

Kaasamine arengukava koostamisel

„Vägivalla vähendamise arengukava 2011-2014“
koostamise näitel

Renna Unt
Maiu Uus
Jon Ender

Tallinn 2011



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

POLIITIKAUURINGUTE KESKUS



PRAXIS
CENTER FOR POLICY STUDIES

Sisukord

1. Sissejuhatus	2
2. Juhtumi kirjeldus	3
3. Juhtumi uurimismeetodid	6
4. „Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ koostamise analüüs	8
4.1 Eeltööd	8
4.1.1 Kaasamise vajaduse määratlemine	10
4.1.2 Kaasamise eesmärgi sõnastamine	15
4.1.3 Kaasatavate osapoolte valimine	20
4.1.4 Kaasamise kava koostamine	29
4.2. Kaasamise läbiviimine	36
4.2.1 Töörühmade kohtumiste läbiviimine	38
4.2.2 Töörühmades tulemusteni jõudmine	41
4.2.3 Tagasiside andmine osalejatele	45
4.3 Järeltööd	47
Refleksiooniseminar, kui kaasamise protsessi hindamise ja õppimise meetod	50
5. Järeldused ja soovitused	53
5.1 Ministeeriumide kaasamissuutlikkuse tõstmine	53
5.2 Kaasamisalaste oskuste arendamine	59
5.3 Kodanikeühenduste osalemissuutlikkuse tõstmine	61
Kasutatud kirjandus	64
LISA 1 – Ankeedid, intervjuukavad ja vaatluskava	66
Praxise veebilehelt (http://www.praxis.ee/index.php?id=522&L=0):	66
LISA 2 – küsitluste lisatabelid	66

1.Sissejuhatus

Kodanike kaasatus poliitikate ja otsuste kujundamisse on riigi ja kodanikuühiskonna koostöö toimimise üks põhialuseid. Kõige laiemas mõistes tähendab kaasatus tunnet millegi osaks olemisest. Kitsamalt on kaasamist defineeritud kui pingutusi, mida tehakse eesmärgiga mõjutada avalikku poliitikat (Involve 2005:16) või ka kui kodanike osalemist teenuste osutamisel ja juhtimisotsustes (Wang 2001:322).

Kaasamine on oluline mitmel põhjusel. Kodanikega koostöös tehtud otsused aitavad parandada avalike teenuste kvaliteeti, kuna need vastavad sel juhul paremini kodanike ootustele ja vajadustele. Kaasamine aitab juba poliitika kujundamise faasis avastada võimalikke probleeme ja takistusi, mistõttu on nende hilisem rakendamine sujuvam. Kaasamine panustab ka kodanikuühiskonna arendamisse, kuna osaluskogemus annab teadmisi ja oskusi, aidates seeläbi tõsta kodanikuühiskonna võimekust ja suurendada teadlikkust poliitika kujundamisest.

Edukas poliitika kujundamine saab toimuda ainult kaasajate ja osalejate koostöös, eeldades neilt selleks valmisolekut ning vajalikke teadmisi ja oskusi. Kaasamise planeerimisel ja läbiviimisel on hea tugineda varsematele kogemustele. Toimunud kaasamisprotsesside analüüs ja nendega tutvumine annab seeläbi hea võimaluse õppida teiste kogemustest.

2008. aastal sai Tarkade Otsuste Fondist¹ toetust Eesti Mittetulundusühenduste ja Sihtasutuste Liidu ning Poliitikauuringute Keskuse Praxis (edaspidi Praxis) ühisprojekt „Mittetulunduslikud esindusorganisatsioonid kui võrdväärsed partnerid riiklike otsuste planeerimisel ja elluviimisel“. Projekti oluliseks eesmärgiks oli kaasamisprotsesside analüüsimine ning erinevate uute kaasamise vormide testimine ja rakendamiseks ettevalmistamine. Eestis seni läbiviidud uuringud käsitlevad pigem ametnike ja huvirühmade kaasamisega seotud hoiakuid, oskusi ja ettevalmistust. Samuti on esile tõstetud häid kaasamise protsesse. Selle kõrval on aga vähem tähelepanu pööratud sellele, mis reaalselt ühes kaasamise protsessis algusest lõpuni toimub - milliste küsimuste, probleemide, valiku- ja otsustuskohtadega on silmitsi ametnikud kaasajatena ning erinevad organisatsioonid kaasatud osapooltena.

Käesoleva töö eesmärk on panna lugejad nägema poliitikakujundamise protsessi raames toimuvat kaasamist ning mõtestama kaasamisega seotud erinevaid vajadusi, probleeme ja võimalusi. Selleks toome lugejani ühe arengukava koostamise loomuliku tööprotsessi algusest lõpuni, analüüsides iga etappi. Analüüsi keskmes on Justiitsministeeriumi juhtimisel, kuid koostöös Sotsiaalministeeriumi, Siseministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi ja Välisministeeriumiga koostatud „Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“, kuhu kaasati ka valdkonnas tegutsevad huvi- ja sihtrühmad ja seotud riigiasutuste esindajad. Ühe juhtumi vaatlus võimaldab analüüsida, kuidas kaasamise läbiviimine mõjutab otsustusprotsessi tulemusi ja koostöösuhteid erinevate osapoolte vahel. „Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ on vaadeldud kui ühe reaalse protsessi näidet, kus esines nii eeskujulikke praktikaid kui omi puudusi.

Raport jaguneb viieks peatükiks. Kõigepealt anname ülevaate „Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ koostamisest ning juhtumanalüüsis kasutatud uurimismeetoditest. Et näitlikustada ühe

¹ Projekti finantseeritakse Euroopa Sotsiaalfondi prioriteetse suuna "Suurem haldusvõimekus" meetme "Riigi, kohalike omavalitsuste ja mittetulundusühingute strateegilise juhtimissuutlikkuse tõstmine" alt.

juhtumi alusel tervet kaasamise protsessi ning kaasamise käigus tekkivaid otsustuskohti, on raporti 4. peatükk üles ehitatud kaasamise kolme peamise etapi järgi: eeltööd arengukava koostamiseks, kaasamise läbiviimine, järeltööd ehk hindamine. Käesoleva analüüsi tulemusel toome viimases osas välja soovitud nii ametnikele kui kaasatavatele organisatsioonidele, kuidas tõsta nii kaasajate kui osalejate suutlikkust poliitika kujundamise protsesside läbiviimiseks ja neis osalemiseks. Samuti, kuidas oleks võimalik kaasamisprotsesse edaspidi paremini rakendada. Järelduste ja soovitude koostamisel on arvesse võetud nii raporti koostanud analüütikute järeldusi kui osalejate endi hinnanguid ja osalemiskogemuse tulemusel sõnastatud õppetunde.

Käesolevas raportis esitatud juhtumianalüüsi viis läbi Praxis: analüüsiprojekti juhtis Praxise valitsemise ja kodanikuühiskonna analüütik Maiu Uus, töös osalesid analüütikutena Jon Ender (Praxis) ja Renna Unt. Olulised abilised andmete kogumisel ning koondamisel olid ka Laidi Surva (Justiitsministeerium), Ketli Freirik ja Märtil Kosk (Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituudist).

Suured tänud Justiitsministeeriumi analüüsitalitusele ja Sotsiaalministeeriumi Laste ja perede ning Soolise võrdõiguslikkuse osakonna ametnikele, kes andsid Praxisele võimaluse arengukava koostamise juures olla ja pühendasid aega analüüsiküsimustele vastamiseks. Täname ka kõiki „Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ töörühmade liikmeid, kes vastasid küsitlusele, andsid huvitavaid intervjuusid, osalesid refleksiooniseminaril. Tänu nende osapoolte avatusele on käesoleva raporti lugejatel võimalik lähemalt tutvuda sellega, mis toimub ühes kaasamisprotsessis ning sellest kogemusest õppida.

2. Juhtumi kirjeldus

2009. aastal lõppesid kaks Justiitsministeeriumi (JuM) koordineeritavat valdkondlikku arengukava – „Inimkaubanduse vastu võitlemise arengukava 2006-2009“ ja „Alaealiste kuritegevuse vähendamise arengukava aastateks 2007-2009“. Inimkaubanduse ja alaealiste kuritegevuse vähendamine on jätkuvalt kriminaalpoliitiliselt prioriteetsed teemad, need olid kajastatud nii kriminaalpoliitika arengusuundades aastani 2010 kui ka juunis 2010 vastu võetud uutes arengusuundades aastani 2018. Kuna inimkaubanduse ja alaealiste kuritegevuse vähendamise arengukavade aruannetest selgus, et esineb mitmeid valdkondi, mille olukord vajaks paranemist, seati need uue perioodi arengukavas esile – nt laste väärkohtlemine, sh küberruumi vahendusel; toimepandud seksuaalkuriteod; lastega kaubitsemine ja saatjata lapsed. Lisaks kerkis esile uusi, süsteemset tähelepanu vajavaid teemasid, millele senistes arengukavades oli vähem tähelepanu pööratud, nt perevägivalla temaatika.

Arengukava koostamist koordineeris Justiitsministeerium. Lisaks ministeeriumidele (Sotsiaalministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, Rahandusministeerium, Siseministeerium, Välisministeerium) kaasati arengukava koostamisse Riigikantselei ja kohalikud ametkonnad ning teised oma ala asjatundjad (ekspertid, teadlased), kodanikeühendused ning noorteorganisatsioonid.

Järgnevalt antakse ülevaade „Vägivalla vähendamise arengukava aastateks 2010-2014“ koostamise protsessist. Kuigi uue arengukava koostamise idee levis juba 2009. aasta alguses, siis käesoleva protsessi analüüs käsitleb perioodi alates uue arengukava lähteülesande koostamise võtmisest Justiitsministeeriumi tööplaani kuni arengukava planeeritud kinnitamiseni Vabariigi Valitsuse poolt - aprillist 2009 kuni märtsini 2010.

„Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ puhul nagu ka teiste otsuste või dokumentide kujundamisel, millesse koostööpartnereid kaasatakse, on võimalik kogu protsessi vaadelda ja analüüsida läbi erinevate etappide.

Kõige üldisemalt võib jagada kaasamise järgnevateks etappideks²:

Eetööd. See sisaldab nii protsessi **algatamist** kui **ettevalmistavaid** tegevusi. Kõigepealt tekib vajadus protsess käivitada. Ilmnevad asjaolud, mis tingivad vajaduse kaasata otsustamisse mitmeid osapooli. Seejärel tulenevalt kaasamise vajadustest tuleb läbi mõelda ja planeerida tegevused.

Arengukava koostamisel peab tulenevalt Vabariigi Valitsuse „Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse korrast“ valitsus heaks kiitma arengukava koostamise ettepaneku (§ 5 lg1). Ettepaneku koostamisel võetakse arvesse varasemalt samas valdkonnas koostatud strateegilised dokumendid, erinevad uuringud, välisriikide praktika, aga konsulteeritakse ka huvirühmadega. Selles etapis toimub ka kaasatavate esmane valimine ning edasise orienteeruva tegevusplaani koostamine.

Kaasamine. Etapp, mil kasutatakse erinevaid kaasamise meetodeid erinevate osapoolte informeerimiseks, nendega konsulteerimiseks või aktiivseks kaasamiseks.

Järeltegevused. Kaasamise järgsed tegevused, milleks võib olla näiteks lõppenud protsessi hindamine, kaasatavate kursis hoidmine protsessi tulemustega ja jätkutegevustega, või partnervõrgustike sisse seadmine järgmisteks kaasamisprotsessideks.

Käesolevas töös on arengukava koostamist vaadeldud läbi nende kolme etapi, et teha kaasamise protsess etapiti kui Kaasamise hea tava soovituslikud põhimõtted mõistetavamaks reaalse kaasamisprotsessi näitel.

Järgnevalt on esitatud „Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ koostamise peamised sündmused etappide kaupa.

EELTÖÖD 2009	Märts	JuM võttis arengukava lähteülesande koostamise tööplaani 2009.a märtsis võttis JuM oma tööplaani uue vägivalla vähendamise arengukava koostamise, mis käsitleb põhjalikumalt erinevaid eelpoolnimetatud teemasid, st perevägivalda, inimkaubandust, laste poolt ja laste vastu suunatud vägivalda. Sotsiaalministeerium (SoM) oli osaline mõlema eelneva arengukava tegevustes ning lisaks oli varasemalt töötanud lähisuhtevägivalla vastase arengukava koostamise eelnõu kallal, mis Valitsusest heakskiitu ei saanud. Seega kaasati SoM ka uue, laiemapõhjalise arengukava koostamisse.
-------------------------	-------	--

² vt. Wilcox 1994:8-9, Kaasamise hea tava, EMSL 2010 Kaasamise käsiraamat. Kaasamise hea tava on 2005.aastal sõnastatud põhimõtete kogum, millest lähtuvalt teevad koostööd kodanikuühendused, huvigrupid, avalikkus ja avalik sektor. Kaasamise hea tava on mõeldud soovituslikuna nii avalikule sektorile kui ka kodanikuühendustele, see tava on lähtekohaks nii kaasajatele kui kaasatavatele. Dokument on koostatud kodanikuühenduste ja avaliku sektori esindajate ühisel jõul ning mõlemate osapoolte arvamusi, huve ja eeldusi arvestades. (<http://www.valitsus.ee/?id=4997#yksikasjalik>)

EELTÖÖD 2009	21. aprill	JuM ja SoM arengukava koostamisse panustavad ametnikud kohtusid antud teema arutamiseks esimest korda.
	24. aprill	Lähteülesande koostamise avakoosolek Kutsutute hulgas olid mõlema ministeeriumi ametnikud, lisaks ametnikud sise-, välis- ning haridus- ja teadusministeeriumist, Politseiameti, Kodakondsus- ja Migratsiooniameti, Piirivalveameti, Riigiprokuratuuri, Kuriteo ennetuse sihtasutuse (KESA), kohalike omavalitsuste ja nende poolt hallatavate asutuste, katusorganisatsioonide ning mitmete MTÜ-de esindajad ³ . Siis pandi paika edasiste tegevuste orienteeruv ajakava, tutvustati tegevuste sisu, osalejate ülesandeid jne.
	4. mai	JuMi palve partneritele kaardistada põhilisi probleeme Esimese sammuna oodati huvirühmadelt ja erinevatelt osapooltelt sisendit valdkonna probleemide kaardistamiseks. E-kiri palvega anda sisendit uue arengukava probleemide kaardistuseks tuli JuM-lt kõigile koosolekul osalejatele. Sellele lisaks koostas JuM ülevaate olemasolevate arengukavade tegevusaastate aruannetest, konventsioonidest ja muudest siduvatest dokumentidest tulenevatest kohustustest. Olukorra kaardistamisel võeti eeskujuks teiste riikide vastavasisulised arengukavad või riiklikud plaanid ⁴ mille näitel võeti arutlusteemasid antud arengukava töörühmadesse.
	3-15.juuli	Põhiprobleemide kaardistuse kooskõlastamine 3. juulil 2009 saadeti arutelude käigus koorunud probleemistik kooskõlastusringile. Selle käigus paluti muuhulgas määrata igast asutusest arengukava väljatöötamise töörühma liikmed. Tähtajaks seati 15. juuli.
	1. oktoober	Lähteülesande saatmine valitsusse ja heakskiit Seejärel koostati arengukava koostamise ettepanek ja 1.oktoobril saadeti see valitsuse istungile ja saadi arengukava koostamiseks heakskiit.
KAASAMINE 2009	16. oktoober	Arengukava koostamise avakoosolek ja töörühmadesse jagunemine Arengukava koostamine jätkus neljas valdkondlikus töörühmas: lastevastane vägivald, alaealiste kuritegevus, inimkaubandus ja perevägivald. Iga kaasatud organisatsioon sai valida, missuguses

³ Kristiine Sotsiaalkeskus, Pärnu Pereabikeskus, Tartu Laste Tugikeskus, Tallinna Laste Tugikeskus, Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet, Eesti Linnade Liit, Eesti Maaomavalitsuste Liit, MTÜ Living For Tomorrow, Eesti Naiste Varjupaikade Liit, MTÜ Eluliin, Eesti Noorteühenduste Liit, Lastekaitse Liit, Kristiine Sotsiaalkeskus, Pärnu Pereabikeskus, SOS Lasteküla, Ühendus Isade Eest, Eesti Naisteühenduste Ümarlaud, Eesti Noorsootöö Keskus, MTÜ Jeeriko, Tartu Naiste Varjupaik.

⁴ (sh Soome – Reducing Violence in Finland, Norra – Action Plan against Domestic Violence 2008-2011, Inglismaa – Tackling Violence Action Plan, Saksamaa – Second Action Plan of the Federal Government to Combat Violence against Women, Taani – The Danish Government’s Action Plan to Stop Violence against Women)

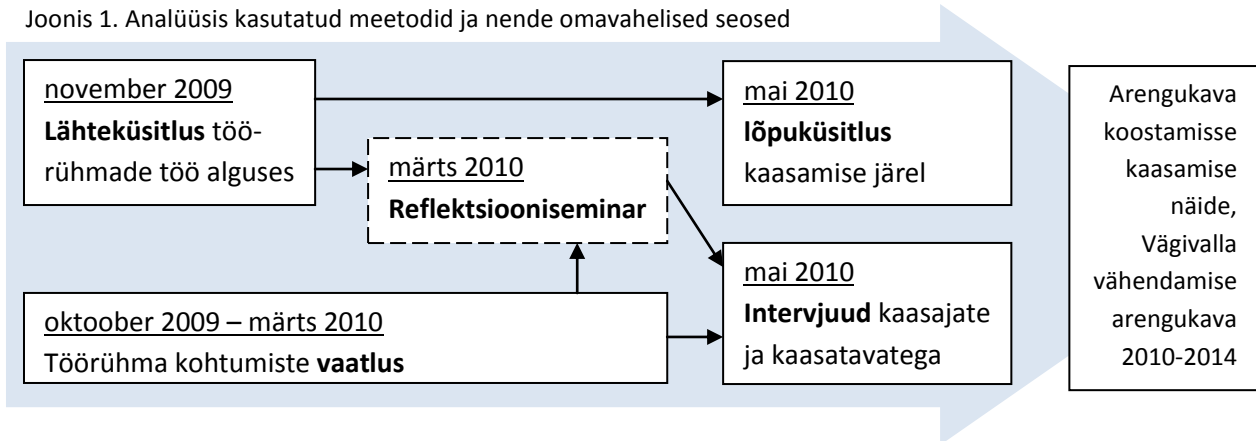
KAASAMINE 2009		töörühmas soovib osaleda, sealjuures valisid mõned neist mitu töörühma.
	7. november	Toimus esinduslik kodanikefoorum alaealiste kuritegevuse, perevägivald ja laste väärkohtlemise teemadel (vt. Pt 4.1.4)
	10-18. november	Esimene töörühmade kohtumine (probleemide kaardistus)
	8-15. detsember	Teine töörühmade kohtumine (probleemide täpsem käsitlemine, osaliselt lahenduste arutamine)
	15. detsember	Kolmas lastevastase vägivald töörühma kohtumine
KAASAMINE 2010	11. jaanuar	Kolmas inimkaubanduse töörühma kohtumine
	Veebruar	Arengukava kokkukirjutamine
	3. märts	Arengukava täisversiooni saatmine töörühma liikmetele ülevaatamiseks, sisend töörühma liikmetelt 18. märtsiks
	5-18. märts	Arengukava avalikuks kommenteerimiseks üleval portaalis www.osale.ee
	18. märts	Arengukava ja rakendusplaani koostamise lõpukoosolek enne valitsusse esitamist, kus töörühma liikmetel oli võimalus arutada ja kommenteerida tegevusi ning rakendusplaani.
	29. märts	Arengukava ja rakendusplaani koostamise arutelu JuM ja SoM esindajate vahel, sh juhtkonna tasand, et vaadata üle senised lahkkelid ning valmistada dokument ette Vabariigi Valitsusele esitamiseks.
	1. aprill	Valitsus kiitis arengukava heaks.
JÄRELTOOD 2010	15.märts	Toimus refleksiooniseminar Arengukava koostamises osalenutele toimus arutelu, mis andis võimaluse kaasamisprotsessile ühiselt tagasi vaadata, analüüsida töögruppide korraldust, hinnata enda panust arengukavasse ning anda soovitusi, kuidas sarnaseid protsesse sujuvamaks saaks muuta. Refleksiooniseminaril ei käsitletud arengukava sisu ega antud hinnangut arengukava kvaliteedile.
	6.aprill	Justiitsministeerium saatis kaasatud osapooltele lõpliku ja kinnitatud arengukava ning rakendusplaani.

3. Juhtumi uurimismeetodid

„Vägivald vähendamise arengukava 2010-2014“ koostamisel läbiviidud kaasamisprotsessi analüüsimiseks on kasutatud erinevaid uurimismeetodeid. Eesmärgiks oli saada mitmekülgset informatsiooni arengukava koostamise protsessi kaasamise ning ka kõigi osalejate ettevalmistuse, arvamuste ja hinnangute kohta. Esimesed kohtumised Justiitsministeeriumi ametnikega analüüsi osas

toimused kevadel 2009. Siis said analüütikud ka juurdepääsu senistele andmetele (e-kirjad, ülevaate juba toimunud paarist kohtumisest) ja täpsustati analüüsiplaani vastavalt arengukava koostamise protsessile. Järgnevalt on joonisel esitatud erinevad kasutatud andmekogumise meetodid ja nende seosed, allpool ka lühidalt lahti kirjutatud.

Joonis 1. Analüüsis kasutatud meetodid ja nende omavahelised seosed



Lähteküsitluste eesmärgiks oli koguda informatsiooni „Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ koostamise nn lähtepunkti kohta, milleks oli aktiivse kaasamise etapi algus ja töörühmade töö algus. Küsimused andsid ülevaate töörühma juhtide ja liikmete varasematest kaasamise ja osalemise kogemustest, antud protsessiga seotud eesmärkidest ja ootustest, vastastikustest hinnangutest. Koostasime erinevad veebiküsimustikud riigi- ja kohalike omavalitsuste (KOV) asutustele ning kodanikeühendustele, paberankeedi töörühma juhtidele. Enamus teemasid neis ankeetides kattusid, et vastuseid võrrelda. Sõltuvalt vastajagrupid aga küsime lisaküsimusi. Küsitluse teemade võrdlust vt tabel 1, lisa 2). Töörühmade liikmed ja juhid vastasid lähteküsitlusele ajavahemikus 4.11-10.12.2009. Vastamise ajaks oli toimunud arengukava koostamise avakoosolek, kus moodustati töörühmad ja kõigi töörühmade esimene koosolek, kus kaardistati põhilisi probleeme arengukava valdkondades. Seega oli vastajatel kujunenud juba esmamulje arengukava koostamise protsessist.

Töörühmades osales kokku 39 inimest, sh 21 kodanikeühendust ja 18 esindajat riigi- ja KOV asutustest. Töörühmadesse kaasatutest vastas ankeedile 23 inimest (59%), sh riigi- ja KOV asutuste esindajaid 11 ning ühenduste esindajaid 12. Sealhulgas 5 inimest vastas ankeedile osaliselt. Organisatsioonide lõikes vastas veebiküsitlusele 2/3 töörühmades osalenud organisatsioonidest. Lisaks töörühmade liikmetele koguti infot kõigilt nelja töörühma juhilt, kellest 2 olid Sotsiaalministeeriumist ja 2 Justiitsministeeriumist.

Töörühmade koosolekute vaatlus algas oktoobris 2009. Vaatluse läbiviimine on üks aeganõudvamaid meetodeid ning seetõttu on viimasel ajal vaatlusmeetodi kasutamine olnud pigem kõrvaletõrjutud. Kaasamise analüüsimisel ei ole seda Eestis seni üldse kasutatud. Käesoleva analüüsi puhul oli tegemist avaliku, mittesüsteemilise osalusvaatlusega, mis sobib interaktsiooni uurimiseks ning olukordades, mis kiiresti muutuvad ja on raskesti ennustatavad. Töörühma kohtumiste vaatlemine võimaldas tabada kaasamise ja osalemise dünaamikat ja andis olulist taustainfot planeerides refleksiooniseminarit, intervjuusid, lõpuküsitlust.

Vaadeldi kõiki ametlikke töörühmade kohtumisi alates avakoosolekust 16.10.2009 ja lõpetades 18.03.2010 toimunud koosolekuga; kokku vaadeldi 12 koosolekut.

Analüüsi otsad tõmbasime kokku maikuu 2010, mil viisime läbi lõpuküsitluse ja intervjuud eesmärgiga hinnata arengukava koostamise protsessi ja osalejate isiklike kogemusi. **Järeloküsitluse** tulemusel on võimalik välja tuua töörühma liikmete hinnang valminud arengukavale ja rakendusplaanile, arengukava koostamise protsessile ja osalemise õppetundidele. Küsitlusele vastas 20 inimest, sh 17 KOV ja riigiasutuste esindajat ning 10 ühenduse esindajat. Kuna küsitlusele vastasid pooled töörühmades osalenutest, tuleb käsitleda tulemusi indikatiivsetena, illustratiivsetena, mitte statistikana. **Intervjuudes** võimaldasid ankeedis märgitud vastuseid täpsustada, selgitada kaasamise kogemuse erinevaid detaile, anda hinnanguid. Kokku intervjuueriti 4 töörühma juhti, 2 osakonnajuhatajat, 2 kaasatud riigiasutuse esindajat ja 4 kaasatud kodanikeühendust.

Intervjuudes ja järeloküsitluses käsitleti protsessi erinevate etappide toimimist, osalejate erinevaid rolle töörühmas ja omavahelisi suhteid, töörühma kui kaasamise vormi toimimist, hinnanguid protsessi tulemustele ning õppetunde.

Joonisel 1 on esitatud ka 15. märtsil 2010 toimunud **reflektsooniseminar**. Tegemist on ühe kaasamise-, täpsemalt kaasava hindamise meetodiga, mille eesmärgiks oli võimaldada kaasamisprotsessi lõppedes töörühmade juhtidel ja liikmetel ühiselt vaadata tagasi „Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ koostamise protsessile ja olulistele õppetundidele. Reflektsooniseminarist vt lähemalt käesoleva raporti pt 4.3“Järeltööd“. Reflektsooniseminaril juhatasid arutelud sisse esialgsed analüüsitulemused ja analüütikute senised tähelepanekud, arutelu tulemused omakorda aitasid fokuseerida olulisi küsimusi edasisteks intervjuudeks ja lõpuküsitluseks. Osalesid töörühmade kõik 4 juhti ja 17 liiget (40st).

4. „Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ koostamise analüüs

Käesolevas töös on arengukava koostamist vaadeldud läbi kolme etapi: eeltööd (algatamine ja ettevalmistus), kaasamise läbiviimine ja järeltööd. Taolise jaotuse kaasamise planeerimiseks ja läbiviimiseks pakub välja ka EMSL koostatud „Kaasamise käsiraamat“ (EMSL 2010).

4.1 Eeltööd

Kaasamise planeerimisel keskendutakse sageli peamiselt kaasamise meetodi valikule, mida nähakse olulisima kaasamise edukust mõjutava tegurina. Kaasamise meetodid ja nende valik on vaid siiski üks osa kaasamisprotsessist. Kaasamise kavandamisel tuleb lisaks silmas pidada ka eesmärgi ja konteksti. Involve (2005:8) on kaasamise väljundit kirjeldanud kui eesmärgi, protsessi ja konteksti summat. Hiljem, aruteludel põhineva kaasamise põhjalikumal analüüsimisel ning nõustamisel on lisaks rõhutatud inimeste rolli (Involve, National Consumer Council, 2008:8-9).

Eesmärk + Protsess + Kontekst + Inimesed = Väljund/tulemus

(miks?)

(kuidas?)

(kes?)

Kontekst: iga olukord on ainulaadne, mis sõltub organisatsioonist, selle tegevuspraktikatest, osalejatest, arutuse all olevatest teemadest, poliitilistest prioriteetidest jms. Need on asjaolud, mis seavad raami, mida on konkreetse kaasamisprotsessi raames võimalik saavutada ja mida mitte.

Eesmärk: eesmärgi seadmine on kaasamise toimimiseks hädavajalik. Eesmärk peaks olema nii kaasajate kui osalejate poolt üheselt mõistetav ja omavahel kokku lepitud.

Protsess: Kaasamise kavandamine tähendab planeerimist, kuidas saavutada seatud eesmärgid, sh valiku tegemist, milliseid meetodeid ja millal kasutada. Protsessi kavandamine peaks alati järgnema seetõttu eesmärgi seadmisele ja antud küsimust ümbritseva konteksti mõistmisele.

Inimesed: Vastavalt kaasamise eesmärgile sobiva arvu ja profiiliga inimeste kaasamine.

Kõiki neid tegureid hõlmavad kaasamise läbiviimiseks vajalikud eeltööd, milleks on kaasamise vajaduse määramine, kaasamisele eesmärgi seadmine, osalejate valimine ning kaasamise kava koostamine.

Kaasamise vajaduse kaalumisel ja eesmärgi seadmisel tuleks teadvustada, et kaasamist on võimalik läbi viia pakkudes osalejatele erineval määral kaasärääkimise võimalusi. Kui vaadeldakse valitsusasutuste poolt valitsusväliste osalejate kaasamist poliitika kujundamisse, rõhutavad enamus kaasamise määratlusi otsust otsuste tegemisel või suutlikkust neid mõjutada. Kodanike osalemist nähakse vajalikuna eelkõige nende küsimuste puhul, mis neid puudutavad. Kaasamisest rääkides peetakse seega silmas just aktiivsemaid osalusvorme, kus kaasatavate roll ei ole pelgalt informatsiooni vastuvõtmine.

Kuid kaasamine võib siiski toimuda erinevates vormides, alates osalejate informeerimisest kuni aktiivse osaluseni. Alljärgnevas tabelis 1 on esitatud kaasamise vormid informeerimisest võimustamiseni.

Tabel 1. Kaasamise vormid

Kaasamisvorm	Kaasamise eesmärk	Sõnum osalejatele
Informeerimine	Anda avalikkusele tasakaalustatud ja objektiivset informatsiooni ja aidata neil mõista probleemi olemust ning selle lahendusi.	Me hoiame teid kursis.
Konsulteerimine	Saada avalikkuselt tagasisidet probleemile ja selle lahendusvariantidele või otsustele.	Me hoiame teid kursis, tunnustame teie muresid, soove ja anname teada, kuidas teie sisend tulemust mõjutab.
Kaasamine	Teha avalikkusega koostööd, tagamaks, et avalikud huvid oleksid teadvustatud ja arvesse võetud.	Me töötame teiega koos, et tagada teie huvide ja soovide kajastumine lõplikes lahendustest ja teavitame teid, kuidas teie sisend tulemust mõjutas.
Koostöö	Partnerlussuhe avalikkusega kõigis otsustusprotsessi etappides, sh probleemi lahenduse alternatiivide ja otsuse väljatöötamisel.	Me ootame teilt nõu ja innovaatilist sisendit lahendite formuleerimisel ning püüame tagada teie soovide maksimaalse kajastumise tulemusel. Viime ellu poliitika milles oleme kokku leppinud.

