni, et juhtida konflikti ja parandada arusaamist strateegilise avalikkusega. See tähendab, et kui ametnikud peavad sidusrühmadega läbirääkimisi, kaasavad neid otsustusprotsessidesse ja aruteludesse, siis nad on vajadusel ka valmis oma tegevust ümber hindama.

Käesoleva magistritöö eesmärk oli selgitada, kuidas seaduseelnõu väljatöötamisel toimuv valitsusasutuse ja tema sidusrühmade vaheline kommunikatsioon mõjutab seadusloome protsessi ning eelnõu legitiimsuse saavutamist. Samuti püüti avastada praktikas esinenud probleeme ning järgnevalt pakutakse neile lahendusi.

Alljärgnevalt tuuakse välja põhilised järeldused ja diskussioon sidusrühmade teooria, Grunigi kommunikatsioonimudelite ja võrgustikuteooria kohta. Viimases osas antakse ülevaade võimalikest edasistest uuringutest ning praktilised soovitusel.

5.1 Järeldused sidusrühmade teooria põhjal

a. Kes sidusrühmadest seaduseelnõu protsessis osalesid ja kes olid mõjukamad?

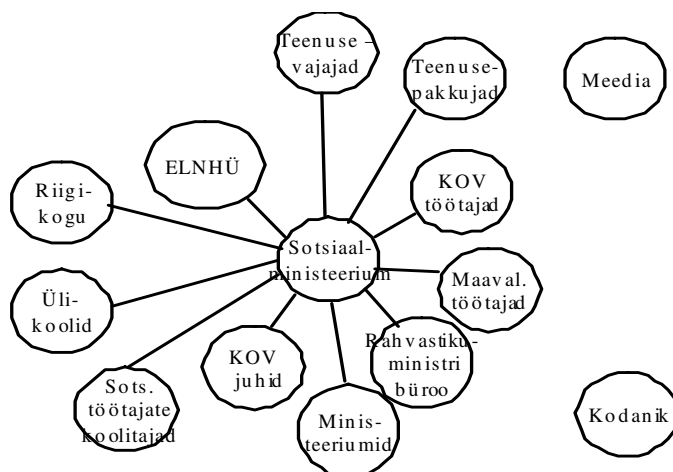
Käesolevas magistritöös uuriti ministeeriumi sidusrühmade mõjukust seadusloomeprotsessis sidusrühmade teooria alusel, kasutades Freemani sidusrühmade kaarti. Esialgu märgiti kaardile kõik sidusgrupid, kes olid loetletud eelnõu teavituskavas. Pärast ministeeriumi ametnike intervjuude ja sidusrühmade küsitluse analüüsi aga selgus uusi asjaolusid, mida järgnevalt selgitatakse ja kaardile kantakse.

Kui vaadata sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse mõjukamaid sidusrühmi, siis üks sidusrühm, keda ministeeriumi teavituskavas mainitud ei olnud, kes aga oli aktiivsem kui ametnikud prognoosisid, oli Eesti Laste ja Noorte Hoolekandeadutuste Ühendus. Seega tuli see organisatsioon sidusgruppide kaardile lisada, sest ühendus saatis ainukese sidusrühmana ministrile ametliku protestikirja asenduskodude rahastamise kohalikele omavalitsustele üleandmise vastu ning kohtus sotsiaalministriga. Selle tulemusel lükati rahastamise üleandmist edasi.

Mõjukamad sidusrühmad seadusloomeprotsessis olid ka kohalike omavalitsuste töötajad, juhid ja maavalitsuste töötajad, sest nemad pidid asenduskodude rahastamise ministeeriumilt üle võtma, kuid olid alguses sellele tugevalt vastu. Ministeeriumi ametnike sõnul nad leebusid, kuid küsitluse tulemustest ja kommentaaridest võib järeldada, et mõned neist on siiski jäänud selle plaani vastaseks.

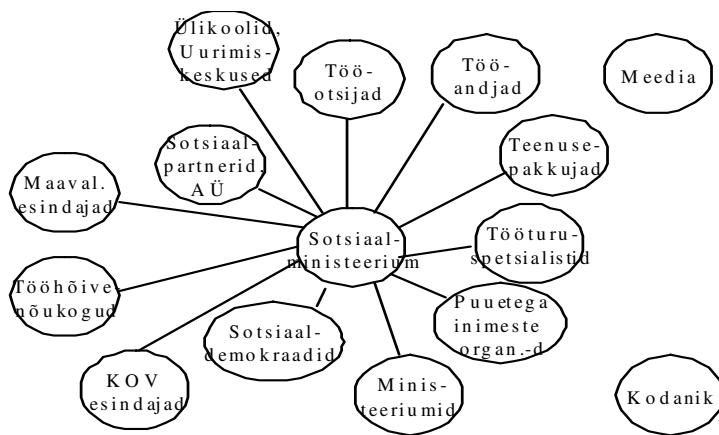
Lastehoiuteenuse väljatöötamisel oli aga ministeeriumi suhtes kriitiline selle teenuse idee algataja rahvastikuministri büroo, kes ei olnud rahul eelnõu valmimise kiiruse ning tervisekaitsenõuetega. Rahvastikuministri büroo lisati sidusrühmade kaardile, sest idee algatajana ei saa ta kuuluda ühegi teise grupi alla.

Allpool oleval joonisel on näha uus sidusrühmade paigutus kaardil. Joonise keskpunktis on sotsiaalministeerium, kus toimub otsustamine. Ümberringi olevad sidusgruppid mõjutavad organisatsiooni otsuseid diskussiooni kaudu. Need, kes on lähemal, suudavad mõjutada organisatsiooni rohkem ja kes on kaugemal, mõjutavad vähem.



Joonis 5.1. Freeman'i sidusgruppide kaart sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse näitel

Tööturuteenuste ja –toetuste seaduse ühed mõjukamad sidusrühmad olid puuetega inimeste organisatsioonid, keda ka eelnõu teavituskavas märgitud ei olnud, aga kelle peab kindlasti sidusgruppide kaardile lisama. Nad osalesid aktiivselt seadusloome protsessis ja olid vastu sellele, et seaduseelnõusse jäi neli teenust puuetega inimestele, kuigi tööturumeetmete kontseptsioonis oli nimetatud kuut teenust. Ametiühingute esindajad aga liitusid sotsiaaldemokraatidega, kes olid tollal opositsioonis, ning protesteerisid „sobiva töö“ mõiste üle nii ministeeriumi kui Riigikogu tasandil. Nende arvates taheti töötuid sunnitööle suunata, mitte neile sobiv töö leida. Ka sotsiaaldemokraadid tuli sidusgruppide kaardile lisada. Lisaks võib mõjukaks pidada ka tööturuspetsialiste, kes olid alguses muutustele vastu, aga lõpuks ametnike hinnangul saadi suurem osa neist enda poolele.



Joonis 5.2. Freeman'i sidusgruppide kaart tööturuteenuste ja –toetuste seaduse näitel

Sidusrühmade kaart annab hea ülevaate, kes olid eelnõuprotsessis mõjukamad sidusrühmad. Kuna ministeeriumi teavituskavades ei olnud kolme gruppi (ELNHÜ, sotsiaaldemokraadid ja rahvastikuministri büroo) välja toodud, siis järelkult ei olnud avalike suhete osakond ja eelnõu väljatöötav osakond piisavalt sidusrühmade mõjukust analüüsinud. Tulevikus peaks sellele rohkem tähelepanu pöörama, et ennetada ja vältida kommunikatsiooniprobleeme sidusrühmadega.

b. Kas sidusrühmad tunnevad huvi ministeeriumi info ja seadusloome protsessis osalemise vastu?

Ministeeriumi ja sidusrühmade vaheline koostöö seadusloome protsessis eeldab, et sidusrühmad on huvitatud ühiskonnaelus kaasa rääkima ning otsuste eest vastutust võtma. See on koostöö, mis on iseloomulik demokraatlikule ühiskonnale.

Nagu eelnevast eelnõude võrdlusest uurimistöö empiirilises osas selgus, on sotsiaal- ja töövaldkonna sidusrühmad selles küsimuses väga sarnased: huvi ministeeriumi info vastu ja seadusloomes osalemise vastu on suur.

Suur huvi regulaarse info ning seadusloome protsessis osalemise vastu näitab sidusrühmade positiivset suhtumist. Ennekõike tahetakse seaduseelnõudega kursis

olla ning veidi vähem, aga siiski märkimisväärselt palju, soovitakse ise eelnõuprotsessi panustada. Reaalselt oli osalenud seadusloome protsessis ligi pooled vastanuist. Ühest küljest näitab see ministeeriumile, et potentsiaali sisendi saamiseks seaduseelnõuprotsessis on palju. Teisest küljest tekib küsimus, kas info on kättesaadav ja otsustusprotsess on avatud, kuid seda küsimust käsitletakse järgmises alapeatükis.

c. Kuidas osapooled hindavad üksteise teadlikkust ja kompetentsi antud valdkonnas?

Sotsiaal- ega töövaldkonna ametnikel ei olnud ühist arvamust sidusrühmade teadlikkuse kohta nendes valdkondades. Arvati, et sidusrühmade teadlikkus sõltub tavadest ja konkreetsetest inimestest. Üldiselt pidasid sidusrühmad oma teadlikkust antud seaduse kohta heaks. Sotsiaal- ja töövaldkonna sidusrühmade teadlikkuse erinevus ilmnis aga siis, kui vaadati nende elukohta. Kui linnades elavad inimesed pidasid end tööturuteenuste ja –toetuste seadusega põhjalikult tuttavaks, siis linnadest väljas elavad inimesed nii kindlad selles ei olnud. Samas viimased olid teadlikumad sotsiaalhoolekandeseaduse muutmise seadusest võrreldes linnainimestega. Selle peamine põhjus seisnes selles, et töövaldkonna seaduse sidusrühmad, nagu ametiühingud, tööturuspetsialistid, tööandjad, ministeeriumid jne, tegutsevad linnades. Samas sotsiaalvaldkonna seaduse sidusrühmad, nagu kohalike omavalitsuste, asenduskodude esindajad jt, tegutsevad ja elavad väljaspool linnu. Siit ka nähtub, et sidusrühmad on seadusest teadlikud, kui neil on seda oma töös vaja.

Sotsiaal- ja töövaldkonna sidusrühmade seisukohad kompetentsi osas olid sarnased. Mõlema valdkonna sidusrühmad peavad ametnike kompetentsi poliitikute omast kõrgemaks. Kõige parem arvamus on aga esindatava organisatsiooni kompetentsile, kusjuures sotsiaalvaldkonna sidusrühmad hindavad end eriti kõrgelt. Kui keegi peab end teisest paremaks, siis see viitab negatiivsele hoiakule. Sidusrühmadel on ilmselt sissekujunenud ettekujutus ministeeriumist eelnevatele kogemustele tuginedes ning rahulolematust millegi suhtes. Kui sidusrühmad peavad ametnike kompetentsi enda

omast halvemaks ning poliitikuid hinnatakse veelgi madalamalt, siis ministeeriumi imago sidusrühmade seas ei soodusta koostööd. Siiski peab mainima, et paljud vastajad ei ole enda seisukohta selles küsimuses kujundanud või on neutraalsed. Nii ametnike kui poliitikute kompetentsi hinnates on natuke alla poole respondentidest vastanud „raske öelda“.

d. Kas osapooled olid koostööga ja eelnõuga rahul?

Rahulolu koostöö ja eelnõuga on üks olulisi tegureid, mis mõjutab legitiimsuse saavutamist. Üldiselt on sidusrühmad ministeeriumiga koostööga rahul, nii arvavad ligi pooled küsitlusele vastanuist mõlemas valdkonnas. Kui võrrelda kahe eelnõuga rahulolu, siis võib öelda, et töövaldkonna sidusrühmad on seadusega rohkem rahul kui inimesed sotsiaalvaldkonnast. See näitab veelkord, et kuigi rahulolevaid sidusrühmi on sotsiaalvaldkonnas rohkem kui rahulolematuid, siis selle seadusemuudatuste toetus on üsna nõrk.

Sotsiaalvaldkonna küsitlusele vastanuist üks kolmandik avaldas seaduse kohta arvamust. Neist kommentaaridest kaks kolmandikku olid eelnõu suhtes negatiivsed. Kui enamik positiivseid kommentaare olid üldisemat laadi, siis negatiivsetest kommentaaridest jäi kõige rohkem silma kriitika asenduskoduteenuse ja/või lapsehoiuteenuse pakkumise kohustuste ja rahastamise üleandmisest kohalikele omavalitsustele. Vastajad arvasid, et kohalikud omavalitsused ei ole võimelised seadust täitma. Samuti arvati, et ametnikud ei arvesta reaalsusega. Seega enamik kommentaari kirjutanutest toetavad riiklikku lastekaitse süsteemi, mitte teenuste üleandmist kohalikele omavalitsustele.

Sotsiaalvaldkonnas kohalike omavalitsuste ootus oli, et sotsiaalteenuste süsteem jääb samaks ja juhtimine toimub tsentraalselt (asenduskoduteenuse ja lastehoiuteenuse korraldaja oleks riik). Ministeerium soovis aga korraldust muuta, et teenusekorraldajad oleksid klientidele lähemal. Kohalikud omavalitsused on inimestele lähemal kui ministeerium ning teavad paremini, mis olukord nende

piirkonnas valitseb. KOV-dele oleks kahtlemata mugavam, kui nad ise teenuste eest vastutama ei peaks. Samuti olid nad mures teenuse finantseerimise pärast ning kartsid, et kohustus antakse üle, aga raha selleks ei eraldada. Töövaldkonnas olid aga sidusrühmadel ootused, et tööturusüsteemi kaasajastataks ning see ühtis ministeeriumi seisukohaga.

Võrreldes sotsiaalvaldkonnaga oli töövaldkonna eelnõuga rahulolu suurem ning ka positiivseid kommentaare oli rohkem. Töövaldkonnas üle poole kõigist vastanuist avaldasid seaduse kohta arvamust. Positiivseid kommentaare oli rohkem kui negatiivseid. See tõestab veelkord, et sidusrühmad olid seadusega pigem rahul. Kuigi sidusrühmad peavad koostööd ministeeriumiga üldiselt heaks, siis nende kommentaaridest jäid silma märkused ametnike suunas, et „nad on elukauged teoreetikud, kel pratilist kogemust pole ning nad ei arvesta reaalsusega“. Niisama palju kui kiideti uusi teenuseid ja toetusi, niipalju ka toodi esile probleeme teenuste käivitamise ja rakendamisega. Leidsid ka kinnitust mõned ametnike esile toodud probleemid läbirääkimistel sidusrühmadega.

5.2 Järeldused Grunigi kommunikatsioonimudelitele tuginedes

Seadusloome protsessi võib vaadelda kui üht kommunikatsiooniprogrammi, kus valitsusasutus ja tema sidusrühmad peavad läbirääkimisi, et seadus saaks ühiskonna jaoks legitiimne. Alati ei ole võimalik, et kõik osapooled saavutavad konsensuse, kuid valitsusasutuse ülesanne on erinevaid huvisid tasakaalustada ning hoida häid partnerlussuhteid sidusrühmadega. Järgnevalt tehakse järeldusi, milline oli antud eelnõude kommunikatsiooni iseloom, milliseid infokanaleid eelistati ning milliseid probleeme esines seadusloome protsessis ministeeriumi ja sidusrühmade poolt vaadates.

a. Milline on sidusrühmade info kättesaadavus ning milliseid kommunikatsioonikanaleid kasutati?

Kommunikatsioon riigiasutuse ja sidusrühmade vahel võib olla komplitseeritud, kui osapooled ei ole võrdsed oma teadmiste ja info kättesaadavuse poolest ning seetõttu ei oska oma väiteid argumenteerida. Seepärast on oluline analüüsida info kättesaadavust ja infokanaleid seadusloome protsessis.

Enamik kõigist küsitluse respondentidest (ligi 83%) on otsinud infot ministeeriumi eelnõude kohta ning info kättesaadavust peetakse nii sotsiaal- kui töövaldkonnas üldiselt heaks. Ka infokanalite kasutus on sarnane. Kõige populaarsem on Internet, nii Sotsiaalministeeriumi veebileht kui muud veebilehed. Sellest võib järeldada, et Internet on sidusrühmade jaoks kõige mugavam, kättesaadavam ja tõhusam infokanal ning ministeerium peaks veebilehel edastatava info kaasajastamisele palju tähelepanu pöörama. Rohkem võiks teha seaduseelnõude portaale, kus sidusrühmad saavad värsket infot eelnõu kohta ning on võimalus arvamust avaldada (analoogselt lastekaitseeaduse portaaliga www.sm.ee/lastekaitse). Lisaks võiks koostööd teha ka Themise või TOMi portaalidega.

Olulist rolli mängib ka meedia - televisioon, ajalehed ja raadio on sidusrühmade jaoks olulised infokanalid. Paljud vastajad saavad infot ametnikega otsesuhtluse teel, samal ajal kui avalike suhete osakonna osakaal eelnõude kohta infojagamisel on üllatavalt väike. Üheks põhjuseks on kindlasti see, et põhivaldkonna ametnikud oskavad eelnõu kohta põhjalikumalt vastata kui avalike suhete osakonna töötajad. Teine põhjus seisneb selles, et avalike suhete osakond ei ole eelnõu valmimise juures enne, kui selle esimene versioon on valmis. Avalike suhete osakonna ja põhivaldkonna ametnikud võiksid juba varem tihedamat koostööd teha, näiteks panna rohkem infot veebilehele või luua portaale, kus sidusrühmad saaksid arvamust avaldada. Samuti võiks tõhustada info saatmist infolisti, mis ei ole hetkel eriti populaarne infokanal. See aitaks vähendada telefonikõnesid ja e-kirjade hulka, millele ametnikud peavad igapäevaselt vastama. Teabenõuded on ebapopulaarsed ilmselt seetõttu, et nendele vastamise tähtaeg on avalike teabe seadusest tulenevalt viis

päeva. Enamasti on aga sidusrühmadel küsimusele vastuse saamisega kiire ning seetõttu eelistataksegi ametnikuga otse ühendust võtta. Sotsiaalvaldkonnas on üks kasutatavamaid infokanaleid ka oma organisatsiooni infoteenistus, kuid töövaldkonnas see nii levinud ei ole. Samuti ei ole väga levinud infokanal erakondade, fraktsioonide jt poliitiliste ühenduste infoteenistused. See näitab, et sidusrühmad ei ole politiseeritud. Kuna ka poliitikute maine on madal nii antud küsitluse kui teiste sotsioloogiliste arvamusuuringute põhjal, siis sidusrühmade usalduse võitmiseks peaksid ministeeriumi sõnumid olema võimalikult mittepoliitilised.

b. Mis probleeme esines ministeeriumipoolses kommunikatsioonis?

Grunigi teooria järgi on kommunikatsioonijuhtimine mehhanism, millega organisatsioonid ja avalikkus toimivad pluralistlikus süsteemis, et juhtida nende vastastikust sõltuvust ja konflikti. See tugineb dialoogilisusele ning organisatsiooni välis- ja sisekeskkonna ühtsusele. Seega tuleb vaadelda nii ministeeriumi sise- kui väliskommunikatsiooni ning välja tuua probleemid, mis võivad koostööd sidusrühmadega. Intervjuudest selgus, et tööturumeetmete kontseptsiooni ja TTTSi ettevalmistamisel oli spetsialistidele tugev poliitiline surve juhtkonna poolt. Seadus taheti ruttu valmis saada, et täita poliitilisi lubadusi. Samas ametnikke oli töövaldkonnas vähe, palju oli uusi töötajaid ning kommunikatsioon töövaldkonna juhi ja juhtkonna vahel pingeline, sest neil olid eriarvamused valdkonna koordineerimise ja eelnõu sisu osas. Samas sotsiaalvaldkonnas oli olukord stabiilsem, töötajatel oli pikaajaline töökogemus ja personalivoolavus ei olnud nii suur kui teistes valdkondades. Seadusloome eeldab töökogemust, mida uutel töötajatel ei ole. Eriti suureks probleemiks peeti personalivoolavust tervisevaldkonnas. Samuti nähti parendamisvõimalusi erinevate valdkondade tööplaanide ühildamises, sest eelnõu ettevalmistamiseks on vaja planeerida tööaega ja muid ressursse. Kui aga töötajaid on vähe, nad vahelduvad pidevalt ning koostöö ei ole koordineeritud, siis eelnõu kvaliteet kannatab.

Problemaatiliseks võib pidada ka avalike suhete osakonna marginaalsust eelnõu varajases arengustaadiumis. Kui väiksemaid ekspertgrupe ja töörühmi koordineerisid põhivaldkonnad ise, siis eelnõude esimese versiooni valmides koostati koos avalike suhete osakonnaga kaasamiskavad, et kaasata laiemat ringi sidusrühmi. Hoolekande kontseptsiooni kaasamise ja teavitamise raames, kus muuhulgas käsitleti asenduskoduteenuse temaatikat, korraldati seitse seminari üle Eesti erinevatele sihtgruppidele (2 kohalike omavalitsuste sotsiaaltöö tegijatele, 4 teenuste tarbijatele ja pakkujatele, üks maavalitsuste sotsiaaltöö tegijatele, sh üks venekeelse tõlkega Ida-Virumaal), millest võttis osa kokku ligi 480 inimest. Kui seadus oli vastu võetud, siis vastavalt kaasamis- ja teavituskavale viidi läbi koolitusprogramm - 11 teavitusüritust üle Eesti, kus muuhulgas käsitleti asendusteenust ja lapsehoiuteenust (üks seminar Jõhvis oli venekeelse tõlkega). Töövaldkonnas korraldati aga 2004. aasta juunis neli seminari üle Eesti (Tallinnas, Pärnus, Tartus ja Jõhvis, viimases oli ka venekeelne tõlge). Eraldi seminarid toimusid erinevates maakondades tööhõivenõukogudele. Pärast seaduse vastuvõtmist korraldati veel mitmeid teavitusüritusi, sh neli seminari üle Eesti samades sihtpunktides. Kui vaadelda, kui palju valdkonnad tööaega erinevate ekspertgruppide, töögruppide ja seminaride korraldamisse panid, siis kaldub kaalukauss sotsiaalvaldkonna poolele. Kahtlemata on kasulik teada, kui palju sidusrühmi kaasati, sest see näitab ametnike suhtumist koostöösse, kuid sellest olulisem on kindlasti koostöö kvaliteet.

Sotsiaalvaldkonna ega töövaldkonna ametnike hinnangul üldiselt suuri muudatusi ministriumide plaanides ei tehtud, väiksemaid parandusi tehti küll. Sidusrühmadega kohtumised olid rohkem tagasiside ministriumile, kas eelnõu on reaalsuses rakendatav, mis finantse ei osatud ette näha jne. Kuna sotsiaalministeerium lõppkokkuvõttes vastutab seaduse väljatöötamise eest, siis ühest küljest on hea, kui protsessil on kindel juht. Kui aga ametnikud on liiga kinni esialgsetes ideedes, ei olda valmis enda tegevusi ümber hindama ning teiste kogemustest õppima, siis sellest kannatab eelnõu kvaliteet. Intervjuudest võiks tuua välja mitmeid näiteid, kus ametnikud väidavad, et nad veensid sidusrühmi enda poolele. Samas on vähem näiteid, kus sidusrühmad suutsid ametnikke veenda oma väidete paremusse.

c. Missuguseid probleeme esines sidusrühmade osalemisel seadusloomeprotsessis?

Kui mõõta kodanike osalustaset otsustusprotsessis Arnsteini kodanike osaluse astmestiku järgi, mida käsitleti osalemise peatükis, siis võib väita, et koostöö sidusrühmadega on mõlema eelnõu puhul vaigistamise ja partnerluse vahepeal. Mõlemal juhul saab rääkida mingil määral kaasamisest: kodanikke kuulatakse ja neid teavitatakse poliitika planeerimisest ja elluviimiseks, kuid ei ole mingit garantiid, et neid ka kuulda võetakse ja nende seisukohtadega arvestatakse. See tähendabki, et sidusrühmi on teavitatud, nendega on konsulteeritud, kuid neid on vaigistatud, veendes ministeeriumi seisukohtade õigsuses. Samas mõlemad valdkonnad on teel partnerluse suunas, sest nii sotsiaal- kui töövaldkonna eelnõude läbirääkimistest on mõningaid näiteid, kus sidusrühmad suutsid oma seisukohti argumenteerida ning ministeeriumi ümber veenda. Kui osapooled peavad üksteist võrdväärseteks partneriteks ning otsustetegemise protsess on avatud, siis on eeldusi seaduse legitimatsiooniks.

Sidusrühmade küsitlusest selgus, et pooled respondentidest oli eelnõu väljatöötamise protsessis osalenud ning pooled mitte. Sellest poolest oli rohkem neid, kes olid osalenud korra või paar, pidevalt osalenuid oli vähem. Raske on hinnata, kas sidusrühmad olid aktiivsed eelnõu ettevalmistamisel või mitte. Ministeeriumi ametnike hinnangul oli nii aktiivseid kui passiivseid sidusrühmi. Aktiivsed olid nad ennekõike siis, kui eelnõu otseselt mõjutas nende tööd ja polnud neile meelepärane. Teisest küljest ei saa ka eeldada, et kõik sidusrühmade esindajad alati on aktiivsed. Ministeeriumil ei ole ressurssegi, et kaasata kõiki sotsiaaltöötajaid või tööturuspetsialiste. Oluline on, et sidusrühmade endi vahel oleks hea koostöö ja infot edastataks oma kolleegidele. Sotsiaalvaldkonna ametnike arvates nende sidusrühmad olid hästi organiseerunud, töövaldkonna arvates aga mitte.

Sotsiaal- ja töövaldkonna sidusrühmade osalemise viisid on sarnased. Mõlemale küsitlusele vastajad mainisid, et kõige rohkem on osaletud seminaridel, sellele

järgnevad ümarlauad ja nõupidamised. Natuke vähem mainiti aga kirjalike ettepanekute esitamist ning komisjonides ja töögruppides osalemist.

Mõlemas valdkonnas ütles kõige rohkem vastajad, et neid kaasati seadusloome protsessi siis, kui esimene eelnõu versioon oli valmis. Seaduse väljatöötamise algusest peale kaasati väiksem ekspertgrupp nii sotsiaal- kui töövaldkonnas. Paljud ametnikud väitsid intervjuudes, et nende arvates on mõttekas sidusrühmi kaasata siis, kui esimene versioon on juba valmis, sest siis on koostöö kõige efektiivsem. Näiteks väideti sotsiaalvaldkonnas, kui probleem arusaadavalt sõnastada, siis tullakse kaasa ja keegi pole abist ega koostööst keeldunud. Kui ise veel täpselt ei tea, mis probleem on, siis on suhtumine ka natukene leigem. Oli ka neid, kes väitsid, et neid kaasati siis, kui eelnõu viimane versioon oli valmis. Ilmselt nad osalesid infoseminaridel või koolitustel pärast seaduse Riigikokku saatmist või selle vastuvõtmist.

Kui sidusrühmi kaasatakse seadusloome protsessi siis, kui esimene versioon on valmis, siis võib olla hilja, et eelnõusse põhimõttelisi muudatusi teha. Kui vaadata analüüsi tulemusi, siis selgus, et suur muudatusi ministriumide plaanidesse ei tehtudki. See aga seab kahtluse alla kommunikatsiooni avatuse.

d. Kas seadusloome protsessis sidusrühmad said ettepanekuid esitada ja kas neid arvestati?

Ligi pooled vastajatest nii sotsiaal- kui töövaldkonna küsitlustele vastajatest, kes on eelnõu protsessis osalenud, on ministriumidele oma ettepanekuid esitanud. Uuringu tulemustest selgub, et sidusrühmade ettepanekuid on üldjuhul arutatud ning kõige enam on neid osaliselt arvestatud. Ettepanekuid, mida ei arutatud ega arvestatud, oli töövaldkonnas rohkem kui sotsiaalvaldkonnas. Kui otsida sellele põhjusi, siis esiteks töövaldkonna eelnõude ettevalmistamisega oli kiire, see oli poliitiline prioriteet ning juhtkonna surve tõttu ei olnud aega kõiki ettepanekuid arutada. Teine põhjus võib olla aga selles, et töövaldkonna koostöö sidusrühmadega ei olnud nii regulaarne kui sotsiaalvaldkonnal. Pigem oli kommunikatsioon sidusrühmadega eelnõude

ettevalmistamisel projektipõhine. Nendes küsimustes on sotsiaalvaldkonnal aga rohkem neid, kes ei ole osanud küsimustele vastata. Seda tingib ilmselt asjaolu, et TTTS oli küsitluse tegemise ajal jõustunud, SHSMS aga mitte. Seega sotsiaalvaldkonnas ilmselt inimesed ei olnud veel veendunud, kas nende ettepanekuid arutati ja arvestati või mitte. Suure tõenäosusega ei olnud paljud neist tagasisidet saanud, seda aga järgnevalt analüüsitaksegi.

Kuigi küsimusele, kas mõnd huvigruppi eelistati, vastasid väga vähesed, arvasid üle poole vastanuist, et kedagi ei eelistatud. Enamik jätsid küsimusele vastamata või ei osanud vastata. Samamoodi ei vastanud paljud respondentid küsimusele, kas kõik olulised organisatsioonid said kaasatud. Kuigi enamik arvas, et kõik olulised organisatsioonid olid kaasatud, siis oli ka neid, kelle seisukoht oli vastupidine. Seevastu mõlema valdkonna ametnikud arvasid, et kõik olulisemad sidusrühmad said eelnõuprotsessi kaasatud. Ainult üks esindaja töövaldkonnast arvas, et tõenäoliselt oleks võinud veel vanglate ja kriminaalhoolduse spetsialisti kaasata vangide tööturumeetmete arendamisel.

e. Kas sidusrühmadele anti tagasisidet?

Küsitluse tulemuste põhjal koostatud allolev tabel näitab, et sidusrühmad ei saa iga kord tagasisidet enda tehtud ettepanekute kohta. Mõlemas valdkonnas ei ole ametnikelt tagasisidet saanud ligi pooled vastanuist, samas kui tagasisidet on saanud umbes kolmandik. Küsimusele ei osanud vastata rohkem töövaldkonna kui sotsiaalvaldkonna respondentidest. Tagasisidet saadakse kas kirja teel või muul viisil.

Selles küsimuses on ametnike arvamused erinevad, näiteks väidavad sotsiaalvaldkonna spetsialistid, et nad on sidusrühmadele tagasisidet andnud nii elektrooniliselt kui infopäevade kaudu (maavalitsustele, omavalitsustele), samuti kooskõlastusringis anti osapoolte küsimustele vastused. Ka ministeeriumi veebilehel on seminaride kokkuvõtteid ja tagasisidet. Ametnikud peavad ennast paindlikeks ja püüavad huvigruppide tõstatatud probleeme parandada.

5.3 Järeldused võrgustikuteooriale tuginedes

Organisatsiooni koostööd oma sidusrühmadega võib vaadelda võrgustikus, kus nad on üksteisest sõltuvuses. Kui nad jagavad informatsiooni ja vahetavad kogemusi, siis see rikastab mõlemat osapoolt. Ilma infovahetuseta ei saaks nad otsuseid vastu võtta. Need printsiibid kehtivad ka poliitikakujundamisel ja seadusloomeprotsessis. Seepärast analüüsitakse järgnevalt antud uurimistöö juhtumeid võrgustikuteooriale tuginedes ning selgitatakse, milline oli eelnõu ettevalmistamisel poliitika stiil.

Richardson et. al põhjal käsitleti teoreetilises osas kaht poliitika stiilide dimensiooni: ettenägelik versus reaktiivne ning konsensust taotlev versus ühiskonnale vastanduv stiil. Intervjuudest ja küsitlustest selgus, et analüüsitava eelnõude poliitika stiilid olid erinevad. Mõlema eelnõu puhul küll sidusrühmad osalesid eelnõuprotsessis, kuid otsustetegemise protsess, kaasamise sagedus, probleemid ning mitmed muud asjaolud olid erinevad.

Hoolekande kontseptsiooni ja asenduskodu teenuse puhul võib väita, et poliitikakujundajad planeerisid oma tegevust ning soovisid poliitika sidusrühmadega konsulteerida ja konsensust saavutada. Seda tõestavad mitmed faktid, näiteks kontseptsiooni ja eelnõu ettevalmistamisel toimus mitmeid formaalseid kui mitteformaalseid kohtumisi. Teavituskava alusel korraldati sidusrühmade laiemale ringile seminare, et saada tagasisidet eelnõu kohta. Kontseptsioon oli seaduseelnõu muudatuste aluseks, seega toimus asenduskodu teenuse põhjalik planeerimine. Ametnikud püüdsid kohtumistel konsensust saavutada, näiteks ELNHÜ nõudel ei toimunud järsku asenduskodude üleandmist, vaid see plaan lükati edasi. Samas sidusrühmade rahulolu küsitlus näitab, et eelnõu toetajate kõrval on endiselt palju kahtlejaid. Kui paigutada see poliitika stiil võrgustikku, siis antud eelnõu puhul oleks see esimeses veerandis.

Ka lastehoiu teenuse puhul ei olnud nii pikka planeerimisperioodi, kuna eelnõu väljatöötamise vajadus tekkis ametnikele ootamatult plaaniväliselt. Lastehoiuteenuse algatus tuli rahvastikuministri büroost ning sotsiaalministeerium koostas eelnõu ehk

täitis „tellimustööd“, mis oli valitsuse tasandil eelnevalt kokku lepitud. Ametnikud küll korraldasid mitmeid kohtumisi sidusrühmadega, kus arutati eelnõu üksikasju, ning sidusrühmadega püüti saavutada konsensust, kuid tegu oli rohkem tulekustutamise kui etteplaneeritud tegevusega. Seda tõestab ka asjaolu, et rahvastikuminiistri bürooga oli raske konsensust saavutada, kuna nad survestasid eelnõuprotsessi, nõudes kiiremat menetlust ning tervisekaitsenõuete ümbervaatumist. Kuna tegu oli planeerimata eelnõuga, kus püüti piiratud aja jooksul konsensust saavutada, siis võib selle eelnõu paigutada võrgustiku teise veerandisse.

Tööturumeetmete kontseptsiooni ning TTTSi ettevalmistamisest võib välja tuua teistsugused karakteristikud. Esiteks võib välja tuua, et otsuste tegemisel kasutati empiirilist meetodit, kus otsused põhinesid olukorra empiirilisel uuringul ning analüüsil. Oli ka mõõduvõtmist teiste riikidega (ehk *benchmarking*), näiteks puuetega inimeste teenuste väljatöötamisel toetuti brittide kogemustele. Kõige rohkem aga mõjutas eelnõu otsuste tegemisel poliitiline meetod, sest eelnõu oli tollase sotsiaalministri Marko Pomerantsi poliitiline eesmärk ning lähtus Res Publica poliitilisest ideoloogiast. Kõige suuremaks probleemiks antud eelnõu ettevalmistamisel osutus seadusloome kiirus, mille tõttu ametnike hinnanguil ei jäänud piisavalt aega sidusrühmade kaasamiseks ning tagasiside andmiseks. Seetõttu võib eelnõu protsessi analüüsis näha, et ministerium nägi võimalikke probleeme ette ja planeeris oma tegevust ja lahendusi, kuid tihtipeale vastandus sidusrühmadele. Näiteks „sobiva töö“ mõiste osas jäädi sidusrühmadega eriarvamusele isegi Riigikogu menetluses. Teiseks näiteks võiks tuua töövaldkonna ametnike suhtumise, kuidas nad võtsid endale eesmärgiks murda tööturuameti kriitilise meelestatuse ning seda nad ka osaliselt tegid. Võrgustikus asetuks eelnõu neljandas veerandis, sest ministerium küll planeeris tegevust, aga vastandus sidusrühmadega.

Antud uurimistöös raames analüüsitakse eeldusi, mis legitiimsuse saavutamist mõjutavad. Poliitikastiili määramine võib osutada oluliseks teguriks legitiimsuse saavutamisel, sest see näitab poliitikakujundajate suhtumist ja tööstiili koostöös sidusrühmadega ning seda, kas probleemidele reageeritakse või neid ennetatakse.

5.4 Vahekokkuvõte

Eestis ei ole pikaajalist koostöökultuuri läbirääkimistel sidusrühmadega. Sotsiaalvaldkonnas näiteks tunnistati, et hoolekande kontseptsiooni ettevalmistamisel 2004. aastal oli esimene kord, kui nii laiapõhjaliselt korraldati kaasamiseminare. Sotsiaal- ja töövaldkonna töömeetodid sidusrühmade kaasamisel seadusloome protsessi olid küll erinevad, kuid koostöö loogika oli sarnane - mõlema valdkonna ametnike hinnangul tehti põhiline seaduseelnõu ettevalmistustöö ära ekspertgruppides. Töövaldkonnas loodi ministri käskkirjaga ametlik kontseptsiooni 13 inimesega juhtgrupp ning selle all moodustati vajadusel töögrupe. Sotsiaalvaldkonnas aga olid väljakujunenud ekspertgrupid, kellega tehti koostööd nii formaalselt (kohalike omavalitsuste ametlik ekspertrühm ning sotsiaal- ja tervishoiukomisjoni läbirääkimiste tööühm) kui mitteformaalselt (eakate poliitika komisjon, puuetega inimeste koostöökogu, maavalitsuste infopäevad, mitteametlikud ekspertgrupid eelnõu ettevalmistamiseks). Töövaldkonna töökorraldus sidusrühmadega oli projektipõhine – kui kontseptsioon sai valmis, siis juhtgrupp lõpetas töö. Sotsiaalvaldkonnas aga tundus nii ametlik kui mitteametlik koostöö regulaarsem ning pikemaajaliste traditsioonidega. Regulaarsus võib olla ka üks põhjus, miks sidusrühmad hindasid ametnikega koostööd üldiselt heaks, kuigi konkreetse eelnõu suhtes olid nad kriitilisemad.

Mõlema seaduseelnõude ettevalmistamisel kutsuti töögruppidesse ja kohtumistele sidusrühmade esindajaid ametnike suva järgi ehk kutsuti neid, kellega ametnikel oli eelnev koostöökogemus ja kelle kompetentsis oldi kindlad (suuremate kodanikeühenduste, katusorganisatsioonide ja asutuste juhid või eksperdid). Samuti arvestati seda, et erinevad valdkonnad, kes on eelnõust mõjutatud, oleksid seadusloomeprotsessi kaasatud. Ühest küljest on see arusaadav, sest valitsusasutus on lõppkokkuvõttes seadusloome eest vastutav ning valib enda meeskonda inimesi, kes näitavad minimaalse aja jooksul maksimaalselt efektiivset tulemust. Samuti on koostööpartnerite valikul takistavaks asjaoluks see, et Eesti on väike, „tegijad“ on teada ning suurt valikut sidusrühmade seas ei ole. Teisest küljest aga ministeerium võiks olla avatum väiksematele rühmitustele, kes ei esinda

mainstream mõttemaailma, vaid kitsat sihtgruppi (näiteks tööturuprobleemide käsitlemisel vene keelt kõnelevad naised Ida-Virumaal). See ei kehti ametlike töögruppide ja regulaarsete mitteametlike töögruppide kohta, sest seal olid sidusrühmade esindajad kas määratud või aja jooksul välja kujunenud.

Mõlema eelnõu kohta tegid põhivaldkond ja avalike suhete osakond kaasamis- ja teavituskava pärast eelnõu esimese versiooni valmimist. Selle eesmärk oli küll kaasata sidusrühmi, kuid oma olemuselt oli tegu PR-kavaga. Kuna igast seminarist võttis osa ligi 100 inimest antud regioonist, siis nende töögruppides ei arutatud teemasid süvitsi. Seda tõdesid ka ametnikud, et töö oli efektiivsem ekspertgruppides, mis toimusid enne seminare. **Paljude ametnike intervjuudest selgus, et seminare peeti teavituskampaniaks, mitte tõsiseks kaasamiseks ideede kogumiseks ja ettepanekute arutamiseks.** Kuigi ametnike väitel sai ka seminaridelt ideid, mida eelnõudes kasutada.

