

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Sotsiaalteaduskond

Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Enelin Selberg

**SIDUSRÜHMADE KAASAMINE SISEMINISTEERIUMI
“SISETURVALISUSE ARENGUKAVA 2015-2020” NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja: Leno Saarniit, MA

Tallinn 2016

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 Enelin Selberg

“ “ 2016

Töö vastab kehtivatele nõuetele

Juhendaja Leno Saarniit

“ “ 2016

Kaitsmisele lubatud “ “ 2016

Avaliku halduse magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees

Dr. Veiko Lember

Lühikokkuvõte

Magistritöö eesmärk on hinnata Siseministeeriumi “Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” kaasamisprotsessi, tuues välja protsessi kitsaskohad. Hindamine on vajalik, kuna seeläbi on Siseministeeriumil võimalik saada tagasisidet protsessi kohta nii objektiivselt kõrvalvaatajalt, kui ka kaasamisprotsessis osalejatelt. Teoreetilises raamistikus käsitletakse kaasamise ning sidusrühma mõistet, tuuakse välja sidusrühmade identifitseerimise alused ning kaasamise tasemed ja erinevad kriteeriumid, mille alusel on võimalik seda protsessi hinnata. Lähtuvalt eelnimetatust analüüsib autor sidusrühmade valiku põhimõtteid Siseministeeriumi “Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” kaasamisprotsessi, vaatleb, millisel tasandil toimus arengukava kaasamine ning selgitab välja sidusrühmade ja poliitikakujundajate hinnangu sellele protsessile.

Uurimismeetodina kasutatakse dokumendianalüüsi, 14 poolstruktureeritud intervjuud sidusrühmadega ja intervjuud arengukava koordinaatori ning “Turvalisemad kogukonnad” gruppi juhtinud ametnikuga. Magistritöös jõutakse järeldusele, et erinevate valdkondade kaasamisgrupi sidusrühmadel on protsessile erinev hinnang. Kaasamine oli küll laiapõhjaline, kuid protsessis esines puudujääke kommunikatsioonis ja sidusrühmade võrdses kohtlemises. Valdkonnaga seotud informatsioon oli sidusrühmadele põhjalikult esitatud, kuid küsimused tekkisid kaasamisprotsessi korralduse osas. Tulevikus peaksid poliitikakujundajad sidusrühmadele selgitama, milline protsess välja hakkab nägema ning mida neilt oodatakse.

Võtmemõisted: kaasamine, sidusrühmad

Sisukord

Lühikokkuvõte.....	3
Sissejuhatus	5
I Sidusrühmade kaasamine poliitikakujundamise protsessis- teoreetiline raamistik.....	7
1.1 Kaasamise ning sidusrühma mõisted.....	7
1.2 Sidusrühmade identifitseerimine poliitikakujundamise protsessi jaoks	8
1.3 Kaasamisprotsessi erinevad tasandid	10
1.4 Poliitikakujundamise kaasamisprotsessi hindamine.....	12
1.5 Kriteeriumid, mille alusel hinnatakse poliitikakujundamise kaasamisprotsessi.....	14
1.5.1 Protsessi õigluse ja esindatuse kriteerium	14
1.5.2 Informatsiooni jagamise ning ligipääsu kriteerium	15
1.5.3 Kaasamisprotsessi korralduse kriteerium	17
1.5.4 Mõju kriteerium.....	18
II Sidusrühmade kaasamine Siseministeeriumi “Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” näitel	21
2.1 Metoodika.....	21
2.2 Siseministeeriumi “Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” koostamine.....	22
2.3 Osapoolte valik Siseministeeriumi “Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” protsessis	24
2.4 Siseministeeriumi “Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” kaasamisprotsessi tasand	25
2.5 Hinnang Siseministeeriumi “Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” kaasamisprotsessile.....	27
2.5.1 Kaasamisprotsessi hinnang lähtudes õiglusest/esindatusest.....	27
2.5.2 Kaasamisprotsessi hinnang lähtudes informatsioonist ning ligipääsu tagamisest	30
2.5.3 Kaasamisprotsessi hinnang lähtudes kaasamisprotsessi korralduse kriteeriumist.....	32
2.5.4 Kaasamisprotsessi hinnang lähtudes kaasamisprotsessi mõju kriteeriumist	34
III Järeldused	36
Kokkuvõte	39
Summary	41
Kasutatud kirjandus	43
LISAD	48
Lisa 1. Protsessis osalenud osapooled.....	48
Lisa 2. Küsimused sidusrühmadele	53

Sissejuhatus

Kodanike osalust nähakse ühe alusena demokraatiast (Nabatchi 2012a, 7). Tänapäeval on peamiselt esindatud kaudne kaasamine läbi oma esindajate valimiste (*Ibid.*, 7), kuid see ei ole piisav, et võita kodanike usaldus (Cooper et al. 2006, 80). Tugev demokraatia tähendab seda, et ühiskonnas on erinevad väärtused ja kõikide osapoolte häält on kuulda (Bingham 2010, 298). Kodanikel peaks olema õigus kaasa rääkida otsustes, mis mõjutavad nende igapäevaelu (Nabatchi 2012a, 8) ning samal ajal on igaühel olemas võimekus anda sisendit küsimustes, mis neid otseselt puudutavad (Roberts 2004, 315-316). Kodanike ootused ja võimekus on kasvanud (Leighninger 2012, 19), mis tähendab et ka ootused kaasamisprotsessile on kasvanud (Nabatchi 2012a, 9). Kodanikud ei taha enam olla ainult informeeritud, vaid neil on soov reaalselt kaasa rääkida (Innes ja Booher 2004, 419) ja üks viis selleks on koondada sarnaste huvidega inimesed ning moodustada sidusrühm.