Võimustamine	Anda lõplik otsuse tegemine avalikkuse kätte.	Me viime ellu, mida teie olete otsustanud.
---------------------	---	--

Allikas: *Involve 2005:18; Brodie et al 2009:17*

Kaasamise vormide peamiseks eristajaks siin on, kas ja kui palju võimu/mõju on huvi- ja sihtrühmadel. Nii on informeerimise näol tegemist ühesuunalise nõ ülevallalt alla info liikumisega, milles huvi- ja sihtrühmadel mõju otsustele sisuliselt puudub ja nad on vaid info vastuvõtjad. Läbi järgmiste kaasamise vormide – konsulteerimine, kaasamine, koostöö – sihtrühmade roll muutub aktiivsemaks kuni võimustamiseni, milles poliitikakujundajail endil on väiksem roll. Informeerimist võib pidada ka nn näiliseks kaasamiseks: eesmärgiks on kodanikke otsustest teavitada, kuulata nende kaebusi või valikulise infolevitamise ka manipuleerida nende arvamustega (Wang 2001:322) – ei anta tegelikku võimalust osaleda ja otsuseid mõjutada. Ehtne, sisuline kaasamine toimub, kui kodanikud on kaasatud otsuste tegemisse ja on ühtlasi avalike hüvede kaastootjad (Ibid:322) – kaasamine, koostöö, võimustamine. Tõelise osalemise korral on kodanikud olulised kaasamõtlejad ja otsustajad ning valitsuse rolliks on kaasa aidata, seades eesmärgid, pakkudes infot ja jälgides protsessi.

Seega peaks kaasamise aluseks olema hindamine, millisel määral kodanike osalust soovitakse, mil määral nad saavad otsusele mõju avaldada ning seejärel valida sobiv kaasamise vorm.

4.1.1 Kaasamise vajaduse määratlemine

Kaasamise kavandamisel on esmaseks ülesandeks vastata küsimusele: „Kas kaasamine on üldse vajalik?“. Kuigi kaasamise olulisust on poliitika kujundamisel hakatud järjest enam tähtsustama, ei tohiks kaasamine kunagi olla eesmärk iseenesest ning valedel eesmärkidel kaasamist läbi viies võib see kasu asemel kaasa tuua hoopis kahju. Siht- ja huvirühmade kaasamist ei ole soovitatav läbi viia:

...juba vastu võetud otsuse legitimeerimiseks;

...kui osalejatel puudub reaalne võimalus otsust mõjutada;

...formaalsusena, kui puudub tegelik soov kaasamise tulemusi arvesse võtta;

...raskete otsuste eest vastutuse võtmise vältimiseks;

...kasutada asendustegevusena vältimaks vajalike otsuste vastu võtmist või muutuste tegemist (Involve 2005:12; Involve ja National Consumer Council 2008:5; Warburton et al 2007:4).

Seega on **kaasamise korraldamine õigustatud, kui on ruumi poliitika muutuseks ja kaasamise tulemused mõjutavad tulevasi otsuseid.**

Kaasamise vajaduse määratlemine eeldab seetõttu esmalt analüüsi:

1. Milline on kaasamise aluseks olev otsus/poliitikadokument ja selle mõjuulatus?

Kas otsus mõjutab kogu ühiskonda, mitmeid ühiskonnagruppe, üksikuid gruppe, marginaalseid vähemusi, üksikuid eksperte või ei mõjuta kedagi, kui tegemist on tehnilise parandusega?

Kas otsuse/dokumendi vastu võib olla suur huvi valitsusvälistel organisatsioonidel, meedial, laiemal avalikkusel?

Kas kaasamine antud dokumendi koostamisel või otsuse kujundamisel on kohustuslik (ette nähtud seadusega, määrustega vm)?

2. Kas selle otsuse kujundamisel/ poliitikadokumendi koostamisel on võimalus mõjutatavate osapoolte, huvi- ja sihtrühmade arvamuse arvestamiseks?

Millises etapis on otsuse kujundamine?

Millised on raamid, mida kaasatavate osapoolte ettepanekutega ei ole võimalik muuta (nt tundlike teemade osas, nt olemasolevatest strateegilistest dokumentidest tulenevalt)?

Milliseid teemaga seotud poliitilisi otsuseid on vaja arvestada?

Ka „Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ puhul eelnesid kaasamise vajaduse määratlemisele Justiits- ja Sotsiaalministeeriumi omavahelised arutelud arengukavas sisalduvate valdkondade, teemade ja fookuse osas. Äsja olid lõppenud Justiitsministeeriumi inimkaubanduse ja alaealiste kuritegevuse valdkonna varasemad arengukavad. Arutelude tulemusel otsustasid ministeeriumid mitme sarnase suunitlusega arengukava asemel koostada ühe valdkondliku arengukava. See aitab kaasa omavahel seotud probleemide lahendamiseks terviklikumale strateegilisele planeerimisele ja üldisele arengukavade killustatuse vähendamisele. Kuna kahe varasema arengukava elluviimisel tegevused alaealiste kuritegevuse ja inimkaubanduse vastu võitlemisel tihti kattusid, pidas Justiitsministeerium otstarbekamaks läheneda vägivallale seostatult, koostades selle vastu võitlemiseks laiapõhjalisema strateegilise dokumendi. Sama soovitus on andnud nt WHO⁵, kelle hinnangul tuleks vägivallavastasele võitlusele läheneda terviklikult, keskendumata sealjuures kitsalt üht tüüpi vägivallale, vaid pöörates tähelepanu nii ennetusele, ohvrite abistamisele kui ka kurjategijate rehabilitatsioonile. Lisaks otsustas Justiitsministeerium seada arengukavale konkreetsed ja fokuseeritud prioriteedid ja eesmärgid, millele lähiaastatel esmajärjekorras panustada.

Arengukava tegevussuundade valimisel lähtuti Laulasmaa deklaratsioonist, kriminaalpoliitika arengusuundadest aastani 2010 ja 2018. Arengukava üldeesmärgiks seati vägivalla vähendamine ja ennetamine, keskendudes alaealiste suhtes ja poolt toimepandud kuritegude ning inimkaubanduse ja perevägivalla vähendamisele ja ennetamisele.

Ühe laiapõhjalise arengukava koostamine oli esmane lahkarvamuse koht Justiits- ja Sotsiaalministeeriumi koostöös. Viimane oleks arengukava fookust laiendanud ja plaani võtnud rohkem detailsete teemade lahendamist, näiteks naistevastane vägivald. Üheks peamiseks vaidluskohaks sai perevägivalla blokk, sest see pidi osaliselt jätkama 2006. aastal poolelijäänud

⁵ World Health Organization (2004) Preventing Violence. A Guide to Implementing the Recommendations of the World Report on Violence and Health.

lähisuhtevägivalla arengukava, mille algatajaks ja eestvedajaks oli Sotsiaalministeerium. Samas uues arengukavas ei olnud plaanis käsitleda seda valdkonda sellise detailsusastmega nagu kunagises ettevalmistatud versioonis ja see vähendas Sotsiaalministeeriumi arvates antud bloki tegevuste poliitilist kaalu, sh võimalust näidata, et valitsus on nõuks võtnud just perevägivalla ja ka naistevastase vägivalla probleemidega tõsisemalt tegeleda. Arengukava teemade määratluse ja fookuse seadmisel tekkinud eriarvamuste tõttu jättis Sotsiaalministeerium esialgu arengukava koostamise ettepaneku kooskõlastamata ja saatis ka kirjalikud põhjendused, miks Justiitsministeeriumi valitud lähenemine ei ole vägivallavastase võitluse arendamisel sobivaim.

Ka töörühmades osalejate hulgas oli neid, kes ei olnud rahul sellega, et koostati nelja valdkonna jaoks ühine arengukava, kuna vägivallavastases võitluses on kõik teemad rasked ja kõik sihtrühmad vajavad pidevat tähelepanu. Kardeti, et teemasid ühendades, tuleb paratamatult eelistada ühtesid teistele. Töörühmade liikmed viitasid seejuures ka Skandinaaviamaade kogemusele, kus on teatud teemade kohta eraldi arengukavad, mis teema olulisust esile tõstavad. Samas leidsid kaasatud osapooled, et ühtne arengukava on parem, kui arengukava puudumine.

Võimalused siht- ja huvirühmade seisukohtade arvestamiseks

Poliitika mõjutamise võimaluste hindamiseks palusime analüüsi ühe osana läbi viidud küsitluses osalejatel hinnata, kuivõrd nad usuvad, et nende seisukohti arengukava koostamisel arvestatakse.

Töörühmades kaasatud osalejate arvamused näitasid siinkohal pigem ettevaatlikke ja kohati negatiivseid eelhoiakuid (vt tabel 2, lisa 2). Töörühmade liikmed eeldasid, et kaasamine on pigem näiline ja arengukava koostamist juhtival Justiitsministeeriumil on peamised seisukohad juba väljatöötatud. Samuti nähti, et kaasatavate seisukohad pigem erinevad Justiitsministeeriumi omadest. Veidi vähem, kuid siiski toetati ka väiteid, et arengukavasse võib hiljem poliitilisel tasandil tulla muutusi ning ühendustest töörühma liikmed hindasid, et töörühmades osalevate riigiametnike seisukohad on kaasajate silmis mõjukamad kui ühenduste positsioonid. Ühtlasi arvati, et Justiitsministeerium ei käitu kõigi osapoolte suhtes erapooletult. Seega võib osalejate hoiakuid poliitika kujundamisel muutuste ruumi hindamisel pidada pigem negatiivseks ning ohumärke väljendavaks, kuna osalejad ei uskunud, et neil on suuri võimalusi oma arvamusi kuuldavaks teha. Sellistele arvamustele võib olla erinevaid seletusi. Ühelt poolt võib see väljendada Eestis veel üldiselt valitsevat madalat usaldust kodanikeühenduste ja riigiasutuste vahel, kus kodanikeühendused ei usu tugevalt võimalustesse poliitika kujundamisel võrdväärselt osaleda. Teisalt võivad põhjused olla ka asjaolus, et küsitlus toimus, kui esimesed kohtumised olid juba toimunud ja seega esmamuljed osalejatel kujunenud, mistõttu osalejate vastused võivad peegeldada, millisena nad arengukava arutelu protsessi nägid.

Töörühmade juhtide arvamused läksid siinkohal töörühma liikmete omadest üsna suurel määral lahku (vt tabel 3, lisa 2). Nii ei arvanud töörühmade juhid, et nende seisukohad oleksid osalejate omadest oluliselt erinevad, samuti ei nähtud ette, et arengukavasse võiks tulla hilisemas faasis ministeeriumi siseselt olulisi muutusi. Erinevalt osalejate arvamusest ei olnud töörühma juhid arvamusel, et neil on seisukohad põhiosas juba välja töötatud. Kui osalejad uskusid, et ametnikest töörühma liikmete häält hakatakse mõjukamaks pidama, siis töörühmade juhid olid seisukohal, et nad hindavad kõikide osalejate arvamusi võrdselt.

Töörühmade juhid väitsid arengukava koostamise algfaasis, et kavatsevad pidada kõigi töörühma liikmete ettepanekuid ühtviisi oluliseks ja vajadusel plaaniti paluda täpsustada ettepanekuid, millega

on keeruline arvestada ja mis pole piisavalt läbimõeldud. Küll aga arvasid töörühmade juhid, et mõned töörühma liikmed on aktiivsemad ja annavad rohkem sisendit kui teised. Mõneti pärssivaks teguriks hea arengukava koostamisel pidasid töörühmade juhid riigieelarve piiratud võimalusi, mis ei pruugi võimalda kõiki soovitud meetmeid tulevikus rakendada.

Kaasamine poliitikakujundamise varastes etappides

Poliitika mõjutamise võimaluste hindamisel on oluline ka teine aspekt: millises poliitika kujundamise etapis erinevaid osapooli kaasatakse. Kaasamise edukas läbiviimine on tihedalt seotud poliitika kujundamise tsükliga, mille etappideks on poliitika visiooni kujundamine, poliitika ettepanekute koostamine, poliitika formuleerimine, otsustamine, poliitika elluviimine ning tulemuste hindamine. Partnerite poolt suurema osalemismääraga kaasamist on võimalik rakendada ainult poliitika kujundamise tsükli esimestes etappides (Warburton et al 2007:4). Poliitika kujundamise alguses kaasamine loob osalejatele suurema kindluse, et nad protsesse mõjutavad ja kaasajad võtavad nende arvamust kuulda (Involve 2005:25).

„Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ koostamist võib vaadelda kahes etapis - arengukava koostamise ettepaneku koostamine ja arengukava väljatöötamine. Justiitsministeerium kaasas siht- ja huvirühmi alates esmasest, arengukava koostamise ettepaneku väljatöötamise etapist. Siis liitusid protsessiga ligi pooled kõigist osalejatest, kes hiljem ka arengukava koostamisel osalesid. Ülejäänud osalejad liitusid protsessiga arengukava koostamise käigus, kui alustati töörühmadepõhist tööd. Seega täienes kaasatute ring jooksvalt, mille aluseks olid nii ministeeriumite endi kutsed kui teiste osalejate soovitude põhjal täiendavate ekspertide kaasamine.

Arengukava väljatöötamises osalenutel paluti hinnata, kas nende arvates on neid õigeaegselt kaasatud. Kõige üldisemalt võib pidada edukaks kaasamiseks seda, kui kõiki osapooli kaasatakse täpselt sel määral, kui palju nad soovivad ja on valmis osalema. Töörühmades osalenud riigi- ja KOV ametnike hinnangul on neid töörühma kutsutud õigeaegselt, ühenduste esindajate hinnangul kaasati neid pigem õigel ajal, kuid mõnede arvates pigem hilja. Ühenduste esindajad on leidnud, et arengukava koostamisel oleks tulnud **kõik seotud organisatsioonid kaasata algfaasis, sest nii saaks optimeerida oluliselt edasisele tegevusele kuluvat aega ning saavutada efektiivsema tulemuse**. Samuti saaks nii tagada hilisemates etappides väljatöötavate tegevuste vastavuse arengukava ideoloogiale. Kokkuvõttes aga valdav osa vastajaid hindas, et arengukava koostajad alustasid kaasamisega õigeaegselt.

Tabel 2. Kas Teid on õigeaegselt kaasatud antud arengukava koostamisse?

	Ametnikud (n=9)	Ühenduste esindajad (n=10)
Õigel ajal	5	1
Pigem õigel ajal	3	6
Pigem hilja		3
Liiga hilja	1	

Peamised tähelepanekud kaasamise vajaduse määratlemisega seoses:

- Antud juhul oli tegemist mitme ministeeriumi haldusala⁶ puudutava valdkondliku arengukava koostamisega, mis hõlmas erinevaid teemasid ning kavandas valdkonna arendamist järgnevatel aastatel. Arengukavas kavatseti käsitleda mitmeid ühiskondlikult olulise tähtsusega teemasid ja probleeme (nt laste vastane vägivald, inimkaubandus jt), mis mõjutavad otseselt mitmeid sihtrühmi. Samas oli Justiitsministeeriumi hinnangul vajalik keskenduda teatud teemadele ning seada ka tulenevalt eelarvelistest piirangutest arengukavas käsitletud teemade hulgas selged prioriteedid.
- Arengukava teemade ja suunitluse määratlemisel tekkis juba protsessi algul mõningane vastuluu Justiits- ja Sotsiaalministeeriumi vahel, kelle nägemused arengukava ülesehitusest olid algusest peale erinevad. Sotsiaalministeerium soovis keskenduda suuremale arvule teemadele ja käsitleda arengukavas lähisuhete vägivalda põhjalikumalt. Sama nägemust jagasid mitmed lähisuhete vägivalda töörühma liikmed. Kuna arengukavas liideti teemasid, mida varem oli osaliselt käsitletud eraldi, ja taolist kompleksset lähenemist vägivaldavastase võitluse strateegilisel planeerimisel kasutati esmakordselt, siis oluks vajalik arengukava koostamise algfaasis suurema tähelepanu pööramine arengukava teemade ja fookuse arutelule. Taolisele vajadusele viitab ka asjaolu, et Sotsiaalministeerium esialgu arengukava koostamise ettepanekut omalt poolt ei kooskõlastanud. Avakoosolekul, kus osalesid nii Sotsiaalministeeriumi esindajad kui ka teised töörühmades osalejad seati eesmärgiks arutada juba arengukavaga lahendatavaid probleeme. Teisalt annab märku vajadusest pühenduda kõigepealt arengukava teemade määratlemisele asjaolu, et avakoosoleku osalejaskonna hulgas ei olnud erinevate arengukava teemade esindajaid võrdselt, mis näitab, et arengukava teemade valik ja fookus oli arengukava koostamist juhtivate ministeeriumite vahel põhjalikumalt läbi arutamata. Seetõttu võib väita, et planeeritava arengukava teemadest ja erinevate valdkondade ühendamise ideest tulenevalt oli kaasamise vajadus selgelt olemas.
- Praxise analüüs valitsusasutuste kaasamispraktikatest (2010, ilmumisel) selgitab, et ministeeriumite partnerid peavad „Kaasamise hea tava“ kaheksast põhimõttest kõige olulisemaks kaasamist otsuste väljatöötamise kõige varasemates etappides. Kuigi viimaste aastatega on ministeeriumid hakanud üha rohkem kaasama ning järjest varasemates poliitikakujundamise etappides, osalevad ministeeriumite partnerite hinnangul nad kõige sagedamini siiski hilises etapis, mil eelnõu on valmis ja saadetud viimasele kooskõlastusringile – 47% vastanutest. Varase kaasamise küsimus on oluline, kuna mida varem kaasatakse, mida varem on võimalik poliitika kujundamise protsessiga liituda, seda suuremad võimalused on siht- ja huvirühmadel tulemusele mõju avaldada. Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014 koostamise puhul tasub positiivsena esile tuua, et osad eksperdid ja huvigrupid kaasati väga varakult, arengukava koostamise ettepaneku tarvis probleemide kirjeldamiseks. Arengukava ettepanekut Sotsiaalministeeriumi ja partneritega kooskõlastades korrigeeriti erimeelsuste ilmnemisel arengukava teemasid ja fookust.
- Arengukava koostamise algul andsid kaasatavad mõneti ettevaatliku hinnangu enda võimalustele arengukava koostamisel otsusele mõju avalda. Pigem usuti, et Justiitsministeeriumil on

⁶ Peamiselt Justiitsministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi, kuid ka Siseministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium ning Välisministeerium.

seisukohad juba väljatöötatud. Töörühmade tegevuse edenedes ja arengukava teemade aruteludes selgus, et valdkondades, mida Justiitsministeerium juba varem oli koordineerinud, oli üksmeel seisukohtade ja tulevikuvisionide suhtes suurem. Pigem tekitasid ebakindlust Justiitsministeeriumi positsioonid ja huvirühmade endi võimalused otsuseid mõjutada teemadel, mis tegelikult asuvad Sotsiaalministeeriumi vastutusalas. Vaatamata erinevatele rollidele (töörühma juht, töörühma liige riigi- või KOV asutusest või kodanikuühendusest) saab arengukava koostamise algusjärgu puhul väita, et arengukava väljatöötavatel osapooltel oli ühine huvi koostada efektiivsete meetmetega arengukava, mis lahendaks vastavate valdkondade probleeme.

- Valdav osa osalejatest arvas, et neid on kaasatud õigeaegselt, samas kui poliitika kujundamise protsessides on osalejate poolt sageli üks peamisi etteheiteid, et kaasamine toimub liiga hilja. Seetõttu võib siiski hinnata, et arengukava koostamine võimaldas osalejatele selle kujunemist tegelikult mõjutada ning kaasajad olid valmis osalejate arvamusi arvestama. Kokkuvõttes võib öelda, et „Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ puhul oli kaasamise läbiviimine vajalik ja õigustatud.

4.1.2 Kaasamise eesmärgi sõnastamine

Kaasamise vajaduse hindamise järel on soovitatav läbi mõelda kaasamise eesmärk, mida soovitakse kaasamise tulemusel saavutada. Mis on oodatavad tulemused? Kaasamise eesmärgi seadmine on oluline, kuna sellest saavad alguse kõik järgmised valikud (keda kaasatakse ja millises rollis, milliseid tegevusi planeerida ja kaasamise meetodeid kasutada, kui palju ametnike tööaja- ja osakondade eelarve ressursse kaasamine nõuab jne). Kaasamise eesmärk on oodatav tulemus ning ootused kaasamise protsessile. **Selge ja realistliku eesmärgi püstitamine ja teadvustamine aitab osalejate ootusi ühtlustada ja kogu kaasamise läbiviimise aja kindlal rajal püsida. Seega peaks kaasamise eesmärk olema ühtviisi arusaadav kõigile osalejatele, nii töörühmade juhtidele kui kaasatavatele huvi- ja sihtrühmadele.** Kui eesmärki kas pole või seda ei selgitata osalejatele, kujundavad osalejad eesmärgi enda jaoks ise ja ametnikel pole võimalust ootustele vastata (Walters 2000:351). Kui on läbi mõeldud ja sõnastatud kaasamise eesmärk, saab seeläbi paremini ära hoida nii kaasavate ametnike kui osalejate pettumusi. Samuti on võimalik kaasamise tulemuslikkust hinnata vaid sel juhul, kui on seatud eesmärk, mille saavutamist on hiljem võimalik hinnata. (EMSL, 2009).

„Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ eesmärgiks seadsid arengukava koostavad ministeeriumid arengukava teemade parema seostatuse, sh kajastada eelnevate arengukavade probleemid, mis vajavad jätkuvat arendamist. Samas on arengukavas sees teemasid, millele seni on vähe tähelepanu pööratud (nt laste vastu toime pandud kuritegevus, lastega kaubitsemine ja saatjata alaealised) ja alles viimastel aastatel aktuaalsena esilekerkinud teemasid (nt väärkohtlemine küberruumi vahendusel). Arengukava koostamise ettepanekus on kirjas, et töörühmade ülesandeks on detailsem olukorra ja lahendamist vajavate probleemide analüüs, meetmete ja tegevuste väljatöötamine eesmärkide saavutamiseks, indikaatorite väljapakkumine eesmärkide täitmise hindamiseks ning arengukava rakendusplaani koostamine.

Kuigi ka töörühmadele seatud ülesandeid võib tõlgendada kaasamise eesmärgina, siis antud ülesanded on orienteeritud arengukava valmimisele ehk on tegelikult arengukava koostamise protsessi eesmärgid, mitte aga ilmingimata kaasamiselt oodatavad tulemused. Kaasamise eesmärgid

võivad olla suunatud nii tulemusele kui koostööle. Siinkohal on oluline rõhutada just koostööle ja osalejate omavahelistele suhetele suunatud eesmärke kui olulist aspekti, millega kaasamise läbiviimisel arvestada. Koostöö ja osalejate omavahelised head suhted on sageli eelduseks mitmete teiste eesmärkide saavutamisele. Näiteks, **kui eesmärgiks on tagada tulevikus arengukava sujuv rakendamine, eeldab see juba arengukava koostamise faasis osalejate koostöö aspektidele tähelepanu pööramist**, sest suure tõenäosusega peavad just arengukava koostamisel osalevad partnerid arengukava hiljem koos rakendama. Kaasamise võimalikud eesmärgid ja põhjused on esitatud alljärgnevas tabelis. Kuna „Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ koostamise puhul ei olnud sõnastatud kaasamisele eesmärki, palusime töörühmade juhtidel hinnata, kuivõrd need kirjeldavad eesmärke ja põhjuseid, miks on otsustatud kaasata. Töörühma liikmetelt uurisime, millise eesmärgiga nende arvates on Justiitsministeerium neid kaasanud arengukava koostamisse.

Tabel 3. Kaasamise eesmärgid ja põhjused*

	Ametnikud (n=11)	Ühenduste esindajad (n=12)	Töörühma juhid (n=4)
leida huvirühmadega ühiselt arutades parim lahendus ühiskonnale	7	7	4
koguda täiendavaid andmeid arengukava rakendamisel esineda võivate majanduslike, sotsiaalsete, eelarveliste jms. riskide ning mõjude kohta	8	5	4
tagada paremat arengukava rakendamist ja täitmist	6	4	4
anda huvirühmadele võimalus oma seisukohti väljendada	3	6	4
luua tugevamad koostöösuhted huvirühmadega	4	5	4
huvirühmad on ise aktiivsed ja seetõttu neid kaasatakse	1	6	4
suurendada siht- ja huvirühmade teadlikkust riigi otsustest	2	5	4
saada alternatiivseid arvamusi	2	4	4
parandada arengukava ja selle ettevalmistamise kvaliteeti	7	5	3
vähendada huvirühmade vastuseisu riikliku strateegia ja seotud õigusaktide vastuvõtmisel	1	5	3
huvirühmade informeerimine ja kaasamine on kohustuslik	1	4	2
tõsta huvirühmade vastutust	3	1	2

*Rasvaselt on märgitud enimmainitud

Justiitsministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi töörühma juhtide ühised eesmärgid arengukava väljatöötamisse kaasamisel olid suurendada huvirühmade teadlikkust riigi otsustest ning tagada parem arengukava rakendamine. Kuid täiendavalt peeti oluliseks kaasamise kaudu parandada õigusaktide ja nende ettevalmistamise kvaliteeti, koguda täiendavaid andmeid arengukava rakendamisel esineda võivate majanduslike, eelarveliste jms riskide ning mõjude kohta ning luua tugevamad koostöösuhted huvirühmadega.

Kui võrrelda töörühma juhtide ja töörühmade liikmete nägemust, selgub, et töörühma juhid nägid kaasamisel rohkem eesmärke ja põhjusi kui enamik töörühma liikmeid. Ühenduste esindajad nägid,

et kaasamise oluliseks eesmärgiks on anda huvirühmadele võimalus oma arvamusi väljendada ja seetõttu, et nad on ise aktiivsed. Ametnikest osalejad ei pidanud neid seisukohti aga väga olulisteks. Ametnike jaoks on kaasamise puhul oluline täiendavate andmete kogumine arengukava mõjude kohta ning arengukava kvaliteedi tõstmine. Ametnikest ja töörühma juhtidest erinevalt ei pööra ühendused aga arengukava rakendamisel ilmnevate mõjude ja võimalike piirangute välja selgitamisele väga palju tähelepanu. Siit võib järeldada, et ametnikega võrreldes tunnevad ühendused end vähem vastutavana hilisema arengukava rakendamise suutlikkuse pärast.

Ühel meelel on nii ametnikud, ühendused kui töörühmade juhid selles, et kaasamise eesmärgiks on leida ühiselt arutades ühiskonnale parim lahendus. Siit saab järeldada, et töörühmade loomise eesmärkide osas on töörühma liikmetel omavahel ühine arusaam mõnedes aspektides ja täielikku ühtlustatud nägemust ei ole kujundatud. Samuti ei ole töörühma juhid enda jaoks olulisemaid eesmärke selekteerinud ning oluliseks peetakse paljusid aspekte. Eelnev viitab arengukava koostamise algul vähesele omavahelisele kommunikatsioonile ja näitab suuremat vajadust töörühmade juhtide poolt eesmärke selgitada.

Osalejate eesmärgid ja motiivid

Lisaks arengukava koostamist juhtiva ministeeriumi ametnike poolt seatud eesmärgile, tuleks selgitada osalejate eesmärke ja motiive ehk kuivõrd need kattuvad seatud kaasamise eesmärgiga ja seda toetavad. Osalusmotivatsioon on oluline, kuna kaasamine saab edukalt toimida ainult juhul, kui osalejad teevad seda omal soovil ja valikul (Involve 2005:19). „Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ töörühmas osalenud ühenduste esindajatelt motivatsiooni ja osalemise eesmärkide kohta küsides selgus, et peamine osalussoov kattub kaasamisele seatud eesmärkidega: soov panustada ühiskonna jaoks parima lahenduse leidmisse (8 vastanut 10st) ning soovitakse panustada arengukava kvaliteedi tagamisel (6/10st). Lisaks on olulisel kohal ka esindatava grupi huvide kaitsmine (6/10st) ja soov olla osaline otsustamise juures (5/10st) (vt tabel 4, lisa 2).

Töörühmade lõikes osalejate motiive võrreldes selgus, et soov osalemise kaudu leida kogu ühiskonnale parim lahendusvariant ja soov kaitsta teatud ühiskonnagrupi huve olid esindatud suuremal määral Sotsiaalministeeriumi juhivate töörühmade liikmete hulgas. Justiitsministeeriumi juhitud töörühma liikmete osalusmotiivid olid mõnevõrra pragmaatilisemad ja vähem aktiivset huvi üles näitavad, kus rohkem mainiti soovi olla otsustusprotsessi juures ja osalemist seetõttu, et ministeerium on arvamust küsinud ning soovi tagada ühenduse riigipoolne rahastamine.

Kaasamise eesmärgiks võib mõnel juhul olla ka lihtsalt valitsusväliste osapoolte teavitamine, kui on plaanis siht- ja huvirühmi vaid informeerida protsessidest ja neid kursis hoida. **Kui kaasajatel on soov saada sisendit otsusesse, koostatavasse poliitikadokumenti nagu antud arengukava puhul, siis on oluline kaasamise eesmärgi sõnastamise kõrval täiendavalt läbi mõelda ka ootused kaasatavatele osapooltele.** Käesoleva analüüsi raames selgitasime antud teemat kahel viisil - küsisime töörühma juhtidelt, millist tagasisidet nad ootavad töörühma liikmetelt ja töörühma liikmetelt, millist infot nad on valmis andma ja kuidas panustama. Töörühmade juhid ootavad töörühma liikmetelt kõike, mis aitab arengukava kvaliteeti tõsta: oma valdkonna kohta täiendavate andmete ja info toomist, teiste organisatsioonidega konsulteerimist, arengukava kohta ekspertavamuse vahendamist ja aktiivset arutelu osalemist. Seega oodatakse töörühma liikmetelt sisulist panust. Töörühma juhtide ootused kattusid enamuses ka töörühma liikmete valmisolekuga. Mõneti vähem olid töörühma juhid

huvitatud osalejate vajaduste kohta info saamisest. Samas oli aga oma vajaduste kohta info andmine teema, millest ühenduste liikmed ise olid huvitatud.

