

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Sigmar Meus

**SOTSIAALMINISTEERIUMI SIDUSGRUPPIDE
KAASAMISPRAKTIKATE ANALÜÜS**

Magistritöö

Juhendaja: Erkki Karo, PhD

Tallinn 2017

Deklareerin, et käesolev magistritöö,
mis on minu iseseisva töö tulemus,
on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli
magistrikraadi taotlemiseks ja selle alusel
ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi.

Autor Sigmar Meus

„.....“2017

Töö vastab kehtivatele nõuetele

Juhendaja Erkki Karo PhD

“.....“2017

Kaitsmisele lubatud “.....“2017

Avaliku halduse magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees

.....

LÜHIÜLEVAADE

Eesti Vabariigi Valitsuse reglement sätestab Vabariigi Valitsuse töö kavandamise eelnõude ja muude küsimuste ettevalmistamise, kus ptk 2 § 4 (2011) kohaselt „...tuleb eelnõu või muu küsimuse ettevalmistamisse kaasata asjasse puutuvad huvirühmad vastavalt Kaasamise heale tavale, mille on kinnitanud Vabariigi Valitsus.“

Käesolev magistritöö vaatlebki, kuidas Sotsiaalministeerium teeb eelpooltoodud reglemendist lähtuvalt poliitikakujundamises kaasamisalast tööd.

Töö esimeses peatükis käsitletakse kaasava poliitikakujundamisega haakuvaid teoreetilisi seisukohti ning kaasamise vorme. Kuna Sotsiaalministeerium teeb kaasamistööd nii sidusgruppide, kui ka huvi- ja survegruppidega, siis selgitatakse nende kõigi olemust ja erinevusi; teises peatükis tutvustatakse Sotsiaalministeeriumi töökorraldust, Eesti Vabariigis kehtivaid kaasamise õigusnorme ja Sotsiaalministeeriumi tavapärast kaasamispraktikat. Kolmas peatükk sisaldab uurimstöö metoodikat, valimi koostamist ja empiirilist uurimustööd. Konkreetselt uuritakse töövõimetoetuse seaduse 678 SE (edaspidi TVTS 678 SE) kaasamisprotsessi töökorraldust nii sidusrühmade kui ka ministeeriumi ametnike seisukohalt lähtuvalt. Selleks viidi läbi küsitlus eFormulari küsitluskeskkonnas TVTS 678 SE kaasamisprotsessil osalenud sidusrühmade esindajatega ning intervjueriti kaasusega tegelenud Sotsiaalministeeriumi ametnikke. Tulemustes tuuakse koos ankeedivastustega välja ka TVTS 678 SE kaasamisdokumentidest leitud faktid ja tutvustatakse nende huvigruppide arvamusi, kes autoriga omaalgatuslikult ühendust võtsid. Kogunenud materjalist tehakse kokkuvõtte ning arutelu käigus võrreldakse neid analüütikute ja teoreetikute seisukohtadega ning kaasamise dünaamika hindamiseks ka PRAXISE 2010. aasta uurimustulemustega. Empiiriline osa lõpeb autoripoolsete poliitikasoovitustega.

Töö lõpus antakse hinnang, kas uurimustöö täitis talle püstitatud eesmärgid ning kuidas kasutatud uurimismetoodika end õigustas.

Võtmesõnad: kaasav poliitikakujundamine, kaasamise raamistik, huvirühmad, sidusgrupid.

SISUKORD

LÜHIÜLEVAADE.....	3
SISSEJUHATUS.....	5
1. TEOREETILISED SEISUKOHAD	8
1.1. Kaasamise mõiste ja olemus.....	8
1.1.1. Kaasamise raamistik, vormid ja kaasamisprotsess	10
1.1.2. Grunigi kommunikatsioonijuhtimise ehk suhtekorralduse mudelid.....	16
1.2. Sidusgrupid ja nende kaasamine seadusloome protsessi	17
2. EESTI VABARIIGIS KEHTIVAD KAASAMISE ÕIGUSNORMID JA SOTSIAALMINISTEERIUMI KAASAMISPRAKTIKA.....	23
2.1. Kaasamise õigusnormide rakendamine Sotsiaalministeeriumis.....	25
2.1.1. Töövõimetoetuse seaduse eelnõu väljatöötamise protsess.....	27
3. EMPIIRILINE UURIMUS SOTSIAALMINISTEERIUMI KAASAMISPRAKTIKAST	30
3.1. Uurimusmeetodi kirjeldus	31
3.1.1. Valimi moodustamine ja protseduuri kirjeldus	31
3.1.2. Järeldused uurimismetoodika kohta.....	33
3.2. Uurimustulemused	34
3.2.1. Kaasamise ja osalemise eesmärgid ning põhjused	34
3.2.2. Informatsiooni saamise võimalused.....	35
3.2.3. Kaasamisalane koostöö ja korraldus.....	36
3.3. Arutelu	39
3.3.1. Hinnang kaasamise ja osalemise eesmärkidele ning põhjustele.....	39
3.3.2. Hinnang informatsiooni saamise võimaluste kohta	39
3.3.3. Hinnang kaasamisalasele koostööle.....	42
KOKKUVÕTE.....	48
SUMMARY	50
KASUTATUD KIRJANDUS	52
LISAD.....	60
Lisa 1 Sidusrühmade küsitlusankeet.....	60
Lisa 2 Küsitlusankeedi tulemused eFormularis	63
Lisa 3 e-kirjad.....	72

SISSEJUHATUS

Vabariigi Valitsuse reglement sätestab „Vabariigi Valitsuse töö kavandamise eelnõude ja muude küsimuste ettevalmistamise. Eesti Vabariigi Valitsuse Reglemendi ptk 2 § 4 (2011) kohaselt tuleb eelnõu või muu küsimuse ettevalmistamisse kaasata asjasse puutuvad huvirühmad vastavalt Kaasamise heale tavale, mille on kinnitanud Vabariigi Valitsus.“

Lisaks toetab kaasavat riigivalitsemist ka Avatud valitsemise partnerluse rahvusvaheline programm (edaspidi AVP), millega Eesti Vabariik 2012. aasta aprillis liitus ning mis näeb ette võimu teostamist ausalt, läbipaistvalt ja dialoogis kodanikega (Open Government Partnership 2015-2018). Riigivõimu planeerimist ja teostamist reglementeerib aga 29. detsembril 2011. aastal Riigikantselei poolt välja antud uuem versioon juhtkirjast - Kaasamise hea tava (KHT 2011).

Kuigi sotsiaalpoliitika valdkonnas on juba alates 2004. aastast on kodanikke püütud kaasata poliitiliste otsuste aruteludesse, mil hoolekandekontseptsiooni välja töötamisel korraldati üle vabariigi seitse seminari, millest võttis osa ligikaudu 500 inimest, ei saa selle põhjal veel teha mingeid ennatlikke järeldusi. Küll aga saab Poliituuringute Keskuse PRAXISE SA (edaspidi PRAXIS) uuringule „Valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüs 2010“ toetudes märkida, et valitsusasutustes on kaasamisalane töö olnud kehv. Peamiseks põhjuseks on kaasuse protsessi vähene tundmine ja ametnike oskamatus seda seostada oma igapäevatööga (Lepa et al. 2004). Seda, et ametnike kaasamisalased oskused on kehvapoolsed ning nad vajaksid sellealast koolitust, on kinnitanud ka E-riigi Akadeemia (2012) uurimustulemused, kust nähtub, et veel mõned aastad tagasi ei teadnud mitmed riigiametnikud kaasama sõna tähendust ning neljandik ei olnud kuulnud Kaasamise heast tavast (edaspidi KHT) midagi.

Eelnevast tulenevalt on probleemiks, et Vabariigi Valitsuse reglemendis toodud huvirühmade kaasamisnõudest tulenevate kaasamisprotsesside tulemid - seaduseelnõud ja muud õiguslikud aktid - mõjutavad kõigi kodanike igapäevaelu. Seepärast on väga tähtis, et kaasamist ei viidaks läbi üksnes formaalsuse pärast.

Magistritöö uurimusliku osa ülesandeks jääb välja selgitada, kuidas toimub Sotsiaalministeeriumi ja tema sidusgruppide vaheline poliitikakujundamise ja õigusloome protsess ning kuidas seda hindavad huvi- ja sidusgrupid ning Sotsiaalministeeriumi ametnikud. Vaatluse alla on võetud ühiskonnas suurt poleemikat tekitanud viimaste aastate ühe suurima reformi - tööhõivereformi töövõimetoetuse 678 seaduseelnõu (edaspidi TVT 678 SE) kaasamisprotsessi töökorraldus nii huvigruppide, sidusrühmade kui ka Sotsiaalministeeriumi ametnike seisukohalt lähtuvalt (TVT 678 SE seletuskiri).

Põhiprobleemist tulenevalt on magistritöö eesmärgiks:

- küsida seaduseelnõu välja töötamisel osalenuilt hinnangut kaasamisprotsessi erinevate etappide kohta;
- hinnata kui rahul on kaasatud vaadeldud kaasuse tulemustega;
- kaardistada, mida kaasatavad tegelikult ootaksid;
- tuvastada, kas kaasamise läbiviimine võib mõjutada edaspidiseid koostöösuhteid ministeeriumi ja kaasatavate vahel;
- kaasamispraktika dünaamika hindamiseks võrrelda magistritöö uurimustulemusi SA PRAXISE 2010. aasta uurimustulemuste põhipunktidega.

Analüüsi fookus on suunatud Sotsiaalministeeriumi TVTS 678 SE kaasamisalasele tööle sidusgruppidega. Objektiivsuse huvides on küsitatud Sotsiaalministeeriumi kaasamise koordinaatoreid, sotsiaalkindlustuse osakonna juhatajat K. Palli, tööhõive osakonna juhatajat S. Otsmanni, analüütikut M. Kreitzbergi ning veel mitmeid teisi ametnikke, kes on seotud olnud TVTS 678 SE kaasamisprotsessiga. Läbi on töötatud seaduseelnõu kohta käivad ministeeriumipoolsed dokumendid ja koosolekute protokollid ning suheldud huvigruppidega, keda seaduse eelnõu kaasamisprotsessi haaratudki ei olnud. Selleks, et hinnata kaasamispraktika dünaamikat, on võrreldud empiirilise uurimuse arutelu käigus käesoleva uurimuse tulemusi Poliitikauuringute Keskus PRAXIS SA ja MTÜ Balti Uuringute Instituudi poolt 2010. aastal läbiviidud valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüsi olulisemate tulemustega. Et neid kahte saaks omavahel võrrelda, on magistritöö uurimusküsimustes mõningad küsimused koostatud lähtuvalt PRAXISE 2010. aasta põhilistest uurimussuundadest.

Töö koosneb kolmest osast. Esimeses on käsitletud töösse puutuvaid teoreetilisi seisukohti, aluseks võttes Bryson, Crosby, Corwalli, Freemani, Friendi, Hicklingi, Hinsbergi, Kübar'i,

Lagerspetzi jt avaldatud artikleid ja teaduslikke töid ning märgitud ära töö teemaga haakuvad seadusandlikud aktid. Teises osas on tutvustatud Eesti Vabariigis kehtivaid kaasamise õigusnorme ja Sotsiaalministeeriumi kaasamisalast töökorraldust. Kolmandas osas on selgitatud kasutatava metoodika ja meetodi, valimi koostamise ja uurimuse läbiviimise korda ning antud hinnang metoodikavalikule. Selles peatükis on ära toodud kokkuvõtte uurimustulemustest ja võrreldud neid arutluse käigus teoreetikute seisukohtade ja põhipunktides ka PRAXISE 2010. aasta tulemustega. Ka on uuringu tulemuste põhjal sõnastatud poliitikasoovitused, mida Sotsiaalministeerium võiks oma kaasamisprojektide läbiviimisel edaspidi arvestada.

Lõpuks on tehtud kogu tööst kokkuvõtte ja hinnatud, kas püstitatud eesmärgid said täidetud.

1. TEOREETILISED SEISUKOHAD

1.1. Kaasamise mõiste ja olemus

Eesti Entsüklopeedias on selgitatud sõna kaasama: „...millegi tegemine koos teistega. Arengut käivitavaks jõuks on loov vahemik, kes on suuteline leidma vastuse ajaloos ettetulevate olude väljakutsele ja kaasama inertset enamikku.“ (1990, 5. köide 571).

Urmo Kübar ja Hille Hinsberg (2014, 10) on toetunud oma käsiraamatus „Wikinomics“ autorite Don Tapscotti ja Anthony D. Williamsi selgitusele kaasamisest, et „...olgu su enda organisatsioonis kui tahes targad ja andekad inimesed, väljaspool on neid alati rohkem. Mida edukamalt sa suudad neid innustada endaga koos töötama, seda paremini sul läheb.“

Mikko Lagerspetz (2007, 8) definitsioon on aga veidi spetsiifilisem ja täpsem: „Kaasamine on ühenduse liikmeskonna või sihtrühma paremini rakendamine või aktiveerimine oma eesmärkide teostamisel ja nende osutamisel; avaliku võimu või äriettevõtete tegevuses, mille sihiks on anda kodanikele või neid esindavatele ühendustele võimalus osaleda neid mõjutatavate otsuste tegemisel.“

M. Lagerpetzi (Op. cit.) definitsioon annab ka vastuse, miks üldse kaasata, kuigi põhjuseid miks sidusgrupe õigusloome ja poliitikakujundamise protsessi kaasata on veel mitmeid teisigi. Nii on Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon - *Organization for Economic Co-operation and Development* - lühendatult OECD (2001, 18-20) kaasamise vajalikkuseks toonud asjaolud, et see suurendab valitsuse vastutust, avatust, läbipaistvust ning tugevdab kodanike usaldust oma riigi ja õigussüsteemi vastu ning maksimeerib selliselt poliitikate ja demokraatia kvaliteeti. OECD on tegelenud ja tegeleb kaasamistavade ühtsete põhimõtete väljatöötamisega ning on defineerinud ka kaasamisprotsessi tähtsamad põhimõtted (OECD 1997, 219-220; OECD 2002).

Ehkki definitsioone on kaasamise kohta nii mitmeid, siis teoreetikute seisukohti ühendavaks osaks on neis ühel või teisel moel lähtumine pluralismi või (neo)korporatismi teooriast.

Pluralism ehk paljusus on poliitikas ideede, arvamuste, poliitiliste jõudude ja huvigruppide mitmekesisus (Eesti Õigekeelsuse sõnaraamat, 2013). Pluralismi pooldajad arvavad, et suhteliselt nõrgad huvigrupid võivad asuda teiste gruppidega liitudesse ning seeläbi võita (Robertson 1993).

Ka David Held (1987) selgitab pluralismi poliitikas, kui ideede paljusust ja arvamuste, poliitiliste jõudude ning huvigruppide mitmekesisust, kes omavahel võistlevad lähtudes põhiliselt oma huvidest, jättes tähelepanuta üldsuse huvid. Pluralism rõhutab osalust, teooria iseloomulikuks jooneks on eeldus, et kõik formaalselt organiseerunud ühiskonnagrupid suudavad poliitikat ja otsuste vastu võtmisi mõjutada (Hunold 2001). Tegelikult peaksid aga otsused sündima dialoogis, kus riik on vaid vahendajaks (Hirst 1990).

Korporatism on poliitikakujundamise viis, mille puhul valitsusametnikud domineerivad piiratud arvu ametlikult tunnustatud ja toetatud huvigruppide üle (Robertson 1993). Korporatism rõhutab majanduslikke faktoreid ja korporatiivsete gruppide huve ning peab tähtsaks konsulteerimist, seega on mitmepoolsed läbirääkimised sidusgruppide katusorganisatsioonidega iseloomulikud just korporatismile (Held, 1987). Kuna pluralism eeldab võrdseid võimalusi ja võrdset esindatust, siis tegelikkuses on hoopis suurtel korporatiivsetel rühmitustel suuremad võimalused kaasa rääkimiseks, ka osalevad kodanikud riigi juhtimises just korporatsioonide/ettevõtete kaudu. Seega on ka osalusdemokraatiast lähtuvalt pluralismi ja neokorporatismi puhul osalemisvõimalused erinevad. Kuigi riigiti võib kohata puhtakujulist pluralismi või neokorporatismi seisukohtadest lähtuvat poliitika kujundamist, siis teoreetikute käsitlused viitavad rohkem nende kahe sümbioosile. Nii näiteks Catt & Murphy (2003) lähtuvad mõlemast teooriast. Kui nende hinnang, et kaasamise ülesandeks on kuulata erinevate ja omavahel võistlevate gruppide huve ja eelistusi, on rohkem pluralistlik seisukoht, siis nende poolt rõhutatud huvirühmade tasakaalustatud kokkulepete tähtsus tuleneb aga korporatismist. Catt ja Murphy kinnitavad, et ükskõik missuguse otsuse või muutuste eel tuleb hinnata olukorra tugevaid ja nõrku külgi, kaalutleda võimalusi ja ohte ning otsustada nende põhjal kuidas peaks edasi toimima. Nende seisukohalt on tähtsad nii regulatsiooni eesmärk, selle saavutamise võimalikud vahendid ja meetodid, aga ka see, kuidas ja kellega seda kõike edasi arutada ning kelle huve normatiivakt peaks kaitsma või piirama.

Eelnevast järeldub, et kaasamine on protsess, mida USA-s tegutsev International Association for Public Participation on kujutanud viieetapilise mudelina: informeerimine,

konsulterimine, koostöö, partnerlus ja võimustamine, millel kõigil on eraldi võttes igal ühel oma ülesanne ja eesmärk (Kübar & Hinsberg 2014, 18).

Tabel 1

Kübara ja Hinsbergi poolt kohandatud kaasamisprotsessi erinevad tasandid

Informeerimine	Konsulterimine	Koostöö	Partnerlus	Võimustamine
Objektiivse info edastamine, et mõista probleemi olemust, lahendusvõimalusi, tehtud otsuseid.	Tagasiside ja ettepanekute küsimine, ettevalmistus analüüside lahendusvariantidele või eelnõudele.	Vastastikune suhtlemine ja arvestamine kogu protsessi vältel, alates kavatsusest kuni otsuse tegemiseni.	Pidev mõlemapoolne koostöö erinevates otsustusprotsessides ka mitteametliku suhtluse vormis.	Juhtiva rolli andmine osalejatele koos selleks vajalike vahendite ja õigustega.

Allikas: Kübar& Hinsberg Arnstein (1969) põhjal

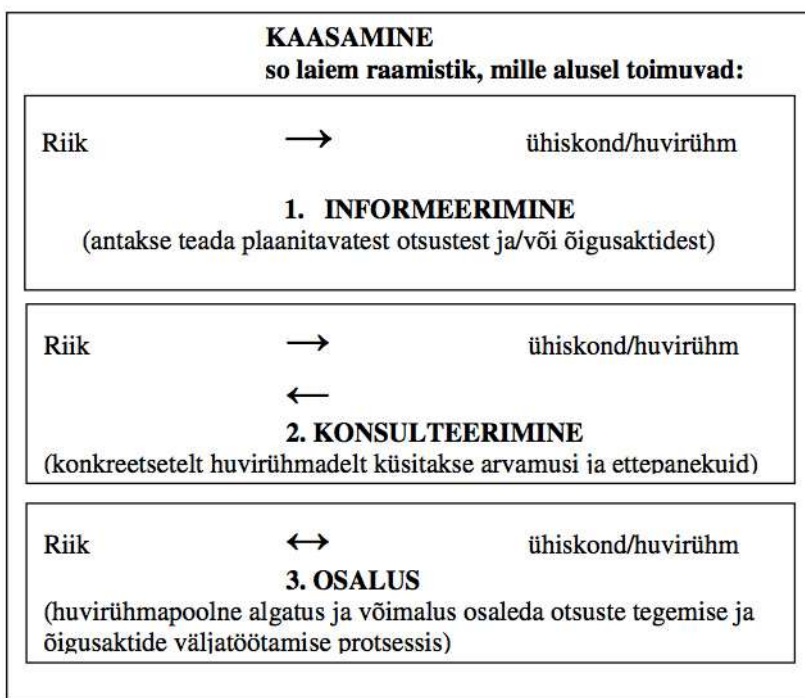
Kokkuvõtvalt on kaasamine oma olemuselt osa poliitika tegevuskava kujundamisest, kus seaduseelnõud, poliitikad jne valmistatakse ette partnereid kaasates, et anda tulemustele sisendlegitiimsus. Mida enam on seotud osapooli, seda suurem on sisendlegitiimsus ja seda kvaliteetsemad ja sisulisemad saavad otsused, mis omakorda kindlustavad väljundlegitiimsuse kvaliteedi, sest avalikku huvi põhjustavate otsuste puhul on oluline, et need mõlemad oleksid saavutatud (Hoffmann & Vleuten 2007).

1.1.1. Kaasamise raamistik, vormid ja kaasamisprotsess

Lisaks eelmises alapeatükis toodud mitmetele kaasamist selgitavatele definitsioonidele võib kaasamist käsitleda ka kui riigi ja kodanike - õigem oleks öelda kodanikeühenduste vahelist suhet - kus riik annab teada oma kavatsetavatest tegevustest, arvestab huvirühmade arvamuse ning ettepanekutega ja viib selliselt ellu rahva võimu - demokraatiat. Ühendustesse kuuluvad kodanikud täidavad aga kaasamises osalemisega oma kodanikukohust. Seda partnerlussuhet on hea vaadelda kaasamisraamistikus, kus põhilisteks etappideks on informeerimine, konsulterimine, osalemine.

Kui tähelepanelikult vaadata kaasamisraamistikku, siis on seda võimalik võrrelda Grunigi 1992. aastal välja töötatud kommunikatsioonimudeliga. Kaasamisraamistiku informeerimine on ühepoolne teavitusproutsess, millele tagasisidet ei oodata, konsulterimisel küsitakse

sidusrühmade arvamusi, osalemine on aga ka Grunigi seisukohalt kahesuunaline sümmeetriline protsess.



Allikas: OECD 2001, 15-16; Vergez 2002

Joonis 1. Kaasamise raamistik

Kuigi analüütikud peavad konsulteerimist kaasamise kõige tugevamaks ja informeerimist nõrgemaks lüliks, siis on neil igal on oma konkreetne ülesanne. Mida paremini nad aga on ühes kaasuseprotsessis esindatud, seda tulemuslikum on kaasamine (Kallaste & Jaakson 2005).

- Informeerimine – huvirühmade teavitamine kavandatavatest tegevustest ja otsustest või õigusaktidest. Sellele tegevusele tagasisidet ei oodata. Põhilisteks kaasamise vormideks informeerimise etapis on: ofitsiaalsete dokumentide otsepostitused või avaldamine kodulehel, dokumentide registrid, ankeedid, raportid, eelnõud, postrid, bukletid, audio- videomaterjalid jne.
Eduka informeerimise tingimusteks on Vergez (2002) nimetanud mitmekeelset informatsiooni ja teabe kerget leitavust.
- Konsulteerimine – küsitakse konkreetsetelt huvirühmadelt ettepanekuid. Peamisteks konsulteerimise vormideks on mitteametlikud konsulteerimised, nõuandvad kogud,

avalikud kuulamised, fookusgrupid, otsesed intervjuud, õppepäevad, -seminarid, töörühmad, konverentsid ja kirjalik konsulteerimine – dokumentide saatmine kommenteerimiseks,

- Osalemine – huvirühmade algatus ja ka võimalus osaleda kaasamisprotsessis. Peamisteks osalusvormideks on foorumid, konverentsid, visioneerimised, ümarlauad, komisjonid ja töögrupid. Kasutatakse ka referendumeid, kuid nende tulemused ei ole kaasamisprotsessile kohustuslikud kuna need võivad olla tehtud vähem kaalutledes või suisa hetkeemotsioonide ajendil. Referendum küll võimaldab avaldada arvamust, kuid ei anna võimalust diskussiooniks (OECD 2001, 15-16).

Osalust nimetab Vergez (2002) partnerlussuhete arendamiseks, kus vastaspoolel suhtuvad üksteisesse austuse ja lugupidamisega ning lähtuvad vajalikust seadusraamistikust, kus on ära näidatud ka rakendusmehhanismid.

Olenevalt sellest, mis on kaasamise mingi etapi eesmärk, tuleb selleks valida ka erinevad kaasamisvormid (OECD 2001, 63-64):

- ainult tagasiside saamise vormid – avalikud arvamused, arvamusuuringud, avalikud kommentaarid, eelnõude kommenteerimine;
- konsulteerimise vormid – mitteametlik konsulteerimine otsekontakti teel (kiire ja informatiivne), töörühmad, seminarid, konverentsid, nõuandvad kogud, avalikud kuulamised (osavõtt kõigile soovijaile vaba), kirjalikud konsulteerimised;
- aktiivse osalemise vormid – kodanike „kohtud“, konverentsid, foorumid;
- erivormid – ühised töörühmad, ümarlauad, hindamised, meedia, internet.

Kaasamise üheks oluliseks erivormiks on meedia, mis aitab jõuda erinevate huvigruppideni, sest nagu rõhutavad Friend ja Hickling (2005, 291-292) on see vägagi oluline, keda seadusloome protsessi kaasata. Sidusgruppidega kommunikeerumisel tuleb arvestada, et mida rohkem sidusgrupp on teemaga seotud, seda otsesemaid ja vahetumaid suhtluskanaleid tuleb kasutada (Lepa et al. 2004, 139). Samas tekib küsimus, kuidas jõuda võimalike sihtrühmadeni, sest Kaasamise hea tava näeb ette, et ligipääs riigivalitsemise infole peab olema tagatud igal huvirühmal ja kodanikul, kes soovivad oma arvamust avaldada ning võõrandumise ohu vältimiseks tuleb tagada pideva dialoogi võimalus kõikidele sihtgruppidele (KHT 2011). Tegelikult puuduvad laiemate sihtgruppidega suhtlemiseks otsesed kanalid, sest huviliste ringi ei oska keegi määratleda, ja nii jääb põhiliseks viisiks võimalike

huvigruppidega suhelda meedia vahendusel. Ehkki traditsiooniliste massimeediumite kaudu vahendatud kommunikatsioon on asümmeetriline - ühepoolne, kus tagasiside on raskendatud, on see siiski lihtsaks ja kiireks viisiks kaasamise ettevalmistavas etapis käsitlema hakatavast probleemist üldsusele teada anda. Sellisel viisil on võimalik jõuda ka nendeni, kelle kontakte kaasaja ei tea või ei oska arvatagi, et neid käsitletav teemavaldkond võiks huvitada. Nii on hea anda infot, et asuti koostama n.t uut arengukava ning selleks moodustati töögrupp (Kübar, Hinsberg 2014, 64). Meediast saadud info põhjal saavad endast märku anda ka need, kes tahavad kaasa rääkida või lihtsalt edasise tööga kursis püsida. Kuigi Grunig kinnitab (1992, 298), et organisatsioonid peaksid sihtgruppidega suhtlemiseks kasutama kahepoolset sümmeetrilist kommunikatsiooni, siis esmaseks teavitamiseks ja uute sihtgruppide leidmiseks tuleb kindlasti ära kasutada kõik võimalikud kontakteerumise erivormid. Et võimalusi on mitmeid, siis tuleb kommunikatsiooni viisi valikul arvestada kanali võimekust; selle ühe- või kahesuunalisust; usaldusväärset; personaalsust; kaasuse ettevalmistuse aja pikkust ja info liikumise kiirust (Jones 2008, 13). Kuigi autori hinnangul on Jonesi kriteeriumid liiga laialivalguvad, siiski on nende järgi hea võrrelda, kas ja mida neist on oluliseks pidanud empiirilise uuringu ankeedile vastanud sidusgruppide esindajad.