Siseministeriumi “Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” peamiseks eesmärgiks on tagada turvatunne kõikidele Eesti inimestele ning teatada, et igaühe kaasatus ja panus on kogukonnas oluline (Siseturvalisuse arengukava 2015-2020, 22). Arengukava koostamisse olid kaasatud erinevaid osapooli esindavad eksperdid (18 riigiasutust ning 21 sidusrühma) ning Eesti Vabariigi ministeriumide ja Riigikantselei esindajad (Siseturvalisuse arengukava 2015-2020, 129), kuigi arengukava valdkond puudutab laiemalt igat Eestis viibivat inimest igapäevaselt. Seda kaasamisprotsessi oli huvitav analüüsida, kuna varem on uuritud ministeriumite kaasamise praktikaid. Sellelaadne arengukava koostati Siseministeriumis alles esimest korda (“Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” koostamise ettepanek 2014, 2), seega pole detailsemat kaasamisprotsessi analüüsi jõutud veel läbi viia.

Magistritöö eesmärk on hinnata Siseministeriumi “Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” kaasamisprotsessi, tuues välja selle tegevuse kitsaskohad. Hindamine on vajalik, kuna seeläbi saab Siseministerium tagasisidet protsessi kohta nii objektiivselt kõrvalvaatajalt, kui ka kaasamisprotsessis osalejatelt. Siseministeriumil on seda tööd võimalik kasutada sisendina järgmistes kaasamisprotsessides, kuid samas väärib mainimist, et siit on võimalik õppida ka teistel ministeriumitel, kellel on plaanis koostada arengukavasid ja läbida kaasamise protsess.

Magistritöös on püstitatud kaks uurimisküsimust:

- *Millised on Siseministeeriumi “Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” kaasamisprotsessi kitsaskohad?*
- *Milline on sidusrühmade ning poliitikakujundajate hinnang Siseministeeriumi “Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” kaasamisprotsessi kohta?*

Magistritöös kasutatakse kvalitatiivset analüüsi ja uurimismeetoditeks on dokumendianalüüs ning poolstruktureeritud intervjuud. Töö on jaotatud kolmeks peamiseks osaks. Esimeses osas käsitletakse teoreetiliselt raamistikku, kus seletatakse lahti töö aluseks olevad mõisted, tuuakse välja sidusrühmade identifitseerimise alused, kirjeldatakse kaasamise erinevaid tasandeid ning näidatakse kaasamisprotsessi hindamiskriteeriumeid. Teine osa magistritööst on empiiriline juhtumianalüüs, kus analüüsitakse osapoolte valikut ning kaasamise taset ja sidusrühmade ning poliitikakujundajate hinnanguid protsessile lähtuvalt teoorias välja toodud neljast kriteeriumist. Kolmandas osas tehakse järeldusi, viies töö empiirilises osas saadud teadmised kokku teoreetilise poolega ning arutletakse, millised olid Siseministeeriumi “Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” kitsaskohad ning kuidas on neid võimalik tulevikus ennetada. Töö viimaseks osaks on kokkuvõtte uuritust.

Autor tänab juhendajat ja kõiki intervjuudes osalenuid olulise panuse eest magistritöö valmimisel.

I Sidusrühmade kaasamine poliitikakujundamise protsessis- teoreetiline raamistik

1.1 Kaasamise ning sidusrühma mõisted

Kodanike kaasamist võib näha kui praktikat, mille puhul kodanikud võtavad osa poliitikakujundamise protsessist, et arendada teatud poliitikavaldkonda (Rowe ja Frewer 2004, 253). Aktiivse kaasamise puhul on oluline mitmepoolne suhtlus ning sidusrühmadel peaks olema võimalus pakkuda välja alternatiive, milline võiks poliitika välja näha (OECD 2001, 16). Kaasamine peaks olema midagi enamat, kui küsitluste läbiviimine, kuna poliitikakujundamise protsess on keerukas (Sheedy 2008, 6). Selles töös käsitletakse **kaasamist** kui protsessi, mille puhul sidusrühmadel on reaalne võimalus poliitikakujundamisel ning otsustusprotsessis kaasa rääkida (Rowe ja Frewer 2004, 254). **Sidusrühmi** võib defineerida kui gruppi, kes saab mõjutada poliitikat või kes on ise sellest mõjutatud (Freeman ja Reed 1981 viidatud Mitchell et al. 1997, 856).

Tänapäeval ei peaks kaasamine olema vaid kahepoolne suhtlus või dialoog, olulisemaks on muutunud suhtlus erinevate osapoolte vahel. Suhtlus ei peaks toimuma ainult formaalselt poliitikakujundaja ja sidusrühma vahel, vaid osapooled peaksid ka omavahel suhtlema. (Innes ja Booher 2004, 429) Tiheda suhtluse tulemusena tekivad võrgustikud, kus osapooled suhtlevad omavahel ning tekib usaldus nende vahel. (*Ibid.*, 428) Selle tulemusel kasvab institutsionaalne võimekus, mis tähendab tulevikuks kapitali loomist (näiteks sotsiaalne, intellektuaalne ning poliitiline) (Cars et al. 2002; Chaskin 2001; Gruber 1994; Khakee 2002 viidatud *Ibid.*, 428) Samuti kasvab kaasamise läbi otsuste legitiimsus (Smith 1987 viidatud Petts 2001, 207) ning “alt- üles” otsuste tegemine (Arnstein 1969 viidatud Petts 2001, 207). Kaasamise puhul peaks silmas pidama, et ideaalsituatsioonis ei piirdu kaasamine vaid kohtumiste ning poliitika kujundamisega, vaid sidusrühmadel võiks olla võimalus osaleda ka elluviidavates tegevustes (Pain ja Francis 2003, 51).