Tabel 4. Millist tagasidet ootavad töörühma juhid ja millist infot on töörühma liikmed valmis andma

	Töörühma juhid (n=4)	Ametnikud (n=9)	Ühenduste esindajad (n=10)
oma valdkonna kohta täiendavate andmete kogumist ja edastamist	4	7	8
info andmist arengukava koostamiseks oma vastutusvaldkonda puudutavates küsimustes	4	*	*
arengukava mõju hindamiseks oma valdkonnas tegutsevate teiste asutuste ja organisatsioonidega konsulteerimist	4	*	*
arengukava eelnõu kohta ekspertarvamuste kogumist/vahendamist	3	4	3
aktiivselt aruteludes osalemist	3	*	*
enda vajaduste kohta info andmist	2	3	6
teadmiseks võtmist, missugust arengukava välja töötatakse	0	1	0
lühikommentaari andmist	0	3	2

*vastavat vastusevarianti töörühma liikmetele ei esitatud

Lisaks arengukava valmimisele kui otsesele kaasamisprotsessi väljundile, toob kaasamine muutusi ka osalejate endi jaoks, kujundades nende suhtumisi tulevikus, mõjutades omavahelisi suhteid ja koostööd. Osalejate ootuste ja motiivide paremaks mõistmiseks küsisime arengukava töörühma liikmetelt, millist muutust ja/või arengut nad ootavad kaasamiselt. Vastustest selgus, et nii riigiasutuste, KOV kui ka ühenduste esindajad usuvad, et koostöös koostatud arengukava muudab senist vägivaldavastast tööd tõhusamaks. See arvamus toetab valdkondade ühendamist ühtse vägivalla vähendamise arengukava alla, mis lähteülesande koostamise etapis osaliselt probleemne tundus. Lisaks soovitakse arendada suhteid ja üksteisemõistmist samas valdkonnas tegutsevate organisatsioonidega. Selle põhjuse rõhutamist võib pidada heaks eelduseks arengukava tulevase rakendamise seisukohast. Ametnikud pidasid oluliseks oma asutuse vastu usalduse tõstmist, mis näitab, et riigi ja kodanikuühiskonna omavaheliste suhete ja usalduse arendamisel on Eesti kontekstis seni veel ruumi. Huvitav ootus, mida kõik töörühmade liikmed välja tõid, on saada rohkem teavet valdkonna arengute kohta. Ühenduste esindajad nimetasid olulisena ka ootust saada rohkem teada Justiitsministeeriumi tegevuse ja ootuste kohta arengukava valdkondades. See viitab, et töörühma liikmetel on soov saada rohkem infot, kui neile igapäevaselt kättesaadav on ja mõneti soovitakse, et töörühmade kohtumised täidaks ka omavahelise infovahetuse funktsiooni.

Tabel 5. Millist muutust/arengut ootate kaasamisest? (kuni 3 olulisemat)*

	Ametnikud (n=9)	Ühenduste esindajad (n=11)
Paremad suhted ja üksteisest arusaamine samas valdkonnas töötavate teiste huvirühmadega	8	5
Et koostöös koostatud arengukava tõhustab senisest paremini vägivalla vastast tööd	7	7
Saada rohkem teavet valdkonna arengute kohta enda organisatsiooni tegevuse suunamiseks	6	5
Teiste osapoolte usaldus meie organisatsiooni vastu on suurenenud	6	3
Saada rohkem teavet Justiitsministeeriumi tegevusest ja ootustest arengukava valdkondades	3	7
Meie organisatsiooni roll konkreetse tegevuse elluvijana on kindlustatud	1	1
Paremad suhted Justiitsministeeriumiga (või tema valitsemisala asutusega) edasisteks tegevusteks)	1	1
Paremad suhted mõne teise ministeeriumi või allasutusega	1	0

*rasvaselt on märgitud enimmainitud

Kuna töörühmade liikmetelt oodati oma valdkonna kohta täiendavate andmete ja info toomist, teiste organisatsioonidega konsulteerimist, arengukava kohta ekspertarvamuse vahendamist ja aktiivset arutelu osalemist, hinnati koosolekute vaatlemisel selle väljendumist. Koosolekutel oli näha, et valdavalt osaleti arutelu aktiivselt. Oma valdkonna kohta info toomine piirdus koosolekul oma asutuste tegevuste ja probleemide näidete kirjeldamisega, mille põhjal esitati arengukavasse ettepanekuid. Ekspertteadmise edastamine väljendus seega pigem oma organisatsiooniga seotud näidetes. Kõige aktiivsemad töörühma liikmed olid tihtipeale kinni näidetes, mis küll illustreerisid teemat, ent ei andnud sisendit arengukava tegevustesse. Valdikkonnast parema ülevaate saamiseks esitasid töörühma juhid näiteid teiste riikide praktikatest, püüdes seeläbi diskussiooni elavdada.

Töörühmade liikmete jaoks arengukava koostamise edendamise kõrval oli osalusmotivatsiooniks ka soov arendada suhteid ja üksteisemõistmist samas valdkonnas tegutsevate organisatsioonidega ning seeläbi koostööd tõhustada. Koosolekutel ei tulnud konkreetsed koostööplaanid arutlusele, küll aga vahetati kontakte ja räägiti oma kogemustest. Kui mõni tegevus eeldas mitme organisatsiooni koostööd, siis anti lubadus koostööd teha. Aeg-ajalt täpsustati koostöö sisu, rahastuse küsimusi ja jagati ära vastutusosalad. Avaldati soovi, et kõik saaks arengukavas täpselt kirjeldatud, et vältida dubleerimist või olukorda, kus keegi ei võta vastutust.

Peamised tähelepanekud kaasamise eesmärgistamisega seoses:

- Vägivalla vähendamise arengukava koostamise näitel selgus vajadus osata eristada arengukava kui dokumendi koostamise protsessi ja sellega paralleelselt toimuva kaasamise protsessi eesmärgi. Arengukava koostamisel pöörati eesmärkide seadmisel ja seletamisel suuremat tähelepanu poliitika kujundamise alastele eesmärkidele - soovile jõuda protsessi käigus arengukava valmimiseni ja kaasajate nägemusele, kuidas seda teha. Samas kaasamisele kui

kaasajate ja osalejate koostööle eesmärkide sõnastamist protsessi algul samasugusel määral ei toimunud. Kaasamise eesmärgid aga peaksid näitama, miks teatud poliitika kujundamise protsessi erinevaid osapooli kaasatakse ja mida koostöös soovitakse saavutada.

- Töörühma liikmete tagasisidest selgus, et kaasajate poolt eesmärkide püstitamine ja nendest teavitamine oleks võinud olla täpsem. Arengukava koostamisel püüti kaasajate seisukohast saavutada võimalikult palju ja ei tõstetud esile üksikuid prioriteetseid eesmärke, intervjuudest selgus, et kaasamise eesmärkide peale väga palju eelnevalt ka ei mõeldud. Kuid ühise tegevuse eesmärkide ühtlustamise vajadusele viitas ka asjaolu, et töörühmade liikmed tähtsustasid kaasamise võimalikke eesmärke erinevalt. Samas ei tulnud sellest suur probleemi, kuna nagu lähteankeet paljastas, siis töörühma liikmete osalusmotivatsioon ja ootused protsessile olid sellised, mis võimaldasid kaasajate poolt ankeedis sõnastatud kaasamise soovitud eesmärke saavutada.
- Kaasamise läbiviimise olulisust näitab see, et töörühma liikmed väärtustasid ka osalemiskogemust ennast, kuna see annab võimaluse saada oma valdkonna kohta rohkem infot ning olla otsustamisele lähemal.
- Kaasamise eesmärkidega seostub ka see, millist panust osalejatelt oodatakse. Vägivalla vähendamise arengukava koostamisel kaasajate ootused ja osalejate valmisolek panustada valdavalt ühtisid. Üks erisus puudutas kodanikeühenduste huvi ja eesmärki osaledes anda informatsiooni enda organisatsiooni vajaduste kohta. Kaasajad seda niivõrd ei tähtsustanud ja huvitusid pigem valdkonna kohta täpsema info ja andmete saamisest. See erisus avaldus ka töörühma aruteludes, kus tagantjärele hinnates kulus kohati liiga palju aega osalejate kogemustest tulenevate eluliste näidete kirjeldamisele, mille põhjal aga ei olnud võimalik arengukava jaoks üldistusi teha. Seega oli tunda rolliootuste lõhe (kas osalejad pidid olema pigem huviesindajad või valdkonna eksperdid või mõlemat?), kuid konflikte see ei tekitanud.
- Osalejate hinnangul oluks kaasamise algfaasis vajalik põhjalikum selgitamine, millist töömahtu ja panust töörühmades osalejatelt oodatakse. Samuti oleks võinud töörühmades seada täpsemad ülesanded osapooltele. Liiguti ehk liiga kiiresti arengukava võimalike probleemfookuste juurde ja käsitleti vähe, millist tööpanust tegelikult osalejatelt oodatakse arengukava koostamise erinevates faasides.

4.1.3 Kaasatavate osapoolte valimine

Kaasamise kavandamisel on kaasajale üks olulisi analüüsi- ning otsustuskohti see, keda kaasata. Hea valitsemise tava üks põhimõtteid on, et poliitiliste otsuste tegemisse oleksid kaasatud kõik olulised siht- ja huvirühmad, keda otsus otseselt mõjutab. Keerulistele poliitikaprobleemidele lahenduste kujundamisel on vajalik, et kõik sellega otseselt seotud osapooled oleksid kaasatud ja võimelised kokkuleppele jõudma probleemi olemuses, sobivate lahenduste piirides ning otsusele jõudmise tingimustes (Sorensen, Torfing 2008b:99). Osalejate valikul tuleks seejuures arvestada planeeritava otsuste/poliitikadokumendi mõjuulatusega ja kaasamise eesmärgiga ning ametnikud peaksid endal nägema huvide tasakaalustaja rolli.

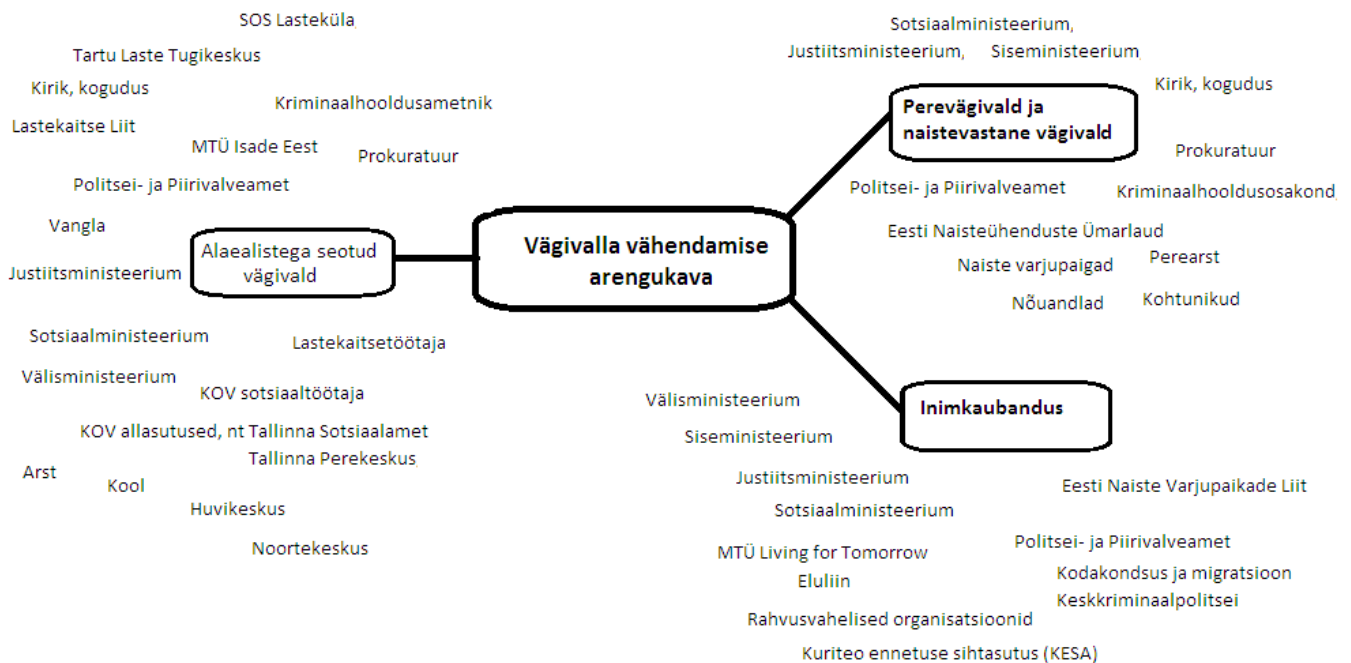
Kaasajate jaoks on siinkohal **eelduseks oma tegevuskeskkonnas tegutsevate organisatsioonide tundmine, et tagada esinduslik kaasamisprotsess, kus kõik vajalikud osapooled oleksid esindatud. Osalejate tundmine on vajalik ka kaasamisprotsessi juhtimiseks, kuna aitab vältida ebavõrdsuse**

tekkimist kaasamise käigus. Kõigil osalejatel ei ole sarnased teadmised ja ressursid ja seetõttu on neil erinev suutlikkus kaasamisprotsessis osaleda. Selliste teadmiste olemasolu võimaldab kaasajal vältida olukorda, kus teatud osalejad hakkavad domineerima teiste üle. Kui mõnel osalejal tekib tunne, et nende arvamust ei kuulata, võivad nad ka edasisest kaasarääkimisest loobuda (Wilcox 1994:56). Sihtrühmadega suhtlemisel tuleks lisaks arvestada osalejate piiratud ajalise ressursi ning samuti aja- ja tööpanusega, mida kaasamises osalemine neilt nõuab (Involve 2005:12; Involve ja National Consumer Council 2008:9). Taoliste põhimõtete järgimine kaasamise ettevalmistamisel tagab osalejates valmisoleku panustada ning hoiab ära tunde, et nende aega ei kasutata otstarbekalt. Osalejate puhul tuleks seega hinnata nende varasemaid kogemusi ja motivatsiooni. Kaasamisprotsessi toimumist mõjutavad nii kaasajate kui osalejate varasemad sellekohased kogemused. Negatiivne kogemus eelnevatest osalustest tekitab usaldamatust kaasamisprotsesside suhtes järgnevatel kordadel ja mõjutab pühendumist panustamisel (Involve 2005:12). Teisalt on oluline ka, millised on varasemad kaasaja ja osaleja omavahelised suhted, kuidas on toimunud koostöö ja kas osalejad usaldavad kaasaja tegevust. Kui osalejad ei usalda kaasavat institutsiooni, mille põhjuseks võivad olla eelnevad negatiivsed kogemused või arvamused, et kaasaja esindab kindlaid huve, väheneb vastuvõtlikkus ja usaldus kaasaja poolt esitatud informatsiooni suhtes (Warburton 2008: 21).

Siht- ja huvirühmade kaardistamine osalejate valimiseks

Osalejate määratlemise aluseks peaks seetõttu olema kaardistus valdkonnas tegutsevatest siht- ja sidusrühmadest, mille põhjal on võimalik juhtumile sobivad osalejad valida. Kuigi Justiitsministeerium ning Sotsiaalministeerium ülevaatlikku kaardistust ei teinud, oleme järgnevalt koostanud näitliku kaardistuse. „Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ koostamise juures oli mitmeid huvitatud osapooli, kelle arvamusega tuli arvestada. Kuna arengukava suunitlus jagunes laias laastus kolme laiema valdkonna vahel – perevägivald ja naistevastane vägivald, inimkaubandus ja alaealistega seotud vägivald - siis võib mõtteliselt jagada arengukava sihtrühmad ning sellega seonduvalt ka arengukava koostamises osalenud töögruppide esindajad alltoodud skeemi järgi:

Joonis 2. Valdkonnas tegutsevate siht- ja sidusrühmade kaardistus



Allikas: Praxis 2009

Kaardistatud sihtrühmad jagunevad laias laastus kaheks. Esiteks sihtrühmad, kelle tarvis arengukava meetmeid välja töötatakse ja kelle elu need otseselt mõjutama hakkavad. Nende all võib välja tuua vägivalla toimepanijad/vägivallatsejad, ohvrid ning nendega lähedalt seotud isikud (perekond, sõbrad, koolikaaslased, tuttavad jms). Mõnel sihtrühmal võib olla oma huvide esindamiseks vastav organisatsioon, näiteks ohvriabiga tegelevad MTÜ-d või varjupaigad, kuid on ka neid, kellel konkreetne esindusorganisatsioon puudub (nt vägivallatsejad). Ohvreid ja nende lähedasi esindasid varjupaigad Eesti Naisteühenduste Ümarlaud, Eesti Naiste Varjupaikade Liit ja ka nt Tartu Laste Tugikeskus.

Teine laiem grupp asjaosalisi on teenuseosutajad. Nende puhul on tegu ühiste huvide nimel tegutsevate organiseerunud gruppide ja ühendustega, nt arengukava sihtrühmadele teenuste osutamise tegelevad mittetulundusühingud, eriala- ja kutseliidud, äriettevõtted, ametiühingud jt. Tihti peale on neil arengukava koostamisel oma huvid, mis võivad aga tingimata ei pruugi olla otseselt seotud sihtrühmadele paremate tingimuste loomisega. Teenuseosutajad on eksperdid, kuna puutuvad arengukava sihtrühmadega kokku läbi oma töö ja omavad seetõttu praktilist teavet selle kohta, kas ja millised tegevused tulemusi annavad. Lisaks võivad teenusteosutajad olla arengukava tegevuste elluviijad, mistõttu on neid oluline kaasata.

Kolmandaks, sihtrühmade hulka kuuluvad ka ohvritega kokku puutuvad ametnikud, nt laste puhul õpetajad, lasteaia õpetajad, eripedagoogid, sotsiaalpedagoogid, KOV lastekaitsetöötajad, noorsoopolitseinikud, prokurörid, kohtunikud. Inimkaubanduse puhul lisanduvad konsulaarametnikud, migratsioonivaldkonna ametnikud. Samuti kuuluvad huvirühmade hulka psühholoogid ja psühhiaatrid, meditsiinitöötajad, psühhoterapid, koolijuhid, hotellijuhid (inimkaubanduse puhul), noorsootöötajad, laste- ja turvakodude töötajad, ohvriabitöötajad, erinevad vabatahtlikud.

Mida laiem on poliitika või arengukava valdkond, seda keerulisem on kaardistada kõiki võimalikke mõjutatud osapooli. See on üks põhjuseid, miks poliitikakujundamise protsess peaks alati olema läbipaistev ning informatsioon selle toimumisest kättesaadav laiemale avalikkusele. **Kui info kavandatavate eelnõude või arengukavade kohta on laiemale avalikkusele kättesaadav, on võimalik, et see informatsioon levib inimeste või organisatsioonideni, kes kaardistusest on välja jäänud, kuid tunnevad end planeeritavast arengukavast puudutatuna.**

Kuidas kaardistada seotud ühendusi?

1. Mõelda läbi, milliseid teemasid ja valdkondi peaksid osalejad esindama. Millised on sihtrühmad ja milliste teenuste osutajad ning valdkondade ametnikud peaksid olema kaasatud?
2. Otsida välja valdkonna eelmis(t)e arengukava(de) koostamisel ja elluviimisel kaasatud ühenduste ning ekspertide kontaktid.
3. Teha otsing valdkonna või sihtrühma järgi mittetulundusühenduse ja sihtasutuste registrist (Jutiitsministeeriumi registrikeskus) või küsida väljavõtet registri korrastatud andmetest Statistikaametist. Vajadusel küsida kontakte ühenduste kohta juba teada olevatelt valdkonnas tegutsevatelt organisatsioonidelt.
4. Lõpuks kontrollida, kas kaasajatele on teada punktis 1. kaardistatud valdkondade ja teenuste lõikes neis tegutsevad ühendused või vastava ala eksperdid.

Kaasatavate valimine

Peale kaardistamist tuleb teha valik, keda kaasata? Seejuures on soovituslik kohe silmas pidada, et kaasamisel on mitu tasandit (vt pt 4.1), mida kõige lühemalt jaotatakse kolmeks: informeerimine, konsulteerimine ja osalus. Seega tähendab kaasatavate valiku tegemisel kolme otsust:

1. **keda informeeritakse** ehk kelleni tuleb jõuda üldiste infokanalite kaudu,
2. **kellega konsulteeritakse** (tavaliselt tähendab kirjalikku kommenteerimist ja tagasisidet),
3. **keda kaasatakse** ehk kellega asutakse dialoogi (nt töörühma moodustamine, kahepoolsed kohtumised, analüüside läbiviimine jms.).

Töörühma liikmete valimine eristab need organisatsioonid, kes saavad panustada arengukava loomise protsessi, organisatsioonidest, kes saavad teha ettepanekuid juba valminud eelnõu tööversioonile, kui eesmärgid ja visioonid seadvad arutelud on toimunud ja otsustamisruumi on tunduvalt vähem. Mida suuremat sihtrühma kavandatakse otsus puudutab või mida rohkem see neid mõjutab, seda olulisem on pakkuda võimalust osaleda võimalikult varajases etapis, et valida kõige efektiivsemad meetmed ja tagada sihtgrupi arusaamine otsuse vajalikkusest ning selle rakendamine.

„Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ koostamise eel mõeldi kaasamisele ning koostati arengukava ettepaneku koostamisele kutsutavate osalejate nimekiri. Arvesse võeti kahe varasema arengukavaga (Inimkaubanduse vastu võitlemise arengukava 2006-2009 ja Alaealiste kuritegevuse vähendamise arengukava aastateks 2007-2009) ning Kriminaalpoliitika arengusuundadega seotud organisatsioonid. Sotsiaalministeeriumipoolsed töörühma juhid lisasid organisatsioonid, kellega nad on eelnevalt koostööd teinud. Arengukava koostamise ettepaneku kooskõlastamisringil paluti kaasatud osapooltel nimetada esindajad, kes hakkavad osalema arengukava väljatöötamise töörühmades ning koordineerivad ja vastutavad oma haldusalas arengukava ettepanekus osutatud probleemide lahendamise eest. Mõned osalejad osalesid mitmes töörühmas, ent oli ka neid, kes osalesid vaid ühes töögrupis (nt MTÜ *Living for Tomorrow* rääkis kaasa vaid inimkaubanduse valdkonnas, MTÜ *Isade Eest* andis sisendi lastevastase vägivalla valdkonnas). Arengukava koostamise

avakohtumise eel paluti juba arengukava ettepaneku koostamisse kaasatud olnud osapooltel endil infot levitada arengukava koostamise kohta ning ka selle tulemusel laienes töörühmades osalejate ring.

Kuna kaks arengukava alateemat olid otseselt seotud noortega, oleks võinud töögruppidesse kaasata koolide esindajad, aga ka noorte ning ka noortekeskuste esindajad (esindatud oli ainult Eesti Noorteühenduste Liit). Haridusasutustest oli esindatud Tallinna Tervishoiu Kõrgkool, kuid seda mitte niivõrd noorte vaadete esindajana, vaid meditsiini erialade käsitluse selgitamiseks ehk oma tegevusvaldkonna eksperdina. Koolide huvisid oleks võinud esindada nt Koolidirektorite Nõukogu, samuti Sotsiaalpedagoogide Liit, sest nemad esindavad inimesi, kes igapäevaselt koolilastega kokku puutuvad.

Kaasatavate valimisel võib tugineda mitmetele põhimõtetele, kuid kindlasti tuleb kasuks, kui kaasatavaid valitakse süsteemselt. Sel juhul on otsused rohkem läbi mõeldud ja ametnikud teavad vastata, miks ühed kaasati ja teisi mitte. Nimelt ministriumite partneritest 43% hinnangul ei ole valiku tegemise põhimõtted enamasti või alati arusaadavad (Praxis, 2010). Alljärgnevalt on loetletud erinevad põhimõtted kaasatavate valimiseks. „Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ töörühmade juhtidel palusime hinnata, mille alusel nad kaasatavad organisatsioonid valisid. Põhimõtete järel toodud number tähistab, mitme töörühma juhi arvates see põhimõte rolli mängis.

- et huvirühm esindaks vastavat valdkonda ja sihtrühma (4)
- siht- või huvirühma huvi olla kaasatud (4)
- on varasem koostöökogemus siht- või huvirühmaga (4)
- siht- või huvirühm on valdkonnas pädev (3)
- siht või huvirühma konstruktiivsus ja professionaalsus (3)
- huvirühm pakuks praktilist lahendit probleemidele (2)
- avatus uutele huvirühmadele (1)

Töörühma juhid on ühel meelel, et arengukavasse kaasatavate valimisel osutus kõige olulisemaks, et kaasatud huvirühm esindaks oma valdkonda ja sihtrühma, et selle osapoollega on juba varem koostööd tehtud ning et kaasatul endal oleks huvi olla kaasatud. Antud tulemused on üsna ootuspärased, kuna varasem koostöökogemus annab kaasajatele teadmised organisatsiooni kohta, kui asjatundlikud on nad kaasa rääkima ning milline on nende huvi osaleda. Samuti on oluline esinduslikkuse kriteerium, et ühendus esindaks teemakohast sihtrühma. Siinkohal peaks aga kaasaja tähelepanu pöörama sellele, kas ja millisel määral tegelikult sihtrühma või katusorganisatsiooni puhul oma liikmete arvamust esindatakse. Näiteks eelnevalt uurima, kas osaleja on juba teatud seisukohad või põhiküsimused oma liikmetega läbi arutanud või kas tal on see kavas kaasamise jooksul. Kaasaja saaks sel juhul olulist teavet ka selle kohta, kui palju aega osaleja enda hinnangul oma liikmetega koostöös arvamuste kujundamiseks vajab. **Esinduslikkuse saavutamine kaasamisel on seetõttu kahepoolne koostöö – kaasavad ametnikud peaksid rõhutama osalejatele vajadust esindusorganisatsioonide puhul liikmetega konsulteerimiseks, kuid ka ühendid ise peaksid silmas pidama, et esindusorganisatsioonina ootab kaasav asutus neilt sihtrühma või liikmete kui terviku arvamust, mitte ainult kohtumisel osaleva isiku eksperthinnanguid.**

Varasemad koostöö kogemused osalemise mõjutajana

Kuna ka varasemad uuringud on näidanud, et eelnevad kogemused kujundavad mõlema osapoole, nii kaasaja kui kaasatavate hoiakuid ning edasisi valikud, siis vaatame lähemalt „Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ koostamises osalenute varasemaid koostöö ja osalemise kogemusi, mis löid eeldused kaasatavate valimiseks. Kõik küsitlusele vastanud ühenduste esindajad olid viimase kahe aasta jooksul osalenud keskvalitsuste tasandi otsustusprotsessides. Ametnikest töörühma liikmete hulgas omas osaluskogemust 2/3 esindajatest. Võrreldes ametnikega on ühendused sagedamini osalenud uuringutes ja samuti on nendega enam mitteametlikult konsulteeritud. Seda erinevust põhjendab eeldatavalt asjaolu, et riigiasutuste omavaheliseks suhtlemiseks on ametlikud formaadid ja praktikad rohkem välja kujunenud kui ühendustega suhtlemisel. Kuid samuti näitab see, et ühendusi kaasatakse just oma valdkonnas ekspertteadmiste saamiseks, kui riigiasutused ise sellekohaseid kogemusi ei oma.

Tabel 6. Kuidas Teid on viimase 2 aasta jooksul kaasatud?

	Ametnikud (n=7)	Ühenduste esindajad (n=12)
Kirjalik kommenteerimine/tagasiside andmine	6	10
Avalikul konsultatsiooniperioodil kommentaaride edastamine (osale.ee)	*	2
Mitteametlik konsulteerimine	4	10
Avalikul arutelul osalemine	*	9
Tagasisideuuringus osalemine (rühmaintervjuul osalemine, ekspertintervjuu andmine, ankeedile vastamine)	2	8
Ametlikus püsivas nõuandvas kogus osalemine liikmena	2	3
Ajutises töörühmas või komisjonis osalemine liikmena	5	7
Seminaridel, konverentsidel osalemine	5	11

* vastava meetodi kasutamist ei küsitud riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnikelt

Kuna ka antud juhul sai kinnitust väide, et eelnevad kogemused mõjutavad tulevasi otsuseid ning töörühma juhid pidasid oluliseks valikukriteeriumiks ka varasemaid koostöökogemusi, siis küsisime, milline ühendustepoolne käitumine muudab neid edaspidi ettevaatlikuks. Allolevast tabelist selgub, et ettevaatlikuks töörühma liikmete valimisel muudab peamiselt, kui organisatsiooni esindaja ei suuda hoomata poliitika tervikpilti ja erinevate valdkondade seoseid või esindaja on varasemalt silmas pidanud ainult erahuvisid/ärihuvisid, mis on raskendanud lahenduste leidmist avalikest huvidest lähtuvalt. Sealjuures ei mõjuta töörühma liikmete valimisel see, kui osaleja pole varasemalt koosolekuks ettevalmistanud.

Tabel 7. Töörühma juhte muudab ettevaatlikuks

	Jah (n=4)
organisatsioon/esindaja ei suuda hoomata poliitika tervikpilti, erinevate valdkondade seoseid	4
varasemalt on organisatsioon/esindaja jõuliselt pärssinud konstruktiivset arutelu	2
organisatsioon/esindaja on varasemalt silmas pidanud ainult erahuvisid/ärihuvisid, mis on raskendanud lahenduste leidmist avalikest huvidest lähtuvalt	2
organisatsioon/esindaja on varasemalt olnud liiga passiivne	1
organisatsioon/esindaja on avalikkuses jätnud ebausaldusväärse mulje	1
esindaja on korduvalt edastanud negatiivset ja ebakonstruktiivset infot kaasaja organisatsiooni kohta (muu)	1
organisatsioon/esindaja on varem korduvalt tulnud koosolekule ettevalmistamata	0

„Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ töörühmades osalenute arvamused kaasatavate valiku põhimõtete kohta kattusid suuresti töörühma juhtide seisukohtadega. Oluliseks peetakse, et kaasatav tunneks valdkonda, esindaks laiemaid huve ja mitte ainult iseenda vajadusi, valmistaks end töörühma kohtumisteks ette ning oleks avatud dialoogiks ja teiste arvamuste kuulamiseks. Kaasamisprotsessi lõpus uurisime tagasisidet osalejate valikule ning üldiselt hinnati positiivseks, et huvirühmade kaasamine üldse toimus. Töörühmades olid esindatud erinevad huvirühmad, kellel oli osalussoov, huvi teema vastu ning sellekohased teadmised, mistõttu polnud vajalik kaasamise käigus oluliselt aega kulutada osalejate teadmiste parendamisele. Negatiivsena toodi välja, et mõned osalejad näevad erinevaid küsimusi ainult läbi enda prisma tajumata suuremat pilti. Töörühmadesse kaasatud siht- ja huvirühmade arvu peeti optimaalseks ning osalejad ise suuremat kaasatavate ringi vajalikuks ei pidanud.