Seminaridele, kus arutati eelnõuteemasid üldisemalt, kutsuti aga laiem ring sidusrühmi. Selleks kasutati eksisteerivaid infoliste (nagu näiteks Tööturuameti töötajate infolist), ametnike koostööpartnerite kontakte, kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajate nimekirju jne. 2004. aastal ei olnud ministeeriumil veel sidusrühmade registrit. Pärast esimesi seminare hoolekande kontseptsiooni ja tööturumeetmete kontseptsiooni temadel aga hakati seda avalike suhete osakonnas koostama. Kutsutavate nimekiri oli välja toodud eelnõu teavituskavas, mis oli ministeeriumi erinevatel tasanditel kokku lepitud. Nimekirjas olid eelnõuga seotud sidusrühmad, keda see mõjutas. **Seminaridel osalejatelt ei eeldatud mingit kompetentsi ega ka panust seaduseelnõu protsessi.** Toimusid küll arutelud töögruppides eelnõu esimese versiooni põhjal, kuid pigem oodati sidusrühmadelt kinnitust, et väljapakutud ideed leiavad toetust ning on erinevatele osapooltele vastuvõetavad.

Intervjuudest jäi mulje, et ka ekspertgruppide koosolekutele läksid ametnikud oma kindla ideega, mida sidusrühmad kas aktsepteerisid või mitte. See aga näitab, et **ametnikud suhtlesid jõupositsioonilt ning neil oli oma agenda, mida nad püüdsid ekspertidele „maha müüa“.** Ühest küljest on hea, kui on olemas plaan, millele

toetuda, kuid see võib takistada jällegi teiste kogemustest õppimist ning avatust uutele ideele. Ametnike väiteid analüüsidest võib öelda, et ekspertgrupi koosolekutel eelnõu varajases staadiumis olid ametnikud muudatustele altimad kui hiljem. Mõlema valdkonna eelnõude ettevalmistamise protsessist võib näiteid tuua nii ettepanekute aktsepteerimisest kui tagasilükkamisest. Näiteks töövaldkonnas teiste ministeeriumi ettepanekuid aktsepteeriti, kuid ametiühingute protesti „sobiva töö“ mõiste osas ei rahuldatud. Sotsiaalvaldkonnas puuetega lastevanemate ettepanek lastehoiuteenuse osas rahuldati, kuid ELNHÜ surve tulemusel asenduskodude ülemineku tähtaega kohalikele omavalitsustele ainult pikendati, mitte ei tehtud põhimõttelist muudatust. Kui suur osa sidusrühmadest on põhimõtteliselt millegi vastu, siis seaduse vastuvõtmisel ei pruugi muudatused hästi rakenduda. See aga omakorda seab küsimärgi alla legitiimsuse, mille hindamiseks peab läbi viima eraldi uuringu.

Üks problemaatilisemaid asjaolusid koostöös sidusrühmadega seadusloome protsessis oli, **et sidusrühmad ei saanud alati tagasisidet oma ettepanekute kohta**. Mõlema eelnõu puhul ei saa väita, et tegu oleks olnud puhtalt kahepoolse asümmeetrilise kommunikatsiooniga, sest mõned sidusrühmad olid tagasiside saamisega rahul ning ametnikud ise väitsid seda andvat kas kirja teel või sotsiaalministeeriumi veebilehe kaudu. Samas oli vajakajäämisi tagasiside andmise regulaarsuses ning süsteemsuses, mis aga tähendab, et kommunikatsioon ei olnud alati kahepoolne sümmeetriline ehk dialoogiline.

Sotsiaalministeeriumis on sidusrühmadega koostöö tähtsust teadvustatud, aga see ei ole veel välja kujunenud. Sidusrühmade arvamusi püütakse teada saada erinevate kanalite kaudu, kas ekspertgruppides kitsamas ringis või seminaridel laiemas ringis. Kuna nad ei ole alati nii teadlikud seadusandlusest kui ametnikud, siis suur osa seminari või kohtumise ajast kulub ametnikel informeerimisele ja teavitamisele. See aga näitab, et osapooled ei ole läbirääkimistel võrdsed. Kuna legitiimsed on seadused, mida avalik arvamus aktsepteerib ja tunnustab, siis ka ühepoolne teavitamine on oluline legitiimsuse saavutamiseks. Samas kahepoolne sümmeetriline kommunikatsiooni eesmärk on juhtida konflikti ja parandada arusaamist strateegilise avalikkusega. See tähendab partnerlusel rajanevaid suhteid. Analüüsist aga selgus, et **ametnikud ei ole alati valmis oma tegevust ümber hindama**.

5.5 Nõuanded ja soovitused

Lähtudes uurimistöö tulemustest, saab välja tuua nii sidusrühmade kui autori soovitusi ja nõuandeid ministeeriumile ning tegevusi, mida probleemide korral ette võtta.

Seadusloome protsessist tulenevalt soovitused ja tegevused:

- Kahepoolse sümmeetrilise kommunikatsiooni oluline komponent on tagasiside. Kuigi ametnikud väitsid, et nad annavad koostööpartneritele tagasisidet, siis küsitlusest selgus, et sidusrühmad ei saa alati tagasisidet oma ettepanekute kohta. Põhivaldkondade ametnikud peaksid ministeeriumi avalike suhete osakonnaga koostöös välja mõtlema süsteemi, kuidas seda teha, näiteks kasutada infolisti, lisada infot Internetti vms.
- Teine soovitus tagasisidega seoses on, et ametnikud peaksid rohkem kuulama sidusrühmade arvamusi ning sellest õppima ja järeldusi tegema. Intervjuudest selgus, et ametnikud olid positiivselt meelestatud koostöösse sidusrühmadega, aga nad ei teinud suuri muudatusi ministeeriumi plaanidesse seadusloomeprotsessis, ainult mõned sidusrühmade ettepanekud aktsepteeriti. Ühiskonnalt ja sidusrühmadelt õppimine on aga väga oluline seadusloome protsessis, et saavutada eelnõu legitiimsust.

Soovitused ja tegevused teavitamise parandamiseks:

- Seoses Interneti populaarsusega sidusrühmade seas peaks ministeerium rohkem tähelepanu pöörama Interneti erinevate võimaluste ärakasutamisele. Kõige olulisem on kaasajastada süstemaatiliselt veebilehe sisu, aga kindlasti võiks arendada ka veebilehe interaktiivsust, näiteks võiks luua portaale, kus sidusrühmad saaksid arvamust avaldada. Portaale on küll sotsiaalministeeriumis loodud, näiteks lastekaitse seaduse portaal www.sm.ee/lastekaitse, aga mitte analüüsivate eelnõude kohta. Samuti võiks tõhustada info saatmist infolisti, mis ei ole hetkel eriti populaarne infokanal. See aitaks vähendada telefonikõnesid ja e-kirjade hulka, millele ametnikud peavad igapäevaselt vastama.

- Kuna sidusrühmade üks eelistatuim infokanal on otsesuhtlus ametnikega, mis võtab neilt palju tööaega ja ei ole efektiivne, siis peaks seda vähendama, näiteks levitama rohkem infot Interneti või infolisti kaudu, massimeedia kanalite kaudu vms.
- Kuna küsitlusele vastanud sidusrühmade teadlikkus eelnõudest on pigem keskpärane kui väga hea, siis peaks ministerium tegelema sidusgruppide harimisega, mis parandaks nende teadmisi ning ühtlasi tõstaks ametnike ja poliitikute mainet nende silmis (ametnike kompetentsi hinnati keskpäraselt, aga poliitikute kompetentsi halvasti). Teavitama peaks olema nii üldiselt kui vajadustest ja juhtumistest lähtuvalt. Selleks võiks korraldada seminare ja koolitusi.
- Info peaks olema läbimõeldud ja arusaadav kõigile, st sõnumid ei tohi olla keerulised. Kuna ametnikel on rohkem infot eelnõu kohta kui sidusrühmadel, siis ametnikud on jõupositsioonil. Sidusrühmad ei pruugi keeruliselt sõnastatud paragrahvide mõttest aru saada, seda peaks rohkem selgitama – korraldama seminare ja koolitusi.
- Kuna ka poliitikute maine on madal nii antud küsitluse kui sotsioloogiliste arvamusuuringute põhjal üldiselt, siis sidusrühmade usalduse võitmiseks peaksid ministeriumi sõnumid olema võimalikult mittepoliitilised.

Soovitused ja tegevused koostöö arendamiseks sidusrühmadega:

- Koostöö sidusrühmadega peaks olema enam läbimõeldum juba ettevalmistavas ehk planeerimisetapis. Analüüsist selgus, et mõlema seaduseelnõude ettevalmistamisel kutsuti töögruppidesse ja kohtumistele sidusrühmade esindajaid ametnike suva järgi ehk kutsuti neid, kellega ametnikel oli eelnev koostöökogemus ja kelle kompetentsis oldi kindlad (suuremate kodanikeühenduste, katusorganisatsioonide ja asutuste juhid või eksperdid). Samuti arvestati seda, et erinevad valdkonnad, kes on eelnõust mõjutatud, oleksid seadusloomeprotsessi kaasatud. Avalike suhete osakonda kaasati alles siis, kui eelnõu esimene versioon oli valmis. Kui avalike suhete osakond kaasata varem eelnõu protsessi, siis oleks võimalik kogu eelnõuprotsessi kommunikatsiooni terviklikult planeerida ja läbi viia, mis aitaks vältida „tulekustutamist“ ja pingete maandamist protsessi keskel.

Samuti peaks rohkem analüüsima, kes on eelnõu kontekstis mõjukamad sidusrühmad, et ennetada ja vältida kommunikatsiooniprobleeme sidusrühmadega.

- Eelmisest punktist tulenevalt on ministeeriumile soovitus olla avatum väiksematele rühmitustele, kes ei esinda suuri katusorganisatsioone ja *mainstream* mõttemaailma, vaid kitsat sihtgruppi (näiteks tööturuprobleemide käsitlemisel vene keelt kõnelevad naised Ida-Virumaal).
- Kaasata tuleks rohkem ka vene keelt kõnelevat elanikkonda. Ministeerium peaks analüüsima, kas sidusrühmade registris on piisavalt muulaste organisatsioone ning kas muulaste organisatsioonid on seadusloome protsessi kaasatud. Antud eelnõude puhul ei olnud muulaste organisatsioonide esindajaid ekspertgruppides. Samas aga selgus, et töövaldkonna ametnikud tahtsid MEIS-i kaasata, aga viimased olid passiivsed. Ministeerium võiks ka rohkem venekeelset infot edastada, näiteks venekeelse tõlkega seminare korraldada, mitte ainult Ida-Virumaal, nagu antud juhtumite puhul tehti, aga ka Tallinnas, sest ligi pool pealinna elanikkonnast on vene keelt emakeelena kõnelevad inimesed.

Ministeeriumisisesest koostöö arendamist puudutavad soovitused ja tegevused:

- Analüüsis selgus, et ministeeriumi erinevate valdkondade tööplaanid peaksid olema rohkem omavahel kooskõlastatud. See aitaks tööaega paremini planeerida ning vältida pingeid, mis tekivad eelnõude ettevalmistamisel ja kooskõlastamisel.
- Seaduseelnõusid väljatöötavatele ametnikele võiks korraldada koolitusi, kuidas sidusrühmi seadusloomeprotsessi kaasata. See aitaks ühtlustada ministeeriumi ametnike põhimõtteid koostöös sidusrühmadega. Koolitusmaterjalidena võiks muuhulgas kasutada erinevaid kommunikatsioonialaseid dokumente, nagu sotsiaalministeeriumi kommunikatsiooni käsiraamatut, kaasamise hea tava või EKAK-i.

Töövaldkonna sidusrühmade soovitusel ministriumile:

- Rohkem rõhku sisulisele tööle, vähem asendustegevusi ja auru formaalsustele.
- Avalikustamist võiks ikkagi olla rohkem, kasvõi läbi maavalitsuse sotsiaalosakonna. Momendil kuuled midagi uut läbi meedia, ajaleht, raadio ...

Sotsiaalvaldkonna sidusrühmade soovitusel ministriumile:

- SoM peaks suutma kord aastas väljastama ühise voldiku või raamatukese kõikide hoolekandeesutuste kohta, kuna antud informatsioon puudub, et võtta kontakti kolleegidega, kes on teenuse pakkujatena turule tulnud. Viimase taolise raamatu andis välja Avahoolduse arenduskeskus aastaid tagasi.
- Vähemasti regulaarsed infopäevad sagedamini kui kord aastas.
- Leian, et Tartu peab olema kaasatud selliste kontseptsioonide väljatöötamise, sest tegemist on ikkagi kõige targema linnaga :-)
- Olulisematele ja kogenumatele teenusega kokkupuutuvatele organisatsioonidele peaks eelnõu väljatöötamise ajal andma rohkem selekteeritud infot ehk siis erinevate värvide tähistus ja paranduste autor taga jne, et suurema vaevata saaks toimuvat jälgida. Hõivatus on suur ja abiliste puudumisel jääb praktik info tulva alla ja vajalikud ettepanekud jäävad tegemata, samas on need hädavajalikud.
- Mõned ettepanekud ei ole tegelikult elus realiseeritavad. Rohkem peaks kohapealsete spetsialistidega ümarlaudu tegema.
- Pöörata suuremat tähelepanu kaasnevate mõjude analüüsile.

5.6 Ettepanekud edasisteks uuringuteks ja tegevusteks

Käesoleva uurimistöo eesmärk oli selgitada, kuidas seaduseelnõu väljatöötamisel toimuv valitsusasutuse ja tema sidusrühmade vaheline kommunikatsioon mõjutab seadusloome protsessi ning eelnõu legitiimsuse saavutamist. Uuriti tegureid, mis mõjutavad legitiimsuse saavutamist. Tegu oli pilootuuringuga, mida varem ei ole autorile teadaolevalt tehtud. Seda oleks mõttekas testida ja kasutada ka teiste eelnõude ettevalmistamisel toimunud valitsusasutuse ja tema sidusrühmade vahelise

kommunikatsiooni hindamiseks. Metoodikat valides peaks aga kaaluma erinevaid uurimismeetodeid. Kui hinnata üldist sidusrühmade rahulolu seaduseelnõuga, koostööga, nende teadlikkust, kompetentsi, infokanaleid ja info kättesaadavust, siis formaliseeritud küsitlus õigustab end igati. Kui aga soovitakse teada saada üksikasju, kas kõik olulisemad huvigrupid olid kaasatud, kas sidusrühmade ettepanekuid arutati ja võeti arvesse jms, siis oleks mõttekam teha semistruktureeritud intervjuu võtmeisikutega sidusrühmade seast. Formaliseeritud küsitluses vastasid väga vähesed sidusrühmade esindajad spetsiifilistele koostööd käsitlevatele küsimustele ning saadud tulemusi oli raske hinnata ja analüüsida.

Kommunikatsiooni aspektist vaadanuna oleks kasulik teha ka analüüs seaduseelnõu käsitlemise kohta meedias, et teada saada, kas ministerium ja tema sidusrühmad kasutavad oma argumentidele laiemat kandepinna saamiseks meediat ning püüavad sellega saavutada paremat positsiooni läbirääkimistel, kas avalikkust teavitatakse meedia kaudu ja millised on sõnumid. Analoogne töö on tehtud näiteks Tartu Ülikooli ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakonna üliõpilase Birgit Tolmani bakalaureusetöös, mis käsitles probleemikeskselt karistusseadustiku meediapilti (Tolman 2004).

Avaliku sektori ja kodanikuühiskonna uuringud ja analüüsid aitavad parendada arusaamu riigi toimimisest, kodanikeühenduste olulisusest riigijuhtimisel ning osalusdemokraatia põhimõtetest. Seadusloomeprotsessi käsitlevad uurimused muudavad valitsusasutuste otsustetegemise avatumaks ja läbipaistvamaks ning teevad mõistetavamaks sidusrühmadele, kes igapäevaselt seadusloomega kokku ei puutu. Kuna riigi ja kodanikeühenduste vahelisi suhteid ei ole Eestis palju uuritud, siis peaks sellel teemal ka tulevikus uuringuid ja juhtumianalüüsi tegema. Analüüsima peaks kindlasti seaduse või mõne muu õigusakti mõjusid erinevatele sidusrühmadele. Samuti peaks hindama seaduse legitiimsuse saavutamist pärast seaduse jõustumist.

Kokkuvõte

Magistritöö käsitles valitsusasutuse ja tema sidusrühmade vahelist kommunikatsiooni seadusloome protsessis legitiimsuse saavutamiseks. Kuna Eestis on üldlevinud arvamus, et ametnikud ei kuula rahva arvamust ning teevad otsuseid enda parema äranägemise järgi, on antud uurimistöö teema hetkel aktuaalne. Selle rakenduslikku laadi magistritöö ülesanne oli analüüsida kahe sotsiaalministeeriumi seaduseelnõu näitel seadusloome väljatöötamise protsessis toimuvat kommunikatsiooni valitsusasutuse ja tema sidusrühmade vahel, avastada praktikas esinenud probleeme ning leida neile lahendusi.

Kommunikatsiooni analüüsil lähtuti kahepoolse sümmeetrilise kommunikatsiooni põhimõttest ja organisatsiooni sise- ja väliskeskonna ühtsuse printsiibist.

Sotsiaalministeeriumi sidusrühmadel on suur huvi sotsiaalministeeriumi info ja seadusloome protsessis osalemise vastu ning info kättesaadavust ministeeriumi eelnõude kohta võib pidada heaks. Kõige populaarsem infokanal seejuures on Internet, ka otsesuhtlus ametnikega on levinud. Üks vähempopulaarseim infokanal on aga avalike suhete osakond. Selle üheks põhjuseks võib olla, et see osakond ei ole kaasatud seadusloome protsessi enne, kui eelnõu esimene versioon on valmis. Seega neil ei ole nii palju infot kui põhivaldkonna ametnikel. Sellest tulenevalt võiks teha kaks soovitusi. Esiteks avalike suhete osakond võiks olla eelnõu protsessi kaasatud algusest peale, et protsessi ministeeriumis paremini koordineerida ning ennetada kommunikatsiooniprobleeme sidusrühmadega. Teiseks, ametnike otsesuhtlus sidusrühmadega võtab palju tööaega ning ei ole efektiivne. Kui koostöös avalike suhete osakonnaga kasutada ära Interneti võimalusi, siis lahendaks see nii sidusrühmade infovajaduse kui ametnike ajakulu probleemi.

Sidusrühmade mõjukust analüüsiti sidusrühmade teooria alusel ning Freemani sidusrühmade kaarti analüüsides leiti, et ministeerium on jätnud mõned olulised sidusrühmad kaardistamata. Kui aga sidusrühmi varajases staadiumis seadusloome protsessi ei kaasata, võib hiljem tekkida kommunikatsiooniprobleeme. Sidusrühmad võivad nii takistada kui aidata valitsusasutusel eesmärke saavutada.

Rahulolu eelnõu ja koostööga on olulised tegureid, mis mõjutavad legitiimsuse saavutamist. Formaliseeritud küsitluse tulemuste põhjal võib väita, et sidusrühmad hindavad üldiselt koostööd sotsiaalministeeriumiga heaks. Kui võrrelda rahulolu kahe eelnõuga, siis töövaldkonna sidusrühmad on seadusega rohkem rahul kui inimesed sotsiaalvaldkonnast. Selle üheks põhjuseks võib pidada sidusrühmade teistsuguseid ootusi võrreldes sotsiaalministeeriumiga. Kui töövaldkonnas sidusrühmade ootused ja ministeeriumi plaanid uute teenuste väljatöötamise osas üldiselt kattusid, siis sotsiaalvaldkonnas olid osapooltel erinevad huvid.

Ministeeriumi kahe eelnõu ettevalmistusperioodil toimus mitmeid kohtumisi ja seminare sidusrühmadele. Nii sotsiaal- kui töövaldkonnal on pikaajalised kogemused sidusrühmadega suhtlemisel, kuid sotsiaalvaldkonnal tundus sidusrühmade kaasamine regulaarsem. Eelnõu otsustusprotsess ja läbirääkimised tundusid mõlemal juhul sidusrühmadele avatud ning neil oli võimalus esitada oma ettepanekuid. Samas kõik sidusrühmad ei saanud tagasisidet oma ettepanekute kohta. Ministeerium peaks arendama dialoogilisust sidusgruppidega, kelle arvamuste ja ettepanekute kogumine, nendest õppimine ning sidusrühmadele ettepanekute kohta tagasiside andmine on olulised komponendid kahepoolisel sümmeetrilisel kommunikatsiooni juures. Samuti tundus problemaatiline, et ametnikud pidasid sidusrühmadega läbirääkimisi jõupositsioonilt. Ettepanekuid oli küll võimalik esitada, kuid üldjuhul oli ministeeriumil plaan olemas, kuidas muutusi korraldada ja ellu viia. See aga vähendas ametnike avatust uutele ideedele ning pärssis dialoogi osapoolte vahel.

Uurimistöös kasutatud teoreetilistele käsitlustele tuginedes võib väita, et seaduseelnõu legitiimsuse saavutamist mõjutavad tegurid on sidusrühmade rahulolu, kommunikatsiooni iseloom, avalikud ootused, ministeeriumi kommunikatsioonistrateegia ja otsustusprotsess ning poliitikastiil. Võttes aluseks kõiki eelpool väljatoodud tulemusi ja järeldusi saab öelda, et eelnõude uurimistulemuste muster on sarnane ning seetõttu ka probleemid olid sotsiaalministeeriumis struktuurselt sarnased. Ministeerium peaks struktuursete probleemide lahendamist kaaluma, sest vastasel juhul võib eelnõude legitiimsuse saavutamine olla pärsitud.

Summary

The master thesis handled the communication of a government institution and its stakeholders in the legislation process in order to gain legitimacy. The topic is important in Estonia at the moment because there is a general opinion that civil servants do not listen to people's opinions and take decisions as they wish. The task of this practical master thesis is to take two cases of draft laws of the Ministry of Social Affairs and to analyse the communication of the government institution and its stakeholders in the legislation process, discover problems in practice and find solutions.

The principles in the communication analysis were the two-way symmetrical communication and the organisation's internal and external unity.

Stakeholders of the Ministry of Social Affairs are very much interested in the ministry's information and the participation in the legislation process. By stakeholders opinions, the availability of the information on the ministry's draft laws is good. The most popular information channel is the Internet, the direct communication with civil servants is also far-spread. One of the least popular information channel is the Public Relation Departement. One of the reasons might be that the department is not involved in the legislation process before the first version of the draft is ready. So it means that they don't have as much information as the civil servants in the main subject departments. Therefore there are two suggestions. First, in order to coordinate better the process in the ministry and to prevent communication problems with stakeholders, the Public Relations Department should be involved in the legislation process from the very beginning. Second, the civil servants' direct communication with stakeholders takes a lot of time and is not efficient. If the Internet possibilities would be used in cooperation with the Public Relations Department, then it would solve problems of the communication need of stakeholders and the time consumption of civil servants.

The influentiality of stakeholders was analysed with the theory of stakeholders and when analysing Freeman's map of stakeholders, it was found that some important

stakeholders are not on the map. If stakeholders are not involved in the legislation process in the early stage then communication problems might appear later. Stakeholders can either put obstacles in reaching goals or help to gain the targets of the government institution.

The satisfaction with the draft law and with the cooperation are important factors that influence gaining the legitimacy. It can be said on the basis of the results of the formalised questionnaire that generally stakeholders evaluate good the cooperation with the Ministry of Social Affairs. When comparing the satisfaction with two draft laws then stakeholders of labour affairs are more satisfied with the law than people in the social affairs. One of the reasons can be stakeholders' different expectations comparing to the Ministry of Social Affairs. When stakeholders' expectations and ministry's plans of creating new services in the labour field generally matched, then interests of counterparts in the social field were different.

There were several meetings and seminars for stakeholders in the preparation period of two draft laws. Civil servants of the labour and social affairs have long communication experience with stakeholders but the involvement of stakeholders in the social affairs seemed more regular. The decision process and negotiations seemed open to both fields of stakeholders and they had a chance to make proposals. However, all stakeholders didn't get feedback regarding their proposals. The ministry should develop the dialog with stakeholders. Gathering opinions and proposals, learning from it and giving feedback to stakeholders about their proposals are important components in the two-way symmetrical communication. It also seemed problematic that civil servants had negotiations from the power position. It was possible to make proposals but generally the ministry already had a plan how to manage and implement changes in the beginning of negotiations. It decreased the openness of civil servants to new ideas and inhibited a dialog between counterparts.

On relying the handled theories of the master thesis, it can be stated that factors influencing the legitimacy of draft laws are the satisfaction of stakeholders, the characteristic of communication, public expectations, the communication strategy and the decision process of the ministry and the policy style. When taking account the

results and conclusions, it can be said that the pattern of research results are similar and therefore the problems are structurally similar in the Ministry of Social Affairs. The ministry should consider solving the structural problems because otherwise gaining the legitimacy can be inhibited.

Lühendid

- EKAK – Eesti Kodanikuühiskonna Arengu Kontseptsioon
- EKT – Eesti Kaubandus-Tööstuskoda
- ELNHÜ - Eesti Laste ja Noorte Hoolekandeesutuste Ühendus
- ETK – Eesti Tööandjate Keskliit
- HTM – Haridus- ja Teadusministeerium
- KOV – Kohalik omavalitsus
- MEIS – Mitte-Eestlaste Integratsiooni Sihtasutus
- MKM – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
- SoM – Sotsiaalministeerium
- SHSMS – Sotsiaalhoolekandeseaduse muutmise seadus
- TALO - Teenistuja ja Ametiliitude Keskorganisatsioon
- TTTS – Tööturuteenuste ja –toetuste seadus

Kasutatud kirjandus

Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon (EKAK). Riigi Teataja I, 2002, 103, 606.

Eesti Vabariigi Põhiseadus. Riigi Teataja 1992, 26, 349; 2003, 29, 174; 2003, 64, 429.

Flynn, N. (1997). Public Sector Management. London, New York (etc): Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf.

Gibson, K. (2000). The Moral Basis of Stakeholder Theory. Journal of Business Ethics, 200, 26, 245 – 257

Grunig, J.E. (1992). Communication, Public Relations, and Effective Organizations: An Overview of the Book. Grunig, J.E. & D.M. Dozier & W.P. Ehling & L.A. Grunig & F.C. Repper & J. White. Excellence in Public Relations and Communication Management. Hillsdale, N.J.: Erlbaum, 1-28

Grunig, J.E & L.A. Grunig (1992). Models of Public Relations and Communication. Grunig, J.E. & D.M. Dozier & W.P. Ehling & L.A. Grunig & F.C. Repper & J. White. Excellence in Public Relations and Communication Management. Hillsdale, N.J.: Erlbaum, 285-325.

Grunig, J.E & F.C. Repper (1992). Strategic Management, Publics, and Issues. Grunig, J.E. & D.M. Dozier & W.P. Ehling & L.A. Grunig & F.C. Repper & J. White. Excellence in Public Relations and Communication Management. Hillsdale, N.J.: Erlbaum, 117-157.

Habermas, J. (1984). Introduction: Approaches to the Problem of Rationality, The Theory of Communication Action. Reason and the Rationalization of Society. London: Heinemann, 1984, 1, 1-142.

Habermas, J. (1992). Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des Demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt: Suhrkamp.

Hagopian, M. N. (1993). Režiimid, liikumised, ideoloogiad. Tallinn: Olion

Ilves, T.H. (2007). Vabariigi President Eesti Vabariigi 89. aastapäeval 24. veebruaril 2007
Vanemuise teatrisaalis Tartus.
<http://www.president.ee/et/ametitegevus/k6ned.php?gid=89920>, märts 2007

Kaasamise hea tava. <http://www.valitsus.ee/?id=4997> , veebruar 2007

Key, S. (2001). Toward a New Theory of the Firm: a Critique of Stakeholder “Theory”. The Academy of Management Review, July, 26, 3, 317 – 328.

Kiviorg, M. (1999). Õigusakti mõju ja rakendamise analüüs. Õigusriigi printsiip ja normitehnika. K. Merusk & V. Olle & A. Mõttus & R. Sõlg & M. Kiviorg & I. Pilving (toim). Tartu: Eesti Õiguskeskus, 19–40.

Ruutsoo, R. & E. Rikmann & M. Lagerspetz (2003). Süvenenv keskustelu: Eesti ühiskonna valmisolek kodanikualgatuse arendamiseks. Lagerspetz, M & A. Trummal & R. Ruutsoo & E. Rikmann & D. Liiv. Tuntud ja tundmatu kodanikeühiskond. Tallinn: Kunst, 46-81.

Lagerspetz, M. (2006). Kodanikuühiskonna lühisõnastik. Tallinn: Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit.

Laius, A. (2002). Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni arengulugu. Riigikogu Toimetised, 2002, 6, 171-177.

Lauristin, M. (2007). Teistsuguse Eesti ootuses. Posimees - AK Arvamus Kultuur, 13. jaanuar

Lauristin, M. & H.H. Luik (2007). Marju Lauristin ja Hans H. Luik: mida tähendab tänapäeval vabadus, võrdsus ja vendlus? Eesti Päevalehe ühiskondlik-poliitiline ajakiri Mõte, 13. veebruar, 10-13

Lepa, R. & E. Illing & A. Kasemets & Ü. Lepp & E. Kallaste (2004). Kaasamine otsustetegemise protsessi. Poliitikauuringute Keskus Praxis, Tallinn

Liiv, D. (2006). Kodanikuühiskond meil ja mujal. Riigikogu Toimetised, 2006, 13, 185-191

McNair, B. (1999). An Introduction to Political Communication. 2nd ed., London & New York: Routhledge.

Meadow, R. G. (1980). Politics as Communication. Norwood, NJ: Ablex.

Morrow, J. (1998). History of Political Thought. London: Macmillan Press Ltd.

Oliver, S. (2004). Public Relations Strategy. London: The Institute of Public Relations, Kogan Page.

OECD (2001). Citizens as Partners. Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making. Paris: OECD.

Osborne, D. and Plastrik, P. (1998). Banishing Bureaucracy. The Five Strategies for Reinventing Government. New York: A Plume Book.

Palmaru, R (2003). Juhatus kommunikatsiooniteooriasse. Tallinn: Akadeemia Nord.

Parsons, W. (1999). Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Cheltenham, Northampton (Mass.): Edward Elgar.

Randma, T (2002) Eesti avalik haldus Euroopa riikide kogemuste kontekstis. Eliassen, K.A. & J. Kooiman. Avaliku sektori juhtimine. Euroopa riikide kogemused. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 5-20

Raudsaar, M & A. Kasemets (2004). Eesti osalusdemokraatia proovikivi: poliitiline aktiivsus ja usaldus. V. Kalmus & M. Lauristin & P. Pruulmann-Vengerfeldt. Eesti Elavik 21. sajandi algul. Ülevaade uurimuse Mina. Maailm. Meedia tulemustest. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 165-182.

Ruutsoo, R. (2001). Kodanikeühiskond, kolmas sektor ja sotsiaalne kapital. Riigikogu Toimetised, 2001, 3, 251-260.

Scott, S.G & V.R. Lane (2000). A Stakeholder Approach to Organizational Identity. Academy of Management Review, 2000, 25, 1, 43-62.

Sotsiaalministeerium (2005). Sotsiaalministeeriumi kommunikatsiooni käsiraamat. Tallinn: Sotsiaalministeerium.

Tampere, K. (2003). Public Relations in a Transition Society 1989 - 2002. Using a Stakeholder Approach in Organisational Communications and Relations Analysis. Jyväskylä: Jyväskylän Yliopisto.

Tolman, B. (2004). Uue karistusseadustiku probleemide tutvustamine ja võrdlus Päevalehes, Postimehes ja SL Õhtulehes perioodil 1. mai 1999 – 31. mai 2003. Tartu: Tartu Ülikool, sotsiaalteaduskond, ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakond

Van Dijk, T. A. (1998). Ideology. A Multidisciplinary Approach. London, Thousand Oaks, New Dehli: SAGE Publications.

Proos, I. & I. Pettai & R. Vetik (2002). Sissejuhatus. R. Vetik. Kaks Eestit. Artiklite, ettekannete ja analüüside kogumik. Tallinn: TPÜ Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut, TPÜ Kirjastus, 5-9.

White, J. & D.M. Dozier (1992). Public Relations and Management Decision Making. Grunig, J.E. & D.M. Dozier & W.P. Ehling & L.A. Grunig & F.C. Repper & J. White. Excellence in Public Relations and Communication Management. Hillsdale, N.J.: Erlbaum, 91-107

Muud materjalid

Sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seadus (2006). Riigi Teataja. <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12760827> , oktoober, 2006.

Sotsiaalministeerium. Hoolekande kontseptsioon (2004).
[http://www.sm.ee/est/HtmlPages/Hoolekandekontseptsioon2004/\\$file/Hoolekande%20kontseptsiooni%20eelnou.doc](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/Hoolekandekontseptsioon2004/$file/Hoolekande%20kontseptsiooni%20eelnou.doc) , oktoober 2006.

Sotsiaalministeerium. Seletuskiri sotsiaalhoolekande seaduse, käibemaksuseaduse, rahvatervise seaduse, riigilõivuseaduse ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu juurde (2006).
http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_SORT=5&OTSIDOC_SORTOR_D=1&OTSIDOC_STRT=1 , oktoober 2006.

Sotsiaalministeerium. Sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse kaasamiskava 2005. aastal (2005). Tallinn: Sotsiaalministeerium.

Sotsiaalministeerium. Seletuskiri tööturuteenuste ja -toetuste seaduse eelnõu juurde (2005),
http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_SORT=5&OTSIDOC_SORTOR_D=1&OTSIDOC_STRT=51, oktoober 2006.

Sotsiaalministeerium. Sotsiaalministri käskkiri nr 202 3. juuni 2003. Juhtgrupi moodustamine (tööturumeetmete kontseptsioon) (2003). Tallinn: Sotsiaalministeerium

Sotsiaalministeerium. Tööturumeetmete kontseptsioon (2004).
[http://www.sm.ee/est/HtmlPages/tooturumeetmetekontseptsioonieelnou/\\$file/tooturu-meetmete%20kontseptsiooni%20eelnou.doc](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/tooturumeetmetekontseptsioonieelnou/$file/tooturu-meetmete%20kontseptsiooni%20eelnou.doc) , oktoober 2006

Sotsiaalministeerium. Tööturumeetmete kontseptsiooni teavituskava 2004. aastal (2004). Tallinn: Sotsiaalministeerium.

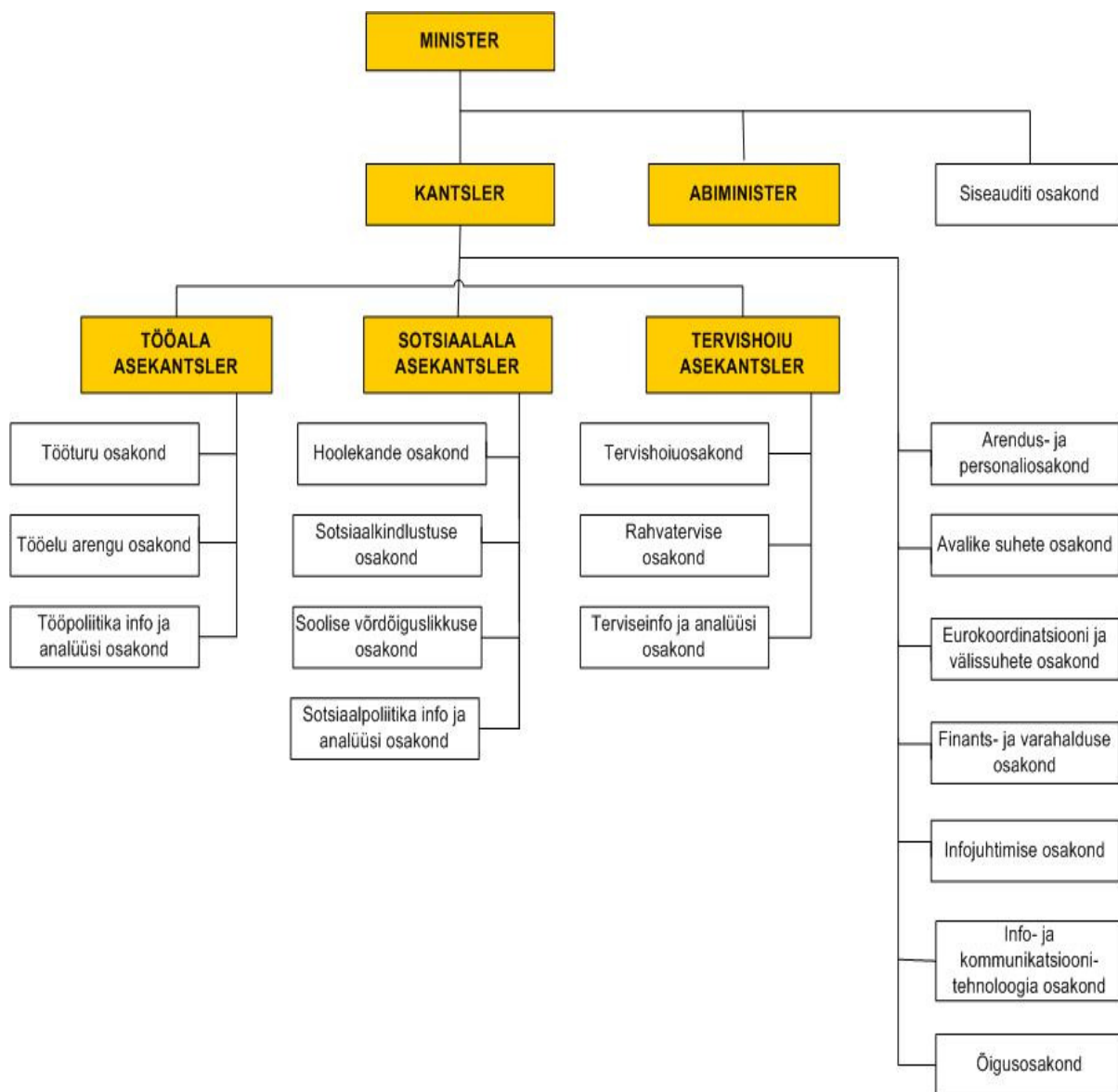
Tampere, K. & M. Luige & U. Tampere (2005). Sotsiaalministeeriumi väliste siht- ja sidusrühmade kommunikatsiooni uuring. Tallinn: Sotsiaalministeerium.

Tööturuteenuste ja -toetuste seadus (2006). Riigi Teataja
<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=1037461> , oktoober 2006.

Vabariigi Valitsuse 14.04.2004 määrus nr107 "Sotsiaalministeeriumi põhimäärus". (2004). Riigi Teataja,
<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12785725>, oktoober 2006.

Lisad

Lisa 1. Sotsiaalministeeriumi struktuur seisuga 01.09.2004



Lisa 2. Töövaldkonna intervjuu küsitluskava

Semistruktureeritud intervjuu küsitluskava magistritöö empiirilise osa läbiviimiseks:

Huvigruppide ja sidusrühmade kaasamine tööturumeetmete kontseptsiooni ja tööturuteenuste ja –toetuste seaduse väljatöötamise ning eelnõu legitiimsuse hindamine

Intervjuu eesmärk:

Hinnata huvigruppide ja sidusrühmade kaasamist eelnõu väljatöötamise protsessi ja selle tulemusi.

Uurimisküsimused:

1. Eelnõu ettevalmistus ja sidusrühmadega koostöö planeerimine
2. Kaasamisprotsessi läbiviimine (kogemused, arvamused protsessi kohta)
3. Arvamused sidusrühmade ja huvigruppide kohta (ettevalmistus, partnerlus jne)
4. Kommunikatsioonikanalid ja -protsess
5. Kaasamisprotsessi tulemused (hinnang protsessi lõppedes)
6. Hinnang ministeeriumi töökorraldusele

Intervjueeritavad (sihtrühm):

1. tööala asekanter
2. tööturu osakonna juhataja
3. eelnõu väljatöötanud töögruppide juhid ja/või liikmed (kõneisikud)

Intervjuu valimi strateegia:

Homogeenne valim selleks, et kaasamisprotsessi ja selle tulemusi põhjalikumalt kirjeldada, hinnata ning põhjuslikke seoseid välja tuua.

Küsitluskava:

- **Tööturumeetmete kontseptsiooni ja tööturuteenuste ja –toetuste seaduse eelnõu ettevalmistus ja sidusrühmadega koostöö planeerimine:**
 1. 2003. aastal töötasite te töövaldkonnas välja tööturumeetmete kontseptsiooni. Mis on positiivsed ja negatiivsed märksõnad, millega iseloomustasite dokumentide ettevalmistamise protsessi?
 2. 2004. aastal tööturuteenuste ja –toetuste seaduseelnõud. Mis on positiivsed ja negatiivsed märksõnad, millega iseloomustasite dokumentide ettevalmistamise protsessi?
 3. Palun loetlege mõlema eelnõu ettevalmistamisel olulisemad sidusrühmad, kellega tegite koostööd?
 4. Kuidas hindate koostööd sidusrühmadega rühmade kaupa? Mis positiivsed ja negatiivsed märksõnad meelde tulevad?
 5. Kas kõik olulised huvigrupid said protsessi kaasatud?
 6. Kas teil esines eriarvamusi suhtlemisel huvigruppidega?