Kaasamise temaatikat on oluline analüüsida, sest tõelist kaasamist eksisteerib tänapäeval harva, kuna tegevus on poliitikakujundajatele vastumeelne. Poliitikakujundajad arvavad, et praegused probleemid on liiga keerulised, et ühiskond suudaks neid mõista (Walters et al. 2000, 349). Siiski on oluline, et sidusrühmad saaksid osa võtta foorumitest ja aruteludest, et neil tekiks sügavam mõistmine probleemist ning suudaks mõelda erinevatele lahendusalternatiividele (Sheedy 2008, 6). Tihtipeale kaasatakse osapooli siis, kui otsus on juba vastu võetud. See tekitab aga kodanikes usaldamatust poliitikakujundajate vastu ning eemaldutakse protsessist. (Yang ja Callahan 2007, 249) Tihtipeale poliitikakujundajad ei taju, et kogu kaasamise protsess on ühiskonnale õpetlik, kuna see toob endaga kaasa paremad otsused, mis teevad tervele ühiskonnale kasu (Nelson ja Wright 1995; Beierle 1999; Thomas 1995 viidatud Irvin ja Stansbury 2004, 56). Osapooltel on õigustatud ootus, et neid võetakse kuulda või vähemalt informeeritakse tehtud otsustest (Callahan ja Yang 2005, 1).

Kaasamise puhul tuleb arvestada, et igas protsessis on probleemid, mis tulenevad valdkonna spetsiifilisusest (Glicken 2000, 308). Poliitikakujundajad tihtipeale ei mõista osapoolte poliitikavaldkonnaga seotud muresid ja kogemusi (Renn et al. 1991, 198). Protsessi on kaasatud erinevad isikud ning teemade valik on mitmekesine, mistõttu võib tegevuse jooksul ette tulla emotsioonidest tulenevat sisendit (Glicken 2000, 308). Mida rohkem huvisid on osapoolel protsessi osas, seda vähem läheneb sidusrühm teemadele teadmistepõhiselt (Renn et al. 1991, 198). Vaatamata sellele tuleks sidusrühmadesse suhtuda tõsiselt ning arvestada neilt tuleva sisendiga sama palju, kui seda tehakse ekspertteadmiseiga (Glicken 2000, 308).

1.2 Sidusrühmade identifitseerimine poliitikakujundamise protsessi jaoks

Kaasamisprotsessi alguses on oluline läbi viia poliitikavaldkonnaga seotud osapoolte analüüs. Paraku ei ole alati võimalik kõiki osapooli kaasata ning seetõttu on oluline läbi viia analüüs, et selgitada välja prioriteetsed grupid, kes peaksid olema kaasamisprotsessis esindatud. Osapoolte analüüs aitab mõista poliitikavaldkonda ning selle mõjutajaid. (Reed 2008, 2423) Uurida tuleks ka osapooltevahelisi suhteid (*Ibid.*, 2423), et ette ennustada võimalikku ressursikulu.

Osapoolte valiku muudabki keeruliseks asjaolu, et puudub kriteerium, kui palju sidusrühmi peaks olema kaasatud. Ideaalolukorras peaks olema kõikide osapoolte vaated esindatud, kuid sealjuures võib ära kaduda võimalus igäuhega otsesuhtluses olla. Ulatuslikku kaasamist võib

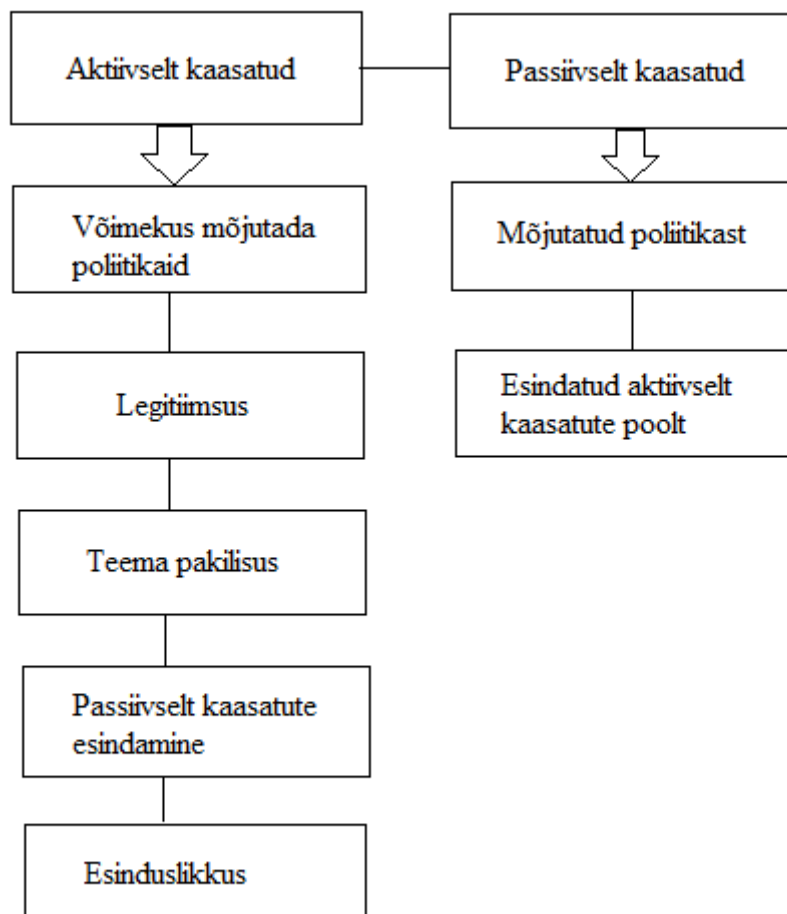
takistada (Pain ja Francis 2003, 51) keeruline ligipääs mõnele sidusrühmale, näiteks noortele ja vanuritele (*Ibid.*, 48). Kaasamise muudab kvaliteetseks tekkinud arutelu, mitte statistiliselt genereeritud osalejate arv. (Richards et al. 2004, 13)