Riigiasutused kasutavadki üsna laialt info avaldamiseks meedia abi, sest nii on mugav suhelda huvigruppidega. Teabe toimetamise ja edastuse teevad ära meediaorganisatsioonid ning info jõuab sel viisil laia auditooriumini, riigiasutuse ülesandeks on vaid meediale teabe edastamine. „Selline suhtumine näitab, et otse suhtlemise asemel eelistatakse meediat kui vahendajat, olles ise samas kriitilised meedia pädevuse suhtes“ (e-Riigi Akadeemia 2012, 127). Positiivseks näitajaks meedia kasutamise puhul on info levimise kiirus, puuduseks aga see, et nii antakse meediale voli valida rakurss, millise nurga alt asjale läheneda. Ka ei ole huvigruppidel võimalik hinnata adekvaatselt, mis on oluline ega saa nad ka otsustusprotsessi mõjutada vajalikul määral. Ühepoolse infoedastuse korral on keeruline ja kallis tekitada dialoogi, üsna tavalisteks tulemusteks on vaid mõnerealised, tihtilugu anonüümsed kommentaariumi kirjutised või üksikud telefonikõned toimetusse või stuudiosse.

Kuigi kaasamise raamistikust lähtudes algab kaasamine informeerimisest, siis Catt ja Murphy (2003) on seisukohal, et kaasamine algab juba probleemide ilmnemisel. Kui olukord on juba sedavõrd problemaatiline, et midagi tuleb muuta, siis enne kui hakata planeerima, tuleb teha ära korralik eeltöö. Ei saa püstitada realistlikke eesmärke tuleviku jaoks, kui ei teata, missuguses olukorras parajasti ollakse. Mida kaalukam on plaanitav muutus ja mida olulisema reformiga on tegemist, seda üksikasjalikum peab olema eelnev mõjuanalüüs (Op. cit.).

Kaasamise planeerimisel tuleb esmalt selgeks teha, kas kaasamine on üldse vajalik ja kui see on vajalik, siis peab kaasamisprotsess olema Brysoni hinnangul fokusseeritud oodatavatele tulemustele ja sellepärast peab teadma seaduse rakendamisest tuleneda võivaid riske (Bryson et al. 2011). Nende arvates ei ole ebaoluliste väikeste ohtude korral alati vaja analüüsi teostada (Bryson et al. 2013, 27), suuremate ohtude puhul aga küll. Seega, kui eelhindamise tulemustest selgub, et kavandatav reform vajab kas osalist või põhjalikku sotsiaalsete mõjude analüüsi, siis tuleb otsustada, kas analüüsi teostamisse kaasata ka eksperte. Samal seisukohal on ka Cornwall & Coelho (2007), kes kinnitavad, et alles mõjuanalüüsile toetudes saab seada eesmärgid. Autor on siin Cornwalli ja Coelhoa sama meelt ega pea Bowmani jt seisukohta õigeaks, et „ebaoluliste väikeste ohtude korral ei ole vaja mõjuanalüüsi teostada,“ sest tegeliku ohu suurust ei ole võimalik ette hinnata. Seega ei tohiks autori arvates ekspertiisi teostamata jätta, iseasi kui põhjalik see erinevate kaasuste puhul peaks olema. Koos riskianalüüsiga tuleks määratleda ära, kui suurt ühiskonnagruppi kavandatav otsus mõjutama hakkab ja kui suures ulatuses on üldse võimalik huvi- ja sihtrühmade arvamus arvestada. Kindlasti ei ole ka kõigil osalejail piisavalt teadmisi ning suutlikkust kaasamisprotsessis kaasa rääkida ja nii tuleb arvestada sellega, et aktiivsemad ja asjaga rohkem kursis olevad kaasuseosalised võivad hakata oma arvamus peale suruma ja vähemaktiivsed võivad edasisest kaasärääkimisest loobuda (Wilcox 1994). Samas on oluline, et just poliitikakujundamise esimeses etapis oleks kaasatud võimalikult palju huvigruppe, et osalejad tunnetaksid kollektiivset jõudu ja on veendunud et nad suudavad kõik koos tulemusi mõjutada (Warburton et al 2007). Kuna aga igas kaasuses on oma spetsiifilised probleemid, mis on ainuomased vaid antud valdkonnale, siis võib erinevate osapoolte vahel ette tulla vägagi emotsionaalset käitumist (Glicken 2000) ja siis on kaasamisprotsessi korraldaja ülesandeks erapooletult pingeid maandada, et seotud osapooled jõuaksid realselt omavahel kokkuleppele neid rahuldavas lõpptulemuses (Sorensen & Torfing 2008).

Kuna kaasamise puhul on tegemist etapiviisilise protsessiga, siis pärast olukorra hindamist, eesmärkide seadmisi, huvigruppide määratlemisi tuleb koostada tegevusplaan ja alles siis alustada info edastamisega. Ka info edastamiseks peab olema tegevuskava, kus oleksid ära märgitud strateegilisemad punktid nagu kommunikatiivne eesmärk, sidusgrupid ning nende prioriteetsus, et saaks valida, missuguseid kommunikatsioonikanaleid kasutada ja määrata ära selleks kuluva aja. Kaasamisprotsesside võimalikeks kitsaskohtadeks on just tegevuse algus ja lõpp. Kui need ei ole korraldatud läbimõeldult, siis jäävad olulised asjad märkamata. Ka jäävad tulemused kesiseks, kui kaasatavatele ei ole edastatud küllaldaselt taustinfot ning

sõnastatud selgeid ja konkreetseid eesmärke, mida kaasatavailt oodatakse (Jones 2008). Kuigi kaasamine ei ole bürokratlik protsess ja sidusgruppidel ei ole kohustust eelnõusid analüüsida ning oma seisukohti esitada, siis Kübar ja Hinsberg (2014, 41) väidavad, et sidusgrupid ise tahavad osaleda juba ainuüksi sellepärast, et hoida ära võimalikke ebasoodsaid tagajärgi nende endi jaoks. Ametnikud aga soovivad kaasamisega parandada seadusloome kvaliteeti ja maandada ühiskondlikke pingeid. Kaasates huvirühmi, on vastu võetud seadused ka üldsuse poolt aktsepteeritavad ja paremini rakendatavad (PRAXIS 2010). Sama kinnitab ka Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon OECD (2001), et kaasamine parandab riigi ja kodanikevahelisi suhteid. Kuna aga suure hulga kaasatavate puhul on seisukohti ja arvamusi palju, siis subjektiivsete otsuste elimineerimiseks ongi just vaja kaasavat koostööprotsessi, et erinevaid seisukohti tasakaalustada ning võtta vastu seadus, mis ühiskonnas ka toimiks (Morrow, 1998, 298). Seadust peetakse kvaliteetseks, kui see on avaldatud kujul vajalik, puuduvad alternatiivsed võimalused, on proportsionaalne loodavate hüvede ja kaasnevate negatiivsete tagajärgede vahel, on läbipaistev ja lihtne ning regulatsioon on arusaadav (Õiguspoliitika arengusuunad seletuskiri 2011). Lisaks sellele, et uus seadus vastaks eelpool loetletud standarditele, peab see haakuma ühiskonnas juba kehtivate ametlike normidega (Van Dijk 1998, 256). Seega peavad seaduse legitiimsuse tagama sidusrühmade vaheline kommunikatsioon, otsustusprotsess, ühine rahulolu vastuvõetud seadusega, kuid see peab vastama ka ühiskonnapoolsetele ootustele. Siin peab aga arvestama, et ühiskonna ootused ja inimeste nõudmised on kasvanud ja seepärast on kõrgenenud ootused ka kaasamisprotsessidele (Leighninger 2012).

Nagu juba eespool öeldud, on info jagamine tähtis kogu kaasamisprotsessi jooksul, aga ainuüksi informatsiooni jagamine ei ole veel kaasamine. Kõigil osapooltel peab olema ka võimalus diskuteerimiseks (Rowe & Frever 2000). Politoloog J. W. Kingdon (1995) hinnangul on kaasava poliitika ülesanne leida erinevate osapoolte koostöös üleskerkinud ühiskondlikule probleemile sobivaim lahend. Tema mõtet edasi arendades aitab kaasamine luua ja vastu võtta ühiskonna poolt aktsepteeritavaid ja hästitoimivaid seadusi, kuulab ära nende arvamused, keda uus seadus otseselt puudutama hakkab, lõimib kaasuseprotsessidesse eksperdid, aitab tasakaalustada erinevaid ja sageli ka vastandlikke arvamusi, võimaldab ette näha uute seadustega kaasnevaid võimalikke ebasoovitavaid probleeme ja tagajärgesid ning kindlaks teha erinevates valitsusasutustes ettevalmistatud õigusaktide omavahelisi seoseid ja mõjusid (OECD 1995, 18).

Uuringud on kinnitanud, et üheks oluliseks faktoriks, mis mõjutab inimeste soovi otsustusprotsessides edaspidigi osaleda on eelnev positiivne kogemus (Involve 2005, 12).

Seetõttu on töö autor seisukohal, et kuigi kaasamine on pigem suhtumine ja lähenemisviis, siis oluline on ka tehnika, mil viisil seda tehakse, et tagada hea ning toimiv partnerlussuhe ja osalusdemokraatia. Kuna käesolevas uurimustöös on uuritud Sotsiaalministeeriumi ja sidusrühmade aktiivset suhet TVTS 678 SE kaasuses, siis on hindamise kriteeriumite määratlemisel aluseks võetud just kaasamise raamistiku kõik kolm etappi, et nende alusel anda hinnang kogu kaasamisprotsessile.

1.1.2. Grunigi kommunikatsioonijuhtimise ehk suhtekorralduse mudelid

Kuna seadusi tehakse kindla suunitlusega sihtrühmadele, siis on riigiasutustel vaja teada nende seisukohti ja arvamusi, kelle elukorraldust uus õigusakt mõjutama hakkab. Kuidas ja mil viisil nendega kommunikeeruda, missugust strateegiat selleks kasutada? Üldtuntud fakt on see, et ükskõik mis valdkonnas on heade tulemuste aluseks head suhted, seega ei tohi suhtlusvormi valikul ka siin eksida. Seda et see nii on, kinnitavad ka Grunig ja Repper (1992, 150) rõhutades, et avalikud suhted peavad olema strateegilise juhtimise fookuses. „Avalikud suhted on strateegiliselt juhitud, kui sidusrühmad ja huvirühmad on määratletud ning kui avalikkuse ja organisatsiooni koostoimimisega seotud küsimusi lahendatakse sümmeetriliste kommunikatsioonikanalite kaudu küsimuste varajases staadiumis.“ Seega Grunigi ja Repperi seisukohalt lähtudes näitab see, missuguses seadusloome etapis sidusrühmadega koostööd alustatakse ju tegelikku soovi sidusrühmadega koos töötada. Nii aitab varajases etapis alustatud kaasamine vältida konfliktsituatsioonide teket (Op. cit.). On ju üsnagi ettearvav, et kui sidusrühmad kaasata eelnõu koostamise protsessi varakult, siis on nende ettepanekuid võimalik ka arvestada ja seadusmuudatusi kergem sisse viia. Mida hiljemaks jääb kaasamine, seda tõenäolisem on, et kaasatavate ettepanekud jäävad realiseerumata ning vajalikud seaduseparandused eelnõus tegemata. Vähemoluline ei ole ka kogu toimingun tehniline pool, kuidas ja missugust strateegiat selleks kasutada, kas asümmeetrilist tasakaalustamata või siis sümmeetrilist tasakaalustatut viisi.

Grunig on välja toonud neli kommunikatsiooni ehk suhtekorralduse mudelit, mis tema enda sõnul baseeruvad kommunikatsioonijuhtimise ajaloolisel kujunemisel ja sellepärast on alljärgnevalt ära märgitud ka nende kasutusele võtmise orienteeruvad ajad. Grunigi esitletud mudelid aitavad ilmestada kujukalt kaasamisprotsessi efektiivsust:

- ühesuunaline propagandistlik ehk pressiagentuuri mudel (võeti kasutusele 19. sajandil) – tegemist on meedia vahendusel tehtava ühesuunalise teavitustööga, mida võib pidada ka propagandaks, sest avalikkusele jagatakse üksnes positiivset teavet;
- avaliku informatsiooni mudel (arenes välja 20. sajandi alguses) – tegemist on ajalehtede, brošüüride ja otsepostituse abil jagatava enamvähem objektiivse infoga;
- kahesuunaline asümmeetriline mudel (20. sajandi teine pool) – põhineb küll uuringutel, kuid analüüsi tulemusi kasutatakse ära oma huvide saavutamiseks, arvestamata huvigruppide arvamusega;
- kahesuunaline sümmeetriline mudel (ajalooliselt viimane, täiuslikeim) – põhineb ka uuringutel, kuid uuringutulemusi kasutatakse ära soodsa suhtluskeskkonna, avatuse, dialoogi ja vastastikuste usalduslike suhete loomiseks, et argumenteeritud väidetele toetudes saaks vastu võtta parima otsuse. Ka eeldab see mudel, et ametnikud on nõus huvigruppide põhjendatud ettepanekute puhul oma seniseid seisukohti muutma (Grunig 1992, 287-290).

Toetudes oma teooriale on Grunig veendumusel (Op. cit.), et eduka koostöö aluseks peab olema kahesuunaline sümmeetriline mudel, siiski tema hinnangul see praktikas alati just nii ei ole.

1.2. Sidusgrupid ja nende kaasamine seadusloome protsessi

Sidusgrupiteooria alused pärinevad Yearbooks of the Society for Advancement of General Systems Theory andmetel klassikalisest organisatsiooni- ja süsteemiteooriast. Organisatsiooniteooriad kirjeldavad neid faktoreid, mis mõjutavad inimeste suhteid organisatsioonidega, süsteemiteooria aga keskendub erinevate osapoolte omavahelistele suhetele ja kokkulepetele, mille tulemusena moodustub neist tervik (Heylighen & Joslyn 1992).

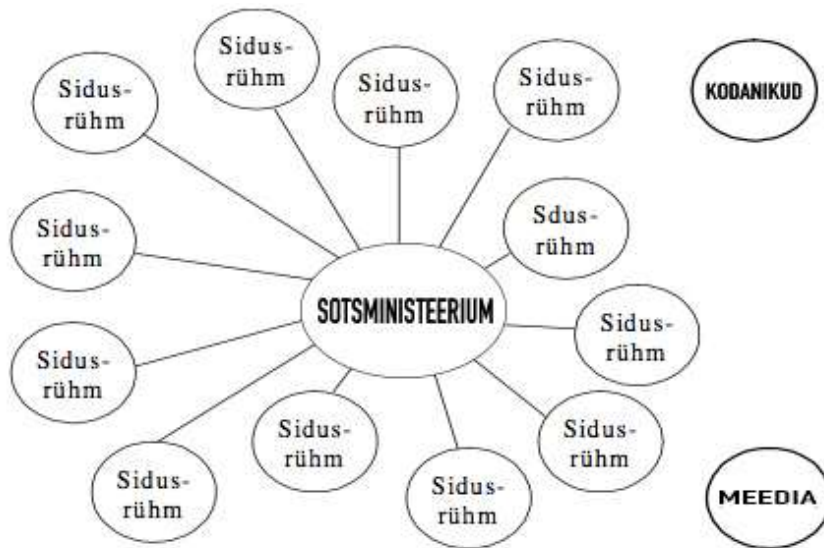
Kirjanduse andmetel kasutati sidusgrupi mõistet esmakordselt 1963. aastal Standfordi uurimisinstituudi sisememorandumis (Näsi 2002). Aasta hiljem, 1964. aastal, selgitasid sidusgrupiteooria põhimõisteid juba rootslased Eric Rhenman ja Bengt Stymne (Op. cit.). Edasi võtsid mõiste kasutusele ka teised põhjamaad. Laiemates ringkondadesse levis uus termin pärast Edward Freemani raamatu „Strateegiline juhtimine. Sidusgrupi lähenemine“ ilmumist 1984. aastal, mil Freeman käsitles sidusgrupiteooriat strateegilise juhtimise alusena. Freeman (1984, 46) käsitles sidusgruppe võtmefiguuridena ja nimetas sidusrühmadeks/gruppideks (*stakeholder* - osaluse hoidja) neid organisatsioone, kes võivad mõjutada strateegiliste eesmärkide saavutamist või keda nende eesmärkide saavutamine mõjutab. Samal seisukohal on ka Mahoney (2001).

Ka Osborne ja Plastrik (1998) on seisukohal, et sidusrühmad on organiseerunud grupid, kes seisavad organisatsiooni hea käekäigu eest. Seevastu sihtrühm on Lagerspetzi (2007, 16) hinnangul lihtsalt mingi grupp inimesi, kes ei peagi olema ühenduse liikmed, kuid kes tegutsevad oma ühiste huvide saavutamise nimel. Samas ta on möönnud, et nendest võivad küll vahel ühenduse liikmed saada. Selleks, et sidusrühma tähendust mitte segamini ajada sihtrühmade ja huvigruppide mõistetega tuleb esmalt selgeks teha nende sisu:

- sihtrühmad on sotsiaalsed grupid ja neid ühendavad organisatsioonid, kellele kaasamist korraldab organisatsioon, antud töös siis sots. ministeerium, edastab infot neid puudutavatest muutustest ja uuendustest. Need on ühiskonna grupid, mida saab eristada ühiskonnast sotsioloogiliste, geograafiliste ja kultuuriliste parameetrite järgi nagu sugu, vanus, haridus, elukoht, positsioon ühiskonnas, sissetulek jne;
- sidusrühm on aktiivsem osa sihtrühmast, kes on seotud antud juhul siis sots.ministeeriumi tegevusvaldkondadega ja keda ministeerium kaasab oma töösse. Sidusrühmad on nii ühenduste katusorganisatsioonid, kohalikud omavalitsused kui ka avalik-õiguslikud asutused. Samuti defineeritakse sidusgruppe kui indiviidide gruppe, kellega organisatsioon suhtleb ja kes on vastastikku sõltuvad ning keda mõjutavad organisatsiooni otsused;
- huvirühm ehk huvigrupp ehk survegrupp - seda rühmitust iseloomustab ühine huvi, tegemist võib olla tegutseva organisatsiooniga, kes püüab mõjutada poliitilist võimu, kuigi tegemist ei ole riigivõimu asutuse ega ka parteiga (Emerson et al. 2012; Laplume et al. 2008). Huvigrupp koondab ühiskonna need liikmed, kellele on poliitika otseselt suunatud (Banerjee 2009). Almondi jt klassifikatsioonist lähtudes võivad need olla

anoomilised nn stiihiliselt tekkinud, väheorganiseerunud episoodilise aktiivsusega mitteühingulised rühmitused, institutsionaalsed grupid või siis huvigruppide kaitseks loodud ühingulised grupid nagu seda on näiteks ametühingud (Comparative politics today: a world view, 2004, 67-68).

Eelnevast järeldub, et sidusrühmad on ühiskonna grupid, keda saab klassifitseerida mitmeti lähtudes sotsioloogilistest, geograafilistest või kultuurilistest indikaatoritest nagu seda on inimese sugu, vanus, haridus, töökoht, positsioon jne, kuid neid rühmitusi ühendavad organisatsioonid kellega ministerium suhtleb, nende gruppidega on ministerium otseselt seotud - lihtsalt väljendudes on sidemetes. R. E. Freeman defineerib sidusrühma kui gruppi inimesi, kes on võimelised mõjutama või keda mõjutatakse organisatsiooni eesmärkide saavutamise tulemusel (Key 1999, 320).



Allikas: koostatud Key 1999 järgi

Joonis 2. Sotsiaalministerium Freemani sidusrühmade skeemis

Nii on lähtunud käesoleva magistr töö empiirilises uurimuses sidusrühmade teoriast, et uurida Sotsiaalministeriumi ja tema sidusrühmade vahelist kaasamisalast koostööd. Jooniselt kaks on näha, et sidusrühmade skeemi keskmeks on Sotsiaalministerium, kus toimub töövõimetoetuse seaduse 678 SE (edaspidi TVTS 678 SE) väljatöötamine, sidusrühmad on aga paigutatud joonisel erinevatele kaugustele, et niimoodi rõhutada nende olulisuse erinevusi – primaarsust või sekundaarsust käsitletavas kaasuses. Mida põhjalikum on koostöö ja kommunikatsioon osapoolte vahel, seda kiiremini selguvad ühised arusaamad ja ootused Scott

& Lane (2000, 54). Samas aga, mida rohkem on kaasatuid, seda põhjalikum tuleb arutlusprotsess ja seda rohkem jääb ühiskond vastu võetud otsustega rahule (Friend & Hickling, 2005, 291). Selleks et kaasamistöö annaks tõesti reaalseid tulemusi ega oleks korraldatud vaid „linnukese“ pärast, on tähtis määratleda missuguste kriteeriumite alusel valida, keda on oluline kaasata. Kuna kaasamisalase töö korraldamine on kallis, siis on vaja teada vahendeid ja ressursse (Abelson et al 2003, 242). Selle järgi, kuidas sidusrühmad on kaasamist korraldava organisatsiooniga seotud käsitletava teema kaudu, jaotas Freeman neid otsesteks ja kaudseteks. Kuna erinevates allikates on neid nimetatud ka primaarseteks ja sekundaarseteks, siis on selguse mõttes selles töös toodud ära need mõlemad nimetused:

- Otsesed ehk primaarsed sidusrühmad – neil on organisatsiooniga ametlik või lepinguline koostöösuhe ja nemad puutuvad probleemiga kokku oma igapäevatoos ning oskavad seepärast mõjutada eelnõu väljatöötamise protsessi;
- Kaudsed ehk sekundaarsed sidusrühmad on need sidusrühmad, kes ei ole antud teemale spetsialiseerunud.

Seega sõltub sidusrühma primaarsus või sekundaarsus lisaks organisatsiooni ja sidusrühma ametlikust suhtest veel ka arutletavast temaatikast (Gibson 2000, 245). Nii võivad ühe temaatika puhul olevad primaarsed sidusrühmad olla teise puhul sekundaarsed või vastupidi. Ka Vergez (2002) rõhutab, et väga tähtis on määrata kriteeriumid, mille alusel valida sidusrühmad, kellega alustada kaasamisalast koostööd. Kuna käesoleva magistr töö uurimusliku osa üheks ülesandeks on välja selgitada, mille põhjal Sotsiaalministeerium oma kaasamisprojektides osalevaid sidusrühmi valib, siis on oluline siin ära tuua ka Lehtoni (Juholin 2003) määratlus, kes rühmitab sidusgruppe selle põhjal, kas need on võimelised organisatsiooni mõjutama või keda organisatsioon saab mõjutada. Sama mõtet kordab ka M. Porteri konkurentsivälja teoriast lähtuv seisukoht, mille järgi tuleb sidusrühmade valikul arvestada sidusrühmade mõjukust: esmalt tuleks kaasata sidusrühmad kellest sõltub vajalik ressurss. Need on survegrupid nagu erakonnad, eksperdid, arvamusiidrid, aga ka sisekommunikatsiooni sihtrühmad- fraktsioonid, teised ministeeriumid, riigikantselei. Teisena tuleks kaasata need, kes ootavad oma vajadustele vastavat teenust (Porter 1998).

Sidusrühmade valikul tuleb rajaneda veel sellele millises keskkonnas, kas majanduslikus, sotsiaalses või poliitilises vallas need tegutsevad (Näsi, 2002). Ka Price (1997) klassifikatsioonist lähtuvalt võiks Sotsiaalministeerium oma sidusgruppe valida lähtuvalt sellest, kui pühendunud, üldised või spetsiifilised on nende huvid. Pühendunud sidusgruppe

moodustavad need inimesed, kes osalevad andunult kindla organisatsiooni tegevuses. Tavaliselt on neid vähe, vaid ca 5% kõikidest teistest sidusgruppidest, kuid nende osavõtt on väga intensiivne ja seepärast ka tulemuslik, sest neid motiveerib missioonitunne.

Üldised sidusgrupid, neid on tavaliselt umbes 20%, huvituvad vaid üldisest infost projekti või teema kohta ning neist võib olla kaasamisprotsessis seepärast vähe kasu. Spetsiifilise huvidega sidusgrupid on aga need, kes tahavad täpselt teada, mida kaasamisprotsessis osalemine võib mõjutada ja missuguseid tagajärgi anda. Sageli on nende motivatsiooniks majanduslikud kaalutlused või huvi, kuidas tulemus nende edaspidist elu võiks mõjutada. Nii on nad vägagi motiveeritud kaasamisprotsessist osa võtma ning seepärast peaksid nemad kindlasti olema arutlusprotsessi kaasatud (Price 1997). Seega peaksid Price seisukohtadest lähtuvalt ka käesoleva uurimustöö spetsiifiliste huvidega sidusgruppide nagu vaadeldavas kaasuses on Puuetega Inimeste Koda, Patsientide Esindusühing ja Töötervishoiuarstide Seltsi arvamused olema kõige olulisemad ja seepärast pöörab autor nendele ka töös suuremat tähelepanu.