Lisaks varasematele kaasamise või kaasarääkimise kogemustele, hakkavad edaspidiste protsesside puhul mängima rolli ka eelnevate koostöökogemuste põhjal tekkinud inimestevahelised suhted. Kui mõnel töörühma liikmel on tekkinud hea koostöösuhe töörühma juhiga näiteks avalikke teenuseid pakkudes, on neil loodud hea pinnas üksteise mõistmiseks. Arengukava koostajatel, kes on varem vaid põgusalt kohtunud võib olla vajalik konsensusele jõudmiseks lähenemisi üksteisega kooskõlastada ja ühtlustada.

Töörühma juhtidel oli varasem koostöökogemus enamikuga kaasatud organisatsioonidest. Ühendustest omasid varasemat koostöökogemust mitmete organisatsioonidega ligi 1/3 vastanutest ja ülejäänutel oli koostöökogemus puuduv või olnud üksikute osalejatega. Ametnikest töörühma liikmetest olid varasem teinud koostööd enamiku või mitmete osalejatega enamik vastanutest (vt tabel 5, lisa 2). Senist koostööd hinnatakse pigem heaks. Ühiselt on peamiselt vahetatud kogemusi ja oskusteavet, osaletud samades nõuandvates kogudes ja töörühmades. Mõnevõrra vähem on viidud koostöös läbi projekte või osutatud ühiselt avalikke teenuseid.

Tabel 8. Missuguseid koostöövorme olete kasutanud?

Kogemuse, oskusteabe vahetamine	14
Osalemine samades nõuandvates kogudes, arengukavade jt poliitikadokumentide koostamise töörühmades	13
Ühine projekti teostamine	7
Ühine (avalike) teenuste osutamine	5
Ühine avalik seisukohavõtmine valdkonnas toimuva osas	6
Töövahendite, sh ruumide jagamine	2

„Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ töörühma liikmetest enamik oli varem omaalgatuslikult juhtinud riigiasutuse tähelepanu valdkonnas lahendamist vajavatele probleemidele ja esitanud eelnõudele täiendusettepanekuid ning kommentaare. Vähem oli palutud end ise töörühma kaasata ning seda olid pigem teinud ühendused kui ametnikud. Viimane erinevus võib olla mõjutatud sellest, et info riigiasutuste tegevusvaldkondade kohta on avalikult kättesaadav, aga ühenduste kohta sarnast infot on keerulisem leida. Eelnõude koostajad ei pruugi olla teadlikud kõikidest vastavas valdkonnas tegutsevatest ühendustest ja seega on ühendused aktiivsemad omal algatusel eelnõu koostamise protsessiga liituma.

„Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ koostamisel eelnevat kaardistust, mis kirjeldaks valdkonnas tegutsevad asutused ja nende rolli vägivallavastases tegevuses, ei koostatud ning tugineti peamiselt eelnevatele koostöökogemustele. Vähem mõeldi uute huvirühmade kaardistamise ja kaasamise peale. Kuigi antud juhtumi puhul ei pidanud osalejad töörühma liikmete valikut probleemseks, siis teatud juhtudel on oluline esitada küsimus - kas vahepeal on valdkonnas tegutsema asunud uusi ühendusi või eksperte? Eesti kodanikuühiskond on pidevalt arenev, luuakse uusi organisatsioone ja tekib uusi teenuseosutajaid, kellest võib olla abi planeeritava otsuse/ poliitikadokumendi hindamisel. Eriti juhtumitel, kui on oluline ka otsuse regionaalne mõju ja piirkondlikud eripärad, tuleks kaasata erinevates regioonides tegutsevaid ühendusi. Samas on just maakondades tegutsevate väiksemate ühenduste kohta teavet vähem ja seetõttu avatus uutele huvirühmadele oluline. Uutele võimalikele osalejatele tähelepanu pööramine on oluline ka siis, kui valdkonnas toimuvad kiired arengud või vastupidi, pole pikemal ajal poliitika muutusi ja seeläbi ka kaasamisprotsesse toimunud.

Kui ametnikud on valinud osapooled, kellega konsulteerida ja keda aruteludesse kaasata, on vajalik arvestada teguritega, mis mõjutavad osalemise võimalikkust. Osalemist mõjutavad peamiselt kaasatavate asutuste ressursid. Ressursside all peetakse silmas finantsressursse osalejate tasustamiseks, transpordi kulude katteks jms, ajaressurssi kaasamisprotsessis teiste tegevuste kõrvalt osalemiseks. Töörühmade liikmed peaksid panustama arengukava koostamisse samaväärselt, kuid ühenduste tegevuskeskkond erineb oluliselt riigi- ja KOV-asutuste kontekstist. Riigiasutuste esindajatel on võimalik töörühmas osalemise aja eest saada põhipalka, kuid enamus ühendustel pole võimalik selleks ressursse leida.

Tabel 9. Kas arengukava protsessis osalemise aja eest makstakse Teile tasu?

	Ühenduste esindajad (n=10)
Täies mahus	2
osaliselt	0
selleks pole ressursse	5
olen vabatahtlik	3

Erinevad ühenduste rahastamist käsitlevad analüüsid toovad välja, et tihti on keeruline leida vahendeid organisatsiooni üldkulude katmiseks (juhtimine, ruumide rent, kommunaalmaksed, raamatupidamine jms)⁷, mis aga oleks oluline allikas, kust töörühmale kulutatud aja eest saaks töötasu maksta. Sageli sõlmitakse teenuse osutamise ja projektilepingud kindlaks tegevuseks ja valdkonna üldise arendamise tegevusi nende vahenditega on keeruline rahastada. Ministeeriumite strateegilistest partneritest saavad tegevustoetust täna väga vähesed, kuid võimalikest rahastamismehhanismidest oleks see sobivaim, et luua võimalus väliste ekspertide ja konsultantidega konsulteerimiseks poliitikakujundamise protsessides. Seega peavad ühenduste esindajad reeglina arengukavade ja õigusaktide koostamises osalema vabatahtlikkuse alusel. See võib seada piirangud kasutada olevale ajale ning omakorda tekitada olukorra, kus ei saa anda maksimaalselt sisendit poliitika väljatöötamise. Eriti keeruline võib sellises olukorras olla organisatsioonil enda liikmete kaasamine organisatsiooni seisukoha kujundamise. Täna on liikmete kaasamise suutlikkus vähemal arvul organisatsioonidel, kui on ministeeriumide vastav ootus ühendustele. Seega isegi kui kaasatavad on süsteemselt ja põhjendatult välja valitud, võib tekkida olukord, kus täna levinud kolmanda sektori rahastamispraktikate tõttu ei ole rohkem hõivatud ekspertidel ja kogenumatel organisatsioonidel võimalik (soovitud määral) osaleda.

Oluline kululiik kaasamisel on transpordi kulud. Nende hüvitamine ei ole levinud praktika, kuid sellisel juhul on keerulisem juurdepääs otsustusprotsessidele Tallinnast kaugemalt pärit ekspertidel ja huvirühmadel.

Peamised tähelepanekud kaasatavate osapoolte valimisest:

- Osalejate valikut iseloomustas arengukava koostamisel peamiselt tuginemine senistele koostöökogemustele. See tagas küll osalejate vahel positiivsema õhkkonna, kuna mitmetel osalejatel ja töörühma juhtidel olid eelnevalt valdkonnas tegutsedes kokkupuuted olemas. Varasematele koostöökogemustele anti ka üldjoontes positiivsed hinnangud. Seetõttu ei pööratud aga osalejate valikul väga põhjalikku tähelepanu valdkonnas tegutsevate organisatsioonide kaardistamisele. Alguses jäid mõnede sihtrühmade esindajad kõrvale või

⁷ Praxis, KUAK (2008). Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise analüüs 2006-2007. Tallinn (http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Valitsemine_ja_kodanike%C3%BCchiskond/K%C3%9C_rahastamine/K%C3%9C_RE_rahastamise_2006-2007_anal%C3%BC%C3%BCsiraport__2_.pdf)

Praxis (2009). Kohaliku omavalitsuste üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele. Tallinn. (http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Valitsemine_ja_kodanike%C3%BCchiskond/Avalike_teenuste_delegeerimine_KY/SIMDEL_aruanne_SIM_le_korrektuuriga_finalver2.pdf)

liitusid osad organisatsioonid protsessiga hiljem, kuid see aeglustas töörühmade grupisünergia teket ja arutelude läbiviimist.

- Siiski saab pidada positiivseks, et üsna lai ring osalejad kaasatati juba arengukava ettepaneku koostamise etapis, kuigi täpsema kaardistuse ja osalejate kavandamise puudumise tõttu polnud kõikidel arengukava teemadel esindajaid võrdselt.
- Osalejate valikul tuleks arvestada, et igal teemal/sihtrühmalt oleks esindatud organisatsioone enam-vähem võrdselt ning tagada kaasatavate valimisel vajadusel ka geograafiline esindatus. Näiteks „Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ koostamisel oleks saanud kaasata rohkem erinevaid kohaliku omavalitsuse asutusi. Kuna arengukava või õigusakti on vajalik rakendada ka väiksemates omavalitsustes, siis võib nende väiksem haldussuutlikkus võrreldes suuremate omavalitsustega kujuneda põhiliseks arengukava rakendamise takistuseks. Seega on vajalik kaasatavate sihtrühmade valimisel mõelda läbi, kuidas on võimalik selgitada erineva suutlikkusega omavalitsuste põhilised arenguvajadused vastava valdkonna otsuste elluviimisel üle Eesti. Siinkohal ei pruugi piisata Maaomavalitsuste Liidu või Linnade Liidu esindajaga konsulteerimisest, sest nad ei pruugi olla kursis kõikide piirkondade tingimustega ja nende liikmed ei panusta alati aktiivselt sellistesse aruteludesse. Seetõttu võib olla vajalik kaasata kas maakondlike arenduskeskuste või piirkondlike koostöökogude esindajaid, kes on kursis erinevate omavalitsuste olukorraga. Ka kodanikeühenduste puhul tasuks regionaalsuse printsiipi silmas pidada ja kui häid praktikaid ning tugeva ekspertiisiga kodanikuühendused asuvad väljaspool Tallinna piirkonda, tagada neile võimalused osalemiseks (siinkohal kerkib küsimus transpordi kulude hüvitamise vajalikkusest). Samuti oleks võimalike osalejate kaardistuse olemasolu võinud aidata hõlmata sihtrühmi, kes praegu esindatud polnud nagu noorteühendused või meditsiinitöötajad.
- Kaasamise korraldamisel tuleks kaasajal endale võimaluste piires teha selgeks ka osalejate eelnevad kogemused ja suhtumised. Antud juhul tagas osalejate tundmise koostöökogemused eelnevate arengukavade välja töötamisel ning teiste ühiste tegevuste elluviimisel.
- Võimalikuks probleemiks, mida kaasamise algul väga põhjalikult ei käsitletud, olid osalejate, eriti ühenduste, võimalused ja ressursid arengukava koostamisel panustamiseks. Kuna suur osa ühendusi osales arengukava koostamisel oma põhitööle lisaks vabatahtlikkuse alusel, oleks see eeldanud kaasamise algfaasis väga täpset selgitamist ja teadvustamist, millist ja kui suurt tööpanust osalejatelt oodatakse. Nagu näitasid osalejate hinnangud, mida käsitleti kaasamise eesmärgi puhul, oleks soovitud täpsemat teavet töörühmade tegevuse eesmärkide ja oodatava tööpanuse osas.

4.1.4 Kaasamise kava koostamine

„Kaasamise hea tava“ soovitab koostada üksikasjaliku kaasamise kava. Kaasamise kava detailsus peaks sõltuma strateegilise dokumendi või eelnõu mahukusest. Kaasamise kava koostamisel pannakse paika: kaasamist koordineeriv asutus ning koordinaator, kaasamise ajakava, kaasamise vorm (informeerimine, konsulteerimine, osalus), meetodid (nt kirjalik, veebipõhine, seminar, töögrupp, avalik kuulamine, foorum jm), infokanalid, vahekokkuvõtete tegemine ja lõpptulemuse hindamine. Seega tuleb vastata küsimustele „keda kaasata?“, „kuidas kaasata?“ ja „millal kaasata?“.

Eelnevalt oleme juba käsitlenud kaasatavate valimise teemat ning põgusalt puudutanud ka kaasamise etappe. Kaasamise eesmärki ja osalejaid teades, tuleks kaasamist täiendavalt planeerida. Antud peatükis keskendume seega kaasamise aja ja meetodite planeerimisele.

Praxise uuringust selgub⁸, et kaasamise kava koostamine ei ole ministriumides levinud ning ka partnerite hinnangul ei peeta seda teiste kaasamise põhimõtete kõrval oluliseks. Samas on ilmne, et mitmed täna kaasamisel esinevad põhiprobleemid on leevendatavad just kaasamise kava koostamisega. Kaasamise kava kui dokument on ametniku töövahend, mis annab infot, mil määral on kaasamise korraldamine eelnevalt läbimõeldud ning aitab kaasamist juhtida teadlikult ja eesmärgipäraselt. Seejuures ei ole peamine veel ühe dokumendi koostamine ning **kaasamise kava ei ole eesmärk iseeneses. Tegemist on etapiga kaasamise alguses, mil tuleb järgnevad tegevused võimalikult detailselt läbi mõelda, et planeerida täpselt ja efektiivselt nii ametnike tööaega, töödejaotust, kuid ka osakondade ja ministriumi tööplaani ning eelarvet.** Kaasamise kava koostamisel on hea läbi mõelda ka riskid, mis võivad kaasamise käigus ja koostöös osalejatega ette tulla, ja meetmed nende võimalikuks maandamiseks.

Samas on kaasamise kaval ka väärtus väljaspool ministriumi. Kava koostamine annab märku sellest, et kaasamisele pööratakse poliitika kujundamise protsessis eraldi tähelepanu ja kaasatakse läbimõeldult. See teave on vajalik huvirühmadele ja avalikkusele, kelle jaoks poliitika kujundamise protsess muutub legitiimsemaks ja samas ka praktilises plaanis, aidates planeerida enda osalemist (nii aja-, inim- kui finantsressursse).

Tänastes kaasamispraktikatest kumab läbi, et sageli ei mõisteta kaasamise osana kommunikatsiooni. Kuid info edastamine ja kättesaadavaks tegemine on esimene aste, mis võimaldab liikuda kaasamise järgmiste tasanditeni: konsulteerimise ja osaluseni. Protsessi alguses ja jooksul on informatsioon oluline kättesaadavaks teha, et

(1) info jõuaks nendeni, keda ei ole suudetud kaardistada mõjutatava siht- või huvirühmana, kuid keda otsus puudutab;

(2) teemast huvitatud osapooled teaksid endast kaasajale märku anda.

Info levitamiseks on hea kasutada nii ministriumi kasutatavaid traditsioonilisi kommunikatsioonikanaleid, nt koduleht, tööplaani, pressiteated, osale.ee veeb jne, kuid lisaks oleks hea, kui info leviks ka läbi partnerite võrgustiku nagu see toimus ka „Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ koostamisel. Sel juhul on muidugi eelduseks, et ministriumil on eelnevalt valdkondlik partnerite võrgustik välja kujunenud.

Info avalikustamine ja protsessi läbipaistvus võimaldab huvitatutel tegutseda omaalgatuslikult, mis aitab ametnikel saada täiendavat asjakohast infot kavandatava dokumendi või eelnõu kohta ja seeläbi toetab probleemide kaardistamist ja võimalike lahenduste leidmist. „Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ töörühmaliikmetelt uurisime nende eelnevat omaalgatusliku tegevuse kogemust.

⁸ Praxis, Balti Uuringute Insituut (2010). Valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüs. Lõpparuanne. Tellija: Siseministrium. (ilmumisel)

Tabel 10. Kui sageli ja kuidas olete palunud end omal algatusel poliitika kujundamisse kaasata

Kas Teie organisatsioon on viimase 2 aasta jooksul OMAL ALGATUSEL:	riigiasutused (n=7)	ühendused (n=11)
palunud ministeeriumil või allasutusel end kaasata töörühma	3	7
esitanud täiendusetpanekuid ja/või kommentaare seaduseelnõudele	5	10
juhtinud ministeeriumi või allasutuse tähelepanu valdkonnas lahendamist vajavatele probleemidele	6	10

Vastused annavad kinnitust eelnevatele väidetele informatsiooni kättesaadavuse olulisusest ning näitavad selle mõju omalalgatuse toetamisele. Praktiliselt kõik vastanud ametnikud ja ühenduste esindajad on varasemalt esitanud omaalgatuslikult eelnõudele kommentaare või juhtinud ministeeriumi tähelepanu lahendamist vajavatele probleemidele. Kuid üsna sageli on ühendused palunud ka end ise töörühma kaasata, ametnikud on seda teinud mõnevõrra harvemini.

Kasutatavad kaasamismeetodid

Edasi tuleks läbi mõelda kasutatavad kaasamismeetodid (võib nimetada ka Justiitsministeeriumi eeskujul töövormiks), mida antud protsessis rakendatakse. Sobiva kaasamismeetodi leiab järgnevaid aspekte kaaludes (Involve 2005:54):

- *Vastavus kaasamise eesmärgile* – kui suure kaasaráärmisvõimaluse meetod osalejatele tagab;
- *Sobiv osalejate arv* – kui palju osalejaid on võimalik valitud meetodiga kaasata;
- *Osalejate rollid* - millist panust meetod osalejatelt eeldab;
- *Eelarve* – kui kalliks kujuneb valitud meetodi kasutamine;
- *Protsessi pikkus* – kui palju aega vajab meetodi rakendamine;
- *Väljundite tüübid* – kas meetodiga saavutatavad tulemused ja väljundid vastavad soovitudle. Soovitud väljundiks võib olla saada võimalikult palju erinevaid arvamusi teema kohta või luua teatud küsimuses ühine visioon või saada uusi ideid ja lahendusi jne.

Eelnevaid kriteeriume vaadates selgub, et **peamine, millega kaasamismeetodit valides arvestada on kaasamise eesmärk tulenevalt sellest, millist osalusmäära soovitakse tagada ehk kas on eesmärgiks osalejate informeerimine või soovitakse partnerite suuremat osalust konsulteerimise või koosotsustamise vormis.**

Kuigi Eestis enimlevinud meetoditeks on kirjalik konsulteerimine ja töörühmade kasutamine, on kasulik kaaluda ka teiste meetodite sobivust plaanitava protsessi jaoks. Kaasamismeetoditeks, mille kasutamist võib kaaluda on näiteks kodanike foorum, nõuandev kaardistamine, kodanike kohtud, nõuandvad kogud, arvamusuuringud jne. Erinevate kaasamismeetoditega tutvumiseks ja hindamiseks, millist meetodit kasutada vaata näiteks Praxis (2005), EMSL (2010) või Involve (2005).

Kaasamist läbiviivatelt töörühma juhtidelt uurisime nende varasemaid kogemusi erinevate kaasamismeetodite kasutamisel. Kõige rohkem oldi varem kasutatud suulisi ametliku konsultatsiooni meetodeid, nagu näiteks töörühmi. Selgitati, et töörühma kohtumisi kasutatakse, sest saab olla

kindel, et üksteistest on õigesti aru saadud; osalejatel on tunne, et neid on „reaalselt“ kaasatud; saab kõik vajamineva läbi arutada, sealjuures arutada ka erimeelsuste üle. Samas on alati oht, et „läheb kisklemiseks“, kuid sõltuvalt osalejatest võib tekkida ka sünergiat ja head sisendit. Samuti olid tööruhmade juhid varem kasutanud kirjalikku ametlikku konsultatsiooni ning mitteametlikku konsultatsiooni (personaalsed kohtumised või telefonivestlused). Kirjalikku konsulteerimise läbiviimist põhjendati sellega, et kirjutades peab kaasatav sõnumid rohkem läbi mõtlema ja argumenteeritus on parem, kui suuliste meetodite puhul. Kirjalikul konsulteerimisel on ettepanekuid ka kergem dokumenteerida. Telefoni teel suhtlemine on kõige vahetum, kuid ka enamasti emotsionaalne ja võib ette tulla vääritimõistmisi, mistõttu seda kasutatakse pigem suhtlemise lisavõimalusena, mitte kaasamise meetodina. Samu meetodeid kasutati ka „Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ koostamisel, mistõttu olid tööruhma juhtide eelnevad kogemused kaasamist toetavad. Täiendavalt aga kirjutati arengukava koostamisest ja kaasamisest Justiitsministeeriumi ajaveebis (<https://ajaveeb.just.ee/vagivallavastu/>), et huvilisi kursis hoida protsessi käigu, mõningate uuringute tulemuste ja arengukava sisuga.

Lisaks kasutati antud arengukava protsessis Eestis veel uudset kaasamise meetodit: kodanike foorum pealkirjaga „Kuidas võidelda vägivalla vastu“. Kodanike foorum toimus 7. novembril 2009 ja seal osales 28 juhuvalimiga valitud Eesti kodanikku. Foorumi eesmärk oli koondada ideid selle kohta, kuidas paremini vähendada ohvriks sattumist, aidata haavatavaid sihtrühmi, tegelda nii potentsiaalsete kui ka reaalsete õigusrikkujatega ning mil viisil tegelda ennetustööga, et see oleks efektiivne. Foorum andis võimaluse koondada kõik probleemid ning läheneda valdkondadele terviklikult. Kodanike foorumi tulemusena oodati täiendusi arengukavas toodud probleemide ja lahendusvariantide kaardistamiseks. Justiitsministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi ametnikud jäid selle uue kaasamise meetodi tulemustega rahule, kuna tavainimestelt saadav tagasiside ühelt poolt aitas paremini hinnata erinevate probleemide seoseid ning teiselt poolt andis kindlust, milliseid prioriteete seada ja kuidas valdkonnas edasi minna.

Mis on kodanike foorum kaasamise meetodina?

Kirjeldus. Kodanike foorum koondab juhuslikult valitud kodanikke ühe kindla poliitikavaldkonna või teema arutamiseks, et välja töötada ettepanekud poliitika parandamiseks. Kodanike foorum on iseseisev kogu avalikkuse esindajatest, uurimaks ja arutamaks avalikkuse jaoks olulist probleemi. Ta on kaalutlev (uurimis-, nõuandev-) selles mõttes, et valimis osalejad saavad eelnevat infot kõne all olevate teemade kohta. Informatsioon sisaldab kogu arvamuste spektrit, mis erinevad sihtrühmad on teemale andnud (k.a. mida tuleks probleemide lahendamiseks teha).

Milleks kasutatakse? Tegelike avaliku poliitika probleemide puhul, kus arvamused vastanduvad ja otsusetegijad pole kindlad, kuidas edasi minna. See mudel aitab luua informeeritud avalikku arvamust, kuidas otsusetegijad võiksid teemaga edasi minna (põhineb konkreetsetel foorumil osalejate arvamusel). Kuigi kõigepealt tehti kodanike foorumeid kohalike küsimuste lahendamiseks, siis tänaseks korraldatakse neid järjest enam just riiklike probleemide arutamiseks. Foorumid on enam otsuseid nõustavad kui otsuseid langetavad vahendid. Nad edendavad põhiliselt esindusdemokraatiat, mitte otsedemokraatiat.

Kes osalevad? Enamus foorumeid koosneb demograafilisest valimist (12-16 liiget, aga kasutatakse ka suuremat valimit). Valimi liikmed kutsutakse kokku selleks, et nad eelnevalt uuriks kirjalikku ja suulist materjali erinevatest arvamustest käsitletavale probleemile ja siis kujundaksid oma arvamuse.

Millal foorumeid kasutada? Selliste poliitika probleemide lahendamiseks, mille puhul pole veel kindlalt ja detailselt otsustatud, kuidas asjaga edasi minnakse. Foorumid töötavad paremini, kui võimalikud lahendusvariandid ja arvamused on osalejatele poliitikakujundajate poolt ette valmistatud.

Millal foorumeid mitte kasutada? Kui otsus poliitikakujundamise üle on tegelikult juba tehtud või kui teemavaldkond ei paku laiemale avalikkusele huvi. Foorumeid pole mõttekas kasutada ka ainsa konsensusele jõudmise vahendina.

Meetodi tugevused:

- Foorum annab aitab luua informeeritud avalikku arvamust, kuidas otsusetegijad võiksid teemaga edasi minna ja mil viisil mingit keerukamat probleemi käsitleda.
- Aitab otsusetegijatel aru saada, kuidas informeeritud avalikkus probleemi näeb ja milliseid lahendusi pakub.
- Foorumi tulemusi saab kasutada laiema avaliku debati algatamiseks või jätkamiseks.

Meetodi nõrkused:

- Hõlmab limiteeritud hulka inimesi, mis võib tähendada seda, et laiem avalikkus ei pruugi kohe selle tulemina oluliselt rohkem informeeritud saada.
- Otsusetegijate väljakutse on siin foorumi osalejate ja laiema avalikkuse vaadete kokkusobitamine, et foorumi tulemused saaksid laiema kandepinna.
- Kui otsusetegijad peaksid mingil põhjusel foorumi tulemusi eirama või mitte kasutama, siis võib neil olla raske probleemide lahendamisega jätkata.

Foorum võimaldab ja loob soodsad tingimused otsuste tegemiseks, mis paremini peegeldavad avalikku arvamust ja huvi. **Foorum ei võimalda** laiapõhjalist (nt üleriigilist) osalusdemokraatial põhinevat kaasamist ja võimustamist.

Kaasamise ajakava

Justiitsministeerium mõtles kaasamise peale juba arengukava koostamise ettepanekut koostades, milles esitati esialgne ajakava. Kuid peagi selgus, et see on liiga lühike ja sellest ei olnud võimalik kinni pidada. Ajakava sisaldas arengukava koostamise etappe ja tegevuste mõningast selgitust koos tähtaegadega (alguses kuu, hiljem töörühmade töö alustades juba kuupäevaliselt). Arengukava koostamise ajaplaan üksi ei ole aga kaasamise kava. Antud juhul sisaldas see kaasamisega seoses vaid töörühmade tööplaani ning kooskõlastusringi ehk kirjalikku konsulteerimist. Seega võib antud näite kohta öelda, et pigem mõeldi jooksvalt, mida järgmiseks tuleb kaasamisprotsessis teha, kui et koostati üksikasjalik kaasamise kava, mille põhjal protsessi teadlikult juhtida.

Kaasamise õnnestumiseks on oluline, et kaasamiseks oleks ette nähtud piisavalt aega. Piisava aja planeerimine teiste ressursside kõrval (st eelarve, inimesed, sh teistest ministeeriumitest kaasatavad töörühmajuhid ja nende võimalused) on kriitiline iga arengukava koostamisel. Täpne ajaplaneerimine ei mõjuta ainult kaasavat asutust vaid ka kõiki osalejaid, sest mõjutab nende teisi kohustusi. Kaasamiseks piisava aja arvestamine on oluline kaasajatele, et neil oleks aega kaasamine ette valmistada ja otsuse/poliitika kujundamise tähtaega oleks sisse arvestatud arvestatud kaasamiseks kuluv aeg. Teisalt on aeg oluline ka osalejatele, kes vajavad oma arvamuste kujundamiseks ja tagasiside andmiseks piisavalt aega. Kaasamise ajaline planeerimine võiks väljenduda koostatavas ajakavas, millest teavitatakse ka osalejaid.

Käsitleme seda teemat siin mõnevõrra detailsemalt, kuna ajalise planeerimise probleemsust toodi välja „Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ kaasamisprotsessi hindamisel nii töörühma juhtide kui kaasatud osapoolte poolt ning oli näha, et saadud kogemust aja kavandamise osas peeti õpetlikuks.

„Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ koostamisel planeerimise lähtepunktiks oli asjaolu, et arengukava pidi esitatama Vabariigi Valitsusse kinnitamisele 2010. aasta I kvartalis. Hilisem tagasiside tõi välja, et poliitilisel tasandil ette antud tähtaeg survestas protsessi negatiivselt. 2009. aasta kevadel Justiitsministeeriumi poolt kooskõlastamisele saadetud arengukava koostamise ettepanekus sisalduva ajakava järgi oli plaanis töid alustada vahetult peale Valitsuse kooskõlastuse saamist juulis ning protsessi lõpptähtaeg oli seatud jaanuarisse 2010 – kokku 7 kuud. Saadud tagasiside järgi aga parandati ettepanekus ajaplaani ja olulise muudatusena ei planeeritud tegevusi suvekuudesse. Valitsuse kinnitatud arengukava koostamise ettepaneku järgi plaaniti tööd alustada septembris (sh töörühmade esimene kohtumine) ja arengukava valmimine lükati edasi veebruari 2010 – protsess lühenes 6-kuuliseks. Lõpuks said töörühmad oma valdkondade probleemid kaardistatud ja fokuseeritud 2010. aasta alguseks ning arengukava koos rakendusplaaniga Justiitsministeeriumi poolt koostati märtsi alguseks. Vabariigi Valitsus kinnitas „Vägivalla vähendamise arengukava 2011-2014“ eelnõu 1.aprillil 2010 – seega nihkus protsessi lõpp 1 kuu.

Seatud ajakavaga toimetulekut mõjutas ka asjaolu, et Sotsiaalministeeriumi ametnike jaoks, kellega konsulteeriti arengukava ettepaneku koostamisel ja kes nõustusid vedama kahte valdkondlikku töörühma neljast, oli arengukava koostamine tööplaaniväline tegevus, mistõttu oli neil võimalik töörühmade ettevalmistamiseks vähem aega võtta.

Tulenevalt sellest, et osaliselt planeeriti tegevusi jooksvalt ning ei muudetud ajakavas töörühmade töö tähtaegu, jäi osa töörühmade tööst tegemata. Piisavalt ei jõutud arutada võimalikke lahendusi käsitletud probleemidele ja kooskõlastada töörühmade tulemusi. Samuti polnud võimalik etteantud ajaraami mahutada esindusorganisatsioonide liikmete ühist seisukohtade kujundamist, mis oleks lisanud ettepanekutele esinduslikkust ja legitiimsust. Siinkohal tulenevalt ajakavas toimunud muutusest oleks olnud vajalik tagada suurem paindlikkus ning soovitud sisendi saamiseks (meetmed kaardistatud probleemide lahendamiseks) tulnuks suuremal määral kombineerida erinevaid kaasamismeetodeid ja muuta esialgseid sellekohaseid plaane. Samas kuna selget tegevuskava kaasamise kava näol ei koostatud, oli ka selliste muudatuste vajaduse äratundmine ja tegemine seeläbi keerukam. Lisaks, peaaegu kõik kaasamist hinnanud refleksiooniseminaril osalenutest hindasid oma panust arengukava koostamisse mittepiisavaks. Töörühmade juhid leidsid, et peamiselt tulenes see aja ebapiisavast planeerimisest. Edaspidi soovitakse pöörata rohkem tähelepanu tööplani koostamisele, eesmärkide ja tegevuste konkreetsusastmele, indikaatorite valimisele ning ettepanekute osas tagasisidestamisele. Töörühmade liikmed mainisid, et panustamist mõjutas vähene kogemus arengukava koostamisel ning vähene ajaplaneerimine ja eeltöö. Edaspidi püütakse rohkem tähelepanu pöörata teadlikule ajakava ja tööde planeerimisele, et oleks võimalik maksimaalselt arengukava koostamisse panustada.