Oluline on eristada erinevaid sidusrühmade grupe, mille alusel on võimalik koostada nimekiri tähtsuse järjekorras ning selle alusel valik teha. Sidusrühmade valiku puhul on oluline meeles pidada, et osapoolte roll muutub ajas, mistõttu tuleks iga protsessi jooksul hinnata sidusrühmade seost poliitikavaldkonnaga. Lisaks eelnevale muutub ajas ka poliitika sisu, mistõttu võib kannatada poliitika kvaliteet, kui seda kujundatakse koostöös kindla osapoolte ringiga. (Glicken 2000, 309)

Sidusrühmade valikul on oluliseks kriteeriumiks esinduslikkus, mis tähendab, et osapoolel peab olema võimekus esindada oma liikmeid (O'Dwyer 2005, 30). Täpsemalt tähendab esinduslikkus sidusrühma võimekust peegeldada oma põhimõtteid poliitikakujundamise protsessis (Gazley et al. 2010, 610). Sidusrühmad peavad ise aktiivsust üles näitama ning koondama huvid sidusrühma siseselt (Rowley ja Moldoveanu 2003, 204).

Sidusrühmade valikul tuleks välja uurida nende võimekus mõjutada poliitikat, sidusrühma legitiimsus poliitikakujundajatega suhtlemisel ning teema pakilisus, mida sidusrühm esindab (Mitchell et al. 1997, 854). Dahl (1957) on välja toonud, et võimekuse puhul suudab üks osapool veenda teist tegema midagi, mida too poleks varem teinud (*Ibid.*, 865). Legitiimsus viitab sidusrühma positsioonile ühiskonnas ehk kas nad omavad sotsiaalselt aktsepteeritud struktuuri ning käitumisviisi (*Ibid.*, 866). Teema pakilisuse puhul võib olla nii suhtlus kui ka valdkond kiireloomuline ning "ajaliselt tundlik". Valdkond on suure tähtsusega ning lähtuvalt sellest hinnatakse ka osapoolte seostumist teemaga. (*Ibid.*, 867)

Achterkamp ja Vos (2007) arendavad seda punkti edasi ning toovad sisse erisuse osapoolte vahel, kes on aktiivselt ning passiivselt protsessiga seotud. Aktiivselt on kaasatud kliendid (kellele on otsus suunatud ehk poliitikakujundamise puhul sidusrühmad), otsusetegijad ning kujundajad. Passiivselt kaasatud osapoolteks on mõjutatud (laiemalt kodanikud). Teiseks toovad autorid välja, et passiivselt kaasatud ei pea otseselt kõnetama protsessi vältel, neid võib esindada teatud osapool (*Ibid.*, 7).



Joonis 1. Sidusrühmade identifitseerimine ja valiku tegemise alus. Koostas: Autor (Mitchell et al. 1997 ning Achterkamp ja Vos 2007 alusel)

1.3 Kaasamisprotsessi erinevad tasandid

IAP2¹ spektri järgi on kaasamisel viis taset, mille puhul kodanikele on antud erinevad lubadused. Spekter on põhjalik ning lähtub taseme määramisel kaasamise erinevatest aspektidest, et anda terviklik hinnang. Esimese taseme puhul informeeritakse kodanikke ja see

¹ IAP2 (International Association for Public Participation) on rahvusvaheline ekspert-organisatsioon, mis arendab kaasamise parimaid praktikaid. (www.iap2.org)

on ühepoolne protsess. (Nabatchi 2012a, 11) Eesmärk on anda osapooltele informatsiooni, et nad saaksid aru, mis on probleem ja võimalikud lahendused. Poliitikakujundajad on andnud lubaduse, et me hoiame teid protsessiga kursis (näiteks teavitamine veebilehekülgedel). (IAP2 2007) Lisades siia juurde Pretty (1995) tüpoloogia sidusrühmade kaasamisest, võib välja tuua, et esimesel tasandil on kaasamine pigem teesklus ning osapooltel ei ole reaalselt võimu. Kodanikke teavitatakse, milliseid otsuseid tehakse ning mida poliitikakujundajad on juba ära teinud. Siinjuures ei kuulata ära osapoolte tagasisidet tehtud otsuste kohta. (Pretty 1995, 1252) Arnsteini (1969) kohaselt kuulub see tasand “mitte-kaasamise” tüpoloogiasse, mis asendab ehtsat kaasamist. Poliitikakujundajate eesmärk ei ole saada sisendit programmi jaoks, vaid veenda või harida osapooli selles valdkonnas. (Arnstein 1969, 217)

Teise tasandi puhul kogutakse kodanikelt sisend, kuulatakse nende murekohti ning antakse tagasisidet, kuidas nendega otsustusprotsessis arvestatakse (Nabatchi 2012a, 11). Poliitikakujundajad annavad sellel tasemel lubaduse hoida avalikkust kursis ning teadvustada sisendina tulnud kitsaskohti. Samuti antakse tagasisidet, kuidas mõjutas sisend tehtud otsuseid. (IAP2 2007) Kodanikega konsulteeritakse ning nende küsimustele vastatakse. Poliitikakujundajad defineerivad probleemikohad ning otsustavad, millist informatsiooni välja jagatakse. Sellel tasandil ei anta osapooltele garantiid, et nende sisendit võetakse arvesse ning otsuseid tehakse koos. (Pretty 1995, 1252) Teine tasand on “mitte-kaasamise” ning formaalse kaasamise piiri peal, kus võib tegemist olla kas sidusrühmade informeerimise või konsulteerimisega ning on reaalne võimalus, et sidusrühmade sisendit arvestatakse. Siinjuures tuleb mängu osapoolte positsioon ja võimekus poliitikaid mõjutada ning sellest sõltub, kas poliitikakujundajad kuulavad neid või mitte. (Arnstein 1969, 217)