7. Kuivõrd teadlikud te olite enne kaasamisprotsessi huvigruppide hoiakutest ja seisukohtadest? Kas te nägite ette mingisuguseid konflikte ja valmistusite selleks?
 - **Kaasamisprotsessi läbiviimine (kogemused, arvamused protsessi kohta):**
8. Kas ministri käskkirjaga kinnitatud töökorraldus, nagu juhtgrupp, kontseptsiooni toimikond ja täiendavad töögrupid, toimis ja õigustas end?
9. Milline oli sidusrühmade suhtumine ja hoiak töögruppides, kus te olite? (toetav, konstruktiivne kriitika või mitte jms)
10. Mis oli juunis 2004 toimunud sidusrühmadega seminaride eesmärk – oli see mõeldud rohkem teavitamiseks või seaduse loomisel sisendi saamiseks?
11. Kas on võimalik hinnata sidusrühmade ettevalmistust ja kompetentsi regiooni (nt Tallinn, Tartu, Pärnu, Jõhvi, kus toimusid seminarid) või valdkonniti / erialade lõikes (kov sotsiaaltöötajad, teenuste pakkujad, maavalitsuste sotsiaaltöötajad)?
 - **Arvamused sidusrühmade ja huvigruppide kohta (ettevalmistus, partnerlus jne):**
12. Millised huvigrupid olid kontseptsiooni ja eelnõu väljatöötamisel mõjukamad?
13. Kas huvigrupid nägid kitsalt enda huve või orienteerusid laiemalt?
14. Kas tundus, et huvigrupid teevad omavahel koostööd ja koonduvad, et oma huve kaitsta?
15. Missugused olid nende positsioonid – toetavad, nõustuvad, oponeerivad? Kas toimus arutelu – kas saavutati konsensus?
 - **Kaasamisprotsessi tulemused (hinnang protsessi lõppedes):**
16. Kuidas te hindate huvigruppidele saadud sisendit kontseptsiooni ja eelnõusse, selle kvaliteeti?
17. Kas huvigrupid esitasid täiendavaid ettepanekuid ja kas neid arvestati?
18. Kas huvigruppide ettepanekud mõjutasid kontseptsiooni ja eelnõu sisu ning poliitilist otsust?
19. Kas te andsite huvigruppidele tagasisidet tehtud poliitiliste otsuste kohta?
20. Kas huvigrupid suhtlesid ainult teiega või pöördusid mõned ka otse ministri või teiste poliitikute poole?
21. Milline on tagasiside huvigruppidele ja sidusrühmadelt pärast eelnõu väljatöötamist ja selle vastuvõtmist Riigikogus?
22. Kas kaasamine ja konsulteerimine hoidsid ära potentsiaalseid konflikte?
 - **Hinnang ministeeriumi töökorralduse kohta:**
23. Kuidas te hindate ministeeriumi sisest koostööd kontseptsiooni ja eelnõu ettevalmistamisel? (näiteks hoolekande osakonnaga)
24. Kuidas toimis koostöö ministeeriumi juhtkonnaga?
25. Kas te poliitiliselt juhtkonnalt (ennekõike ministrilt) saite õigel hetkel sisendit?
26. Missugust abi saite avalike suhete osakonnalt ja missugust oleks tahtnud veel saada?
27. Kas teil tuleb veel midagi olulist meelde, mis jäi eelpool küsimata-vastamata?

Lisa 3. Sotsiaalvaldkonna intervjuu küsitluskava

Semistruktureeritud intervjuu küsitluskava magistritöö empiirilise osa läbiviimiseks:

Huvigruppide ja sidusrühmade kaasamine hoolekande kontseptsiooni ja sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu väljatöötamisse ning eelnõu legitiimsuse hindamine

Intervjuu eesmärk:

Hinnata huvigruppide ja sidusrühmade kaasamist eelnõu väljatöötamise protsessi ja selle tulemusi.

Uurimisküsimused:

1. Eelnõu ettevalmistus ja sidusrühmadega koostöö planeerimine
2. Kaasamisprotsessi läbiviimine (kogemused, arvamused protsessi kohta)
3. Arvamused sidusrühmade ja huvigruppide kohta (ettevalmistus, partnerlus jne)
4. Kommunikatsioonikanalid ja protsess
5. Kaasamisprotsessi tulemused (hinnang protsessi lõppedes)
6. Hinnang ministeeriumi töökorraldusele

Intervjueeritavad (sihtrühm):

1. sotsiaalala asekantsler
2. hoolekande osakonna juhataja
3. eelnõu väljatöötanud töögruppide juhid ja/või liikmed (kõneisikud)

Intervjuu valimi strateegia:

Homogeenne valim selleks, et kaasamisprotsessi ja selle tulemusi põhjalikumalt kirjeldada, hinnata ning põhjuslikke seoseid välja tuua.

Küsitluskava:

- **Hoolekande kontseptsiooni ja sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse eelnõu ettevalmistus ja sidusrühmadega koostöö planeerimine:**
 1. 2003. aastal töötasite te sotsiaalvaldkonnas välja hoolekande kontseptsiooni. Mis on positiivsed ja negatiivsed märksõnad, millega iseloomustasite dokumentide ettevalmistamise protsessi?
 2. 2005. aastal töötasite te välja sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seadust lastehoiuteenuse ja asenduskodu teemadel. Mis on positiivsed ja negatiivsed märksõnad, millega iseloomustasite dokumentide ettevalmistamise protsessi?
 3. Palun loetlege mõlema eelnõu ettevalmistamisel olulisemad sidusrühmad, kellega tegite koostööd?
 4. Kuidas hindate koostööd sidusrühmadega rühmade kaupa? Mis positiivsed ja negatiivsed märksõnad meelde tulevad?
 5. Kas kõik olulised huvigrupid said protsessi kaasatud?
 6. Kas teil esines eriarvamusi suhtlemisel huvigruppidega?

7. Kuivõrd teadlikud te olite enne kaasamisprotsessi huvigruppide hoiakutest ja seisukohtadest? Kas te nägite ette mingisuguseid konflikte ja valmistusite selleks?

- **Kaasamisprotsessi läbiviimine (kogemused, arvamused protsessi kohta):**

8. Milline oli sidusrühmade suhtumine ja hoiak töögruppides, kus te olite? (toetav, konstruktiivne kriitika või mitte jms)
9. Kas üle Eesti toimuvate seminaride eesmärk on rohkem teavitamine või seaduse loomisel sisendi saamine?
10. Kas on võimalik hinnata sidusrühmade ettevalmistust ja kompetentsi regiooni (nt Tallinn, Tartu, Pärnu, Jõhvi, kus toimusid seminarid) või valdkonniti / erialade lõikes (kov sotsiaaltöötajad, teenuste pakkujad, maavalitsuste sotsiaaltöötajad)?

- **Arvamused sidusrühmade ja huvigruppide kohta (ettevalmistus, partnerlus jne):**

11. Millised huvigrupid olid kontseptsiooni ja eelnõu väljatöötamisel mõjukamad?
12. Kas huvigrupid nägid kitsalt enda huve või orienteerusid laiemalt?
13. Kas tundus, et huvigrupid teevad omavahel koostööd ja koonduvad, et oma huve kaitsta?
14. Missugused olid nende positsioonid – toetavad, nõustuvad, oponentivad? Kas toimus arutelu – kas saavutati konsensus?

- **Kaasamisprotsessi tulemused (hinnang protsessi lõppedes):**

15. Kuidas te hindate huvigruppidele saadud sisendit kontseptsiooni ja eelnõusse, selle kvaliteeti?
16. Kas huvigrupid esitasid täiendavaid ettepanekuid ja kas neid arvestati?
17. Kas huvigruppide ettepanekud mõjutasid kontseptsiooni ja eelnõu sisu ning poliitilist otsust?
18. Kas te andsite huvigruppidele tagasisidet tehtud poliitiliste otsuste kohta?
19. Kas huvigrupid suhtlesid ainult teiega või pöördusid mõned ka otse ministri või teiste poliitikute poole?
20. Milline on tagasiside huvigruppidele ja sidusrühmadelt pärast eelnõu väljatöötamist ja selle vastuvõtmist Riigikogus?
21. Kas kaasamine ja konsulteerimine hoidsid ära potentsiaalseid konflikte?

- **Hinnang ministeeriumi töökorralduse kohta:**

22. Kuidas te hindate ministeeriumi sisest koostööd kontseptsiooni ja eelnõu ettevalmistamisel? (näiteks tervishoiu osakonnaga)
23. Kuidas toimus koostöö ministeeriumi juhtkonnaga?
24. Kas te poliitiliselt juhtkonnalt (ennekõike ministrilt) saite õigel hetkel sisendit?
25. Missugust abi saite avalike suhete osakonnalt ja missugust oleks tahtnud veel saada?
26. Kas teil tuleb veel midagi olulist meelde, mis jäi eelpool küsimata-vastamata?

Lisa 4. Intervjuu transkriptsioon – Piret Lilleväli, tööala asekanstler

Intervjuu Sotsiaalministeeriumi endise tööala asekanstleri Piret Lilleväljaga

Teema: Tööturumeetmete kontseptsiooni ning tööturuteenuste ja –toetuste seaduse ettevalmistamisel toimunud koostöö sidusrühmadega

Juuni 2006

Intervjuu kestis 22 minutit

Lühendid:

V Vastaja Piret Lilleväli

I Intervjueerija Kati Varblane

KV Kati Varblane

I Mis sul kõige esimesena meelde tuleb, kui sa tuletad meelde seda kontseptsiooni tegemise protsessi?

V Tead, mis mulle kõige esimesena meelde tuleb see, et minister andis ebareaalse tähtaja. Tegelikult see tähtaeg oli väga ebareaalne ja oli väga tugev poliitiline tellimus tegelikult. Aga poliitiline tellimus, nagu kõik poliitilised tellimused, on pisut viltu, selles mõttes, et kui sa mingid meetmed... kui sa tahad teha tasakaalus kontseptsiooni. Kui sa midagi pushid, sa pead mujal mingid asjad tasakaalustama kuidagi. Tegelikult pushiti nagu teatud aspekte poliitiliselt ja tervikkontseptsioon ei olnud nii huvitav, kuna seal olid need teised asjad, mis oleksid pikaajalise vinnaga olnud ja need ei olnud nagu poliitikule huvitavad. Poliitikule on huvitavad need asjad, mida ta saab järgmine nädal...

I ...rahvale rääkida, jah...

V Selles mõttes... Teisest küljest oli see poliitiline push nagu positiivne, et mingite asjade jaoks see oli hea jällegi. Mingid aspektid sellest. Ja ma arvan, et see oli üldse positiivne, et seda asja tervikuna käsitleti ja võib-olla, kui meil ei oleks olnud sellist aja pressit, kus ... see oli suhteliselt pingeline ja teisest küljest seda aega oleks rohkem vaja olnud natuke. Ja ma arvan, et mõned asjad said ikkagi pealiskaudselt tehtud ja oleks tahtnud paremini inimesed teha.

I Aga missugused olid peamised sidusrühmad, kellega te kohtusite ja arutasite?

V No vaata...tegelikult see sidusrühmade asi oli see, mida Katrin ja nemad tegelesid. Tegelikult tööturupoliitikas tervikuna me olime harjunud, meil olid väga kindlad sidusrühmad olemas. Ütleme niiöelda kolmas sektor, kellega me... või huvigrupid või mis iganes. Meil oli alati väga selged. Meil oli pikaajaline traditsioon erinevalt ka paljudest teistest valdkondadest, kus kui midagi on valmis, siis näidatakse. Erinevalt sellest meil oli pikk traditsioon rääkida läbi, enamjaolt tööasju sotsiaalpartneritega. Teiseks meil on riigi tasandil haridusministeerium on üks hästi oluline partner olnud. Sõltuvalt teemadest ka mingid muud ministeeriumid, majandusministeerium ka tegelikult tööturupoliitikas. Nii et majandus, haridus, pluss sotsiaalpartnerid pluss siia nüüd lisandusid hästi ... kuna see puuetega inimeste tööhõive küsimused olid seal kontseptsioonis suhteliselt ka... seda arendas Kaili enne, siis nagu puuetega inimeste organisatsioonid. Kahjuks töötutel nagu mingisugust organisatsiooni ei ole, eks ole, et tegelikult need, kelle jaoks seda tehti, tegelikult ei olnud kaasatud praktiliselt. Aga eks see töötus ongi nii, et esiteks on ta sageli mitte...

no ta on ajutine nähtus enamjaolt, et inimesed ei kuulugi sellesse gruppi pidevalt, nagu näiteks jalutud või pimedad oma organisatsioonidesse, see on nagu üks asi. Ja seda organisatsiooni olla ei saa, et väga raske on leida seda. Ja peale selle töötud on tohutult erinev grupp üksteisest. Iga töötus on väga unikaalne. Need tegurid on väga unikaalsed. Hästi raske on ühist nimetajat leida. See, mis on ühe jaoks hea, et saab kiirest tööturule, ei vasta jälle teise huvidele. Teine tahaks hoopis toetust kauem saada, eksju. See, mis on ühe jaoks hea, et sunnitakse kiirelt ümber õppima, teise jaoks jälle ei ole. Kõik need sellised asjad. Selles mõttes nemad ei olnud kaasatud, aga mul tuli vahepeal meelde küll selles osas, need tööturuametnikud olid, aga mis need töötud mingil määral nende arvamus seal kajastus või need uuringud enne, mis tehti. Tegelikult meil oli ju enne valminud uuringud pikaajalisest töötusest ja mitmed uuringud, mis siis ühesõnaga andsid need arvamus ja selle põhjenduse. Selles mõttes meil oli kaasatud uurijaid ja teadlasi.

I Ja-jah

V Mulle tundub küll, et väga raske on nüüd öelda ... ja me üritasime kaasata ka kogu selle kontseptsiooni tegemise käigus tööhõiveametnikke. Me ei tahtnud seda vastuseisu, seal oli siiski planeeritud esialgu küllalt suured muutused. Ja meie praktika näitab seda, et kui allpool need päris tegijad seda neid muutusi ei aktsepteeri, siis võivad need muutused muutuda iseenda vastandiks niiöelda või karikatuuriks. Sellepärast et implementeerijad ja elluviijad on tegelikult need, kes selle... selle toimima panevad. Seetõttu et mitte tekitada seda vastuolu, et ministeerium on loll, et nad mõtlevad selliseid asju välja ja nad ei arvesta tegelikkusega jne jne ja kõik kogu see jama. Ja me üritasime hästi varakult kaasata ja kaasasime tööhõiveametnikke. Nad olid töörühmades igasugustes ja teiseks nad olid... ma käisin isiklikult paaril korral... me tegime seminare, kus me tutvustasime, kuhu me oleme jõudnud ja mis meil plaanis on, et ... väga lai kildkond... väga lai seltskond oli seal koos nendele tööhõiveametite juhtidele ja ühesõnaga... me üritasime hästi palju infot anda ja nende osalus ka siis oleks olnud. Muidugi ega see virisemist lõpuni kunagi eemale ei hoidnud. Et alati on ikka neid, kes ütlevad, et ikka on vähe või et polnud niimoodi. Selge on see, et kui kellegi arvamus arvesse ei võeta, siis ta ütleb, et teda pole kaasatud. Ta ei ütle, et tema arvamus ei olnud piisavalt pädev ...või piisavalt põhjendatud, et seda arvesse võtta. Siis ta lihtsalt ütleb, et selles mõttes mulle küll tundub, et keegi väga oluline siin välja ei jäänud nii riigi tasandil, ametkondade tasandil kui ka uurijate tasandil kui ka niiöelda rahva tasandil. Said ju ka ametiühingud ja tööandjad oma arvamus öelda, kui niivõrd kuivõrd nad viitsisid osa võtta.

I Aga Katrin arvas, et tööturuamet alguses ei uskunud, et nii suured muudatused on üldse võimalikud. Mis sa arvad?

V Aga see on alati nii, et kui täidesaatva võimu juures on see asutus... Vaata, kui sa teed oma tööd, oma igapäevast tööd, sul on omad rutiinid, siis sul on väga raske ette kujutada, et seda saab teha hoopis teistmoodi. Kõik see, mis on aegade jooksul kujunenud, on loomulik ja loogiline. Inimesed ei tahagi neid väga muuta ja ma arvan, et tegelikult... kui ma olen siimaaani lugenud, ma arvan, et vaatamata kõikidele muutustele tööhõiveametnikud ei ole oma tööstiili muutnud. Niipalju kui mina olen kuulnud paarilt inimeselt, kes on end töötuna arvele võtnud seal väga väikest aega... See, mida me tahtsime, et töötü võetaks niiöelda ette, et teda ei lastaks rahu töötü olla, vaid ta peab olema kogu aeg aktiivne töötü, tegelikult seda ikka ei ole. Tegelikult ikkagi oodatakse... tegelikult ühesõnaga alguses käib ikkagi selline registreerimine lihtsalt ja „tulge kuu aja pärast jälle” ja tegelikult see tööstiil seal on

edasi, aga ma loodan, et mitte täielikult. Ma loodan, et on palju arenenud, aga osaliselt toimub see sama asi edasi...Praegu on muidugi tööturu olukord oluliselt muutunud, palgad on paremad, töökohti on nii et tapab, eksole. Inimestel on kõik võimalused. Praegu on ERITI raske seltskond jäänud töötuks, ma arvan.

I Jah, nii ongi.

V Ja see on nagu eriline väljakutse ... Võib-olla need, kes on olnud minu tuttavad, need on käinud seal lihtsalt arvel kuu-paar ja võib-olla neil ei olegi tõesti olnud tööhõiveametit vaja (ha-haa) ... Võib-olla see ongi sellest, et nad on profileeritud, et „küll nad saavad ise hakkama”, aga teisalt võiks inimestelt rohkem küsida küll...

I Aga kui te hakkasite nende sidusrühmadega koostööd tegema, kas te teadsite ka ette, kes on kriitiliselt meeletatud ja kes on nagu positiivsed?

V No ma arvan, et ikka. Selge on see, et me teadsime, et me peame murdma tööturuameti kriitilise meeletatuse, näiteks... See oli teada, et kõik, mis ministeeriumist tuleb, on halb nende jaoks. See oli meile hästi oluline, kuidas me saame nemad kaasata. Ja selle kallal me ametnikud töötasid ilmselt hästi palju, et see nende osalus... et neid enda poole saada. Ja ma arvan, et tegelikult parema osa me enda poole saime ka. Sest ega parem osa nendest oli sel viisil ka töötamisest tüdinenud ... Ja teisest küljest kõik need ühiskonna ootused langesid kokku meie plaanidega. Nii et selles suhtes ei olnud nagu...

I Aga sotsiaalpartnerid?

V Me teadsime, et teatud asjade puhul ametiühingutega on meil probleemid. Tööandjatele me uskusime, et ilmselt see asi meeldib rohkem. Kuigi ega sealgi on alati mingit kriitilisust, et neil on selline suhtumine, et „ah, ega nendest ei saagi mingeid töölisi”, et „mis me sinna ikka raha matame”. Nende arusaamine sellest on, et kõik inimesed on tugevad, kõik saavad iseendaga hakkama ja kui sa ei saa ükskord, siis sa oledki täiesti kadunud. Keegi teine ei peaks sinna raha ega aega matma, et sind mingist ajutisest kriisist välja tuua või mis iganes. Võib-olla see oli nende poolt ainuke selline... Aga enamjaolt nad olid seda meelt, et inimesi tuleb kiiremini tööle panna, neile rohkem nagu kasulikke asju õpetada, aga alati, kui nende osalus, nagu praktiline osalus tuli kõneks, siis nad nagu muidugi taandusid, et „me ei saa ilma selleta, et te võtaksite neid, et te riskisite nendega, nende pikaajaliste töötutega. Me maksaksime teile peale, riik maksab teile peale, aga te siiski annaksite võimaluse inimesele proovida”... Siis hakkas see miao alati peale, et „meil on ju kasum ja sargid-värgid ja me ei tegele siin sotsiaaltöoga”, eksole. Aga siis nagu ilmselt nagu ei uskunud ka, et realselt hakatakse maksma igasuguseid toetusi, kui sa võtad tööle väiksema konkurentsivõimega inimese. Kui realselt need esimesed mingisugused projektid olid, kus see asi toimima hakkas ja saigi raha, siis järsku tekkis see, et „me võtaks veel”. Nad hakkasid seda juba ära kasutama. No ühesõnaga, nagu ikka, nemad vaatavad oma.

Ametiühingutel oli suur probleem see, et „mõtles, nad hakkavad sunnitööd tegema, kuidas see, et inimesi sunnitakse”. Aga me ei sunni, aga kui sa tahad riigilt midagi saada, siis pead ise midagi ära tegema. Kui sa ei taha saada riigilt mingit toetust, tuge, õpet, kui sa midagi ei taha, siis istu kodus ja sülitada lakke. Keegi ei sunni sind. Aga kui tahad, siis pead ka ise aktiivne olema. Aga ei, reeglina nad ka ju tegelikult ei olnud selle kontseptsiooni vastu.

I Aga kõige suurem eriarvamus, mis teil oli?

V Küllap see oli eri partneritega.

I See ministri poolt moodustatud töögrupp – see nagu õigustas, selline vorm, seal oli see suur töögrupp ja siis olid alamgrupid?

V See juhtgrupp alguses oli ju selline... See Maarja (*Maarja Mändmaa – Sotsiaalministeeriumi kantsler - KV*) võttis selle juhtimise ju enda, aga ta tegelikult ju... no ta arvas ju, et juhtimine on juhtimine. Pole vahet, mida sa juhid – saapavabrikut või siis tööturumeetmete kontseptsiooni, nagu tal ikka on aramus. No ta alguses ei... aga ma ei sekkunud sellesse. See oli tema mure, et ta tahtis seda ise teha. Aga siis, kui ma hakkasin nägema, et me mingil juhul valmis ei saa nende asjadega, et hakkas juba siuke... aga samal ajal Maarja juhtis seda ja minister vaatas mulle nagu otsa, siis me hakkasime väiksemate töögrupi juhtidega niimoodi, et hakkasime nagu, et mis, kus, kuidas, mis tähtajad. Ma hakkasin vaatama plaane läbi. Siis läks nagu kibedaks uue aasta alguses.

I Aga lõpu poole siis sa võtsid selle juhtgrupi töö ka enda peale?

V Ma ei mäleta juba...ma ei mäleta... võib-olla seal oli siuke rabistamine, et ei tea, kes mida teeb.

I Aga siis me tegime neid seminare ju üle Eesti. Kas nendelt seminaridelt sai ka veel ideid, mida kontseptsioonis teha või seaduses silmas pidada?

V Ma ei mäleta küll, et seal midagi säravat oleks olnud, aga võib-olla oli midagi. Pigem oli see ikkagi nii, et sa saad oma mõtetele kindlust või siis sa näed, miks inimesed on selle vastu. Sa saad töötada selle kallal, et seda põhjendada paremini. Ma mäletan, et mingis kohas oli niimoodi, et üks ülikooli õppejõud hakkas seal tänitama täielikult, et...

I See oli Tartus.

V Jah, oli see Kõre või kes ta oli, ma ei mäleta. No tegelikult ka väga palju meil see idee oli teavitada inimesi ja need inimesed, kes kuidagi asjasse puutuvad, et nende nagu meelsust kallutada... Aga eks seal oli ka hästi palju skeptitsismi, ei uskunud, et ikka „jutt jutuks”, eksole. Ma mäletan, et puuetega inimestel olid mingisugused probleemid seal Tartus ikka...Tegelikult...mina olen alati pidanud seda, mida mõnetki peavad lihtsalt mingiks tühikargamiseks, et tuleb hästi palju rääkida ikka inimestele. Tegelikult siis sa märkad paari aasta pärast, et tegelikult see mõtlemine ongi muutunud. Kui sa räägid, kirjutad, et stiilis, et Maarja arvas, et see kõik on ikka niisama jahumine, et aja raiskamine, et see polegi töö. Aga tegelikult töö ongi see, et tulemusi näed sa hiljem, et arvatakse, et ongi muutunud ja arusaamad ja kõik. Tegelikult see ei juhtu iseenesest, see on igapäevase töö tulemus. Selles suhtes minu jaoks on hästi positiivne seletus ja kaasamine ja...

I Aga kas sa seda mäletad, missuguses piirkonnas olid rohkem teadlikumad inimesed või missuguses vähem?

V Ma mäletan, et Jõhvis oli terve hulk selliseid kuu pealt inimesi ka, kuigi seal tööturuprobleemid iseenesest on... Aga ma ju päris igal pool ise ei käinud ka, nii et ma ei oska öelda.

I Aga põhiline töö toimus siis ikkagi nendes töögruppides?

V Jah.

I Aga kas seal töögruppides inimesed, noh need sidusrühmad, nägid kitsalt enda huve või siis nägid ka sellist suuremat pilti?

V Tead, see on inimesiti niivõrd erinev. Kasvõi võtame need tööhõiveametite juhid, kes kuskil olid, eksole maalt. Siis seal paar tükki olid hästi niisugused valgustatud inimesed, kes suutsid näha nagu laiemalt. Teised jälle olid jälle oma asjas kinni. See on alati inimesiti. Lihtsalt ei ole alati võtta neid valgustatud inimesi...

I Aga ideid nendelt inimestelt töögruppides ikka sai kontseptsiooni?

V Ma usun, et ikka, sest inimesed arutasid päevade kaupa neid asju. Mina nendes väikestes gruppides põhimõtteliselt ei osalenud. Ma arvan, et töögruppide juhid said mõtteid. Ma arvan, et kahtlemata ja kindlasti oli ka ideid, mis seal läbi põrusid nendes töögruppides. Sellised head ideed, aga pärast nagu läbi arutades ei olnud enam nii head.

I A milline oli ministriumisisene koostöö? Kas te suhtlesite näiteks sotsiaaliga?

V Sotsiaalpoolega oli suhtlemist küll, aga ausalt öeldes tead ma isegi ei oska selle kontseptsiooni valguses öelda. Meil on NII palju ühiseid asju selle sotsiaalvaldkonnaga, eksole. Nemad olid natuke meist ees oma...

I ...hoolekandekontseptsiooniga...

V ...hoolekandekontseptsioon või sotsiaaltoetuste...

I Ei, hoolekandekontseptsioon oli samal ajal. Nad olid natuke ees küll.

V Nendelt me saime natuke niisugust, kuidas seda teha. Me natuke ikkagi spikerdasime alguses nende pealt. Nad oli eespool. Teiseks, et ma tean Sirlist ja selles suhtes oli hea koostöö, et need asjad peavad omavahel kokku jooksuma. Et toetused ja

...

I ... ja töö – toetustelt tööle.

V ... ja nad peavad olema omavahel seotud, et nad mitte üksteisele vastu ei töötaks. Ma arvan, et see koostöö oli päris hea, sest et isegi meie asjad olid seal struktuuris nagu mingis osas. Ma ei näind küll väga suuri probleeme koostöös. Kindlasti mingites punktides oli eriarvamusi, aga midagi suurt segast küll ei mäleta.

I Mhm, aga koostöö juhtkonnaga? Sa said piisavalt sisendit?

V Einoh, me arutasime loomulikult ministriga. Ministril oli konkreetne ja selge huvi, mida tema tahtis sellega saavutada. Aga tema nagu selline mõtlemine oli, et iga hinna eest kõik inimesed tööle. Meie mõtlemine oli see, et iga inimene saaks õige koha ja see ei pea olema iga hinna eest. Et see peab olema mõistlik, kuidas inimene tööle läheb, eksju. Et siin oli selline vahe, aga üldjoontes minister oli huvitatud sellest asjast. See oli ainuke asi, mis talle töövaldkonnas huvitav oli. Kõik muu teda ei huvitanud. Ta nägi selles siukest noh säravat seksikat teemat, haistis oma aupaistet seal ja ... Mingil määral oli hea, et ta suutis rahandusministri selle asja taha saada ja ... Lõppkokkuvõttes oli rahandusminister see, kes tagus endale vastu rinda ja rääkis tööturumeetmete kontseptsioonist.

I Aga avalike suhete osakonna tugi?

V Minu meelest sellega oli meil kõik alati korras. Selles mõttes meil polnud üldse mingeid probleeme.

I Mhm, on sul veel midagi, mis sul meelde tuli või tahad rääkida?

V Ma ei oska midagi öelda, isegi üllatavalt palju tuli meelde. Ei, vaevalt, et mingit sellist erilist ühesõnaga...

I Aga aitäh sulle siis, see ongi kõik.

Lisa 5. Intervjuu transkriptsioon – Katrin Höövelson, tööturuosakonna juhataja

Intervjuu Sotsiaalministeeriumi tööturu osakonna juhataja Katrin Höövelsoniga
Teema: Tööturumeetmete kontseptsiooni ning tööturuteenuste ja –toetuste seaduse ettevalmistamisel toimunud koostöö sidusrühmadega

Juuni 2006

Intervjuu kestis 21 minutit

Lühendid:

V Vastaja Katrin Höövelson
I Intervjueerija Kati Varblane
KV Kati Varblane

I ... Mul on sellised teavitamise ja kaasamise küsimused. Ma küsin siis esimese küsimusena, et 2004. aastal te hakkasite tegema siis seaduse eelnõud. Millised on need põhilised positiivsed ja negatiivsed märksõnad, mis sul tulevad meelde seoses selle eelnõu ettevalmistamisega?

V Üleüldse, või?

I Jah, lihtsalt et missugune on see esimene reaktsioon, mis sul tuleb meelde?

V Esimene reaktsioon on see, et meeletu kiirus oli peal. See oli meeletu poliitiline prioriteet, see eelnõu ja see oli Pomerantsi (*tollane sotsiaalminister – KV*) aeg, eksju. Ja selles mõttes meil oli nagu... mina tulin 2004 juuni tööle, siis oli see tähtaeg, et juunikuu lõpuks olgu seadus olla, kui polnud veel midagi kirjutatud. Ja nii läks tegelikult kuni 2005. mingisuguse alguseni. Kuni 2004 lõpuni välja sisuliselt iga paari nädala tagant oli Pomerantsi juures see koosolek, et „nii, miks ei ole ja mis on probleemid?“. See oli nagu meeletu, selles mõttes, kiirus. Kogu aeg sellised kahenädalased tähtaajad, kuigi oli reaalne, et ükski eelnõu ei valmi kahe nädalaga. See on küll see, mis on hästi meelde jäänud.

I Jaa.

V Aga teistpidi on positiivne vast see, et see kontseptsioon oli olemas ikkagi. Oli nagu eeltöö tehtud ja mingid asjad olid läbi mõeldud ja nagu materjali iseenesest mingil määral oli, mida sinna seadusesse panna. Aga samas see materjal oli nii piisavalt toores, et kui oleks selline ideaalne kontseptsioon olnud, siis seda paragrahvideks vormida, see võtab tõesti võib-olla paar-kolm nädalat. Aga samas siukesed rakenduse tasandi asjad oli läbi mõtlemata kontseptsiooni juures ja see nagu venitaski meeletult seda aega, et need üldised põhimõtted läbi vaielda ja seadust teha.

I Aa, aga kui te nüüd seda seadust tegite, siis kas te kaasasite ka mingeid sidusrühmi? Ja keda te kaasasite?

V Novot, see oligi nii, et kontseptsiooni raames nagu käisid töögrupid koos, olid erinevate teemade kohta, olid ka sidusrühmad seal juures. Selles mõttes nende ideede ja põhimõtete väljatöötamisel nagu minu teadmist mööda olid kaasatud. Nüüd seaduse puhul me kaasasime siis nii palju, et kui suvel ja sügiseks sai esimene seaduse versioon paberile, siis ta läks selliseks eelarvamuse avaldamiseks (he-hee). Eelnõu arvamuse avaldamiseks läks peamistele sidusrühmadele ehk partnerministeeriumid HTM (*Haridus- ja Teadusministeerium – KV*), MKM (*Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium – KV*) ja siis puuetega inimeste koda

oli hästi aktiivselt seal juures. Siis olid tööandjate organisatsioonid tööandjate keskliit ja kaubandus-tööstuskoda. Ja ametiühingud ja TALO (*Teenistuja ja Ametiliitude Keskorganisatsioon- KV*), tähendab ametiühingute keskliit ja TALO. Need olid need peamised, kellele me siis selle saatsime ja kutsusime sügisel selle esimese töögrupi kokku. Siis me korjasime esimese ringi märkusi ja ettepanekuid.

I Aga nende sidusrühmade lõikes, missugune koostöö sul või teil oli? Et kes olid poolt, kes olid vastu, kes olid negatiivselt, kes olid positiivselt häälestatud?

V No tegelikult ministriumid olid pigem positiivsed ja pigem tegid selliseid mõistlikke ja täiendavaid ettepanekuid. Ei olnud otseselt sellist vastuseisu. Kui nende puuetega inimeste organisatsioonidest rääkida, siis seal oli nagu kaks poolt. Üks pool oli hästi positiivne, kuna vaata meil on suur puuetega inimeste blokk seal seaduses sees. Selle kohta tuli suhteliselt palju positiivset tagasisidet, aga samas oli ka üsna tugev kriitika selles osas, et ikkagi mingid teenused meil välja jäid. Transporditoetused ja sellised asjad, millega nad rahul ei olnud. Seal tegelikult puuetega inimeste asjade osas me pidime kompromissi tegema. Me ei saanud maksimumpaketti, aga me saime olulise päris suure osa sinna seadusesse sisse ikkagi. Kõige rohkem vastuseisu tuli ametiühingutelt.

I Jah.

V Mis puudutab seda „sobiva töö” mõistet ja seda nende sõnade kohaselt vägisi inimeste tööle sundimist ja kõik see oli põhiline kriitikakoht. Neilt tuli vist ka kolm lehekülge märkusi lõpuks. Noh, tööandjad olid suhteliselt positiivsed. Tööandjad ka pigem selle poole pealt, et need tööandjate teenused, et praktika puhul ja praktika juhendajatasud ja see kõik oli väga positiivne tööandjate poole pealt.

I Mhmm, aga nüüd, kui sa tagantjärele mõtled, kas oleks veel kedagi pidanud tol hetkel kaasama? Kes jäid nagu välja? Või ei olnud sellist...

V Tõenäoliselt ikka on, aga ma ei oska praegu praegu ühtegi konkreetset ka välja tuua, kes nagu hilisemal ajal on tulnud niimoodi päevakorra. See on selline põhipartnerite loetelu, aga ta ei ole kindlasti ammendav loetelu, onju. Tõenäoliselt oleks võinud olla seal veel ütleme vanglate poole pealt kedagi, kriminaalhooldusega, kes võib-olla kursis on mingite vangide tööturumeetmete osas näiteks. Oleks võinud pikemalt ja põhjalikult võib-olla arutada ja rääkida. Jah, mida oleks võinud, kui just seda aja surumist ei oleks olnud, et oleks meie oma sotsiaali valdkonnaga seda juhtumikorralduse asja ja seda võinud pikemalt ja põhjalikumalt arutada. Et need süsteemid meil omavahel kokku hakkaksid klappima.

I Aga kui te nüüd nendega kooskõlastasite ja arutasite eelnõud, siis te juba ette ka teadsite, et ametiühingute poolt tuleb kriitikat ja puuetega inimeste koja poolt tuleb kriitikat või see oli üllatus?

V See oli tegelt teada, see oli sellest... vähemalt kui esimene töögrupp meil koos oli seaduse tegemise ajal ja sealt tulid välja kõik need samad asjad läksid tegelikult kuni selle eelnõu menetlemise lõpuni. Seal väga üllatusi ei tulnud, see oli nagu teada jah kriitika punktid.

I Kas te siis valmistusite ette selleks koosolekuks või kohtumisteks, et saaks kriitikat maandada?

V Jah, seal see üks kohtumine meil sügisel tõesti oli ja siis need kriitikapunktid ka välja toodi. Siis me olime pigem selles mõttes ära kuulavas rollis, et me tahtsimegi nende tagasisidet saada ja siis me selle alusel tegelikult ka neid muudatusi seadusesse sisse viisime. See oli meile endale nende ideede ja ettepanekute kogumise koht. Ja nende poole pealt vaadatuna oli siis see, et nad olid teadlikud asjade seisust ja arengutest, mis suunas ja mida me teeme. Ja loomulikult me omalt poolt selgitasime

juurde seda, miks üks asi või teine asi nii on, nagu ta on. Et mis see meie mõte ja põhjendus selle juures on.

I Aga kes nüüd nendest sidusrühmadest olid mõjukamad ja kes rohkem oma arvamusi nagu väljendasid ja võib-olla peale surusid ja keda ka rohkem aktsepteeriti?

V Noh, võib-olla ikkagi kõige häälekamad olid ametiühingud, kuna neil oli kõige rohkem kriitikat, siis nad tegid ka kõige tugevamat häält, tõenäoliselt. Samas aktiivselt ja sisukalt osalesid ka puuetega inimeste organisatsioonid. See oli ka üsna nagu tuntav. Võib-olla teised jäävad jah nagu rohkem tagaplaanile. Näiteks kui tööandjaid võrrelda, siis kaubanduskoda oli olulisemalt aktiivsem kui tööandjate keskliit.

I Aga kas siis võib öelda, et tööandjad, kuna nad nõustusid teie arvamustega, siis nemad tundusid ka mõjukamad nendel aruteludel?

V Seda ei olnud, nad olid pigem nagu passiivsemad. Kui osalust ja seda poolt vaadata. Kuna neil suuri vastuväiteid ei olnud sellele asjale, nad olid pigem passiivsemad. See on see, et karjub see, kellel king pigistab kõige rohkem.

I Aga kas need ametiühingud ja puuetega inimeste koda nägid ainult kitsalt enda huve või nad tajusid ka seda üldist pilti?

V Seda on raske nagu hinnata. Eks nad seisavad kindlalt oma sihtgruppide eest, eksju. Ametiühingud selles mõttes laiemalt, et seal nagu kõikide töövõtjate ja töötajate eest. Ametiühingutele tundusid need meie punktid nagu töötajaid diskrimineerivad või töötajate õigusi diskrimineerivad. Aga mis natuke taandub sellele klassikalisele vastuolule ütleme ametiühingute, tööandjate ja riigi huvide koha pealt... Tõenäoliselt nad ikkagi tajusid seda laiemat pilti ka, aga nende asi on kaitsta ikkagi töötajate huve. Puuetega inimeste asjade puhul jah oli natuke küll see, et tegelikult me ise olime hästi rahul, meil need neli teenust puuetega inimestele on ja see blokk täismahus kohe sinna sisse sai ja kohe selle rakendamise ja jõustumisega. See nagu natuke oli, et nad ei olnud sellega rahul, mis oli meie arvates suur samm edasi, aga nad ikka tahtsid nagu rohkem. Ei suuda leppida nagu sellega, et esimeses järgus teeme siis selle ja küll me edaspidi saame veel edasi neid arendada, teenuseid ja asju. See oli natuke jah, et oleks võinud aru saada, et alustuseks on see ka juba suur samm edasi.

I Aga kas oli nagu seda ka tunda, et näiteks tööandjad ja kaubanduskoda tegid omavahel koostööd ja arutasid enne nagu oma argumentid ja positsioonid läbi või tulid nad lihtsalt laua taha ja vaatasid, mis toimub?

V Ikka lihtsalt laua taha, jah. Ega nad ei olnud küll kooskõlastanud omavahel arvamusi. Selles mõttes sellist suurt eeltööd ei olnud küll tunda, et oleks tehtud.

I Aga kas laua taga saavutati konsensus või siis jäädigi eriarvamustele?

V Paljudes asjades saavutati. Paljud asjad said selle kolm või neli tundi, mis meil see oli, said selle aja jooksul niimoodi kokku lepitud ja paika. Aga noh, mingid asjad jäid lõpuni eriarvamuseni ja see sama „sobiv töö” isegi Riigikogu menetluses jäi eriarvamustele. See läks nagu lõpuni välja.

I Aga kui sa mõtled nende huvigruppide sisendi peale, kas nad esitasid selliseid ettepanekuid, mis tõesti olid väärt ja läksidki eelnõusse sisse?

V Jah, tuli küll.

I Kellelt? Keda sa nimetaksid, kedagi välja tooksid?

V Tuli MKMi poolt päris mõistlikke ettepanekuid... Ma peast praegu ei tea, mis see täpselt oli, mida me arvestasime. Seda annab nagu kuidagi taastada, kui vaja on. Tuli ...samamoodi osa ametiühingute ettepanekuid aktsepteerisime täiesti ära, kuna

olid mõistlikud. Samamoodi olid tööandjatelt. Need on nagu peamised ja nende ettepanekuid sai ka arvestada.