Kuna magistritöö põhieesmärgiks oli küsida seaduseelnõu välja töötamisel osalenuilt hinnangut kaasamisprotsessi erinevate etappide kohta, siis on oluline ära märkida milliste kriteeriumite alusel seda empiirilises osas on tehtud. Töös on lähtutud Nabatchi (2012) seisukohast ja hinnatud suhtlusviise, mille on poliitikakujundaja valinud. Suhtlusviisi kirjeldamise aluseks on võetud kaasamisraamistik, kui kogu kaasamistööd ühendav telg, mis võimaldab erinevate kaasamisetappide olulisust hinnata läbi poliitikakujundaja käitumise ja kaasatavate kogemuse. Seepärast on kaasamisraamistikust lähtutud nii küsitlusankeedi koostamisel kui ka tulemuste kirjeldamisel ja analüüsimisel, et anda hinnang kas kaasatavaid informeeriti piisavalt, kas toimus dialoog ning kas sidusrühmad olid kaasatud aruteludesse ning kas nende ettepanekutega arvestati. Tulemuste selgitamisel on tuginetud Donaldson ja Prestoni (1995, 72-73) kirjeldavale paradigmale, mis võimaldab aru saada organisatsiooni ja sidusgruppide vahelistest suhetest ja nende huvide ning väärtuste arvestamisest. Samal ajal ei ole tähelepanuta jäetud tunnustatud demokraatiateoreetiku Robert Dahli (1989, 108-116) seisukohti, kuidas osalemine toimus, mida kaasatavatele pakkus ning kuidas inimesed kaasamisprotsessi hindasid.

Teoreetilise osa kokkuvõtteks on asjakohane märkida, et iga kaasamisprotsess on eripärane ja seepärast tuleb arvestada alati kõiki osapooli unustamata tegevuse eesmärgipärasust ja selle saavutamiseks sobivate meetodite valikut. Iga kaasus peaks lõppema analüüsi ja hindamisega,

mis oleks üheaegselt nii järelvalve instrumendiks kui kaasamisprotsesside pideva arengu tagatiseks (Bowman et. al. 2011). Hinnangu andmine on veel ka sellepärast oluline, et kaasatavad teevad seda tööd vabatahtlikult (Reed 2008).

2. EESTI VABARIIGIS KEHTIVAD KAASAMISE ÕIGUSNORMID JA SOTSIAALMINISTEERIUMI KAASAMISPRAKTIKA

Eestis kohaldatakse kaasamist nii Riigikogu, Vabariigi Valitsuse kui ka ministeeriumi tasandil välja töötatava õigusakti või otsustatava küsimuse ettevalmistamise käigus. Tulenevalt sellest on alates 2007. aastast Eestis Valitsuse ministeeriumites tööl kaasamise koordinaatorid, kes tegutsevad Riigikantselei juhtimisel ning allpooltoodud seadustest lähtuvalt. Nii on Vabariigi Valitsuse reglemendis (2011) ptk 2 § 4 lg 2 kirjas, et: „Eelnõu või muu küsimuse ettevalmistamisse kaasatakse asjassepuutuvad huvirühmad vastavalt Kaasamise heale tavale (edaspidi KHT), mille kinnitab Vabariigi Valitsus.“ Lisaks KHT reguleerib kaasamise korraldamist „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (edaspidi HÕNTE), mis sätestab kõik seaduseelnõule esitatavad nõuded (Normitehnika käsiraamat).

Kasutusel olev KHT kinnitati 29. detsembril 2011. aastal. „*KHT eesmärgiks on muuta kaasamisprotsessid läbipaistvamaks ning anda juhised kaasamise planeerimise ja korraldamise kohta, et ühtlustada valitsusasutuste kaasamispraktika taset ja tõsta selliselt kogu valitsussektori usaldusväarsust nii huvirühmade kui ka laiemal avalikkuse silmis. KHT rakendatakse poliitikaalgatuste ettevalmistamise käigus, milleks võivad olla nii riigikogu, valitsuse kui ka ministri õigusakti eelnõu või arengukava ettevalmistamine, aga ka muud liiki poliitikaalgatused, milles valitsusväliste osaliste arvamus on tähtis, vaatamata sellele, kas otsus tehakse õigusliku tähendusega vormis või mitte.*“ (KHT 2011).

Lisaks neile kahele dokumendile reguleerib kaasamist veel ka „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018,“ kus § 10-12 on rõhutatud, et regulatsioonist mõjutatud isikutega tuleb eelnevalt arutada ja kinni pidada kaasamise menetlusreeglitest (Õiguspoliitika arengusuunad seletuskiri). Ka ühines Eesti 2012. aastal Avatud valitsemise partnerluse (edaspidi AVP) rahvusvahelise algatusega hea riigivalitsemise edendamiseks (AVP rahvusvaheline programm). Ühinemise eesmärgiks oli teiste riikide eeskujusid arvesse võttes suurendada avaliku võimu teostamise avatust, läbipaistvust ja kodanikukesksust. Tegemist on uue rahvusvahelise algatusega, millele panid aluse kaheksa riiki ja kaheksa valitsusvälist organisatsiooni 2011. aasta septembris ÜRO Peaassamblee ajal, kui kiideti heaks avatud

valitsemise deklaratsioon ning asutajariigid esitasid oma 2015-2018 aastate tegevuskavad deklaratsioonis väljendatud põhimõtete elluviimiseks (*Open Government Partnership* 2011). Rõhutama peab aga, et deklaratsioonil on vaid suunav mitte kohustav eesmärk. Eesti AVP ümarlaua tegevust koordineerib E-riigi Akadeemia. E-riigi Akadeemia näol on tegemist nõustamis- ja mõttekeskusega, mis tegeleb e-valitsemise, e-demokraatia, küberturvalisuse ja avatud infoühiskonna alase teadmuse loomise, levitamise ning avaliku sektori juhtide, ametnike ning huviliste koolitamisega (E-riigi Akadeemia 2012).

AVP 2016-2018. aastate tegevuskava esmasteks ülesanneteks on kodanikesksete avalike teenuste ja avatud ning kaasava poliitikakujundamise suunamine. Üheks põhieesmärgiks on tuua kaasamine poliitikakujundamises varasemaks, et suurendada huvirühmade ja avalikkuse võimalusi juba varases etapis kaasa rääkida ja nii tõsta kaasamise efektiivsust (Eesti tegevuskava...2016-2018). Eesti AVP tegevuskava koostamisel on lähtutud küll teoreetikute seisukohtadest ja teiste riikide kogemustest, kuid silmas on peetud ka neid vajakajäämisi, mis ilmsid PRAXISE 2010. aasta analüüsitulemustes. AVP koordineeriva kogu liikmete, parlamendi ja kohalike omavalitsuste esindajate ettepanekute põhjal on määratud prioriteedid, tegevuskavad ning kinnitatud poliitikakujundamise kultuur (Op. cit.). Seda, et tegevuskava on reaalseks töövahendiks, kinnitab ka töös käsitletava TVTS 678 SE väljatöötamise kaasav näide, kuidas Sotsiaalministeeriumis tegelikult seaduseelnõusid ette valmistatakse. Selleks, et mõni huvigrupp ei jääks infosulgu ega ei saaks teavet hilinevalt, on koostatud teavitusplaan. Teavitusplaan on oma olemuselt küllaltki lihtne, kuid olenevalt vajadusest võib see olla ka vägagi üksikasjalikult lahti kirjutatud ning koosneda kas ühest või mitmest osast. Teavitusplaan määratleb relevantsemad punktid, kommunikatiivse eesmärgi, võimalikud alaeesmärgid, kommunikatsioonisõnumid ja kaasatavate prioriteetsused. Olenevalt olukorrast tehakse vahel ka detailsemaid plaane, mis käsitlevad nii kommunikatsioonitegevust, suhtluskanaleid, tegevuse eest vastutavat isikut kui ka erinevatele tegevustele reglementeeritud aega. Samas võivad lakoonilisemad teavitusplaanid olla vaid valitud kombinatsioonid eelpooltoodud elementidest (kommunikatsiooni juht Volmer 03. aprill 2017).

Kuigi olulist infot laiemale üldsusele edastatakse kavandatavate kaasamispoliitikate kohta meedia vahendusel, ei saa Sotsiaalministeeriumi kommunikatsioonijuhi Volmeri hinnangul (03. aprill 2017) riigiasutus endale eelarvevahendite nappuse tõttu ebamõistlikult suuri meediakulusid lubada. Seepärast kasutatakse üsna palju internetivõimalusi, mis sobivad hästi tagasiside, arvamuste avaldamise, veebiküsimustikele vastamiseks või e-kirja teel arvamuste

avaldamiseks. Ka regulaarsed teated ja eelinfo tulevaste konsultatsioonide ning hetkel toimuvate arutelude käigu kohta edastatakse vahel veebis. Mõnikord on edastatud esinemisi, kantud üle puutuvaid üritusi, nagu ministri või valdkonna spetsialisti esinemisi või intervjuusid, millele lisaks saab kasutada interaktiivset suhtlust nt ajaveebis. Hea võimalusena on kasutatud kutsete alusel jagatud failihaldust Google Drive`is, et ette valmistada, toimetada ja kooskõlastada mustandversiooni mingist eelnõust või seisukohast (Sotsiaalministeeriumi sotsiaalkindlustuse osakonna juhataja K. Pall, 02. mai 2017).

2.1. Kaasamise õigusnormide rakendamine Sotsiaalministeeriumis

„Sotsiaalministeeriumi põhitegevuseks on riigi sotsiaalprobleemide lahendamine - rahva tervise kaitse ja arstiabi, tööturu ja töösuhete, sotsiaalkindlustuse ja -hoolekande ning puuetega inimeste elu ja töö korraldamine, võrdõiguslikkuse edendamine, laste õiguste ja perede elukvaliteedi tagamine ning eespool loetletud tegevusi koordineerivate õigusaktide eelnõude koostamine“ (sotsiaalmin. tutvustus ja struktuur, sotsiaalmin. põhimäärus § 2).

Et kogu seda suurt valdkonda juhtida, selleks töötab ministeeriumis kaks ministrit: tervise- ja tööminister ning sotsiaalkaitse minister, kellele alluvad kantsler ja neli asekanclerit.

Sotsiaalministeeriumi põhimäärusest tulenevalt on igal osakonnal lähtuvalt oma spetsialiteedilt üheks ülesandeks ka seaduseelnõude ja muude juriidiliste aktide ettevalmistamine ning sellega seoses ka kaasava koostöö organiseerimine sidusrühmadega. TVTS 678 SE väljatöötamist alustati esmalt tööhõive osakonnas ja alles hiljem suunati see töö sotsiaalkindlustuse osakonda ning kaasamise koordinaatoriks sai sama osakonna juhataja Katre Pall. Kuna kõik ettevalmistatud eelnõud ning otsused läbivad ametliku kooskõlastusringi e-õiguse keskkonnas ning ministeerium kutsub eelnõusid kommenteerima ka oma haldusalas tegutsevad teised partnerid, siis läbis ka TVTS 678 SE tööprotsess kõik need etapid (kommunikatsioonijuht K. Volmer 03.02.2017).

Praktikas on kujunenud kindel kord, kuidas kaasav menetlusprotsess välja näeb ning tinglikult võib selle jagada viieks põhietapiks:

- planeerimise etapp - algab tavapäraselt konkreetsete ettepanekutega kas poliitikutelt, huvigruppidele, teistelt ametkondadelt või ministeeriumi oma osakondadelt, kui ilmneb et on vaja lahendada ära mingi probleem ministeeriumi haldusalas.
- probleemi määratlemise etapp - täpsustatakse valitsev olukord, spetsiifilisemate arvamuste saamiseks kasutatakse vajadusel ka ekspertide abi. Seejärel määratletakse olulisemad sidusrühmad, kelle nägemus ja seisukohad võivad olla olulised, koostatakse huvi- ja sidusrühmade kaasamis- ja teavituskava ning edastatakse informatsioon. Laiema avalikkuseni jõudmiseks kasutatakse meedia ja arvamusuuringute võimalusi, väiksemate huvigruppidega suheldakse otse telefoni või e-kirja teel.
- analüüsi etapp – selles suheldakse tagasiside saamise eesmärgil huvigruppidega seminaridel, ümarlauavestlustel, teabepäevadel jne. Saadud info põhjal tehakse nende ettepanekutest kokkuvõtte, mille alusel toimub töögrupis eesmärkide ja strateegiate täpsustamine. Selles etapis toimub kahesuunaline kommunikatsioon, kuid suheldakse ka meediaga, et ka avalikkus saaks oma arvamust avaldada. Pärast seminare tehakse huvirühmade ettepanekutest kokkuvõtte - memo, mille põhjal tehakse lõplikud valikud. Vastuvõetud ettepanekud saadetakse osalistele teadmiseks.
- lahenduste menetlemise etapp - koostatakse õigusosakonna poolt seaduseelnõu ja ning kooskõlastatakse see ministeeriumisiselt ja ka teiste asjaomaste ministeeriumitega. Selles etapis esitatakse ka meedias ministeeriumi poolt selgelt põhjendatud eelistus, mis aitab kaasa avaliku arvamuse polariseerumisele ja vastuvõetava otsuse legitiimsusele. Kommunikatsioon toimub ekspertrühma kaudu.
- eelnõu menetlemine - toimub vastavalt valitsuse poolt välja töötatud reeglendile. Meediasuhteid korraldatakse avalike suhete osakonna poolt kindla plaani järgi. Plaani elluviimisel tehakse koostööd partnerasutustega nagu teised ministeeriumid, riigikantselei ja riigikogu. Otsest kommunikatsiooni ministeeriumi ametnikel selles etapis kaasuses osalenutega ei ole. Mitteametlikult võib toimuda suhtlus näiteks riigikogus, kus sidusrühmad teevad *lobby* tööd riigikogu liikmete seas (KHT, TVTS 678 SE seletuskiri, vestlus K. Pall sots. kindl osak. juhatajaga 04. aprill 2017).

Sotsiaalministeeriumi ametnike sõnul on väga tähtis mitte ainult õigusloome menetlemise kord vaid oluline on ka omavaheline hästi toimiv suhe nende gruppidega, keda uus seadus otseselt puudutama hakkab. Selleks alustab ministeerium koostööd sidusrühmadega

seadusloome varases analüüsietaapis (Yang & Callahani 2007), et kaasatavatel ei tekiks usaldamatust ning nad saaksid omavahel arutleda. Seega on Sotsiaalministeerium lähtunud oma kaasamispraktika kujundamisel paljuski teoreetikute soovitusi järgides (Rowe & Frewer 2000, 13). Selliselt tunnetavad kõik osapooled, et nende ettepanekud on olulised ja kui arutluse käigus selgub, et mõni neist ei ole sobilik, on vähem solvumisi (K. Pall sots. kindl. osak. juhataja 04. aprill 2017).

2.1.1. Töövõimetoetuse seaduse eelnõu väljatöötamise protsess

Mitmed Euroopa Liidu ja OECD riigid on uuendanud rohkem kui kümme aastat tagasi oma tervisekaoga inimestele ettenähtud hüvitiste määra ja õiguslikke aluseid, et sellega muuta toetuste määramist karmimaks. 2011. aastal hakati ka Eestis diskuteerima kehtiva töövõimetus talitluse põhimõtete muutmise vajalikkuse üle ja koguma infot teiste riikide kogemuste kohta. Ilmselt kiirendas protsessi ka 2012. aastal Euroopa Liidu Nõukogu poolt Eestile antud soovitus, suurendada tervisekahjustusega inimeste tööstimuleid töövõimetus hüvitise määramise ja õiguste ning kohustuste tasakaalustamise abil, et selliselt aktiveerida puuetega inimesi töötukassa kaudu tööd otsima ja reguleerida töövõime hindamist ning töövõimetoetuse määramise ja maksmise korda (*Kuidas käis töövõimereformi väljatöötamine*; Nõukogu soovitus. Euroopa Liidu Teataja C217/21 9. juuli 2013). Kuna Eestis oli selleks ajaks saanud tõsiseks probleemiks tervisehädadega tööst kõrvale jäävate inimeste arvu pidev suurenemine ning järjest paisuv töövõimetus hüvitistele ja -pensionitele riigieelarvest vajaminev summa, siis oli see kindlaks märgiks, et midagi tuleb tõesti ette võtta. Kumuleeruv töövõimetus arv oli tekitanud ka töajõu defitsiidi ja nii oli ilmselge, et on vaja seadust, mis soodustaks puuetega inimeste tööturule tulekut. Sellest tulenevalt oli uue seaduse eesmärgiks hakata senise töövõimetus pensioni asemel maksma töövõime toetust, et motiveerida osaliselt säilinud töövõimega inimesi tööd otsima. Nii moodustatigi projekti ettevalmistavas protsessis Sotsiaalministeeriumi algatusel 2012. aastal uue seaduse eelnõu väljatöötamise juhtrühm, kuhu kuulusid Sotsiaalministeeriumist kaheksa, Rahandusministeeriumist üks, Riigikantseleist üks, Töötukassast üks, Sotsiaalkindlustusametist üks, Haigekassast kaks, Ametühingute Keskliidust ja Teenistujate Ametiliitude Keskkorralduskeskusest üks, Tööandjate Keskliidust ja Kaubandus-Tööstuskojast üks, Puuetega

Inimeste Fondist üks, Tööinspeksioonist üks ja Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskusest üks inimene. Juhtrühma juhiks sai toonane sotsiaalminister Taavi Rõivas (TVTS 678 SE menetluskäik; TVTS 678 SE arvamused).

Eelnõu ja seletuskirja valmistasid ette Sotsiaalministeeriumi sotsiaalkindlustuse osakonna juhataja, projektijuht, peaspetsialist, pensionipoliitika juht, osakonna nõunik, sotsiaalpoliitika info ja analüüsi osakonna juhataja, sama osakonna analüütik, tervishoiuosakonna peaspetsialist. Veel osalesid eelnõu väljatöötamisel töötukassa juhatuse liikmed ja nõunik. Peab märkima, et sama töögrupp tõi välja ka esmase mõjude analüüsi tulemused ning need on lisatud eraldi vormina seletuskirjale.

Kuna uue seadusega tuli arvestada ka mitmete kehtivate seaduste muutmise vajadusega, siis oli vajalik moodustada ka selleks töögrupp. Nii ongi eelnõuga muudetavate seaduste eelnõud ja seletuskirjad ette valmistatud sotsiaalkindlustuse osakonna peaspetsialisti, projektijuhi, õigusosakonna nõuniku, sotsiaalkindlustuse osakonna kahe peaspetsialisti, hoolekandeosakonna peaspetsialisti, õigusosakonna õigusnõuniku, tööelu arengu osakonna töösuhete poliitika juhi, tööturuosakonna peaspetsialisti ja sama osakonna nõuniku poolt. Eelnõude juriidilised ekspertiisid tegi õigusosakonna õigusnõunik ja keelelise korrektuuri infojuhtimise osakonna toimetaja. Eelnõude väljatöötamisel olid abiks kaasatud eksperdid ja sotsiaalpartnerid.

Avalikku konsulteerimist tehti alates 2012. aasta aprillikuust erinevate meediumite vahendusel, nagu trükimeedia, televisioon, raadio ja online - meediumid, mil aasta jooksul ilmus reformi kohta rohkem kui 50 uudist ja pressiteadet ning korraldati sotsiaalpartneritele ja huvirühmadele infopäevi, seminare, kaasamisüritusi. Nende eesmärk oli info kogumine, teavitustöö, kehtiva õiguse, kitsaskohtade kaardistamine ja võimalike lahenduste leidmine. Toimusid ka õppereisid Ühendkuningriikidesse, Rootsi, Saksamaale, Soome, Taani. Õppereisidele ja seminaridele kutsuti nii huvigruppide kui siht- ja sidusrühmade esindajaid. Kahe järgneva aasta jooksul toimusid töövõimetoetuse väljatöötamise juhtrühma koosolekud, mida oli arvuliselt 11. Nendel käsitleti teiste riikide kogemusi, ressursside ja reformi ajakava, avalikkuse teavitamise ajakava, anti ülevaateid toimunud ning eelseisvatest ülesannetest (TVTS 678 SE menetluskäik, sots. kindlustuse osak. juhataja K. Pall 04. aprill 2017).

Pärast eelnõu valmimist korraldati 2014. aasta alguses üle eesti kõigis maakondades ettevalmistatud seaduseelnõud tutvustavaid teabepäevi, mille järel saadeti eelnõu 16. jaanuaril 2014. aastal arvamuse avaldamiseks Puuetega Inimeste Kojale, Tööandjate Keskkliidule, Eesti

Ametühingute Keskliidule, Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioonile TALO, Eesti Töötervishoiuarstide Seltsile, soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikele, Eesti Patsientide Esindusühingule, Eesti Kutsehaigete Liidule, Eesti Linnade Liidule, Eesti Maaomavalitsuste Liidule ja Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütikutele. 2014. aasta kevadel toimusid aga juba töökoosolekud, kus anti sidusrühmadele teada, milliseid ettepanekuid arvestati ja milliseid mitte. Nendest kohtumistest võtsid osa ka sotsiaal- ning tervise- ja tööminister. Pärast seda saadeti eelnõu riigikogusse (TVTS 678 SE menetluskäik).

3. EMPIIRILINE UURIMUS SOTSIAALMINISTEERIUMI KAASAMISPRAKTIKAST

Käesolevas peatükis on kirjeldatud töös kasutatud metoodikat, valimi moodustamist ja uuringu korraldamise protsessi ning põhjendatud meetodi valikut ja antud sellele ka hinnang.

Empiirilise osa eesmärgiks oli TVTS 678 SE kaasuse põhiselt välja selgitada:

- Mille põhjal otsustas ministeerium, kellega alustada kaasamisprotsessi?
Kuna kaasamisprotsess peab olema Brysoni jt (2011) kinnitusel fokuseeritud tulemustele ja AVP 2016-2018 tegevuskavast lähtuvalt peab teavitusplaan määratlema ära kaasatavate prioriteetsuse, siis on soovitud selle küsimusega teada saada, kas kõik huvigrupid kelle elukorraldust ja tööd uus seaduseelnõu mõjutama peaks hakkama, olid kaasatud ning kas ministeeriumipoolne koostööpartnerite valik tagas lõpuks kõiki osapooli rahuldava tulemuse.
- Kuidas Sotsiaalministeerium avaldas kavandatava eelnõu kohta infot, kuidas toimus konsulteerimine ja kas see oli uuringus osalenute arvates piisav?
Selle küsimuse eesmärgiks oli teada saada, kas seaduseelnõu väljatöötamise käigus lähtuti kaasamise raamistikust, KHT-st ja kas suhtlemise aluseks oli Grunigi (1992) kahe-suunalise kommunikatsiooni mudel.
- Kas sidusrühmad suutsid enda arvates mõjutada töövõimetoetuse seadusloomeprotsessi ja mida peaks Sotsiaalministeerium edaspidi kaasamisprojektide läbiviimisel arvestama või muutma?
Selle küsimusega sooviti teha kokkuvõtte kahe eelneva küsimuse tulemustest ja anda hinnang kas kaasuses osalenute põhjendatud ettepanekute alusel olid ametnikud valmis muutma ettevalmistatud seaduseelnõud (Op. cit.).

3.1. Uurimusmeetodi kirjeldus

Tegemist on kvalitatiivse uuringuga, mis sisaldab ankeetküsitlust eFormularis ja struktureeritud intervjuusid ministeeriumi ametnikega. Taolise metoodika valikul on lähtunud kaalutlustest, et objektiivsuse huvides tuleb kaasata võimalikult palju osapooli. Kuigi tegemist on kvalitatiivse uurimusega, siis tulemustest ülevaatlíkuma pildi andmiseks ja olulisemate seisukohtade rõhutamiseks on kasutatud kvantitatiivsele uurimusmeetodile omaseid hinnanguid, kui mitu protsenti ankeedile vastanutest pidas üht või teist asja oluliseks (Laherand, 2008).

3.1.1. Valimi moodustamine ja protseduuri kirjeldus

Põhiandmete kogumiseks on kasutatud struktureeritud elektroonilist ankeetküsitlust eFormulari keskkonnas. Tegemist on eesmärgipärase valimiga, kuna ankeetküsitlus viidi läbi TVTS 678 SE tööprotsessi kaasatute seas. Lähtunud on Sotsiaalministeeriumi partnerite kontaktidest, mille alusel online küsitluskeskkonnas eFormular saadeti laiali elektroonilise küsitluse veebiviide, mis suunas vastaja küsitluskeskkonda (Lisa 1, 2). Lisaks on töö autor kontakteerunud portaali Eesti.ee nõukse e-riigi kaudu veel mitmete tööandjate ning ka võimalike huvigruppide esindajatega, keda ministeerium kaasamisprotsessi ei olnud sidunud.

Kaasamisprotsessile objektiivse hinnangu andmise eesmärgil on autor suhelnud ministeeriumi ametnikega e-kirjade teel ning viinud läbi poolstruktureeritud intervjuusid hüvitiste ja toetuste osakonna juhataja Anu Irvali, analüütik Mari Kreitzbergi, pensionipoliitika juhi Agne-Nettan Sepa, sotsiaalkindlustuse osakonna juhataja Katre Palli, tööhõive osakonna juhataja Siiri Otsmanniga. Autor on väga tänulik ka Eesti Patsientide Esindusühingu, Puuetega Inimeste Koja ja Töötervishoiu Arstide Seltsile, kes lisaks ankeetküsitlusele saatsid omaalgatuslikult autorile põhjalikumad seisukohad e-kirja teel. Kõik need on koos kaasust puudutavate ministeeriumi dokumentidega läbi töötatud ja neist saadud olulisemaid mõtteid ning fakte on kasutatud uurimustöö analüüsi osas. Saadud kirjavastused on ära toodud töö lisa 3.

Ankeetküsitluse läbiviimisel on silmas peetud ühiskonnauuringute läbiviimise rahvusvahelisi reegleid, millest lähtuvalt peab infoandmine olema vabatahtlik, uuringus osalejale tuleb

tagada anonüümsuse ning infot ei või levitada ega kasutada uuringuväliselt (Ühiskonnauuringute läbiviimise rahvusvahelised reeglid).

Ankeetküsitlus on läbi viidud ajavahemikus 05.-25. veebruar 2017. Protseduuriliselt on korraldatud esmalt pilootuuring, et kontrollida kas küsitlusankeedi täitmine oli osalejatele arusaadav ja teostatav. Pilootuuringu tulemuste põhjal on veidi küsimustikku korrigeeritud ning esitatud see siis elektroonilise ankeetküsitlusena väljavalitud sidusgruppidele. Küsimustiku alguses olevas kaaskirjas on selgitatud läbiviidava uuringu eesmärgid ja antud ka empiirilise uuringu korraldaja kontaktandmed. Küsimustik on ära toodud magistritöö lisa 1.