Töörühmades osalejad hindasid vajalikuks ka suuremat kaasamise eelset sisulist ettevalmistust, kuna arengukava koostamise muutis keerukamas taustinfo (uuringute ja statistika) vähesus mõnede käsitletud probleemide leviku ja olemuse kohta. Seetõttu on **kaasamise kavandamisel oluline lisaks kaasamistegevuste korraldamisele läbi mõelda ka sisuline protsessi ettevalmistus ehk missugune teave on vajalik arutelude efektiivsemaks toimumiseks eelnevalt koondada ja osalejatele**

kättesaadavaks teha. Mõnikord probleemide korral, mille mõju ja olemuse kohta on ette teada olevalt vähe infot, võib olla vajalik ka eelnevalt uuringute läbi viimine.

Varasemad kaasamise kogemused ja kaasamisalased oskused

Kaasamise läbiviimine eeldab ka vajalike inimeste olemasolu ning kaasamise kavandamisel mängivad rolli kaasajate varasemad kaasamise kogemused ja kaasamisalased oskused. Hinnata tuleks kaasamist läbiviivate ametnike teadmisi ja kogemusi ning vajadust täiendava nõu või ekspertteadmise järele. Mida vähem on kaasamist koordineerival ametnikul varasemaid arengukava koostamise ja juhtimise kogemusi, seda tõenäolisemalt on vaja laiendada arengukavaga tegelevat meeskonda. Kui kaasamise kogemused ja oskused ei ole suured, tõuseb vajadus kaasata meeskonda keegi, kes on kaasamisprotsesse varem juhtinud, kaasamist läbi viinud või teab hästi ministeeriumi partnereid ja omab nendega suhtlemiskogemust. Enamus Eestis läbiviidud kaasamise analüüse ning ka esile tõstetud häid näiteid kaasamisprotsessidest rõhutavad, et **kaasamise läbiviimine ja kaasamisprotsessi juhtimise kogemus omavad kaasamise oskuste ja kaasamist toetava mõtteviisi tekkimisele suurimat mõju.**

„Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ töörühma juhtide puhul oli varasem kaasamiskogemus tasakaalus: kaks ametnikku neljast olid varasemalt osalenud ühe, kaks ülejäänud ametnikku aga 2-5 eelnõu koostamisel. Kaasajate üldine hinnang eelnevatele kaasamise ja huvirühmadega koostöö kogemustele oli pigem hea (3 4st), mis kindlasti soodustas ka „Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ koostamisel laialdaselt kaasama.

Kavandada tuleks ka kaasamise läbiviimiseks vajalikud materiaalsed ressursid (nt rahalised vahendid, ruumid, seadmed). Materiaalsete ressursside vajadus sõltub eelkõige kaasamismeetodist. Ruumide puhul tuleks arvestada ruumi suurusega, mis mahutaks kõik osalejad (annaks kõigile osavõtuks võrdse positsiooni), ruumi asukoht peaks olema keskne ja hästi juurdepääsetav. Teatud juhtudel, kui kaasajate ja osalejate vahel on suuremad pinged, võib arutelu toetada poliitiliselt neutraalne kohalalik kohtumiseks (Slocum 2003:21), nt väljaspool ministeeriumi.

Peamised tähelepanekud kaasamise kava koostamisest:

- „Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ puhul oli nii osalejate kui töörühma juhtide hinnangul üheks suurimaks probleemiks ajanappus arengukava koostamisel ja tegevuste ajaline planeerimine. Antud juhul jäi osalejatel kohati liiga vähe aega oma seisukohtade kujundamiseks, eriti organisatsioonidel oma liikmetelt arvamuste kogumiseks. Kõikides töörühmades ei jäänud probleemide arutelude kõrval piisavalt aega ka lahenduste ja kavandatavate meetmete arutamiseks. Seetõttu oluaks arengukava koostamiseks vajalik põhjalikum eelnev planeerimine, kirjutades lahti erinevad tegevused. Ajasurve riski aitabki maandada võimalikult varane kaasamine ja detailse kaasamise kava läbimõtlemine.
- Osalejate hinnangute järgi tulnuks töörühmade kavandamisel rohkem arvestada, et kaasatavate jaoks ei ole see põhitöö, mistõttu oleks hea järgmistest kohtumistest teada vähemalt paar-kolm nädalat aega ette. Teades arengukava koostamise põhietappe ja otsustuskohti, on hea praktika kaasatud osapoolte esimesel kohtumisel kokku leppida töökord ja järgmised kohtumised päevaliselt (võimalusel kellaajaliselt). Selliselt saavad kõik osapooled oma aja planeerimises

arvestada järgmise kohtumisega. Seejuures on väga oluline, et need kokkulepped ei muutuks ning nii kaasavad ametnikud kui kaasatud osapooled arvestavad kokkulepitud kuupäevaga.

- „Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ koostamine kinnitas kogemust, et suvine aeg ei ole sobiv kaasamisprotsesside läbiviimiseks, sest paljud inimesed on puhkusel. Tavaliselt on keeruline saada ühendust inimestega jaanilaupäeva (23. juuni) ja taasiseseisvumispäeva (20. august) vahele jääval ajal. Hea praktika on see periood tegevustest vabaks jätta iga protsessi planeerides, olgu kui kiire tahes.
- „Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ puhul saab välja tuua, et kaasamisele oleks kaasa aidanud, kui eelnevalt oleks suuremat tähelepanu pööranud valdkondlike uuringute ja statistika koondamisele. Kui on ebaselge, kuivõrd levinud probleem on, mis on selle põhjuseks ja missugused lahendused oleksid rakendatavad, siis võib olla vajalik enne arengukava või õigusakti koostamist vastavad analüüsid läbi viia, et hoida ära asjatuid vaidlusi ja oletuste pinnalt otsustamist. Rakendamise käigus võib tekkida vajadus oletuste põhjal tehtud otsuseid põhjalikult muuta, mis tähendab aga otsustamisse ja rakendamisse panustatud aja raiskamist ning planeeritud tegevuste muutmise vajadust. Samas on tervitatav, et arengukava koostamisel selgunud puudujäägid teadmistes kirjutati uuringutena sisse vägivalla vähendamise arengukava rakendusplaani, mis annab eelduse loota, et edasisel kaasamisel on kasutada üha rohkem teavet.

4.2. Kaasamise läbiviimine

Eelnevalt käsitletud eeltööd on sisendiks kaasamise läbiviimisele, kaasamise põhietapile. Kaasamise läbiviimist võib vaadelda ka kui valitud kaasamismeetodite rakendamist, soovitatavalt järgides koostatud kaasamise eesmärki ja kaasamise kava. Kaasamise läbiviimine sisaldab nii:

- arutelu kaasamise keskmes olevatel teemadel, planeeritava otsuse või arengukava probleemide ning lahendite ümber;
- osalejate pidevat kursis hoidmine protsessi arengutega ning neile ettepanekute osas tagasiside andmist;
- kaasamise käigus protsessi analüüsimist ja selle alusel vajadusel eelnevalt koostatud plaanide korrigeerimist.

Üks kõige olulisem printsiip, mida kaasaja peaks kaasamise läbiviimisel jälgima, on vastutavus: kaasamine peab olema läbipaistev, arusaadav ja jälgitav kõigile osapooltele. Just seetõttu on vajalik kaasamise erinevate tegevuste ja arutelude tulemuste dokumenteerimine ning tulemustest informeerimine (Involve 2005:19).

Peale arengukava ettepaneku valmimist toimus kaasamise läbiviimine kokku viie ja poole kuu jooksul, neist töörühmade meetodit kasutati kolme ja poole kuu vältel, misjärel kuu aja jooksul koostas Justiitsministeerium arengukava ning sellele järgnenud kuu jooksul toimus valminud arengukava kooskõlastamine, avalikustamine osale.ee veebilehel ja ka lõpukoosolek kõigi osalejatega.

Vaadates aega, mis kulus protsessis osalejatel erinevatele arengukava koostamise etappidele, siis on näha, et ühendused on võrreldes kaasatud ametnikega pühendanud aega oluliselt rohkem. Seda põhjendab asjaolu, et ühendused on enamasti valdkonnas tegutsevad teenuseosutajad või otseselt sihtrühmade kokku puutuvad ja seetõttu on arengukava tegevused nende igapäevatöö põhiosa.

Samas, kui ametnikud võivad olla kaasatud ka asutustest, kes arengukava tegevuste suhtes on toetava rolliga ning kelle jaoks need on üks osa kõigi tegevuste hulgas. Teisalt võib ühenduste suurem pühendumus olla tingitud ka sellest, et nad panustasid suuremal määral spetsiaalselt arengukava koostamise tarbeks ekspertinfo kogumisse, mis on tööna ajamahukas.

Osalejate vastused küll näitavad, et suurem osa ajast kulus lahenduste otsimisele ja mõnevõrra vähem probleemide kirjeldamisele, kuid tööühmade koosolekute näol ei toimunud kahel tööühmal (neljast) kolmandat kohtumist, mille teemaks oli planeeritud just lahenduste leidmine. Ka tööühma juhtide hinnangul tegeleti koostöös pigem probleemide kaardistamise kui lahenduste leidmisega. Võib-olla, et osalejate jaoks tundus praktilise töö käigus probleemide kirjeldamine ja lahenduste otsimine omavahel põimitud tegevustena, mistõttu oli ajakulu nende hindamisel raske üksteisest eristada.

Vähemal tööühma liikmetel oli võimalik mahutada arengukava koostamisega seotud tegemisi tööpäeva sisse. Mitmetel tuli seetõttu teha pikemaid tööpäevi, võtta tööd koju kaasa või pühendada sellele nädalavahetusel. Samas mainisid kõik intervjuueeritud tööühma liikmed, et nad on sellise töötempoga harjunud ja seetõttu nende jaoks ei kesta tööpäev 9st 5ni. Arengukava koostamine nõudis ületunde ka tööühma juhtidelt, eriti Sotsiaalministeeriumi poolsetelt tööühma juhtidelt, kellel ei olnud selle arengukava koostamine üldse 2009.aasta tööplaanis.

Tabel 11. Keskmine ajakulu arengukava koostamisse panustamisel päevades

	Kokku kõik vastanud	Ühendused*	Riigi ja kov ametnikud**
Lähteülesande koostamine	2.7	6.0	0.4
Probleemide kirjeldamine	2.0	2.3	1.9
Lahenduste otsimine	3.1	5.4	2.0
Arengukava tööversiooniga tutvumine	2.9	4.1	2.2

*n=7 **n=12

Nagu eelnevalt välja toodud oli „Vägivalda vähendamise arengukava 2010-2014“ peamiseks kaasamise meetodiks arengukava välja töötamiseks kokku kutsutud tööühm(ad), mis ühendas vastava valdkonna eksperte nii avalikust kui mittetulundussektorist. Kaasatud osapooled jagati arengukava teemade lõikes nelja tööühma - lastevastane vägivald –SoM juhitud , alaealiste kuritegevus – JuM juhitud, inimkaubandus - JuM juhitud ja perevägivald – SoM juhitud. Lisaks töögrupi kohtumistele koguti kommentaare meili teel ning vajadusel kohtuti töögruppide liikmete ning teiste ekspertidega vabamas õhkkonnas (sh nt kui sooviti saada sisendilt kelleltki, kes ei saanud töögrupi koosolekul mingil põhjusel osaleda). Tegemist ei olnud ametlike koosolekutega, vaid pigem eraviisiliste konsultatsioonide ning nõu küsimisega. Erinevatest kanalitest laekunud sisendi põhjal hakati tööühmade koosolekute järgselt arengukava teksti kokku kirjutama.

Kaasamise erinevaid vorme vaadates on tööühmad kaasamise meetodina sobiv, kui eeldatakse osalejatelt suuremat osalusmäära. Ehk kui eesmärgiks on osalejaid pigem informeerida ning kaasajatel tõelisse dialoogi astuda ja sellest lähtuvalt arengukava või mõnda muud poliitikadokument kujundada pole plaanis, ei ole tööühma meetod sobivam. Seda seetõttu, et nii ettevalmistamine kui osalejate poolt kohtumisele kohale tulemine võtavad nii kaasajatelt kui osalejatelt palju aega ning tekitavad osalejate jaoks ootuse, et nende arvamusi soovitakse kasutada.

Töörühma meetod on sobiv, kui on ruumi poliitika muutusteks ning eesmärgiks on näiteks uute ideede genereerimine või erinevate seisukohtade vahel kompromissi saavutamine jne.

4.2.1 Töörühmade kohtumiste läbiviimine

Käesoleva analüüsi raames osalesime vaatlajatena kõigil ametlikel töörühma kohtumistel alates avakoosolekust 16.10.2009, mil töörühmad moodustati, ja lõpetades 18.03.2010 koosolekuga, kus vaadati koos üle arengukava meetmete ja tegevuste osa enne arengukava Vabariigi Valitsusse saatmist - kokku oli „Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ koostamise protsessis 12 töörühma koosolekut. Analüütikutena oli huvi selgitada, mis laadi töögrupiga on tegemist ja kas see töötab praktikas samadel alustel, nagu arengukava koostamise eelnõus ning töörühmadele esitatud lähteülesannetes ootused sellele kaasamisele olid.

Töövorm töörühmades jagunes laias laastus kolmeks:

1. Liikmete iseseisev analüüs, mis hõlmas eelinfo koondamist ja selle kohta lühikokkuvõtete koostamist. Järgmises etapis tuli saata sisend lahendusettepanekute kohta.
2. Valdkondlike töögruppide kohtumised Justiits- või Sotsiaalministeeriumis, mis kestsid enamasti 1,5-2 tundi.
3. Jooksev mõttevahetus e-maili teel, väljapakutud versioonide kommenteerimine. See ühtlasi andis võimaluse osalemiseks ka neile, kes mingil põhjusel kohtumistele tulla ei saanud.

Töörühmade kohtumiste vaatluse üheks eesmärgiks oli kirjeldada kokkulepeteni jõudmise protsessi ja seda mõjutavat dialoogis osalejate vahetut suhtlust. See, kuidas inimesed vahetult kohtudes suhtlevad, avaldab mõju kaasamise edukusele, kui ka kaasajad kui kaasatavad seda ise eelnevalt ei pruugi olulisena tajuda ja tunnetada. Järgnevalt kirjutame mõningatest aspektidest, mis töörühma kohtumiste üldist atmosfääri mõjutavad.

Kaasamine on enamasti ühtaegu orienteeritud nii tulemuste saavutamisele kui koostöö edendamisele. „Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ koostamisel oli esmaseks eesmärgiks seatud koostöös huvirühmadega ühiskonna vajadustele parimate lahendustega arengukava koostamine, kuid olulisena nähti ka huvirühmadele väljendusvõimaluse andmist ja koostöö edendamist. Mõlema eesmärgi saavutamist mõjutab kaasamise läbiviimine, kuidas ja millises õhkkonnas toimuvad töörühmades arutelud. Töörühma liikmetel palusime protsessi alguses hinnata, kuidas nad näevad, et töörühmades võib esile kerkida konflikte erinevate arvamuste pinnalt või tekkida domineerivaid liikmeid, kes ei lase teistel võrdselt osaleda. Kaasamise algfaasis osalejad taoliste probleemide esilekerkimist väga tõenäoliseks ei pidanud (vt tabel 2, lisa 2). Samas töörühmade juhid arvasid, et töörühmades võib kujuneda domineerivamaid liikmeid (vt tabel 3, lisa 2).

Töörühmade kohtumised näitasid, et töörühma juhtide arvamusele vastavalt tekkis sageli siiski paar aktiivsemat sõnavõtjat ja ettepanekute esitajat, kes sealjuures ka teistele vahele segasid. Mitmed neist väljendasid ennast keskmiselt valjemalt ja mõjutasid koosoleku õhkkonda ning meeleolu. Kasutati nii irooniat ja kurtvat kõnetooni, mis muutis vahel õhkkonna pingelisemaks, kui ka huumorit,

mis tõstis koostööindu. Samas oli töörühmades ka paar sõnaahtrat liiget, kes kõnelesid harva või vaid siis, kui nende poole pöörduti. Ülejäänud töörühma liikmed võtsid sõna siis, kui arutati nende valdkonna küsimusi.

Töörühmade liikmed arvasid kaasamise algul, et nende seisukohad on erinevad töörühma juhtide arusaamadest. Siiski suuri kontseptuaalseid erinevusi lähenemises vägivalla küsimustele ei olnud töörühmades märgata, kuigi õiguskaitseorganid kasutavad oma töös pigem vägivallatsejat karistavaid ja sotsiaalteenuseid pakkuvad organisatsioonid pigem abistavaid tegevusi. Justiitsministeeriumi ametnike hilisematele täpsustustele tuginedes võib arvata, et vastuolusid väljendati protsessi ajal pigem e-maili vahendusel ja kahepoolsetel kohtumistel. Ükski osapool ei püüdnud oma lähenemist teistele peale suruda, vaid pigem lepitati sellega, et olulised on nii karistavad kui abistavad meetmed. Koosolekutel esitati nii küsimusi, kommentaare teiste ettepanekute kohta kui ka uusi soovitusi arengukavasse. Koosolekutel paistis, et kõik sõnavõttud, mis sisaldasid ettepanekut, märgiti kokkuvõtvalt vastavasse töödokumenti. Vajadusel paluti ka mõtet täpsustada, vahel lepitati kokku, et seda tehakse e-posti teel, kui oli vajalik täpsemat infot otsida. Kui koosolekul tehti ettepanekuid, millega suurem enamus nõus ei olnud või mida piisavalt ei põhjendatud, tuli ette ründavat tooni ettepaneku tegija suhtes. Kui tegemist oli konkreetse asutuse haldusalasse kuuluva küsimusega, siis paluti selle kohta konkreetset ametnikul/esindajal oma arvamus esitada. Töörühma juhid üldjuhul julgustasid erinevate lähenemiste põhjendamist, hoidudes seejuures vastajate suunamisest. Töörühma juhid kohtumistel oma arvamust peale ei surunud. Arengukava koostamisele hinnanguid andes tõid osalejad positiivse poole pealt välja, et töörühma juhtidel oli huvi erinevaid osapooli kuulata.

Töörühma kohtumiste atmosfääri kujunemist ja tulemustele jõudmist mõjutab olulisel määral töörühma juhi tegevus nii kohtumiste ettevalmistamisel, kokkukutsumisel kui kohapealsel arutelu juhatamisel. **Mitmed töörühma juhid võtsid antud arengukava puhul endale pigem arutelu juhataja kui eksperdi rolli, kuna leiti, et töörühma juht peaks olema pigem neutraalne ja osalejate arvamusi vahendama. Kuigi töörühma juhil on oma seisukohad arutatavates küsimustes, siis arvati, et kui töörühma juht võtab ka eksperdi rolli enda teadmisi ja arvamusi esitades, võib osalejatele suurema tõenäosusega tekkida tunne, et ministeeriumil on tegelikult seisukohad juba kujundatud ja ollakse vähem aldis oma arvamusi esitada.**

Töörühmade kohtumistel lasid töörühmade juhid osalejatel üsna vabalt rääkida ja hoidusid koosolekute jõulisest juhtimisest. Seetõttu ei sõltunud kohtumise produktiivsus mitte niivõrd moderaatori käitumisest, vaid pigem osalejate ja domineerida soovivate töörühma liikmete arvust kohtumisel, Justiitsministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi vahelistest erimeelsustest avaldumisest kohtumise jooksul (seda eriti perevägivalla käsitlemise osas), domineerijate kõnetoonist, teema tundlikkusest ja osalejate emotsionaalsusest jms.

Kõik ettepanekud, mida koosolekutel tehti, dokumenteeriti ning võeti töörühma juhtide sõnul teksti koostamisel arvesse. Samas ei tähenda see automaatselt seda, et kõik ettepanekud sellisena arengukava tekstis kajastusid. Mõned neist paigutusid arengukava rakendusplaani kas tegevuse või indikaatorina. Töörühmade juhtide sõnul ei heidetud ühtki ettepanekut nii kõrvale, et seda poleks ära toodud kasvõi rakendusplaani märkuste osas. Mitte arvestatud ettepanekutele anti selgitused arengukava lisana Vabariigi Valitsusse saadetud eelnõu seletuskirjas.

Mõeldes tagasi töörühma liikmete valimisele ja vaadeldes töörühmade kohtumisi võib kokkuvõttes kaasaatute ringi pidada optimaalseks, suuremate töörühmade juhtimine oleks olnud keerulisem ja

aeganõudvam. Ühelt poolt, oleks võinud alguses mõnevõrra selgemini levitada sõnumit, et kaasatakse konkreetsete kogemuste ja ekspertiisiga osapooled. Samas teiselt poolt, alati on hea alguses kaasata laiem ring, kuna osad osalejatest nõ „kaovad“ ära protsessi edenedes. Esimestel kohtumistel selgub, kes kaasatud laiemast ringist on kõige rohkem motiveeritud osalema ja oskab kaasa rääkida. Arengukava töörühmalikmetest panustasid osad selgelt vähem ning olid kohtumistel passiivsed. Seetõttu tekkis kõrvaltvaatlejatest analüütikutel pigem küsimus, miks nad töörühmadesse kaasatud olid. Nii kujunevad töörühmad osaliselt ka loomulikult teel ning ei ole mõistlik soovitada algfaasis väga rangete valikute tegemist. Parima tasakaalu leidmisel on hea kui kaasaja teab, kellelt konkreetset soovitakse kõige rohkem sisendit ning alati on võimalik nende poole koosolekutel eraldi pöörduda või kahepoolset kohtuda.

Millised töörühma kohtumised olid rohkem ja millised vähem tulemuslikumad?

- Töörühma kohtumisi vaadeldes tundusid produktiivsemad need koosolekud, kus osalejaid oli alla kümne. Suurema osalejate arvu korral kippusid osalejad üksteisest üle rääkima.

Suure osalejate arvuga koosolekud sobivad juhtudel, kui soovitakse saada mitmeid erinevaid arvamusi ning kuulda kõiki asjasse puutuvaid seisukohti. Arengukava või muu poliitika dokumendi koos kirjutamiseks on aga tõhusamad väiksema osalejate arvuga koosolekud, kuhu osalejaid tuleks kaalutletumalt valida. Samas ei tohiks osalejate arvu piiramiseks kohtumistel olla põhjus, et koosoleku juhtijad ei tunne end kindlalt suurema osalejate arvuga kohtumise vedamisel.

- **Tulemuslikumad** olid ka need koosolekud, kus töörühma juht eelnevalt tutvustas koosoleku eesmärgi ja suunas arutelu, kui teemast kõrvale kalduti.

- Positiivselt mõjutas koosoleku toimumist, kui grupi liikmed olid valdkonnaga tihedalt kokku puutunud, varasemalt omavahel koostööd teinud ning töörühmas ei olnud mitut domineerivat liiget.

- **Arutelu takistas**, kui töörühma juht ei suutnud arutelu teema piires hoida, töörühma juhtide omavaheliste vaidluste ettetulemine, koosoleku aluseks võeti materjal, mida polnud eelnevalt osalejatele tutvumiseks saadetud.

- Koosolekute efektiivsust vähendasid ka töörühmadega hilisemad liitujad. Tekkis vajadus varemraägitud teemasid korrata; uute tulijatega dialoog takerdus liigselt üksiknäidetesse, mis ei aidanud teemat edendada vaid pigem kirjeldas osalejate töös ettetulnud probleeme.

Peamised tähelepanekud töörühma kohtumiste läbiviimisest ja juhtimisest:

- Arutelude läbiviimist soodustas töörühma juhtide avatud hoiak ning valmisolek erinevaid arvamusi kuulata. Teisalt tõi see kaasa kohati liigse initsiatiivi kandumise osalejatele ning töörühma juht ei kontrollinud alati koosoleku toimumist ning ajaramis ja kavandatud teemades püsimist. Kaasamise läbiviimist toetasid ka töörühma juhtide hoiakud, mis olid suunatud kõigi arvamuste võrdsele kohtlemisele ja võimaluste piires arvesse võtmisse. Kõiki arvamusi püüti teatud kujul arengukavas või selle rakendusplaanis kajastada. Suhtlemis- ja juhtimisoskused on kaasajate puhul ühed olulisemad oskused, mida kaasamise kavandamisel (nt töörühma juhte valides) arvesse võtta.
- Koosolekute tulemuslikkust mõjutab oluliselt ka koosolekul osalejate arv. Koosolekutel, kus on palju osalejaid, muutub lahenduste ja kokkulepeteni jõudmine keerukamaks. Samuti mõjutab koosoleku õhkkonda, kui mitmed osalejad soovivad domineerida ja ei kuula teiste arvamusi.

Siinkohal peaks koosoleku juht jõulisemalt sekkuma, et hoida koosolekut kavandatud raames ja tagada kõigile võrdsed kaasarääkimise võimalused. Kaasamise planeerimisel on seega oluline läbi mõelda, et töörühmas oleksid olulised osapooled esindatud, kuid kui eesmärgiks on eeskätt ekspertteadmiste saamine ja lahendusteni jõudmine nagu oli antud arengukava puhul, tuleks konstruktiivsuse ja tulemuslike arutelude huvides korralda kohtumised väiksemates gruppides. Suuremate gruppidega kohtumised sobivad, kui eesmärgiks on saada pigem tagasisidet ja kuulda võimalikult palju erinevaid arvamusi (taas on soovitatav vaadata kaasamisemeetodeid kirjeldavaid materjale, viidatud ptk 4.1.4, kus on mh seotud meetodiga kaasatud osalejate arv kaasamise eesmärgiga).

- Arutelu tulemuslikkust pärsib ka vajadus pöörduda tagasi eelnevalt juba läbi arutatud teemade juurde või materjalide käsitlemine, millega osalejatel pole olnud võimalik eelnevalt arvamuste kujundamiseks tutvuda. Siin on olulist nii kaasajatele kui osalejatele. Kaasajatele: Töörühma kohtumist planeerides tuleks teha vajalikud materjalid mõistliku ajavaruga töörühma liikmetele eelnevalt kättesaadavaks ja rõhutada selle läbitöötamise olulisust või planeerida olulisemate taustamaterjalide tutvustamine kohtumisel koos sama teema aruteluga. Osalejatele: Kui ministeeriumi on saatnud koosoleku info koos päevakorra ja vajalike eelmaterjalidega, lisaks eraldi palunud materjalidega tutvuda või muul moel eeltööd teha (näiteks oma seisukohad kujundada), siis on kaasatud osapoolte vastutus seda eeltööd ka teha. Kui koosolekul osalejatel on nõ kodutöö tehtud, siis on võimalik pidada konstruktiivsemat arutelu, jõuda rohkemate tulemusteni. Kui nii kaasaja kui kaasatav täidavad oma osa, on kohtumise aeg kõigile osapooltele maksimaalselt efektiivne ja tulemuslik.

4.2.2 Töörühmades tulemusteni jõudmine

Töörühmade ülesandeks seati detailsem olukorra ja lahendamist vajavate probleemide analüüs, töötada välja meetmed ja tegevused eesmärkide saavutamiseks, indikaatorid eesmärkide täitmise hindamiseks ning arengukava rakendusplaan. Seega oli sooviks jõuda probleemide kaardistamisest lahendusteks sobivate meetmete väljatöötamiseni.

Kui kaasamine ei põhine ainult siht- ja huvirühmade informeerimisel ning eesmärgiks on koostöös otsustamine, tähendab see arutelude faasis vajadust aktsepteerida erinevaid ideid ja teha valikud lahenduste hulgast, milleni on koos jõutud. Arutelude keskmes on leida osalejate erinevate seisukohtade vahel kompromiss ja nõ parim lahendus. **Siinkohal on hea, kui kaasamises osalejatel on eelnevalt teatud seisukohad vastaval teemal juba kujunenud, mis näitab ettevalmistust ja teemast teadlikkust. Teisalt võivad väga kindlad omahuvidest lähtuvad seisukohad, millest tugevalt kinni hoitakse, hakata kaasamise läbiviimist takistama, kui seetõttu muutub raskeks dialoogi pidamine ja ühistele seisukohtadele jõudmine.**

Arengukava koostamises osalejatel paluti protsessi alguses hinnata, millisel määral nad on oma arvamused kujundanud. Kindel ja süsteemne nägemus oli eelnevalt olemas pigem riigi- ja KOV asutuste esindajatel. Ühendustel olid sagedamini põhiseisukohad kujundatud. Samuti oli mõnedel kodanikeühendustel varasemalt kolleegidega või liikmetega väljatöötatud seisukohad. Enamasti kujundasid töörühma liikmed kolleegidega ühised seisukohad protsessi käigus, sealjuures mitmed jagasid omavahel ülesandeid, et oleks võimalik erinevatest töörühmadest osa võtta. Seega võib väita, et töörühma liikmetel pigem ei olnud aruteludele eelnevalt selliseid kindlapiirilisi seisukohti ja

nägemusi, mis oleksid võinud hakata kohtumistel kokkulepete saavutamist takistama. Küll aga olid olemas põhiarusaamad, mis olid pinnaseks viljakama mõttevahetuse tekkeks.

Tabel 12. Mil määral olete organisatsiooni sees juba seisukohad välja töötanud?

	Ametnikud (n=9)	Ühenduste esindajad (n=10)
Meie organisatsioon ei ole veel kindlaid seisukohti välja kujundanud		1
Seisukohad on kujundamisel, kuid soovime kuulata enne ministeeriumi ja teiste osapoolte arvamusi	2	2
Mõned seisukohad on organisatsioonil kujundatud	4	6
Organisatsioonil on kujundatud süsteemne nägemus ja ettepanekute pakett, kuidas arengukava valdkonna tänaseid probleeme lahendada	3	1

Vägivalda vähendamise arengukava töörühmades keskenduti esmalt probleemide arutelule ja seejärel oli eesmärgiks jõuda lahendusteni. Erinevaid vägivaldaprobleeme arutati kahel töörühma koosolekul, käsitleti erinevaid aspekte ja toodi hulgaliselt igapäevase töö käigus ette tulnud näiteid. Lisaks vahetati koosolekute väliselt sel teemal ka e-kirju. Töörühmade juhtidele tunduski, et inimestele meeldib arutleda probleemide üle, aga probleemide lahendamiseks on ideid vähem. Intervjuude ja küsitluse põhjal selgus, et enamus väljatoodud probleemid lisati arengukavasse. Segadust ja emotsioone tekitas aga perevägivalda teema puhul naistevägivalda küsimus, kus mõned Sotsiaalministeeriumi ametnikud ja Naiste Varjupaikade Liit selgitasid vajadust naistevastast vägivalda eraldi käsitleda. Nende ettepanekuid aga ei saanud Justiitsministeeriumi ametnikud arvestada ja sellest kasvas protsessi lõpuks küsimus, mida tuli lahendada ministeeriumite juhtkondade tasandil.