Kolmanda taseme puhul peegeldatakse kodanike arvamust valikualternatiivides ning antakse tagasisidet, kuidas arvamused mõjutasid otsustusprotsessi (Nabatchi 2012a, 11). Osapooltega tehakse tihedalt koostööd ning poliitikakujundajad üritavad pidevalt aru saada sidusrühmade ootustest ja probleemidest ning nendega arvestada. Oluline on, et poliitikakujundajad annavad pidevalt tagasisidet, kuidas sisendit kasutati ning kuidas see mõjutas otsuseid. (IAP2 2007) Osapooltel võib olla reaalne mõju otsusetegemise protsessis, kuid see võib avalduda alles protsessi keskpaigas, kui teatud otsused on poliitikakujundajate poolt vastu võetud (Pretty 1995, 1252). Tegemist on sümboolse kaasamisega, mille puhul poliitikakujundajad jätavad endale siiski lõpliku otsustusõiguse (ka selle üle, kas osapooltele jäetakse otsustusõigus või mitte) (Arnstein 1969, 217).

Neljandal tasandil küsitakse sidusrühmade arvamust ja innustatakse osapooli innovaatiliste ideedega välja tulema. Sel tasandil üritatakse arvesse võtta osapoolte arvamust arvesse nii suurel määral, kui üldse võimalik. (Nabatchi 2012a, 11) Oluline on partnerluse teke ning koostöös eesmärkide elluviimine (IAP2 2007). Osapooled koos poliitikakujundajatega viivad läbi analüüse ning arendavad tegevusplaane. Tegemist on struktureeritud õppimisprotsessiga, et saavutada poliitika eesmärgid. (Pretty 1995, 1252) Sel tasandil saab rääkida kodanike võimu spektrist ning osapoolte reaalsest mõjust poliitikakujundamise protsessis. Sidusrühmad peavad poliitikakujundajatega läbirääkimisi eesmärgiga saavutada kompromiss. (Arnstein 1969, 217)

Viiendal tasandil hakatakse ellu viima seda, mida kodanikud on otsustanud ehk kodanikud on üle võtnud poliitikakujundamise funktsiooni (Nabatchi 2012a, 11). Sidusrühmadel on võimalus olla kas otsustajad või kogu protsessi juhid, sõltuvalt sellest, kas tegemist on delegeeritud võimuga või osapoolte kontrolliga (Arnstein 1969, 217). Osapooltel on kontroll ressursside üle ning vastutus eesmärkide elluviimise eest (Pretty 1995, 1252). Lähtuvalt eelnevatest tasanditest on võimalik anda hinnang, kas kaasamisprotsess oli vaid formaalsus, mida läbiti või olid poliitikakujundajad huvitatud sisendi saamisest.

1. 4 Poliitikakujundamise kaasamisprotsessi hindamine

Kaasamisprotsessi on võimalik (kitsamalt) hinnata erinevatest lähtepunktidest. Näiteks saab hinnangu anda osapoolte valikule ning vaadates, milline osa elanikkonnast osales kaasamisprotsessis ehk milline oli valim. Eesmärgiks on välja selgitada, kas arengukava koostamisse kaasatud valim on esinduslik. (Rowe ja Frewer 2000, 12). Kui kaasatud on vaid väike osa ühiskonnast, siis on oht, et esile pääsevad väheste huvid ja ühiskonna enamus jääb esinduseta (Rahl 1996 viidatud Rowe ja Frewer 2000, 13).

Samal ajal tuleb jääda realistlikuks kaasamise osas, kuna suure grupi arvamuse küsimine on aeganõudev protsess. Seetõttu on oluline, et kaasamise puhul võetakse arvesse osapoolte mitmekesisus, mitte ei keskenduta vaid nende arvukusele. (Weeks 2000, 361) Siinjuures tulebki välja tuua, et tihtipeale annavad ümarlaua-kohtumised esindajatega rohkem sisendit kui suured rahvakogunemised (Nabatchi 2012b, 704), mis tähendab, et kaasamisprotsessi hindamisel tuleks analüüsida ka optimaalset osapoolte arvu.

Kaasamisele on võimalik anda hinnang, kui analüüsida suhtlusviisi, mille on valinud poliitikakujundaja. Analüüsida saab seda, kas suhtlus oli ühesuunaline või toimus dialoog ning kas sidusrühmad olid kaasatud aruteludesse või neid informeeriti protsessi arengu osas. (Nabatchi 2012b, 701) Osapooltel peaks olema mõju protsessile ja neil peaks olema võimalus osaleda otsustusprotsessis (*Ibid.*, 702).

Hinnangut võib anda õigluse seisukohast, mille puhul hinnatakse osapoolte võrdseid võimalusi anda sisendit ja seada päevakorda. Sinna juurde lisatakse kompetentsi hindamine, mis tähendab, et poliitikakujundajad peavad tagama, et jagatud informatsiooni alusel tekiks protsessis kõigil ühtne arusaam igast valdkonnast. Seega lasub poliitikakujundajatel vastutus valida teadmine, mida protsessi jooksul välja anda. (Abelson et al. 2003, 244) Osapoolte jaoks peaks olema selge, millised on poliitika konfliktikohad ning mida neilt oodatakse (Nabatchi 2012b, 704).

Tihtipeale hinnataksegi kaasamisprotsesse eelnevalt seatud kriteeriumite alusel (Abelson et al. 2003, 243)

Võimalused, kuidas anda hinnang kaasamisprotsessile (kas ühe teguri või tegurite kombineerimise alusel)

- Mille alusel toimus osapoolte valik?
- Kas arvestati osapoolte esinduslikkusega?
- Millist suhtlusviisi kasutasid poliitikakujundajad (ühepoolne või kahepoolne suhtlus)?
- Kas osapooled olid võrdsed ning kõikidel osapooltel oli võimalus seada päevakorraküsimusi?