Ankeedi koostamisel on kasutatud nii suletud kui avatud küsimusi. Suletud küsimuste puhul on ette antud alternatiivsed vastused, mille hulgast tuli vastajal valida või vastata jah/ei küsimusele. Avatud küsimused andsid vastajale võimaluse väljendada oma arvamust, hoiakuid, mõtteid, tundeid ning õhutasid ka avaldama oma seisukohti. Sellise meetodikaga loodeti saada lisainfot, mida ehk ankeedis ei osatud küsida või oodata. Kuna uuringus osalenutele saadeti üksnes veebiviide, siis oli sellega täidetud ka ühiskonnauuringute läbiviimise rahvusvahelised reeglid, sest kõik vastajad jäid ankeedi täitmisel anonüümseks, ilma et see oleks mõjutanud ankeetvastuste tulemusi. Tulemusi on analüüsitud eraldi peatükis, lähtudes teoreetilises osas käsitletud teooriatest. Kuna uurimusküsimuste koostamisel oli aluseks võetud kaasamisraamistik, siis on ka uurimustulemused grupeeritud samadest põhimõtetest lähtuvalt:

- a) Kaasamise ja osalemise eesmärgid ning põhjused;
- b) Informatsiooni saamise võimalused;
- c) Kaasamisalane koostöö ja osalus.

Kaasamispraktikate dünaamika hindamiseks on arutelu osas võrreldud mõningaid arvamusi ka PRAXISE 2010. aasta olulisemate uurimustulemustega. Selles peatükis on antud ka hinnang kogu empiirilise uurimuse korralduslikule küljele, tehtud ettepanekuid ning hinnatud, kas ja kuidas töö täitis talle püstitatud eesmärgid.

3.1.2. Järeldused uurimismetoodika kohta

Uurimustulemusi analüüsid selgus, et meetodid mida töös on kasutatud materjali kogumiseks, osutusid sobivateks ning võimaldasid kõigile uurimusküsimustele vastused saada. Lisaks ankeetküsimustele andsid personaalsed pöördumised huvirühmade, võimalike huvigruppide ja mitmete tööandjate poole vägagi objektiivseid hinnanguid kogu TVTS 678 SE kaasusele. Ankeetuurimuse piiranguna peab nimetada aga seda, et tegemist on mitme aasta vältel toimunud kaasamisprotseduuriga ning inimesed ei mäletanud üksikasju enam väga täpselt. Kuna ankeetküsitlusele kaasnes põhjalik tutvumistöö TVTS 678 SE dokumentatsiooniga, poolstruktureeritud vestlused ja suhtlused e-kirja teel ministeeriumi ametnikega, siis võib kinnitada, et uurimustulemustele antud hinnangud on objektiivsed ning kõigi osapoolte seisukohti arvestavad.

Empiirilise uurimuse puuduseks võib nimetada ankeetvastuste madalat osavõttu (56%). Selle põhjuseks peab töö autor liiga lühikest - kolmenädalast küsitlusperioodi, mis aga tulenes magistritöö ajakavast.

Resümeerides kasutatud metoodikat, võib kinnitada, et uurimustöös täiendasid dokumentide analüüs, vestlused, personaalsed e-kirjad ja ankeetküsitlus üksteist meetodina väga hästi. Kasutatud meetodi puhul peab aga ära märkima, et uurimustöö läbiviimine ning andmete rida reall läbitöötamine ja analüüsimine oli väga töö- ja ajamahukas. Samas võib kinnitada, et tulemused on huvitavad ja on toonud küllalt detailselt välja Sotsiaalministeeriumi kaasamispraktika tugevad ja nõrgad küljed.

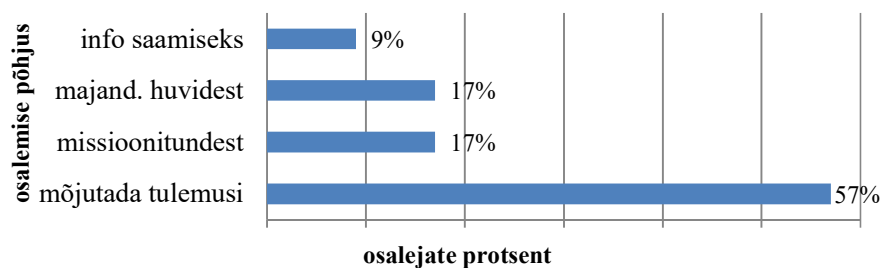
3.2. Uurimustulemused

Küsitlus on läbi viidud elektroonilise küsitlusena eFormulari küsitluskeskkonnas, veebiviide saadeti laiali 150 osalejale. Vaatamata täiendavatele meeldetuletustele, laekus vastuseid 84, kahe ankeedi täitmine oli jäetud pooleli ning neid seepärast arvestatud ei ole. eFormularis saadud küsitlusankeedi tulemused on nähtavad töö lisa 2.

Kõige rohkem saabus vastuseid sotsiaalteenuseid pakkuvate ettevõtete esindavalt sidusrühmadelt (34%), sellele järgnesid aktiivselt kodanikuõiguste kaitsega tegelevad organisatsioonid (25%), siis eestkostega tegelevad (23%) ja kõige vähem aktiivsed olid tervishoiuvaldkonda esindavad sidusgrupid (18%). Sotsiaalministeeriumi kinnitusel töötas Eesti Töötervishoiuarstide Selts välja uue meetodika töövõime hindamiseks, mis põhineb rahvusvahelisest laialt kasutataval rahvusvahelise funktsioneerimisvõime, vaeguste ja tervise (RFK) klassifikatsiooni põhisel funktsioonide ehk võimete hindamisel, samas aga töötervishoiuarstid uue seaduseelnõu väljatöötamise kaasamisprotsessi kaasatud ei olnud (Lisa 1. V. Pille kiri).

Uurimustulemused on klassifitseeritud kaasamise raamistikku arvesse võttes: a) Kaasamise ja osalemise eesmärgid ning põhjused; b) Informatsiooni saamise võimalused; c) Kaasamisalane koostöö ja osalus.

3.2.1. Kaasamise ja osalemise eesmärgid ning põhjused



Koostaja: Sigmar Meus

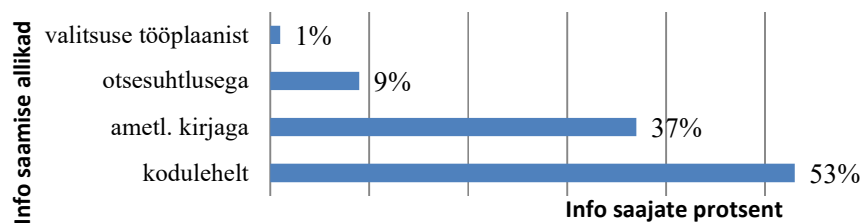
Joonis 3. Kaasamise osalemise põhjused

Nagu nähtub jooniselt kolm, siis suurem enamus ankeetküsitlusele vastanutest osales soovist mõjutada kaasamisprotsessi, võrdne arv küsitletuist märkis osavõtu põhjuseks missioonitunde

ja majanduslikud huvid ning vaid kaheksa respondenti olid seda meelt, et nemad osalesid kaasamisprojektis info saamise eesmärgil. Eraldi märkisid kaasatavad ära, et kaasamisprotsessis osalemiseks pidid nad ise aktiivselt infot otsima. Huvitav fakt on see, et ka PRAXISE (2010) uuringus on kaasatavad rõhutanud samuti, et nende oma aktiivsusest on sõltunud, kas neid kaasatakse või mitte. Ministeeriumi hinnangul (K. Pall 02. mai 2017) on lähtunud kaasatavate valikul sihtrühmade otsesest seotusest teemaga, kuigi ministeeriumi tööplaanidest ei olnud seda võimalik välja lugeda. Samas oli aga TVTS 678 SE väljatöötamise juhtgrupp ministeeriumis nimeliselt määratletud (töövõimetoetuse seaduse 678 SE seletuskiri).

3.2.2. Informatsiooni saamise võimalused

Ankeedile vastanute hinnangul oli kaasamise kohta saadud infot põhiliselt ministeeriumi kodulehelt, ministeeriumi ametliku kirjaga oli teavet saanud umbes kolmandik ja otsese suhtluse teel vaid mõned.



Koostaja: Sigmar Meus

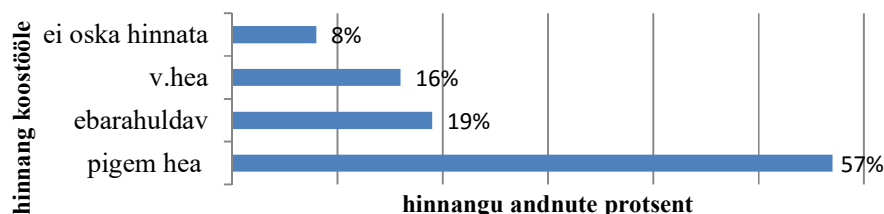
Joonis 4. Kaasamise kohta info saamise allikad

Samas kinnitas viiendik küsitluses osalenuist, et nendega oli kaasamisprotsessi vältel võetud personaalselt ühendust. Info saamise võimalustega oli rahul või väga rahul suur enamus vastanuist (79%), pigem aga ei olnud rahul umbes viiendik. Ka leidis töö autor Sotsiaalministeeriumi dokumentidest TVTS 678 SE kohta piisavalt kaasamisalast infot, mis kinnitas, et lisaks ministeeriumi kodulehele on jagatud sellekohast teavet nii meedia kui ka seminaride ja konverentside käigus. Sama kinnitas ka sotsiaalkindlustuse osakonna juhataja,

K. Pall (02. mai 2017) et kaasamisalast infot on jagatud lisaks suurearvulistele meediateavitustele veel ka maakonniti korraldatud infopäevadel ja seminaridel. Tema hinnangul võis mõningane infosulg tekkida ehk seetõttu, et suheldi rohkem katusorganisatsioonidega ega osatud tähelepanu pöörata sellele, kas katusorganisatsioonid infot ka võimalikele huvigruppidele edastasid. Seda peab K. Pall TVTS 678 SE väljatöötamise kaasamisprotsessi üheks võimalikuks veaks, mida edaspidistel kaasustel ei tohiks korrata (intervjuu K. Palliga 02. mai 2017).

3.2.3. Kaasamisalane koostöö ja korraldus

Nagu nähtub jooniselt 5 jäädi koostöö osas enam-vähem rahule, vaid 8% vastanutest ei osanud hinnangut anda.



Koostaja: Sigmar Meus

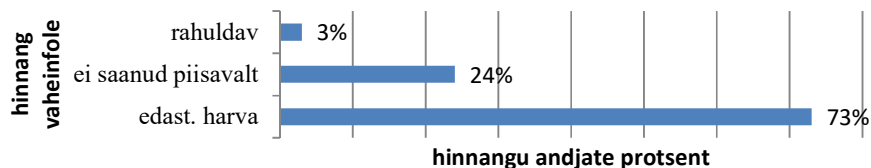
Joonis 5. Hinnang kaasamisalasele koostööle ministeeriumiga

Seda, et kaasamisel on järgitud KHT kinnitas 35% vastanutest, 52% oli seda meelt et on järgitud vaid osaliselt, ligi kümnendik vastanutest ei tea, mida KHT endast kujutab ning kolm vastanut olid seisukohal, et ministeerium on eiranud KHT. Samas ei oldud rahul, millises etapis on ministeerium sidusrühmi kaasanud. 56% osalenuist märkis, et ministeerium oli kaasanud neid küll lähteülesannete teavitamisel, aga edaspidi oli töögruppidesse kaasatud 23% vastanuist, samas viiendik ei olnud rahul, et neid oli kaasatud vaid valmis seaduseelnõuga tutvumise etapis. Nii kinnitas nt Eesti Patsientide Esindusühing (edaspidi EPE) ankeedi lisas, et neid kaasati ainult formaalsuse pärast ja sedagi alles faasis kui elnõu oli juba valmis ning põhimõttelistes reformi alustes kaasarääkimiseks oli juba hilja. Ka jäi neile mulje, et ministeerium teeb koostööd rohkem pikaajaliste partneritega, keda paremini

teatakse. Veel mitmedki ankeedile vastanud märkisid, et väga oluliseks miinuseks on puudulik eelinfo ja eelnõude kommenteerimiseks jäetud liiga lühike aeg. Nii ei kaasatud Töötervishoiuarste seaduseelnõu väljatöötamise protsessi, neile esitati kommenteerimiseks valmis seaduseelnõu juuni kuus puhkuste ajal ning vastamiseks võimaldatud aeg oli vaid viis päeva (Lisa 3, MTÜ Eesti Töötervishoiuarstide Seltsi V. Pille e-kiri 26.02.2017)!

Kaasamise meetodite osaski läksid ministeeriumi ja kaasatavate arvamused lahku. Kui ministeerium pidas oluliseks nii informeerimist kui ka sidusgruppide esindavate katusorganisatsioonide kaasamist töörühmadesse, siis ankeedile vastanud rõhutasid seaduseelnõude kirjaliku kommenteerimise, seminaridel ja konverentsidel osalemise olulisust (Lisa 3, TVTS 678 SE seletuskiri).

Jooniselt 6 on näha, et uuringus osalenud oleksid soovinud saada rohkem vaheinfot. 73% vastanuist märkis, et seda oli edastatud väga harva, ligi neljandiku arvates ei saanud nad vaheinfot vajalikul määral ja vaid kolm protsenti vastanuist jäi selles osas ministeeriumi tööga rahule.



Koostaja: Sigmar Meus

Joonis 6. Hinnang vaheinfo saamisele

Samas rõhutati veel, et vaheinfos ei olnud toodud ära argumenteeritud seisukohti ning seetõttu ei saanud paljudest asjadest aru ega mäletatud täpselt, sest kogu seaduseelnõu väljatöötamine kestis ju pea kolm aastat. Ka soovis 26% vastanuist saada rohkem eelinfot ja 12% rohkem tagasisidet. 42% osalenu arvates esitati kaasatavatele juba valmis seaduseelnõu, milles enam suurt midagi muuta ei olnud võimalik. Ka kurtsid pea kõik vastanud (96%) et seaduseelnõuga tutvumiseks ja kommenteerimiseks jäetud aeg oli liiga lühike, mis ei võimaldanud sisulist analüüsi teha, ekspertide abi paluda ega seetõttu ka põhjalikku vastust anda (Lisa 2 ja 3). Ministeeriumipoolne seisukoht aga oli, et sihtrühmad on ise kohati passiivsed või siis kaitsevad oma kitsaid huvisid, hoomamata ettevalmistatava seaduse tervikust tulenevat võimalikku kogukasu. Osa ministeeriumi ametnikke kirjeldasid isegi Eesti erinevate piirkondade sidusrühmi kindla kriteeriumi järgi. Nii arvati et Ida-Virumaal on vähemteadlikud

ja passiivsemad, Lääne-Eestis ükskõiksed, Tallinnas ning Võru ning Valga piirkonnas passiivsed ja Tartus aktiivsemad osalejad (ministeeriumi kommunikatsioonijuht K. Volmer ja teised, 05. jaanuar 2017).

Et ankeedile vastanutelt oli palutud lisada juurde oma arvamusi ja kommentaare, siis on igati õigustatud ka need siin uurimustulemuste lõpus ära tuua:

- * Miks oli üldse vaja uut seadust, kui eelmine seadus oli alles mõni aasta tagasi vastu võetud?;
- * Tegelikult tehti seadus selleks, et saada kätte EL rahad;
- * Juhtgrupp tegi seaduseelnõu valmis ilma eelneva konsulteerimiseta;
- * Eelinfo oli puudulik, ka vaheinfot ei edastatud;
- * Mõjude analüüs tehti alles pärast eelnõu valmimist;
- * Seminaridel oli informatiivne ja huvigruppe mõjutav iseloom;
- * Kirjalikuks konsulteerimiseks jäeti meelega vähe aega, ei soovitudki muud kui allkirja;
- * Võrdse kohtlemise seadusest tulenev tööandjate kohustus on liialt üldsõnaline ning tekitab vaid segadust;
- * Puuetega inimestelt ei küsitud mingit arvamust, neile on selle seadusega liiga tehtud.
- * TVTS 678 Saar Polli mõjuanalüüs valmis alles 2014 aastal (Saar Poll mõjuanalüüs, 2014)!

3.3. Arutelu

3.3.1 Hinnang kaasamise ja osalemise eesmärkidele ning põhjustele

Ankeedivastustest ilmnes, et enamus kaasamisprotsessis osalenuist soovis mõjutada otsustustulemusi, sellele järgnesid missioonitundest ja majanduslikest huvidest lähtuvad kaalutlused. Nii nagu eespool on mainitud, on Sotsiaalministeeriumil olemas pikaajaliste koostööpartnerite andmed, kust toimub sidusgruppide valik põhimõttel, et kõik eelnõuga seotud valdkonnad oleksid esindatud ning tagaksid samas ka professionaalse ja sihtgruppide huvidest tuleneva lõpplahenduse, et suurendada vastutustunnet välja töötatavate otsuste osas (A. Irval, K. Pall 04. aprill 2017). Siinkohal peab rõhutama, et ministeeriumi põhimõtte sidusrühmade valikul ühtib teoreetikute Scott ja Lane (2000, 54) omaga, et pidev koostöö kindlate sidusgruppidega süvendab nende vastutustunnet ja osalemise motivatsiooni. Seega langevad nii teoreetikute, kui ka ministeeriumi eesmärgid siin laiemalt võttes kokku kuna nende kõigi sooviks oli luua ja vastu võtta ühiskonna poolt aktsepteeritav ja hästitoimiv seadus. Samas ei ole ministeeriumi ametnike hinnangul kaasatavad pööranud tähelepanu sellele, et üksnes missioonitundest, soovist ja praktilistest kogemustest ei piisa. Need võivad küll otsustamisel kasuks tulla, kuid sellise laiaulatusliku reformi nagu seda on tööhõivereformi ühe kandvama seaduseelnõu koostamine nõuab ekspertide ja juristide teadmisi ning selleks oli moodustatudki eelnõu ettevalmistamiseks erialaspetsialistidest koosnev töörihm ja osteti sisse ka eksperteenust (vestlus K. Pall 02. mai 2017).

3.3.2. Hinnang informatsiooni saamise võimaluste kohta

Informatsiooni saamise võimalustega olid vastanud üldiselt rahul, kuigi uuringus osalenud oleksid eelistanud saada rohkem personaalset teavet ministeeriumi ametliku kirjaga. Sellele on viidanud ka Lepa jt (2004, 139), et mida laiem on teemaga seotud huviliste ring, seda otsemaid ning vahetumaid suhtlusvorme ja kanaleid tuleb kasutada. Üle poole ankeedile vastanuist pidid aga otsima teavet ministeeriumi kodulehelt või valitsuse tööplaanist, mõned kuulsid probleemist hoopiski meedia vahendusel. Vestlusest ministeeriumi ametnikega selgus, et ministeerium on lähtunud KHT-st (2011) ja konsulteerinud avalikkuse, huvirühmade ja sidusgruppidega vähemalt kahes menetlusetapis. Seaduseelnõu mandaadi taotlemise ajal

kasutati konsulteerimiseks nii aktiivse osalemise vorme foorumite näol, kuid ka erivormidena meediat ning ümarlaudasiid. Väljatöötatud eelnõu kirjaliku konsulteerimise puhul kasutati aga ainult tagasiside saamise vormi.

Kaasatavatelt laekunud informatsiooni põhjal on küsitav, kas konsulteerimiseks kavandatud aeg oli piisav nagu see on ette nähtud AVP 2016-2018 Eesti tegevuskavas (töövõimetoetuse seaduse 678 SE seletuskiri; AVP Eesti tegevuskava). Sotsiaalkindlustuse osakonna nõuniku A. Irvani ja analüütiku Kreitzbergi kinnitusele on Sotsiaalministeerium kinni pidanud konsulteerimisaegadest. Ka on võrdselt oluliseks peetud kõiki osalusvorme, kuigi sotsiaalkindlustuse osakonna juhataja Katre Pall oli ka seda meelt, et üle 100 000 inimest puudutava seaduseelnõu kaasamisprotsessi ei olegi võimalik saajaprotsendiliselt kõiki soovijaid kaasata. KHT näeb ette, et ligipääs infole peab olema kõigile tagatud ning seda KHT nõuet on ministeerium ametnike kinnitusele ka täitnud. Samas möönis K. Pall, et otsesuhtluses kontakteeruti põhiliselt katusorganisatsioonidega ja nii ei osatud ehk piisavalt tähelepanu pöörata sellele, missugust ning kui täpset informatsiooni katusorganisatsioonid huvigruppidele edastasid.

Ministeeriumi hinnangul oli infot kogu kaasuse jooksul jagatud piisavalt. Nii oli tehtud avalikku konsulteerimist alates 2012. aasta aprillikuust erinevate meediumite vahendusel, nagu trükimeedia, televisioon, raadio ja online - meediumid, mil aasta jooksul ilmus reformi kohta rohkem kui 50 uudist ja pressiteadet ning oli jagatud teavet ka ministeeriumi kodulehel. Ministeerium arvestas sellega, et meedia võimaldab jõuda kõigi või ehk siis peaaegu kõigi huvigruppideni. Seda rõhutavad ka Friend ja Hickling (2005), et väga tähtis on üles leida need, keda on vajalik seadusloome protsessi kaasata. Samas tuleb Lepa jt (2004) arvamusel kasutada seda enam otsesemaid ja vahetumaid suhtluskanaleid, mida rohkem on huvigrupp teemaga seotud. Ka ministeeriumi ametnike enda hinnangul oli otsesuhtlust jäänud väheseks, kuid seda põhjendati sellega, et oluline oli info edastamise kiirus.

Selle seisukohaga aga kaasatavad rahule ei jäänud. Nemat leidsid, et otsene ja täpsem info oleks aidanud ära hoida konfliktsituatsioone, nii nagu kinnitavad seda Grunig ja Reppergi (1992, 150). Sama meelt on ju ka Scott & Lane (2000, 54), lisades, et mida põhjalikum on koostöö ja kommunikatsioon osapoolte vahel, seda kiiremini saab välja selgitada ühised arusaamad ja ootused ning mida rohkem on asjaga kursis olevaid kaasatuid, seda põhjalikum tuleb arutlusprotsess ning seda rohkem jääb ühiskond vastu võetud otsustega rahule (Friend & Hickling 2005, 291).

Ankeetvastustest selgus üsna üheselt, et mitte ainult esialgne info ei jäänud tagasihoidlikuks, vaid kogu kaasamise protsessi jooksul jäi taustinfo edastamine väheseks. Ka PRAXISE (2010) uurimustulemused rõhutasid toona osaliste arvamust, et neid ei informeeritud piisavalt. Seega ilmnes käesolevast uurimusest, et info edastamise osas kordusid pea samad probleemid, mida tuvastas 2010. aasta PRAXISE uurimus ning seega on pööratud analüütikute soovitusel vähe tähelepanu ning ministeerium peaks tulevikus neid rohkem arvestama. Küll oldi käesoleva uurimuse põhjal enam-vähem rahul edastatud lõppinfo saamisega, kuigi mitmed ankeedile vastanud käsitlesid seda kui kaasamise formaalsust rõhutavat aspekti. Nii kinnitas ka käesolev uurimus Grunigi (1992) väidet, et kuigi eduka kaasamisprotsessi kommunikatsiooni aluseks peab olema kahesuunaline sümmeetriline suhtlemine, siis praktikas see mudel alati rakendust ei leia. Sama kinnitas ka EPIK juhatuse koosoleku protokollis nr 4/201, 12. september 2014 toodud fakt, et nendel puudus kaasamisprotsessi läbiviijatega kahesuunaline suhtlus ning enda kuuldavaks tegemiseks tuli neil kasutada piketi ja petitsiooni vorme (EPIK koosoleku protokoll, 12.09.2014). Seega eirati praktikas ka Price'i (1997) positsiooni, et spetsiifiliste huvidega sidusgruppide arvamusega peab kindlasti arvestama. Nii tekkis neist anoomiline episoodilise aktiivsusega survegrupp (Comparative politics today: a world view, 2004, 67-68), kui nad enda kuuldavaks tegemiseks pidid kasutama äärmuslikke võtteid.

3.3.3. Hinnang kaasamisalasele koostööle

Koostööd ministeeriumiga hinnati väga heaks alla viiendiku uuringus osalenu poolt, pigem heaks enam kui poolte vastanute arvamusel, pea viiendik ei olnud koostööga rahul ning oma hinnangut ei olnud osanud anda kaheksa vastanut. Kuigi viiendik kaasuses osalenuist ei olnud koostööga rahul, siis Sotsiaalministeeriumi ametnike hinnangul laabus koostöö hästi (K. Pall 02. mai 2017). Seda, et kaasamisel oli järgitud KHT, kinnitas 34% vastanuist, 52%, arvas et oli vaid osaliselt ja kaheksa vastanut olid seisukohal, et ministeerium oli eiranud KHT. Oma seisukohta põhjendati sellega, et juba kaasamisprotsessi alguses ei edastatud neile täpset teavet, mille kohta neilt arvamust oodati (KHT 2011, Lisa 3). Ministeeriumi ametnikud aga kinnitasid, et kogu TVTS 678 SE menetlusprotsessis lähtuti KHT-st ning infopäevadel jagati ka täpset teavet. K. Palli arvamusel võis aga mõningane infosulg tekkida seetõttu, et põhiliselt suheldi katusorganisatsioonidega (intervjuu K. Palliga 02. mail 2017).