I Aga kas nemad suhtlesid ainult ametnikega või läksid nad otse ka ministri ja poliitilise juhtkonna juurde?

V Need grupid...

I Jah, need põhigrupid. Kas nad rääkisidki ainult teiega seal laua taga või siis nad läksid nagu teist teed pidi ka, suhtlesid otse võib-olla Res Publicaga?

V Vähemalt ei tulnud see meile kuidagi tagasi. Kui nad ka suhtlesid, siis nagu seda ei olnud. Selles mõttes, kui see esimene ring sai läbi, et pärast seda, kui need muudatused olid sisse viidud, me ise olime täiendanud veel seda eelnõud, siis kui hakkas juba nagu eelnõuks vormuma, siis oli veel selline eelkooskõlastusring.... Siis muidugi eelkooskõlastuskirjad tulid küll ministri nimele. Selles mõttes formaalselt nad käisid läbi ministri. Aga vähemalt ei olnud seda küll kuulda, et päris otse ministriga suheldi või Res Publicaga suheldi. Seda pole meile nagu tagasi jõudnud.

I Mis sa arvad, kas see, et te kohtusite huvigruppidega, hoidis ära mingeid konflikte, mis oleksid võinud tekkida? Või oli see nii leige suhtumine, et ei oleks mingeid konflikte tekitanud isegi?

V Ma arvan, et nad ikkagi hoidsid osa asju ära küll. Just näiteks kui võtta, et olid ühe laua taga nii need puuetega inimesed kui tööandjad, sest seal mingid asjad, nad hakkasid omavahel vaidlema. Esindasidki vastandlikke huvisid ja tegelikult siis mõlemad rääkisid ära oma seisukohad ja oma nägemused. Ja tegelikult nad said nagu üksteisest paremini aru tänu sellele. Meie olime kohati mingi küsimuse puhul kõrvalseisja rollis. Kui nad kahekesi omavahel vaidlesid, siis tegelikult nad jõudsid isegi mingi kokkuleppeni, mida me saime ka fikseerida. See oli selles mõttes küll hea. Ja ma usun, et see küll mingeid hilisemaid kas pettumusi või konflikte ära hoidis.

I Milline see tagasiside nüüd on olnud, kui seadus on vastu võetud? Kas keegi on juba võtnud ühendust ja esitanud pretensioone?

V Veel ei ole isegi siiamani, kuigi meil on juba juunikuu. Eks sobiva töö aeg on juba kukkunud mai lõpuga, minu arust. Siiamani pole jõudnud küll. On ikka selliseid nagu kaebusi Tööturuameti tegevuse kohta kogu aeg tulnud. Eks neid on nüüd ka. Eks me oleme seda järelevalvet teha püüdnud..., aga midagi erilist uue seadusega nüüd küll ei ole.

I Aga need kaebused on lihtsalt kodanikelt?

V Kodanikelt.

I Ei ole ametiühingute või tööandjate poolt?

V Ei. Sealtpoolt on täielik vaikus peale vastuvõtmist...

I Okei, ministeeriumisisestest koostööst me natuke rääkisime, et oleks võinud rohkem sotsiaaliga koostööd teha, aga kuidas ministeeriumi juhtkonnaga koostöö edenes?

V See oli probleemne.

I Jah, et toimusid koosolekud igal nädalal...

V Kurjad koosolekud. Selles mõttes ega juhtkond ei toetanud selle asja tegemist küll nagu karvavõrdki. Selles suhtes selline surveseis panemine ei ole kindlasti toetus asjale.

I Ainult nõudsid?

V Jah. Ja mingid sisulised argumendid ei kehtinud. Hea küll, ma saan aru, kuna mina olen uus inimene, ma saan aru sellest, et enne mind ei olnud keegi midagi teinud või oli keegi jätnud midagi tegemata pigem, ma ei tea kes ja mis iganes. Oli ka auk siin tööturu osakonnas mingi aeg ja nii edasi. Selles mõttes ma uue inimesena neid

põhjuseid ei teadnud ja ei peaks vist vastutama nende eest. Aga see ei olnud nagu argument. Kui me läksimegi nende seaduse sisuliste argumentidega, mis tõesti oleks olnud vajalik läbi rääkida ja oleks vaja olnud eeltööd teha, mis võtab aega, siis see ei olnud juhtkonna jaoks nagu piisav. Lihtsalt oligi aja surve nii suur.

I Aga mis nad siis ainult kritiseerisid ja ise omalt poolt mingit sisendit ei andnud või?

V Ei, seda küll ei olnud jah. Kui mingeid asju sai tutvustatud, mingeid tutvustusi tegime seal ka mõned korrad, kui me edasi liikusime, siis enamik asju noogutati ära, et „jah”. Ja jäid seal mingid paar otsustuskohta ülesse, mis siis ka, aga neid ma isegi mäletan pigem Aabi (*sotsiaalminister Jaak Aab – KV*) ajast. Sest Riigikokku ta läks ju 2005 kevad, kui Aab oli värskest nagu tulnud. Ja mingisugune... üks viimaseid memosid, kus olid alternatiivid, mingi 7, 8 punkti, kas see või see, siis tegelikult Aab nagu otsustas need ära. Selles suhtes Aabi ajal on hästi mõistlik ja hästi rahulik olnud. Kogu see Riigikogusse lükkamise aeg, seda on Aab hästi toetanud.

I Aga avalike suhete osakonna poolt tugi? Milline see tugi oli ja kas oleks võinud olla rohkem... või vähem?

V Tugi oli täitsa olemas kõikide nende teavitustega. Me tegime neid teavitusi juba sellest ajast, kui see kontseptsioon oli, kontseptsiooni teavitustuur. Ja siis olid ka mingid vaheetapid ja ikka kõike seda uusi ideid ja uue seaduse põhimõtteid sai nagu kirjutatud neid artikleid söögi alla ja söögi peale üsna palju. Ja just eriti 2005 teine poolaasta, kui see juba Riigikogu menetluses oli, siis oli väga kuum aeg sellega. Selles mõttes oli küll väga hea koostöö selles osas.

I Okei, on sul veel midagi, mida sa tahaksid öelda?

V Ma ei tea, see on selles mõttes, et ministri poole pealt vaadates kaks täiesti erinevat kogemust Pomerants versus Aab. Täiesti teine suhtumine ja selles mõttes kindlasti kogemus selle seadusega koos. Selles mõttes võib-olla see veel, et kui sa küsisid, kas keegi nendest sidusrühmadest poliitikasse läks, et tegelikult ametiühingud läksid, aga läksid siis, kui juba Riigikogus oli see asi. Oli vahepeal, et ametiühingud tegid kirja minu arust Rahvaliidule, aga Mai Treial on eksju sotskomisjoni esimees, rahvaliidlane. Siis vist küll oli, et Rahvaliidule ja Mai Treialile oli kirjutatud kiri nende samade probleemidega, mis nad meile ka välja tõid. Siis selles faasis ta oli küll poliitikasse astunud. Aga muud vist ei ole.

I Aitäh sulle siis.

V No palun, ma ei tea, kas see aitab edasi.

Lisa 6. Intervjuu transkriptsioon – Katrin Raadom ja Kaili Järv, töövaldkonna spetsialistid

Intervjuu Sotsiaalministeeriumi töövaldkonna ametnike Katrin Raadomi ja Kaili Järvega

Teema: Tööturumeetmete kontseptsiooni ning tööturuteenuste ja –toetuste seaduse ettevalmistamisel toimunud koostöö sidusrühmadega

Juuni 2006

Intervjuu kestis 53 minutit

Vastajate nimede lühendid:

R Katrin Raadom
J Kaili Järv
I Intervjueerija Kati Varblane
KV Kati Varblane

R Kusjuures ma praegu hakkam mõtlema, et mul on hästi sassis see eelnõu protsess ja kontseptsiooni protsess. Ma katsun siis nagu jälgida... see tuli jube järjest ka kõik.

J Ajaliselt samas oli ju erinev...

R Tegelt ei olnud, sest mais sisuliselt kiideti kontseptsioon heaks ja juunis juba läks meeletu kamm lahti.

J Nojah, selles mõttes, et osad siin kattusid ja osad olid erinevad.

R Ma ei mäletagi, ma mäletan, et mingi aeg, see oli hoopis eelnõu, kui oli niimoodi... et tegelt me kaasasime ju kontseptsioonis ise rohkem, aga eelnõu puhul oldi nagu aktiivsemad.

J Ei, tegelikult eelnõu, kontseptsiooni ajal ta oli rohkem spetsialistide tasemel kaasamine ja oli see juhtgrupp, kus olid võtmeisikud ja otsustajad. Ja selles mõttes see pani sisulise raamistiku paika. Selles mõttes see oli rohkem selline spetsialistide töö ja siis selle seadusloome ja selle ... siis kui Vabariigi Valitsus põhimõtteliselt kiitis kontseptsiooni heaks, siis oli hästi palju rohkem teavitamist ja seda, kuidas eelnõus asjad välja hakkavad nägema. Siis oli niiöelda teine raund. Siis oli ju laiemat avalikkust ka vaja nagu kaasata ja nii edasi.

R Kuigi kontseptsiooni me ka ju tutvustasime, vaata need neli seminari olid.

J Jah, siis oli eelnõu...

R Siis oli midagi valmis sisuliselt, onju...

J Samas on ju, et sa ei lähe, sa ei saagi väga laiale huvigruppidele asja esitleda, ilma et sul mingi alus oleks, onju?! Sellel hetkel oligi see, et enne seadust, aga pärast seda, kui sul on mingisugune paber all. Sellelt pinnalt sai nagu arutada, milline tagasiside on, kuidas saaks paremini, kuidas seadust mingeid aspekte peaks vaatama. Minu meelest see on suht loomulik, et samas oleks veider olnud laiemat avalikkust kaasata, enne kui sul kontseptsioon puudub, mida sa täpselt tahad nagu välja pakkuda.

R Aga kes meil olid seal need kontseptsiooni töörühmad, olid tööturuamet, tööhõiveamet ja mingid KOVi tegelased (*kohalike omavalitsuste – KV*) olid ka, onju?!

J Haridusmin...(haridus- ja teadusministeerium – KV)

R Majandusmin (*majandus- ja kommunikatsiooniministeerium*) oli...

J Justiits oli (*justiitsministeerium – KV*). Sõltuvalt temast olid nagu erinevad inimesed, aga see oli küll siuke spetsialistide tase.

R Seal ei üritatud taotleda raskelt mingeid sõnumeid.

J Laiemalt oli siis, kui see raam või message on sul olemas, et ...

R Et siis nemad nagu... siis oli kindlalt midagi ette, mille kohta midagi arvata. Aga alguses oli siuke...

J Ütleme, et selline professionaalsem sekkumine, selles mõttes, et kasvõi ministeeriumi avalike suhete tasemel tuli ka alles siis, kui kontseptsioon oli heaks kiidetud...

I Majasiseselt heaks kiidetud...

J Jah, mitte nagu siis, kui midagi ei ole valmis teinud. Siis, kui kontseptsioon oli valmis, siis ettevalmistamine selleks, et seadus vastu saaks võetud ja saaks, et kõik oleks happy...

I Jah, nii oli. Aga kes teil seal gruppides, töögruppides teil veel olid, peale tööhõiveametite, haridusministeeriumi, MKM, justiitsministeeriumi. Kas tööandjad ja ametiühingud olid ka?

R Nemad olid kontseptsiooni raames...

J Nad oli väga juhtgrupi tasemel ja nad olid ka meie foorumi ja kirjavahetuse tasemel.

R Aga töögruppides nad otseselt ei käinud. Juhtgrupp ja töögrupid olid suhteliselt eraldi asjad.

J Kõige rohkem, kui me arutasime organisatoorseid küsimusi ja haldussüsteemi, siis nad loomulikult olid protsessis. Kui räägiti seda, kuidas organisatsioon kui selline on, aga juhtkomitee tasemel. Ametiühingud ja tööandjad on ka vähem aktiivsemad...

R Aga selles seisus nad olid küll konkreetselt mingitel seisukohtadel.

J Jah, kogu aeg, nad olid nagu protsessis olemas ja pildil...

R Vaata, nende ametiühingutega on ka see asi, et tegelikult nad hullult ... võib-olla neid ei kaasata nii sisuliselt, kui võiks... aga tegelikult tööturu poole tegevuses neile on pidevalt saadetud neid asju, kommenteerida palutud ja kooskõlastada. Kui oli kontseptsioon, siis olid ka pidevalt mingid kooskõlastusringid ja eelnõuga samamoodi. Selles suhtes ametlikku kaasamist on olnud, kuigi ametiühingutel kogu aeg on see retoorika, et mingit sisulist kaasamist nagu ei toimu. Ma ei tea, ma iga kord kuulan seda juttu, et „mis mõttes”. See on kindlasti erinev ja kõik, aga minu meelest oli...

J Enamasti nad ei tule ise kohale.

R Jah.

J See ei ole mingi baptistide üritus ja meie ei ole mingid Mata-Harid. Käivad kohal ainult sellised juhid-liidrid ja käivad ainult sellistes kohtades, kus on juhid...

R Jah, ja siis näiteks ...Töötukassa on üritanud hästi palju kordi lähetusi ka korraldada, kuhu nad kutsuvad tööandjad ja töövõtjad. Neil on see teistmoodi, neil on nõukojas on nagonii, eks?! Siis on ka niimoodi, et kõik on nagu ära ostetud ja ära makstud, et ikka ei tule. Neil peab olema just oma..., et neid kaasata saaks, siis üks asi meie nagu informeerisime nii tihti nii kontseptsiooni kui eelnõu käigus, aga see, kui aktiivsed nad on, sõltub täpselt küsimusest. See organisatoorne vorm, kas avalik-õiguslik või riiklik või kuidas neid teenuseid pakkuda, see neid liigutas mõletat. Siis nad olid aktiivsed, aga muidu nagu ei olnud ju sellistes üldteemades. Töövõtjad olid rohkem kui ametiühingud ühesõnaga. Nemad arutasid sisulisi teemasid ka, mida töötajal on õigus saada töötuks jäädes ja ...Kas on üldse õigus mingeid sanktsioone

rakendada või tuleb kõik avasüli vastu võtta, toetusi maksta ja suksed seisukohad. Seda nad nagu ka arvasid. Rohkem ma ei mäleta...

J Ma ei ole otsinud ka materjale...

I Mul on need vanad materjalid olemas.

R Linnade liit ja maavalitsuste liit, puudega inimeste kojad – kas need olid kontseptsioonis või ainult eelnõus? Kontseptsioonis töögruppides ma otseselt ei mäleta.

J Puuetega inimeste puhul oli see, et meil ei olnudki kontseptsiooni puhul eraldi töögrupp, see töö käis hoopis PITE (*puuetega inimeste tööhõive edendamise projekt – KV*) raames...

R Nojah, PITE oli omakorda sisend kontseptsioonile...

J Puuetega inimeste osa me tegime konkreetselt selle PITE projekti põhjal, kus oli...

R PITE raport oligi oluline sisend.

J Pluss see, et Pille (*Liimal – KV*), sina ja mina kirjutasime seda...Me ise olime sealsamas kogu aeg juures. Seal oli see kaasamise protsess eraldi suur.

R Selles suhtes organisatsioonidele see ei olnud nii selge. Meie nagu teame, et me võtsime üks-ühele PITE projekti lõpparuande, meetmete aruande ja kogu selle värgi.

J PITE projekti eesmärk oli teha poliitika soovitusel ja me saime need kohe rakendada, meil käiski kogu see ettevalmistus...

R Selles suhtes sisuliselt kaasamist oli rohkem kui tavaliselt, aga iseasi kui palju see puuetega inimeste orgide mõttes teadvustatud oli, et nad teevad siukest...

J Tegelt ikka...

R Samamoodi oli see Phare noortekas (*Phare noorte projekt – KV*), millel on tegelt õudnead tulemused, kui sa võtad teie osakonna ...

J See ei olnud selline poliitiline...

R Täpselt, aga seal oli päris hea meetmete komplekt, igast kifte asju tehti projekti käigus, aga nendel ei olnud sellist powerit seal taga, nagu oli PITEs. PITE oli ikka jube pop. Kui seminarid olid, rahvast tuli kohale nagu murdu. Seda Phare noorteka puhul ei olnud... Ikka loed, ikka vaatad, et jumala head tulemused, aga mitte kuskil ei ole rakendust leidnud, kuigi toda tehti ka samal ajal. See ongi see protsesside linkimine. Kui oleks olnud, kui oleks noortel analoogsed organisatsioonid kui puuetega inimestel, siis nemad oleksid ka võib-olla seal nagu osalenud, aga sellest poleks kontseptsiooni mõttes otseselt mingit kasu olnud. Nad olid küll paralleelsed protsessid, aga see ei olnud otseselt kontseptsiooni raames kaasamine...

J ...Tol ajal ei olnud ju siin eriti palju inimesi. Rollid olid hästi segased ja siis oligi see, et natuke oli inimfaktoris kinni, kes tegeles... Kui PITE projekti omad olid kogu aeg siinsamas, tegid seda poliitikatööd ise ka, siis...noorte puhul nagu Patrick (*Patrick Rang – Tööturuameti tollane nõunik – KV*) elas oma elu ja ... see on natuke paratamatus nagu Eestis...

R Tööturu osakonnas ei olnud ühtegi inimest... Kui Kaili oli ise PITE mis iganes asjapulk, ma ei tea, kuidas neid ametinimetusi seal nimetati „official” asjad (he-hee)...

I Official representative...

R ...Konkreetselt Kaili tegi kontseptsiooni ja oli nagu seal tegelane, aga sellist Phare noorteka tegelast tegelast ei olnud üldse ministeeriumis, onju?

Võib-olla sealt tuli see, et ühte paralleelset protsessi lingiti ja teist ei lingitud. Lihtsalt jutu point on nagu see, et tegelikult inimfaktorist tulenevad... et PITE sai lingitud, on hea näide, aga päriselt see ei ole nagu kontseptsiooni kaasamispoliitika mõttes nagu

kõige korrektsem lähenemine, kui see oleks mingi õpiku case, et tehke nii. Väga hea, et oli võimalus nii teha, lihtsalt sellepärast, et sina haldasid neid...

J ...Süsteematilist analüüsi ei toimunud, à la et ...kaasamise mõttes, mis meil nagu muidu ressursid on...

R Ei, kaasamise teooriat ju ei olnud (he-hee)... Omast initsiatiivist tuli nagu pähe, et neid võiks ja peaks nagu kaasama.

J See ei olnudki ju päris nii, et täitsa lambist... Sa ikka mõtled need huvigrupid ikkagi läbi mingi teemaga ja vaatad, et enam-vähem oleks ikka... Selles mõttes, et kindlasti oleks tol ajal olnud ka abi ...sellisest süsteematilisemast lähenemisest.

I Lõppkokkuvõttes kõik olulisemad huvigrupid said kaasatud?

J Jaa, kindlasti.

I Aga kes olid kriitilisemad ja kes olid positiivsed?

R Puudega inimesed olid selles kontekstis väga positiivsed. Neil oli kõige rohkem probleeme ka loomulikult, onju?! Üldfoon oli hästi positiivne. Nad nagu võtsid asja kõige sisulisemalt ja see oli jälle väga konkreetne ja spetsiifiline huvi, onju?! Siis nad olid väga rahul, et tegeldi, aga samas oli kriitikat ka tohutult...

J Ma ei tea...

I Kes see kritiseeris?

R Neil oli vist puuetega inimeste koda ja see teine organisatsioon – Händikäpp. Mõlemad olid. Neil oli see ka, et koolkonna värk... Kuna meil on suht selline lähenemine olnud algusest peale PITE raames, kontseptsiooni raames ja eelnõu raames ka, et toetada puudega inimese iseseisvat toimetulekut, et ta ei ole nagu abivajaja, et „ma olen voodis pikali ja tooge mulle igasuguseid toetusi ja asju”. See ei olnud üldse see lähenemine, vaid lihtsalt luua võimalused inimesel ise midagi teha ja saada. Siis olidki lahkmused. Händikäpp, kes on noorteühendus, kes oli rohkem ka iseseisvust ja aktiivsust toetav, nemad oli õudsalt rahul sellega, et neile antakse võimalus ise tööle minna ja nii edasi. Ja samas oli teine grupp, puuetega inimeste koja grupp, kes ütles, et „jah, aga puuetega inimestest on üksikud inimesed võimelised. Te võite ju pakkuda oma meetmeid ja asju, aga tegelikult on vaja ikka hoopis toetusi suurendada”. Selles suhtes nad nagu ise jagelesid hästi palju omavahel. Ja puuetega inimeste allorganisatsioonid läksid pidevalt omavahel tülli. Pimedad ütlesid liikumispuudega inimestele, et „teil pole üldse häda midagi ja meil on nii raske” või vastupidi. See oli kogu aeg siuke kuum teema, kus sa pidid asja niimoodi maha rahustama (he-hee). Et tüübid nagu tülli ei lähe omavahel. Selles suhtes jube huvitav asi oli. Endal oli ka hästi huvitav kogu aeg.

... Ja siis oli selle, ma ei mäleta Kaili, kas oli MEIS, see mitte-eesti integratsiooni sihtasutus, oli kaasatud või ei olnud, vähemalt eelnõu juures olid, minu meelest olid nad enne ka, aga need oli nagu täiesti passiivsed. Minu meelest neilt ei tulnud isegi ühtegi kommentaari ja isegi kooskõla...

J ...Meeletut kriitikat selles mõttes ei olnud, et ettepanekud tulid ikkagi... Võib-olla ka see alguseis, millest hakati asja parandama, oli piisavalt hull, et selles mõttes väga raske oli midagi mööda panna.... Seal ei olnud midagi siukest... See, mis välja pakuti, parandas ikkagi olukorda.

R Tegelikult oli ju Tööturuameti vastuseis ainuke sisuline terviklik vastuseis.

J Teised nagu tervitasid neid arenguid, et teenuseid on rohkem ja süsteem on paindlikum, et süsteem oleks inimsõbralikum. See kõik läks nagu ikkagi pigem peale kui...

R Selles mõttes sidusgrupid, kes oleks selle sõna sellises üldises tähenduses, et allasutused otseselt ei ole, nemad on ikkagi rakendajad. Tegelikult olid rakendajad

need, kes olid hästi-hästi negatiivsed. Selles suhtes oli situatsioon see, et Tööturuamet võttis jalad kõhu alt välja siis, kui oli juba täiesti..., kui eelnõu oli teisel lugemisel. Siis nad nagu ärkasid, et „oh, my god, mis nüüd saab”, onju?!

J Mitteametlikult öelduna oli kogu aeg see case, kus à la ... Illisonil (*Mati Illison – Tööturuameti tollane direktor – KV*) nii kui nii siuke lahtilaskmise äärepeal ja Patricku (*Patrick Rang – Tööturuameti tollane nõunik – KV*) suhtumine oli igal pool selline, et „te nii kui nii ei tee seda iialgi ära”...

R „Ärge tehke, küll me oma sidemetega selle tagasi tõmbame”

J ... et see eelnõu mitte iial ei lähe läbi...

R ... iialgi ei jõustu, siuke retoorika oligi.

J ... oligi see, et kuigi spetsialisti tasemel me kaasasime tööhõiveameteid...

R ...sealt tuli super tulemus, täiesti.

J ...ka mingid spetsialistid, kes andsid hästi palju sisulist, aga TTA (*Tööturuamet – KV*) kui rakendusüksuse või rakendusasutuse juhtkonna tasemel nad ei uskunud lõpuni.

R Nad lõpuni ei uskunud...

J ... kogu aeg üritasid seda niimoodi...

R Tegelt on sellest ka hästi palju rakendusraskused ka tingitud, et kuni nagu umbes, et mõned kuud enne seaduse jõustumist, et see üldse kunagi jõustuda võiks. Selles suhtes läks sellega nagu kohutavalt halvasti. Kõik teised nagu uskusid ja nägid sellel mingit kasu, aga Tööturuamet oli kinni selles oma 90-ndate alguses loodud toetuse maksmise asutuse rollis ja siis nad nagu absoluutselt ei linkinud ennast ära selle teemaga. Okei eranditega, see Õie (*Õie Jõgiste – Tööturuameti ametnik – KV*) ja mingid inimesed ju ikka sealt kogu aeg käisid ja Kiviselg (*Erika Kiviselg – Tööturuameti ametnik – KV*) oli seal PITEs ja nii edasi. Aga üldine organisatsiooni tervikuna nad absoluutselt nagu ignoreerisid kogu seda protsessi täielikult. Nad tulid küll kohale jah aeg-ajalt, vahest ei tulnud ka, aga nad mingisugust sisendit ei andnud ja põhiline, mis nad nagu ütlesid, kui nende arvamust kuskil töögrupis küsida, oli see et „no te võite siin ju teha”. Nad isegi ei avaldanud otseselt oma seisukohti. Nende seisukoht oligi „tehke, mis tahate, nagunii seda ei tule ja me ei hakka üldse vaeva nägemagi”. Selles suhtes võib-olla, kui nad oleksid mingites asjades nagu tõesti uskunud, et meil tegelt on ka mingi tellimus ja nõudlus ja vajadus ja võimalus see asi ära teha, siis nad tõenäoliselt oleks olnud oluliselt sisulisemad. Nad oleksid näinud ära mingid asjad, mis vahepeal olid probleemiks või nüüd on. See nagu väga lihtsalt oli. Aga muidu ei olnud jah. Puuetega inimeste poolt oli ka hästi positiivne. Osad olid lihtsalt passiivsed, osad olid hästi aktiivsed, nii aktiivsed, et põhjustas neil omavahel probleeme, aga otseselt ideoloogiale kui sellisele ei oldud vastu üldse tegelikult.

I Nii et kõik ülejäänud, välja arvatud TTA, esitasid oma ettepanekuid ja te arutasite neid...

R Ei esitanud ettepanekuid kõik. Minu meelest see MEIS oligi üks neist, kes... Tegelikult seda oleks hea järgi vaadata... see kooskõlastustabel. Mingid organisatsioonid nagu üldse ei reageerinud kooskõlastusele. Ei öelnud, et „jah, me kooskõlastame” või „ei, me ei kooskõlasta”... Minu meelest MEIS oli üks neist. Oli nagu siukest asja küll, lihtsalt passiivsust. Sa nagu informeerid ja informeerid ja küsid, aga midagi ei tule.... Kas me ei suutnud piisavalt anda neile seda arusaamist, mida see neile annab või neil lihtsalt ei olnud ressursi, huvi too hetk. Võib-olla ka ei uskunud, aga vähemalt vastutöötamist või kriitikat nagu otseselt ei olnud.

Vaata Kaili, tegelt ametiühingud ja tööandjad... ametiühingud vist ei kooskõlastanud seda asja või kooskõlastasid lõpuks?

I Jah, minu arvates ma mäletan, et kooskõlastustabelis, ühte ma olen näinud, seal nad olid küll vastu.

R Kas tööandjad või ametiühingud olid vastu, ma ei mäleta isegi kummad. Aga neil oli mingi spetsiifiline asi, mille pärast nad vastu olid. See oli organisatoorne, just see korraldus... Seda kontseptsiooni, ma ei kujuta ette, seda on raske ...nagu hinnata... sisuliselt see oli strateegia ja kontseptsioon koos. Õigusosakond hiljem leidis, et see pole piisavalt spetsiifiline, et olla kontseptsioon. Samas oli liiga spetsiifiline, et olla strateegia. Ta oli siuke vahepealne. Mõnes mõttes ta pani selle ideoloogilise asja ja meetmete komplekti ikkagi paika... Kui strateegiast tuleb tavaliselt mingisugune ideoloogia, nagu suund, onju?! Ja siis mingid meetmete alused tulevad hästi põhjalikult või vähemalt peaksid mingi loogika alusel kontseptsioonist tulema. Seal oli ... tuli see suund ja tulid nagu meetmed ka, aga võib-olla kõikidest aspektidest see ei olnud nii põhjalik. Samas sai tehtud küll selle pealt, onju.... Selles mõttes... ei olnud ju vastu.... võib-olla oligi sellepärast, et ideoloogiaga olid kõik nagu rahul, aga konkreetsete korralduslike aspektidega nagu oli seal tööandjatel ja töövõtjatel mingeid probleeme.

I Jah, ma pean selle üle vaatama, sest ma mäletan, et olid mingid punktid, mida nad ... millele nad olid vastu, aga kes ja kuidas, ma pean seda vaatama.

R Ma ka ei mäleta enam peast täpselt.... Üks asi oli veel, mida ma väga selgelt mäletan, et kui juba asi oli valmis, kui olid teavitusüritused, siis oli Tartu Ülikool kohutavalt vaenulik selle suhtes. Seda sa mäletad ise ka.

I Mäletan jah.

R Ja tegelikult tagantjärele ma olen ka aru saanud, millest see tuli. Seesama kodanik, kes esindas Tartu Ülikooli, oli hästi vastu. Nemad nagu ei suutnud... pärast uurisime natuke seda asja. See konkreetne õppejõud, kes esindas sellel hetkel Tartu Ülikooli, oli ise see, kes üritas Tartu Ülikooli õppekavasse, sotsiaaltöö õppekavasse ja psühholoogia õppekavasse täpsemini, seda juhtumikorralduslikku lähenemist sisse viia. Ja nemad leidsid, et see, mis meil on, ei ole juhtumikorraldus. „Kuidas te kujutate ette, et teil on pooled tööhõivete töötajad üldse keskharidusega või mingi sotsiaaltöötaja haridusega. Küll aga see ei ole ju mingi juhtumikorraldus. Igasugune sotsiaaltöö või individuaalne nõustamine ei ole kohe juhtumikorraldus”. Tema nägi selles mingit väga spetsiiflist erimeedet. Aga tegelikult samas ongi juhtumikorraldusel mitmeid erinevaid lähenemisi. Mida nagu keegi mõtleb, kui öeldakse juhtumikorraldus, see ei ole nii ühene definitsioon... Tõenäoliselt ei uskunud seda, kuidas me nagu saame lasta heaks kiita kontseptsiooni või töötada selle pealt välja eelnõu, kui meil ei ole endal nagu koolitusmoodulitki. Nüüd on see sama asi, mis on Pärnu Kolledžil... Ostetakse seda täiendkoolituse moodulit, ma ei mäleta, mingi 12 ainepunkti eraldi juhtumikorralduse moodul. See on tegelikult hästi levinud juba. See on Tartu Ülikoolis ka sotsiaaltöö õppekavas olnud, on täiesti olemas. Siis oligi see kriitika, et „come on, sellist asja ei ole ju olemas”... Neile tundus see meie poolt liiga ambitsioonikas. „Mis mõttes, ise te olete kõik seal mingisugused riigiametnikud, kes pole ükski sotsiaaltöö taustaga. Nüüd siin teete mingit siukest asja. Te ise ei teagi, mis see ongi ja nii edasi”. Tegelikult nüüd siis lõpuks tehti hange, et seda koolitust saada, kes pakub kõige sobivama koolituse meile nagu mõistlikuma hinnaga, siis oli nagu mitu ülikooli, tegi selle. Ja siis oli see juba läbimõeldud asi ja nüüd nad kasutavad ise seda sama asja, mis nad siis hankes pakkusid, sõltumata sellest, kas see võitis või ei võitnud. Aga oma õppekavadesse nad on nagunii selle integreerinud. Tegelikult ei ole hullu, me oleme aasta aega... asi on nagu rakendunud, siin okei, on igasuguseid jamasid selle juhtumikorraldusega ka, aga üldjoontes on asi

olemas. Ja nüüd, kui seda rohkem hakatakse õpetama, siis saab see seda enam jalgu alla. Aga selles suhtes see kriitika oli mingis mõttes vähe üleolevalt positsioonilt...

J Selle kontseptsiooni ja seadusega muudeti päris palju seda mõtteviisi ja vaadet asjale. Selles suhtes see oli kontseptuaalne nihe või mis iganes... Kindlasti oleks saanud seda efektiivsemini edasi onju... Arvestades olukorda, siis tõesti me tegelikult astusime tunduva sammu edasi...

I ...toetustelt tööle...

R Tegelikult ka, nagu sügav mõtteviisi muutus on see tegelikult.

J Samas see oli ka suht läbiv. Selles mõttes oli ka see, et tänu mõnes mõttes poliitilisele toele, kuna Res Publica selles mõttes leidis selles oma niši, võib-olla oli selles ka Pomerantsi (*Marko Pomerants, tollane sotsiaalminister – KV*) isiklik teene, tänu sellele see kandus niimoodi valitsuse tasandile, poliitika tasandile edasi. Selles mõttes ikkagi oli...

R Res Publica parempoolse erakonnana sai mingis mõttes oma sotsiaalpoliitika võtta sellest, mida parasjagu nende ministriga mehitatud ministriumis tehti.

J Mis iganes see poliitiline taust on, aga meil tegelikult ikkagi õnnestus rohujuurest...

R Tegelikult ikkagi see idee oli juba vanem, aga lihtsalt tollel hetkel oli olemas see asi, kes nagu oli valmis sellega edasi minema. Sa võid teha või mõelda ükskõik kui toredaid mõtteid, aga kui sul ei ole ministrit, kes sellest aru saab...

J Tööpoliitika oli ikkagi hästi passiivne.

R Täiesti samasugune kui sotsiaalpoliitika „toetust ja kõik”. Täpselt nii oligi ja nii mõeldigi, et peabki olema. Tööandjad peavad hoidma omale kolm vaba töökohta, tädi paneb seina peale, kui tuleb töötu, et „tere, ma otsin siukest tööd”, siis tädi „mine loe sealt seina pealt, no leidsid midagi, ah ei leidnud, okei ma teen siis sulle abiraha ära, nägemist, tule järgmine kuu”. No siuke asi oligi.

I Jah (he-hee)

R Ja loomulikult tööhõiveametites oli hästi erinev tase. Kes oli rahul ja kes ei olnud rahul. Osad olid seal ise mis iganes x-initsiatiive välja, kuidas asju nagu mõistlikumaks teha. Seda funktsiooni teenis ka mingis mõttes see kontseptsioon, et ühtlustada seda maakondadevahelist erinevust. Üks tegi mingit udupeent Taani juhtumikorralduse mudelit ja teine tegi Saksamaa ja kolmas ei teinud üldse midagi ja neljas üldse üritas kõiki inimesi gruppideks jagada ja igat gruppi ühe mütsiga lüüa. Igast siukseid asju oli.

I Aga ma tahtsin seda küsida, et kuidas kontseptsiooni ajal oli, kas Pomerants oli väga toetav ja innustas teid kogu aeg või?

J Selles mõttes, et küll...

R Ta oli väga nõudlik.

J Ta toetas ja selles mõttes oli valmis arutama, kui vaja... Raske seda niimoodi siin... kontseptsiooni ajal ikkagi lõpuks... meil olid siin nagu valdkonnas hästi rasked ajad. Toetus on siukene suhteline mõiste. Pigem tõesti oli meil toetus juhtkonna ja just kõrgema juhtkonna ja ministri ja teiste valdkondade poolt. Lihtsalt oli asi hästi lagunenu... Raske on niimoodi seda hinnata...

R Ilmselt oli nii poliitilise kui mittepoliitilise juhtkonna poolt ilmselge huvi ja nõudmine nagu olemas. Kohati see ei tundu toena, vaid meeletu seljas elamisena ja pushimisena. „Saage aru, et nii ei saa, et homseks”, aga sisuliselt olid nad ikkagi valmis toetama.

J Mändmaa (*Maarja Mändmaa- sotsiaalministeeriumi kantsler – KV*) ka oli igal hetkel, selles mõttes ta ise ka praktiliselt trotsis ja oli kogu aeg sees. Ja tema kaudu

ma arvan teadis ka Pomerants seda. Ja muidugi Pomerants sai niisama, kasvõi PITE kaudu sai kogu aeg nendel teemadel... Võib-olla see tugi ei väljendunud ressursis ja sellises igapäevases juhtimises, et sulle oleks eraldatud, ei antud mingisugust lõtku ega ressursi.

R Just täpselt, inimesi polnud, kolm inimest tööturu osakonnas.

J Raha võib-olla isegi oleks saanud, aga lihtsalt selle realiseerimine oli nii raske, kui sa pead tegema ühe või pooleteist aasta jooksul mingeid uuringuid ja samal ajal mingit sisulist tööd, kaasama kõiki. See ei ole lihtsalt reaalne kolmel inimesel.

R Mingisugune moraalne tugi oli olemas, aga ressursitugi võib-olla ei olnud nii...

J Igapäevane töö oli ka veel kaelas. Meil ei olnud ühtegi inimest, kes oleks saanud täiskohaga saanud teha seda... kõik tegid oma tööd samal ajal. Selles mõttes oli nagu...

I Seal olidki sina, sina, Pille (*Pille Liimal – tollane sotsiaalministeeriumi nõunik – KV*) ja ...

J Helen (*Helen Alton – sotsiaalministeeriumi ametnik – KV*).

R Tegelikult oli teisi ka, et Aira (*Aira Varblane - tollane sotsiaalministeeriumi ametnik – KV*) ja Ülle (*Ülle Marksoo – sotsiaalministeeriumi ametnik – KV*) ja kes seal veel olid...

J Igaüks tegid mingit osa ja lõpuks...

R ... aga mingis mõttes oli see ka raske, et isegi nende väheste inimeste hulgas, kes seda tegid, ei olnud päris ühtset arusaamist sellest, et kui suures ulatuses see mõttemaailm peab muutuma. Kui näiteks Piret (*Piret Lilleväli – tollane tööala asekanstler – KV*) veel tollel ajal siin oli, arvas ilmselgelt, et teeme midagi ära ja kähku, et ega mingeid suuri muutusi inimeste mõtlemises mingisuguste paberitega nii kui nii ei saavuta, aga tuli välja, et natuke saavutab ka (he-hee). Siis näiteks meie, Kaili ja Helen, olime kogu aeg seda meelt, et kui teha, siis teha nii, et muutus oleks võimalikult paratamatu...

J Piret ka ei uskunud, et see asi toimib.

R Jah, ei uskunud.

J „Teeme esimese paberi ära, kõik on rahul...”

R ... nii kui nii see ei jõua kuhugi ja nii kui nii see läheb kuskile sahtlisse ära”

J Selles mõttes, et osakonna juhti siis eriti ei olnud ja siis kogu aeg vahetusid...

R Siis oli see ka, kui Jana (*Jana Järvik – tööturu osakonna juhataja – KV*) oli haige.

J ...no see ei olnud mingi asi, mis oleks konflikti...

R Ikkagi see mõjutab. Kui sul ei ole konkreetset juhti, kelle poole lähed, et „nüüd on siuke jama, ütle, mis nüüd saab”, siis on nii, et sa pead nagu ise selle välja mõtlema. Paraku sul lihtsalt pole seda inimest, kes selle suuna määrab. Sellevõrra oli tõblemist rohkem.

J Me kõik olime hästi vähe töötanud tegelikult. Paar aastat.

R Mina olin mingisugune pool aastat...

J ...Mina aasta pooleteist... aga seaduse ajal...

R Jah, seaduse ajal olin juba tükk aega...

J Kontseptsiooni osas sa olid nii seal lõpu osas rohkem ja...selles mõttes ka, et kõik me olime nagu algajad...

R Helenil oli kõige rohkem seda tüüpi backgroundi sellest kriminaalhooldusest ja ...

J Tema tegi sellist korraldavat ja võttis nagu meie käest seda orgunni. Tema oli mõnes mõttes selline inimene, kes oli kontaktiks peamiselt kõikide siduspooltega. Tema organiseeris rohkem, korraldas. Meie olime rohkem...

R Jah, tegime asju kogu aeg ja tema nagu vedas tegelikult.

I Et see juhtgrupp ja töögrupid – tema oli kontaktisik ka?

R Töögrupiti oli erinev, töögrupid olid ära jagatud teemade lõikes.

J Juhtgrupis mina ja Helen nagu jagasime neid asju.

I Aga seal oli ju ministri poolt kinnitatud juhtgrupp ja töögrupid ja siis te pidite regulaarselt andma aru, mis toimub... Et see töövorm toimis ja see õigustas ennast?

J Jaa, see toimis nagu päris ilusti.

R See juhtgrupp oli ka asjalik, et tõesti kui ei olnud ikka selgust, mis teha, siis juhtgrupp ikka võttis vaevaks ja luges asjad läbi ja tegi sisulise otsuse täiesti. Isegi juhtgrupis toimusid tõsised arutelud, mitte et „jah, loeme päevakorra punkti ette ja tõstame kätt”...sisuline koht täiesti.