Kõigi nelja töörühma puhul toimus kaks töörühma koosolekut, kus probleeme käsitleti, kuid vaid kahel töörühmal (lastevastane vägivald ja inimkaubandus) toimus kolmas koosolek, kus arutati ka lahendusi. Üheks põhjuseks oli kitsas ajaline raamistik, mis ei jätnud lahenduste aruteluks aega. Teisalt on põhjuseks ka eelnevalt töörühma juhtide poolt välja toodud arvamus, et osalejad oli altimad arutama probleeme ja lahenduste osas oli vähem ideid. Lahenduste osas tegi valikud peamiselt Justiitsministeerium töörühmade sisendit ühtseks arengukavaks kirjutades, misjärel anti töörühmade liikmetele võimalus arengukava ja rakendusplaaniga tutvuda ning seda ühiselt koosolekul arutada. Osa mõttevahetust toimus lahenduste teemal ka hiljem e-posti teel.

Töörühmades osalejad hindasid, et arengukava meetmete valimisel kaasaraäkimist mõjutasid negatiivselt pingeline ajaraamistik, mõnede töörühma liikmete domineerimine (piiras tagasihoidlikumate töörühma liikmete võimalusi kaasa rääkida) ja Justiitsministeeriumi väljakujundatud seisukohad.

Kui töörühma liikmetel paluti hinnata (vt tabel 6, lisa 4), millisel viisil nad valdkonna probleemide ja lahenduste välja töötamisse **panustasid**, selgus, et valdavalt tehti ettepanekuid suuliselt töörühma kohtumistel ja samuti saadeti arvamusi ja kommentaare e-kirja teel töörühma juhile. Kommenteeriti ka teiste tehtud ettepanekuid ja saadeti oma arvamusi koosolekute kokkuvõtete kohta. Mõnevõrra vähem kasutati personaalset kahepoolset suhtlust, kus töörühma juhiga kohtuti või helistati.

Töörühmade arutelude käigus andsid osalejad mitmesugust sisendit nagu neilt kaasamise eesmärgi seades kaasajate poolt ka oodati: anti infot enda organisatsiooni vajaduste kohta, vahendati ekspertarvamusi ja kogemusi ning kommenteeriti teiste arvamusi ja ettepanekuid. Samas nagu eelnevalt välja toodud, olid osad liikmed aktiivsemad ja panustasid suuremal määral ning osadel osalejatel paluti spetsiaalselt enda valdkonna kohta täiendavaid andmeid koguda.

Uurisime töörühmade liikmetelt, kuivõrd jõuti nende töörühmas konsensusele ja kas midagi olulist jäi arengukavast välja (vt tabel 11, lisa 2). Mitte keegi ei vastanud, et erimeelsusi ei olnudki või et konsensust üldse ei saavutatud. Vastustest ilmneb, et kui kokkuvõttes jõuti töörühmas konsensuseni (kas siis kõigis põhilistes erimeelsustes või osaliselt), siis erisusi on osalejate arvamustes töörühmade lõikes. Siingi tõuseb esile perevägivald töörühmas, kus esines kõige rohkem kahe ministeeriumi vahelisi erinevusi teema käsitlemisel ja vajaduses see arengukavas esile tõsta. Erimeelsusi võis esile tuua asjaolu, et selles valdkonnas varasem valdkondlik arengukava puudus ja sellest tingituna oli kogemus teema ühisel käsitlemisel mõneti väiksem. Selle töörühma liikmete hinnangul jõuti konsensusele vaid osadel teemadel ning kõik perevägivald töörühmas osalenud vastasid ka, et oli selliseid olulisi teemasid ja ettepanekuid, mis arengukavasse ei jõudnud. Alaealiste kuritegevust käsitleva töörühma liikmete hinnangul aga jõudsid nemad kõigis põhilistes erimeelsustes konsensuseni ning kõik nende töörühmas arutatud olulised teemad ning ettepanekud said arengukavasse kirja.

Enne arengukava valitsusse saatmist 18.märtsil toimunud lõpukoosolek näitas, et osalejate arvates pole Justiitsministeerium ja Sotsiaalministeerium töörühmas kokkulepituga osaliselt arvestanud: nt naistevastase vägivald nimetamine meetme pealkirjas, inimkaubanduse nõudluse vähendamise meetmed. Kõigist muudatustest arengukava sisus ei antud töörühmas osalejatele arengukava kokku kirjutamise käigus teada, mistõttu tõstatasid ettepanekute tegijad lõpukoosolekul mitmeid küsimusi. Mõnedele töörühma liikmetele jäi mulje, et kokkulepetest ei peeta kinni, mistõttu oli nende pahameel mõistetav. Samas tuli ette ka seda, et eelnevad ettepanekud olid ümber sõnastatud või teiste tegevustega ühendatud, mistõttu oli osalejate arvamusega mitteametamine kohati vaid näiline. Muudatuste põhjendamisel kasutati kohati retoorikat „eelnevatel kohtumisel vaid arutleti teemade üle ega lepitud milleski lõplikult kokku“, mis töörühma liikmeid häiris.

Lisaks osalejate seisukohtadele ja arvamustele mõjutab kokkulepetele ja lahendusteni jõudmise võimalusi ka kaasamises osalejate analüütilised ja suhtlemisoskused. Head suhtlemis- ja analüütilised oskused on vajalikud nii kaasajatele, kes protsessi juhivad, kui ka kaasatud osapooltele, eriti kui kaasamise meetod nõuab neilt aktiivset osalust (nt töörühma vorm).

Aruteludes on kõige rohkem abi seisukohtadest, mis aitavad kirjeldada probleemide sisu, põhjuseid ja levikut, võtavad süsteemselt arvesse probleemi kõiki aspekte ning aitavad leida neile efektiivseid lahendusi. Seetõttu on olulised näiteks järgmised omadused ja oskused:

- kuulamisoskus
- empaatiavõime
- vastandlike huvide ühisosa leidmise oskus
- demagoogia äratundmise ja sellele adekvaatse reageerimise oskus
- konfliktide lahendamise oskus
- kehtestavus, veenvus
- probleemi kirjeldamise oskused

- probleemi põhjuste tuvastamise oskused
- lahenduste leidmise oskus.

„Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ töörühmade liikmed ja juhid tõid värskete kogemusele tuginedes esile ka edukaks kaasamiseks täiendavalt vajalike oskustena (nii töörühma juhtide kui liikmete jaoks) meeskonnatöö oskust, tolerantsust teistsuguste arvamuste osas, loova mõtlemise oskust ja väga head aja planeerimise oskust.

Kaasamise algfaasis palusime „Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ koostamises osalejatel hinnata enda suhtlemis- ja analüütilisi oskusi ning töörühmajuhtidel ootusi osalejate vastavatele oskustele. Selgus, et töörühma juhtide ootused töörühma liikmete oskustele ei kattu täpselt töörühma liikmete enesehinnangutega. Samuti anti erinev hinnang enda ja töörühma liikmete oskustele. Huvitav on siinjuures asjaolu, et töörühma juhtidel olid kõrged ootused seoses töörühma liikmete kuulamisoskustega, oskustega leida vastandlike huvide puhul ühisosa ning samuti lahenduste leidmisega probleemidele. Neid oskusi võib aga pidada pigem töörühma juhtide kui protsessi juhtide puhul olulisemateks, isegi esmatähtsateks, kuid töörühma juhid hindasid neid oskusi enda puhul madalamalt ja ootused osalejatele olid kõrgemad. Töörühma juhid pidasid aga enda empaatiavõimet, konflikti lahendamise oskust ja suutlikkust arvestada poliitika konteksti märgatavalt kõrgemaks kui töörühma liikmete vastavaid oskusi. Töörühma liikmete hinnangud oma suhtlemisoskustele olid mõneti kõrgemad kui töörühma juhtide enesehinnangud, kuid analüütiliste oskuste hindamisel on töörühma juhtide enesehinnangud osalejatega võrreldes kõrgemad.

Kui töörühmade juhid ootavad töörühma liikmetelt oskusi, mis on vajalikud sujuvaks koostööks ja efektiivseks arengukava koostamiseks, kuid samas kahtlevad nende oskuste olemasolus, siis on kaasamise planeerimisel võimalus seda mõjutada. Esiteks, kaasavad ametnikud arvestavad, et osa ekspertiisi, oskusi ja kogemusi toovad protsessi siiski nad ise (näiteks võime lahenduste pakkumisel arvestada poliitika konteksti ja oskus sõnastada probleemid/lahendused poliitilist konteksti arvestavalt). Teiseks, kaasajatel on võimalus toetada siht- ja huvirühmade oskusi, mis edaspidi toetavad ametnikku tema töö tegemisel. Töörühma juhid võivad näiteks selgitada arengukava koostamist mõjutavat poliitikakonteksti; rakendada heade lahenduste genereerimiseks aktiivsemaid töövorme ja luua teadlikult kas loova ajurünnaku õhkkond; juhtida osapoolte huvide kaardistamist, et välja tuua huvide ühisosa ning viia see kokku avalike huvidega jms.

Peamised tähelepanekud töörühmade rakendamisest lahendusteni jõudmiseks:

- Arengukavas kajastatavate lahendusteni ja kõigile osapooltele vastuvõetavate kompromissideni jõudmisel kujunes üheks peamiseks takistuseks kitsas ajaline raamistik. See jättis kogu läbitava materjali jaoks liiga väikse aja (eriti vastuolulisemate teemade puhul), mistõttu jäid tihtipeale osad arengukava meetmed käsitlemata või vaadati neid vaid põgusalt, ilma aruteluta. Samuti jäi ajalise surve tõttu erinevate teemade sidusus nõrgaks ja töörühmade tulemused jäid omavahel kooskõlastamata. Siin avalduvad selgelt eelnevalt kaasamise kavandamise juures välja toodud puudused, kus kaasamise eelsele planeerimisele ei pööratud piisavalt tähelepanu. Osalejad hindasid, et lahenduste ja tegevuste läbiarutamiseks oleks olnud vajalik vähemalt kaks lisa kuud. See aeg oleks andnud ka katusorganisatsioonidele aega seisukohad oma liikmetega läbi arutada.

- Kuna osades töörühmades valdkondlike olulisemate probleemide valimise järel lahenduste arutamiseni ei jõutud ning tegevusi rakenduskavasse ja arengukava teksti koostöös ei tehtud, jäi hiljem osadele osalejatele mulje, et nende seisukohti ja kokkulepitut ei ole arvestatud. Töörühma juhid võtsid aga enda hinnangul enamus arvamusi arvesse, va naistevastase vägivalla eraldi esile toomine. Siinkohal väljendub vajadus ka dokumendi koostamise käigus osalejaid rohkem kursis hoida ning nendega võimalusel dokumendi tööversioone arutada. Soovitav on siiski koostada järjepidevalt kohtumiste protokolle ja neid osalejatele levitada.

4.2.3 Tagasiside andmine osalejatele

Pidev kommunikatsioon ja osalejatele tagasiside andmine viisil, mis võimaldab neil protsessiga pidevalt kursis olla ja sellest aru saada, aitab vältida arusaamatuste ja rahulolematuse tekkimist.

Tagasiside andmine kaasamisprotsesside läbiviimisel on oluline, sest sisuka panuse eelduseks on usk ja usaldus, et suudetakse protsesse mõjutada (Involve 2005:31) Juhul, **kui organisatsioon analüüsib põhjalikult eelnõu probleeme ja lahendusi ning töötab välja ka liikmetega kooskõlastatud seisukoha, siis tagasiside puudumine või mitteamestamise põhjendamata jätmine võib oluliselt mõjutada organisatsiooni motivatsiooni edaspidi sama asutusega koostööd teha.** Varasemates protsessides osalemiste puhul on tehtud ettepanekute mitteamestamist riigi ja KOV-asutustele sagedamini põhjendatud, kui ühendustele. Siin on näha, et tagasiside andmise osas kaasatutele on arenguruumi, kuid senist kaasaraäkimiskogemust hindavad nii riigi-, KOV-asutuste kui ka ühenduste esindajad üldiselt heaks.

Tabel 13. Kas mitteamestamist on põhjendatud?

	Ametnikud (n=7)	Ühenduste esindajad (n=11)
Alati	2	
Enamasti	3	4
Mõnikord	2	3
Harva	-	3
Mitte kunagi	-	1

„Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ koostamise lõppfaasis küsisime osalejatelt, kas nad on saanud piisavalt tagasisidet selle kohta, kuidas nende poolt esitatud lisainfot ja tehtud ettepanekuid on arvestatud. Vastuste põhjal võib hinnata, et enamus töörühmades osalejaid peab saanud tagasisidet piisavaks ja mõistavad, kuidas nende arvamusi on arengukavas kasutatud (18/20st vastas „jah“ või „pigem jah“) (vt tabel 7, lisa 2). Üldisest foonist eristub aga perevägivalla teemale keskendunud töörühm, mille liikmed tunnevad, et nende tehtud ettepanekuid ei ole piisavalt arengukava koostades arvestatud ja mitte arvestamist põhjendatud. Tagasiside saamise osas valdavalt positiivseid arvamusi põhjendati, et töörühmade vahelise e-kirjavahetuse kaudu oli võimalik saada ülevaade, kuidas arvamusi arvestati ning mitteamestamise puhul selle põhjuseid. Tagasisidet ministeeriumilt peeti kiireks ja pidevaks. Sealjuures leiti, et ka põhjendused, kus ühe või teise

ettepanekuga ei ole võimalik arvestada, kuna see ei ühti arengukava kontseptsiooniga, on samuti tagasiside, kuigi töörühma liikme jaoks võib-olla negatiivse varjundiga.

Töörühmade liikmed vastasid ka, et arengukava koostamise protsessi jooksul oli arusaadav, kuidas töörühmade töö sisendit arengukavas kasutatakse (16/20st vastas „osaliselt arusaadav“ või „täiesti arusaadav“). Vastuseid võrreldes ilmneb, et kõige selgem oli see neile, kes osalesid mitmetes töörühmades ning tänu sellele said tõenäolisemalt rohkem ja uuemat informatsiooni kaasajatelt (vt tabel 8, lisa 2). Ka ettepanekute arvestamise arusaadavust hindasid madalamalt perevägivalla töörühma liikmed, kus 3 vastanut 4st hindas, et nende sisendi kasutamine ei olnud või pigem ei olnud arusaadav.

Peamiselt saadi tagasisidet Justiits- või Sotsiaalministeeriumi esindajatelt, väiksem osa töörühma liikmetest on märkinud, et nad pidid tagasiside saamiseks ise ministeeriumi poole pöörduma või otsima seda arengukava seletuskirjast. Töörühmade juhid ise hindasid, et tagasiside andmisel ja arvamuste arvesse võtmise või välja jätmise põhjendamisel oleks olnud veelgi arenguruumi.

Tabel 14. Kuidas saite tagasisidet Teie poolt esitatud lisainfo ja ettepanekute arvestamise/kasutamise kohta?*

	riigi- ja kov- asutus	Kodanike- ühendus	kokku
Justiitsministeeriumi esindaja teavitas meid	12	2	14
Sotsiaalministeeriumi esindaja teavitas meid	6	1	7
arengukava seletuskirjast	3	2	5
ise küsisime	4	0	4
teistelt töörühma liikmetelt	1	1	2
ei ole tagasisidet saanud	0	2	2

*n=20

Tagasiside saamisel ja selle piisavuse hindamisel oli seega enim rahulolematust perevägivalla töörühma puhul, kus erimeelsusi tekitas naistevastase vägivalla temaatika kajastumine arengukavas. Selle töörühma puhul on osad töörühma liikmed väitnud, et neile ei selgitud piisavalt, miks Eestis ei tunnustata naistevastase vägivalla olemasolu ja selle struktuurset iseloomu. Kuigi arengukava vastuvõtmise eel erimeelsusi arutati, siis kuu aega peale arengukava vastuvõtmist (mais 2010) olid mõned intervjuueeritud veel üsna emotsionaalsed ja väitsid, et Justiitsministeerium ei ole pidanud kokkulepetest kinni, ignoreeris ettepanekuid ja muutis koosolekute protokolle. Samas arvati, et ametnikud võisid ise olla sundseisus, kuna ministeeriumi juhtkonna tasandilt võisid olla sel teemal piirid ette seatud ning selle võrra oli väliste ekspertide ettepanekute arvestamise ruum ahtam.

Kaasamise läbiviimise lõpetamiseks on aga lisaks tagasiside andmisele oluline ka kaasatud osapoolte tulemustest teavitamine. See on ka üks „Kaasamise hea tava“ põhimõtteid. „Kaasamise heas tavas“ soovitatakse kaasamise algatajal saata kõigile osapooltele koondvastus, milles sisalduvad kõik esitatud, nii aktsepteeritud kui ka tagasilükatud ettepanekud koos põhjendustega mitteametustamise kohta. Justiitsministeerium esitas „Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ seletuskirja osana samuti ülevaate esitatud ettepanekutest koos põhjenduste ning täpsustustega.

Peale Vabariigi Valitsuses arengukava heaks kiitmist saatis Justiitsministeerium töörühma liikmetele e-kirjaga lõpliku arengukava koos tänuõnadega nende panuse eest, lisaks anti põgusalt teada plaanidest arengukava elluviimise alustamiseks ning soovitati end teemaga kursis hoida Justiitsministeeriumi ajaveebi vahendusel. Selline **töörühma liikmete informeerimine kaasamise lõppedes on igati soovituslik, et osapooled tunnetaksid enda rolli ühe protsessi lõppemisel.**

Kaasamisprotsessi käigust ja tulemustest teavitamisel tuleb aga meeles pidada ka neid siht- ja huvigruppe, kes töörühma aruteludes ei osalenud, kuid keda otsused ja valminud arengukava mõjutavad. Kaasamise hea tava soovitab seetõttu teavitada ka laiemat avalikkust, näiteks massimeedia vahendusel.

Peamised tähelepanekud tagasiside andmisest ja tulemustest teavitamisest:

- Tagasiside andmisel „Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ koostamisel paistis positiivsena välja töörühma juhtide ja liikmete vahelise suhtluse toimimine nii kohtumiste kui elektroonilise kirjavahetuse vormis. Osalejad tundsid aga suuremat vajadust tagasiside ja informeerimise järele arengukava koostamise ajal, kui suhtlemine töörühma juhtide ja osalejate vahel jäi kohtumistega võrreldes vähemaks. Seega oleks kasuks tulnud vahetevaheliste tegemine arengukava kirjutamise perioodil. Pidev kommunikatsioon ja osalejatele tagasiside andmine viisil, mis võimaldab neil protsessiga pidevalt kursis olla ja sellest aru saada, aitab vältida arusaamatuste ja rahulolematuse tekkimist.
- Osaliselt tekkinud rahuolematust ettepanekute mitteametamisest oleks ilmselt aidanud vähendada väljajäetud ja muudetud kokkulepete eelnev kirjalik põhjendamine. Samuti oleks saanud töörühma liikmete ootusi juhtida, kui neid oleks koosolekul/varasemalt informeeritud võimalikust hilisemast arengukava sisendi muutmisest, juhul kui see on vajalik erinevate ettepanekute tasakaalustamiseks, kontekstiga kooskõlla viimiseks vms.

4.3 Järeltööd

Kaasamise viimaseks etapiks on järeltööd protsessi lõppedes. Peamine on seejuures kaasamise käigu ja tulemuste hindamine. Hindamine ja eneseanalüüs on vajalikud, kuna tagavad õppimise ja arengu, loovad eeldused edaspidi kaasamist paremini planeerida ja ellu viia eesmärgipärasemalt ning efektiivsemalt nii ajakulu kui eelarve mõttes.

Kaasamise hindamine annab vastuse kolmele peamisele küsimusele (Warburton et al 2007:2):

- kas kaasamine õnnetus ehk millised eesmärgid ja tulemused saavutati?
- kas kaasamise protsess toimus - mis toimus ja mis mitte ning millised võiksid olla õppetunnid tulevikuks?
- millist mõju protsess omas ehk kuidas mõjutas kaasamine nt osalenud siht- ja huvirühmi ning eksperte, koostatud poliitikadokumentide, poliitikaid üldisemalt?

Kaasamise hindamine aitab arendada nii kaasamis- ja koostööpraktikaid kui organisatsiooni juhtimist ja tegevusi tervikuna (Interact 2001:3, OECD 2001:65 ja Warburton et al 2007:3):

- Parandada kaasamisprotsessi läbiviimist, kaasates sellesse töö käigus tekkinud tagasisidet;
- Kaasamisest struktureeritud ülevaate saamine võimaldavad kaasamist paremini siduda organisatsiooni teiste protsessidega;
- Edendada tuleviku praktikat ja poliitikakujundamist, sõnastades kaasamise praktikast saadud positiivsed ja negatiivsed kogemused;
- Hindamine võimaldab jagada kaasamise kogemusi erinevate organisatsioonide vahel, kes kaasamist läbi viivad ja seeläbi on võimalik üksteise kogemustest õppida.

Nagu rõhutab ka „Kaasamise hea tava“, võiksid kaasamist hinnata nii kaasajad ise kui osalejad. Praxise kaasamispraktikate analüüsist (2010) selgus, et ministeeriumites ei viida kaasamise hindamist läbi sageli seetõttu, et seda peetakse liiga kulukaks nii raha kui ajaressursi tõttu. Hindamine ei pea aga tähendama tingimata suurt ja kulukat analüüsiprojekti. Hindamine võib toimuda ka kaasamist juhtiva ametniku poolt, kaasamist korraldanud ametnike meeskonnas või ühiselt kõigi protsessi kaasatute poolt (nn kaasav hindamine) või ka kaasatud siht- ja huvirühmade poolt. Sageli arvatakse, et hindamist peaks kavandama ja läbi viima protsessi lõpus, analüüsivaks saavutusi. Alles protsessi lõpus hindamise peale mõtlema hakata on aga liiga hilja. Seda peaks tegema juba kaasamist kavandades, käsitledes hindamistegevusi kaasamise kavas. Sel viisil on ette teada hindamisele kuluv aeg ja selle tarbeks aja võtmine ei tule ootamatult. Hindamist eelnevalt koos kaasamise teiste etappidega kavandades ei kujune see ka suure tõenäosusega ebaproportsionaalselt palju aega nõudvaks tegevuseks.

Õppimiskogemused kaasamise käigus

Nagu hindamise kasulikest aspektidest võib välja lugeda on üheks peamiseks hindamise põhjuseks õppimiskogemuse saamine. Kaasamine mõjutab alati ka selles osalejaid ning nende organisatsioone. Parimal juhul toetab kaasamisprotsess vastastikust õppimist ja kõigi osapoolte oskuste ja teadmiste arengut. Teadmiste ja oskuste hindamine loob paremad võimalused protsessist õppimiseks ja oskuste edasiseks arendamiseks.

Kaasamise ja osalemise alaseid oskusi ning suhtlemis- ja analüütilisi oskusi käsitlesime eelnevates alapeatükkides, kui vaatlesime kaasamiseks vajalikke eeltõid ning kaasamise läbiviimisega seonduvat. Arengukava koostamise järgselt palusime töörühma liikmetel hinnata, mil määral osalemine aitas neil arendada kaasamiseks vajalikke analüütilisi ja suhtlemisoskusi (vt tabel 9 ja 10. Lisa 2), kuna need on olulised just töörühma kaasamisvormi puhul otsusteni ja kaasamise tulemusteni jõudmisel. Poolte töörühma liikmete tagasiside alusel on järgnevalt esitatud need omadused ja oskused, mille osas toimus areng tänu arengukava koostamises osalemisele:

- Empaatiavõime
- Kuulamisoskus
- Vastandlike huvide ühisosade leidmine
- Probleemi kirjeldamine
- Probleemi põhjuste tuvastamine
- Lahenduste leidmine

Siin on näha, et osalejad hindasid arengukava koostamisel saadud osalemise kogemust enamikku kaasamist toetavaid analüütilisi ja suhtlemisoskusi arendavana. Mõnevõrra vähem nähti, et kaasamiskogemus oleks mõjutanud konflikti lahendamise oskust, enesekehtestamise võimet ja lahenduste mõju ning sobivuse hindamise oskust. Seega võib järeldada, et kaasamise läbiviimine ja kaasamisprotsessis osalemine on kaasamist toetavate oskuste kujunemisele ja arengule positiivse mõjuga, isegi kui protsess ise ei pruugi kõigis aspektides ideaalselt toimuda.

Hinnates oma oskusi ja nende arenemist vahetult peale kaasamisprotsessi, nähti selgelt ka edasist arenemise vajadust. Töörühmade juhid märkisid, et soovivad arendada erinevate huvide ühisosa leidmise, konflikti lahendamise, loova ja süsteemse mõtlemise oskusi. Töörühmade liikmed aga soovivad omandada rohkem teadmisi arengukava koostamise süsteemist protsessi tasandil, arendada esinemisjulgust ja koostöö oskust teiste valdkondade organisatsioonidega.

Kaasamises ja osalemisest õppimisel pole oluline ainult isiklike oskuste areng, vaid ka õppimine kaasamisprotsessi läbiviimise kohta. Kaasamist aitab hinnata järgnevale aspektidele keskendumine:

- kasutatud kaasamisvormide ja -meetodite tulemuslikkus. (Kuidas olid korraldatud ja toimisid kasutatud kaasamismeetodid ehk töövormid?)
- osalusmotivatsioon ja koostöösuhted (Kas kaasatud osalejad olid motiveeritud aktiivselt panustama? Kas kaasamisprotsessi tulemusena võis oluliselt väheneda kellegi motivatsioon edaspidi sama kaasajaga koostööd teha? Kas suhted osalejatega jäid samaks, paranesid või halvenesid?)
- administratiivse töö toimimine
- kaasatud osapooltele tagasiside andmise toimimine
- sihtrühmade rahuolu kaasamisega

Kui hinnata kaasamise tulemust, siis võiks keskenduda järgmisele:

- kaasamise tulemuse vastavust seatud lähteülesandele
- alternatiividega arvestamist
- tulemuse rakendatavust konsulteerimisel olnud teema edasisel arendamisel

Kaasav hindamine

Kaasamise protsessi ja tulemuste hindamiseks on mitmeid võimalusi. Nagu juba kirjutatud, ei pea läbi viima mahukat analüüsi, kuigi seda võib teha ministeerium, kellel on selleks võimalused ja huvi enda kaasamispraktikaid arendada. Üheks vähem mahukaks võimaluseks on kaasav hindamine. Kuna antud arengukava koostamisel korraldasime kaasamise hindamiseks arutelu nii Justiits- kui Sotsiaalministeeriumi ametnike, osalenud teiste riigiasutuste ja KOVde ametnike, huvirühmade, teenuseosutajate jt osalusel, siis kirjeldame järgnevalt kaasava hindamise kogemust detailsemalt. Nimetasime selle reflektatsiooniseminariks, kuna eesmärgiks oli anda osalejatele võimalus arengukava koostamisel osalemisest saadud elamuste analüüsimiseks ja enesevaatluseks.

Reflektsooniseminar, kui kaasamise protsessi hindamise ja õppimise meetod

Reflektsooni seminari kui koostöömeetodi eesmärgiks on pakkuda kaasamises osalenutele võimalust senist koostööd hinnata ja sellest tulevaste protsesside jaoks õppida.

Reflektsooniseminaril läbiviimise eesmärgid võivad olla järgnevad:

- osalejate enese- ja protsessirefleksioon (kaasatavad ja kaasajad ise hindavad protsessi, teevad järeldusi ja soovitusi kaasamise arendamiseks), mille tulemuseks on vastastike rollide parem selgus, võimalike konfliktiallikate tuvastamine ja teadvustamine;
- võimaldada arutada ja lahendada esilekerkinud konflikte, arusaamatusi;
- selgitada võimalusi kaasamisprotsessi arendamiseks ;
- parema kaasamiskogemuse andmine nii ametnikele kui huvirühmadele.

Reflektsooniseminaril läbiviimiseks võib kasutada maailmakohviku (World cafe) meetodit. See on arutelul põhinev osalusvõimaluse pakkumine rääkimaks erinevatel teemadel. Arutelud toimuvad väiksemates gruppides arutades küsimusi, mille kohta soovitakse tagasisidet ja ideid saada. Erinevate küsimuste puhul võivad gruppide koosseisud vahetuda. Arutelu juhtimiseks ja kokkuvõtete tegemiseks peaks reflektsooniseminaril olema juht(id).

„Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ koostamise raames korraldati reflektsooniseminarit tööühmade koosolekute ehk aktiivse kaasamise etapi järgselt (15.märts 2010). Seminaril küsiti, millised olid peamised tähelepanekud arengukava koostamisel – mis läks sujuvalt, mis takistas? Lisaks räägiti töögruppide koostumise ja meilisuhtluse sobivusest ning kaasamise üldisest korraldusest, käsitleti ka töögruppide juhtide ja liikmete rolle. Seminaril välja toodud hinnanguid on kajastatud ka eelnevate teemade juures. **Reflektsooniseminaril vormi, kui kaasamise hindamise viisi, pidasid osalejad positiivseks, sest see võimaldas analüüsida toimunud protsessi, mida muidu ilmselt sel kujul poleks tehtud.** Seminar pakus võimaluse kuulda teiste seisukohti protsessi kulgemise kohta ja võrrelda seda enda järeldustega. **Osalenud tööühmade liikmed leidsid, et seminar aitas analüüsida protsessi tugevaid ja nõrku aspekte ning pani mõtlema, mis on kaasamine ning kaasärääkimine.**

Lisaks protsessi hindamisele toimib reflektsooniseminar ka õppemeetodina juhul, kui käsitleda seal osalejate enda panuse ja oskuste hindamist ja sellekohased järeldused sõnastada. Seminaril kirjalikult tagasisidest said tööühmade juhid häid mõtteid, kuidas kaasamist edaspidi efektiivsemalt planeerida ja vedada, eriti toodi välja piisava aja planeerimise vajalikkust. Ühtlasi peavad tööühmade juhid vajalikuks nii kolleegidelt õppimist kui enda koolitamist. Tööühmade liikmed mainisid seminarilt kaasavõetava kasuna täienenud arusaamist, et ettevalmistus on kaasa rääkides väga oluline; oskust läbitud protsessi sammhaaval analüüsida; kogemust, kuidas on võimalik saavutada paremaid tulemusi koostöös teiste organisatsioonidega ning ka reflektsooniseminaril ja maailmakohviku kui meetodi tundmaõppimist. Sellist hindamist võib läbi viia kaasamise käigus, kui on tegemist pikema protsessiga ja vajalik oleks saada tagasisidet oma tegevuste korrigeerimiseks või lühemate protsesside korral ka kaasamise lõppfaasis.