Ka ei olnud ankeedile vastanud rahul sellega, millises etapis oli ministeerium neid kaasanud. Üle poole vastanuist märkis, et ministeerium oli neid küll teavitanud seaduseelnõu väljatöötamise vajadusest, aga edaspidi oli töögruppidesse kaasatud vaid 23% vastanuist, samas viiendik ei olnud rahul, et neid oli kaasatud vaid seaduseelnõu kinnitamise etapis. Seda et ebakõlade vältimiseks on oluline missuguses etapis kaasatakse osalisi, on rõhutanud ka Friend ja Hickling (2005, 291-292). Ka Warburton jt (2007, 4) on kinnitanud, et just poliitika kujundamise esimestes etappides tuleb kasutada suurema osalejate hulgaga kaasamist, sest siis tunnetavad kaasatavad, et nad suudavad protsesse mõjutada. Seega tegi Sotsiaalministeerium vea, kui korraldas maakondlikke infopäevi, foorumeid ja ümarlaudasi üksnes katusorganisatsioonidele ega kaasanud laiemaid huvirühmi. Võimalik, et selline asi sai sündida ka sellepärast, et infopäevade kohta jäi kohalik eeltöö tegemata ning üldsus teavitamata, nagu arvas ministeeriumi sotsiaalkindlustuse osakonna juhataja K. Pall (02. mai 2017). Warburtoni jt seisukoha relevantsust kinnitas Eesti Patsientide Esindusühing (edaspidi EPE) ankeedi lisas, et neil ei olnud võimalust koos teiste kaasuses osalenuitega protsessi mõjutada, sest neid kaasati ainult formaalsuse pärast alles siis, kui eelnõu oli valmis ning põhimõttelistes reformi alustes kaasarääkimiseks oli juba hilja (Eesti Patsientide...eelnõu osas). Sama mõtet kordas ka nende koostatud kirjalik seisukoht (EPE seisukoht TVTS 678 SE kohta). Taoline olukord ei tekita mitte ainult hetkelist pahameelt vaid kahandab nii EPE, Töötervishoiuarstide Seltsi kui ka tööandjate meelest motivatsiooni tulevikus kaasamisprotsessides osaleda (Lisa 3). Ka olid mitmedki ankeedile vastanud

kommenteerinud, et KHT kaheksast põhimõttest kõige olulisem on just see, et kaasata tuleb osalised kõige varajasemates etappides. Kahjuks kinnitasid uurimustulemused TVTS 678 SE kaasamisprotsessis, et selles osas ei olnud Sotsiaalministeerium arvestanud ei teoreetikute ega ka PRAXISE (2010, 98) poliitsoovitustega. Ka tundus kaasamisprotsessis osalenutele, et ministeerium teeb koostööd rohkem pikaajaliste partneritega ehkki Price (1997) hinnangul peaksid spetsiifiliste huvidega huvirühmad olema kohe alguses kaasatud.

13. veebruaril 2014. aastal tegi EPE pöördumise tolleaegsele sotsiaalministrile ja seaduseelnõu kaasamisprotsessi juhile Taavi Rõivasele, kus mainiti, et „*TVTS 678 SE-l on majanduspoliitiline tagapõhi ja varjatud eesmärgiks on kasvanud puuetega isikute arvu vähendamine ning vähenenud töövõime eest senisest vähem hüvitist (toetust) maksta kuna valdav enamus töövõimet toetavaid meetmeid oleks rakendatavad ka kehtiva seaduse alusel.*“ (Lisa 3).

Seda EPE ütlust kinnitab teataval määral ka TVTS 678 SE seletuskirjas leheküljel seitse ära toodud fakt, et aastatel 2006-2012 olid töövõimetuspensionitele välja makstavad kulutused tõusnud 2,26 korda ning 2010. aasta PRAXISE uurimuses leheküljel viis olevat analüütikute seisukohta, et töövõimetoetuse hüvitist on kasutatud senini ära mitte sihipäraselt sotsiaaltoetusena ja ravikindlustatuse tagatisena. Suureks miinuseks pidasid EPE esindajad seda, et T. Rõivasele adresseeritud kiri jäi vastusetu.

Ka märkisid veel mitmedki uuringus osalenud, et väga oluliseks puuduseks on olnud eelnõude kommenteerimiseks jäetud liiga lühike aeg ja pea olematu eelinfo, kuigi AVP 2016-2018 Eesti tegevuskava (2016) näeb ette, et olulise tähtsusega seaduseelnõude koostamiseks peab olema koostatud vägagi detailsed plaanid, kus on kirjas lisaks kommunikatsioonitegevustele, suhtluskanalid ja ka erinevatele tegevustele reglementeeritud aeg. Seda kinnitas ka Töötervishoiu Arstide Selts autorile saadetud personaalses kirjas (Lisa 3 MTÜ Eesti Töötervishoiuarstide Seltsi V. Pille e-kiri 26.02.2017), et aeg kirjalikuks kommenteerimiseks oli liiglühike. Ka EPIK ei olnud rahul koostööga. Nad tõid 10. juunil 2014. aastal Riigikogu sotsiaalkomisjoni avalikul istungil välja seaduseelnõu nõrkused ja ettepanekud ning rõhutasid, et uue seaduse vastuvõtmisega ei tohiks kiirustada ning selle jõustumine tuleb edasi lükata kuna puudub horisontaalne tegevuskava, kus oleks käsitletud, mil moel peaks hakkama reformi rakendama igapäevaelus.

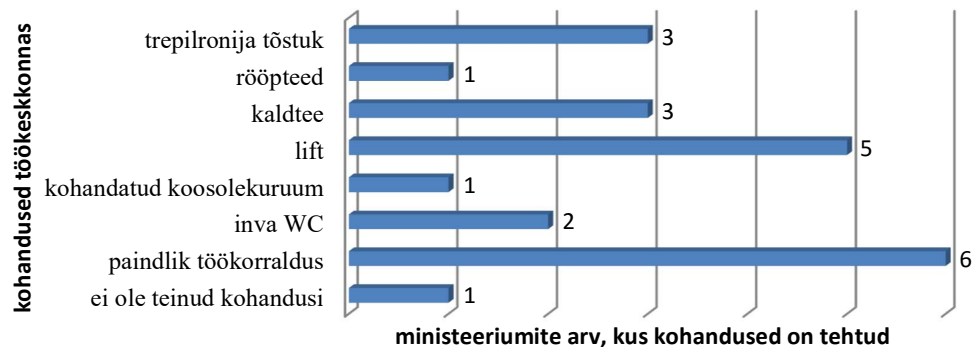
Eespooltoodu põhjendab ilmekalt, miks üle poole uuringus osalenuist oli seisukohal, et ministeerium ei järginud KHT ning kaks kolmandikku vastanuist oli seda meelt, et nende

arvamusi ja ettepanekuid kas üldse mitte või vaid väheseid arvestati. Mitmete uuringus osalenute hinnangul oli seaduseelnõu väljatöötamise motivaatoriks Euroopa Liidult aastatel 2015-2020 saadav 169 miljonit eurot töövõime toetamise skeemi loomiseks/juurutamiseks ning sotsiaalpoliitiline soov reformiga edaspidi riigi kulusid vähendada (TVTS 678 SE seletuskirja lisa). Kuna juhtgrupp tegi valmis seaduseelnõu ilma sidusgruppidega eelnevalt konsulteerimata, saates juba valmis elnõu kirjalikuks konsulteerimiseks sidusgruppidele ja jättes vastamiseks aega alla nädala, siis ei olnud kaasatavatel sõnul neil võimalik ka endil kõigi seadussätetega tutvuda (Lisa 3, MTÜ Eesti Töötervishoiuarstide Seltsi V. Pille e-kiri 26.02.2017). Tsiteerides nende mõtet: *“...kaasatavatelt ei oodatudki sisulist sekkumist, kaasamist tehti vaid selleks, et näidata üldsusele, et uus seaduseelnõu on pikaajalise kollektiivse töö tulemus, mis kõiki osapooli rahuldab.”*

TVTS 678 SE dokumentide võrdlemisel ilmnis üsna huvitav fakt, mis teatud mõttes kinnitab eelmist mõtet. Ministeriumi protokollides on kirjas, et seaduseelnõu saadeti kirjalikuks kommenteerimiseks laiali jaanuari alguses. Töötervishoiuarstide Selts väidab aga oma 26. 02. 2017. aasta e-kirjas, et tegelikult saadeti seaduseelnõu neile konsulteerimiseks alles juunis (?) (Lisa 3, V. Pille e-kiri 26.02.2017). Seega ei jäänudki aega dialoogi tekkimiseks, mille vajadust rõhutavad analüütikud Held (1987) ja Hirst (1990). Samas kinnitas sotsiaal-kindlustuse osakonna juhataja K. Pall teise mai intervjuus, et kirjalikuks konsulteerimiseks oli alati aega kolm nädalat.

Kuna kaasatavatele ei olnud selgitatud, mida uus seadusandlus endaga kaasa võib tuua, siis oli MTÜ Eesti Töötervishoiuarstide Selts seisukohal, et ministerium ei olnud teinud „Mõjude hindamise metoodikast“ (2012) lähtuvat mõjuanalüüsi ega hinnanud uue seadusega kaasnedavad riske. Ka EPIK ja EPE (Lisa 3) arvamus ühtib töötervishoiuarstide omaga. Nead rõhutasid veel seda, et Saar-Polli TVTS mõjuanalüüs valmis alles 2014. aastaks (?) ja, et seaduseelnõu väljatöötajad on jätnud täielikult tähelepanuta seaduse rakendamise nn tehnilise poole, mõtlemata kuidas ja missuguseid vahendeid kasutades peaks puuetega inimene suutma järgida kõiki talle pandud seadusest tulenevaid nõudeid ning elus ettetulevaid olukordi. Võrdse kohtlemise volinik L. Pakosta hinnangul (Lisa 3, e-kiri) on aga tööandjal võrdse kohtlemise seaduse §-st 11 tulenev kohustus *„rakendada puuetega inimeste tööl käimise tarvis abinõusid“*. Sama sätte lõige kaks paneb tööpoolest tööandja ülesandeks *„...asjakohaste meetmete rakendamise, et võimaldada puuetega inimesel töökohale pääseda, töös osaleda ja edutust või koolitust saada“* (VõrdKS 2013). Mida peaks seaduses tähendama *„asjakohaste meetmete rakendamine?“* Toodud näide on vaid üks paljudest, mis praktilises elus ette tulla

võivad ning jätab oma üldsõnasusega võimaluse tõlgendada seda mitmeti. Seda kinnitab ka allpooltoodud joonis 7, mis illustreerib milliseid kohandusi oli puuetega inimeste töötamist soodustava töökeskkonna loomiseks tehtud (üheteistkümnes) ministeeriumites 2017. aasta jaanuariks, mil töö autor toodud andmeid ministeeriumite kodulehekülgedelt otsis. Joonist vaadates tekib küsimus, et kui valitsusasutused tõlgendavad seadusest tulenevaid nõudmisi nii erinevalt, mida on siis oodata „tavaliselt“ tööandjatelt?



Koostaja: Sigmar Meus, ministeeriumi kodulehekülgede info põhjal

Joonis 7. TVTS tulenevate puuetega inimestele tehtud vajalike kohanduste tegelik olukord ministeeriumites 15.01.2017. aasta seisuga

Kaasamismeetodite osaski erinesid kaasatavate arvamused. Kui ministeeriumil oli määratletud ära töörühm nimeliselt, kes seaduseelnõud ette valmistama hakkasid, siis on pannud mitmedki ankeedile vastanud pahaks, et nende ametkonnad olid sellest välja jäänud. Ka oleks uuringus osalenud soovinud saada rohkem nii eel- kui vaheinfot. Ligi kolmveerand vastanuist märkis, et seda oli edastatud väga harva, neljandiku arvates ei saanud nad vaheinfot vajalikul määral ja vaid kolm vastanut jäi selles osas ministeeriumi tööga rahule. 42% osalenu arvates esitati kaasatavatele juba valmis seaduseelnõu, milles enam suurt midagi muuta ei olnud võimalik. Ka kurtsid pea kõik vastanud (96%) vastupidi K. Palli viidatud kolmenädalase kommenteerimisajale, et seaduseelnõuga tutvumiseks ja kommenteerimiseks ei antud normaalset aega – mõnel juhul oli see vaid viis päeva ning seega ei olnudki võimalik põhjalikku vastust anda. Mitmete vastanute arvates ei olnud ministeerium hinnanud uue seaduse rakenduslikke sätteid ega selgitanud, miks oli vaja hakata muutma küllaltki hiljuti vastu võetud töövõimetuse/töövõime määramise süsteemi, kui viimane suur reform selles osas ei toimunud sugugi ammu. Nii hindas EPE TVTS 678 SE koostamist tagasiminekena, sest tööhõive eesmärki esiplaanile seades on ära unustatud individuaalsuse põhimõte, s.t iga

inimese seisundit arvestav seitsme astmeline töövõimetuse määramine on asendatud vaid kahe astmega (Lisa 3, EPE kiri 13.02.2014).

KHT järgi peab valitsusasutus hindama kavandatava otsuse mõju vastavalt mõjude hindamise metoodikale. Kuna mõjude hindamise metoodikat ei olnud eelnõu menetlemise hetkeks paika pandud, siis ei hinnata käesolevas analüüsis nimetatud nõude täitmist. Kahjuks ei olnud töö autoril võimalik leida kõiki ministeeriumi kaasamistöö koosoleku protokolle – need lihtsalt puudusid. Keegi ei osanud seda ka kommenteerida, kuna kaadrivoolavus on olnud selle nelja - viie aastaga ministeeriumis küllaltki suur, mil TVTS 678 SE ette valmistati - ministridki mitmel korral vahetunud.

Kokkuvõtvalt on Sotsiaalministeeriumi kaasamisalane töö heal tasemel, ametnikud lähtuvad AVP ja KHT ettekirjutustest ja teoreetikute soovitudest. Kogu kaasamisprotsessi aluseks on kaasamise raamistik ja Arnsteini (1969) viieetapiline mudel. TVST 678 SE väljatöötamise kaasusel oli kaasamisel palju plusse, saadi olulist infot, ekspert- ja alternatiivarvamusi neilt, keda TVTS mõjutama hakkas. Kui ka kõiki osapooli tulemused ei rahuldanud, siis kujutas kaasamisprotsess iseenesest delibereerivat demokraatiat. Oma olemusega peaks see riigi usaldusvärsust rahva silmis tõstma. Nii on kaasamisest ka siis kasu, kui ettepanekutega ei arvestata, kuid antakse kaasuses osalejatele teada, miks seda ei tehtud.

Kaasuses esinenud tähelepanekute põhjal on autor koostanud alljärgnevad poliitikasoovitused:

- tähtis on tagada kaasamisprotsessi algusest lõpuni avatud kommunikatsioon kuna operatiivne info soodustab ministeeriumi ja kaasatavate vahelist koostööd ning aitab üldisemas plaanis kaasa hea halduse ja administratiivse kultuuri arengule;
- väga täpselt tuleks määratleda, kes on primaarsed, kes sekundaarsed sidusrühmad. Eelnõu ja seletuskirja valmistasid ette Sotsiaalministeeriumi sotsiaalkindlustuse osakonna juhataja, projektijuht, peaspetsialist, pensionipoliitika juht, osakonna nõunik, sotsiaalpoliitika info ja analüüsi osakonna juhataja, sama osakonna analüütik, tervishoiuosakonna peaspetsialist. Veel osalesid eelnõu väljatöötamisel Eesti Töötukassa juhatuse liikmed ja nõunik. Töö autor peab seda kaasuse suureks veaks, et töötervishoiuarstid ja puuetega inimeste esindajad jäid kaasamisprotsessi juhtgrupist välja ning neile esitati kooskõlastamiseks juba valmis seaduseelnõu ning Puuetega Inimeste Koja põhiliste ettepanekutega ei arvestatud (ettepanekuid oli 15, arvestati vaid kolme) ning Patsientide Esindusühingu kiri sotsiaalministrile jäi sisulise vastuseta;

- selleks et kaasatavad saaksid end eelnevalt teemaga kurssi viia, oleks vajalik kohe koos eelinfoga anda teada kaasuse eesmärgid ning nimetada täpselt, mille kohta osalejailt arvamusi ja ettepanekuid oodatakse;
- kaasuse jooksul tuleks kõigile osalejatele jagada kirjalikku vaheinfot, kus oleks ära toodud esitatud arvamused koos argumentidega;
- vajalik oleks tööplaani koostamisel kogu kaasamisprotsess süsteemsemalt läbi mõelda, detailsemalt kirja panna ja planeerida igaks tegevuseks konkreetne aeg, et kirjalik konsulteerimine ei jäta tormamise muljet ega osalejatele süümetunnet, et nemad ei suutnud kuigivõrd seaduseelnõu valmimist mõjutada ja on kaasamisprotsessist, õigem on öelda mittekaasamisest, siiani veel solvunud ja pettunud.
- välja tuleks töötada võimalused, kuidas anda tagasisidet korraga ja ametlikult, sest see muudab kaasamise avatumaks ja läbipaistvamaks;
- tulevikus oleks oluline tuua kaasamisprotsessi juurde rohkem neid huvirühmi, kes ise selleks soovi avaldavad. Selleks võiks ministeerium luua valdkonnapõhised avalikud e-listid, kuhu huvirühmad saaksid lisada oma kontaktandmed ja kaasamissoovid ning ettepanekud;
- huvirühmadele võiks hakata korraldama on-line konsultatsioone ning avada interaktiivseid foorumeid, et kompenseerida poliitikakujundamise protsessides osalemise vähest kogemust;
- vajalik oleks peale seaduseelnõu valmimist veelkord kõik kaasatavad kokku kutsuda ja teha kokkuvõtte kogu kaasamisprotsessist, s.t anda hinnang kõigi osalejate tööle ning tänada neid antud panuse eest. Taoline ministeeriumipoolne käitumine oleks tulevastele kaasamisprotsessidele kindlasti motivaatoriks ja mõjutaks inimeste soovi edaspidistes kaasuseprotsessides osaleda (Involve 2005, 12).

KOKKUVÕTE

Vabariigi Valitsuse reglement sätestab Vabariigi Valitsuse töö kavandamise eelnõude ja muude küsimuste ettevalmistamise, kus ptk 2 § 4 (2011) kohaselt „...*tuleb eelnõu või muu küsimuse ettevalmistamisse kaasata asjasse puutuvad huvirühmad vastavalt Kaasamise heale tavale, mille on kinnitanud Vabariigi Valitsus.*“

Käesolev magistritöö vaatliski, kuidas eelpooltoodud reglemendist lähtuvalt tehakse kaasamisalast tööd Sotsiaalministeeriumis.

Põhiprobleemist tulenevalt oli magistritöö eesmärgiks: koguda TVTS 678 SE välja töötamisel osalenud partneritelt tagasisidet kaasamise korraldusele, hinnata kui rahul on sidusgruppid Sotsiaalministeeriumi kommunikatsioonitööga ning kaardistada, mida kaasatavad tegelikult ootaksid. Selleks, et välja selgitada, kuidas Sotsiaalministeeriumis kaasav riigivalitsemine toimub, korraldati elektrooniline küsitlus eFormulari küsitluskeskkonnas TVTS 678 SE välja töötamise kaasuseprotsessis osalenuile. Objektiivsuse huvides töötati läbi kogu kaasust puudutav dokumentatsioon, vesteldi Sotsiaalministeeriumi ametnikega ning koguti mitmete huvigruppide arvamusi e-kirjade teel.

Ilmnes, et kaasamine on kirjutamata reeglite ja kokkulepete põhine, mida reglementeerivad põhiliselt KHT ja AVP 2016-2018 aastate tegevuskava. Ühelt poolt annab see palju paindlikkust ja võimalust kohandada kaasamisprotsessi vastavalt olukorrale, aga teisalt teeb selline olukord kaasatavatele ja ka kaasamisega vähem kokku puutunud ministeeriumi ametnikele keeruliseks aru saada, millest kaasamisel lähtuda ning miks ja kuidas seda korraldada. Nii selguski, et kaasatavate ja ministeeriumi seisukohad ühtisid küll kaasamise eesmärkides, kuid selle korraldusliku poole pealt oli kaasatavatel mitmeidki etteheiteid: ei oldud nõus siht- ja huvirühmade valimise ning määratlemisega, kelle ettepanekud on primaarsed, kelle omad sekundaarsed. Ka ei oldud rahul kogu kaasamisprotsessi kohta info edastamise ja kommunikatsiooni avatuse ning operatiivsusega. Eriti rõhutati, et kaasamisprotsessi jooksul saadi vähe või peaaegu mitte üldse kirjalikku memot ning nii kadus ära selge ettekujutus selle kolme-nelja aasta jooksul, mil TVTS 678 SE välja töötati, missugusesse faasi tööprotsess oli üldse jõudnud. Suurimaks miinuseks peab töö autor seda, et

seaduseelnõu välja töötavasse juhtgruppi ei olnud kaasatud Eesti Töötervishoiuarstide Seltsi, Eesti Patsientide Esindustühingu esindajaid ning seaduseelnõu kirjalikuks konsulteerimiseks - allkirjastamiseks jäetud aeg oli liiga lühike ega võimaldanud sisulist analüüsi teostada. Ka pärast seda, kui eelnõu esimene versioon oli valmis saanud ning see saadeti sidusrühmadele arutamiseks, jätsid seminarid kaasatavatele rohkem teavitus või isegi kampaania mulje, kuigi arvamusi oli võimalik kirjalikult tagasiside lehtedel edastada. Taoline töökorraldus kinnitas, et avalikud suhted ei olnud kaasamisprotsessi alguses strateegiliselt õigesti juhitud. Ka ministriumami ametnike endi hinnangul oli seminaride eesmärgiks teavitustöö tegemine ning sidusrühmade meelsuse mõjutamine. Intervjuudest selgus, et sidusrühmad olid nõus tegema koostööd ametnikega, kui nende arvamust aga ei kuulatud, siis saadeti nt kiri otse toonasele sotsiaalministrile, juhtgrupi juhile Taavi Rõivasele (Lisa 3 EPE kiri, 13. veebruar 2014). Kirjale vastust ei saadud ja lõpptulemuseks oli see, et vastu võetud TVTS 678 SE-ga ei olnud kaasuse protsessis osalenud mitmedki sidusrühmad nõus ning on siiani solvunud ning veendunud, et uus seadus on pelgalt poliitiline otsus, mille tulemusel on puuetega inimestele liiga tehtud.

Uurimustulemuste põhjal on autor seisukohal, et edaspidi peaks ministrium oma kaasusi põhjalikumalt ette valmistama ja paremini läbi mõtlema, keda juhtgrupi töösse kaasata, samuti tagama parema kommunikatsiooni kogu kaasuseprotsessi vältel ning võimaldama kirjalikuks konsulteerimiseks pikema aja. Ministrium võiks hakata korraldama online konsultatsioone, avada interaktiivseid foorumeid ning peaks kaasatava tööprotsessi lõpus andma hinnangu kõigi osalejate tööle ning tänama kõiki neid antud panuse eest.

Kokkuvõtvalt on töö autor seisukohal, et magistritöö täitis sellele püstitatud eesmärgid ning kogus materjali, mis peaks abiks olema ministriumile edaspidise kaasamistö korraldamisel.

Autor tahab tänada juhendajat, kõiki ankeetküsitlusele vastanuid, ministriumami ametnikke, huvigruppide esindajaid, tööandjaid ja teisi häid inimesi, kes oma arvamuste ning osalusega aitasid kaasa magistritöö valmimisele.

SUMMARY

ANALYSIS OF STAKEHOLDERS INCLUSION PRACTICES BY THE MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS

To find out about the organisation of inclusive public administration in the Ministry of Social Affairs - a sub-office of the government - an online questionnaire survey was conducted in eFormular to those who had participated in the inclusion process of the development of the draft legislation for the Work Ability Allowance Act.

For the sake of objectivity, also the officials of the Ministry of Social Affairs were interviewed and their views on the organization and conduct of the inclusion process were heard.

It appeared that inclusion is based on unwritten rules and agreements that are governed only by the Good Practice of Inclusion. On the one hand, it provides a lot of flexibility and enables to customize the inclusion process according to the situation, but on the other hand, such situation makes it difficult for those being included and the worker who have little experience in inclusion to understand the basis of the inclusion process or why and how it should be organized. Thus, it turned out that the ministry and those being included shared the same views but from the organizational side those being included had quite a few complaints.

They did not agree with the idea that the stakeholders and interest groups were selected and divided into those whose proposals are primary, and those ones whose proposals are considered secondary.

Similarly, they were not satisfied with the way information was communicated and the level of openness and responsiveness of communication. In particular, they pointed out that during the inclusion process, they received very few or did not receive any written memos and because of that they could not get a clear understanding in which phase of the working process they had reached during this four or five year period when the draft for the Work Ability Allowance Act was being developed.

The author finds that the biggest oversight in this process was that the representatives of occupational health doctors, patients' associations and people with disabilities had not been included in the steering group working on the draft act, and the time period left for final written consultation and signing of the draft act was too short to allow for a meaningful analysis.

Even after the first version of the draft was finished and put for discussed in seminars with stakeholders, all this was merely informative and even gave an impression of a campaign, although written feedback was available and could have been presented. Such organization of work confirms that there were shortfalls in the strategic management of public relations at the beginning of the inclusion process. The ministry officials also admitted that the purpose of seminars was to raise awareness and influence stakeholders' way of thinking.

The interviews showed that stakeholders were willing to cooperate with officials, but when their ideas were not heard, they sent a letter directly to the then minister of social affairs Taavi Rõivas (Annex 3 EPE's letter of 13 February 2014).

The end result, however, was that many stakeholders who participated in the inclusion process were not satisfied with the adopted Work Ability Allowance Act, and they still feel offended, and believe that this was mostly a political decision which overlooked people with disabilities.

Based on the survey results, the author is of the opinion that in the future the ministry should prepare for inclusion more thoroughly, think through whom to include in the work of the steering group, ensure better communication throughout the inclusion process and allow a longer time period for written consultation.

The ministry should start organizing on-line consultations, opening interactive forums, evaluate the participants' work and thank them for their contribution at the end of the work process.

In summary, the author gives a positive assessment to the research paper as the objective of the research was met and valuable material was collected that could be of help to the ministry in organizing the inclusion process in the future.