J Me rääkisime alternatiividest ja siis ikka otsustati...

R Selles suhtes toimis vist ju küll.

I Aga mis mul siin veel... Et ikka sisuline töö tehti seal töögruppides ära ja siis juhtgrupiga, aga siis see, mis oli pärast, kui kontseptsioon oli valmis, see oli rohkem teavitamine?

J Tegelt ju ei olnud. Vaata, just nimelt teavitamise juures sealsamas kontseptsiooni seminaril... Kui see oleks olnud ainult teavitamine, siis oleks olnud see, et „lähme teeme oma ettekanded ära ja nii asi ongi korras”. Aga tegelt olid seal seminarid ja arutelud ja nende tagasiside oli ikkagi oluline.

R Tegelt kasutati seda veel täiendusteks.

J Need kontaktid, mis pärast veel tekkisid ja olid... Mingil hetkel ei ole ikka nii, et...

R See ei olnud täiesti valmis asi...

J ...võib-olla mingite väiksemate tükide puhul, aga ta lihtsalt haaras...

R Kui see on kogu tööturupoliitika, siis ei ole realistlik.

J Kontseptsiooni ühe sihtgrupi, kui oleks lihtsalt olnud ühe, näiteks puuetega inimeste teenuste peale, siis küll, et sa saad kontseptsiooni sees praktiliselt ära teha selle seaduse, aga meil oli see, et täpselt kogu see mõtteviisi ja lähenemisviisi muutus, siis oli ka seda halduspoolt ja see oli kogu terve temaatika. Seal ei olnud võimalik minna nii spetsiifiliseks. Selles mõttes see reaalne tegemine oli raskem, et seal ei olnud kõiki neid lahendusi detailide tasemel. Kuidagi pidi üldine pilt kokku jooksma.

R See on täpselt see sama strateegia, kontseptsioon ja asi. Meil oli tegelikult laiem asi kui see kontseptsioon...

J Selles oli natuke lõpuks segadus, et kui me hakkasime tegema, siis me ei arvanud, et see läheb nii laiaks. Aga... me mõtlesime ka, et okei, et seadus, et vaatame siis süstemaatiliselt üle, aga sellest kasvas välja rohkem...

R ... kasvas lihtsalt välja siuke asi.

J Said aru, et selle seaduse taga olev loogika ja maailmavaade ei tööta...

R Tegelikult vajadus tuli tööprotsessi käigus nagu sisendina. Alguses hakati palju väiksemat asja tegema.

J See põhjustas mõnes mõttes palju rahulolematust pärast, kuna see asi osutus nagu suuremaks ja venivamaks ja raskemaks, kui alguses tundus. Aga samal ajal oli see nagu paratamatu ka.

R Tegelikult oligi asi nii mäda, et oleks võib-olla alguses tulema selle peale, et lihtsalt ei piisa sellest, kui võtta need kaks vana tööturuseadust ja need komplekselt

niiõelda ära parandada. Alguses oli ikka, et saabki niimoodi teha, aga pärast tuli välja, et mitte. Ja tegelikult see, et seadus tuleb täiesti ära muuta, et uus seadus teha, et mitte olemasolevat muuta, see tuli alles poole eelnõu protsessi pealt. Tõesti mindi palju väiksemat asja tegema.

J ...jah, ei osanud arvata, et ... selles mõttes, kui said ise selle teemaga kurssi...

R Selles suhtes see teema muudkui kasvas ja see, et ta kasvas, oligi koostöö tulemus. Kõik ikkagi tahtsid nagu teha.

J Ja samal ajal see struktuur siin nagu lagunes nii Tööturuameti kui siin majas, siis tekkis kommunikatsiooniprobleeme küll, neid oli hästi palju, meie ja juhtkonna vahel. Selles mõttes seda oli küll...

I Aga mina mäletan, et Piret Lilleväli esindas teid igal pool...

J ...See oligi see, et ...siis oli palju Mändmaa survet Piretile, et ta peab nagu esindama ja nii edasi. Seestpoolt nägi selline välja, et me tegime kõik asjad Piretile ette ära...

R ...absoluutselt sõna-sõnalt...

J ... ja tema rääkis põhimõtteliselt tänu sellele...

R Ta räägib muidugi suurepäraselt, onju?!

J ... ja see, et Mändmaa lihtsalt nagu käskis tal rääkida...

R Ja kuna see oli veel tulemuslepe või mis iganes, siis sisuliselt ta pandi fakti ette, et „okei, see sulle ei meeldi, aga sa pead seda teemat... sa pead olema nagu public juht”. Reaalselt ikka vedas asja....

J Selles mõttes tema ei olnud ideoloogiline juht kindlasti. Ta oli täpselt nii nagu... pigem oli Mändmaa...

R Ja kohati me pidime kasutama täpselt mingit juhtgrupi tuge, et asja formaalsele juhile nagu ...vastuvõetavaks teha.

J Piret...nemad tegid seda nagu sunni pärast, selles mõttes et neil kästi.

R Nemad ei näinud seda vajadust ja ei olnud ka sellest tulenevalt initsiatiivi ja sellest tulenevalt nad tegid ainult seda, mis ette anti.

I Nii et Mändmaa oli siis ideoloogiline juht siin ametnike poolt?

J Tema oli jah see, kes tahtis, et see asi ära tehtaks.

R See... kuidas see sisuliselt välja pidi nägema, seda ta ei kujutanud üldse ette...

J See, et toetuselt tööle või riskigrupid või...

R Tema lihtsalt vaatas ja luges ja kui talle meeldis, siis „jaa, väga hea, nüüd edasi” (he-hee).

J Tema tahtis näha seda tõestust, et asjad lähevad paremaks või teistmoodi.

R Ja siis, kui ta oli veendunud, kui ta luges sisulisi valminud dokumente, siis ta kas nägi või ei näinud seda seal ja siis nagu nii oligi.

J Tema nägi nagu seda vajadust.

R Selles mõttes ta ei olnud ka sisuline juht, onju?! Ta oli nagu....

J ... selles mõttes tema nagu tellimus, no ikka nägi vajadust...

RJah, tema nägi nagu seda eesmärki, et missugune võiks tööturusüsteem kvaliteedi mõttes olla ja kuidas te nagu seda kvaliteeti saavutate, on puht teie isiklik mure, onju?!

J Tegelt ma mäletan algusest oli see, ...et mina ja Piret ja Helen käisime veel Mändmaa jutul. Ma ei mäleta, miks me sinna sattusime, aga kuidagi seal nagu see tuli, et ... seal oligi vist see, et taheti ja õeldi, et te peate mingisuguse seaduse muudatuse tegema ja siis me nagu läksimegi ja ütlesime, et me ei saa seda teha, on vaja suuremat asja. See on kräpp, ei ole mõtet väikseid asju parandada. Siis ta oligi, et tema initsiatiivil loodi see töögrupp siis ja tema pani kokku. Ja ta ütles alguses, et

tema juhib. Pärast oli nagu olukord selline, et ta ei saand seda selles mõttes juhtida, kuna ta tahtis... see oli juba majasisene värk, et asekanterid pidid oma valdkonda juhtima ja siis anti see Piretile üle. Selles mõttes oli alguses nagu selline kommunikatsiooniprobleem. Mändmaa ütles, et see on tema asi, aga pärast otsustas, et ...

R ... et see on asekanterli asi, onju?!

J Poole pealt...

R ... hüppas rongilt maha onju... Alguses oli tema asja formaalne juht ja oli ka, ta täitis seda rolli ja siis ta kujutas ette, et ta annab enda rolli Piretile üle, aga kuna Piret ei olnud sellest sisuliselt huvitatud, siis meile kukkus sellevõrra paras ports kaela.

J Selles mõttes meie jäime sinna vahele...

R Tema huvi jäi alles, aga tema meelest pidi nagu seda tema huvi pidi hakkama Piret vedama, aga Piret ei olnud Maarja ja ei vedand seda huvi päris niimoodi.

J Samas ta oma mingis rollis sai ilusti hakkama ka.

R Absoluutselt.

J Ega ta avalikkuse ees kunagi ei...

R Ega ta tegelikult ei olnudki otseselt vastu, tal oli ju lihtsalt ükskõik. Kui sa läksid mingi valmislahendusega tema juurde, siis ta vaatas, et „oh, väga brå” onju. Absoluutselt ta sai nagu loogikast aru ja siis sa tegid talle ettekande valmis ja siis ta rääkis. Ja kuna ta oli sisuliselt aru saanud, mida sa tahtsid saada oma asjaga, mis sa olid kokku kirjutanud, siis tal mõte lendas, rääkis asju, kõik oli super. Selles suhtes jumala eest, esitlusasi on tal täiesti tase.

J Valmis, kui vaja.

R Täiesti. Ja kokkuvõttes oli tema see, kes väga veenvalt esitas seda, et „vaadake lapsed, siin on seminar ja saage aru”.

J Kuigi me olime Vabariigi Valitsuse tasemel oli, siis oli ikka pigem Pomerants...

R Nojah, poliitiliselt oli ikkagi Pomerants, aga avalikkuse ees just nagu teavitussüritused, seal ta ikka vedas väga ilusti välja.

I Jah-jah.

R Tegelt ei saagi öelda, et ta oli vastu. Tal lihtsalt oli ükskõik.

J Ta kindlasti tegi, aga... ma arvan, et oligi organisatoorses mõttes, et see oli natuke sassis...

R Ja mingi inimeste omavahelise klapi asjad ja mingi siuke kamm.

I Jah, seda ma ka mäletan, jah.

R Selles suhtes oli nagu huvitav protsess kokkuvõttes ja vaata, lõpuks sai ikka nahka ka (he-hee).

I Jah, aga kui kontseptsioon oli valmis, siis ju lups-lups ja siis tehti ju eelnõu valmis. Siis ju enam suurt kaasamist ju enam ei toimunud või?

R Tegelikult oli nagu... ma ei mäleta, minu meelest meil oli neli sellist majasisest... Selles mõttes meil kogu aeg see 5. korruse saalis käis see töögrupp kokku, kus olid kõik need linnade liidud ja maaomavalitsuste liidud ja tööandjad ja töövõtjad.

J Seal ju tutvustati küll ju. Selles mõttes oli ...kontseptsiooni tegemise käigus olid mingid spetsialistid, siis oli kontseptsiooni tutvustamine ja mingi kaasamine enne seaduse tegemist. Kui siis seadus vastu võeti, siis tehti suuri...

R Jaa, aga enne, kui seadus vastu võeti, olid ikkagi ka töögrupid veel.

I Aaa, sest et mina vaatasin Höövelsoni (*Katrin Höövelson – tööturu osakonna juhataja – KV*) materjale, siis seal oli kaks seminari, mis tehti.

R Ei, need oli lõpus, siis kui valmis oli.

I Aaa, et enne toimusid ka...

R Ja-jaa, töögrupid olid küll, aga seal ei olnud sellist süsteemi, et juhtgrupp ja töögrupid. Et töögrupil oleks sisend juhtgruppi, kes otsustab. Tegelikult otsustati ikka siin maja sees... Ikkagi oli see, kui sai mingi osa nagu valmis või vahepeal tööprotsessi käigus, siis ma ei mäleta mitu, mul on võib-olla mingis vanas meilboxis isegi alles need... ma ei mäleta, kui palju neid oli. Mingi kolm-neli üritust oli vähemalt nende gruppidega, kes need olid.

J Seal oli see, et põhimõttelised otsused olid tehtud...

R Jah, siis olid detailid, kuidas seda teha. Sellel teemal, ma ei tea, ma käisin vähemalt kümme korda selle aja jooksul puuetega inimeste kojas üldsegi, sest teemaks oli see, et kontseptsioonis oli kuus puudega inimeste teenust, aga eelnõusse alles jäi nagu kaks, õigemini neli. Kaks oli liiga kriitilised, et seaduse tasandil rakenduse mõttes. Ja nendega läkski nagu nii, et ... See oli muidugi tohutu rahulolematuse koht. Aga paraku praegu on ka, et üks nendest teenustest on pigem siuke sotsiaalteenuse tüüpi ja üks on lihtsalt Eesti õigusruumi jaoks liiga udune mõiste, et „muu vajalik toetus puudega inimesele”. Seda nagu Eesti ei ole case law põhine asi, et siin ei saa sellist asja nagu päris hästi teha. Siis need kaks jäid nagu ära. Sellepärast oli suurem jama... Eelnõu protsessis hästi tugev oli sotsiaaldemokraatide ja sellesamuse ametiühingute vastuseis väga kõva selleks etapiks. Kui nad nagu kontseptsiooni toetasid rohkem, siis seal neile hakkas tunduma, et ...

J Asi läks nii poliitiliseks. Siis oli juba vaja Res Publicat natuke seal...

R ...suruda. Tegelt naljakas oli see, et seal sotsiaalkomisjonis, kus nagu vahepeal Anneli (*Anneli Lääne – sotsiaalministeeriumi ametnik – KV*) ja Katrini, kui kumbki neist ei saanud minna, käisin ...seal... kui tulid Kaimod (*Kaimo Olesk – sotsiaalminister Jaak Aabi endine nõunik – KV*) ja tegelased...

I Aabi (*Jaak Aab – sotsiaalminister – KV*) seltskond.

R Jaa, siis oli nii, et nemad ei linkinud ennast sisuliselt ära selle eelnõuga ja tegelikult konkreetselt spetsialistide tasandil saime selle esindamisega väga hästi hakkama, sotskom (*Riigikogu sotsiaalkomisjon – KV*) jäi põhimõtteliselt rahule, välja arvatud Pärnits (*Kadi Pärnits – Riigikogu sotsiaalkomisjoni liige – KV*) mõistagi. Isegi Nestor (*Heiki Nestor – Riigikogu sotsiaalkomisjoni liige – KV*) sai lõpuks... Nestor on tegelikult välja öelnud, et „okei, see võib-ollla ei olegi tegelikult nii paha mõte, aga...” Mitte küll sotsiaalkomisjoni protokollis, aga põhimõtteliselt selles kontekstis.

J Seal olid poliitilised huvid.

R Aga tegelikult oli aga ikkagi nii, et siis kui Kaimo... lõpuks sotsiaalkomisjon tahab ikkagi poliitikuid vaibale. Nad saavad aru, et spetsialistid nagu oskavad ja räägivad ära, kõik saavad aru, mingit küsimust ei ole, aga nad ei saa ju jätta nagu seda poliitilist asja seal korraldamata (he-hee). Ja siis kui võeti Kaims ja minister sinna kohale, minister hüppas nagu viimasel hetkel alt ära, siis läks Kaimo sinna ja ütles „ummm-ämmm”. Siis ütles Pomerants „istu maha, poiss, ma räägin ise” (he-hee). Ja siis ikkagi vedas Pomerants selle asja välja. See oli nagu täiesti komöödia (he-hee).

I Aaa, ta tundis seda kui enda eelnõuna...

R Jah, ta tundis seda. Tegelikult see oli see hetk, kui mina küll vaatasin, et täiesti respekt. Tegelikult tema ei saanud oma ristikest kirja. Tema küll panustas sellesse tohutult oma

J Pomerants on poliitik, kes säilitab mingi inimliku mõõtme.

R Jah, tal oli ikka omad põhimõtted ja ideoloogia. Ta oleks tundnud neid väikseid lõkse ja kuristikke, mis seal sees on... Ta oleks saanud, kui ta oleks väga tahtnud, ta oleks saanud talle vee peale tõmmata. Lihtsalt et Keskerakonnale tünga teha. Aga tal ikkagi oli oma agenda, mida ta tahtis saavutada mitte poliitiliselt, vaid sisuliselt. Ja see oli väga peen, minu meelest. Mina olin suhteliselt üllatatud sellest. Ma kujutasin ette, et ei ole nii ilusaid asju.

I Lõpuks, kui see seadus vastu võeti, siis nad ka ju surusid Aabiga kätt ja siis õnnitlesid üksteist, et „näed, sina alustasid ja mina lõpetasin, küll on tore, et see ikka sai tehtud...”

R See oli nii õudne aeg, kui see valitsus vahetus. Selles suhtes ju mingit kindlust ei olnud, et nad tagasi ei võta seda. Enamik eelnõusid ikkagi võeti too hetk tagasi. Ja see oli täitsa jube. Ma mõtlesin, et kui see nüüd tagasi võetakse, see oli täiesti õudne.

I Kogu teie kahe aasta töö...

(Telefon segas)

I ... Aa, siin küsimustikus mul oli veel küsimus, et kas te panite tähele seda, missugused regioonid on rohkem teadlikud üldse muutustest, seaduseelnõu muutustest ja sellest temaatikast, ja missugused on vähemteadlikud? Kui te käisite mööda Eestit ...

R Kui oli see teavitusrüütus, sa mõtled seda eelnõu...

I Ei, see oli kontseptsiooniga... ja eelnõuga ka teavitust...

J Minu meelest ei saa nagu öelda... mul on praegu sassis need töögrupid kõik... võib-olla see oli PITE ajal kasiis meil oli küll üks üle-Eestiline...

(Telefon jälle segas)

I Aga sina ka ei mäleta?

R Minul on nagu segane mälestus nendest töögruppidest. Minule nagu tundus, et Pärnus ja Lääne-Eestis ka, seal olid inimesed nagu ükskõiksed.

I ...Ja Tartus oli kriitiline...

R Ja Tartus olid huvitatatud ja iseenesest tundus, et nagu teadlikumad. Ida-Virus olid hästi positiivsed, onju?! Tallinna kohta ma nagu ei mäleta midagi....Tallinnas olid kõik sellised, et ei oska öelda, kas poolt või vastu. Pärnus oli selles mõttes „ma ei tea, who cares”, Tartus oli...

J Ma ei tea, osad olid küll Pärnus...

R Vaata, me räägime nendest neljast jaotusseminarist...

J Aa, mina Pärnus ei käinud.

R Pärnus oli totaalne ükskõikne suhtumine, mitte kellelgi polnud mitte ühtegi küsimust. Inimesed nagu ainult ootasid kohvipausi. Meie jaoks ikkagi täiesti hämmastus, sest enne oli Ida-Viru ja Tallinn, kus ...vaata, Ida-Viru oli hästi positiivne see esimene kord. Siuke huvitatud ja sõbralik ja uudishimulik suhtumine. Tallinn oli vähe... mitte nii kaasatulev, aga samas, aga ka pigem positiivselt meelestatud. Pärnul oli lihtsalt konkreetselt nii ükskõik minu meelest....Helen ütles ka, et ta ei saanud aru, kas me rääkisime midagi valesti või oli auditooriumiga midagi viga, aga ...

J ... oleneb inimestest, kes kohal on, otseselt ei saa öelda nii...

R Tartu oli hästi kriitiline, aga Tartut ilmselgelt liigutas teema, mis ei ole ju paha...Aga tegelikult ei ütle see midagi selle teadlikkuse kohta. Kaasamise mõttes tööhõiveametid olid esindatud misiganes kohtadest – Läänemaalt, Ida-Virust ja Tartumaalt ja Tallinnast ja ...

I Jah-jah, aga on veel midagi, mida te tahate öelda?

R Kuule, ei tule, rohkem ei tule.

I Aitäh siis teile, et te rääkisite nii pikalt.

Lisa 7. Intervjuu transkriptsioon – Riho Rahuoja, sotsiaalala asekantsler

Intervjuu sotsiaalala asekantsler Riho Rahuojaga

Teema: Koostöö sidusrühmadega eelnõu protsessi raames - sotsiaalhoolekande seaduse muudatused asenduskodu teenuse ja lastehoiuteenuse osas ning hoolekande kontseptsiooni osas

Juuni 2006

Intervjuu kestis 29 minutit

Lühendid:

V Vastaja Riho Rahuoja

I Intervjueerija Kati Varblane

KV Kati Varblane

I Ma siis täna küsin sinu käest sotsiaalhoolekande seaduse muudatuste kohta, mis puudutas lastehoiu ja asenduskodu teenuseid. Kui sa selle seaduse eelnõu muudatuse peale mõtled, siis missugused märksõnad sul kõigepealt meelde tulevad seoses eelnõu väljatöötamisega?

V Eelnõu väljatöötamisega, mis mul kõigepealt tuleb... kõigepealt võimalikult kodusarnased tingimused ka lastekodulastele. Sellest ka see asenduskodu, et me nimetaksime ikka võib-olla seda koduks... Üldse seal oli kolm põhilist kandvat osa: üks oli see asenduskodu teenus, teine oli juhtumipõhine sotsiaaltöö korraldus, see oli omavalitsuste töö ühtlustamiseks mõeldud ja kolmas oli täiesti uus sotsiaalteenusena käsitletav lapsehoiuteenus.

I Jah, nüüd ma vist natukene selgitasin halvasti. Ma mõtlesin just seda, mis sul tuleb meelde seoses kommunikatsiooniga, nende sidusrühmadega? Kui te kohtusite sidusrühmadega, siis missugune see koostöö sidusrühmadega oli? Seoses sellega need märksõnad.

V Noh, väga hea. Sidusrühmadega, kohalike omavalitsustega on selline muutumatu – seal on põhimärksõna alati raha, kust saab. Ja seda kahest aspektist: teenuse raha ja kust saab seoses selle administratiivse koormuse suurenemisega. Aga sidusrühmadega, mis puudutab puuetega lastevanemate ühendust, kellest me rääkisime just, puuetega laste päevahoiuteenuse korraldamisest, siis sealt jäi küll meelde selline väga toetav suhtumine selle uue teenuse arendusse. Ja sealt ka muidugi jäi võib-olla kõlama need märksõnad, et täna ikka riiki usaldatakse oluliselt rohkem kui kohalikku omavalitsust. Ütleme, meie sidusrühmadele meeldiks rohkem, kui riik garanteeriks vahendid ja oleks riiklikult reguleeritud ja riigi poolt tsentraalselt korraldatud teenused.

I Aga kes on nüüd veel need sidusrühmad, kellega te suhtlesite?

V Ütleme, et selle konkreetse hoolekandeseaduse muudatuste puhul olidki meil kohalikud omavalitsused, siis oli laste hoolekandeseaduste juhtide ühendus, puuetega

lastevanematega tegelevad organisatsioonid ja rahvastikuministri büroo, kes on nagu selle idee algataja, mis lapsehoiuteenust puudutab. Ja kohalike omavalitsuste puhul me tegelesime kahel tasandil: üks oli eksperttöörühm ja teine oli siis ametlik riigi ja kohalike omavalitsuste läbirääkimiste delegatsiooni sotsiaal- ja tervishoiu töörühm. Ja kuna ütleme järelevalvega seonduvaid funktsioone tuleb sealt päris palju ka maavalitsustele, siis olid ka maavalitsuste sotsiaal- ja tervishoiuosakonna juhatajad meie sidusrühm seekord. Ja rohkem neid nagu ei olnudki.

I Kas need sidusrühmad on ka ...või olid ka läbirääkimistel hoolekande kontseptsiooni ajal?

V Jah, olid.

I Ja hoolekande kontseptsiooni ajal, oli seal laiem ring?

V Hoolekande kontseptsiooni ajal oli meil jah olulisemalt laiem ring. Seda hoolekande kontseptsiooni me rääkisime nii kõikide puuetega inimeste organisatsioonidega, eakate inimeste organisatsioonidega, pluss siis praktiliselt kõikide omavalitsustega.

I Kuidas sa siis hindad seda koostööd nende sidusrühmadega? Kas nad olid positiivselt meelestatud või negatiivselt meelestatud?

V Ütleme, et enamus olid neist positiivselt meelestatud. Väiksemaid probleeme meil kohalike omavalitsuste tasandil tekkis. Kui me suurema töö tegime ära ekspertgrupi tasandil, kus olid kohalike omavalitsuste ja sotsiaalvaldkonna eksperdid ja nendega jõudsime kokkuleppele, siis nende omavalitsusliitude juhtkondade tasandil tekkisid täiesti uued probleemid. Seal meil seisukohad ei... kui me konkreetselt peame silmas seda, neid seaduse muudatusi, mis tänagi Riigikogus menetluses on, siis seal olidki meil mõned asjad, kus me jäime eriarvamusele.

I Aga sa arvad, et kõik olulisemad sidusrühmad said kaasatud siin protsessi?

V Jah, ma arvan küll. Kõik, keda see puudutab... ma kõikidel kohtumistel ise ei osalenud, aga kohtuti ka lapsehoidjatega. Ka nendega arutati neid võimalikke kvaliteedinõudeid ja asju teenusele.

I Ma vaatasin, et seal kooskõlastuskirjades rahvastikuministri büroo jäi ka ikkagi eriarvamusele osades küsimustes. Kui ministriumitega sai kooskõlastatud, siis osadel ministriumitel oli eriarvamusi teatud küsimustes.

V Jah, aga kui sa nüüd neid sisuliselt vaatasid, siis see oli... põhimõttelisi küsimusi teistel ministriumitel ei olnud. Ja minu meelest ei olnud ka rahvastikuministri bürool. Kuigi rahvastikuministri bürool meil on selle nõunikuga selline suhe, et ma väga täpselt ei tea, et on ta avalikus teenistuses koostööpartner või on ta mingi surverühm meile.

I Erika Vahtmäe?

V Jah.

I Ja-jah, mul on ka temaga koostöö EQUALi (*Euroopa Ühenduse programm EQUAL – KV*) projektiga, ta on EQUALi projektijuht seal.

V Meie oleme teda näinud nagu kaasvastutajat, kuna me peame avalikus sektoris koos tegema seda, kuna see on nende idee, mida nüüd meie abiga välja töötati. Ta kipub olema mitte nagu koostööpartner, vaid kui oponent aeg-ajalt. Ta nagu positioneerib end aeg-ajalt erinevalt, võtab MTÜ järelevalve rolli endale.

I Jah, ta on isegi mulle seda nagu väljendanud niimoodi.... nii et ta on hoopis oponent, mitte koostööpartner.

V Jah, täpselt. See natukene häirib, et just nende idee ja nende ministri lubadused. Siis oleks oodanud konstruktiivsemat kaastööd ja suuremat panust, mitte ainult mahategemist, et see ei kõlba. Vaid just seda, et kuidas neid probleeme

lahendada, mis kõlbab. Aga ma võin öelda, et see eelnõu on praegu Riigikogus menetluses seal, just selle puuetega laste hoiu puhul päris palju muudatusi tuleb sisse. See muutub oluliselt lihtsamaks ja bürokraatiat vähemaks. Ja omavalitsuste roll suureneb. Omavalitsustega peab nüüd uuesti laua taha istuma nüüd, läbi rääkima.

I Aga kas te nägite ette ka mingisuguseid konflikte ja probleeme, kui te alustasite koostööd nende sidusrühmadega? Kas te teadsite nende seisukohti?

V Jah, tähendab... me kõige rohkem tegime koostööd kohalike omavalitsustega ja nende positsiooni me teadsime, nende nõrku kohti ja neid küsimusi, mis kerkivad, millele me kindlasti peame nagu vastama.

I Administratiivkoormus ja raha?

V Just, administratiivkoormus ja teenuse finantseerimine.

I Ja see eelnõu idee tuli siis rahvastikuministri büroost?

V See, mis puudutab lastehoidu jah, aga mis puudutab juhtumipõhist töökorraldust ja asendushooldust, see on meil lähtuvalt hoolekande kontseptsiooni põhimõtetest.

I Sellest me natuke rääkisime, milline nende suhtumine ja hoiak oli. Ma sain aru, et üldiselt nad olid toetavad, aga välja arvatud siis kohalikud omavalitsused olid alguses kriitilised.

V Jah, no nad on praegu ka tiba. Ütleme, et seal on linnade liit ja maaomavalitsuste liit, kaks konkreetset organisatsiooni, kes teevad koostööd.

I Aga lisaks sellele sai ju korraldatud üle Eesti seminare nii 2004. aastal seoses selle kontseptsiooniga kui 2005. aastal üle Eesti...

V ...nende tollaegsete hoolekande seaduse muudatustega.

I Kui palju seal ideid tuli või ettepanekuid kontseptsiooni ja eelnõusse?

V Seal ikka tuli. Ütleme, et kontseptsiooni enda ettevalmistamisel me konsulteerisime kõikide huvirühmadega, nagu ma ütlesin, ja põhiliselt nende esindajatega. See laiaulatuslik kaasamine, see oli rohkem nagu põhimõtete tutvustamine. Seal tagasisidet me kogusime ikkagi päris palju ja mõned korrektiivid said ka sinna kontseptsiooni sisse viidud. Aga ütleme, et reeglina oli seal suhteliselt positiivne suhtumine kontseptsiooni, võib-olla kõige kärarikkam oli Pärnu maakonnas või Pärnu regioonis läbiviidud konverents, kus tekitas kõige suuremat vastukaja laste hoolekande üleandmine kohalikele omavalitsustele. Tol ajal hoolekandeesutuste juhtide ühendus võitles selle vastu ühe isiku Priit Suti näol. Täna Priit Sutt võitles pärast seda ka kõvasti edasi, kui see kontseptsioon oli Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud, siis ta saatis meile, ministrile kirju, et see on vale ja võitlusega saavutatud tulemus. Aga täna on ta maha rahunenud ja teeb ilusti koostööd ja valmistab ette Pärnu lastekodu juhina Pärnu lastekodu üleandmist Pärnu linnale.

I Ahah, aga sa siis ikkagi mõtled, et põhiline töö tehakse ära nendes ekspertgruppides?

V Ikka. Kui me nüüd... see oli meie jaoks ka esmakordne, kus me nii suure kaasamise kampaania tegime. Ja seal teatavasti selleks, et konstruktiivset tööd teha, töörühm ei tohi suurem olla kui 15 inimest, soovitatav isegi 8, äärmisel juhul 10 kuskil. See on selline, kus sa saad mingi teema kallal süvitsi töötada. Sellised suuremad kogunemised, kus meil olid mitmesaja inimesega, need kannavad endas pigem teavitamise ...sisu. Ja siis ka tagasiside saamise eesmärki. Me korraldasime seminaridel igal pool need tagasisidelehed, et saada nagu... Oli ka võimalus, et seal sõnavõttud ja arvamused välja öelda, aga oli võimalus siis ka kirjalikult anda.

I Aga kas sa oskad ka niimoodi liigitada, missuguses piirkonnas inimesed on teadlikumad uutest eelnõudest ja missuguses on vähemteadlikumad? On selliseid regioone?

V Ma ei oskagi öelda sellest, aga võib-olla siin... see on nüüd täiesti minu subjektiivne arvamus, et me ei ole kaasamiseminaride raames küll seda mõõtnud seda teadlikkust, aga võib-olla nendest materjalidest oleks võimalik välja tuua. Aga loomulikult ütleme, et see Harju ja Tallinna piirkond on. Seal võib väga mitu põhjust olla. Üks asi see, et nad on lähemal, võib-olla suhtleme rohkem, aga teisest poolt Tallinna linn on väga paljudest muutustest ise huvitatud. Ja isegi survestab meid, et me oma arengutes edasi läheksime. Nad on valmis 101 asja tegema, millest võib-olla väiksemad omavalitsused ei teagi mitte midagi. Selles suhtes ütleme, et selle Tallinna ja Harju piirkonna teadlikkus on oluliselt suurem... Tallinna linn tuleb just seepärast välja, et ta ise nende probleemidega maadleb ja tegeleb ju sisuliselt oluliselt rohkem.

I Aga missugused nendest huvigruppidest olid sinu arvates mõjukamad?

V No meie jaoks on mõjukamad, kui me seda kogu hoolekande kontseptsiooni vaatame, põhisuundumusi, siis on kohalikud omavalitsused. On meie jaoks ikkagi nagu põhipartnerid. Ja teiseks, kui me hoolekande kontseptsiooni ka veel vaatame ja nüüd eriti sellele järgnenud puuetega inimeste sotsiaaltoetuste kontseptsiooni ja nii edasi, siis on muidugi kõik puudega inimeste organisatsioonid. Vat nende sõna on seal oluline. Kui me ütleme, et sotsiaalteenustest rääkides ja rääkides kohalike omavalitsuste rolli tõusust seal, siis meile alati on oluline see kohaliku omavalitsuse toetus mingite... seadusandlike aktide muutmisel. Ja kui on tegemist puuetega inimesi puudutavate küsimustega, siis kindlasti peab meil olema nende toetus taga. Siis on poliitiliselt oluliselt lihtsam meil ka asju ajada, et vastu nende tahtmist pole mõtet neile ühe ideega välja minna.

I Aga kas nad koonduvad ka, et oma arvamus tugevamalt esindada?

V Jaa ikka... Puuetega inimestele on näiteks meil loodud täiesti mitteformaalne, niimoodi kuskil pole reguleeritud, aga on selline koostöökogu, me nimetame siis, kus on esindatud ühelt poolt sotsiaalministeeriumi inimesed, eksperdid ja eksperdid ka teistest ministeeriumitest – siseministeeriumist, põllumajandusministeeriumist, rahandusministeeriumist. Ja teiselt poolt liidab see siis, istub meie vastas seal puuetega inimeste koda, pluss neli suurimat puudeorganisatsiooni Eestis... Me oleme kokku leppinud, et regulaarselt me kohtume nendega vähemalt kord kvartalis, kordamööda kutsume siis selle kogu kokku ja kui vaja, siis ka erakorraliselt saame kokku, kui on mingi kiire küsimus vaja läbi arutada või lahendada.

I Mhm, aga teised organisatsioonid ka on nagu koondunud või teised on vähemaktiivsed?

V Mis puudutab kohalikke omavalitsusi, siis seal on meil väga tugev reglement olemas. Seal on meil ametlikult täiesti moodustatud ekspertrühm ja siis on see sotsiaal- ja tervishoiukomisjon, läbirääkimiskomisjon või läbirääkimistöörühm. Seal on täitsa ametlikult. Aga mis puudutab nüüd eakate organisatsioone, siis nende jaoks katusena oleme kasutanud seda eakate poliitika komisjoni, kus suuremad eakate organisatsioonid on esindatud ja kus põhilised probleemid, mis eakate eakate probleeme puudutavad, ka läbi räägime. Ja nüüd ei ole meil muidugi ekstra perede ja lastega tegelevate organisatsioonide sellist katust või ühendust. Nendega oleme küll rohkem nagu esindajate kaudu koos rääkinud. Seal on põhiliselt see kasuvanemate, kasuperede ühendus, lasterikaste perede liit, lastekaitseliit, „ELE - Eesti Lapse Eest” organisatsioon ja ...

I Eesti Laste fond on ka...

V No laste fondiga me ei räägi väga palju midagi, sellepärast et tema selline... organisatsioonina ta esindatus on suhteliselt väike. Ta tegutseb küll, teeb projekte, aga tal see...

I ... liikmete arv on väike.

V Jah, liikmete arv, ta on selline Tallinna-keskne. Tal ei ole sellist laiaulatuslikku põhja all. Teistel, näiteks lasterikaste perede liit ühendab erinevaid liite üle vabariigi.

I Aga kuidas sulle tundub, kas need sidusrühmad näevad kitsalt ainult enda huve või siis saavad aru sellest laiemast kontekstist ka?

V Noh, ma pean ütleva, et see sõltub, kuidas me selgitame. Kui me suudame ennast nagu arusaadavalt väljendada, siis nad kindlasti mõistavad ja saavad aru ka laiemast kontekstist. Aga eks see huvi, mille eest nagu nemad võitleksid ja seisaksid, on seotud sellise oma spetsiifikaga. Aga kui ilusti ära rääkida, siis nad näevad ka neid kaugemaid seoseid. Ja me oleme alati püüdnud selgeks teha ka need kaudsemad seosed, et miks me nagu üht või teist asja teeme. Millised on need kaudsemad mõjud, miks me ei saa üht ja konkreetset neile sobivat meedet kohe ja ainult niimoodi rakendada. No siin eriti suur võitlus oli meil siin nende lastega peredega, just see, kas lastetoetus on sissetulekuna arvestatav või mitte toimetulekutoetuse maksmise juures. Lõpuks me suutsime nad ära veenda, et see võiks sissetulekuna arvesse tulla.

I Aga nende ettepanekuid, mida nad on teinud, neid on saanud kasutada ka?

V Jaa, otse loomulikult.

I ... eelnõu ja kontseptsiooni koostamisel?

V Jaa, ikka.

I Et olete neid arvestanud?

V Jaa.

I Ja tagasisidet andnud?

V Jah-jaa. No me muidu ei saa, ikka arvestame.

I Aga kas nad pöördunud ka otse ministri poole teist nagu mööda minnes?

V Noh, aeg-ajalt ikka juhtub, aga mitte eriti tihti. Ütleme see viimane suurem case oligi selle laste hoolekandeesutuste juhtide ühendusega, kellega me siin tramburaid tegime, kes otse pöördusid ministri poole, kuna me ei suutnud siin valdkonna tasandil üksteist veenda.

I Jah, ja mis see tulemus siis oli?

V No tulemus oli see, et viisime läbi kohtumise koos ministriga ja rääkisime veelkord oma seisukohad üle. Ja tänaseks pika töö tulemusena oleme me nagu ikkagi leidnud koos, et see hoolekande kontseptsioon, mis on valmis, on kõlbulik ja väärrib täitmist.

I Mhmm, jah. Aga kuidas nüüd on tagasiside erinevatelt rühmadelt, kui see kontseptsioon on vastu võetud ja eelnõu on ka Riigikogus, mis puudutab just seda asenduskodude temaatikat ja lastekodude temaatikat? On olnud tagasisidet?

V Niipalju, kui me oleme nendega arutanud, minul on nagu positiivne tagasiside... Muidugi ma ütlen, et omavalitsuste tagasiside on see, et nad ütlevad, et ministeerium teeb liiga palju tööd. Et ühest küljest liiga palju tuleb igasugust värki, et nad ei jõua aru saada. Ja teisest küljest nad muidugi kritiseerivad ka, et selle meeletu tempoga, mis me selle kontseptsiooni rakendamisega arendame, et sellega tuleb ikka praaki sisse. Seda on meile ette heidetud. Noh, see on nii ja naa alati, kelle mätta otsast vaadatuna see praak on. Loomulikult, kui me kohalikel omavalitsustel võimu ja vastutust suurendame, siis suur hulk probleeme liigub sinna. Ja alati, kui nad peavad seal lahendama ja seisavad probleemidega silmitsi, siis nad tunnevad, et see...

seaduseelnõu ei lahenda üldse probleemi, nemad peavad ise lahendama hakkama. See on selline loogiline, aga me oleme sellega arvestanud, et sealt neid probleeme tagasi tuleb ja oleme võimalikult kõikvõimalikke meetodilisi materjale välja töötanud. Ja põhiline sõnum on see, et me neid sotsiaaltöötajaid nii... kui me teeme neid reforme erihoolekandeesutustes, lastehoolekandes, siin lastekaitstes, omavalitsuse sotsiaaltöös, siis me igaljuhul korraldame sinna ka koolitusprogrammid kõrvale. Me need muudatused, mis me teeme, võimalikud mõjud, seal on siis võimalus neil täideviijatel ja osalejatel saada siis korralik koolitus, et mis selle seaduse mõte ikka on ja kuidas seda rakendada ja võimalikud näited, kuidas on positiivne praktika ja nii edasi. See on nagu hästi tõhus vahend muudatuste juhtimiseks. Sa võtad end kokku ja teed neile puust ja punaselt selgeks.

I Aga kuidas ministeeriumisiselt oli koostöö teiste osakondadega?

V Teiste valdkondadega, ma arvan, et kogu aeg paraneb. Me oleme näiteks, mis puudutab ka kontseptsiooni tegemist puuetega..., me räägime seal puuetega inimeste tööhõiveasjadest. Seal on tööpoolega väga hea koostöö, tulid kõik kaasa. Siiaamaani on meil rehabilitatsiooniteenuse arendamisel tööpoole ja tervishoiupoole esindajad sees seal. Ja minu meelest on see iga aastaga kogu aeg aina paremaks läinud. Mul ei ole selles suhtes ainsatki etteheidet. Võib-olla inimestel on soov ja tahe. Kui me oleme oma probleemi... ise oskame suhteliselt arusaadavalt sõnastada, siis tullakse kaasa küll. Kui sa ise ütled ka, et väga täpselt ei tea, mis probleem on, aga äkki tulete aitate, eks siis suhtumine on ka natukene leigem. Aga ma ütlen veelkord, et kui me ise suudame selle pildi endale ära sõnastada, siis pole kuna keegi abist ega koostööst keeldunud. Ma ei taha sellega öelda, et meil üldse probleeme ei oleks. Meil on võib-olla tööpoolega praktika natukene parem ja pikaajalisem. Tervishoiupoolega meil on suur hulk nagu selliseid kokkupuutepunkte, mis vajavad arendamist ja lahendamist. Need on sellised äärmiselt erinevad süsteemid, mis ei taha üldse nagu haakuda omavahel. Ja seal tekivad mõned päris suured konfliktid. See ühisosa on täiesti reguleerimata ja kuna tervishoiusüsteem on võimsam, siis sotsiaalsüsteem kipub nagu kannatama. Kogu see surve tuleb nagu meie peale.