Kuna poliitikakujundamise protsessi kaasamine on mahukas ning mitmetahuline, siis jääb ühe teguri põhjal hinnangu andmine pealiskaudseks ning kitsaks, et teha üldistusi tervele protsessile. Magistritöös on valitud erinevate tegurite kombineerimine ning selle põhjal on välja töötatud mudel, mille alusel hakatakse töö empiirilises osas hindama kaasamisprotsessi. Eelnimetatud nimekirjast on valitud neli olulisemat tegurit, mis on järgnevas peatükis detailsemalt lahti seletatud.

1.5 Kriteeriumid, mille alusel hinnatakse poliitikakujundamise kaasamisprotsessi

Võttes aluseks eelneva peatüki, on selles töös seatud kriteeriumid, kuidas hinnata kaasamisprotsessi. Esiteks tuleks määratleda, millist kaasamise vormi kasutati (informeerimine, konsulteerimine, osalus)? Peamisteks võtmekomponentideks eduka kaasamise puhul on: kodanike esindatus, kogu protsessi iseseisvus, varajane kaasamine, osapoolte reaalne mõju poliitikakujundamise protsessis, kodanikele informatsiooni ja ressursi võimaldamine ning struktureeritud otsusetegemise protsess (Gauvin, Abelson 2006, 5). Lähtuvalt eelnimetatutest on kaasamisprotsessi hindamise aluseks võetud neli tegurit: protsessi õiglus, informatsiooni jagamise ja ligipääs, kaasamisprotsessi korraldus ning osapoolte mõju protsessil. Kaasamine toimib kõige paremini siis, kui tegevus toimub sünergias osapoolte ja poliitikakujundajate vahel. Osapooled peaksid töötama ühise eesmärgi nimel, et tekiks parimad praktikad. (Fung 2006, 66)

1.5.1 Protsessi õigluse ja esindatuse kriteerium

Kaasamisprotsessi õigluse all mõistetakse eelkõige seda, et saadakse aru, kuidas protsess on korraldatud ning mille alusel tehti osapoolte valikud (Rowe ja Frewer 2000, 14). Protsess ei tohiks olla kallutatud ning osapooli tuleks kohelda võrdselt (Yankelovich 1999 viidatud Roberts 2002, 660). Kaasamisprotsessi juhid peaksid tegevuse läbiviimisel jääma erapooletuks (Rowe ja Frewer 2000, 13), et tagada avatud arutelu osapoolte vahel.

Kaasamise protsess võib olla hästi korraldatud, kuid kui sidusrühmad tunnevad, et see toimus ebademokraatlikult, siis ei pruugi neil olla soovi anda oma panust poliitikakujundamisse (Rowe ja Frewer 2000, 11). Oluline on, et kõik osapooled oleksid protsessis võrdsed isegi siis, kui väljaspool protsessi asuvad nad erinevatel tasanditel ning neil on erinevad staatused (Yankelovich 1999 viidatud Roberts 2002, 660). Huvigruppidel on teadmised, mis toimub ühiskonnas. See tähendab, et nemad suudavad peegeldada kohalikule keskkonnale iseloomulikke tunnuseid ja vajadusi. (Innes 1990, 1998; Lindblom ja Cohen 1979; Schon 1983 viidatud Burby 2003, 34). Seetõttu on oluline, et arvestatakse osapooltele iseloomulike tunnustega (Reed 2008, 2422).

Kaasamise puhul on oht, et tekib ebavõrdsus vanuse, soo või tausta tõttu, mistõttu tuleks võimalikud takistused eelnevalt kaardistada ja luua kõikidele osapooltele võrdsed võimalused

(Reed 2008, 2422). Eelnimetatud aitab osapoolte vahel dialoogi luua (*Ibid.*, 2422). See muudab protsessi kõigi jaoks õiglaseks ning põhjendatuks (Tippett et al. 2007, 51). Õigluse kriteeriumi silmaspidamine on poliitikakujundajatele oluline ja seda tähtsustatakse juhul, kui kaasamine on prioriteet ja seda ei tehta formaalselt (Rowe ja Frewer 2000, 13).

Õigluse tagamiseks peaks kogu kaasamise protsess toimuma erapooletult. Juhid peaksid olema avatud meelega ning nende erapooletuses võiksid ka osalejad kindlad olla. Ühe variandina saab välja tuua ka modereerimisteenuse sisseostmist (näiteks ülikooli teadur grupijuhina). (Rowe ja Frewer 2000, 13) Erapooletu osapool võib osutada vajalikuks, kuna poliitikakujundajad võivad muidu ise oma vaateid peale suruda või osalisi suunata (Fishkin et al. 2000, 658).

Kuigi osapoolte esindatus on oluline, tuleb välja tuua ka takistused, mis sellega kaasnevad. Arvestatav esindatus tähendab suurt hulka huvigruppe, kuid väljakutseks on koondamine ja gruppide funktsioneerima panemine. Suure hulga huvigruppide koondamine on ressursimahukas. (Rowe ja Frewer 2000, 13)

1.5.2 Informatsiooni jagamise ning ligipääsu kriteerium

Informatsiooni jagamise ning ligipääsu kriteeriumi all mõistetakse piisava informatsiooni jagamist poliitikavaldkonna kohta terve kaasamisprotsessi vältel, et osapooled saaksid koostatava dokumendi osas oma seisukohad kujundada (Wang 2001, 323). Informatsiooni jagamise eesmärgiks on muuta kaasamisprotsess tulemuslikuks ning seeläbi saada sidusrühmadelt asjakohane sisend, mille alusel koostada arengukava. Informatsiooni jagamine tähendab ka seda, et nii enne protsessi kui ka selle käigus selgitatakse osapooltele, mida neilt oodatakse ning millest poliitika kujundamisel lähtutakse (Rowe ja Frewer 2000, 16).