KASUTATUD KIRJANDUS

- Abelson, J., Eyles, J. Forest, P., Gauvin, F., Martin, E. and P. Smith (2003) Deliberatsioon about deliberative methods: issues in the design and evaluation of public participation processes. *Social Science & Medicine*. Vol. 57, No. 2, 239-251
- Arnstein, Sh. R. "A Ladder of Citizen Participation," JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, 216-224
- Avatud valitsemise partnerlusrahvusvaheline programm*. Kättesaadav: <http://www.vm.ee/et/tegevused-eesmargid/inimoigused/avatud-valitsemise-partnerlus>, 10. detsember, 2016.
- Avatud Valitsemise Eesti tegevuskava*. Kättesaadav: https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_2016-2018_tegevuskava.pdf, 10. detsember 2016
- Banerjee, S. (2009) Target Group and Communication. *ICFAI Journal of Soft Skills* 3, No. 1.
- Bowman, R. A., Bryson, J. M. & M. Q. Patton (2011) Working with evaluation stakeholders: A rationale, step-wise approach and toolkit. *Evaluation & Program Planning*, Vol. 34, No. 1, 1-12.
- Bryson, J.M., Patton, M.Q. and R.A. Bowman (2011) Working with evaluation stakeholders: A rationale, step-wise approach and toolkit. *Evaluation and Program Planning*, 34, 1-12.
- Bryson, J., M., Crosby, B., C., Quick, K. & C. S. Slotterback (2013) Designing Public Participation Processes. *Public Administration Review*, 71(1), 23-34.
- Catt, H. & M. Murphy (2003) What Voice for the People? Categorising Methods of Public Consultation. *Australian Journal of Political Science*, 38 (3): 407-421.
- Comparative politics today : a world view* / [edited by] Gabriel A. Almond ... [et al.] New York [etc.]: Longman, c2004
- Cornwall, A. & Coelho, P. (2007) *Spaces of Change? The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas*. London: Zed Books.
- Dahl, R. (1989) *Democracy and its Critics*. London: Yale University Press

- Donaldson, T. & L. Preston (1995) The stakeholder theory of the corporation: Concepts, evidence, and implications. *Academy of Management Review*, 20, 65-91. Kättesaadav: http://www.jstor.org/stable/258887?origin=crossref&seq=1#page_scan_tab_contents, 16. veebruar, 2017.
- E-riigi Akadeemia (2012) Kättesaadav: <http://www.ega.ee/et/meist/>, 12. detsember, 2016.
- Eesti Entsüklopeedia*, 5. köide. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1990, 571–572. Kättesaadav: <http://entsyklopeedia.ee/Article/SearchResults?query=mida+t?hendab+kaasama>, 20. september, 2016.
- Eesti Patsientide Esindusühingu seisukoht tövõimetoetuse seaduse eelnõu osas*. Kättesaadav: http://www.epey.ee/index.php?page=144&action=article&article_id=105, 01. märts, 2017.
- Eesti Puuetega Inimeste Koja juhatuse koosoleku protokoll*. Kättesaadav: http://www.epikoda.ee/wp-content/uploads/2014/01/Protokoll-4_12.09.2014-1.pdf, 01. märts, 2017.
- Eesti tegevuskava AVP osalemisel 2016-2018* (2016) Tallinn. Kättesaadav: https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_2016-2018_tegevuskava.pdf
- Eesti Valitsuse e-kaasamispraktikate analüüs* (2012) e-Riigi Akadeemia Kättesaadav: https://issuu.com/e-governanceacademy/docs/e-kaasamise_analyys_20.03.2012_3d3372f3ffb2f8, 12. detsember, 2016.
- Eesti õigekeelsuse sõnaraamat* (2013) Kättesaadav: <http://eki.ee/dict/qs/index.cgi?Q=pluralism&F=M>, 12. detsember, 2016.
- Emerson, W., Mainardes, H. & M. R. Alves (2012) *A model for stakeholder classification and stakeholder relationships*. *Management Decision*, 50 (10), 1861 – 1879.
- Freeman, E. R. (1984) *Strategic management: A stakeholder approach*. Boston: Pitman Publishing
- Friend, J. K. & A. Hickling (2005) *Planning Under Pressure: The Strategic Choice Approach*. New York: Routleg.
- Gibson, K. (2000) The Moral Basis of Stakeholder Theory. *Journal of Business Ethics*, 200, 26, 245-257
- Glicken, J. (2000) Getting stakeholder participation ‘right’: a discussion of participatory processes and possible pitfalls. *Environmental Science & Policy*, Vol. 3, 305–3
- Grunig, J. E. (1992) *Communication, Public Relations, and Effective Organizations: An*

- Overview of the Book.* – J. E. Grunig et al (eds). Excellence in Public Relations and Communication Management. Hillsdale, N.J.: Lawrence Erlbaum, 1-28
- Grunig, J. E. & F. C. Repper (1992) *Strategic Management Publics and Issues*. Excellence in Public Relations and Communication Management. Hillsdale, N. J.: Lawrence Erlbaum, 117-157
- Hea õigusloome normtehnika eeskiri* (2011) Kättesaadav:
<https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011228>, 15. jaanuar, 2017.
- Held, D. (1987) *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Heylighen, F. & C. Joslyn (1992) *What is Systems Theory? Principia Cybernetica Web*. Cambridge Dictionary of Philosophy. Copyright Cambridge University Press.
 Kättesaadav:
[ftp://ftp.vub.ac.be/pub/papers/Principia_Cybernetica/PCP-Web\(old\)/SYSTHEOR.html](ftp://ftp.vub.ac.be/pub/papers/Principia_Cybernetica/PCP-Web(old)/SYSTHEOR.html), 14. veebruar, 2017.
- Hirst, P. (1990) *Associational Democracy*. toim. Held, D. *Prospects for Democracy*. Cambridge: Polity Press
- Hoffmann, A. R. & J. M. van der Vleuten (2007) *Closing or widening the gap: legitimacy and democracy in regional integration organizations*. Routledge, 2007. Kättesaadav:
<https://books.google.ee/books?id=hk3DAAAQBAJ&pg=PR4&lpg=PR4&dq=Hoffmann,+Andrea+Ribeiro%3B+Vleuten,Johanna&source=bl&ots=IpxPQXd7We&sig=wc4zAkF31nek1qCdgIwBqi8f0wU&hl=et&sa=X#v=onepage&q=Hoffmann%2C%20Andrea%20Ribeiro%3B%20Vleuten%2CJohanna&f=false>, 13. jaanuar, 2017.
- Hunold, Ch. (2001) Corporatism, Pluralism and Democracy: Toward a Deliberative Theory of Bureaucratic Accountability. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol.14, No 2.
- Illing, E. & R. Lepa Kodanike ja kodanikeühenduste kaasamine poliitikakujundamisse Eestis. Kättesaadav:
<https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/03/Kodanike-ja-kodanike%3B%20Chenduste-kaasamine-poliitika-kujundamisse-Eestis.pdf>, 15. november, 2016.

- Involve (2005). *People and Participation. How to Put Citizens at The Heart of Decision-Making*. Kättesaadav:
<http://www.involve.org.uk/wp-content/uploads/2011/03/People-and-Participation.pdf>,
 15. november, 2016.
- Jones, P. (2008) *Communicating Strategy*. Aldershot; Burlington: Gover
- Juholin, E. (2003) *Born Again. A Finnish Approach to Corporate Social Responsibility*.
 Jyväskylä: University of Jyväskylä Studies in Communication 26.
- Kaasamine*. Riigikantslei. Kättesaadav:
<https://riigikantslei.ee/et/valitsuse-toetamine/kaasamine>, 15. november, 2016.
- Kaasamise hea tava* (2011) Kinnitatud EV valitsuse poolt 29. detsembri 2011a istungil.
 Kättesaadav : <https://riigikantslei.ee/et/kaasamise-hea-tava/>
https://www.osale.ee/konsultatsioonid/files/consult/208_kaasamise%20hea%20tava%20seletuskiri_23-11-2011.pdf, 19. detsember, 2016.
- Kallaste, E. & K. Jaakson (2005) *Töötajate kaasamine Eestis. Juhtumiuuringutel põhinev* .
 Kättesaadav:
http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Too-ja_Sotsiaalpoliitika/Projekti_raportid/Tootajate_kaasamise_uuring2005_EST_3.pdf,
 10. detsember, 2016.
- Kasemets, (2009) Parema õigusloome ja õigusaktide analüüsi meetodikakoolitus riigiametnikele - kursuse loengumaterjalid
- Key, S. (1999) Toward a New Theory of the Firm: a Critique of Stakeholder “Theory”-
Management Decision, July, Vol 37, No 4, 317-328
- Kingdon, J. W. (1995) *Agendas, alternatives and public policies*. New York, NY: Harper Collins College.
- Kuidas käis töövoimereformi väljatöötamine? Kättesaadav:*
<https://www.sm.ee/et/toovoimereformi-lugu>, 10. jaanuar, 2017.
- Kübar, U. & H. Hinsberg (2014) *Kaasamine avalikus sektoris ja vabakonnas*. EMSL
- Lagerspetz, M. (2007) *Kodanikuühiskonna lühisõnastik*. Tallinn: Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit. Kättesaadav: <http://heakodanik.ee/kodanikuuhiskonna-luhisonastik/>, 10. jaanuar, 2017.
- Laherand, L. (2008) Kvalitatiivne uurimismetoodika. Kättesaadav:
http://syg.edu.ee/~peil/ut_alused/kvalitatiivne_uurimisviis.html, 17. detsember 2016.

- Laplume, A. & K. Sonpar; Reginald Litz (Dec 2008). Stakeholder Theory: Reviewing a Theory That Moves Us. *Journal of Management* 34 (6): 1152–1189. Kättesaadav: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0149206308324322>, 12. veebruar, 2017.
- Leighninger, M. (2012) Mapping Deliberative Civic Engagement: Pictures From a (R)evolution . In T. Nabatchi, J., Gastil, M. Weiksner & M. Leighninger. *Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*. New York, NY: Oxford University Press
- Lepa, R., Illing, I., Kasemets, A., Lepp, Ü. & Ü. Kallaste (2004) Kaasamine otsustetegemise protsessi. Poliituringute Keskus PRAXIS, Kättesaadav: http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Publikatsioonid/Kaasamine_otsustetegemise_protsessi.pdf, 10.jaanuar, 2017.
- Mahoney, J. T. (2001) *Towards a Stakeholder Theory of Strategic Management*. University of Illinois at Urbana-Champaign. Kättesaadav: <https://www.ivey.uwo.ca/cmsmedia/39091/Mahoney.pdf>, 30. aprill 2017.
- Morrow, J. (1998) *History Of Political Thought*. London: The Institute of Public Relations.
- Nabatchi, T. (2012) Putting the „Public“ Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values. *Public Administration Review*. Vol 72, 5, 699-708
- Normitehnika käsiraamat*. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/riigikogus_menetletavate_eelnoude_normitehnika_eeskiri_17.09.2014.pdf, 10. detsember 2016.
- Nõukogu soovitus*. Euroopa Liidu Teataja C217/21 9. juuli 2013 Kättesaadav: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2013/estonia/csr2013_council_estonia_et.pdf, 12. märts, 2017.
- Näsi, J. (2002) *What Is Stakeholder Thinking? A Snapshot Of A Social Theory Of The Firm. Management Tensions And Configurations. Papers On Strategic Management Issues In The Stakeholder Society*. Toimetanud Näsi, J & S. Näsi Jyväskylä: Reports From The School Of Business And Economics 30.
- OECD (1995) *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*, OECD 1995. Kättesaadav: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD\(95\)95](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD(95)95), 16. detsember, 2016.

- OECD (1997) *The OECD Report on Regulatory Reform: Thematic Studies*. Paris: OECD
Kättesaadav:
<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf>, 01.mai, 2017.
- OECD (2001) *Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-making*. Paris: OECD. Kättesaadav:
<http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf>, 10. detsember, 2016.
- OECD (2002) *Regulatory Quality and Public Sector Reform*. Paris: OECD. Kättesaadav:
<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/41882845.pdf>, 01.mai, 2017.
- Open Government Partnership: Four Year Strategy 2015-2018* (2011) Kättesaadav:
<http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP%204-year%20Strategy%20FINAL%20ONLINE.pdf>, 10. detsember, 2016.
- Osborne, D. & P. Plastrik (1998) *Banishing Bureaucracy. The Five Strategies for Reinventing Government*. New York: A Plume Book
- Parema õigusloome ja õigusaktide mõjude analüüsi metoodikakoolitus riigiametnikele*.
Kättesaadav:
<http://www.ut.ee/haridustehnoloogia/projekt/kursus2/index.html>, 10. detsember, 2016.
http://www.ut.ee/haridustehnoloogia/projekt/kursus2/_kommunikatsiooniplaani_koostamine.html, 10. detsember, 2016.
- Porter, M. (1998) *On Competition*. Harvard Business School Press
- Price, S. V. (1997) *What Motivated Stakeholders*. Communication World. February/March, 36-39
- Reed M. S. (2008) "Stakeholder participation for environmental management: A literature review", *Biological Conservation*, Vol. 141, is. 10, 2417-2431
- Robertson, D. (1993) *The Penguin dictionary of politics*. England: Penguin Books
- Rowe G. & J. Frewer (2000) "Public Participation Methods: A Framework for Evaluation", *Science, Technology, & Human Values*, Vol. 25, No. 1, 3-29
- Saar - Poll OÜ (2014) *TVTS mõjuanalüüs*. Kättesaadav:
https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/tvk_semojuanalyyss_essonaga.pdf, 3. märts 2017.
- Scott, S. G. & V. R. Lane.(2000) *A Stakeholder Approach to Organizational Identity*. *Academy of Management Review* Vol. 25, No 1, 43-62.

- Sorensen, E. & J. Torfing (2008) *Theories of Democratic Network Failure Governance*. New York: Palgrave Macmillan
- Sotsiaalministeeriumi põhimäärus. Kättesaadav:
<https://www.riigiteataja.ee/akt/125032014009>, 15. detsember, 2016.
- Sotsiaalministeeriumi tutvustus ja struktuur. Kättesaadav:
<https://www.sm.ee/et/ministeeriumi-tutvustus-ja-struktuur> , 15.detsember, 2016.
- Töövõimetoetuse seaduse 678 SE. Kättesaadav:
<https://www.riigiteataja.ee/akt/130122015103>, 10. jaanuar 2017.
- Töövõimetoetuse seaduse 678 SE seletuskiri. Kättesaadav:
<http://www.epikoda.ee/wp-content/uploads/2014/06/678-Seletuskiri.pdf>, 10. jaanuar, 2017.
- Töövõimetoetuse seaduse 678 SE arvamused. Kättesaadav:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/arvamused/af07a9ca-c54e-4f05-a82b-841339be10cf/T%C3%B6%C3%B6v%C3%B5imetoetuse%20seadus/>, 10. jaanuar 2017.
- Vabariigi valitsuse reglement (2011) Kättesaadav:
<https://www.riigiteataja.ee/akt/119012011004>, 15. jaanuar 2017.
- Valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüs. (2010) Tallinn: MTÜ Balti Uuringute Instituut, SA Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.Kättesaadav:
<http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2010-Valitsusasutuste-kaasamispraktikad.pdf>, 15. november, 2016.
- Van Dijk, T. A. (1998) *Ideology. A Multidisciplinary Approach*. London, Thousand Oaks, New Dehli: Sage Publication
- Warburton, D., Wilson,R. & E. Rainbow (2007) *Making a difference: A guide to evaluating public participation in central government*. Department for Constitutional Affairs. Involve. Kättesaadav:
<http://www.involve.org.uk/evaluation-guide/> 26. aprill, 2017
- Vergez, Ch. (2002) *Citizens as Partners. Engaging citizens in polity making*. Seminar on Regulatory Transparency The Use of Public Consultation on Improve the Bisness Climate. Nov 2002, Greece. Kättesaadav:
<http://www.regione.toscana.it/documents/10180/1393902/Cizens+as+partners/cfc72454-4ce3-4f5d-80f0-6ef06569de23>, 01. mai 2017.

Võrdse kohtlemise seadus. Kättesaadav:

<https://www.riigiteataja.ee/akt/13096445?leiaKehtiv>, 02. märts, 2017.

Wilcox, D. (1994) *Guide to Effective Participation*. Partnership Books: London

Õiguspoliitika arengusuunad seletuskiri. Kättesaadav:

http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/oiguspoliitika_arengusuunade_seletuskiri.pdf, 15. jaanuar, 2017.

Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018. Kättesaadav:

<https://www.riigiteataja.ee/akt/307032011001>, 16. detsember, 2016.

Ühiskonnauuringute läbiviimise rahvusvahelised reeglid. Kättesaadav:

http://www.emor.ee/public/documents/Esomari_reeglid_ja_markused_koos.pdf,

15. oktoober, 2016.

Yang K., K. Callahan (2007) "Citizen Involvement Efforts and Bureaucratic Responsiveness: Participatory Values, Stakeholder Pressures, and Administrative Practicality", *Public Administration Review*, vol. 67, no. 2, 249-264

LISAD

Lisa 1 Sidusrühmade küsitlusankeet

Tere!

Olen Tallinna Tehnikaülikooli magistrant, kes teeb oma magistritööna uurimustööd töövoimetoetuse seaduse eelnõu väljatöötamise kaasamisprotsessist Sotsiaalministeeriumis. Selleks palun vastake allpooltoodud küsimustele ning andke oma hinnang kaasamise korraldusele ja sellealasele koostööle Sotsiaalministeeriumiga.

Olen Teile väga tänulik, kui lisate ka omapoolseid ettepanekuid, kuidas võiks kaasamisalast tööd edaspidi paremaks muuta.

Ette tänades! Sigmar Meus
sigmars@mail.ee

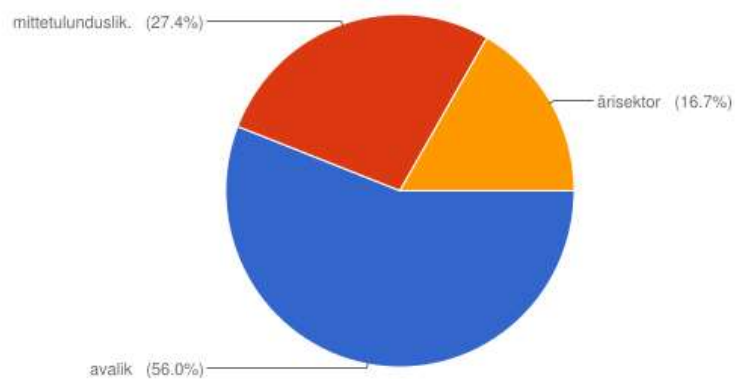
Küsimus	Vastuste variandid
1. Märkige ära missugusesse sektorisse teie asutus kuulub	1. avalik 2. äri sektor 3. mittetulunduslik
2. Mis on teie tegevusvaldkond?	1. sotsiaalteenused 2. kodanikuõiguste kaitse 3. eeskoste 4. tervishoid
3. Kas teie isiklikult või teie asutus on olnud osalised Sotsiaalministeeriumi kaasamisprojektides?	1. jah 2. ei
4. Missugused on teie arvates olnud kaasamis põhjused?	1. saada alternatiivarvamusi 2. otsida parimaid lahendusi 3. tõsta otsuste legitiimsust 4. formaalsed
5. Kas Teiega on võetud ka personaalselt ühendust?	1. tihti 2. vahel harva 3. mitte kunagi
6. Millistes kaasamisprotsessides sooviksite edaspidi osaleda?	1. seadusloome aruteludes 2. konsultatsiooniperioodil 3. töörühmades 4. seminaridel, konverentsidel
7. Millisel moel on teie organisatsioon viimase kahe aasta jooksul osalenud poliitika ja otsuste väljatöötamisel?	1. seadusloome aruteludes 2. konsultatsiooniperioodil kommentaari esitamises 3. töörühmades 4. seminaridel, konverentsidel osalemisel

Küsimus	Vastuste variandid
8. Mitme õigusakti või poliitikadokumendi koostamiseks on teie organisatsiooni esindaja kutsunud osalema viimase kahe aasta jooksul?	<ol style="list-style-type: none"> 1. mitte kordagi 2. kaks kuni viis korda 3. enam kui viie dokumendi koostamiseks
9. Milliste kanalite kaudu olete saanud infot kaasamisprotsesside kohta?	<ol style="list-style-type: none"> 1. ministeeriumi ametliku kirjaga 2. ministeeriumi kodulehelt 3. vabariigi valitsuse tööplaanist 4. otsese suhtluse teel
10. Kui rahul te olete seniste infosaamise võimalustega?	<ol style="list-style-type: none"> 1. väga rahul 2. pigem rahul 3. pigem ei ole rahul 4. ei ole rahul
11. Millise kokkuvõtliku hinnangu annate senisele kaasamiskogemusele-	<ol style="list-style-type: none"> 1. väga hea 2. pigem hea 3. pigem halb 4. väga halb 5. ei oska hinnata
12. Hinnake oma kogemuste põhjal, kas sots.ministeeriumis järgitakse kaasamise korraldamisel Kaasamise Head Tava.	<ol style="list-style-type: none"> 1. jah 2. jah osaliselt 3. ei 4. ei tea, mis see on
13. Mis motiveeris teid kaasamisprotsessis osalema?	<ol style="list-style-type: none"> 1. majanduslikud kaalutlused 2. saada infot 3. kindel soov mõjutada otsustustulemust
14. Reastage palun, kuidas ministeerium teie arvates valib kaasatavaid?	<ol style="list-style-type: none"> 1. et kõik valdkonnad oleksid esindatud 2. sihtrühma enda osalushuvi põhjal 3. et saada praktilist lahendit 4. avatus uutele huvirühmadele 5. sihtrühma professionaalsuse põhjal
15. Reastage, kuidas ministeerium peaks valima kaasatavaid.	<ol style="list-style-type: none"> 1. et kõik valdkonnad oleksid esindatud 2. sihtrühma enda osalushuvi põhjal 3. et saada praktilist lahendit 4. avatus uutele huvirühmadele 5. sihtrühma professionaalsuse põhjal
16. Millises kaasamisetapis on ministeerium teie organisatsiooni kaasanud?	<ol style="list-style-type: none"> 1. kõige varasemas 2. lähteülesannete koostamisel 3. eelnõu tööversiooni koostamisel 4. hilisel etapil 5. uue eelnõu elluviimisel 6. üldse ei ole kaasanud

Küsimus	Vastuste variandid
17. Millistes poliitika ja otsuste väljatöötamise etapis eelistate/peate vajalikuks olla kaasatud?	<ol style="list-style-type: none"> 1. kõige varasemas 2. lähteülesannete koostamisel 3. eelnõu tööversiooni koostamisel 4. hilisel etapil 5. kõigis etappides
18. Kui sageli on ministeerium teie ettepanekuid arvestanud?	<ol style="list-style-type: none"> 1. alati 2. tihti 3. harva 4. mitte kunagi 5. ei oska öelda
19. Millised ootused on teil edaspidistele kaasamisprotsessidele? (märkige üks neist valikutest)	<ol style="list-style-type: none"> 1. rohkem eelinfot 2. rohkem koolitusi 3. rohkem arvestamist ettepanekutega 4. rohkem tagasisidet
20. Kuidas hindate kaasamisprojektide kohta info kättesaadavust?	<ol style="list-style-type: none"> 1. väga hea 2. rahuldav 3. kehv
21. Milliseid probleeme on teil kaasamisega seoses kõige sagedamini ette tulnud?	<ol style="list-style-type: none"> 1. ministeeriumil puuduvad selged juhendid kaasamise korraldamiseks 2. kaasamise vajalikkus on kaheldav 3. ei ole kaasamisega seotud olnud
22. Kas teil on vahel jäänud mulje, et arvamuse avaldamiseks on esitatud lõppjärgus olev dokument?	<ol style="list-style-type: none"> 1. üsna tihti 2. vahel harva 3. sageli
23. Kas teid on informeeritud kaasamise lõpptulemusest?	<ol style="list-style-type: none"> 1. alati 2. vahel harva 3. mitte kunagi

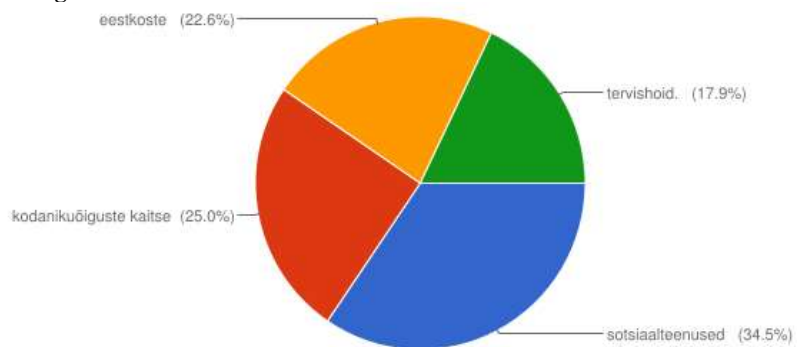
Lisa 2 Küsitlusankeedi tulemused eFormularis

1.Märkige palun missugusesse sektorisse teie asutus kuulub



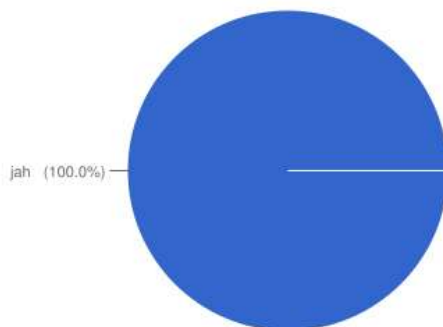
variant	n	%
avalik	47	56.0
mittetulunduslik.	23	27.4
äri sektor	14	16.7
kokku	84	

2.Mis on teie firma tegevusvaldkond?



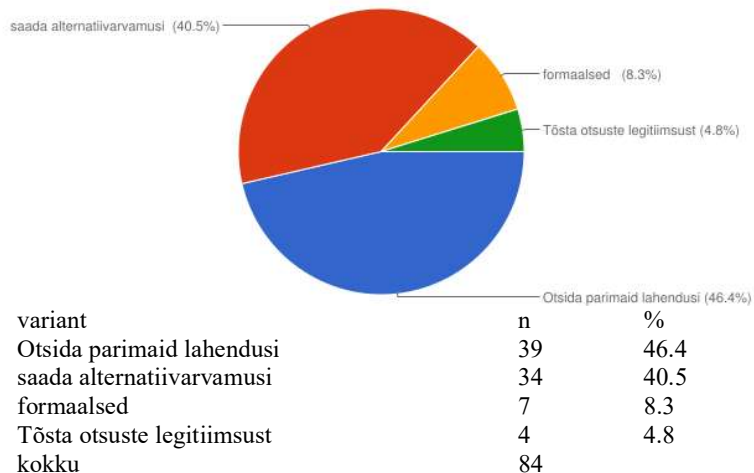
variant	n	%
sotsiaalteenused	29	34.5
kodanikuõiguste kaitse	21	25.0
eestkoste	19	22.6
tervishoid.	15	17.9
kokku	84	

3. Kas Teie isiklikult või teie asutus on olnud osalised Sotsiaalministeeriumi kaasamisprojektides?

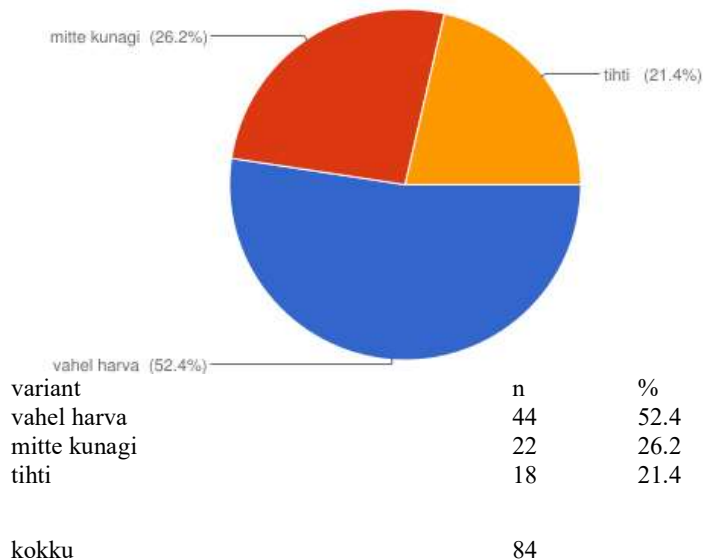


variant	n	%
jah	84	100.0
kokku	84	

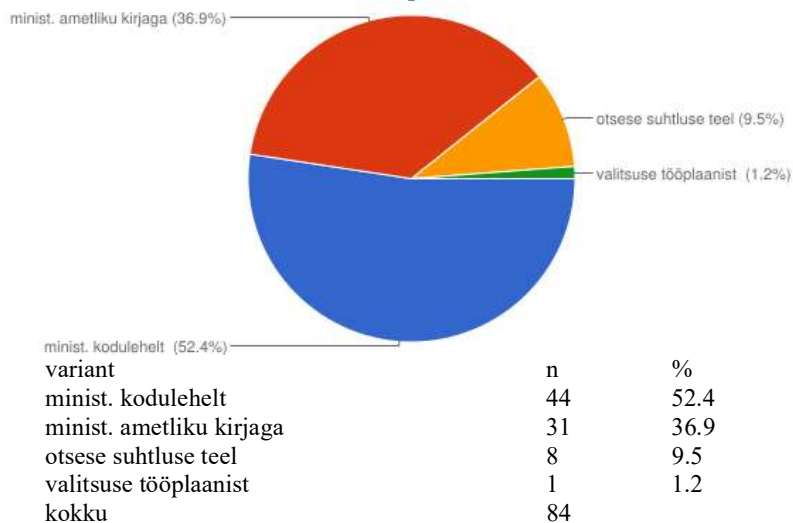
4. Mis on olnud Teie arvates kaasamis põhjused?