I Aga juhtkonna poolt oli teil kontseptsiooni ja eelnõu ettevalmistamisel tugi olemas?

V Jah. Tähendab see, mis puudutab nüüd seda kontseptsiooni, see oli meil võetud selline suhteliselt suur ülesanne. Ja seal muidugi juhtkond meid toetas igatpidi. See, et üldse peeti vajalikuks selline kontseptsioon valmis teha. Teiseks, ega nüüd sisusse nagu juhtkonna tasandil väga ei sekkunud, aga ütleme siis juhtkonna ülesanne ongi kindlustada nagu see, et see töö saab tehtud... ja vahendid nii inimressursi näol kui ka rahade näol selle tegemiseks olid olemas.

I Aga tugi avalike suhete poolt?

V Jaa, loomulikult. Sa peaksid ise mäletama, sellele küsimusele sa võid ise vastata (he-hee)

I (he-hee) aga oli piisavalt tuge?

V Oli küll, tähendab see, mis puudutab seda hoolekande kontseptsiooni, see oli täiesti piisav tugi. Me ju koos tegime ja valmistasime ette need üritused...

I Jah, aga on veel sul midagi, mida sa tahaksid öelda?

V Kaasatuse kohta või mille kohta?

I Jah, selle kohta.

V Ma võin lõpuks lihtsalt nii palju veel öelda, et minu kogemus selle kaasatusega, et sellega tuleks alustada võimalikult vara ja võimalikult avatult ... asjadega tegeleda. Seal on nagu kaks suurt plussi. Esiteks, kui sa võimalikult vara

alustad, siis mõtlemine natuke ühtlustub. Sa saad kohe alguses hakata informatsiooni vahetama. Ja teiseks, kui sa oled hästi avatud, sul ei jää nagu ükski viga märkamata. Ei tasu karta, et keegi kasutab ära ja saab liiga palju informatsiooni ja paneb sulle kuskilt selja tagant ära... Hoiame salajas ja siis tuleme ootamatult välja, et see ei tööta. Sa lihtsalt peadki tegema selle asja niivõrd tugeva, et keegi ei saa sulle kuskilt selja tagant panna. Kui saab, tähendab on nõrku kohta sees. Minul on oma tööpraktika juures mitmesuguseid kogemusi. Sa võid teha siin kabinetivaikuses selle valmis ja siis paisata ja püüa seda müüa. Aeg on sama. Tagantjärgi selgitamine, sul võibki õige asi olla, ega see ei võta vähem aega. Et inimesed nagu harjuksid ja kaasa tuleksid ja lepiksid sellega, aga siis nende jaoks on see ikkagi nagu võõras, pealesurutud. Aga kui sa kohe kaasad, siis teed selle omaks ja see annab positiivse efekti rakendamise juures. Inimesed tunnevad oma osalust ja kaasatust ja palju paremini... Ja need eesmärgid on kõik selgemad ja see rakendamine läheb ka nagu rohkem sihipärasemalt. Ma usun, et see, millega me siin alustame ja tegeleme, on selline suurepärane ettevõtmine. Igal juhul peaks seda...

I Tore, aitäh sulle.

V No võta heaks ja lõbusat töö kirjutamist.

Lisa 8. Intervjuu transkriptsioon – Sirlis Sõmer, hoolekande osakonna juhataja

Intervjuu hoolekande osakonna juhataja Sirli Sõmeraga

Teema: Koostöö sidusrühmadega eelnõu protsessi raames - sotsiaalhoolekande seaduse muudatused asenduskodu teenuse ja lastehoiuteenuse osas ning hoolekande kontseptsiooni osas

September 2006

Intervjuu kestis 28 minutit

I Mis sul tuleb kõige esimesena meelde, kui sa mõtled hoolekande kontseptsiooni tegemisele?

V See on su esimene küsimus?

I Jah. Ma mõtlen just koostöö ja kommunikatsiooni osas, mis sulle...

V Ma arvan, et see oli esimene kord minu ministriumis töötamise aja jooksul, kus me hästi laialt hakkasime kaasama ja diskuteerima. See oli esimene katsetus, hoolekande kontseptsioon. Me vist tegime, ma ei mäleta, seitse seminari. See oli nagu väga laiaulatuslik protseduur. Ja see andis nii palju positiivset tagasisidet, et pidevalt me nüüd iga uue seadusega oleme jätkanud sellist üheaastast ... igal aastal suurema kaasamise ringi kõikide muude teemadega.

I Üha rohkem on huvi ka või?

V Jah, ta muutub. Me püüame ise muuta seda, huvi on kogu aeg üllatavalt suur. Sel esimesel korral oligi tagasiside, et ministrium tuli nagu rahva juurde.

I Jaa

V See oli nagu inimeste jaoks oluline, et neid asju nagu arutati koos nendega. Aga mida aeg edasi, seda rohkem tekkis see kasutegur sellest, et kui inimesed midagi ütlevad, kas see võetakse siis arvesse. Esimene kord oli lihtsalt selline üksteise nägemise rõõm, diskussioonirõõm. Edasi tekkis nõudmine selle järgi, et võtta arvesse ja kust ma saan teada, mis minu ettepanekutega edasi toimub. Ootused diskussiooni kvaliteedi osas nagu suurenesid.

I Mmm, aga kas selle sotsiaalhoolekande seaduse muutmise osas olid ka eraldi need seminarid ja arutelud sidusrühmadega või kuidas selle...

V Lapsehoiuteenusega?

I Jah, lapsehoiuteenus ja asenduskodu teenus.

V See tegelikult on plaanis. Sügisel on plaanis seminarid.

I Aga see lapsehoiuteenus...

V Eelmise aasta lõpus oli küll, ma üritan meelde tuletada. Jah, eelmise aasta lõpus olid samamoodi neli seminari ja seal oli nii asenduskodu teenus kui hooldajatoetus kui erinevad mõjutused. Seal oli kui ka lapsehoiuteenuse diskussioon ja asenduskodu teenuse diskussioon. Võib-olla see eelmise aasta lõpus, seal nagu panime rohkem rõhku sellele, et inimesed saaksid oma ettepanekuid kirjutada, kes ei jõua öelda. Ja seda ka, et pärast koondada ja info koos kommentaaridega tagasi saata ja tagasi anda.

I Kes need peamised sidusrühmad on lastehoiuteenuse ja asenduskoduteenuse osas?

V Seal on nii siis kohalikud omavalitsused, kes on sotsiaalteenuste korraldajad kohapeal. Siis on maavalitsused, kes on niiöelda riigi esindajad kohapeal ja sellist

üldist poliitikat peaksid kujundama. Siis kindlasti organisatsioonid, kes lastega tööd teevad ja tunnevad selle teema vastu huvi. Ja konkreetsamad organisatsioonid, kes tahaksid lastehoiuteenust pakkuda – teenuse pakkujad, teenuse osutajad. Nii korraldajad, kliendid, osutajad kui regionaalse poliitika kujundajad.

I Ja kas kõige olulisemad sidusrühmad said kaasatud ka nende diskussioonide...

V Kõige olulisemad? Sa mõtled kohalikud omavalitsused, teenuse osutajad ja organisatsioonid? Jah, nad olid. Kõiki oli, oli ka täiesti tavakodanikke. Igast osapooltest olid esindajad olemas. Tegelikult võib-olla see nii palju ei levinud, tegelikult oleks võinud ka inimesed tänavalt tulla kuulama, aga pigem see info levis organisatsioonide kaudu ja esindajate kaudu. Sellist nagu kes kuskile ei kuulu, aga keda puudutab see lapsehoiuteenus, sellist nagu ei ole diskussioonis.

I Aga kuidas sa neid sidusrühmi rühmade kaupa hindad? Kes on positiivsemalt meelestatud ja kes on kriitilisemad?

V Ma ei oskagi öelda, siin on... Ma arvan, et positiivsemalt on ootused, et klientidel on ootused eriti lapsehoiuteenuse puhul kliendiorganisatsioonidel, et selline asi nagu tekib ja reguleeritakse. Nende jaoks tuleb midagi uut. Aga loomulikult on neil ka palju küsimusi, et kuidas see täpselt toimuma hakkab ja mis võimalused on ja mida nad siis saavad ja kas nad on rahul sellega või ei ole. Võib-olla nemad on selle poole pealt sellised positiivsemad. Ma arvan, et kohaliku omavalitsuse puhul on alati nagu see, et kui nemad peavad korraldama, siis on alati selline väike vastuseis – pole aega, pole raha, pole jõudu, et jälle peab midagi tegema.

I Et ministeerium käsib, jah? (*he-hee*)

V Nojah, et jälle mingi uus asi. Kuigi on ka selliseid omavalitsusi, kes on ise juba selle teenuse välja kujundanud, nagu Tallinna linn näiteks, kes ootavad, et riik nagu reguleeriks selle seaduses. Täna on vastupidine olukord, et linn on nagu kuri sellepärast, et asi ei ole veel valmis. Nendel on rahad ja vahendid olemas. Aga lapsehoiuteenuse puhul pigem nagu omavalitsused nägid sellist positiivset meedet. Lasteaiakohad ja laste hoidmise korraldamine on nagu kriitiline teema, et kuidagi kergendada oma tegevust laste hoidmise korraldamisel. Tuleb üks meede juurde. Ja asenduskodu teenuse puhul, kuna seal oli palju sellist olemasoleva süsteemi seaduse tasandil reguleerimist, korraldajatel väga suuri muutusi ei olnud, pigem positiivsed muutused, et saab ka väiksemaid lastekodusid teha, perelastekodusid, see oli ka nagu midagi positiivset. Selles mõttes see ei tekitanud vastuseisu. Ja maavalitsused... kuna nende jaoks ka väga palju ei muutunud, lihtsalt... võib-olla seal ka, et nad peavad hakkama registreerima asenduskodu teenuse osutajaid, see tekitas vastuseisu jälle, et kui peab midagi lisa tegema. Aga see ei olnud nii tugev, et pigem see on nagu selgitamise küsimus.

I Aga kas te olite nendest hoiakutest ja suhtumistest enne teadlikud või siis tuli midagi üllatusena?

V Seda eelnõud tehes, me enne nende niiöelda suurte kaasamisürituste puhul suhtlesime ka väiksemas ringis. Näiteks lapsehoiuteenuse puhul olid puuetega laste vanemate organisatsioonidega olid nagu väiksemad läbirääkimised, missugust teenust nad oma lastele tahavad. Samamoodi nagu omavalitsustega on koostöögrupp sotsiaaltasemel olemas. Ja maavalitsustega olid ka sellised infopäevad enne olnud. Kuna seda teemat oli väiksemates ringides arutatud, siis me enam-vähem aimasime, mis on osapoolte selline seis. Ja lapsehoiuteenuse osutajad olid väga palju siin... Paul-Eerik Rummo büroo, nendega koostöös siis nagu neid survestanud... Noh, selles mõttes nagu suurematele diskussioonidele eelnesid väiksemad arutelud. Natuke oli ka teada see seis.

I Mis sa ütlesid, et organisatsioonid olid Paul-Eerik Rummo büroo poolt juba mõjutatud või?

V Ei, mitte mõjutatud vaid kuna selle lapsehoiuteenuse idee ja poliitilises mõttes nagu maaletooja oli Paul-Eerik Rummo ja kuna tema ministeeriumi, rahvastikuministri bürool ei ole täidesaatvat organit, siis sotsiaalministeerium peab seda rakendama ja siis ta ongi nagu niiöelda kahe ministeeriumi, büroo ja ministeeriumi vahel. Siis nii nemad tegid kampaaniaid kui ka meie tegime diskussioone. Osasid, just teenuse osutajatega suhtlemisel, kõige rohkem tegi Rummo büroo. Meie suhtlesime nagu koos Rummo bürooga vähem. Nad tegid intensiivsemalt koostööd. See lihtsalt oli selline meede, mis kuidagi niimoodi...

I Aaa, aga ministeeriumi ja Rummo vaheline, Rummo büroo vaheline koostöö? Kuidas sellega oli?

V Ilmselt oli sellega teatud pingeid, sellepärast et mõlemal poolel olid oma nägemused. Sotsiaalministeerium kui rakendaja nägi ühtesid asju ja seal tekkisid vaidlused näiteks tervisekaitseõuete teemal. Meie rahvatervise osakond, kellel olid nagu omad põhimõtted tervisekaitseõuete sätestamisel ja teiselt poolt Rummo büroo ja teenuse osutajad, kes nagu ei tahtnud mingisuguseid piiranguid, tervisekaitseõudeid. Ja siis oli nagu selline ideoloogiline diskussioon, missugused need nõuded peaksid olema, kui ranged, rasked, konkreetsed...

I Kui ranged...

V Kui ranged nad peaksid olema ja see tekitas sellist... Mingites küsimustes me olime eriarvamustel ja see tekitas pingeid. Ja võib-olla teine pool ka see, et Rummo büroo tahtis hästi ruttu valmis saada, aga iga selliste asjade tegemine võtab aega ja siis tekkis ka nagu pinget, et me ministeerium töötas sellega tükk aega. Aga minu meelest oli see hästi loomulik, et teenuse tegemine võtabki kaua aega. See ei ole nii lihtne.

I Ja-jah. Aga kas siis sa... kuidas sa hindad seda, et kas nendes väiksemates töögruppides puuetega laste vanematega ja kohaliku omavalitsuse töögrupis, kas siin toimus nagu suurem töö ära kui siis laiemas ringis või seal ei ole vahet?

V Ma arvan, et sisulisem töö ja nagu tihedam diskussioon toimus nagu väiksemates töögruppides. Tihti need kaasamise üritused olid nagu rohkem informatiivsed. Aga samas toimus ka grupitöö ja sealt tuli ka välja selliseid sisulisi asju, mille peale me võib-olla varem poleks tulnud või mingit vastastikust infot või ettepanekuid...

I ... või hoiakuid, jah?

V Jah, aga selline sisuline töö ja rohkem sai seda materjali läbi töötada nendes väiksemates töögruppides, mis on ilmselt mõistlikum. Loogiline, et on rohkem aega ja ... Mis nende kaasamise üritustel oli huvitav see, et seal olid korraga ühes töögrupis erinevad osapooled, nii omavalitsused, kliendid, organisatsioonid, erinevad omavalitsused ja see oli.... mis nagu läks käima üsna tihti oli see, et kui üks osapool, omavalitsus ütleb, et me ei saa seda teha, see ei ole võimalik, siis kõrval teine samasugune ütleb, et on küll, me juba ammu teeme. Siis see grupp ise hakkas neid küsimusi lahendama ja see ei olnud niivõrd dialoog ministeeriumi ja grupi liikmete vahel... Mida edasi seminare, seda rohkem osapoolte omavahelist diskussiooni ja erinevate osapoolte diskussioon hakkas toimuma, mis on väga hea.

I Kas need omavalitsused näiteks omavahel koostööd ei tee? Kuidas sulle tundub, kas nemad näiteks olid enne seminarile või töögruppi tulles arutanud, missugune on nende ühine seisukoht või organisatsioonid omavahel arutanud,

missugune on nende ühine seisukoht mingis küsimuses, et ministeeriumile esitada see?

V Ma arvan, et ettevalmistust nendeks seminarideks niimoodi ei olnud teinud, aga lihtsalt omavahel omavalitsused maakondade piires mingit pidi sõltuvad maakonnast, teevad sellist koostööd ja räägivad läbi. Sõltub, kui aktiivne maavalitsus on ja et omavahel nagu arutavad probleeme. Aga seda küll ei olnud aru saada, et selle seminari jaoks oleks mingit ettevalmistustööd keegi teinud. Kuigi jah, mõned näited, see ei olnud küll lapsehoiu sellel teemal, aga hooldajatoetuse teema, mis see oli teine asi, nagu kuum teema, seal oli näha, et oldi diskuteeritud ennem ja koos üritatud täpsustada probleeme ja küsimusi.

I Aga kuidas sa hindad neid organisatsioone ja omavalitsusi regiooniti? Kes on nagu ärksamad ja kompetentsemad?

V Pean konkreetselt nimetama?

I (He-hee) No piirkondade kaupa, kas niimoodi saan nagu hinnata või ei saa?

V Nad on nagu erinevad. Nad on nagu...

I Millest see sõltub?

V See sõltub tavadest, inimestest, nii on lihtsalt kujunenud, et Pärnu piirkond on alati selline hästi kriitiline, aga samas ka hästi tegus, valmis tegema... Ja võib-olla Hiiumaa ja on teisi piirkondi, kes on üsna nagu... vähe teevad.

I Aga kes on sellised mõjusamad huvigrupid, kui sa mõtled nendele teenustele ja nendele eelnõudele?

V Ma mõtlen, et kui mõelda seda lapsehoiuteenust, siis seal olid teenuse osutajad üllatavalt aktiivsed. Nüüd on ka teenuse tarbijad muutunud. Võib-olla sellel hetkel, kui meie diskussioone tegime, neid teenuse tarbijaid ja lapsevanemaid nii palju ei olnudki organiseerunud, kui nüüd aasta hiljem praeguseks, kui seda ikka veel ei ole. Nemad, nii osutajad kui tarbijad, tihti need osutajad ise on ka organiseerunud lapsevanemad. Tunnevad vajadust selle teema järele. Võib-olla need maavalitsused ja omavalitsused on lihtsalt tagaplaanil, neil ei ole otsest isiklikku huvi selle asja vastu nii tugevat.

I Aga kas nad näevad kitsalt ainult enda huve ja raiuvad enda nurga pealt või näevad pilti laiemalt ka?

V Ei oska öelda, aga mulle tundub, et pigem ikkagi nad on igäüks oma selle organisatsioonid või oma institutsiooni seisukohalt väljas, mis see temale kaasa toob, mis kasu ja mis kahju... Sellepärast ongi nagu huvitav erinevaid esindajaid, osapooli nagu omavahel kokku panna ühte diskussiooni, sest kui nendega ükshaaval rääkida, siis igäüks ikkagi näeb ainult tema enda huvi, mis tal on. Osutajana, mis huvid tal on, et võimalikult vähe piiranguid, lihtsam osutada.... Ja omavalitsusel on omad probleemid, et neil oleks võimalikult hea meede, aga samas võimalikult vähe tööd ja vaeva ja hea, kui raha juurde saaks, selline huvi, täiendavalt lisavahendeid peaks riik andma. Sellised tüüpilised huvid, mis osapooltel nagu on.

I Aga kuidas sa hindad seda sisendit, mis te lõpuks saite? Kas mõni asi tõesti muutuski tänu nende organisatsioonide kaasamisele, mis te alguses mõtlesite nagu ühtmoodi, aga pärast tuli teistmoodi...või siis ei olnud nii?

V Ma arvan, et üks asi, mis nendel seminaridel on, on just infovahetamine ja selle seaduse rakendamise ettevalmistamine. Selgitamine, miks nii on mõeldud ja mida nagu mingisuguse paragrahvi taga mõeldud on, et kuidagi teha seda inimestele... rakendamist ette valmistada, nagu jõukohasemaks ja aru saada... Aga mis mul konkreetselt meeles on, on puuetega lapsevanemate organisatsiooniga kohtumisel oli küll nendepoolne sisend, et me tahtsime teha alguses nagu ühtmoodi. Seal oli selline

teenus varasemalt olemas, me tahtsime seadustada, et lastekodud võtavad ajutiselt neid puudega lapsi endale hoida. Aga puuetega lastevanematega diskuteerides ilmnes, et tegelikult mis nad tahavad, on see sama lapsehoiuteenus, et hoidja tuleb nende koju ja hoiab seda last, et ei pea oma last kuhugi ära viima. Siis sellest muutus ka korraldus, et me nagu.... Ilmnes, et see, mida inimesed tahavad, ei olegi see, mida me oleks esimese hooga pakkunud. See oli küll konkreetne muudatus või muutus põhimõtteliselt see teenuse skeem. Aga muud asjad on olnud pigem tagasiside meile, et kas see on ka reaalsuses rakendatav, mida me oleme välja mõelnud ja mis takistused võivad ette tulla, mis finantse me ei ole veel ise osanud läbi mõelda.

I Aga mis sa arvad, kas organisatsioonid suhtlesid või siis läksid otse ministri juurde ka, et läksid teist mööda? Või siin oli veel kolmas osapool – oli Rummo büroo.

V Jah, ma arvan, et teenuse osutajad, nad suhtlesid Rummo bürooga sellepärast, et Rummo büroo oli üks selle teenuse käivitajaid ja ka nagu tegeles teavitamisega. Selles mõttes oli loogiline, et nad sinna pöördusid. Aga otse ministri juurde... ma arvan, et siin vist ei olnud. Võib-olla see otse ministri juurde, mis puutub asenduskodu teemat ja seda, et me tahtsime asenduskodu teenust kohalikele omavalitsustele üle anda, siis see oli küll selline muudatus, mis tekitas väga palju pingeid. Nüüd me oleme selle edasi lükanud ja selles mõttes on asi pehmenenud, et see ei ole otseselt päevakorral enam. Aga siis, kui asi oli kriitiline või tundus nendele osapooltele, siis avaldati küll survet – ajakirjandusse mindi otse, otse ministri juurde, siis enam ei suheldud spetsialistidega. Üritati selle muudatuse vastu hästi jõuliselt tegutseda.

I See oli see hoolekande asutuste juhid, kes läksid ministri juurde?

V Ja-jah, nemad olid hästi tugevalt selle vastu. Kohalikud omavalitsused isegi niipalju ei olnud selle vastu.

I See oli siis hoolekande kontseptsiooni ettevalmistamisel? Või pärast nad läksid ka asenduskodu...

V Ma arvan, et see pigem oli hoolekande kontseptsiooni puhul. Ma isegi ausalt öeldes täpselt ei mäleta seda ajahetke. See on kogu aeg olnud, see teema. See sai alguse hoolekande kontseptsioonist, aga asenduskodu teenuse puhul, jah. Juba selle asenduskodu teenuse seaduse eelnõus on see pehmem variant sees, et võib üle anda lepinguliselt kohalikele omavalitsustele ja on selline pehme variant valitud. See vastuseis toimus vahepeal, pärast hoolekande kontseptsiooni.

I Nii et võib isegi öelda, et nad on poliitilist otsust mõjutanud?

V Jah, nad mingil määral on nagu mõjutanud, aga see ei olnud ainult nende surve. See oli natuke ka...kuna ministeerium vahepeal andis hooldajatoetuse kohalikele omavalitsustele, siis selle protsessi käigus me tegelikult nägime, et omavalitsused ei ole veel nii valmis kõik seda vastu võtma. Ja me peame aega pikendama ja siit tuli ka see tempo mahavõtmine. Iseenesest ainuke muutus on see, et on tempot maha võetud ja pikema aja peale pandud. See suund on ikkagi alles jäänud ja on alustatud läbirääkimisi, et neid asutusi üle anda päris mitmeid. Kuidagi selline rahunemine on toimunud... Ma arvan, et see asutuste tugev surve andis küll selle, et muutused ei toimu nii kiiresti ja nii järsult, vaid toimub nüüd pehmemalt ja järkjärguliste üleminekutega.

I Aga lapsehoiuteenuse algatus – kas see tuli siis teenuse pakkujatelt?

V Rummo büroolt.

I Nojah, algatus, aga ma mõtlen, kas Rummo bürood mõjutas ka keegi, seda sa ei oska öelda?

V Ma arvan, et see vajadus on tegelikult tulnud inimeste poolt, kes ei ole lasteaia kohti või sõimekohti... üldjuhul poolteist aastat kuni kolm lastele... Pigem siin on ühiskond ja kliendid seda muutust ja vajadust üles tõstatanud. Vanemad tahavad tööle minna ja see on nagu teravdanud ja siis tuli nagu Rummo büroo selle ideega. Ma ei tea, üks asi, mis on mõjutanud, on inimesed või kliendid siis.

I Aga kui eelnõu valmis sai, kas te andsite tagasisidet ka, missugune see eelnõu siis lõpuks valmis sai?

V Kellele, kõikidele?

I Jah, nendele kõikidele sidusrühmadele.

V Seda on kogu aeg nagu haaratud, küll elektrooniliselt ja maavalitsustele toimusid infopäevad, omavalitsustele... Teenuse osutajatega on suhelnud valdavalt Rummo büroo, meie oleme jaganud seda, milline see valmis sai, just maavalitsustele ja omavalitsustele, pigem nagu meili teel saatnud seda materjali koos seletuskirjadega.

I ... Ega mul ei ole enam palju küsimusi, aga ma tahtsin küsida ministeeriumisisese koostöö kohta. Kuidas teil osakondadevaheline koostöö toimus – avalike suhete osakond ja sa mainisid rahvatervise osakonda?

V Avalike suhete osakonnaga on meil kogu aeg olnud väga hea koostöö kaasamise kava väljatöötamisel, erinevate kaasamiste rakendamisel. See on muutunud kogu aeg ja olnud hea. See on selline tulemuslik. Rahvatervise osakonnaga oli ka üsna hea, võib-olla mitte nii hea, sest siin tekkisid muud probleemid. Iga osakond planeerib oma töid ise ja võib-olla nende tööde planeerimise käigus ei olnud planeeritud rahvatervise osakonnal nii suurt töö mahtu selle seadusega ja see tekitas pingeid. Töötajad olid hõivatud teiste ülesannetega ja siis tuli nagu see seadus ja nõudis ka tööd. Siis see tekitas segadust. Võib-olla õigusosakonnal, kes seda kirjutama pidi, tekkis ka selliseid juriidilise küsimuste ja seaduse eesmärgi ja sisuliste küsimuste vastuolusid. Mingeid asju ei saanud teha seaduslikel põhjustel, aga sisu poolest oleks olnud neid vaja teha ja nii edasi. Need olid pigem niiöelda sisulised, mitte niivõrd koostöö, aga sisu küsimused.

I Aga kuidas toimus juhtkonnaga koostöö? Kas te saite õigel ajal sisendit juhtkonnalt?

V Ma arvan, et see asenduskodu teenus... kõik sellised olulisemad muutused, nagu asenduskodu teenuse üleandmine... See algatus tuli pigem nagu altpoolt, et seda seadustama hakata... Me ise oleme näinud, et see vajaks nagu korrastamist. Ja sellised olulisemad muudatused, ministeeriumisiselt on ju see tava, et tutvustatakse ministrile neid eelnõusid ja vahel ka enne nende kontseptsioone, et nad on teemaga tuttav. Aga lastehoiuteenus tuli küll nüüd niiöelda poliitiliselt. Tuli Rummo büroo või koalitsioonileppe või ma ei oskagi täpselt öelda, kust ta nagu alguse sai, et me peame seda tegema. See oli juhtkonna poolt... et see tuleb välja töötada. Nii et mõlemat pidi.

I Tuleb sul veel midagi olulist meelde, mida sa tahad öelda?

V Tore. Kaasake kõiki. Olge efektiivsemad kaasamisel, see on positiivne...

I Aga aitäh sulle.

Lisa 9. Intervjuu transkriptsioon – Tarmo Kurves, hoolekande osakonna spetsialist

Intervjuu sotsiaalvaldkonna spetsialisti Tarmo Kurvesega

Teema: Sotsiaalhoolekande seaduse muudatused asenduskodu teenuse ja lastehoiuteenuse osas ning hoolekande kontseptsiooni ettevalmistamise raames toimunud koostöö sidusrühmadega

Juuni 2006

Intervjuu kestis 17 minutit

Lühendid:

V Vastaja Tarmo Kurves
I Intervjueerija Kati Varblane
KV Kati Varblane

I Räägime siis sotsiaalhoolekande seaduse eelnõust, mis puudutab lastehoiu teenuste ja asenduskodu teemat. Põhiliselt tahaksin rääkida just kommunikatsioonist sidusrühmadega. Kui nüüd sa sellele ajale mõtled, kui te valmistasite ette eelnõud ja tegite koostööd sidusrühmadega, siis mis märksõnad sulle kõigepealt meelde tulevad? Mis juhtus või oli see positiivne või negatiivne külg või midagi, mis sul esimesena meelde tuleb?

V Üldiselt tuleb positiivne meelde. Minu meelest meil see koostöö laabus päris hästi. Meil oli omal algatusel, et asi kergemini hiljem sujaks, kaasatud kõik teenuse pakkujad ja ka kohalikud omavalitsused. Seda just, kui vaadata asenduskodu teenust ehk siis lastekodu teenust. Seal oli hästi hea elav diskussioon ja erilisi vastukajaid ei tekkinud. Lapsehoiuteenus, see on rohkem poliitiline otsustus. Seal võib-olla sellist diskussiooni oli küll, aga seal esiteks sellist teenuse osutajate sihtgruppi ei ole veel hetkel välja kujunenud. On küll mingi rakuke, aga see nagu pigem, kui nendega suhelda, siis nendega suhtlemine oli kuidagi vastumeelsem. Nad ei tahtnud nagu koostööd teha. Pigem nad heitsid ette, et see on tehtud pahasti ja see on pahasti. Nad ei aidanud nagu kaasa sellise seadusloome mõistliku... või kuidas parandada või näiteid. Nemad on kõige targemad ja see, mis on tehtud, selgus, et see ei sobi.

I Sa räägid rahvastikuministri büroost, jah?

V Rahvastikuministri büroost ja lapsehoidjatest, kes nende seal all on kuidagi organiseerunud. Nendega on kaks erinevat elamust. Üks on positiivne, mis on siis asenduskodu ja siis see lapsehoid, see on poliitiline nuri... mitte nurisünnitis, aga niiviisi vägisi peale surutud ja siin see asi ei ole ka eriti laabunud.

I Nii, aga kui sa tuletaksid meelde veel neid sidusrühmasid, kellega koostööd tehti. Sa nimetasid rahvastikuministri büroo ja nendega kaasas käinud lapsehoidjad, siis kohalikud omavalitsused ja teenuse pakkujad. Teenuse pakkujad on siis ...

V ... lastekodud.

I Lastekodud, jah. Aga kas veel oli keegi?

V Hilisemal, kui see kooskõlastusring oli, lisandusid ka teised ministriumid. Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium, kellega sai läbi räägitud päris palju, nad nõudsid teenustele teatud sotsiaal-majanduslikke analüüse ja täiendavaid asju. Samuti rahandusministeerium, see rahastamise pool, olid ikka päris pikad

läbirääkimised. Aga lõpptulemus oli nagu edukas. Saime nagu kokkuleppele nendes asjades, mis neile mureks oli.

I Aga hoolekande kontseptsiooni raames te tegite ka nende samade sidusrühmadega koostööd?

V Jah-jah. Siis olid need infopäevad, kus vastavaid teemasid kajastati. See lapsehoiuteenus muidugi mitte. See ei ole nagu meie algatus. Meil oli asenduskodu... Meil tehti veel eraldi hoolekande kontseptsioonile veel asenduskodu kontseptsioon, mida siis nende hoolekande kontseptsiooni ürituste raames ka tutvustati ja arutati. Aga seal oli siis juba laiapõhjalisem arutelu. Või no selles mõttes seltskond, et seal oli väga erineva taustaga inimesi, kui neid nimekirju vaadata – KOVid, teenusepakkujad, seesama kasvõi tavalised lastekodude kasvatajad, puuetega inimesed, mõne organisatsiooni esindajad.

I Et siis kui hoolekande kontseptsiooni tehti, siis kaasati suurem, laiem ring inimesi?

V Jah, selles mõttes need olid seminarid infopäevade vormis, seal oli rohkem inimesi. Aga need, mis meil siin olid, need olid rohkem töögrupid, kus nagu siht oli tulemusele.

I Kes seal töögruppides osalesid? Kas kõik need korraga, sidusrühmad?

V Ei, iga teenuse lõikes ikka, lastekodu omad olid eraldi.

I Lastekodude puhul siis teenusepakkujad, KOVid ja siis lapsehoiuteenuse puhul...

V ...Rahvastikuministri büroo oli jah põhiliseks partneriks. Kuna meie algatusena sai sisse toodud see puuetega laste lapsehoiuteenuse temaatika, siis meie poolt olid puuetega lastevanemate organisatsioonid, kes nagu tunnustas seda meiepoolset algatust, nagu riik hakkab ka nende laste eest hoolt kandma.

I Ja sa arvad, et kõik olulisemad sidusrühmad said kaasatud?... Kui sa mõtled nende sidusrühmade peale, keda sa mainisid?

V Ma arvan küll, et kellel on siin olulised sõnaõigused.

I Ahah, aga kuidas sa hindad siis koostööd nende sidusrühmadega? Missugused positiivsed ja missugused negatiivsed märksõnad tulevad meelde? Võtame näiteks teenusepakkujad, olid nad positiivselt meelestatud?

V Selles mõttes küll, et meil on nagu aastatepikkune koostöö ja koostöölepingud, nii et see asi toimib.

I Aga KOVid?

V KOVid olid selles mõttes, et ka suht normaalne, midagi ei heidaks ette.

I Aga nüüd rahvastikuministri büroo ja lapsehoidjad, nemad olid...

V Siin nagu oli teatud arusaamatusi, aga nemad... ma ei oskagi kommenteerida. See võib-olla Merlel tuleb paremini välja, Merle tegi nendega rohkem koostööd.

I Ja teised ministeeriumid?

V Selles mõttes ka suhteliselt normaalselt, et isiku tasemelt on teatud tutvused, kus on ära kasutatud ja kaasatud. Siin on nagu tegevuslubade puhul MKM oli kaasatud muidugi... Ka ministeeriumil olid juba algselt osad kaasatud.

I Nii et eriarvamusi oli rahvastikuministri bürooga ainult?

V Seal oli selles mõttes, neil on oma nägemus, me leidsime jälle oma nägemuse, mis sobis paremini meie seadusega. See oli võib-olla sellel tasandil, mitte midagi, et me barrikaadidele oleks läinud. Midagi sellist...

I Et saavutasite siis konsensuse lõpuks?

V Noh, ma ei tea, loodame.

I Okei, aga kuivõrd teadlikud need sidusrühmad olid enne laua taha istumist nendest teemadest?

V Selles mõttes kõigile olid need materjalid enne kätte antud. Enne kui arutelu toimus, et mis meil on välja pakkuda. Ja selle baasil võtsime punkt-punktilt läbi. Ja otsisimegi parimat praktikat, võib-olla.

I Aga sellist asja ka oli, et te teadsite nende hoiakuid ja siis valmistusite mingiteks kriitikateks ette?

V No näiteks mõnes mõttes võib-olla oli, näiteks hilisemas kooskõlastusringis, kui rahandusministeeriumiga olid läbirääkimised. Ja siis ka KOVidega. Kui neil olid eriarvamused, siis selles suhtes said ette valmistatud ja põhjendatud ära.

I 2004 olid meil hoolekande kontseptsiooni seminarid üle Eesti ja kas sa pead siis seda rohkem teavitamise ürituseks või saite te sealt ka mingisuguseid ideid, mida kontseptsioonis...

V Ma arvan, et pigem see oli teavitusüritus. Seal olid need väikseid töögrupid, olenevalt teemast, mida arutati, kindlasti mingeid mõtteid tuli. Selle mõttes ta oli mõtete kogumiseks, probleemide kaardistamiseks. Ja siis pakkuda ka mingeid lahendusi. Või vaadata, et kas see, mis on mõeldud, kas see haakub nende probleemidega, kas see lahendab seda olukorda.

I Nii et töögruppide töö oli ikka efektiivsem?

V Seda kindlasti, sest seal on rohkem oma ala eksperdid. See hoolekande kontseptsiooni üritus on laialdasem.

I Aga kas sa oskad ka niimoodi regiooni määrata, kus on inimesed kompetentsemad või teadlikumad igasugustest seaduse muudatustest, kes on aktiivsemad, kes tahaksid ise rohkem kaasa rääkida?

V Ma ei tea, seda on raske ütelda. Nii üldiselt ei saa hinnata.

I Aga missugused huvigrupid olid mõjukamad selle eelnõu väljatöötamisel? Või olite teie kõige mõjukamad?

V Ma ei tea, üldiselt ideed tulid nagu meilt. Üldjoontest nagu aktsepteeriti. Tulenevalt sellest, et need tekkinud probleemid oli ju eelnevalt kaardistatud, kasvõi läbi nende hoolekande kontseptsiooni seminaride... Me pakkusime nagu lahendusi...

I Aga kontseptsioonis, kes olid mõjukamad? Siis ei olnud ju midagi kaardistatud veel... või sa ei oska niimoodi öelda?

V Ma ütlen, et siin nagu seda mõjukust esile ei tulnud. Kõik saavad nagu aru, et mingid asjad on probleemsed ja on vaja liikuda nende olukorra lahendamise suunas.

I Aga kui te rääkisite nende huvigruppidega, siis kas sulle tundus, et nemad näevad seda oma valdkonna raames kitsalt või siis nad orienteerusid ka laiemalt?

V Üldiselt ikka vaadatakse kitsalt. Vähesed sihtgrupid või inimesed, kes näevad asju laiemalt. Võetakse ikka oma mätta otsast asju.

I Aga kas need huvigrupid ka kuidagi koondusid enne siia laua taha tulemist? Et olid omavahel läbi arutanud, missugused on nende seisukohad?... Või sellist asja sina ei märganud?

V Ma ei tea, võib-olla mõne asja suhtes oli. Ma niimoodi ei oska nagu hinnata.

I Aga lõpuks te siis ikkagi saavutasite konsensusi, ma saan aru.

V No Riigikogus ta praegult on.

I Aga kuidas sa hindad, kas te saite ka häid mõtteid, mida sinna eelnõusse sisse panna nendelt sidusrühmadelt?

V Einoh, vähemalt me saime neid asju läbi arutatud. Saime nende hinnangu mingile asjale, mida nad arvavad. Ja seda püüti võimalusel arvestada.

I Aga kontseptsiooni väljatöötamisel?

V Seal võib-olla mõningates asjades jah, mitte kõiges, ma arvan.

I Nemad tegid ettepanekuid, olid nad ise aktiivsed?

V Ma ei mäletagi enam. Ma ütlen, see sõltus sellest töögrupist, see oli nii erinevad teemad...

I Aga selle eelnõu puhul?

V Üht koma teist siin tuli. Mida saime, seda arvestasime. Mis ei muutnud nagu meie kontseptsioonilisi seisukohti.

I Olete te tagaisidet ka nendele andnud, et kus maal see eelnõu on ja missuguseid nende ettepanekuid arvestati?

V Selles mõttes otseselt ei ole. Tegelt kui kooskõlastusringilgi eelnõu oli, siis me nagu nendele muidugi andsime vastused, tõstatatud küsimustele, kellega me peame kooskõlastama – KOVid ja teised ministeeriumid. Huvigruppidele eelnõud oleme saatnud, et nad näeksid, kui midagi on tekkinud. Et nad näevad, et „näe seal on see-see probleem”, alati me oleme selles mõttes paindlikud, et püüame selle parandada. Mis siin võib öelda tekkinud probleemidest, et ühe tekkinud probleemi lahendamiseks on meil plaanis moodustada üks töögrupp. Nüüd saab see varsti kokku, et see probleem saaks lahendatud, see on ka siis ministeeriumi huvigruppide inimeste baasil.

I Mis teemal see on?

V Sügava ja raske puudega lastehoid. Sellel teemal võid Margitit...

I Okei, aga kuidas sa hindad koostööd meie ministeeriumi sees selle eelnõu koostamisel või siis üldse kontseptsiooni koostamisel?

V No eelnõu võib-olla konkreetsemalt, siin mul küll ühtegi halba sõna ei ole. Õigusosakond on see põhiline koostööpartner olnud. Nendega on asi laabunud ilusti.

I Aga valdkondades – tervis ja töö?

V On selles mõttes, et kui on vaja olnud, siis me oleme arutanud siin töö poolega näiteks. No tervishoidu, rahvaterviseiga oleme rohkem koostööd teinud, on ka ilusti. Ühegagi ei saa öelda, et ...

I Aga koostöö juhtkonnaga – kas te saate sisendit juhtkonnalt õigel ajal või piisavalt?

V Selles mõttes üks meil ikkagi on sisend või läbi asekanstleri.

I Et tema käib seal...

V Jah, tema käib juhtkonna nõupidamistel ja siis need tutvustused ja kõik. Seal on siis, kas see kiidetakse heaks, enne kui see kuskile välja läheb.

I Aga avalike suhete osakonnaga, koostöö nendega?