Toimunud reflektsooniseminaril puuduseks pidasid tööühmade juhid, et vähe räägiti sellest, miks praktikas ideaalne kaasamine ei toimunud. Samuti ei käsitletud seminaril protsessi käigus tekkinud konflikte Sotsiaalministeeriumi ja Justiitsministeeriumi ning mõnede tööühma liikmetega, mis

vajaksid suhete taastamist, et vastuolu ei varjutaks seni tehtud tööd. Sisuliselt oli konflikti väljatootmiseks seminaril võimalus olemas osas, kus käsitleti takistusi, kuid ilmselt ei pidanud töörühmade juhid vajalikuks seda seal arutada. Üks neist arvas, et ilmselt polnud seminar sobiv koht vastuolude klaarimiseks. Töörühmade liikmed tagasisides ei viita, et refleksiooniseminaril mõni oluline teema käsitlemata oleks jäänud, küll aga sooviti mõnede teemade arutamiseks pisut rohkem aega.

Kaasamine osalusmotivatsiooni mõjutajana

Kaasamise õnnestumise seisukohalt on oluline, milline on protsessi lõppedes osalejate motivatsioon järgmistel kordadel osaleda. Nagu ka juba osalejate valimise alapeatükis kirjeldatud, on **eelnevad negatiivsed kogemused üheks peamiseks põhjuseks, miks järgnevad kaasamisprotsessid võivad ebaõnnestuda, kuna osalejatel võib olla tugev negatiivne eelhoiak või ka vähene soov oma tööd ja aega panustada.** Arengukava koostamise lõpus küsisime töörühmades osalenuilt, milline on nende soov edaspidi oma valdkonnas toimuvates poliitika kujundamise protsessides osaleda.

Vastustest selgub, et üldiselt saab toimunud arengukava koostamist ja selle raames tehtud koostööd pidada positiivseks: pooltel vastanutest on osalusmotivatsioon kasvanud (natuke 6/20st, oluliselt tõusnud 5/20st) ja vaid ühel juhul vastati, et osalussoov on oluliselt vähenenud. Siin võib tõenäoliselt põhjuseid otsida ühe töörühma raames kerkinud ministeeriumite vahelisest erimeelsusest ja arusaamatustest kaasaja ja osalejate vahelisel suhtlemisel. Järgnevalt palusime osalejatel ka oma eelnevat hinnangut põhjendada ja välja tuua need tegurid, mis on nende motivatsiooni kas positiivselt või negatiivselt kujundanud.

Tabel 15. Mis on teie motivatsiooni mõjutanud arengukava koostamise jooksul? (näited)

Positiivselt	Negatiivselt
toimus reaalne lahenduste otsimine	veendumine, et JuM ei ole valmis arvestama ei ühenduste ega riigiasutuste arvamusega*
tunne, et partnerid on hakanud vastutust võtma	JuMi leige suhtumine valdkonda*
tegevuse sihipärasus	ei ole võimalik katta tööaja ja transpordi kulu
osalejate kompetentsus ja avatus	enda töö intensiivsus
lähem tutvumine antud valdkonnaga	
erinevate koostajate motiveeritus ja koostöövalmidus	
sai kinnitust veendumus, et üheskoos on võimalik leida parem lahendus	
erinevate partnerite sisuline kaasamine ja nende motiveerimine	
hea koostöö teiste töörühma liikmetega	
üksteise ärakuulamine ja arvestamine	

*kogemused on seotud perevägivalga töörühmaga

Positiivse poole pealt on välja toodud sisulise dialoogi toimumist, mis võimaldas osalejatel tulemust mõjutada ehk oli võimalus koos otsustamiseks. Motiveerivana mõjus ka koostöökogemus, kus tajuti,

et koostöös saavutatakse paremaid tulemusi ning hinnati teiste partnerite kompetentsust ja arvamusi ning osalejate vahelise koostöö paranemist. Negatiivse poole pealt toodi üheltpoolt välja lahendamata jäänud erimeelsus perevägivalla töörühma osas, kus osalejatele jäi tunne, et nende arvamusi ei võeta kuulda. Teisalt olid negatiivsed hinnangud seotud osalejate endi tegevuskeskkonnaga, kus nimetati nii probleemi arengukava koostamises osalemise finantseerimisel kui suurt täiendavat aja- ja töökulu, mida osalemine nõudis.

Töörühmade juhtide poolt kaasamisele seatud eesmärkide hulgas oli esiplaanil ka riigi otsustest teadlikkuse tõstmine, mis on kahtlemata üks viise kodanikeühenduste kaasamisealase suutlikkuse edendamisel. Palusime töörühmades osalenutel avaldada arvamust, kas arengukava koostamisel osalemine aitas neil paremini mõista riiklike arengukavade koostamise nõudeid. Valdav enamus vastanutest oli arvamusel, et osalemine tagas parema arusaama nende protsesside toimimise kohta: veerandi vastanute jaoks oli see oluline areng võrreldes eelnevate teadmistega, enamuse jaoks tuli selgus konkreetsete aspektide kohta ehk mõistavad nüüd protsesse paremini osaliselt. Poliitika kujundamise konteksti parem mõistmine on oluline mitmel põhjusel. See aitab tõsta kaasatud osapoolte, huvi- ja sihtrühmade, sisendit järgnevatel protsessides, kus nad osalevad ja seeläbi toetab valdkonna arendamist. Teiselt poolt aitab see paremini mõista, millises keskkonnas töötavad ametnikud ja millised raamid on igas arengukava koostamise protsessis, millega tuleb arvestada.

Soovitused tulevastele osalejatele

Kaasamises osalemise positiivset mõju kaasarääkimise soovile näitavad ka vastused küsimusele, mida soovitaks osalejad oma kolleegidele, kes tulevikus arengukava koostamises kaasa löövad. Paljude töörühma liikmete peamine nõuanne hõlmab soovitusi kindlasti osaleda ja panustada, sest ainult osalemine annab võimaluse oma valdkonna otsuste kujundamisel kaasa rääkida, kuid samuti analüüsida praegust olukorda ja võimalusi valdkonda arendada. Osalejad peaksid olema aktiivsed, esitama oma arvamusi argumenteeritult ja läbimõeldult ning olema avatud teiste osapoolte arvamustele. Samas rõhutati vajadust enda ajalisi ressursse ja võimalusi kriitiliselt hinnata.

Samas kaasajatel soovitati paremini planeerida ajakava ning seada ka vaheeesmärke/tähtaegu ning teha enda ja osalejate jaoks vahekokkuvõtteid. Rohkem soovitati kasutada ka veebipõhiseid võimalusi kaasalöömiseks ja arengukava kujundamise seisu jälgimiseks

Lisaks hindamisele kuulub kaasamise viimasesse etappi järeltööna kaasamisprotsessi järgsete tegevuste kavandamine ning kaasamise tulemuste rakendamine organisatsioonis. Seetõttu peaks kaasamise korraldajatele olema oma organisatsioonis piisavalt mõju seatud eesmärkide saavutamiseks ja suutlikkust tulemusi ellu viia. Kuna „Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ koostamist analüüsisime arengukava ettevalmistamisest selle esitamiseni Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks, ei vaadeldud me kahjuks antud projekti raames arengukava rakendamist ja kaasamist korraldanud organisatsioonis toimuvaid muutusi.

Peamised tähelepanekud kaasamise käigu ja tulemuste hindamisega seoses:

- Kaasamise hindamine toimus arengukava koostamise puhul peamiselt reflektatsiooniseminari vormis, mida osalejad pidasid heaks võimaluseks kaasamise käigus tekkinud õppetunde

sõnastada ja järgmisteks kordadeks end seeläbi arendada. Seminari läbiviimine toimus arengukava koostamise lõpus.

- Kuna ühe töörühma raames tekkisid mõningad vastuolud kahe arengukava koostamist kureeriva ministeeriumi ning osalejate vahel, oleks olnud kasulik kaasamise läbiviimisel kerkinud probleemide põhjalikum analüüsimine. Refleksiooniseminari läbiviimisest, kuid ka kogu kaasamisprotsessi vaadates ilmneb vajadus pöörata tõsiselt tähelepanu konfliktide lahendamisele. Arengukava sisu osas võib öelda, et jõuti teatava kompromissini, kuid kuna suhted osapoolte vahel halvenesid, siis tegelikult jäi esile kerkinud konflikt pooleldi lahenduseta. Kui kaasamise eesmärgiks on luua eeldused arengukava elluviimiseks, siis on oluline tulla kaasamisprotsessist välja heade, see tähendab kõiki osapooli rahuldavate, üksteist austavate ja arvestavate suhetega. Kui ilmnevad ettenägematud konfliktid, tuleb nende kriitilisust realistlikult hinnata ja kaaluda võimalusi kaasata vajadusel protsessiväliseid kolmandaid osapooli, kelle ekspertiisiks on konfliktide rahumeelne lahendamine.
- Kaasamise hindamine tõi ka välja, et praktiliselt kõik osalejad väärtustasid arengukava koostamisel saadud osalemise ja kaasaraäkimise kogemust. Protsessis osalejad nägid enda erinevate oskuste ja teadmiste lõikes arengut, mis toimus tänu osalemisele/kaasamisele. Samuti nähti toimunu puhul oluliselt rohkem positiivseid kui negatiivseid aspekte ning saadud kogemust järgnevateks kordadeks motiveerivana.

5. Järeldused ja soovitused

Analüüsi viimases osas toome välja „Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ koostamise analüüsi põhjal poliitikasoovitused. Soovituste koostamisel oleme aluseks võtnud vajadusi, mis ilmnesid arengukava koostamisel kitsaskohtadena, kuid samuti osalejate endi hinnanguid sellele, mida on oluline järgnevate kaasamisprotsesside puhul ning enesearendamisel arvestada. Soovituste eesmärgiks on aidata muuta kaasamisprotsesside läbiviimist läbipaistvamaks, süsteemsemaks, tõhusamaks ja toetada osalemissuutlikkuse arengut. Soovitused peaksid eelkõige aitama kaasamise planeerimisel ja korraldamisel pöörata tähelepanu erinevatele kaasamise tulemust mõjutavatele teguritele, et teha teadlikumaid valikuid kaasamise käigus.

Soovitused on esitatud kolmes osas, puudutades peamiselt ministeeriumides kaasamisjuhtumite korraldust ja ametnike tööd kaasamisprotsesside läbiviimisel. Lisaks on esitatud mõned tähelepanekud ja soovitused kodanikeühenduste osalemissuutlikkuse tõstmiseks poliitikakujundamise protsessides.

5.1 Ministeeriumide kaasamissuutlikkuse tõstmine

1. Tõhustada ministeeriumite töö- ja kaasamisplaanide avalikkusele kättesaadavust

Üheks suurimaks kitsaskohaks arengukava koostamisel kujunes ajaline planeerimine nii kaasajate kui osalejate poolt. Selleks, et valdkonnas tegutsevad organisatsioonid saaksid tulevasteks kaasamisprotsessideks aegsasti valmistuda ja võtta neid arvesse igapäevategevuste planeerimisel, on

oluline, et avalikus ruumis oleks piisavalt infot planeeritavate arengukavade ja õigusaktide koostamise kohta. Enamasti avalikustamisel riputatakse tööplaanid asutuse kodulehele. Lisaks sellele praktikale oleks soovitatav saata vastavad kavad kas (1) peamistele partneritele, (2) ministeeriumi/osakonna haldusalas tegutsevatele katusorganisatsioonidele, (3) otse valdkonnas tegutsevatele organisatsioonidele, kes on konkreetsete arengukavade potentsiaalsed kaasärääkijad.

2. Ettevalmistuste käigus selgitada valdkondliku statistika ja uuringute olemasolu

Kaasamise sujuvama läbiviimise ja tõhusamad arutelud tagab, kui eelnevalt on koondatud olemasolev valdkondlik statistika ja uuringutulemused. Seda võivad teha nii kaasavad ametnikud ise, valdkonna eksperdid ministeeriumi tellimusel, siht- ja huvirühmad koostöös. Seda võib teha nii (1) arengukava koostamise ettepaneku kirjutamisel (eeltööna), (2) planeerida arengukava koostamisel kaasamise üheks etapiks ja/või tööühma ülesandeks, (3) varakult otsustada kirjutada arengukava rakendusplaani tegevusteks ning kaasamisel keskenduda detailsete uuringuvajaduste läbimõtlemisele.

Eeltööde käigus taustainformatsiooni koondamine aitab vältida olukorda, kus kaasamist läbi viies pühendatakse aruteludes palju aega olemasoleva info kogumisele ning vähem aega jääb seetõttu probleemide ja lahenduste analüüsimiseks. Taustainformatsiooni kogumine ja selle osalejatele kättesaadavaks tegemine, aitab ka ühtlustada osalejate teadmisi vastava probleemi osas.

3. Arengukava koostamist planeerides kaardistada mõjutatud siht- ja huvirühmad, valdkonnas tegutsevate organisatsioonid ja eksperdid

Valdkonnas tegutsevate organisatsioonide kaardistamisel määratleda, millised on erinevad nii siht- ja huvirühmad, kellele kavandatava arengukava või eelnõu tegevused on suunatud, kui teenuseosutajad, kes kavandatavaid meetmeid hakkavad ellu viima. Osalejate kaardistamise eesmärgiks on luua alus osalejate valiku tegemiseks. Kui kaasatavad valida vaid varasema koostöökogemuse ja soovitude põhjal, võivad esindamata jääda mõned olulised sihtrühmad või teenuseosutajad või Eesti erinevad regioonid.

Soovitatav on teha enne arengukava koostama asumist võimalikult lõplik valik, kes kaasatakse aktiivselt ehk tööühmadesse, aruteludesse, ekspertidena. Tööühmadesse jooksvalt lisanduvate osapoolte kurssi viimine protsessiga, eelnevate aruteludega jm kulutab tööühma teiste liikmete aega ja venitab protsessi.

Kaasamisel, mille eesmärgiks on võimalikult paljude arvamuste saamine ja erinevate vaadete väljendamine, võib koosolekutel olla osalejaskond suurem. Kui aga sooviks on arutelude käigus lahendusteni jõuda või ka dokumenti koostöös luua, on edukamad väiksema osalejate arvuga koosolekud (kuni 10). Soovitava osalejate arvu määratlemise järgselt on osalejate kaardistuse põhjal võimalik teha valikud, keda seekord protsessi kaasata, pidades silmas nii osalejatelt soovivat panust kui osaleja esinduslikkust sihtrühma suhtes.

Siinkohal tuleb ka rõhutada, et maksimaalne seotud osapoolte kaardistamine ja kaasatavate valik protsessi alguses ei tähenda jäikust. Ülejäänud protsessi jooksul tuleb olla paindlik ja võimaldada juurdepääs neile, kes soovivad osaleda või keda oleks täiendavalt oluline kaasata. Põhjalik ettevalmistus tagab selle, et põhitegijad ja kõige olulisemad osapooled on kaasatud kohe algusest ja protsessi keskel kellegi lisandumine ei pidurda aktiivse tööühma tööd ning arutelusid. Samuti aitab

põhjalik kaardistus ja läbimõeldud valikute tegemine koostada reaalsema ning detailsema kaasamise kava.

4. Koostada kaasamise detailne (kirjalik) kava

Läbi mõelda, kirja panna ja meeskonnas (ka peamistele kaasatavatele partneritele) levitada kaasamine kava: kaasamise eesmärk, rakendatavad kaasamise vormid ja meetodid, kaasatavad osapooled, ajaplaan, kommunikatsiooni strateegia. Kaasamise kava koostamiseks võtta aega protsessi alguses põhjalikuks läbimõtleamiseks ja selle hetke parima teadmise järgi koostamiseks.

Kõige kriitilisem osa on detailselt lahti kirjutatud kaasamise ajakava. Kaasamise ajakava peaks arvestama, milliste soovitud tulemusteni tahetakse jõuda, millised tegevused on selleks vajalikud ja kui palju kavandatud tegevused aega võtavad. Siinjuures tuleks silmas pidada, milliseid tegevusi ja panust oodatakse protsessis osalejatelt ja kas kavandatud ajaraam on selleks realistlik. Kui osalejatelt soovitakse, et nad kooskõlastaksid seisukohad oma organisatsioonis või koguksid oma liikmesorganisatsioonide arvamusi, vajab selline tegevus rohkem aega, kui üksikul eksperdil oma seisukohtade ja arvamuste esitamine. Samuti tuleks arvesse võtta kalendrist tulenevat mõju kaasamisele, kus pühade ning puhkuste perioodil on tegevuste läbiviimine keerustatud. Kui kõik kaasamiseks vajalikud tegevused pole läbi mõeldud ja nendeks piisavalt aega planeeritud, siis võib juhtuda, et nii kaasajad kui kaasatavad peavad koostama arengukava või eelnõu teiste tööde arvelt. Tuleks hinnata ka, millised on riskid osalejate vahel suuremate erimeelsuste esile kerkimiseks, millega tegelemine vajaks kaasamise käigus täiendavat aega. Samal viisil tuleks kaaluda kaasaja asutuse seest või poliitiliselt tasandilt tulevaid mõjusid, mis võivad esialgset kaasamisplaani mõjutada.

Kaasamise kavandamisel on oluline teadvustada vajadust võimalike ajapuhvrite jaoks, eriti protsessi lõpuetappidesse kompromisside ja lahenduste leidmiseks ja rakendusplaani koostamiseks. Kui arengukava koostamise lõpptähtaeg on kriitiline, mida ei ole võimalik ületada, siis tuleb eelnevalt läbi mõelda, kuidas vähendada riske, mis võivad protsessi pikendada ja millised võiksid olla abinõud (nt mõned sisulised ülesanded jagada huvirühmadega, kaasata rohkem oma maja ametnikke, planeerida eelarvesse paaripäevase väljasõiduga ajurünnaku korraldamine vms.).

5. Kaasamise kavas mõelda läbi erinevad kaasamise vormid: informeerimine, konsulteerimine, kaasamine

Kaasamise kava peaks sisaldama ka kommunikatsiooniplaani, kuidas laiemat avalikkust protsessist teavitatakse ehk kuidas need sihtrühmad ja ühendused, keda aktiivselt ei kaasata, saaksid samuti soovi korral infot ja oma ettepanekuid esitada. Arengukava valdkonnaga või käsitletavate probleemidega seotud osapoolte seast teha valik, keda mil viisil kaasatakse:

- kellega konsulteeritakse (kirjalikult, suuliselt),
- keda kaasatakse (töörühma, aruteludesse, ekspertrühma vms),
- kellelt tellitakse mõni töö (nt taustauuring, töörühma juhtimine vms).

Selline läbimõtlemine ja erinevate sihtrühmade erinev kaasamine soodustab efektiivsema ning tulemuslikuma kaasamise ja osalemise.

6. Kasutada kaasamise kava protsessi juhtimise vahendina

Mida varem kaasamise kava läbi mõelda ja kirja panna, seda kiiremini kujuneb kaasamise kavast realistlik ja detailne plaan, mis toimib abivahendina kaasamise läbiviimisel. Detailse ja olulist taustainfot arvestava kaasamise plaani omamine aitab tõsta arengukava kvaliteeti ja võimaldab protsessi eesmärgi paremini saavutada.

Kuna kaasamise kava on juhtimisinstrument, siis ei tasu karta selle kava muutmist. Võib-olla üks põhjuseid, miks kaasamise kava koostamine niivõrd levinud ei ole kui võiks, on tunnetatud vajadus jooksvalt juhtida, kuna teatakse ette protsessi muutlikkust, ettenägematute asjaolude ilmumist.

Esialgset kaasamise kava võiks mõista pigem lähteülesandena, mida täpsete ja paremate teadmiste saamisel hiljem täiendatakse. Kaasamise kava tuleb muuta, kui on selgunud uued asjaolud, mis mõjutavad protsessi (kas ministeeriumi enda sees või huvirühmade poolt). Muudatused peaksid aga edasiste tegevuste kava üha täpsustama.

7. Kaasavatel ministeeriumitel kriitiliselt läbi mõelda seotud ametnike töökoormus, teiste ministeeriumite panus ja arvestada kaasamise ülesannetega töögraafikutes

Kui kõik kaasamiseks vajalikud tegevused pole läbi mõeldud ja piisavalt nendeks aega planeeritud, siis võib juhtuda, et nii kaasajad kui kaasatavad peavad koostama arengukava või eelnõu teiste tööde arvelt või ei jõuta kõiki vajalikke tegevusi ellu viia plaanitud ja vajalikus mahus.

Ministeeriumite kaasamise suutlikkus sõltub otseselt vajaliku inimressursi olemasolust. Kui protsessi juhtima kavandatud ametnike töögraafikusse, ei ole võimalik kaasamistegevusi mahutada nii, et jõuaks kaasamise ajal osalejatega erinevaid seisukohti arutada ja piisavalt tagasisidet anda, siis tuleks kaaluda, kas vastaval ametnikul on otstarbekas kaasamistegevust ette võtta. Kuna vastasel juhul ei pruugi hiljem rahul olla ei osapooled ega kaasaja ise. Kui ametnikku, kellel on juba suur töökoormus, ei ole võimalik kaasamise läbiviimiseks asendada, tuleks püüda kaasamistegevusi kolleegide vahel siiski jagada. Näiteks jätta kaasamise juhile peamiselt koordineeriva või koosolekute juhtimise rolli, toetavaid tegevusi jagada aga kolleegidega.

Kui on näha, et protsess kujuneb pikaks, tööplaanides ei ole üldse või piisavalt tööaega ette nähtud arengukava koostamisel kaasamistegevusteks ja ei ole võimalust rohkem ametnikke kaasata protsessi erinevatesse ülesannetesse, siis ei saagi eeldada, et ülekoormatud üksikud ametnikud kaasamist vastavalt ootustele ja parimatele praktikatele saavad ellu viia. Pikemate protsesside ja laiemate valdkondade puhul võib olla mõistlik värvata eraldi projektijuht, kes vastutab kaasamise kavandamise ja protsessi elluviimise eest. See võimaldab ametnikel tegeleda sisulise tööga ja panustada oma valdkonna ekspordina.

8. Selgitada eesmärgi ja ootusi kaasamise alguses

Arengukava koostamisel töid osalejad välja, et nad oodanuks põhjalikumalt kaasamise eesmärkide ja neilt oodatava panuse selgitamist. Samuti olid kaasajate ja osalejate eesmärgid protsessi osas mõneti erinevad ning selgus oodatava tulemuse osas puudus.

On soovitatav ja vajalik pöörata eraldi tähelepanu ja arvestada aega ühelt poolt kaasamise eesmärkide ja teiselt poolt kaasatud osapoolte ootuste selgitamisele. Algava koostööprotsessi osas vastastikku ootuste ja soovide tutvustamine aitaks edendada ka seni valitsevat koostöö- ja

koosolekute kultuuri, kus kiirust ja efektiivsust soovides, eelistatakse kohe asja endaga tegelema hakata. Eesmärkide ja ootuste arutamiseks sobiks avakoosolek, kus kaasajad saaksid tutvustada, mida soovitakse antud protsessiga saavutada. Samuti uurida osalejatelt, mida nemad kaasamiselt ootavad ja kuidas nad on valmis osalema. See aitab vältida olukordi, kus osalejate valmisolek ja soov kaasa rääkida on oluliselt suuremad, kui kaasaja plaan neid arvestada või vastupidi, kaasaja ootab osalejatelt suuremat osalust, kui neil valmisolek ja huvi pakkuda. Sel viisil on võimalik juba protsessi alguses vastastikku ootuseid juhtida ja ühtlustada.

Protsessi algul on hilisemate erimeelsuste ja arusaamatuste vältimiseks kasulik osalejatele tutvustada ka arengukava või eelnõu koostamise aluseid ja nõudeid sellele, samuti ülevaatlikult valdkonna poliitika põhisuundi ning seoseid teiste arengukavadega, millega peab ettepanekuid tehes arvestama.

Üha enam eelistavad ministeeriumid kaasata esindus- ja katusorganisatsioone, eeldades, et need omakorda organisatsiooni võrgustike kaudu kaasavad väiksemaid ja Eestis mujal tegutsevaid ühendusi ning ka rohujuure tasandil teemast mõjutatud inimesi. Selline strateegia kaasatavate valikul on igati mõistlik, kui arvestada, et see aitab töörühma suurus hoida kontrolli alla ja see omakorda arutelusid paremini juhtida ja konstruktiivsemalt läbi viia. Oluline on aga meeles pidada, et kui kaasajal on selline eeldus, et kaasatud osapooled oma võrgustikes, liikmete seas, sihtrühmade seas kaasavad laiemat arvamust ja tagasisidet arengukava teemadel, siis seda tuleb selgelt väljendada. Nii kaasamisprotsessi alguses kui ka neil hetkedel, kui oodatakse laiapõhjalist sisendit läbi katusorganisatsioonide.

9. Teavitada kaasatud osapooli piirangutest otsuse mõjutamisel

Arengukava koostamisel osalejate seas oli arvamust, et teatud teemadel tekkinud eriarvamuste põhjuseks olid ministeeriumi juhtkonna tasandil kujundatud kindlad seisukohad, mida polnud võimalik muuta.

Tuleb arvestada, et poliitikat kujundatakse ka ministeeriumi juhtkonna ja erakonna tasandil. Ministeeriumi ametnik võib olla kaasatavatega ühel seisukohal, aga kui poliitiliselt tasandilt soovitakse midagi muud, siis on ametnik sunnitud esindama juhtkonna arvamust ja kaasatavatele võib jääda mulje, et nende ettepanekutega ei arvestata. Kui ministeeriumil on väga kindlad veendumused mõne probleemi olemasolu ja lahendamise viiside osas, siis pole otstarbekas kaasavat protsessi läbi viia. Nii ei kasutataks otstarbekalt kaasatavate aega, osapooled on rahuolematud, raisku läheks ka ministeeriumi ressursid. Või kui on raamid teada, siis tuleks protsessi käigus osalejaid teavitada, millistes punktides pole seisukohtade muutumine võimalik.

10. Dokumenteerida selgelt ja ülevaatlikult nii ettepanekud kui ka nendega arvestamine/mittearvestamine

Kuna arengukava koostades tekkis eriti ühe töörühma piires erimeelsusi osalejate ja kaasaja vahel, kus osalejad tundsid, et nende arvamustega pole arvestatud, siis on erimeelsuste vältimiseks ja lahendamiseks soovitatav protsessi dokumenteerida. Oluline on seisukohti kirjalikult fikseerida, et saaks hiljem tuvastada teiste osapooltega nõustumist või erimeelsusi. See on oluline suuliste arutelude ja kokkulepete tulemuse fikseerimiseks, et ei tekiks erinevaid tõlgendusi. Eriti võib tekkida erinevaid tõlgendusi emotsionaalsete arutelude juures. Kui ühele osapooltele jääb mulje, et milleski

on kokku lepitud ja teine seda sellisena ei tõlgenda, siis kirjalikult fikseeritu põhjal ei teki olukorda, kus üks pool võib arvata, et kokkuleppes ei ole kinni peetud.

Kohtumisi alati protokollida, soovitatavalt koos sõnavõtude ja otsustega. Kuna tegemist on assisteeriva tööga, siis selleks on soovituslik planeerida assistendi tööaega ja mitte jätta see kaasamisprotsessi juhi või töörühma juhi ülesandeks.

11. Anda tagasisidet ja teha vahekokkuvõtteid

Protsessi jäädvustamisega seostub ka tehtud ettepanekutele tagasiside andmine, et osalejad teaksid, millistest põhimõtetest lähtuvalt otsused on tehtud, missuguste ettepanekutega on arvestatud ning miks mõningaid ettepanekuid pole võimalik sellisel kujul arvesse võtta. Kui osaleja tehtud ettepanekut võetakse arvesse osaliselt või kombineeritakse teiste ettepanekutega, tuleks seda seletada. Vastasel juhul võib tekkida olukord, kus ettepaneku tegijale jääb mulje, et tema seisukohti pole arvestatud, kuna ta ei leia dokumendist oma mõtet sellisel kujul nagu algselt esitas.

Arengukavade, suuremaid muutusi kaasatoovate eelnõude jt mitmekuuliste kaasamisprotsesside puhul ootavad osalejad, et tehakse kirjalikke vahekokkuvõtteid. Näiteks võib olla vajalik tuua selgelt välja probleemide täpsem fookus, mille lahendusi arutama hakatakse, ning selgitada, mis põhjustel teistele käsitletud probleemidele tähelepanu ei saa pöörata. Kõige sagedamini võib mõni probleem jääda käsitlemata, kuna teised kontseptsioonid, arengukavad või õigusaktid juba neile piisavalt tähelepanu pööravad. Samuti võib olla vajalik lähtuda valdkonnas vastuvõetud poliitika arengusuundadest või riigieelarve piiratud võimalustest. Kui kaasamisprotsessi ühe etapi järel koostatavas vahekokkuvõttes välja tuua edasise arutelu teemad, vähendatakse sellega võimalust, et edasine arutelu valgub laiali või mõnel osapoolel on edasise protsessi osas ootused, millele ei saa vastata. Ebarealistlikud, põhjendamatud või ka lihtsalt väljendamata ootused võivad hilisemates etappides põhjustada rahulolematust ja pettumist. Vahekokkuvõtte tegemine võib olla vajalik ka selguse loomiseks kokkulepitud lahendussuundade osas: suuliselt arutades võidakse kokkulepetest erinevalt aru saada, kirjalikult jäädvustatud kokkulepe on seega kindlam.

12. Viia läbi kaasamistulemuste põhja valminud dokumendi arutelu

Üheks probleemiks arengukava koostamisel kujunes asjaolu, et osalejatele ei olnud võimalik arengukava koostamise faasis enam dokumendiga tutvuda. Lõpliku versiooni puhul ei olnud ajaliselt võimalik tegeleda tekkinud erimeelsustega ning juhtumitega, kus mõned osalejad tundsid, et nende arvamused ja eelnevad kokkulepped pole piisavalt kajastatud.

Protsessis osalejatele on vajalik anda võimalus tutvuda ühiselt koostatud arengukava või eelnõuga enne otsuse vastuvõtmist, et oleks võimalik vaadata, kas ettepanekuid arvestati ja vajadusel saaks teha viimaseid täiendusi.

Juhul, kui aruteludeks on kasutatud töörühmi, on mõistlik suuremad otsused teha samuti ühiselt. Ministeeriumipoolne töörühmade järgselt üksinda otsustamine võib põhjustada kaasatud osapoolte pahameelt, kui mõne olulise ettepanekuga ei arvestatud. Töörühmas otsustamiseks on vajalik selgitada olemasolevaid piiranguid riigieelarveliste võimaluste ja varemtehtud poliitiliste otsuste näol ja vajadusel panna ettepanekud hääletusele.