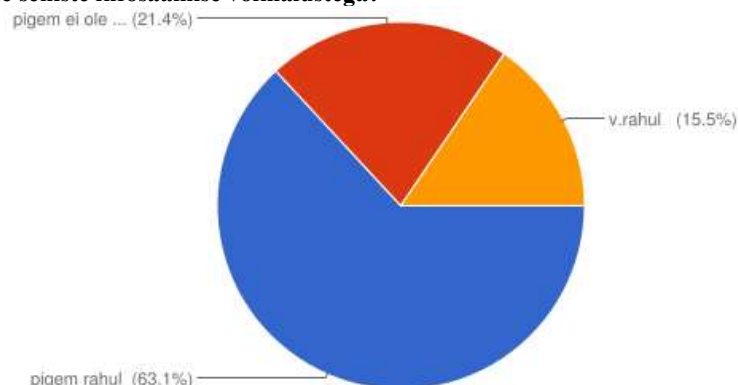
5. Kas Teiega on võetud personaalselt ühendust kaasamisprotsessis osalemiseks?



6. Milliste kanalite kaudu olete saanud infot kaasamisprotsesside kohta?

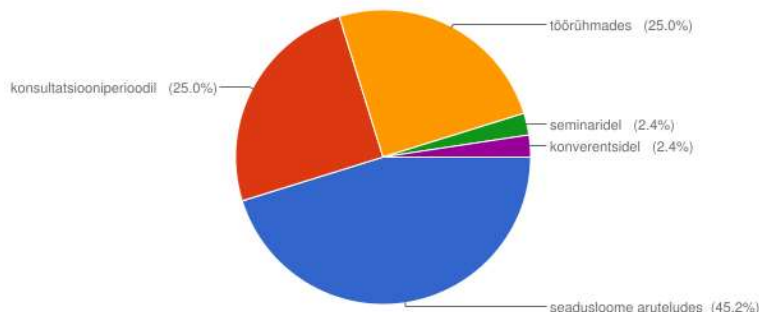


7. Kui rahul te olete seniste infosaamise võimalustega?



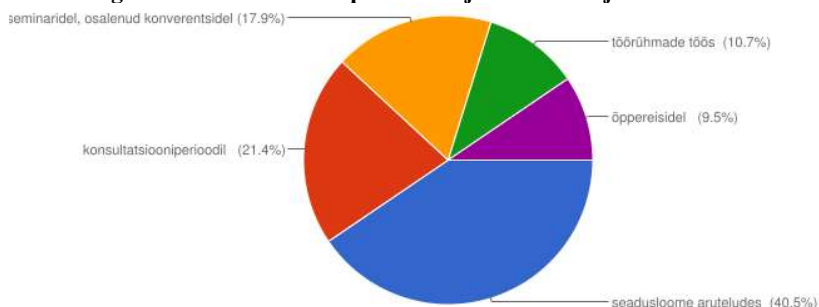
variant	n	%
pigem rahul	53	63.1
pigem ei ole rahul	18	21.4
v.rahul	13	15.5
kokku	84	

8. Millistes kaasamisprotsessi etappides sooviksite edaspidi osaleda?



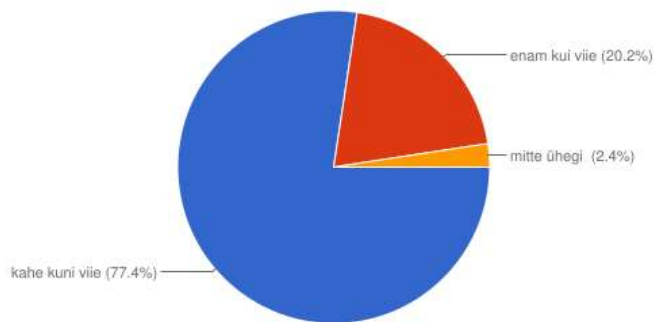
variant	n	%
seadusloome aruteludes	38	45.2
konsultatsiooniperioodil	21	25.0
töörühmades	21	25.0
seminaridel	2	2.4
konverentsidel	2	2.4
kokku	84	

9. Millisel moel on teie organisatsioon osalenud poliitikate ja otsuste väljatöötamisel?



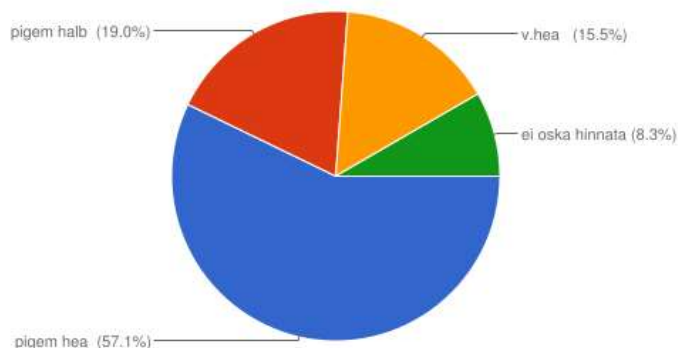
variant	n	%
seadusloome aruteludes	34	40.5
konsultatsiooniperioodil	18	21.4
seminaridel, osalenud konverentsidel	15	17.9
töörühmade töös	9	10.7
õppereisidel	8	9.5
kokku	84	

10. Mitme õigusakti või poliitika dokumendi koostamiseks on teie organisatsiooni esindaja kutsutud osalema viimase kahe aasta jooksul?



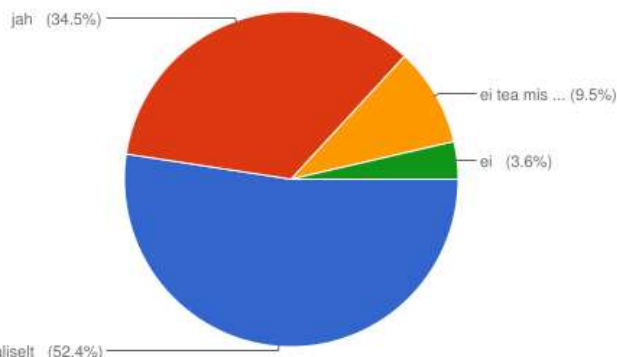
variant	n	%
kahe kuni viie	65	77.4
enam kui viie	17	20.2
mitte ühegi	2	2.4
kokku	84	

11. Millise kokkuvõtliku hinnangu annate senisele kaasamiskogemusele



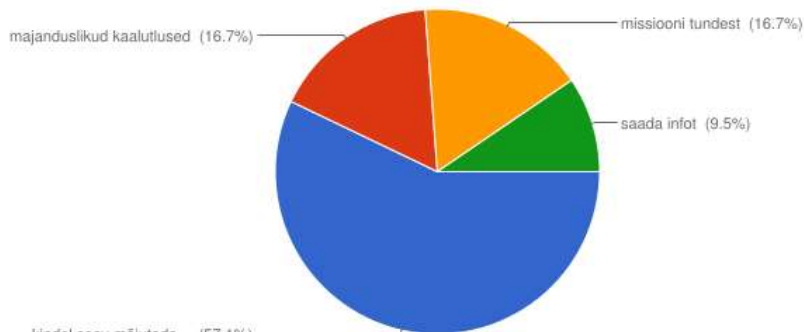
variant	n	%
pigem hea	48	57.1
pigem halb	16	19.0
v.hea	13	15.5
ei oska hinnata	7	8.3
kokku	84	

12. Hinnake oma kogemuste põhjal, kas sots. ministeeriumis järgitakse kaasamise korraldamisel Kaasamise Head Tava?



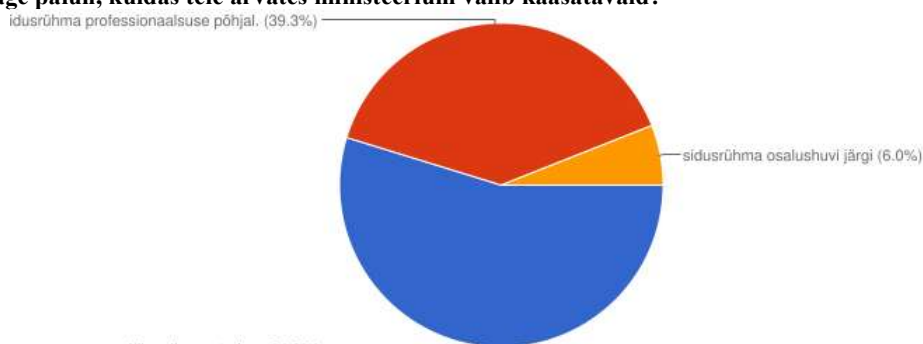
variant	n	%
osaliselt	44	52.4
jah	29	34.5
ei tea mis see on	8	9.5
ei	3	3.6
kokku	84	

13. Mis motiveeris teid osalema kaasamisprotsessis?



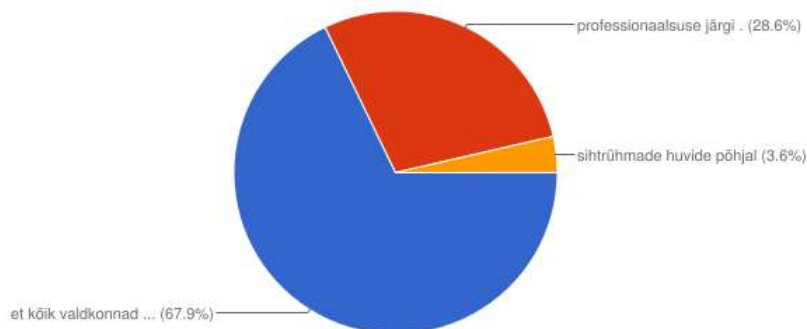
variant	n	%
kindel soov mõjutada otsustustulemust	48	57.1
majanduslikud kaalutlused	14	16.7
missiooni tundest	14	16.7
saada infot	8	9.5
kokku	84	

14. Reastage palun, kuidas teie arvates ministeerium valib kaasatavaid?



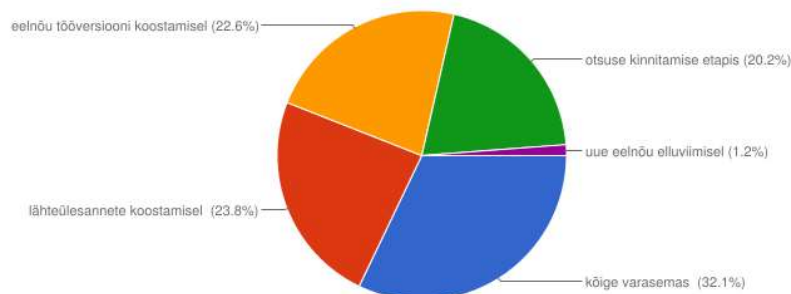
variant	n	%
valdkondi arvestades	46	54.8
sidusrühma professionaalsuse põhjal	33	39.3
sidusrühma osalushuvi järgi	5	6.0
kokku	84	

15. Mis on kõige tähtsam kaasatavate valikul?



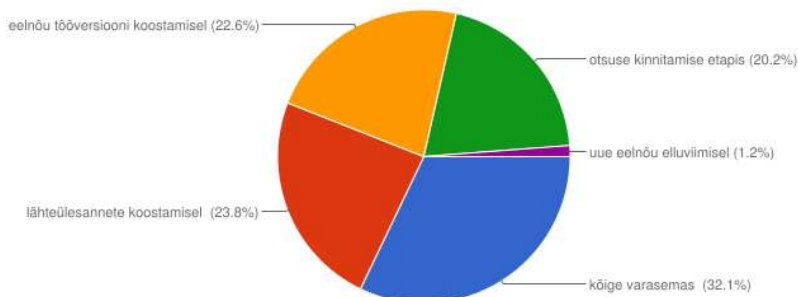
variant	n	%
et kõik valdkonnad oleksid kaetud	57	67.9
professionaalsuse järgi	24	28.6
sihtrühmade huvide põhjal	3	3.6
kokku	84	

16. Millises kaasamisetapis on ministerium teie organisatsiooni kaasanud?



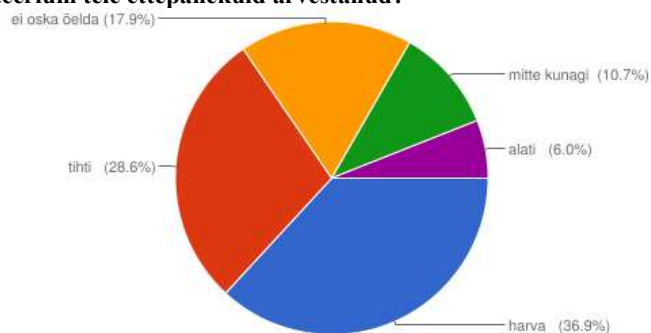
variant	n	%
kõige varasemas	27	32.1
lähteülesannete koostamisel	20	23.8
eelnõu tööversiooni koostamisel	19	22.6
otsuse kinnitamise etapis	17	20.2
uue eelnõu elluviimisel	1	1.2
kokku	84	

17. Millistes poliitika ja otsuste väljatöötamise etapis peate vajalikuks olla kaasanud?



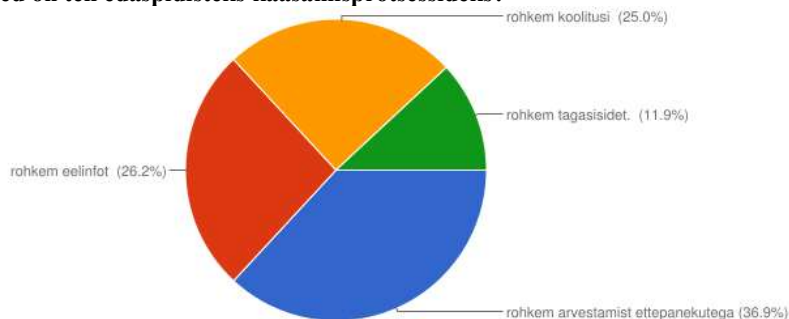
variant	n	%
kõige varasemas	27	32.1
lähteülesannete koostamisel	20	23.8
eelnõu tööversiooni koostamisel	19	22.6
otsuse kinnitamise etapis	17	20.2
uue eelnõu elluviimisel	1	1.2
kokku	84	

18. Kui sageli on ministerium teie ettepanekuid arvestanud?



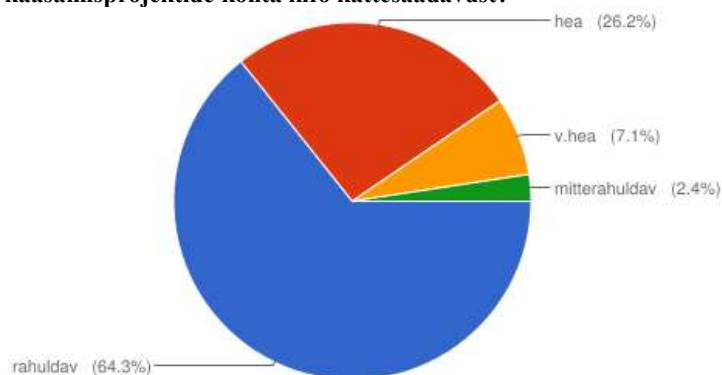
variant	n	%
harva	31	36.9
tihti	24	28.6
ei oska öelda	15	17.9
mitte kunagi	9	10.7
alati	5	6.0
kokku	84	

19. Millised ootused on teil edaspidisteks kaasamisprotsessideks?



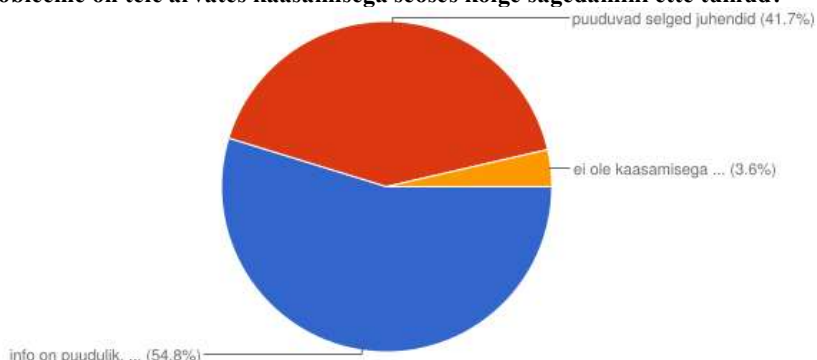
variant	n	%
rohkem arvestamist ettepanekutega	31	36.9
rohkem eelinfot	22	26.2
rohkem kooolitust	21	25.0
rohkem tagasisidet.	10	11.9
kokku	84	

20. Kuidas hindate kaasamisprojektide kohta info kättesaadavust?



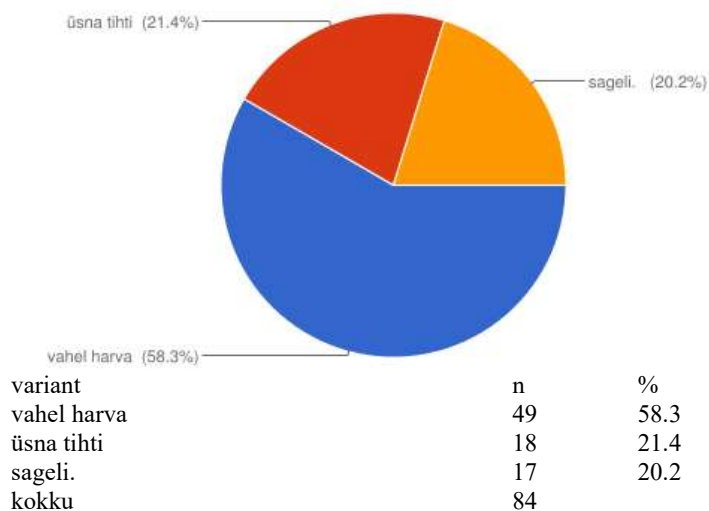
variant	n	%
rahuldav	54	64.3
hea	22	26.2
v.hea	6	7.1
mitterahuldav	2	2.4
kokku	84	

21. Milliseid probleeme on teie arvates kaasamisega seoses kõige sagedamini ette tulnud?

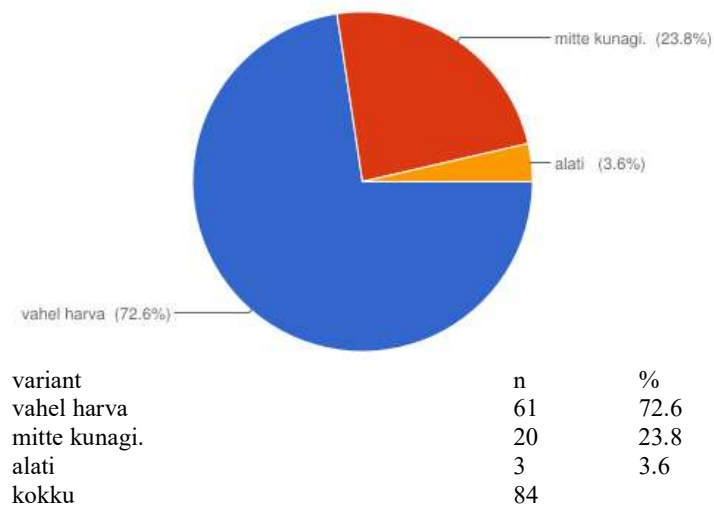


variant	n	%
info on puudulik, kaasamise vajalikkus on kaheldav	46	54.8
puuduvad selged juhendid	35	41.7
ei ole kaasamisega üldse seotud olnud.	3	3.6
kokku	84	

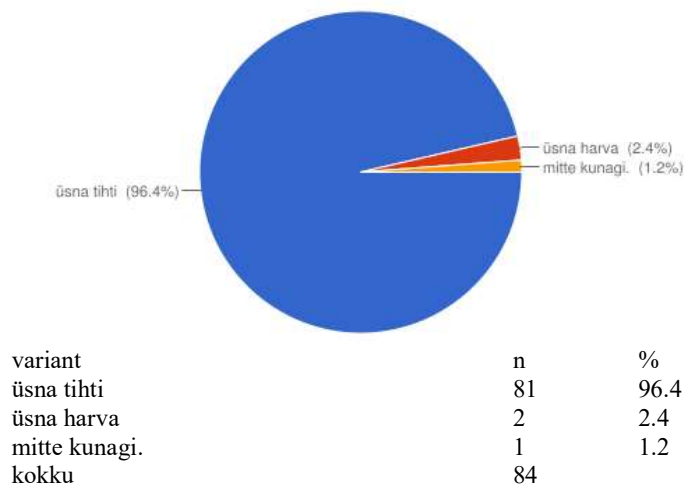
22. Kas teil on vahel jäänud mulje, et arvamuse avaldamiseks on esitatud juba lõppjärgus olev dokument?



23. Kas Teile on esitatud kaasamise protsessi vaheinfot?



24. Kas teid on teavitatud kaasamisprotsessi lõpptulemusest?



Küsitluses osalenute arvamusi:

- Miks oli üldse vaja uut seadust, kui eelmine sellekohane seadus oli alles hiljuti vastu võetud;
- Juhtgrupp tegi seaduseelnõu valmis ilma eelneva konsulteerimiseta;
- Eelinfo oli puudulik, ka vaheinfot ei edastatud;
- Puudus horisontaalne tegevuskava;
- Seminaridel oli informatiivne ja huvigruppe mõjutav iseloom;
- Kirjalikuks konsulteerimiseks oli aega vähe, ei soovitudki muud kui allkirja;
- Võrdse kohtlemise seadusest tulenev tööandjate kohustus on liialt üldsõnaline ning võimaldab tõlgendada seadust mitmeti;
- Puuetega inimestele on liiga tehtud.

Lisa 3 e-kirjad

Kiri nr 1

Kahjuks ei õnnestunud MTÜ Eesti Töötervishoiuarstide Seltsil nimetatud seaduse väljatöötamiseks ettepanekuid teha. Seaduse koostööstamiseks oli 5 tööpäeva, mille jooksul me ei jõudnud reageerida (juunikuu - puhkuste aeg). Eelnevalt meid konkreetselt selle seaduse aruteludesse ei kaasatud.

ETAS ettepanekud oleksid olnud oma sisult kõige lähemal Eesti Kutsehaigete Liidu ettepanekutele. Lisas olevas materjali KHL 3. ettepanekut oleme korduvalt suuliselt esitanud muudel aruteludel Sotsiaalministeeriumi tööelu arengu osakonna ametnikele.

Heameelega tutvusin Teie tööga, kui see valmis saab.

Palju jõudu

Viive Pille

Kiri nr 2

Eesti Patsientide Esindusühingu poolt saadetud arvamused Sotsiaalministeeriumile ja Riigikogule on avaldatud meie kodulehel. Saate nendega tutvuda siin: <http://epey.ee/index.php?page=141>

Uudised on kuupäevadega: 13.02.2014, 19.02.2014, 28.05.2014, 5.11.2014, 5.12.2014

Oma seisukoha saatsime otse hr. T.Rõivasele, tolleaegsele sotsiaalministrile, mis on kirjale lisatud eraldi failina.

Tervitades,

Pille Ilves

Eesti Patsientide Esindusühing

EPE kiri Taavi Rõivasele

Lugupeetud Hr. Taavi Rõivas

Sotsiaalministeerium

Gonsiori 29

15027 Tallinn 13.veebruar 2014.a

Seisukoha esitamine töövõimetoetuse seaduse eelnõu osas

Eesti Patsientide Esindusühing (EPE) tänab, et Sotsiaalministeerium on edastanud arvamuse avaldamiseks töövõimetoetuse seaduse eelnõu koos seletuskirjaga. Samas märgime kahetsusega, et EPE on kaasatud alles faasis kui eelnõu on juba valmis ning põhimõttelistes reformi alustes kaasarääkimiseks tundub olema hilja.

Toetame Eesti Liikumispuudega Inimeste Liidu poolt 31.01.2014.a töövõimetoetuse seaduse eelnõule esitatud arvamust, kus on toodud välja asjakohased ja õigustatud argumendid, mida tuleb eelnõu edasisel menetlemisel kindlasti arvestada. Omalt poolt märgime järgmist:

Süsteemse lähenemise vajadus

Teema käsitlemisel on oluline järgida ÜRO Puuetega inimeste õiguste konventsiooni (Konventsioon), mis käsitleb puudega inimest õiguste omajana ja aktiivse ühiskonna liikmena, kellel on õigus täielikule ja tõhusale osalemisele ning kaasatusele ühiskonnas.

Konventsiooni paljude artiklite hulgas on kirjeldatud puuetega inimeste õigust tööle teistega võrdsetel alustel sh soodustades ja kaitstes õiguse tööle teostamist. Kuivõrd see ei ole konventsiooni ainuke artikkel, siis reformi plaanides peaks riik esitama endale küsimuse, et kuidas oleks võimalik kõige optimaalsemalt tagada kõik õigused, kuidas peaks toimima kogu süsteem ning kuidas võimaldada puuetega inimestele väärikas toimetulek komplekselt.