V ... Ma arvan, et normaalne. Selles mõttes me koostööd teeme siis, kui midagi on valmis, midagi on esitleda. Vahepeal on ainult siis, kui mingi probleem on, mingis asjas võib tekkida, et see nagu paisatakse avalikkuse ette... mingi toores asi, mis ei ole lahendatud. Siis on muidugi koostööd vaja.

I Aga kontseptsiooni raames me korraldasime koos üritusi...

V Jaa, seda küll. Selles osas küll. Ma mõtlesin eelnõud konkreetset. Jah, ma ütlen, koostöö üle ei saa kurta.

I On sul veel midagi huvitavat, mida sa tahaksid öelda?

V Ei oska küll praegu öelda, ei tule nagu meelde. Ma ütlen, sellest kontseptsiooni asjast on nii palju aega mööda läinud, et unustad ära ... detailid.

I Eelnõu asi on värske muidugi.

V See on jah, et siis on meeles.

I Kuule, aga aitäh sulle.

V Aga palun, ma loodan, et on mingit kasu sellest.

I Jaa, ikka on.

Lisa 10. Intervjuu transkriptsioon – Merle Tomberg, hoolekande osakonna spetsialist

Intervjuu hoolekande osakonna ametniku Merle Tombergiga

Teema: Koostöö sidusrühmadega eelnõu protsessi raames - sotsiaalhoolekande seaduse muudatused asenduskodu teenuse ja lastehoiuteenuse osas ning hoolekande kontseptsiooni osas

September 2006

Intervjuu kestis ajaliselt kokku 49 minutit (aga vahepeal intervjuud segati)

I Mis sinule on sellest infovahetusest sidusrühmadega meelde jäänud, kui sa niimoodi nagu hakkad mõtlema? Mis sulle kõigepealt meelde jäi?

V Sa mõtled nagu sidusrühmade all kõiki, kes on seotud, mitte nagu sihtgruppi, jah?

I Jah, sidurühmad jah, et kes on need organisatsioonid, kellega te koostööd teete ja keda te kaasate sinna protsessi ja... Nad võivad olla mitte teenuse pakkujad ainult, vaid sihtrühma esindajad ka tegelikult, kes saavad sellest kasu.

V Minu meelest see hakkas veel varem, kui kontseptsiooni tegema hakati. Teemad on kogu aeg üleval olnud, siis lihtsalt kontseptsiooni raames nad olid üks osa sellest teemast. Neid tehti varem ka ju järjest paremaks. Need asjad, mis olid vene ajal ja siis uue hoolekandeseaduse või noh praegune seadus. Siis nad pandi nagu uude vormi - oli nimetatud perekonnas hooldamine ära seal seaduses ja siis lastekodude pool oli kõige rohkem reguleeritud. Siis olid aasta mööda läinud ja oli vaja seda asja uuendada, aga siis see läks juba selle hoolekande kontseptsiooni raames. Siis oli hea seda millegagi suurema asjaga siduda ka, sest nad on omaette nagu natuke väiksed teemad ja siis saab nagu prioriteediks rohkem või

I Ja-jah...

V Ja lastekodude teemal ja perekonnas hooldamise teema puhul ka, et nende oli nagu... neil oli kogu aeg siukene väikene nagu huvigrupp ka olnud, kes nagu tahab, et see asi edasi läheb, mitte ainult üksi meie ministeerium, vaid asutused tahavad, et neil paremini läheks ja perekonnas hooldamisel olid siis ka mõned sellised konkreetsete persoonide näol, et asi läheks edasi. Hakkasid tekkima väikesed organisatsioonid, kes on kasuvanemad. Need siis nagu vaatasid juba riigi poole võib-olla kõige rohkem selle raha küsimuses, aga siis meie asi oli need nõuded ka, et kuidas lapsel turvalisem seal oleks.

I Okei, aga kes olid need põhilised sidusrühmad, kellega te läbirääkimisi pidasite? Ehk siis kõigepealt siis väiksemas ringis ja siis suuremas ringis?

V Need olid natuke erinevad need erinevate teenuste puhul, et ...

I Aga siis just asenduskodu ja lapsehoiuteenuse puhul?

V Lapsehoiuteenus tuli üldse nagu hiljem...

I Ja-jah.

V ...see tuli eelmise aasta alguses nagu... ma arvan, et ma ajan ajad segamini...

See tuli täiesti plaaniväliselt, kas nad rääkisid sellest ka?

I Jah.

V See sai alguse hoopis sealt Rummo büroost. Me nagu liitsime nende soovid selle teemaga ja konkreetsete seaduse muudatustega.

I Kellega te siis koostööd tegite?

V Lastekodude puhul see oli eraldi määrus ja eraldi regulatsioon, seal olid siis lastekodude esindajad. Neil on oma organisatsioon ka, sealt oli Pille Vaiksaar, kes siis nimeliselt kohal käis ja pärast oli Priit Sutt. Ja siis vahel nad võtsid mõne lastekodu juhi ka juurde. Ja siis olid omavalitsustest mõned ja siis olid maavalitsustest. Maaavalitsustest rohkem, sest nendega me tegeleme igapäevaselt ja kuna raha liikus ka maavalitsustest, siis nemad olid päris hästi kursis selle teemaga. Ja siis nagu oligi kõik – nendega me arutasime lastekodu teemat.

I Mhmhh

V Ja kui olid need tervisekaitse küsimused, siis kaasasime rahvatervist ka (*Sotsiaalministeeriumi rahvatervise osakond – KV märkus*).

I Aga kes nendest olid positiivsemalt häälestatud ja kes olid kriitilisemad asenduskodu küsimustes ... või sellist asja ei olnud...?

V ... Osad lastekodud... Priit Sutt oli vahepeal opositsioonis... ma just mõtlen, mis tal need põhiargumendid olid. Mingi hetk oli see probleem õhus, et kui see teenus läheb omavalitsustele rahastada, siis omavalitsused teevad seda niivõrd oskamatult, et lastekodud jäävad suurde hätta. Ja siis Priit Sutt hakkas nagu kaitsma lastekodude huvisid, kartuses et meie tahame nagu liiga teha selle tegevuse tagajärjel, et asutustel läheb väga halvasti ja nendel lastel läheb halvasti. Tema muidugi kõige paremate soovidega, aga minule jälle tundub, et ministeerium ka kõige paremate soovidega teevad neid muudatusi... he-hee. Me kindlasti ei oleks seda muidu teinud. Siiamaani on see algusjärgus. Omavalitsustele lastekodude üleandmine... see on niivõrd keeruline, et seda ei saagi uisa-päisa teha ja keegi ei taha kellelegi liiga teha, aga lihtsalt sellest tekkis see hõõrumine mingil hetkel. Sutt veel kirjutas mingisuguse kirja, et kõik omavalitsused kirjutavad alla, et kõik on vastu. Tegi sellise vasturinde nagu... seal oli nagu ministri juures see teema nagu...

I Mhmh, aga kas sinu arvates said kõik olulisemad sidusrühmad kaasatud?

V Ma arvan küll, jah. Aga kui me oleme kutsunud huvilisi aruteludele, siis mingil määral on välja kujunenud ka, et kes nagu viitsib tulla ja kes ei viitsi. Need, kes viitsivad, neid me kutsume rõõmuga... he-hee... Ja aeg-ajalt saadame neile ka kutseid, kes ei viitsi, aga seda nii möe pärast. Neid organisatsioone on päris palju tekkinud, igasuguseid, nagu puuetega inimeste või mingid muud. Aga suurem osa on seal selleks, et ise saada mingit kasu või info või midagi sellist või koos käia. Mitte et nad teeksid ühiskondlikku tööd, et käivad koosolekutel. Nad ei ole sellest nagu huvitatud, kuigi nad nime poolest on olemas.

I Aga millal neid organisatsioone siis juurde tekkis?... Sa ütlesid, et vahepeal on nagu rohkem tekkinud...

V No neid tekkiski pärast seda hoolekande seadust (*kontseptsiooni – KV*). Siis hakkas tulema igasuguseid MTÜsid, oli võimalik hakata projekte taotlema ja selleks pidi mingi juriidiline keha olema ja Mõned lastekodud tegid enda juurde nagu MTÜ. Et kui omavalitsusel on riigi lastekodu, siis nende kõrval on veel mingi MTÜ, kelle kaudu veel raha küsida, mis tegelikult läheb lastekodudele. Riigiasutusena on neil nagu imelik raha küsida.

I Aga nende seisukohtadest, nagu Priit Sutt ja teised kõnekamad, kas te teadsite enne ka juba, mis seisukohad neil on või see selgus kohapeal?

V Pisasju muidugi ei teadnud, aga noh, üldises plaanis me kõik tahtsime, et elu läheks paremaks. Oli ka see, et meie tahtsime neid nõudeid nagu rangemad, et need lastel tagavad rohkem turvalisust. Samas me ise oleme ju finantseerijad ka ju, see sõltus ju tegelikult meist, kuidas me suudame seda tagada. Nemad olid selles mõttes

nagu kõrval. Täidavad seda niipalju, kui meie paneme nõuded ja raha anname. See on nii riigiteenuse puhul. Nad olid niiõelda asjatundjad-praktikud seal arutelu juures.

I Kas üle Eesti toimunud seminarid, need olid rohkem info jagamise kohaks või seal arutati ka detailides küsimusi?

V Arutasime küll detailides, aga seal olid töötoad nii ka, et need samad, kes meil koosolekul käisid, olid töötoas ka, et see oli lihtsalt üks koosolek juures.

I Mhh

V Ja siis olid veel mingid omavalitsuse sotsiaaltöötajad, kes varem ei olnud kokku puutunud sellega ja siis tulid seminaril seda juttu kuulama. Vahepeal seal ütlesid, et „ja-jaa, neil on ka niimoodi” või midagi sellist. See oli lihtsalt laiem koosolek sel teemal, mida me nagunii juba tegime ministeeriumis.

Lastekodudega seoses tegime ükskord ka...proovisime nagu muul meetodil kui tavalist koosolekut ministeeriumis. Käisime kõrtsis, panime tagatoa kinni, et arutame vabamas vormis, asutuste juhid seal ja igaüks pidi ise siis ostma, mis ta tahtis... aga et siis oli toredam...

I See toimis?

V Ma arvan küll, et see oli täitsa tore mõte. Need, kes nagu käivad ja kes on huvitatud, näiteks Keila SOS, kes on ise huvitatud, kes on natuke eristaatuses asutus, siis nemad olid ka nagu huvitatud...et neile liiga ei tehtaks, siis nemad ka huviga nagu vaatasid, et mis me siis teeme. Ja siis nemad vaatasid oma seisukohalt, nagu selle rahvusvahelise organisatsiooni seisukohalt, kuhu nad kuuluvad.... Nende puhul tuli nagu see ka, et nad siiski tahtsid nagu mulle tundus, et nad endale tahtsid natuke paremaid tingimusi kui teistele, kui teistel lastekodudel on. Nad püüdsid endale midagi paremat välja võidelda.

I Aga kas sulle tundub mõni regioon ka kuidagi aktiivsem või erilisem? ...Kui sa vaatad ja võrdled, et käisid nendel seminaridel ja aruteludel üle Eesti... või niimoodi ei saa võrrelda?

V mulle tundub, et see on konkreetse persooniga seoses, mitte et seal piirkonnas. Niimoodi ma ei ole nagu tähele pannud. Räägitakse küll, et Pärnu on ja niimoodi, et seal on aktiivsemaid inimesi.

I Aga sellist asja ka ei olnud, et nad omavahel oleksid enne arutanud enne seminari, et mida nad ministeeriumile räägivad?

V Lastekodude juhtide ühendus on küll nagu arutanud. Et kuna neil see ühendus on, siis nad on seal arutanud.

I Et nemad on sellised aktiivsemad, jah?

V Mhmm. Nendele me oleme näiteks delegeerinud, mis kunagi oli ministeeriumi töö, selle abi jagamise sellele ühingule. Igasugune – nii rahaline, kui asjades ja loteriides. Need, mis nad lastekodudele tahavad kinkida, et mis nad jagavad seal ühingus, et kellele võiks minna, et ministeeriumis seda ei jaga siis. See tundub nagu hea mõte küll.

I Aga kuidas sa hindad nende poolt saadud arvamusi ja sisendit? Kas sellest kokkusaamisest oli kasu?

V Sa mõtled konkreetset selle seminari raames?

I Tegelikult kõik need seminarid kui ka töörühma koosolekud?

V Jaa, on ikka.

I ... et sealt on võimalik saada täitsa asjalikke arvamusi?

V Isegi aega jääb napiks, sest et kui asutuse juhid tulevad, siis nad tahavad ju rääkida ja tuua näiteid oma asutuse tööst palju ja siis esimesed kaks tundi kulub sellele, et nad räägivad, kuidas see asi neil nagu see asi oli (*he-hee*) ja toovad nagu

näiteid, mis on väga hea, et niimoodi võib ka nagu juhtuda või et saad nagu rohkem aru, et mis toimub. Või kui me piasju arutasime, et mis dokumendid peab olema ja kuidas ja mis peab olema vormistatud, et kui laps läheb lastekodusse. Mida konkreetselt on vaja asutusel ja mida on vaja omavalitsusel ja mida asutusel. Kas omavalitsus annab selle paberi asutusele või ei anna ja selle plussid ja miinused ja selle juures on juba mitu tundi juttu, et kuidas praktika on, et mis siis Asutusele ikka meeldib, et paberid on ikka tema käes ja omavalitsus ütleb ei, et ikka omavalitsuse käes peaks olema...Kõik need asjad siis...

I Kas nad omavahel lähevad ka tülli?

V Lähevad ikka jah. Ja siis ongi nagu meie raske küsimus, et keda me siis nagu... kui me toetame ühte või teist, siis teine on jälle vihane. Kui me peame otsustama, kuidas need asjad peavad olema ja veenma siis seda poolt, kes on vastu. Et see asi peaks ikka niimoodi olema. Aga see on tema mingitest huvidest lähtuvalt. Kui asutus tahab dokumente enda kätte, siis ta tahab sellepärast, et asutus, kelle käes oleks muidu dokumendid, reageerib lihtsalt nii aeglaselt, et praktilises elus tekitab nii palju probleeme. Samas mõni asutus kasutab seda ära, et ta ei informeerigi eestkostjat, mida ta kõik teeb. See on siis sunduslik infovahetus ka nende vahel. Kui paberid on eestkostja käes, siis eestkostja otsustab. Nojah, see on siuke vaevaline ja nagu muudatuse tekitamine.

I Aga kas nad näevad kitsalt enda huve või näevad asja laiemalt?

V No tavaliselt ikka enda huve. Nii maavalitsuste omad kui asutuste puhul. Enda huve, aga seoses lastega, selles mõttes, et mitte laste vastu, vaid et laste huve, kui ma vaatan asutuse juhina. Aga niipalju nad ei mõtle, et kuidas maavalitsuses parem oleks. Ta ei peagi mõtlema seda. Mõni asi on tema kahjuks, kui sa vaatad teisel tasandil. Tema vaatab, kuidas siis temal parem oleks.

I Aga sa ütlesid, et lastekodude juhid käisid ministri juures otse. Kas nad teile sellest ka ette hoiatasid?

V Ma ei mäleta, kuidas see nagu oli.

I Aga mõni teine (*sidusrühm*) või teised käisid ka või nad põhiliselt ikka suhtlevad teiega enne kui ministri juurde minek?

20:40

V Kahju...Harva, kui keegi läheb ministri juurde... Ma püüan meelde tuletada, kuidas see oli. Nad viisid selle kirja ministri juurde.....

Selle perekonnas hooldamisega oli natuke teine seltskond. Seal olid kasuperede esindajad..... Ja lapsehooldusteenusega, seal oli siis Rummo büroo esindajad alati kohal nagu viis kopikat.

I Erika Vahtmäe, või?

V Mhmh.... ja rahvatervist (*rahvatervise osakonda – KV*) ma ka nagu kaasasin, nii nagu suutsime oma majas.

I Aga kuidas nendega koostöö oli?

V Väga nagu üle kivide ja kändude. Mitte selles mõttes, et inimesed ei tahaks meiega koos istuda, vaid.... ma ei tea, me oleme kuidagi rahvatervise osakonnaga kuidagi kaugeks jäänud. Me ajame nii erinevat asja, tundub. Tegelt ei tohiks olla niimoodi. Üha kaugemal kui keegi teine, nagu Tallinna linn. Neil on nagu oma teemad ja ilmselt ministeeriumi juhtimine kuidagi soodustab ka seda, et me omavahel koostööd ei tee. Pluss see, et neil on väga palju inimesi vahetunud läbi aastate.

I Jah, sotsiaalvaldkonnas on kogu aeg ühed inimesed...

V Rohkem... Neil on väga krooniliselt kohe aastaid... Jälle tuleb uus inimene, jälle ta ei tea nagu midagi. Millal ta lõpuks kurssi saab ja mis ta eelistused on.... Mingit nagu sundlust koostööd teha ei ole, nii palju kui see omavahel nagu laabub. See on nagu täiesti tavaliseks muutunud.

I Kuidas see siis toimis – te tegite kontseptsiooni eelnõu valmis ja siis...

V Tavaliselt me arutasime enne, kui midagi oli valmis tehtud. Ainult lastehoiuteenusega oli see, et me arutasime enne seda, kui midagi paberil oli. See oli täitsa uus asi.

I Ahaa, et tegite mingisuguse põhja valmis ja hakkasite seda arutama?

V Tavaliselt küll, jah. Me arutasime juba mingeid konkreetseid asju, kuidas seda muuta, ja...

I Mhmh, et muidu oleks laiali valgunud see teema, jah?

V No midagi oli alati olemas ka juba eelmiste teenuste puhul. Selles mõttes, et mida me muudame ja mida veel reguleerida, nagu materjal oli ette valmistatud. Alati sai maha tõmmata, kui seekord ei ole vaja, või midagi seesugust. Siis olid vaidlused nagu selle juriidilise osakonnaga ka.... et kõikide nende reeglite puhul või nõuded, mis peab olema olema. Õigusosakonna seisukoht sageli see, et mida vähem kirja panna, seda parem. Enamus nõudeid tuleks läbi koolituse töötajatele ja õpetada, kuidas seda teha. Aga meie ja asutuste juhtide seisukoht ja kõigi teiste oli see, et peaks kirjas olema mingid seisukohad. Me ei ole veel sellel tasemel, et spetsialist on nii tubli ja andekas, et ta teeb ilma, et kuskil kirjas oleks seda nõuet, seda peab tegema.

I Kui see eelnõu oli mingis etapis valmis, kas siis mindi ministri juurde rääkima sellest? Mis hetkel minister kaasati ja mis hetkel te saite poliitilise otsuse, et see on hea või see on halb?

V Ma arvan, et nende lastekodude ja asenduskodu või perekonnas hooldamise puhul puhul... need olid sellised teemad, kus ...seal parandati olemasolevat, see ei olnud nii suur muudatus, et minister nii väga nagu ei süübinud sellesse. Ta nagu aktsepteeris seda, mis me oleme teinud ja suhteliselt kiirelt vaatas selle üle. Siin ei olnud toetust ega takistust tema poolt. Ta nagu usaldas selles suhtes.

I Aga lapsehoiuteenus?

V Lapsehoiuteenus... mismoodi minister ütles selle kohta, kui me seda tutvustasime..."tema Rummo ühes pingis ei istu" või midagi sellist (*he-hee*)... et mingi see Rummo oma teemaga, kus see ja teine – see oli see mõte nagu. Aga ta ütles, et tehke, kui tahate. See oli umbes tema suhtumine sellesse eelnõusse. See ei olnud otseselt sotsiaalteenus, mis oli meie maja rida. Seal oli üldse nagu küsitavusi, mis see Rummo büroo roll seal on ja mis see meie roll seal on. Tundus, et Rummo büroo dikteerib meile mingisuguseid ülesandeid. Nemad võtsid kohati sellise ülevaataja positsiooni, kuidas meil nagu läheb. Võib-olla isegi valitsemise.... et kelle asi see siis ikkagi on. Rummo rääkis pressis, et see on tema teema, mida see sotsiaalminister nagu täidab ja omavahel siis, mis maal see asi on, umbes valitsuse istunguil küsib Rummo Aabi käest, kuidas sa mu heaks töötad (*he-hee*)...

I Et kuidas sa hakkama saad...

V Et kas sa teed nagu hästi tööd. Seal oli selline segane seisukoht...Püüdsime siis viisakalt koostööd teha. Kui me juba võtsime selle seisukoha, et me teeme need lastehoiule nõuded ära, siis loomulikult me teeme nendega koostööd, kui nemad selle asja algatasid. Aga üksikuid.... nõuete väljatöötamise käigus oli küll niimoodi, et tekkis vahepeal selline olukord, et „kas me sellist teenust siis tahtsime”. Kui Rummo nagu tellis selle teenuse, siis kui meie teeme teistsuguse, siis see nagu ei kõlba. Me

peame siis ka sellise tegema, agu nemad tahavad. Kas me siis ikka peame või?...See oli selline küll, et....Kui me ütleme, et seal peavad sellised nõuded olema, mis tõesti seda turvalisust tagavad ja nemad ikka ütlevad „ei, ei pea”. Siis lõpuks selgub, et on ikkagi parem, kui neid nõudeid üldse ei tulegi, mida me siis üldse teeme, mida nad siis tahavad siit (*he-hee*). Mingi hetk nemad hakkasid ütlema, et mida kergemini, seda parem. Et siis ei pea omavalitsused niivõrd pingutama, et nad saavad rohkem luua neid kohti ja neil on omal mingid muud plaanid, kuidas Tallinnas rahastatakse seda teenust ja niimoodi. Et ei tekiks seda, et ettevõtjad ei hakkaks seda teenust üldse pakkuma sellepärast, et meil on nii kõrged nõuded. Siis oligi koosolekute teema see, et mis nõue see on, mis nagu mingisugust turvalisust tagab, aga samas on hästi kerge.... Siis me vaidlesime. Ja nüüd on sellised teemad ka, kus tundub, et igapäev on midagi sõna sekka öelda lapsevanemana või niimoodi „kuidas mulle tundub, mis on turvaline ja mis ei ole”. Kuidas me tõestame, et seda asja on vaja... et tervisekaitseõuete juures palju tal seda õhku ja puhtust vaja on? Mis on normaalne tänapäeva Eestis laste kasvatamise puhul? Tundub, et inimesed on selles suhtes suht erinevad. Kellele tundub, mis on normaalne.

(Vahepeal segati intervjuud paar minutit - KV)

I Kas kaasamisest oli kasu? Kas see hoidis ära mingeid konflikte?

V Muidugi oli kasu.... Nagu nii on see kooskõlastamine pärast, et siis see on eeltöö sellele kooskõlastamisele. Sa küsisid enne, kas...

I ...kas aeg oli küps või oli eelnõu hiljaks jäänud?

V See on nii raske küsimus. Lapsehoiuteenus oli ja on praegu ka nagu olemas väga erinevatel viisidel. Alates sellest, et kellelgi tädikased hoiavad kuskil ja kõik mängutoad ja üks vorm on see, et kes tahavad lasteaeda teha, aga ei ole lasteaia luba neil, mis on ka sisuliselt lasteaed. Ja seal on tervishoiunõuetega suured probleemid, kui nad teevad sisuliselt lasteaeda, aga neil pole neid nõudeid, mis on lasteaial. Ja need, kes võtavad palju lapsi korruga. Kas neil peavad oleme kraanikausid, kus vetsud, kas üldse või kui kaugel või kui palju lapsi me suudaksime korruga hoida, mis vanuses.

I Nojah, ühesõnaga nii ja naa.

V Ja siis Rummo büroo idee oli see, et kuna meil on lasteaedade puudus, Tallinnas eriti, siis nad kompenseerivad selle lapsehoiuteenusega, mis oleks niiöelda lihtsam teenus. Tegelt see on väga filosoofiline ka, et mis mõttes siis lihtsam teenus – vähem lapsi koos või nõuete poolest lihtsam? Sellega siis seda, et ei pea nii kiiresti lasteaedu juurde ehitama või üldse mitte. Laste arv väheneb omakorda, siis ei olegi võib-olla lasteaedasiid vaja juurde ehitada. Neil oli raha juba valmis. Las sotsiaalministeerium teeb need nõuded ära, siis meil on siukene legalne teenus... et kuigi omavalitsusel on kohustus lasteaedade kohta tagada, meie siis tegelikult tagame selle lapsehoiuteenuse neile, kellele me ei suuda seda lasteaia kohta tagada. See oli nagu nende loogika. Ja meile öeldi, et tehke siuke teenus. Esimesel koosolekul arutasimegi, kas see on sotsiaalteenus. Kas see läheb hoolekandeseadusesse sotsiaalteenusena, kuna see on hästi sarnane lasteaiale ja söimele, mis on haridusministeeriumi käes jälle. Võib-olla nemad peaksid seda hoopis tegema. Meil oli haridusministeeriumist ka inimene kaasatud. Ja siis kõik olid nagu nõus, et las ta siis olla sotsiaalteenus, see on kokkuleppe küsimus, põhimõtteliselt. Lasteaed võib ju ka sotsiaalministeeriumis olla, kui nii kokku lepitakse.

I Nojah, Rummo bürool oli ka üks EQUALi (*Euroopa Ühenduse EQUAL programmi* – KV) projekt, mida mina koordineerisin tööturu osakonna poole pealt. Nad koolitasidki välja 36 professionaalset lapsehoidjat. Siis ma ka sain nagu

tagasisidet, et nüüd oleks ruttu vaja see niieelda legaliseerida. Okei, aga kuidas teil muidu ministeeriumis koostöö sujus? Rahvatervise osakonnast rääkisid, aga avalikest suhetest?

V Avalikest suhetest.... mina nagu lapsehoiuteenuse puhul läksin siis ära, kui see enam-vähem valmis sai. See tarkus oleks pidanud rohkem avalike suhetega koostööd tegema, siis ma ei osalenudki enam. Aga selle muu töö ettevalmistusperioodi raames me ei teinud midagi koos. Isegi keegi ei tulnud selle peale, et võiks teha koostööd. Ma ei tea, kas oleks võinud või ei oleks. Tavaliselt on ju niimoodi olnud, et kui on juba enam-vähem valmis, siis.

I Jah, siis korraldasime neid seminare hoolekande kontseptsiooni raames, oli nii?

V Jah, see oli pigem jah seminaride teema või kui on vaja midagi kirjutavas pressis või nii.

I No aga siis mul ongi enam-vähem kõik küsimused küsitud. Kui sul on midagi, mis sulle veel meelde tuli, siis võid nagu öelda.

V Mõtlen, et mõned inimesed on välja kujunenud, kes nagu viitsivad kaasa mõelda. Oleneb inimesest ja oleneb tema töökogemusest ka. Kui mul oli miski asi arutada, siis ma võisin kohe helistada tund aega telefoni otsas, et kuidas seda või teist asja korraldada, kuidas nagu praktika on. Meil on kaks-kolm-neli inimest, kes on omavalitsusest või asutusest. Piia Teder, Reet Rääk Tallinna Linnavalitsusest, kes on teise tasandi töötajad. Nad näevad teisest vaatenurgast. Üldjuhul on nad ka pika praktikaga. Poolametlik suhtlus või infovahetus. Samas nemad käivad hästi kohal ka ministeeriumi koosolekutel, arutavad ja on huvitatud. Kui sa saadad midagi kirjalikult midagi parandada, siis teevad selle töö ka ära. See on nagu tore olnud ja abiks olnud. Minul oli see ka nagu abiks, et kui ma lastekodudega hakkasin tegelema, siis ma hakkasin neid lihtsalt läbi käima. Lihtsalt käima rääkimas nende asutuste juhtidega, kuidas läheb. Mul olid oma küsimused ka ette valmistatud, et mingit pilti saada. See oli siis, kui ma hakkasin neid nõudeid üldse tegema, et olukorraga kurssi viia, et rumalat juttu ei räägiks (*he-hee*). Et tead, et mis toimub üldse. See on väga vajalik, minu arust. Mingi hetk nagu, see oli vist siis, kui Sirlis (*Sõmer – KV*) tuli, kui Sirlis osakonnajuhatajaks sai, siis ta vaatas üle, mis tehakse. Siis tekkis küsimus, mida ma nagu käin seal. Mis ma seal niisama käin, et auto raha läheb ja ... See oli väga vajalik asi. Pärast hakkas Tarmo (*Kurves – KV*) käima. Tema vaatas seal investeeringute asja ka. Ma arvan, et see, kes nende asutustega tegeleb, peaks ikka need asutused läbi käima oma tööalaselt. Ükskõik, kas sa oled koolis õppejõud või kui sa oled ühes asutusest töötanud, sa ei saa iial seda pilti, kui vaatad, et käid seal kohal.

Ülejäänud jutt pole magistritöö raames relevantne – KV.

Lisa 11. Töövaldkonna küsitluse kodeerimisraamat

Uuring eelnõu ettevalmistamisel toimunud koostöö kohta

Lugupeetud Vastaja,

Olen Tartu Ülikooli magistrant ja teen magistritöö jaoks uuringut töövaldkonnas toimuvast koostööst Sotsiaalministeeriumi ja Teie organisatsiooni vahel, eriti huvitab mind tööturumeetmete kontseptsiooni ning tööturuteenuste ja -toetuste seaduse eelnõu ettevalmistusperioodil toimunud kommunikatsioon. Teie sattusite uuringu valimisse selle tõttu, et Teie organisatsioon on üks oluline sidusrühm ministeeriumi jaoks.

Uuring on vajalik, et teada saada Teie arvamust eelnõu ettevalmistamise ja seaduse kohta, mis jõustus 2006. aasta alguses. Samuti uurin, kui tõhus ja tulemuslik on infovahetus Sotsiaalministeeriumi ja erinevate organisatsioonide vahel.

Uuringu tulemusi tutvustatakse nii ministeeriumi ametnikele kui soovi korral vastajatele e-posti teel. Seega Teie vastused aitavad parandada koostööd praktikute, spetsialistide, ekspertide ning Sotsiaalministeeriumi vahel.

Küsitlusele vastamine võtab aega umbes 7 minutit ning uuring on oma olemuselt anonüümne –

ministeeriumile esitletavas raportis ei kajastu Teie täidetud ankeet.

Uue tööturuteenuste ja -toetuste seaduse eesmärgiks on tööealise elanikkonna võimalikult kõrge tööhõive saavutamine ning pikaajalise töötuse ja tööturult tõrjutuse ennetamine tööturuteenuste osutamise ja tööturutoetuste maksmise kaudu. Seadusega reguleeritakse nii arvestuse pidamist töötute ja tööotsijate üle kui ka tööturuteenuste osutamist ning tööturutoetuste maksmist. Täpsemalt saate lugeda Sotsiaalministeeriumi veebilehelt www.sm.ee -> tööturg -> tööturuteenused -> „kokkuvõte uuest tööturuteenuste- ja toetuste seadusest”.

Teie aja ja küsitlusele vastamise eest ette tänades,

Kati Varblane

Tartu Ülikooli avalikkussuhete ja teabekorralduse magistrant

Üldised küsimused infovahetuse ja koostöö kohta:

K1. Kas Te olete huvitatud regulaarse info saamisest Sotsiaalministeeriumis ettevalmistatavate uute eelnõude kohta?

Description: Huvi ministeeriumi regulaarse info vastu

1 - Jah

2 - Ei

98 - Ei oska öelda

K2. Kui Teieni jõuab teave, et Sotsiaalministeeriumis töötatakse välja eelnõud, mis Teie organisatsiooni või valdkonda otseselt puudutab, siis kas oleksite huvitatud osalemisest selle seaduse väljatöötamisel?

Description: Huvi seaduse väljatöötamise vastu

1- Jah

2 – Ei

98 - Ei oska öelda

K3. Kas Te olete otsinud või küsinud infot Sotsiaalministeeriumi eelnõude kohta?

Description: Ministeeriumi infootsing või -päring

1 – Jah

2 – Ei

K3.1. Kui jah, siis milliseid infokanaleid Te olete kasutanud? Palun märkige kõik sobivad vastused, hoides Control nuppu all.

Description: Infokanalid

1 - Sotsiaalministeeriumi veebileht (sh portaal)

2 - Mujalt Internetist

3 - Sotsiaalministeeriumi ametnikega suhtlemise kaudu

4 - Sotsiaalministeeriumi avalike suhete osakond

5 – Infolist

6 – Teabenõue

7 – Ajalehed

8 – Raadio

9 – Televisioon

10 – Erakondade, fraktsioonide jt poliitiliste ühenduste infoteenistused

11 – Oma organisatsiooni, ametkonna infoteenistus

12 - Muu

• Kui vastasite muu, siis palun täpsustage:

Siseinfo ja kolleegid valdkonnas:

- maavalitsuse sotsiaal- ja tervishoiuosakond
- info tuleb läbi kohaliku omavalitsusliidu
- Eesti Puuetega Inimeste Koda
- EVEA
- Seaduse eelnõud saadetakse maavalitustele kooskõlastamiseks

Kohtumised:

- Ametnike ja puuetega inimeste ühnduste vahel toimuvad regulaarsed ümarlauad, kus informeeritakse ka eelnõudest.
- olen osalenud mind huvitanud eelnõude aruteludel, info on tulnud meilile
- tööruhmades

K4. Kuidas Te hindate info kättesaadavust Sotsiaalministeeriumi tegevuste kohta?

Description: Info kättesaadavus ministeeriumi tegevuste kohta

1 - Väga hea

2 - Üldiselt hea

3 - Üldiselt halb

4 - Väga halb
98 – Ei oska öelda

K5. Kuidas Te hindate koostööd Sotsiaalministeeriumi ametnike ja enda (organisatsiooni) vahel?

Description: Koostöö ministeeriumi ja organisatsiooni vahel

1 - Väga hea
2 - Üldiselt hea
3 - Üldiselt halb
4 - Väga halb
98 – Ei oska öelda

K6. Kui kompetentseks peate Sotsiaalministeeriumi ametnike seisukohti tööturu valdkonna eelnõude väljatöötamisel?

Description: Hinnang ministeeriumi ametnike kompetentsile

5 - Väga kompetentne
4 - Pigem kompetentne
3 - Raske öelda
2 - Pigem ebakompetentne
1 - Väga ebakompetentne

K7. Kui kompetentseks peate enda organisatsiooni tööturu valdkonna küsimustes?

Description: Hinnang organisatsiooni kompetentsile

5 - Väga kompetentne
4 - Pigem kompetentne
3 - Raske öelda
2 - Pigem ebakompetentne
1 - Väga ebakompetentne

K8. Kui kompetentseks peate poliitikute seisukohti tööturu valdkonna eelnõude väljatöötamisel?

Description: Hinnang poliitikute kompetentsile

5 - Väga kompetentne
4 - Pigem kompetentne
3 - Raske öelda
2 - Pigem ebakompetentne
1 - Väga ebakompetentne

K9. Kas Te olete tuttav tööturuteenuste ja –toetuste seaduse sisuga?

Description: Teadlikkus seadusest

1 - Olen põhjalikult tuttav
2 - Olen üldiselt tuttav
3 - Kujutan enam-vähem ette
4 - Ei ole kursis

K10. Kas Te olete rahul 2006. aasta alguses kehtima hakanud tööturuteenuste ja –toetuste seadusega?

Description: Rahulolu seadusega

5 - Väga rahul

- 4 - Üldiselt rahul
- 3 - Raske öelda
- 2 - Üldiselt ei ole rahul
- 1 - Üldse pole rahul

10.1. Palun kommenteerige oma vastust paari sõnaga:

- 1 – Positiivne
- 2 - Negatiivne
- 3 - Nii positiivne kui negatiivne
- 4 – Neutraalne
- 0 – Ei oma tähtsust

K11. Kas Teid või Teie organisatsiooni esindajat on kaasatud tööturumeetmete kontseptsiooni ja/või tööturuteenuste ja –toetuste seaduseelnõu väljatöötamisse? (kutsutud koosolekutele, nõupidamistele, palutud oma seisukohti ja ettepanekuid kirjalikult esitada jne.)

Description: Osalemine eelnõu väljatöötamisel

- 1 - Jah, pidevalt
- 2 - Jah, korra või paar
- 3 - Ei (Kui "ei", siis palun liikuge alla küsimuste juurde "Andmed Teie kohta")

Küsimused koostöö kohta tööturumeetmete kontseptsiooni ja/või tööturuteenuste ja -toetuste seaduseelnõu protsessis

K12. Kuidas Teid või Teie organisatsiooni esindajat kaasati tööturumeetmete kontseptsiooni ja/või tööturuteenuste ja –toetuste seaduseelnõu väljatöötamisse? Palun märkige kõik sobivad vastused, hoides Control nuppu all.

Description: Osalemise viis/kanal

- 1 - Komisjonis või töögrupis osalemine
- 2 - Ümarlaual või nõupidamisel osalemine
- 3 - Seminaril osalemine
- 4 - Kirjaliku ettepaneku esitamine

- Kui vastasite muu, siis palun täpsustage:
 - 0 - Internet - Muudatus oli internetis. Paluti teha parandusi, kui on.
 - 0 - Muu

Kuna ainult üks täpsustus ja üks vastus muu, siis kodeeritud 0 (vastamata küsimus).

K13. Mis etapis oli eelnõu, kui Teid kaasati tööturumeetmete kontseptsiooni ja/või tööturuteenuste ja -toetuste seaduseelnõu väljatöötamisse?

Description: Osalemise ajaetapp

- 1 - Eelnõu oli väljatöötamisel
- 2 - Eelnõu 1. versioon oli valmis
- 3 - Eelnõu viimane versioon oli valmis
- 98 - Ei oska öelda

K14. Kas Teie hinnangul said kõik huvigrupid piisavalt ettepanekuid esitada?

Description: Võimalus kõikidel huvigruppidel ettepanekuid esitada

1 - Jah
2 - Ei
98 - Ei oska öelda

K15. Kas Teile teadaolevalt toimus huvigruppide ettepanekute sisuline arutelu eelnõu teemal?

Description: Huvigruppide ettepanekute sisuline arutelu

1 - Jah
2 - Ei
3 - Ei oska öelda

K16. Kas Teile teadaolevalt eelistati mõne huvigrupi ettepanekuid teistele?

Description: Mõne huvigrupi ettepanekute eelistamine

1 - Jah
2 - Ei
98 - Ei oska öelda

K17. Kas Teie hinnangul olid kõik olulised organisatsioonid (huvigrupid) kaasatud seaduseelnõu väljatöötamisse?

Description: Kõikide oluliste organisatsioonide kaasatus

1 - Jah
2 - Ei
98 - Ei oska öelda

K18. Kas Te (või Teie organisatsioon) esitasite ettepanekuid eelnõu kohta?

Description: Ettepanekute esitamine vastaja poolt

1 - Jah
2 - Ei
98 - Ei oska öelda
(Kui "ei", siis palun liikuge alla küsimuste juurde "Andmed Teie kohta")

K19. Kas Teie ettepanekuid arutati?

Description: Vastaja ettepanekute arutamine

1 - Jah
2 - Ei
98 - Ei oska öelda

K20. Kas Teie ettepanekuid arvestati?

Description: Vastaja ettepanekutega arvestamine

1 - Jah, arvestati täielikult
2 - Jah, arvestati osaliselt
3 - Ei
98 - Ei oska öelda

K21. Kas Te olete ettepanekute arvestamise või mitteamvestamise kohta saanud Sotsiaalministeeriumi ametnikelt tagasisidet?

Description: Ametnike tagasiside ettepanekute kohta

1 - Jah
2 - Ei

98 - Ei oska öelda

K21.1. Kui jah, siis kuidas Te olete tagasisidet saanud?

Description: Tagasiside saamise viis/kanal

- 1- E-posti teel
- 2 - Kirja teel
- 3 - Muu

K22. Kui Teil on arvamusi, kommentaare või ootusi Sotsiaalministeeriumi töö kohta lisaks ülalpool käsitletule, siis palun pange need kirja:

Vt vastuseid: Lisa 12. Küsitluse kodeerimise selgitused ja vastused avatud küsimustele

Andmed Teie kohta

K23 Sugu

- 1 - Naine
- 2 - Mees

K24 Vanus

Vahemik 23 – 76

Vt vastajate vanuselist jaotust SPSSist.