Enne sisulisi arutelusid on oluline paika panna alusfaktid, et kõik osalised mõistaksid protsessi üheselt. See aitab vältida konflikte, mis võivad tekkida erinevatest arusaamadest. Informatsiooni jagamine ei ole aga iseenesest kaasamine, vaid osapooltel peaks olema võimalus arutleda nii omavahel, kui ka poliitikakujundajatega ning saada selgitusi, miks teatud otsused vastu võeti (Rowe ja Frewer 2000, 13). Informatsiooni nähakse kui ühte vajalikku vahendit, et osaleda poliitikakujundamise protsessis, kuid poliitikakujundajate roll

on küsida ka osapoolte käest informatsiooni, kas neil on vaja lisavahendeid, et selles tegevuses osaleda.

Informatsiooni puhul on võimalik välja tuua, et arengukava koostajad saavad teha otsuseid selle kohta, millist informatsiooni osapooltele välja antakse (Abelson et al. 2003, 244). Oluline on anda hinnang sellele, kellel oli ligipääs otsustusprotsessile ning kes valis eksperdid. (*Ibid.*, 245) Mida piiratum on informatsioon, seda keerulisem on osapooltel anda objektiivne panus kaasamisprotsessi, kuna osapooled on need, kes annavad sisendi ning töötavad informatsiooniga, mille nad on saanud poliitikakujundajatelt (Fischer 1993, 2002 viidatud Innes ja Booher 2004, 426). Ehtsa kaasamisena võibki näitena tuua olukorra, kus poliitikakujundajad võimaldavad osapooltele piisavalt informatsiooni, et sidusrühmad saaksid arutleda ning jõuda otsuseni. Poliitikakujundajate endi roll on paika panna üleüldised eesmärgid ning vaadelda kogu protsessi. (Wang 2001, 323)

Oluline on, et osapooled saaksid aru, mida neilt oodatakse. Seetõttu peab olema ära defineeritud, mis on sidusrühmade roll protsessis. (Rowe ja Frewer 2000, 16) Sidusrühmadega tuleks protsessi algusfaasis arutleda, millised võiksid olla protsessi reeglid ning millised on ootused, et ei tekiks segadust erinevate arusaamade üle tegevuses. Osapooltele peaks olema selge, milline on kaasamise ulatus ning milline on oodatud tulemus (lähtudes valdkonna eesmärkidest). (*Ibid.*, 16)

Kvaliteetse sisendi saamiseks peaksid poliitikakujundajad võimaldama osapooltel tutvuda teadusliku informatsiooni ning tehnilise analüüsiga, et panna paika alusfaktid (Beierle 2002, 741-742). Kuna suhtlus poliitikakujundajate ning osapoolte vahel ei ole enam väga formaalne ning sidusrühmade liikmete haridustase on kasvanud, siis on osapooltel õigustatud ootus olla kaasatud poliitikakujundamise protsessi ning saada adekvaatset informatsiooni (Thomas 1995 viidatud Moynihan 2003, 166) Tihtipeale arvatakse ekslikult, et informatsiooni väljaandmine on kaasamine iseenesest ehk seda tõlgendatakse kui huvigruppide teavitamist tulevastest tegevustest ja eesmärkidest. Seetõttu on siinkohal oluline välja tuua, et informatsiooni tuleks tõlgendada kui kahepoolset (või isegi võrgustikuvahelist) suhtlust osapoolte vahel, et tekiks arutelu. (Grima 1985 viidatud Hanna 2000, 399)

Informatsiooni jagamise eelduseks on läbipaistvus, seega avalikkus peaks aru saama, miks teatud otsused on sündinud. Otsuste tegemine ei tohiks toimuda suletud uste taga, vaid kodanikele arusaadavalatel põhjustel. Läbipaistvust on võimalik tagada, kui erinevatele osapooltele antakse ka protsessi keskel informatsiooni. Teatud juhtudel ei ole võimalik

avalikkusele informatsiooni jagada (turvalisus ja tundlik informatsioon), kuid sellegipoolest tuleks avalikkusele teada anda põhjustest, miks ei ole võimalik seda teha. (Rowe ja Frewer 2000, 15)

Osapooltele peaks olema tagatud piisav ressurss, et esitada oma arvamused. Ligipääs ei tähenda mitte ainult informatsiooni, vaid oluline on ka, et osapooled saaksid küsida arvamused ekspertidelt ning neile on tagatud materjalid, mis on vajalikud töö tegemiseks. (Rowe ja Frewer 2000, 15) Millegi puudumine eelnimetatust võib hakata mõjutama kaasamisprotsessi kvaliteeti. Osapooltel peaks olema võimalus kohandada oma seisukohti vastavalt muutuvatele oludele (Reed 2008, 2422). Seetõttu on oluline, et aruteludel oleks kõikidel osapooltel võimalus esitada oma seisukohti, mis omakorda tähendab, et töötada tuleks väikestes gruppides. Osapoolte kulutused protsessile peaksid olema minimaalsed, kuna see võib teatud grupile oluline olla (Chambers 2002, 97). Läbimõeldu kaasamisprotsessi puhul oleks osapoolte panuseks nende aeg ja teadmised. Olulised on kohtumised poliitikakujundajate ja osapoolte vahel, kuna see loob vastastikust usaldust (mis aga ei tähenda, et kõik teised suhtlemise vormid peaksid olema välistatud). (Bloomfield et al. 2001, 503) Välja toodud ka e-demokraatia kasutamise võimalused, mis lubavad osapooltel olla tihedalt kontaktis ja vahetada informatsiooni (Kakabadse et al. 2003, 47).