5.2 Kaasamisalaste oskuste arendamine

Kaasavatel ametnikel on täita üsna keeruline roll, kuna tal on korraga mitmete erinevate osapoolte ja protsessiväliste mõjutegurite vahel. Kaasaja on teavitaja, vahendaja, kommunikaator, lepitaja nii oma organisatsiooni sees kui väljas.

13. Võtta kaasamise juhina neutraalne roll

Töörühma juht peaks võtma kaasaja poole esindajana neutraalse rolli ja ei tohiks oma arvamust peale suruda. Peaks püüdma hoiduda osalejatele mulje jätmisest, et ametnikuna on tegelikult lahendused teada ja ettekujutused soovitud tulemustest olemas ning osalejad on palutud arvamust avaldama ilma tugeva soovita neid kuulata.

14. Teavitada osalejaid poliitika kujundamise kontekstist

Konstruktivsema dialoogi tekkeks ja hilisema rahulolematuse vältimiseks peaks kaasaja viima osalejaid kurssi varasemate elluviidud poliitikatega, nende muutmisevõimaluste ja riigieelarveliste piiridega ning andma hinnanguid, kuivõrd on võimalik esitatud ettepanekuid rakendada. Osalejatel võib olla soov teatud protsessi käigus leida lahendus suurele hulgale probleemidele. Kui tegelikult on näiteks rahaliste vahendite piiratuse tõttu võimalik tegeleda ainult teatud osaga kogu probleemistikust, tuleks sellest osalejaid varakult teavitada ning selgitada vajadust keskenduda olulisimale.

15. Lahendada kaasamise ajal tekkivaid erimeelsusi

Kui töö käigus selguvad olulised erimeelsused, siis on edasise rakendamise ja koostöö huvides nende erimeelsuste lahendamine enne otsuste vastu võtmist. Erimeelsused võivad areneda isikutevahelisteks konfliktiks, misjärel on väga keeruline hiljem nende inimestega konstruktiivset koostööd teha.

16. Koordineerida kaasamisprotsessi asutuse siseselt

Kui kaasamise käigus kasutatakse erinevaid töörühmi, siis on vajalik töörühma juhtidel regulaarselt kohtuda ja rääkida, kuidas kellelgi läheb ja mis probleemid on ette tulnud nii protsessi kui sisu osas. See aitab üksteise kogemust jagada ja arengukava/eelnõu teemasid integreerida. Nii on võimalik vältida olukorda, kus dokumendi koostamise hetkeks on erinevad töörühmad läinud oma aruteludega ja ettekujutustega soovitud tulemustest eri suundades. Samuti tuleks ajaliselt planeerida, et kõik töörühmad liiguksid aruteludega sarnases tempos

17. Kasutada mitmekesiseid kaasamise- ja töömeetodeid

Üldjuhul on soovitav kasutada lähenemist, kus kaasamise algfaasis kasutatakse suuremal määral kaasamise meetodeid, mis võimaldavad otsesuhtlust, vahetut kontakti ja loovamaid töömeetodeid – et luua suhteid ja kasvatada arusaamiste ühisosa. Ühise mõtlemise ja sünergia tekkimine võtab aega isegi, kui osalejatel on varasem koosöökogemus.

Aktiivsete ja loovate töömeetodite kasutamine toimib eriti hästi protsessi algul, kus osalejatel on võimalik vabalt rääkida oma erinevatest mõtetest, probleemidest. Sel viisil saab rääkida elulistest näidetest ja probleemidest ning on vähem vajadust kanda neid edaspidistesse aruteludesse. Kui hiljem on vajalik lahendused välja valida, siis hakkaks liigne eluliste juhtumite arutamine lahenduste väljatöötamist pärssima. Hea viis on võimalusel korraldada kaasamise alguses osalejatele natuke pikem kohtumine, võimalusel kontoriruumest väljas, mis võimaldaks kõigil osalejatel teemasse põhjalikult sisse elada. Esialgu on kohtumised, kus teemasid omavahel põhjalikumalt arutatakse, vajalikud ka selleks, et omavahel ühtlustada definitsioone ja mõisteid. Kui teoreetilised või ideoloogilised lähenemised oluliselt erinevad ja ei tehta pingutusi nende lähendamiseks või ühisosa leidmiseks, võib see hilisemates kaasamise etappides pikendada nii probleemide kui lahenduste arutelusid, valikute tegemist kui ka tekitada ootamatuid konflikte ja avalikku vastuseisu otsusele hoolimata kogu kaasamisest.

Kaasamise hilisemas etapis, kui jõutakse dokumendi väljatöötamise faasi, kasutada täiendavalt ka kirjalikku suhtlemist, et soodustada sisendite konkreetsust, täpsust ja dokumenteeritust, anda tagasisidet. Kirjalik kaasamine on sobiv ka juhul, kui mõned osalejad ei saa kohtumistel osaleda ja neil oleks võimalus oma arvamusi kirjalikult esitada. Kirjalike meetodite kasutamine ei peaks aga ka protsessi lõppfaasis asendama täielikult vahetut suhtlemist. Kirjalikult on võimalik seetõttu koguda läbimõeldumaid ettepanekuid, aga üksteise mõistmiseks on vajalik kohtuda. Suuliselt saab täpsustada, selgitada ja konsensussele jõuda, mida kirjalikult teha on keeruline ja ajamahukas.

Seega parima sisendi saamiseks on vajalik kasutada mõlemat tüüpi kaasamise meetodeid. Samuti on soovituslik koolitada kaasamisprotsessidega seotud ametnikke erinevate kaasamise meetodite osas. Arengukava koostamisel osalejad leidsid toimunut hinnates, et sooviksid arendada oma oskusi erinevate kaasamise meetodite kasutamisel, sh loovaid töömeetodeid.

18. Kasutada arutelude juhtimisel aktiivse kuulamise tehnikaid

Arengukava osalejad hindasid, et töörühmade juhid olid valmis kuulama erinevaid osalejaid ja arvamusi, samas muutusid aruteludel osalejad kohati liiga domineerivaks ning osadele osalejatele jäi mulje, et kõiki nende arvamusi ei ole tähele pandud.

Arutelude sujuvaks juhtimiseks tuleks kasutada aktiivse kuulamise tehnikaid: tagasisidestamine, peegeldamine, üleküsimine ja täpsustamine. Suunata inimeste suhtlust, vahendada erinevaid seisukohti, püüda inimestele peegeldada (sina nüüd ütlesid seda ja seda, et kas me saime õigesti aru, et sa ütlesid nii jne). Üle kümne inimesega töörühma koosolek vajab tugevamat juhtimist, et üleliigset pinget erinevate arvamuste põhjal ei tekiks ja domineerivad töörühma liikmed arutelu teise suunda ei juhiks. Kaasamise algfaasis võib olla vajalik lihtne osalejate ärakuulamine, et südamel olevad probleemid ei hakkaks lahenduste väljatöötamist segama ja tekkiks võimalus suuremal määral kaasa töötada ja edasi mõelda. Seejärel on võimalik arutelu juhtides hakata jõudma ettepanekute ja lahendusteni.

5.3 Kodanikeühenduste osalemissuutlikkuse tõstmine

Kuigi kaasamisprotsessi tõepoolest juhib kaasaja, siis kõik aktiivsesse töörühma valitud osapooled peaksid omalt poolt panustama. Kaasamise analüüsist ilmneb, et palju on veel levinud kodanikeühenduste ja valitsusväliste ekspertide kõrge ootused enda kaasamisele, teatud kõrge nõudlikkus. Ministeerium ei pea kõiki kaasama. Tal on õigus teha valikuid, mille aluspõhimõtted küll peaksid olema läbipaistvad ja lähtuvalt teema ulatusest põhjendatud. Et kaasamine oleks mõlemale poolele rahuldava tulemusega ning ei rikuks suhteid ühes valdkonnas tegutsevate inimeste ja organisatsioonide vahel, siis tuleb arendada nii kaasamise kui osalemise oskusi.

Hiljutisest ministeeriumite kaasamispraktikate analüüsist selgus, et viimase kuue aastaga on omalt poolt teinud suurema arenguhüppe valitsusvälised organisatsioonid (Praxis, 2010). Kui varasemalt oli suur lõhe ametnike ja ühenduste arusaamades nii poliitikakujundamisest kui kaasamisest/osalemisest, siis tänaseks on oma oskusi ja mõistvust edendanud rohkem pigem need, kes on tavaliselt kaasatud osapooled. Vast ka seetõttu on käesoleva analüüsi järel välja tuua vähem soovitusi kodanikeühenduste osalemissuutlikkuse tõstmise osas.

19. Planeerida osalemiseks aega

Sarnaselt kaasajatele on väga oluline ka osalejate poolne aja planeerimine. Esimese asjana tuleks läbi mõelda, millises rollis inimene protsessis osaleb ja kuidas ta on valmis osalema. Kas valdkonna eksperdina, esindusorganisatsiooni esindajana, sihtrühma huvide kaitsjana, teenuste osutamise eksperdina vm. Ühelt poolt ekspertidel aruteludes osalemise valmistumiseks, et oma igapäevaste tegevuste kõrvalt oleks piisavalt aega arengukava või õigusakti osas ettepanekute läbimõtlemisele ja sõnastamisele. Teisalt liikmesorganisatsioonidel on oluline realistlikult aega ja töid planeerida, et organisatsiooni juhtkond jõuaks olulistel hetkedel protsessis koguda tagasisidet ka liikmetelt ning seeläbi vastata kaasaja ootusele esindada oma liikmeskonda.

Lisaks endale selgeks mõelda, kas rahuldav on ka see, kui kaasajad hoiavad kursis ja saadavad lihtsalt informatsiooni. Või on soovi ka aktiivselt kaasa rääkida, käia üritustel, panustada lahenduste valikutesse, rakendusplaani koostamisse, arengukava teksti kirjutamisse, arengukava mingi osa koostamisse (näiteks taustauuringute kokkuvõtteid teevad tihti ametnikud koostöös ekspertidega).

Kui te tegelikult ei soovi aktiivselt osaleda ja rahuldute informeeritute ringis olemisega või kirjaliku kommenteerimisega, siis on soovitatav seda ka kaasajatele teavitada, et nad saaksid oma tööd paremini planeerida ja teie aega vähem raisata. Kui soovite võtta aktiivse rolli, siis tuleb selleks ka oma muude tööde kõrvalt rohkem aega leida ja võimalikult varakult kaasamisprotsessi olulisemate verstapostide eel enda kalendris rohkem aega broneerida.

Soovituslik on kaasamise algul küsida kaasavatelt ametnikelt üle, millist panust ja millal osalejatelt oodatakse. Kui ametnike kavad siinkohal ei tundu realistlikud ja osaleja oma kogemustele tuginedes hindab üheks või teiseks tegevuseks kuluvat aega teistsugusena, tuleks sellest ametnikke teavitada. Sel juhul on kaasamise algfaasis võimalik kaasamise plaan koos üle vaadata ja seda vajadusel korrigeerida. Ühtlasi annab see kindluse osalejale, et tal on täpsemalt teada, mida temalt kaasajad ootavad.

20. Enne töörühma kohtumisi teha eeltööd

Kui ministeeriumi on saatnud koosoleku info koos päevakorra ja seotud materjalidega, lisaks eraldi palunud materjalidega tutvuda või muul moel eeltööd teha (näiteks oma seisukohad kujundada), siis on kaasatud osapoolte vastutus seda eeltööd ka teha. Kui koosolekul osalejatel on nõ kodutöö tehtud, siis on võimalik pidada konstruktiivsemat arutelu, jõuda kiiremini ja sisukama tulemuseni.

Arengukavade töörühmas osalemisega nõustudes tuleks arvestada ka eeltöö tegemise ajaga. Sealhulgas näiteks seotud analüüsidega ja uuringute tulemustega tutvumisega, valdkonnas oluliste ja olemasolevate raamdokumentide lugemisega, minimaalselt läbi mõelda ka arutelud või kaasamine oma organisatsiooni siseselt ja siis olulisemate kohtumiste/arutelude eel küsida ettepanekuid ka oma võrgustikust/sihtrühma esindajatelt. See ettevalmistustöö ei pea olema väga mahukas ja võtma koormavalt palju aega. Kuid see on oluline selleks, et koosolekute aega efektiivselt aruteludele ja valikutele/otsustele kulutada ning et sisendi andmise koormus töörühma liikmete vahel võimalikult võrdselt jaotuks.

Kui on tegemist pikemaajalise protsessiga, siis on soovituslik ühendustel enne järgmist kohtumist otsida üles kas e-kirja postkastist kirjad või oma märkmed, et meenutada eelmistel kordade arutelu ja tehtud otsuseid. Sageli ametnikud pingutavad, et kaasatud osapooltele infot saata, kuid osalejad tegelikult ei ole omapoolset rolli täitnud ja kirju lugenud. Kaasamisel üks suurimaid probleeme on vähene või hiline informatsioon (Praxis, 2010). Siinkohal tahame aga pöörata tähelepanu sellele, et jõuab kohale alles siis, kui info vastuvõtja on oma rolli täitnud.

Alati on neid, kes panustavad vähem ja kes rohkem. Töörühma kaasamise meetodit kasutades võib ja olla eesmärgiks tuua laua taha lai ring erinevaid osapooli ja kõigilt ei oodatagi aktiivset panustamist. Me näeme, et nii ametnikud kui ühendused peavad aegajalt kohtumisi ajaraiskamiseks või ei jõuta kõike planeeritud läbi arutada. Käesolevas analüüsis läbi viidud koosolekute vaatlemisel nägime, et on võimalik kohtumiste aega palju efektiivsemalt kasutada, kui koosolekule tulijad valmistuksid põhjalikumalt.

21. Olla aruteludes ja oma ettepanekutes konstruktiivne

Aruteludes on soovitatav olla konstruktiivne, rahulik ja mitte liialt emotsionaalne. Viimane muudab diskussiooni pingeliseks, vähendab koostööõhkkonda ja arutelu kvaliteeti ning osapoolte rahulolu protsessiga. Oluline on meeles pidada, et kõik kaasavad ametnikud ja teised kaasatud ühendused peavad ühiselt arutama tulnud valdkonda oluliseks. Seega on võimalik leida huvide ja soovide tasakaal. Mida konstruktiivsemad on esitatavad ettepanekud, seda kergem on üheskoos leida ühisosasid või sõlmida kompromisse.

Kõige paremaid tulemusi annab rahulik diskussioon, milles tuuakse esile otseselt teema või probleemiga seotud illustreerivad juhtumeid, näidatakse ära probleemkohad ja pakutakse välja omapoolsed lahendused. Oluline on väljendada ennast lühidalt ja jätta välja üleliigne, mis sõnumit võib hägustada.

22. Esitada argumenteeritud ja põhjendatud ettepanekuid

Käesolevast analüüsist ilmnes, et kaasajad peavad oluliseks osalejate analüütilisi oskusi.

Kui arengukava koostamine on jõudnud probleemide lahendamisevõimaluste kaardistamise ning lõpuks rakendusplaani koostamise etappi, siis töörühma liikmetelt oodatakse infot, missugused lahendused on ennast tõestanud kas Eestis või mujal, missugused lahendused on efektiivsed ja viivad soovitud eesmärgini, kellele ja milliseid tegevusi suunata. Ettepanekutele oodatakse juurde fakte, tõendeid ja numbreid, mis aitaksid selgitada, miks just see ettepanek oluline on. Ühelt poolt aitab see ametnikel hinnata erinevate ettepanekute olulisust ja näiteks teiste lahendusettepanekutega võrreldes potentsiaali probleeme lahendada. Teiselt poolt aga aitab tõenduspõhise sisendi andmine dokumenti suurendada tõenäosust, et seda arvesse võetakse. See omakorda võimaldab ühendusel oma eesmärgi paremini täita, suurendada oma tegevuse mõju ja rolli.

Tihti on pikemalt valdkonnas tegutsenud inimesel peamised seisukohad välja kujunenud, kuid nende sõnastamisele ja põhjendamisele on soovitatav eraldi tähelepanu pöörata. Eriti oluline on mõelda läbi uute tekkinud ideede argumentatsioon, sest siinkohal pole võimalik näidata, kuidas lahendus on praktikas töötanud.

Arengukava või õigusakti koostamises kaasärääkimine nõuab seega nii praktilist kogemust, et seisukohad ei jääks liialt teoreetiliseks ja elukaugeks. Teisalt aga on vajalik ka praktikutel omada suuremat pilti valdkonnas toimuvast ja erinevate aspektide vahelistest seostest, et oleks võimalik üldistada ja ei näeks valdkonda ainult oma tegevusest lähtuvalt.

23. Õppida kogemusest, hinnata enda käitumist ja arengut

Intervjueeritud ühenduste esindajad ise peavad vajalikuks sotsiaalsete oskuste edendamist, et poliitikakujundamise protsessides suutlikumalt ja mõjusamalt osaleda. 2010.aastal toimunud nn reflektsooniseminaril andsime võimaluse arengukava koostamises osalenutel sellele kogemusele tagasi vaadata ning enda isiklikku arengut hinnata. Selle ettevõtmise positiivsele tagasisidele tuginedes julgeme siinkohal soovitada igal aastal kaasamisprotsessi järel või kasvõi aasta kokkuvõtteks võtta hetk enese hindamiseks.

Alljärgnevalt on loetletud erinevad oskused, mis mõjutavad osalemise kogemust ja panustamist. Näiteks töörühma juhid on kaasatud osapoolte puhul pidanud oluliseks järgmisi oskusi: kuulamisoskus, oskus leida vastandlike huvide puhul ühisosa, probleemidele lahenduste leidmise oskus. Ühendid pidasid oluliseks: meeskonnatöö oskus, tolerantsust teistsuguste arvamuste osas, loovat mõtlemist, aja planeerimise oskust.

Kasutatud kirjandus

Brodie, E et al (2009) „Understanding Public Participation: A Literature Review“.

<http://pathwaysthroughparticipation.org.uk/>

Crosby, N, Kelly, J ja Schaeffer, P (1986) „Citizens Panels. A New Approach to Citizen Participation“
Public Administration Review, Vol 46, No 2, lk 170-178.

Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit (2010) „Kaasamise käsiraamat“,

Involve (2005) People and Participation. How to put citizens at the heart of decision-making.

http://www.involve.org.uk/people_and_participation/

Involve ja National Consumer Council (2008) Deliberative Public Engagement. Nine principles.

http://www.involve.org.uk/nine_principles/

Interact (2001) Evaluating participatory, Deliberative and co-operative ways of working.

OECD (2001a) Citizens as Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making.

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

Praxis (2005) Kaasamisvormid – ülevaade ja kasutusvõimalused. Tallinn

Praxis, KUAK (2008). Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise analüüs 2006-2007. Tallinn

http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Valitsemine_ja_kodanike%C3%BChiskond/K%C3%9C_rahastamine/K%C3%9C_RE_rahastamise_2006-2007_anal%C3%BC%C3%BCsiraport__2_.pdf

Praxis (2009). Kohaliku omavalitsuste üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele. Tallinn.

http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Valitsemine_ja_kodanike%C3%BChiskond/Avalike_teenuste_delegeerimine_KY/SIMDEL_aruanne_SIM_le_korrektuuriga_finalver2.pdf

Praxis, Balti Uuringute Insituut (2010). Valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüs 2007-2009. Lõpparuanne. Tellija: Siseministeerium.

http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Valitsemine_ja_kodanike%C3%BChiskond/SIMKA_I_opp raport_v1.6.pdf

Slocum, N (2003) „Participatory Methods Toolkit. A practitioner’s manual“. King Boudouin Foundation, www.kbs-frb.be.

Sorensen, E ja Torfing, J (2008) „Theoretical Approaches to Governance Network Failure“, lk 95-110, raamatus Sorensen, E ja Torfing, J toim.: Theories of Democratic Network Governance, New York: Palgrave Macmillan.

The Research Council UK and The Office of Science and Technology (2005). Practical Guidelines to Evaluation. <http://www.rcuk.ac.uk/aboutrcuk/publications/corporate/evaluationguide.htm>

Wang, X (2001) „Assessing Public Participation in U.S Cities“ Public Performance and Management Review, Vol 24, No 4, lk 322-336.

Warburton D, Wilson, R ja Rainbow, E (2007) „Making a difference: A guide to evaluating public participation in central government“. Department for Constitutional Affairs. Involve.

Warburton Diane (2008) Evaluation of the Sustainable Development Commission's public and stakeholder engagement programme on tidal power. Shared Practice.
<http://www.sharedpractice.org.uk/Publications/publications.html>

Wilcox David (1994) Guide to Effective Participation. Partnership Books, London
World Health Organization (2004) Preventing Violence. A Guide to Implementing the Recommendations of the World Report on Violence and Health.

LISA 1 – Ankeedid, intervjuukavad ja vaatluskava

Praxise veebilehelt (<http://www.praxis.ee/index.php?id=522&L=0>):

- Lähteküsitluse ankeet töörühma juhtidele
- Lähteküsitluse ankeet ühendustele
- Lähteküsitluse ankeet riigi- ja KOV-asutustele
- Lõpüküsitluse ankeet töörühma liikmetele
- Koosolekute vaatluse küsimustik
- Intervjuude küsimustikud
- Lõpüküsimustik töörühma juhtidele
- Lõpüküsimustik töörühma liikmetele

LISA 2 – küsitluste lisatabelid

Tabel 1. Käsitletud teemad erinevate vastajate lõikes

Töörühmade liikmed, ühendused	Töörühmade liikmed, riigiasutused	Töörühmade juhid
		Kogemus valdkondades
Organisatsiooni eesmärgid		Varasem kaasamise kogemus
Varasem osalemise kogemus	Varasem osalemise kogemus	Varasem osalemise kogemus
Koostöö teiste organisatsioonidega	Koostöökogemus kaasatud organisatsioonidega	Varasem koostöö kaasatud osapooltega
Kaasamise eesmärgid, ootused tulemustele ja protsessile	Kaasamise eesmärgid, ootused protsessile ja tulemustele	Kaasamise eesmärgid, ootused protsessi ja tulemustele
Ettevalmistus	Ettevalmistus	Ettevalmistus
Hinnang iseendale	Hinnang iseendale	Hinnang iseendale

Tabel 2. Töörühma liikmete nõusolek erinevate väidetega töörühmade töö alguses*

	Keskmine hinnang	tõlgendus
Kaasava asutuse poolt on otsused juba tehtud, kaasamine töörühmadesse on formaalne.	3.5	Pigem nõus
Otsustaja soovib vastutust hajutada.	3.4	Pigem nõus
Meie organisatsiooni seisukohad antud tegevusvaldkonnas erinevad oluliselt kaasaja, Justiitsministeeriumi seisukohtadest.	3.1	Pigem nõus
Arengukavasse võidakse poliitilisel tasandil teha olulisi muudatusi hoida varem ilma kaasatud osapooli informeerimata	2.6	Pigem nõus
Töörühmades kuulatakse ja arvestatakse ametnike/riigiasutuste arvamust rohkem kui huvigruppide ja väliste ekspertide oma.	2.53	Pigem nõus
Töörühmades hakkavad osad inimesed domineerima ja ülejäänute arvamused jäävad varju.	2.4	Pigem ei ole nõus
Arengukava koostamise töörühmades peaks osalema rohkem valitsusväliseid organisatsioone.	2.2	Pigem ei ole nõus
Justiitsministeerium käitub kaasamisprotsessis erapooletult kõigi kaasatud	2.0	Pigem ei

osapoolte suhtes.		ole nõus
Usun, et Justiitsministeerium võtab minu seisukohti ja ettepanekuid arvesse.	1.9	Pigem ei ole nõus

*kõik vastanud, 9 ametnikku, 10 ühenduste esindajat

Tabel 3. Kuivõrd nõustute järgnevate väidetega? (töörühmade juhid)

	Nõus	Pigem nõus
Kõikide töörühma liikmete ettepanekud on ühtviisi olulised	3	1
Riigieelarve vahendite piiratus võib oluliselt pärssida arengukava meetmete elluviimist ja soovitud eesmärkideni jõudmist.	2	2
Palume täpsustada ettepanekuid, mis ei ole piisavalt läbimõeldud ja millega on keeruline arvestada .	2	2
Alatöörühmades kujuneb välja paar aktiivsemat liiget, kes põhitöö ära teevad, ja ülejäänute panus jääb väikseks.	2	1
Alatöörühmadest saame arengukava kvaliteeti tõstvad ettepanekuid.	1	3
Meie osakonnal/talitusel on kindel arusaam sellest, millised probleemid vajavad aastatel 2010-2014 kõige rohkem tähelepanu.	1	2
Alatöörühmades hakkavad osad inimesed domineerima ja ülejäänute arvamused jäävad varju.	1	2
Valitsusasutustevälistel töörühma liikmetel on suurem huvi tagada arengukava kaudu organisatsiooni tegevuste rahastamist kui koostada efektiivset arengukava	0	3
Meie osakonnal/talitusel on kindel seisukoht, milliseid meetmeid on vaja rakendada.	0	2
Arengukava koostamise töörühmadesse oleks vaja osalema rohkem sihtrühmade esindajaid valitsusvälistest organisatsioonidest.	0	1
Kaasatud valitsusväliste organisatsioonide seisukohad erinevad oluliselt meie ministeeriumi seisukohtadest.	0	0
Peale töörühma arutelude lõppemist võidakse arengukavasse teha olulisi muudatusi meie ministeeriumi juhtkonna tasandil.	0	0
Alatöörühmades on riigiasutuste arvamusega olulisem arvestada, kui huvirühmade esindajate (MTÜ ja SA) omaga.	0	0

Tabel 4. Mis eesmärgil/põhjusele osaletate töörühmas? (n*)

	Ühenduste esindajad
soovime osalemise kaudu leida kogu ühiskonnale parima lahendusvariandi	8
soovime kaitsta teatud ühiskonna grupi huvisid	6
soovime parandada nimetatud dokumendi ja selle ettevalmistamise kvaliteeti	6
soovime olla otsustamisprotsessi juures	5
soovime, et arengukava meetmed oleksid suunatud ka minu valdkonna probleemide lahendamiseks	4
soovime ennast kursis hoida valdkonda puudutavate poliitikatega arenguga	4
soovime kindlust, et meetmed saaksid piisava rahastuse	3

soovime jälgida, et riigi raha ei raisataks ja et riik täidaks oma ülesandeid	3
osaleme, kuna arengukava koostamist juhtiv ministerium on küsinud meie arvamust	3
soovime kaitsta oma organisatsiooni liikmete huvisid	1

*n=10

Tabel 5. Mitme organisatsiooniga, keda Justiitsministerium arengukava väljatöötamise kutsus, on Teie organisatsioon varem koostööd teinud?

	Ametnikud (n=9)	Ühendus (n=11)
Enamike	3	2
Mitmega	4	2
Üksikutega	1	5
Pole teinud	1	2

Tabel 6. Valdkonna põhiprobleemide kaardistamise, lahenduste leidmise ja arengukava meetmete valimises osalemise viisid (kaasatud osapoolte vastused, n)

Millisel viisil panustasite?	valdkonna põhiprobleemide kaardistamise ja valimise?	arengukava meetmete valimise ja oma valdkonna probleemide lahenduste leidmise?
tegin ettepanekuid suuliselt töörühma koosolekul	13	13
kommenteerisin suuliselt teiste ettepanekuid töörühma koosolekul	11	11
edastasin ettepanekud töörühma juhile kirja/e-kirja teel	15	13
edastasin töörühma juhile kirja/e-kirja teel oma kommentaarid teiste ettepanekutele ja koosolekute kokkuvõtetele	10	10
helistasin töörühma juhile	4	6
kohtusin töörühma juhiga	6	6

Tabel 7. Kas tagasiside Teie poolt esitatud lisainfo ja ettepanekute arvestamise/kasutamise kohta on olnud piisav?

	Alaealiste kuritegevus	Inimkaubandus	Perevägivald	Lastevastane vägivald	Mitmes töörühmas osalenud	Kokku
ei	0	0	1	0	0	1
pigem ei	0	0	1	0	0	1
pigem jah	1	2	2	2	4	11
jah	3	2	0	2	0	7
kokku	4	4	4	4	4	20

Tabel 8. Kuivõrd oli arengukava koostamise protsessi jooksul arusaadav, kuidas tööühma liikmete sisendit arengukavas kasutatakse?*

	Alaealiste kuritegevus	Inimkaubandus	Lastevastane vägivald	Perevägivald	Mitmes tööühmas osalenud	Kokku
ei olnud arusaadav	0	0	0	1	0	1
pigem ei olnud arusaadav	0	1	0	2	0	3
osaliselt arusaadav	3	1	3	1	0	8
täiesti arusaadav	1	2	1	0	4	8
kokku	4	4	4	4	4	20

*20st vastajast oli võimalik ühte tööühma eristada 16 juhul. Ülejäänud 4 vastajat osalesid mitmes tööühmas.

Tabel 9. Kas Teie hinnangul aitas arengukava koostamises osalemine arendada Teil järgmisi suhtlemisoskusi?

		kokku
Empaatiavõime	ei	5
	jah	11
Kuulamisoskus	ei	3
	jah	13
konflikti lahendamise oskus	ei	10
	jah	6
kehtestamine, veenvus	ei	8
	jah	8
vastandlike huvide ühisosa leidmise oskus	ei	5
	jah	11

Tabel 10. Kas Teie hinnangul aitas arengukava koostamises osalemine arendada Teil järgmisi oskusi?

		kokku
Probleemi kirjeldamise oskus	ei	5
	jah	11
Probleemi põhjuste tuvastamise oskus	ei	6
	jah	10
Lahenduste leidmise oskus	ei	2
	jah	14
Lahenduste mõju ja sobivuse hindamise oskus	ei	9

Tabel 11. Kuivõrd õnnestus töörühmas konsensust kujundada?

	Alaealiste kuritegevus	Inimkaubandus	Lastevastane vägivald	Perevägivald	kokku
osades erimeelsustes jõuti konsensusele	0	2	2	3	7
põhilistes erimeelsustes jõuti konsensusele	4	2	2	1	9
kokku	4	4	4	4	16

Tabel 12. Kas diskussioonis ja esitatud ettepanekutes oli olulisi teemasid või lahenduskäike väljatoodud probleemidele, mis arengukavasse ei jõudnud?

	Alaealiste kuritegev	Inimkaubandus	Lastevastane vägivald	Perevägivald	kokku
Ei, kõik töörühmas arutletud olulised teemad ja lahendused said arengukavasse kirja	3	2	3	0	8
Jah, oli teemasid, mis arengukavasse ei jõudnud	0	1	1	4	6
kokku	3	3	4	4	14