K25 Haridus

- 1 – Kõrgharidus
- 2 – Mitte-kõrgharidus

Tulemused:

Alg- või põhiharidus

Kesk- või gümnaasiumiharidus – 10 in

Kutseharidus põhihariduse baasil

Kutseharidus kesk- või keskerihariduse baasil – 14 in

Kõrgharidus – 69 in

K26 Organisatsiooni kuuluvus

- 1 - Avalik sektor
- 2 - Erasektor
- 3 - Mittetulundussektor

K27 Organisatsiooni täpsem tegevusvaldkond

- 1 - Kohalikud omavalitsused ja maavalitsused
- 2 - Sotsiaaltöö ja sotsiaalhoolekanne
- 3 - Töövaldkond
- 4 – Puuetega inimeste hoolekanne ja organisatsioonid

5 – Muu
0 – Vastamata küsimus

K28 Amet või roll organisatsioonis

1 - Juht
2 - Spetsialist
3 – Töötaja

Kui muu, siis palun täpsustage:

1 - keskastmejuht
1 - Osakonnajuhataja
2 - Sotsiaalnõunik
saadik
Tippametnik

Kuna ainult kaks vastust on kategoorias „muu”, siis on need kodeeritud 0 (vastamata küsimus).

K29 Kus Te elate? (linn, vald, maakond)

Description: [Elukoht](#)

1 – Linn
2 – Mitte-linn

Kuna vastused olid erinevad ja/või ebatäpsed, siis on kodeeritud ainult kaks muutujat (linn ja mitte-linn).

K30 Emakeel

1 - Eesti
2 - Vene

Muu

Kui muu, siis palun täpsustage:

K31 Kui soovite teada saada uuringu tulemusi, siis palun kirjutage siia oma e-posti aadress:

1 – soovis tagasisidet
2 – ei soovinud tagasisidet

Täidetud küsitlusvormi postitamiseks palun klõpsake nupule "Saada".

Lisa 12. Sotsiaalvaldkonna küsitluse kodeerimisraamat

Uuring infovahetuse ja eelnõu ettevalmistamisel toimunud koostöö kohta

Lugupeetud Vastaja,

Olen Tartu Ülikooli magistrant ja teen magistritöö jaoks uuringut sotsiaalvaldkonnas toimuvast koostööst Sotsiaalministeeriumi ja Teie organisatsiooni vahel, eriti huvitab mind hoolekande kontseptsiooni ning asenduskodu teenust ja lapsehoiuteenust käsitleva seaduse eelnõu ettevalmistamisel toimunud koostöö.

Teie sattusite uuringu valimisse selle tõttu, et Teie organisatsioon on üks oluline sidusrühm ministeeriumi jaoks.

Uuring on vajalik, et teada saada Teie arvamust eelnõu ettevalmistamise ja seaduse kohta, mis praegu on menetlemisel Riigikogus. Samuti uurin, kui tõhus ja tulemuslik on infovahetus Sotsiaalministeeriumi ja erinevate organisatsioonide vahel.

Uuringu tulemusi tutvustatakse nii ministeeriumi ametnikele kui soovi korral vastajatele e-posti teel. Seega Teie vastused aitavad parandada koostööd praktikute, spetsialistide, ekspertide ning Sotsiaalministeeriumi vahel.

Küsitlusele vastamine võtab aega umbes 7 minutit ning uuring on oma olemuselt anonüümne – ministeeriumile esitletavas raportis ei kajastu Teie täidetud ankeet.

Asenduskodu teenuse ja lapsehoiuteenuse rakendamiseks muudetakse peamiselt sotsiaalhoolekande seadust, aga ka käibemaksuseadust, rahvatervise seadust, riigilõivuseadust ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seadust. Seadusega viiakse ellu Vabariigi Valitsuse heakskiidetud hoolekande kontseptsiooni.

Kontseptsioon näeb ette asendushoolduse teenuste nõuete täpsustamist, juhtumikorralduse meetodika laialdasemat kasutuselevõttu ning teenuste kvaliteedi järelevalvesüsteemi täiustamist. Samuti näeb hoolekande kontseptsioon ette asenduskodu (vanas mõistes lastekodu) teenuse finantseerimise täieliku üleandmise kohalikele omavalitsustele. Eelnõuga antakse võimalus laste asenduskodu teenuse finantseerimise üleandmiseks halduslepinguga huvitatud kohalikele omavalitsustele.

Lapsehoiuteenuse kui sotsiaalteenuse puhul kehtestatakse seadusemuudatustega nõuded lapsehoiuteenuse pakkujatele, lapsehoidjatele ning lapsehoiuteenuse osutamisele. Täpsemalt saate lugeda Riigikogu veebilehelt <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=061500012&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11>

Teie aja ja küsitlusele vastamise eest ette tänades,

Kati Varblane

Tartu Ülikooli avalikkussuhete ja teabekorralduse magistrant

Üldised küsimused infovahetuse ja koostöö kohta:

K1. Kas Te olete huvitatud regulaarse info saamisest Sotsiaalministeeriumis ettevalmistatavate uute eelnõude kohta?

Description: [Huvi ministeeriumi regulaarse info vastu](#)

1 - Jah

2 - Ei

98 - Ei oska öelda

K2. Kui Teieni jõuab teave, et Sotsiaalministeeriumis töötatakse välja eelnõud, mis Teie organisatsiooni või valdkonda otseselt puudutab, siis kas oleksite huvitatud osalemisest selle seaduse väljatöötamisel?

Description: Huvi seaduse väljatöötamise vastu

1- Jah

2 – Ei

98 - Ei oska öelda

K3. Kas Te olete otsinud või küsinud infot Sotsiaalministeeriumi eelnõude kohta?

Description: Ministeeriumi infootsing või -päring

1 – Jah

2 – Ei

K3.1. Kui jah, siis milliseid infokanaleid Te olete kasutanud? Palun märkige kõik sobivad vastused, hoides Control nuppu all.

Description: Infokanalid

1 - Sotsiaalministeeriumi veebileht (sh portaal)

2 - Mujalt Internetist

3 - Sotsiaalministeeriumi ametnikega suhtlemise kaudu

4 - Sotsiaalministeeriumi avalike suhete osakond

5 – Infolist

6 – Teabenõue

7 – Ajalehed

8 – Raadio

9 – Televisioon

10 – Erakondade, fraktsioonide jt poliitiliste ühenduste infoteenistused

11 – Oma organisatsiooni, ametkonna infoteenistus

12 – Muu

• Kui vastasite muu, siis palun täpsustage:

Siseinfo ja kolleegid valdkonnas:

- ESJN üldkoosolekutel juhatuse liikmena juhatuse istungitel ning lävides kolleegidega teistest hoolekandeesutustest. Ka minister Aab on hooldekeskust külastanud mitmel korral. Andis teavet ka sots.töötajate suvepäevadel jne.
- Kolleegid valdkonnas, teiste hoolekandeesutuste juhid
- teiste hoolekandeesutuste juhid
- Rahvastikuministri Kantslei

- Õppetöö - TLÜ sotsiaaltöö õppeprogrammi sisust
- Koolitus - Seminar, koolitus
- Mitmesugust - Kuna põhiline koostöö toimub Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametiga, siis ministeeriumi toimetused jäävad igapäevatööst suhteliselt kaugele. Kui midagi olulist on toimunud või toimumas, siis saan ikka info kätte. Väga erinevatest kohtadest. Kas otsin ise, kuulen raadiost, televisioonist, saabub teade kirjalikult. Kui teema puudutab rohkem meie tööd, siis loomulikult otsin lisa.

K4. Kuidas Te hindate info kättesaadavust Sotsiaalministeeriumi tegevuste kohta?

Description: Info kättesaadavus ministeeriumi tegevuste kohta

- 1 - Väga hea
- 2 - Üldiselt hea
- 3 - Üldiselt halb
- 4 - Väga halb
- 98 – Ei oska öelda

K5. Kuidas Te hindate koostööd Sotsiaalministeeriumi ametnike ja enda (organisatsiooni) vahel?

Description: Koostöö ministeeriumi ja organisatsiooni vahel

- 1 - Väga hea
- 2 - Üldiselt hea
- 3 - Üldiselt halb
- 4 - Väga halb
- 98 – Ei oska öelda

K6. Kui kompetentseks peate Sotsiaalministeeriumi ametnike seisukohti sotsiaalvaldkonna eelnõude väljatöötamisel?

Description: Hinnang ministeeriumi ametnike kompetentsile

- 5 - Väga kompetentne
- 4 - Pigem kompetentne
- 3 - Raske öelda
- 2 - Pigem ebakompetentne
- 1 - Väga ebakompetentne

K7. Kui kompetentseks peate enda organisatsiooni sotsiaalvaldkonna küsimustes?

Description: Hinnang organisatsiooni kompetentsile

- 5 - Väga kompetentne
- 4 - Pigem kompetentne
- 3 - Raske öelda
- 2 - Pigem ebakompetentne
- 1 - Väga ebakompetentne

K8. Kui kompetentseks peate poliitikute seisukohti sotsiaalvaldkonna eelnõude väljatöötamisel?

Description: Hinnang poliitikute kompetentsile

- 5 - Väga kompetentne
- 4 - Pigem kompetentne
- 3 - Raske öelda
- 2 - Pigem ebakompetentne
- 1 - Väga ebakompetentne

K9. Kas Te olete tuttav hoolekande kontseptsiooniga ning asenduskoduteenust ja lapsehoiuteenust käsitleva seaduse eelnõuga?

Description: Teadlikkus seadusest

- 1 - Olen põhjalikult tuttav
- 2 - Olen üldiselt tuttav
- 3 - Kujutan enam-vähem ette

4 - Ei ole kursis

K10. Kas Te olete rahul nimetatud kontseptsiooni ja seaduse eelnõuga?

Description: Rahulolu seadusega

5 - Väga rahul

4 - Üldiselt rahul

3 - Raske öelda

2 - Üldiselt ei ole rahul

1 - Üldse pole rahul

10.1. Palun kommenteerige oma vastust paari sõnaga:

1 – Positiivne

2 - Negatiivne

3- Nii positiivne kui negatiivne

4 – Neutraalne

0 – Ei oma tähtsust

K11. Kas Teid või Teie organisatsiooni esindajat on kaasatud hoolekande kontseptsiooni ja/või asenduskoduteenust ja lapsehoiuteenust käsitleva seaduse eelnõu väljatöötamisse? (kutsutud koosolekutele, nõupidamistele, palutud oma seisukohti ja ettepanekuid kirjalikult esitada jne.)

Description: Osalemine eelnõu väljatöötamises

1 - Jah, pidevalt

2 - Jah, korra või paar

3 - Ei (Kui "ei", siis palun liikuge alla küsimuste juurde "Andmed Teie kohta")

Küsimused koostöö kohta hoolekande kontseptsiooni ning asenduskodu teenust ja lapsehoiuteenust käsitleva seaduse eelnõu protsessis

K12. Kuidas Teid või Teie organisatsiooni esindajat kaasati hoolekande kontseptsiooni ja/või asenduskoduteenust ja lapsehoiuteenust käsitleva seaduse eelnõu väljatöötamisse? Palun märkige kõik sobivad vastused, hoides Control nuppu all.

Description: Osalemise viis/kanal

1 - Komisjonis või töögrupis osalemine

2 - Ümarlaual või nõupidamisel osalemine

3 - Seminaril osalemine

4 - Kirjaliku ettepaneku esitamine

• Kui vastasite muu, siis palun täpsustage:

- Lugesin internetist
- E-mail - Arvan, et alul tuli koostööpakkumine maili kaudu
- 2 - Nõupidamised - Lastekodude juhatajate nõupidamised

Kuna ainult kaks korrektset täpsustust, siis need on kodeeritud 99 (vastamata küsimused).

0 – Ei oma tähtsust:

- Osutame vaimse tervise teenuseid psüühikahäiretega inimestele
- Ei ole osalenud, kuna töotan juhina esimest aastast
- Konkreetselt seda teenust ei ole arutanud, ei kuulu meie organsatsiooni kompetentsi
- osales osakonna juhataja
- ei kaasatud

K13. Mis etapis oli eelnõu, kui Teid kaasati nimetatud kontseptsiooni ja/või seaduse väljatöötamisse?

Description: Osalemise ajaetapp

1 - Eelnõu oli väljatöötamisel

2 - Eelnõu 1. versioon oli valmis

3 - Eelnõu viimane versioon oli valmis

98 - Ei oska öelda

K14. Kas Teie hinnangul said kõik huvigrupid piisavalt ettepanekuid esitada?

Description: Võimalus kõikidel huvigruppidel ettepanekuid esitada

1- Jah

2 - Ei

98 - Ei oska öelda

K15. Kas Teile teadaolevalt toimus huvigruppide ettepanekute sisuline arutelu eelnõu teemal?

Description: Huvigruppide ettepanekute sisuline arutelu

1 - Jah

2 - Ei

98 - Ei oska öelda

K16. Kas Teile teadaolevalt eelistati mõne huvigrupi ettepanekuid teistele?

Description: Mõne huvigrupi ettepanekute eelistamine

1 - Jah

2 - Ei

98 - Ei oska öelda

K17. Kas Teie hinnangul olid kõik olulised organisatsioonid (huvigrupid) kaasatud seaduseelnõu väljatöötamisse?

Description: Kõikide oluliste organisatsioonide kaasatus

1 - Jah

2 - Ei

98 - Ei oska öelda

K18. Kas Te (või Teie organisatsioon) esitasite ettepanekuid eelnõu kohta?

Description: Ettepanekute esitamine vastaja poolt

1 - Jah

2 - Ei

98 - Ei oska öelda

(Kui "ei", siis palun liikuge alla küsimuste juurde "Andmed Teie kohta")

K19. Kas Teie ettepanekuid arutati?

Description: Vastaja ettepanekute arutamine

1 - Jah

2 - Ei

98 - Ei oska öelda

K20. Kas Teie ettepanekuid arvestati?

Description: Vastaja ettepanekutega arvestamine

1 - Jah, arvestati täielikult

2 - Jah, arvestati osaliselt

3 - Ei

98 - Ei oska öelda

K21. Kas Te olete ettepanekute arvestamise või mitteamvestamise kohta saanud Sotsiaalministeeriumi ametnikelt tagasisidet?

Description: Ametnike tagasiside ettepanekute kohta

1 - Jah

2 - Ei

98 - Ei oska öelda

K21.1. Kui jah, siis kuidas Te olete tagasisidet saanud?

Description: Tagasiside saamise viis/kanal

1 - E-posti teel

2 - Kirja teel

3 - Muu

(täpsustust ei olnud)

K22. Kui Teil on arvamusi, kommentaare või ootusi Sotsiaalministeeriumi töö kohta lisaks ülalpool käsitletule, siis palun pange need kirja:

Andmed Teie kohta

K23 Sugu

1 - Naine

2 - Mees

K24 Vanus

Vanusevahemik: 25 - 66

Vt vastajate vanuselist jaotust SPSSist.

K25 Haridus

1 - Kõrgharidus

2 - Kesk- või gümnaasiumiharidus

3 - Kutseharidus kesk- või keskerihariduse baasil

Tulemused:

Alg- või põhiharidus

Kesk- või gümnaasiumiharidus – 10 in

Kutseharidus põhihariduse baasil – 1 in

Kutseharidus kesk- või keskerihariduse baasil – 15 in

Kõrgharidus – 72 in

K26 Organisatsiooni kuuluvus

1 - Avalik sektor

2 - Erasektor

3 – Kolmas sektor

K27 Organisatsiooni täpsem tegevusvaldkond

1 - Kohalikud omavalitsused ja maavalitsused

2 – Sotsiaaltöö, sotsiaalhoolekanne ja töövaldkond (kaasa arvatud puuetega inimeste hoolekanne ja organisatsioonid)

3 - Lastehoolekanne ja lastekaitse

4 – Muu

0 – Vastamata küsimus

K28 Amet või roll organisatsioonis

1 - Juht

2 - Spetsialist

3 - Töötaja

Kui muu, siis palun täpsustage:

2- sotsiaal- haridusnõunik

2 - peaspetsialist

1- juhataja asetäitja

1- juhatuse liige, projektijuht

2 – Lastekaitse (spetsialist)

Vabatahtlik aktivist

Kuna ainult üks vastus on kategoorias „muu”, siis see on kodeeritud 0 (vastamata küsimus).

K29 Kus Te elate? (linn, vald, maakond)

Description: [Elukoht](#)

1 – Linn

2 – Mitte-linn

Kuna vastused olid erinevad ja/või ebatäpsed, siis on kodeeritud ainult kaks muutujat (linn ja mitte-linn).

K30 Emakeel

1- Eesti

2- Vene

Muu

Kui muu, siis palun täpsustage:

Kategoorias „muu” vastuseid ei olnud.

K31 Kui soovite teada saada uuringu tulemusi, siis palun kirjutage siia oma e-posti aadress:

1 – soovis tagasisidet

2 – ei soovinud tagasisidet

Täidetud küsitlusvormi postitamiseks palun klõpsake nupule "Saada".

Lisa 13. Küsitluse kodeerimise selgitused ja vastused avatud küsimustele

Kodeerimise selgitused

K10.1

Kommentaar on positiivne, kui:

- seal esineb kiitust eelnõu, valdkonna või sotsiaalministeeriumi ametnike kohta
- seal esineb positiivseid märkusi eelnõu ettevalmistusperioodi kohta
- kui kommentaaris esineb positiivseid sõnu, nagu hea, vajalik, õige, kasulik, paindlik jms.
- Näide: eelnõu abil olukord paraneb.
- Äärmuslikud näited: parem kui üldse mitte midagi, mulle on vastuvõetav.

Kommentaar on negatiivne, kui

- seal esineb kriitikat eelnõu, valdkonna või sotsiaalministeeriumi ametnike kohta
- seal esineb kahtlusi eelnõu rakendatavuse kohta.
- kui kommentaaris esineb negatiivseid sõnu, nagu jäik, segane, vastuoluline, läbi mõtlemata jms.
- kui vastaja ei ole rahul eelnõuga
- Näide: eelnõu ei arvesta tegelikkusega.
- Äärmuslikud näited: raskesti arusaadavad, rohkem paindlikkust

Kommentaar on nii positiivne kui negatiivne, kui seal on nii positiivseid kui negatiivseid kommentaare.

Kommentaar on neutraalne, kui

- seal puuduvad ülalootletud positiivsed või negatiivsed kommentaarid.
- Tegu on üldise avaldusega eelnõu või valdkonna kohta.
- Näide: Uued teenused ja toetused töötutele.

Kommentaari ei oma tähtsust, kui:

- see ei puuduta eelnõud või valdkonda.
- Põhiliselt on tegu vastajat ennast puudutava infoga
- Näited: ei puutu valdkonnaga kokku, ei oska lahendusi välja pakkuda

Töövaldkonna küsitluse vastused avatud küsimustele:

Küsimus 10.1. Palun kommenteerige oma vastust paari sõnaga (kommentaari küsimusele 10: Kas Te olete rahul 2006. aasta alguses kehtima hakanud tööturuteenuste ja –toetuste seadusega?)

1 – Positiivne

2 - Negatiivne

3 - Nii positiivne kui negatiivne

4 – Neutraalne

0 – Ei oma tähtsust

1 - Positiivne:

- Hea, et üldse midagi ka seadusandlikus vallas ära tehti ning lisati eraldi teenused puudega töötule.
- Suurenevad toetused ja võimalused väljaõppeks.
- Suuremad võimalused töötü aktiviseerimiseks.
- Meeldib tööhajutuste programm.
- Muutunud aktiivsed tööturumeetmed paindlikumaks ja arvestab rohkem erisusi (*Tegu on valdkonna probleemiga, mille lahendamine on TTTSi eesmärk, seepärast kommentaar positiivne - KV*).
- Minu arvates on selle seaduse jõustumise tulemusel suurenenud pikaajsete töötute aktiivsus koolitustel ja ka töötüsingutel.
- Mitmete inimeste olukord on paranenud.
- Ometi on ka töötul endal aktiivselt kohustus tööd otsida.
- Aktiviseerib pikaajalisi töötüid rohkem, rohkem meetmeid nt. tööhajutamine/praktika.
- Töötute- ja töötüijatega on hakatud rohkem töötama.
- Minu töös ei ole otsest sidet selle seadusega, aga arvan, et inimesel, kes otsib tööd, on see kasulik.
- Olles kaasa aidanud seaduse väljatöötamisele, on arvestatud meie ettepanekuid.
- Uus seadus lahendas ära paljude aastate tegemata seaduseparandused.
- Tööturuteenuste valik on mitmekesine ning see loob eeldused, et töötü oma individuaalsele probleemile parima lahenduse saab. Hea seadus nõuab ka head rakendamist. Kas ametnikud on selleks valmis???
- Uued head võimalused.
- Annab rohkem võimalusi puudega inimesele (tööpraktika, tööhajutamine).
- Kätesaadav, arusaadav, vajalik.
- Hästi on mõistetud puuetega inimeste tööhõivesse lülitamise tegelikke raskusi.
- Aktiivsed meetmed on väga teretulnud.
- Töötute tööturule tagasitoomine on suurenenud.
- Üks reaalne seadus, mille järgi saab tõeliselt töötada, on kasu ka töötutele.
- Olen nõus, et iga inimesega peab põhjalikult tegelema, et aidata tal tööd leida. Kui aga inimesel on tõsine alkoholiprobleem, siis on töökohast vähe kasu. Ta vajaks ka ravi, aga see on nii kallis, et selle eest ei suuda tasuda ei pere ega ka omavalitsus. (*Positiivne 1. lause põhjal. Alkoholiprobleem kuulub tervisevaldkonna alla*).

- Tugiisikuga töötamine vajalik (*Tegu on valdkonna probleemiga, mille lahendamine on TTTSi eesmärk, seepärast kommentaar positiivne - KV*).
- Võimalus seaduslikult rohkem töötuid kodunt välja tuua (*Tegu on valdkonna probleemiga, mille lahendamine on TTTSi eesmärk, seepärast kommentaar positiivne - KV*).

2 - Negatiivne:

- Veidi elukauged teoreetikud, kel praktilised kogemused puudu.
- Seadus kehtib, aga paljud määrused tööturuteenuste kasutamise kohta olid välja töötamata.
- Seostatus sotsiaalhoolekande seadusega ja sealt tulenevate omavalitsuste kohustustega on nõrk.
- Liiga suur paberimajandus ja info töötutoetuse saamise kohta ei liigu.
- Tööharjutus ja -praktika üldiselt ei toimi.
- Abiraha on väike, toetused sõiduks ja stipendium võiks olla suuremad.
- Sellest pole avalikult eriti räägitud.
- Töötu riiklik abiraha 400 krooni on olnud juba aastaid sama. Töötul kulub tööturuametis käimisel sõidukuludeks juba 1 sõit edasi-tagasi 70 krooni. Ei ole ju normaalne. Nii ka paljud pikaajalised, heitunud töötud isikud ei võta end arvele. Nii ei ole töötute kohta võimalik õiget statistikat saada. Tegelik töötus on ikkagi palju suurem, kui seda statistika näitab.
- Ei arvesta piisavalt reaalsel olukorda.
- Seadus Tallinna keskne, ministeeriumi ametnikega üldiselt otse ei suhtle, aga kohapealse tööturuametiga suhtleme pidevalt. Kui teeme ettepanekuid eelnõudele, siis need ei kajastu kuskil!
- Rakenduslik külg puudub: vajalike teenuste väljatöötamine KOV ja MTÜ kanda jäetud, ilma stardiressurssideta. Tööhõiveameti poolt koostatud individuaalne tööotsimiskava sisaldab kuude kaupa töökuulutuste jälgimist ja töökoha otsimist.
- Pikaajalised töötud ei ole saanud koolitust ja on edasi toimetulekutoetuse saajate nimekirjas (*Tegu on valdkonna probleemiga, mille lahendamine on TTTSi eesmärk, seepärast kommentaar negatiivne - KV*).
- Olukord pole muutunud, ei märka muutust (*Tegu on valdkonna probleemiga, mille lahendamine on TTTSi eesmärk, seepärast kommentaar negatiivne - KV*).
- Ei taheta tegeleda elu heidikutega, kergem ja lihtsam on tegeleda nendega, kes on haritud ja leiavad kohe töökoha (*Tegu on valdkonna probleemiga, mille lahendamine on TTTSi eesmärk, seepärast kommentaar negatiivne - KV*).
- Vastuvõetud seadusest jäi välja algselt eelnõus olnud transporditoetus puuetega inimestele.

3 – Nii positiivne kui negatiivne:

- Seadusel pole viga midagi, aga raha selle seaduse rakendamiseks ju pole piisavalt. Inimesed tunnevad ennast petetuna.
- Pole rahul tööharjutuse teenusega. See on tehtud kiiresti ja pole põhjalikult läbi mõeldud. Teenus on hea, aga selle korraldamine jätab soovida. Seaduse tegemisel ei ole sanktsioonide rakendamisel (sobivast tööst keeldumine, määratud ajal mitteilmumine, ITK täitmisest keeldumine jne) töötutele, kes ei saa töötutoetusest mingit kasu, neil on õigus arvele tulla juba järgmisel päeval.

- Rahul seetõttu, et toimub ennetav töö - pikaajalisi töötuid tekib loodetavasti, kui see asi korralikult käima läheb, vähem juurde. Rahul ei ole sellega, et juba olemasolevatele pikaajalistele töötutele on väga raske midagi sobivat leida, nemad vajaksid teistsugust lähenemist, aktiveerimiskeskus ei ole meie piirkonnas aga veel käivitatud.
- Tööjõuturu muutusi ei osatud prognoosida, muidu on areng positiivne.
- Uute teenuste juurdetoomisega rahul, ITK meetodiga mitte.
- Puuetega inimestele 4 tööturuteenust, see on hea algus, kuigi oleks vaja enam, nagu näiteks kaugtöövormide rakendamine puudega inimesele.
- Oluline on tööharjutusteenuse käivitamine. Probleemiks tööharjutuse lühike kestus ja ebapiisav klientide motivatsioonimehhanism.
- Üldiselt on hea, et on sisse toodud toetused tugiisikutele, tööandjatele, praktikajuhendajatele. Pikaajaliste töötute programm peaks kestma näiteks aprillist oktoobrini. 3 kuuga ei saavuta veel tulemusi. Oleks hea, kui sellel ajal oleksid nad kindlustatud Haigekassas. Mitmedki vajavad uuringuid seoses oma kehva tervisega.

4 - Neutraalne:

- Uued teenused ja toetused töötutele.
- Pakub võimalusi väheaktiivsetele inimestele tööd leida.
- Töötutel on võimalus osaleda tööharjutusel.
- Kui liikuda selles suunas, et töömeetodiks valida juhtumikorraldus, siis tuleb selleks ka töötajate ridu täiendada, sest muidu see on lihtsalt ebaõnnestunud üritus.
- Aeg on näidanud, et oleks vaja sisse viia muudatusi. Ettepanekud on Tööturuameti poolt ette valmistatud.
- Tegeletakse konkreetselt ühe inimesega ja tema probleemiga. Kui see toimib, siis peaks tõenäosus tööd saada olema suurem.
- Pakutakse mitmeid töötuid abistavaid teenuseid.
- Pigem formaalne.

0 – Ei oma tähtsust:

- Paar sõna jääb liiga väheseks, tahaks rohkem.
- Pole otseselt minu töövaldkond, ei puutu väga kokku, seega ei oska ka kommenteerida
- Ei ole kursis kõigega
- Ei ole olnud vajadust sellesse süveneda.
- Ei tegele sellega igapäevatoos.

Küsimus 22. Kui Teil on arvamusi, kommentaare või ootusi Sotsiaalministeeriumi töö kohta lisaks ülalpool käsitletule, siis palun pange need kirja:

Vt vastuseid: Lisa 12. Küsitluse kodeerimise selgitused ja vastused avatud küsimustele

Positiivne:

- Kompetentsus on viimasel paaril aastal suurenenud, suhtlemine ja koostöö Tööturuametiga paranenud.

Negatiivne:

- Sotsiaalministeeriumis toimub kogu tegevus aegluubis, ei mingeid kiireid tulemusi, pidev kaadri vahetus. Ei looda midagi head, juhtfiguurid ebakompetentsed. Tekib küsimus, et kust sinna üldse sellised satuvad.
- Sotsiaalministeeriumile on tellimus ette antud ja see ka surutakse läbi. Ei arvestata sihtgruppide ettepanekuid, kes elavad maapiirkondades ja oma ettepanekutes lähtuvad piirkonna eripärast ning võimalustest.

Positiivne ja negatiivne:

- Arvan, et teevad mis oskavad - üldine poliitiline olukord aga nullib paljud head algatused ja eelnõud.
- Ametnikega tööd teha ei ole kerge, on olnud pettumusi, kuid olen siiski alati vastuse saanud, kui olen isiklikult Sotsiaalministeeriumi poole pöördunud.

Soovitus:

- Rohkem rõhku sisulisele tööle, vähem asendustegevusi ja auru formaalsustele.
- Avalikustamist võiks ikkagi olla rohkem, kasvõi läbi maavalitsuse sotsiaalosakonna. Momendil kuuled midagi uut läbi meedia, ajaleht, raadio ...

Neutraalne:

- Seaduse eelnõud väga tööandjakesksed.
- Pigem oleme esitanud kommentaare.

Sotsiaalvaldkonna küsitluse vastused avatud küsimustele:

Küsimus 10.1. Palun kommenteerige oma vastust paari sõnaga (kommentaari küsimusele 10: Kas Te olete rahul nimetatud kontseptsiooni ja seaduse eelnõuga?)

- 1 – Positiivne
- 2 - Negatiivne
- 3- Nii positiivne kui negatiivne
- 4 – Neutraalne
- 0 – Ei oma tähtsust

1 - Positiivne:

- Hea, et on võimalik KOV arendada vajalikku teenust ning taotleda selleks riigilt raha.
- Idee hea, kuidas toimima hakka, ei oska öelda.
- Väga vajalik.
- Riigi poolt uute teenuste algatamine on positiivne samm, sest varasemalt ei ole seda sel viisil tehtud.
- On viimane aeg kehtestada sotsiaalteenustele riiklikud miinimumstandardid ja jätkusuutlik rahastamisskeem, lähtudes subsidaarsus-printsipiist.
- Minu jaoks on sotsiaalvaldkond üsna uus, kuna olen poolaastat tööl olnud ja mulle on vastuvõetav.
- Kontseptsioon põhimõtteliselt sätestab õiged põhimõtted, lapsehoiuteenus ei ole sotsiaalhoolekanne, va puuetega lastele.
- Parem kui üldse mitte midagi.

2 - Negatiivne:

- Kohati (põhimõtteline pool) liiga detailne, samas rakenduslik osa ei arvesta tegelikkusega.
- Asenduskoduteenus ja lapsehoiuteenus ülevõtmine kohalikele omavalitsustele ei ole jõukohane.
- Lapsehoiuteenus kehtestamiseks on tingimused liiga keerulised ja seda pole võimalik rakendada. Praktikas on seda järgida liiga keeruline.
- Toetaks pigem riiklikku lastekaitse süsteemi, mitte kohustuste andmist omavalitsustele, kes seda ei suuda täita, ebavõrdsus suur. Seni veel asutuste haldajana ja järelevalvajana ning maakonnas teenuste planeerijana maavalitsustel rollikonflikt.
- Lastekodusid ei peaks andma KOVidele üle.
- Finantseerimise üleandmine omavalitsustele on praegu ennatlik.
- Kuid mõne koha pealt väga jäik - eriti nõuded kodule, kuhu laps läheb.
- Paljudele tekkinud küsimustele jäidki vastused saamata.
- Kahtlen, kas väikesed omavalitsused on oma eelarve piires võimelised kaasa aitama ja kas nad suudavad seadust täita.
- Üldine teenuse kirjeldus on segane, nõuded vastuolulised.
- Pigem liiga teoreetiline (*kui eelnõu on liiga teoreetiline ja pole praktiline, siis see on negatiivne - KV*).

- Kriteeriumid võimalike asendushoolduse teenuse pakkujatele korralikult läbi mõtlemata. Tekitab olukorra, kus peres hooldamine muutub veelgi rohkem teisejärgulisemaks.
- Paljud küsimused tegelikult vastuseta.
- Eelnõu ei ole valminud vastavalt VV tööplaanis ettenähtud tähtaegadele. Eelnõuga sätestatut ei osata tihti SOM ametnike poolt pädevalt põhjendada. Eelnõu rakendumisel on koheselt vaja seadust täpsustama hakata. Eelnõu ei näe ette rahastust mitmete eelnõuga antavate ülesannete eest.
- Rahastamisküsimustes kahtlen.
- Reaalelust kauge, raske ellu viia.
- Ei ole rahul kavatsusega anda laste riikliku hoolekande vahendid täielikult omavalitsuste kätte.
- Asenduskodu teenuse finantseerimisskeem läbi omavalitsuste viib odava teenuse otsimise läbi teenuse kvaliteedi halvenemisele ja teenuse kättesaadavuse halvenemisele. Asenduskodu teenust tuleb jätkuvalt rahastada otse riigieelarvest läbi asenduskodu asukohajärgse maaavalitsuse. Seaduse eelnõu 918 SEI peatükki 3 ja 3.1 ning § 38.3 ja 38.4 ei tohiks jõustada 1.01 2007, vaid 2008 või koos kogu seaduse vastuvõtmisega, millal see siis iganes aset leiab.
- Ei rahulda muudatused rahastamises.
- Jäi arusaamatuks, miks peab sotsiaalhoolekandeseadus reguleerima selliseid teenuseid, mida igäüks ise võib enda raha eest osta - st tasuline lapsehoiuteenus, mida riik ega KOV ei finantseeri. Tegemist pole ju enam sotsiaalhoolekandega ja see risustab seadust. Nagu ma aru saan, on seni seaduses reguleeritud teenused ka sisuliselt sotsiaalteenused ehk riigi või KOVi poolt rahastatavad.
- Rohkem paindlikkust (*kui eelnõu käsitus vajaks rohkem paindlikkust, siis kommentaar on negatiivne - KV*).
- Raskesti arusaadavad (*kui eelnõu ja kontseptsioon on sidusrühmadele raskesti arusaadavad, siis see on negatiivne – KV*).
- Riik peaks antud valdkonnas siiski rohkem tegema, kui keegi muu.
- Omavalitsustes puudub tahe, raha ja kompetents.

3 – Nii positiivne kui negatiivne:

- Üldiselt rahul sügava/raske puudega lapsehoiuteenuse printsiipidega, kahtlus praktikasse viimise pärast (nõuded teenuse osutajale!).
- Kontseptsioon on väga vajalik, kuid see peab olema konkreetsem ning sealt peab selguma, kelle kohustus on mingit teenust tagada ja kes rahastab teenust.
- Valdonna edasiarenguks (näit. lapsehoiu teenuse tekitamine) vajalik seadusandlik akt. Kas asenduskodu teenuse vabaturule paiskamine ehk siis laste hoolekandetasutuse majandamise sõltuvusse panek iga üksiku lapsega kaasas käivast rahahulgast õige on – näitab aeg. Mulle tundub, et laste hoolekande eesmärgiks peaks olema lapse aitamine, et ta võimalikult vähe aega peaks institutsioonis veetma, asutuse majandamise seisukohast on oluline, et laps võimalikult pikka aega asutuses viibiks, et hoida ASUTUSE stabiilsust. Poliitiliselt sisseprogrammeeritud vastuolu! Kuid siin annab tulevikus kindlasti rahastamise skeemiga üht-teist ära teha, et lapsed kaotajaks ei jääks.

4- Neutraalne:

- Tõstab omavalitsuste vastutust laste hoolekandes.

0 – Ei oma tähtsust:

- Raske öelda, sest ei tea, kuidas see tegelikkuses rakendub
- Ei oska pakkuda parandusi.
- Lugesin vastavat eelnõud
- Osalesin üldises arutelus, kuid pole jõudnud minna süvitsi.
- Praktikuna ei ole võimalik lugeda mahukaid eelnõusid ja kui puudub programmijuht, kes võtaks eelnevalt materiali kokku, siis on tekkinud arengud elust täiesti kaugele läinud. Osutame erinevaid teenuseid ja seetõttu on kompetents märkamaks kohe ka mittetöötavaid osasid.
- Kuna ei tööta lastekaitse spetsialistina, siis olen põgusalt lugenud ja vastava valdkonna spetsialistiga arutanud.
- Kuna pole täpsemalt süvenenud, siis ka selline vastus.
- Oman väga väikest töökogemust antud valdkonnas.
- Ei osuta neid teenuseid, ei puutu otseselt kokku.
- Ei ole aega olnud piisavalt süveneda.
- Kuna tegelen täiskasvanute üldhooldusega, siis ei ole asja ise põhjalikult uurinud. Kuna meie nende teenustega ei tegele ega pole plaanis ka tegutsema hakata, siis ei ole uurinudki.
- Kuna olin 9 kuud Eestist ära, siis ei ole jõudnud ennast kurssi viia antud teemaga.
- Kahjuks ei ole osalenud kontseptsiooni ja eelnõu väljatöötamises, olen nendega vaid põgusalt tutvunud.
- Mind ei ole see teema lähedalt puudutanud, sellepärast on midagi konkreetset väga raske öelda.
- Oma töös ei puutu laste hoolekandega kokku.
- Ei ole asjasse süüvinud.
- Punktid, mis puudutavad SOS-i ja hooldust meil on põhjalikult läbi töötatud, muu üldisemas plaanis, eelkõige lapsehoiuteenuse osa.
- Kuna teema meie varjupaiga tööd otseselt ei puuduta, siis ei ole teemaga üldse kursis. Sellepärast on ka vastused ebamäärased. Need ei sõltu ministriumist, vaid meie töökorraldusest.
- Ei ole põhjalikult tutvunud.
- Oleme esitanud oma seisukohad ja ettepanekud.

Küsimus 22. Kui Teil on arvamusi, kommentaare või ootusi Sotsiaalministeeriumi töö kohta lisaks ülalpool käsitletule, siis palun pange need kirja:

Positiivne:

- Olen arvamusel, et ministriumis on kompetentsed spetsialistid, avatud dialoogiks ja hoolekanne liigub minu nägemuses "õiges" suunas.
- Asi on Aabi ajal paremaks läinud, diskussioonid sisukamaks muutunud, ettepanekuid on hakatud sisuliselt analüüsima, ignorantsust ja ministri ametnike seisukohtade teerullikku läbisurumist enam praktiliselt pole. Ehk

mõjub ka see, et rida jäika positsiooni hoidvaid ametnikke läksid lapsehoolduspuhkusele, loodetavasti nii kauaks kui võimalik.

Negatiivne:

- Koostöö Sotsiaalministeeriumiga võiks olla palju konstruktiivsem. Ühisseminarid ja arutelud on jäänud üsna harvaks. Kusagil otsustatakse midagi ära ja siis antakse teada. On olnud palju koostööaldimaid aegu. Kahju!
- Asjaajamine peaks liikuma kiiremini.
- Pidev muutuste protsess ei lasegi süüvida tegeliku muutuste vajalikkust. Puuduvad analüüsid, mis eelnevas seaduses puudu on olnud. Komisjoni töös osalevad lojaalsed inimesed, kes annavad lihtkäeliselt nõusoleku muuta ja need, kel on pidevalt arvamusi või kes nõuavad analüüsi või statistikat, eemaldatakse. Viimane näide - laste riiklik hoolekannetöögrupp.
- Seminaril tehtud ettepanekuid tõlgendatakse teinekord valesti.

Soovitus:

- SM peaks suutma kord aastas väljastama ühise voldiku või raamatukese kõikide hoolekandeasutuste kohta, kuna antud informatsioon puudub, et võtta kontakti kolleegidega, kes on teenuse pakkujatena turule tulnud. Viimase taolise raamatu andis välja Avahooldus arenduskeskus aastaid tagasi.
- Vähemasti regulaarsed infopäevad sagedamini kui kord aastas.
- Leian, et Tartu peab olema kaasatud selliste kontseptsioonide väljatöötamise, sest tegemist on ikkagi kõige targema linnaga :-)
- Olulisematel ja kogenenumatel teenusega kokkupuutuvatel organisatsioonidele peaks seotud eelnõude ajal andma rohkem selekteeritud infot ehk siis erinevate värvide tähistus ja paranduste autor taga jne, et suurema vaevata saaks toimuvat jälgida. Hõivatus on suur ja abiliste puudumisel jääb praktik info tulva alla ja vajalikud ettepanekud jäävad tegemata, samas on need hädavajalikud.
- Mõned ettepanekud ei ole tegelikus elus realiseeritavad. Rohkem peaks kohapealsete spetsialistidega ümarlaudu tegema.
- Pöörata suuremat tähelepanu kaasnevate mõjude analüüsile.

Lisa 14. Töövaldkonna küsitluse tulemuste SPSS fail

Töövaldkonna küsitluse tulemuste SPSS fail on uurimistöole lisatud elektroonselt.

Lisa 15. Sotsiaalvaldkonna küsitluse tulemuste SPSS fail

Sotsiaalvaldkonna küsitluse tulemuste SPSS fail on uurimistöole lisatud elektroonselt.