Töövõimetuse / töövõime hindamise ületähtsustamine

Riigi viimase aja arenguid jälgides tundub meile, et inimeste olukorra hindamisest on saanud riigile ainuke võtmeküsimus sotsiaalvaldkonna arendamisel, kuid komplekse süsteemi väljaarendamisse pigem ei panustata. Tundub arusaamatu, miks on järjekordselt vaja reformida töövõimetuse/töövõime määramise süsteemi, kui viimane suur reform selles osas ei toimunud sugugi ammu, kui eesmärgiks seati puuetega inimeste individuaalsuse arvestamine (töövõime kaotuse 40-100% seitsme-astmelise süsteemi loomine). Selles valguses tundub käesolev reform tagasiminekuks, sest tööhõive eesmärki esiplaanile seades, hüljatakse individuaalsuse põhimõtte, st iga inimese seisundit arvestav seitsme astmeline töövõimetuse protsent määramine asendatakse, vaid kahe astmega.

Vähenenud töövõimega inimesi huvitab pakutav abi, mitte siltide vahetamine

Kuigi esmapilgul tundub töövõimetuse asemel tähelepanu pööramine allesjäänud töövõimele positiivse ja vajaliku käsitluse muudatusena, siis peame vajalikuks märkida, et meie ühingu poole ei ole pöördunud kliente, kes peaks oluliseks, milline on tema seisundi ametlik nimetus või milline ametiasutus temaga tegeleb. EPE kliente huvitab, kuidas koos oma puude või raske kroonilise haigusega olla täisväärtuslik ühiskonnaliige, millised süsteemid on tema vähenenud toimetulekuvõime ületamiseks loodud ning kui lihtne ja sujuv on ametiasutustega suhtlemine. Samuti on meie klientidele väga oluline kas nende sissetulek võimaldab elementaarset inimvääriskust. Iga vähenenud euro meie klientide sissetulekus on omanud olulist kaalu igapäevaeluga toimetulekus ning suurendanud veelgi vaesusesse langemist ja tervisliku seisundi halvenemist.

Olukorras, kus tööandjaid pole piisavalt motiveeritud puuetega inimeste erivajaduste arvestamiseks ning paindlike töötingimuste loomiseks, pole alust arvata, et pelgalt töövõimetuse ümbernimetamisega töövõimeks hakkaksid tööandjad oluliselt muutma oma igapäevategevust ning tööle võtma inimesi, kes vajavad lühemaid tööpäevi või eritingimusi töökohal või suhtlemisel. Samuti ei ole näha meetmeid tööandjatele, kes on juba vähenenud toimetulekuga isikuid tööle võtnud, kuid kes mõne aja möödudes on sellest väsinud ja loobuvad.

Kahjuks ei näe meie ühing eelnõus piisavalt meetmeid vähenenud töövõimega inimeste töölesaamise võimaluste avardamiseks ning kogu reform ei tundu veenev.

Kas reformi eesmärgiks on varjatud soov toetusi vähem maksta?

Me ei saa märkimata jätta tekkinud kahtlust, et kas käesolevat reformi ei kannusta hoopis majanduspoliitiline otsus, mille varjatud eesmärgiks on kasvanud puuetega isikute arvu vähendada ning vähenenud töövõime eest senisest vähem hüvitist (toetust) maksta, sest valdav enamus töövõimet toetavaid meetmeid on rakendatavad ka kehtiva seaduse alusel.

Mäletame veel valusalt näiteks haigushüvitiste vähendamist kui esmapilgul vähenes vaid ajutise töövõimetushüvitise protsent 10% võrra (80%-lt 70%-le), kuid tegelikult muutus ka ühe kalendripäeva keskmise tulu arvestamise meetodika, mille tagajärjel saavad patsiendid 70% asemel kätte vaid 1/3 oma palgast. Sellise kokkuhoiupoliitika tulemusena on Eesti olukorras, kus vaid 6% töötajatest ei käi haigena tööl (*2013 a CV keskuse netiküsitlus, millest võttis osa rohkem kui 2000 vastajat*). Haiguste õigeaegne tuvastamata jäämine ning pikaleveninud haigused on omakorda soodne pinnas pikaajalise töövõimetuse tekkimiseks.

Töövõime ulatuse tuvastamine on eelnõus selgusetu ja hägune

Oleme selles osas väga murelikud, sest käesoleva eelnõu § 5 kirjeldatud töövõime ulatuse tuvastamine on hägune ja arusaamatu. EPE'le on selgusetu, kuidas hakatakse töövõimet reaalselt määratlema ning kas vastavad sotsiaalministri määrusega kehtestatavad töövõime hindamise alused (arvväärtused tegutsemispiirangule) lähtuvad sihtgrupi huvidest ja reaalsest abivajadusest või mitte. Seetõttu puudub meil isegi võimalus anda hinnangut töövõime hindamise aluste meetodikale, mis antud eelnõu kontekstis on võtme tähtsusega.

Ümberhindamise reformi tegelik kasu on kaheldav

Oleme arvamusel, et töövõimetoetuse seaduse eelnõus plaanitud reform kahjuks olulist efekti puuetega inimeste toimetulekule ei anna ning riik peaks enne reformi käivitamist kiiremas korras teostama majandusanalüüsid, mis võimaldaks välja arvestada, kas töövõimetuse hindamise süsteemi muutmisega seotud majanduskulud on õigustatud.

Eelnõuga plaanitud kulude ohjamine ei anna vajalikke tulemusi pikas perspektiivis

Eelnõu seletuskirjast kumab läbi mure püsiva töövõimetusega inimestele makstud pensionikulu tõusmise pärast ning viidatud on „võimalikule“ püsiva töövõimetuse hüvitiseskemi mittesihhipärase kasutamisele. Samas ei ole läbi viidud uuringuid püsiva töövõimetusega inimeste arvu pideva suurenemise tegelike põhjuste kohta. Julgeme väita, et suurenemise trendi põhjuseks on puuduvad asjakohased teenused töövõime kaotamise ennetamiseks, oluliselt vähenenud ajutise töövõimetuse hüvitis, puuduvad või vähetulemuslikud sotsiaalteenused, taastusravi ja rehabilitatsioon. Kindlasti ei anna puuetega inimestele makstavate toetuste vähendamine või saajate arvu vähendamine bürokraatlike takistuste seadmisega tulemusi ühiskonna töövõime parandamisele pikas perspektiivis. Oluline on eelkõige luua sobiv, ühtne ja toimiv süsteem töövõime taastamiseks, püsiva töövõimetuse ennetamiseks ning pikaajalise töövõimetusega inimestele vajaliku toetuse tagamiseks.

Töövõime hindamise aluseks plaanitavad andmed on puudulikud

Täiendavalt teeb muret asjaolu, et töövõime hindamisel on oluliseks tõendiks tervise infosüsteemis olevate andmete kogum, milles sisalduvad andmed on sageli puudulikud. Ka Riigikontroll on jaanuaris 2014.a avaldatud aruandes juhtinud tähelepanu asjaolule, et tervise süsteemis olevaid andmeid ei ole võimalik kasutada ravitööks, riikliku statistika tegemiseks, registrite pidamiseks ega järelevalveks. Eeltoodu pinnal on kaheldav, et tervise infosüsteemis olevad andmed ja teave on piisavad määratlemaks isiku abivajadust ja võimekust.

Eelnõu ei täida töövõime kaotuse ennetamise eesmärki

Eelnõu seletuskirja kohaselt on reformi üks eesmärke töövõime kaotuse ennetamine, kuid eelnõust kahjuks ei selgu, milliste tegevustega plaanitakse tagada inimese töövõime kaotuse ennetamine. Samuti ei nähtu kuidas paraneb inimeste kättesaadavus taastusravile ja rehabilitatsioonile.

Töövõimetoetuse reform kordaks viga rehabilitatsioonisüsteemis

Eesti rehabilitatsioonisüsteem on üles ehitatud peaaesjalikult hindamisele, milles teenuste olemasolusse ja arendamisse ei panustata. EPE poolt 2013 a läbiviidud KOV-idele suunatud küsitluses sõnastas olukorra ilmekalt üks vastanutest: „Hulk ressursse kulutatakse rehabilitatsiooniplaanis mahukale hindamisele, kuid puudub teenuste enda rahastus ja inimene on järjekordades aastaid. Sel ajal lõpeb aga plaani kehtivusaeg ja sama asja hakatakse sama suure ressursimahuga hindama.“

Kahjuks näeme käesolevas töövõimetoetuse seaduse eelnõus sama trendi. Suur hulk tähelepanu on pööratud hindamisele, kuid töövõime säilitamiseks ja tööle saamise toetamiseks ei ole näha ei meetmeid ega nende tekkimiseks vajaliku keskkonna tagamist.

Eelnõu muudab arusaamatuks töövõime toetuse õigusliku mõiste

Kuna antud reformiga plaanitakse tunnistada kehtetuks töövõimetuspensioni mõiste ja seda riikliku pensionikindlustuse seaduses käsitlevad § 2. ja 3. peatükk, siis jääb arusaamatuks, millisena on vastav toetus edaspidiselt õiguslikus mõttes käsitletav. EPE hinnangul tuleks juhul kui töövõimetoetus on käsitletav jätkuvalt pensionina, riikliku pensionikindlustuse seaduse § 2 lisada viide kõnealusele sihtgrupile. Tundub kummaline töövõime täieliku puudumise korral töövõimetoetuse maksmine.

Võimaldada terviseandmete avaldamise osalist keelamist

Eelnõu § 6 lg 1 eeldab inimese automaatset nõusolekut terviseandmete avaldamiseks täielikus mahus kui ta on esitanud töövõime hindamise taotluse. Andmetele juurdepääsu saab ka Töötukassa poolt kaasatud tervishoiuteenuse osutaja. Korraldavast sotsiaalministri määrusest nähtub, et tervise infosüsteemist väljastatavad andmed on valikulised nii perioodi, milleks on viis aastat kui ka sisu osas st diagnoosideks valitakse ekspertiisiks need, millest tingitud tervisehäired eeldatavalt põhjustavad töövõime vähenemist. EPE hinnangul tuleb taotluse esitamise avalduse fakt ja nõusolek terviseandmete avaldamiseks omavahel eraldada. Isikutele tuleb anda võimalus keelduda nõusoleku andmisest osaliselt ning võimaldada mitte avaldada

informatsiooni, mis ei ole töövõime hindamiseks olulised, kuid mis võivad tekitada ebavajalikke eelarvamusi (n. info abortide, põetud suguhaiguste vmt kohta). Kahjuks võime oma ühingu kogemustele toetudes öelda, et sellised eelarvamused on praktikas kerged tekkima ning on soodsaks pinnaseks diskrimineerimisjuhtumitele.

Sätetatud aktiivsuse nõuded võivad inimesi ebaõiglaselt välistada

Plaanitav töövõime reform keskendub inimese enda aktiivsuskohustusele, mille järgimata jätmisel on mitmeid isiku jaoks olulisi tagajärgi nt töövõimetoetuse maksmise peatamine.

EPE hinnangul on tervisehäiretega või puudega inimeste puhul oluline arvestada sellega, et tegemist on sihtgrupiga, kes vajab oma õiguste teostamisel abi, selgitusi ja juhendamist. Lähtudes eeltoodust on oluline läheneda aktiivsuskohustuse täitmisele paindlikult andes täiendavaid võimalusi ja viise kohustuste täitmiseks. Nt Eelnõu § 18, 19 kohaselt on õigus töövõime toetuse maksmine peatada juhul kui isik ei täida mõjuva põhjuse teatud nõudeid. Juhul kui nimetatud mõjuv põhjus seisneb selles, et inimesel puudub temast mitteolenevatel põhjustel võimalus kohustust täita (transporti muretseda kuna ei ole raha vms), siis tuleks lähtuda inimlikust printsiibist ja mõjuv põhjus täidetuks lugeda. Ka tuleks võimaldada ennast töötuna arvele võtnud teatud puude raskusastmega isikutel igakuise Töötukassasse vastuvõtule mineku asemel muude võimaluste kohaldamine (suuline kontakt telefoni teel vms). Aktiivsuse nõudeid ei saa esitada ka juhtudel kui tööl käimisega kaasnevad kulud ületaksid saadava palga või oleks järelejääv palk ebamõistlikult väike. Arvestatud ei ole ka isikute psühholoogilise seisundiga kui aktiivsust takistab tugev heitumus või depressioon. Sellistel juhtudel on vaja ette näha toetavaid meetmeid inimese psühholoogilise seisundi parandamiseks, sest kindlasti ei ole neil juhtudel abi pelga hirmu tekitamisest toetuse kaotuse ees, mis tundub olema käesoleva eelnõu üheks meetmeks.

Eelnõus puuduvad meetmed juurdepääsetavuse tagamiseks

Täiendavalt on oluline märkida, et eelnõust ei nähtu, mil viisil arvestatakse Konventsiooni artiklis 9 sätetatud juurdepääsetavuse tagamise nõuet puudega inimestele. Juhul kui inimene on raske või üliraske puudega, võib oluliseks takistuseks saada transpordi puudumine, puuduv juurdepääs ehitistele jms. Kuidas korraldatakse vastava takistuse kõrvaldamine, et puudega inimene saaks realiseerida oma õigusi ja koguda ning esitada nõutavaid andmeid? Kas kohalikele omavalitsustele antakse nimetatud ülesannete täitmiseks sihtotstarbelist hüvitist vms? Kindlasti ei piisa liikumispuudega inimestele ainult töökoha kohandustest, vajalikud on kodu kohandused, abivahendid kodus, nt lisaseadmed pesemisel, tõstukid, trepironijad, kortermaja väljapääsude kohandamised jms. Samuti võib tööl käimiseks olla oluline palju suuremad võimalused liikuda avalikus ruumis, ligipääsud tervisekeskustesse või apteeki, mis paraku pole igal pool ligipääsetavad vaegnägijatele ja liikumispuudega inimestele.

Arsti juurde mittepääsemine ei saa olla õigustuseks töövõime hindamise menetluse lõpetamiseks.

Eelnõu § 6 lg 4 kohaselt annab Töötukassa inimesele täiendava tähtaja arsti vastuvõtule pöördumiseks juhul kui ei ole täidetud eelnev arsti visiidil käimise nõue kolme kuu jooksul.

Sama paragrahvi lõige 5 sätestab, et nimetatud kohustuse tähtaegsel täitmata jätmisel on Töötukassal õigus töövõime hindamise menetlus lõpetada.

EPE leiab, et säte vajab täpsustamist eelkõige osas, millest Töötukassa ametnik vastavat tähtaega määrates lähtub. Üldteada on fakt, et eriarsti juurde pääs on keeruline ning vastuvõtule pääseb mõningatel juhtudel alles mitme kuu pärast. Samuti võib olla tegemist olukorraga, kus inimesel puudub võimalus tervislikel või majanduslikel põhjustel arsti juures käimiseks. EPE hinnangul ei tohiks pikad järjekorrad arsti juurde ega inimese tervislikud või majanduslikud põhjused saada põhjuseks töövõime menetluse lõpetamiseks.

Toetuse suurus peab olema vastavuses isikute tegeliku olukorraga.

Eelnõu § 13 reguleerib töövõimetoetuse suurust. EPE rõhutab, et toetuse suurus peab olema vastavuses isikute tegeliku olukorra ja vajadustega ning arvestama isiku eelnevat tööpanust. Arusaamatu on, kuidas toetuse määratlemine vaid kahel alusel so osalise töövõimega ja puuduva töövõimega isikud tagab isikute õiglase kohtlemise. Esineb oht, et selline käsitlus puudega inimeste puhul ei ole nende olukorrale vastav ega järgi Konventsiooni artiklis 28 sätestatud sotsiaalse kaitse tagamise põhimõtet.

Dubleerivate toetuste mittemaksmine vajab täpsustamist.

Töövõimetoetuse õiguse määratlemisel lähtutakse eelnõus põhimõttest, et inimene ei saaks dubleerivaid toetusi (Eelnõu § 12 lg 4-7). Nimetatud põhimõte on õigustatud juhul kui lisakulutused on kaetud teise hüvitisega ning iga määratud toetus katab selle eesmärgi tegeliku kulu. Juhul kui on oht, et puudega inimeste tegelikud vajadused jäävad katmata, tuleb nimetatud põhimõte üle vaadata ja vajalikud erandid teha.

Töövõime ja puude raskusastme hindamine erinevates asutustes külvaks segadust

Töövõime hindamine Töötukassa poolt ja puude raskusastme hindamine Sotsiaalkindlustusameti poolt tooks tervisekahjustusega inimestele kaasa segadust ning veelgi suuremat asjaajamist ametiasutustes. Tervisekahjustusega inimestele ning nende pereliikmetele on olnud juba praegu töövõimetus ja puude taotlemine liiga keeruline ja bürokraatlik, kuid kavandavad muudatused, mis panevad inimesi erinevate taotluste esitamisel korduvalt arstide vahet käima ning taotlusi erinevatele asutustele vormistama põhjustab inimestele veel rohkem vaeva ja kulutusi ning lisanduvat rahulolematust. Puudetoetus on ju otseselt seotud inimese kulutustega kõrvalisele abile, mis jällegi on omavahel vägagi seotud tema aktiivsusega. Seega peaks puudetoetus olema seotud inimese töövõimega ja tema seotusega tööturul või sinna sisenemisega. Töövõime ja puude raskusastme hindamise süsteem tuleks teha inimesele võimalikult lihtsaks ning otseselt seotuks tema reaalsete vajaduste ja kulutustega.

Samuti ei tundu mõistlik kui põhjendamatult suur ressurss kulutatakse sama sihtgrupi hindamiseks korduvalt erinevate hindamisasutuste poolt erinevates menetlustes (sh ka rehabilitatsiooniplaani koostamiseks) ning vajalikele toetustele ja teenustele raha enam ei jätku.

Eeltingimused tervisekahjustusega inimeste tööturule sisenemiseks pole täidetud

Omavalitsustes puuduvad sotsiaalteenused, mis tagaksid tervisekahjustuse või puudega inimeste aktiivsusnõuete täitmise. EPE poolt 2013 aastal läbiviidud uuringust (vt lisa) selgus, et puuetega inimestele on üle poolte ettenähtud teenustest kättesaadatud ning näiteks sotsiaaltranspordi teenus ei ole kättesaadav 26% omavalitsustes. Inimeste vajadused sotsiaaltransporditeenuseks on juba praegu palju suuremad, kui saaks rahuldavaks pidada, rääkimata siis neist vajadustest, mis tekivad inimeste tööga hõivatuse juures. Arvestades olukorda, kus sotsiaalteenuste kvaliteet ja kättesaadavus on enamikes omavalitsustes madal, siis ei ole erivajadusega inimestel võimalik täita aktiivsusnõudeid ega olla hõivatud tööga. Iga aastaga on halvenenud taastusravi kättesaadavus ning suurenenud patsiendi omaosalus, mille tõttu on pikaajaliste tervisekahjustusega inimeste töövõime suurenemise võimalus küsitav.

Rehabilitatsiooni kättesaadavus ja tulemuslikkus madal

Puuduvad väljatöötatud rehabilitatsiooniprogrammid erivajadusega inimestele, pädevad spetsialistid ning tulemuslikule tööle orienteeritud rehabilitatsioonimeeskonnad, kes tunnevad sihtrühma ning pakuvad rehabilitatsiooni nii sisu kui mahu poolest lähtuvalt inimese vajadustele ja eesmärkidele.

Puuetega inimestele ei saa panna kohustust hüvitada ametnike vead

Eelnõu § 20 kohaselt on Töötukassal õigus nõuda aluseta määratud ja makstud töövõimetoetus selle saajalt tagasi. Ei ole selge, mis on nimetatud nõude alused ja tähtajad. Ei ole üheselt arusaadav, mida hõlmab endas määratlus „õigusliku aluseta määratud ja makstud“ st kas see hõlmab ka juhtumeid, mil ametnik on teinud vale otsuse. Nimetatud juhul peab tagasimaksmise kohustus olema hoopis vea teinud ametnikul mitte puudega inimesel, kes on toetuse kulutamisel lähtunud oma õigustatud ootusest.

Samuti juhime tähelepanu asjaolule, et TMS § 131 lg 1 p 2 ja p 10 kohaselt ei saa sissenõuet pöörata puudega inimese sotsiaaltoetusele ja riiklikule pensionile seaduses sätestatud ulatuses.

Ekspertide kaasamise vajaduse määratlemine on ebaselge

Eelnõu § 7 lg 1 sätestab, et Töötukassa hindab inimese töövõimet, kaasates vajadusel tervishoiuteenuse osutajad ja teisi eksperte. Hetkel jääb arusaamatuks, millal see vajadus tekib, mis on selle aluseks ning kas vastav töötaja on piisavate eriteadmistega langetamaks kohane ja õigustatud otsus spetsialisti kaasamise vajaduse määratlemiseks.

Töövõime puudumist elukestva seisundina ei saa käsitleda erandina.

Eelnõu § 8 lg 2 käsitleb puuduva töövõime määratlemist erandjuhtumil kuni vanaduspensionieani. EPE teeb ettepaneku sõnastada nimetatud säte järgnevalt „Töövõime puudumine tuvastatakse kuni pensionieani, kui üliraskes seisundis oleva inimese haiguse iseloomu ja eeldatavat kestust arvestades puudub prognoos paranemiseks või tegemist on degeneratiivse haigusega.“

Vaidluste lahendamise protseduur vajab täpsustamist ning isikule toetavate meetmete võimaldamist

Eelnõu 5. peatükk käsitleb vaidluste lahendamist. EPE hinnangul tuleb sihtgrupi huvide tagamiseks lisada ka selgitus vaide esitamise tähtaegade kohta ning selle kohta, et isikul on õigus pöörduda ka kohtusse ning millised on viimasel juhul tähtajad. Samuti tuleb puuetega isikutele ette näha konkreetsed abimeetmed (näit tasuta õigusabi ja huvikaitsja teenus) vaidluste lahendamise toetamiseks.

Lihtkirjaga saatmine tuleb asendada tähitud kirjaga saatmisega.

Eelnõu mitmes sättes on märges, et Töötukassa saadab dokumendid taotlejale vastavalt viimase poolt avalduses märgitule so kas elektrooniliselt või lihtkirjaga või teeb avalikult kättesaadavaks töötukassa kohalikus osakonnas.

EPE hinnangul ei ole õiguspärane saata dokumente inimesele lihtkirjaga juhul kui dokument on edasikaevatav. Lihtkirjaga võib saata üksnes korralduslikke dokumente, mille puhul ei kehti kaebeõigus. Inimese jaoks on oluline, et ta oleks teadlik tähtaegadest ja kaebeõigusest, mistõttu EPE teeb ettepaneku asendada lihtkirjaga dokumendi edastamise võimalus läbivalt eelnõus tähitud kirjaga edastamise kohustusega.

Täpsustamist vajab töövõime ulatust sisaldava dokumendi saatmise viis.

Eelnõu § 10 kohaselt väljastab Töötukassa inimese soovil talle dokumendi, mis tõendab tema osalist või puuduvat töövõimet ja selle kestust. Paragrahvis on jäänud märkimata viis, millisel teel dokument väljastatakse. EPE teeb ettepaneku täiendada paragrahvi sõnastusega „vastavalt isiku poolt taotletud viisile.“

Lähtudes eeltoodust oleme arvamisel, et eelnõus on mitmeid küsitavusi ja probleeme, mis vajavad tõhusat täiendavat analüüsi. EPE hinnangul ei taga Eelnõu praegusel kujul eelnõu seletuskirjas toodud eesmäärke ning sihtgrupi huvide piisavat kaitset. Teeme ettepaneku lükata kavandatav reform edasi kuni on tagatud eeltingimused tööhõivesse sisenemiseks ning on koostatud asjatundlik arengukava ja detailne tegevuskava Puuetega Inimeste Õiguste Kaitse Konventsiooni rakendamiseks.

Konventsiooni arengukava koostamiseks on oluline alustada tõsist tööd süsteemse lahendusstrateegia väljatöötamiseks. Oluline on kutsuda kokku pädev ja tasakaalustatud töögrupp, kuhu kaasata sotsiaalsüsteemide ülesehitamist tundvad spetsialistid. Lisaks tellida vajalikud uuringud ja analüüsid asjatundjatelt ning muuta sihtgruppide kaasamine sisukaks ja õigeaegseks.

Meie arusaama järgi peaks koostatav strateegiline arengukava kirjeldama soovitud sotsiaalsüsteemi ülesehitust tervikuna ning sisaldama vähemalt järgmisi allolevaid komponente:

- a. määratleda erinevate sihtgruppide suurus, vajaminevate teenuste ja toetuste liigid ja maht (kirjeldada miinimum ja maksimum pakett, maksimaalsed ooteajad jm)

- b. leida soovitud süsteemi jaoks kulutõhusaim(ad) haldusmehhanism(id), kirjeldada teenuste ja abivõimaluste käivitamiseks ja arendamiseks vajaliku keskkonna loomise komponendid ja nende tagamise plaan sh:
- c. koolitusvajadus ja personali väljaõppe tagamine
- d. kvaliteedistandardite loomiseks vajalik mehhanism
- e. programm-rahastuse loomine kindlate teenuste käivitamiseks, stardikulude hüvitamiseks ja arendamiseks
- f. kirjeldada teenuste püsijäämise ja jätkusuutlikkuse tagamise skeem kindlas mahus
- g. leida valdkondadevahelise sidususe saavutamise lahendused
- h. meetmed tööandjate motiveerimiseks nii töötajate tervisesse panustamiseks, vähenenud töövõimega inimestele töö pakkumiseks kui sotsiaalabi võimaldamiseks ühiskonnas
- g. töhusa järelvalve ja kaebuste lahendamise mehhanismi kirjeldus
- h. planeerida süsteemi pideva arengu ja innovatsiooni võtmekomponendid
 - jagada plaan etappideks, koostada eelarve ja ajakava
 - viia läbi mõjude analüüs

Arvame, et kuigi vajaliku ja soovitud taseme saavutamine võib võtta pikki aastaid ning koheselt ei pruugi olemas olla piisavalt ressursi plaani täismahus saavutamiseks, siis tervikliku ja süsteemse ning tulevikku vaatava lahenduskava olemasolu sotsiaalsüsteemi väljatöötamisel on ülioluline ühiskonna toimetuleku targaks toetamiseks, toimetulematuse ennetamiseks, sotsiaalse turvatunde saavutamiseks ühiskonnas ning riigi ressursside teadlikuks ja kulutõhusaks planeerimiseks.

Lugupidamisega Pille Ilves