1.5.3 Kaasamisprotsessi korralduse kriteerium

Kaasamisprotsessi korralduse kriteeriumi all mõeldakse siin töös seda, et tähtis on ajastamine. Poliitikakujundajad peaksid analüüsima, milline on õige hetk sidusrühmade kaasamiseks. Kaasamisprotsess peaks olema korraldatud nii, et osapooltel on vabadus arutleda ning seada päevakorrapunkte. Osapooltel peaks olema selge ülevaade ajaraamist ning selgus, millises etapis poliitikakujundamisega ollakse. (Rowe ja Frewer 2000, 14)

Kodanikud peaksid olema kaasatud nii varakult kui võimalik (Rowe ja Frewer 2000, 14). Tegemist on üsna abstraktse nähtusega, kuna on mainitud, et seda tuleks teha siis, kui see on praktiline (*Ibid.*, 14). Protsess peaks olema piisavalt konkreetne ja täpse ajastusega paika pandud, kuid osapoolte jaoks siiski paindlik, kuna liiga laialivalgus kaasamine (erinevatest aspektidest või teemavaldkondadest) muudab protsessi segaseks, kaob fookus ning on ajamahukas. Kaasamine peaks olema laialdane ja võimaldama osapooltel seada päevakorraküsimusi, mitte piirduma juba eelnevalt defineeritud probleemide arutamisega.

(Rowe ja Frewer 2000, 14) Ideaalsituatsioonis algab kaasamine poliitika planeerimise faasis ning jätkub elluviimisel, vaatlusel ja tulemuste hindamisel (Reed 2008, 2422). Protsess peaks olema osapoolte jaoks piisava paindlikkusega, et töötada läbi saadud informatsioon ning anda selle põhjal sisend protsessi (*Ibid.*, 2423).

Kogu protsess peaks toimuma organiseeritult ning struktuuri järgi. Osapooltel peaks olema selge ülevaade protsessist ning neil peaks olema võimalik tutvuda protsessi ajakavaga. Läbi selle on osapooltel selge arusaam, millises etapis protsess hetkel on ning millised on ootused osapooltele. (Rowe ja Frewer 2000, 14) Selge struktuur aitab hoida tegevusi läbipaistvana ning tõhusana (*Ibid.*, 14), sest siis teavad osapooled tähtaegsid ette ning saavad oma aega paremini planeerida.

1.5.4 Mõju kriteerium

Kaasamisprotsessi mõju kriteeriumi all analüüsitakse eelkõige osapoolte rolli poliitikakujundamise protsessis ja täpsemalt nende võimalust mõjutada poliitikadokumendi sisu. Selle kriteeriumi puhul on samuti oluline tagada protsessi läbipaistvus (Rowe ja Frewer 2000, 14), et osapooltele ei jääks kaasamisprotsessist muljet kui formaalsuse täitmisest. Sidusrühmade jaoks peaks selge olema, mida nende poolt tuleneva sisendiga peale hakatakse (*Ibid.*, 14). Osapooled peaksid saama poliitikakujundajalt pidevat tagasisidet (Phillips ja Orsini 2002, 9), et mõista, millised on võimalikud lahendid ja millist sisendit üldse dokumendi koostamise jaoks anda. Poliitikakujundajate roll on julgustada osapooli. Nad peaksid võimalikult palju kasutama “puhta lehe” võimalust, et osalistel oleks võimalik vabalt arutleda ning konsensuslikult jõuda otsusele, milline peaks loodav dokument välja nägema.

Osapooltel peaks olema mõju poliitikakujundamisele. Tihtipeale ei nähta osalusprotsessi tõhusana ja osalejatel tekib arvamus, et neid on ära kasutatud, et teatud otsuseid õigustada. (Rowe ja Frewer 2000, 14) On oluline, et osalejatele tehakse eelnevalt selgeks, kuidas nende sisendit võidakse kasutada ning kuidas see mõjutab poliitika kujunemist (*Ibid.*, 15). Samuti on oluline hinnata osapoolte panust, kuna nad teevad seda vabatahtlikult (Reed 2008, 2422) Seetõttu on oluline anda protsessis osalejatele tagasisidet, kelle sisend millisel määral poliitikakujundamist mõjutab (Phillips ja Orsini 2002, 9).

Oluline on julgustada sidusrühmi osalema protsessis ning kinnitada, et nende sisend on vajalik (Fiorino, 1990; Laird, 1993; Chase et al., 2004; Tippett et al., 2007 viidatud Reed 2008, 2422).

Osapooltel peaks olema tehniline võimekus protsessist osa võtta (Richards et al. 2004, 14). Nad toovad poliitikakujundamisse sisse väärtused, mis on ühiskonnas olulised ja mida tuleks kajastada ka poliitikakujundamisel. Kogu protsess põhineb usaldusel, mistõttu on oluline, et sidusrühmade panusel on reaalne mõju. (Sheedy 2008, 10) On oluline, et protsessis oleks võimalik algatada arutelusid, sest kui osapooled tunnetavad, et neid on kaasatud protsessi, mille osas on otsus juba tehtud, siis neil kaob motivatsioon protsessis osaleda (Reed 2008, 2423). Seetõttu kui otsus on juba tehtud, siis pole asjakohane osapooli kaasata, mistõttu on oluline, et kodanikke kaasatakse siis, kui neil on realselt võimu (*Ibid.*, 2422).

Kriteerium	Mida hinnatakse?
Protsessi õiglus	<ul style="list-style-type: none"> • Osapoolte valik ning võrdsus protsessis • Osapoolte iseloomulike tunnuste arvessevõtmine • Suhtlus erinevate osapoolte vahel • Protsessi erapooletus
Informatsiooni jagamine	<ul style="list-style-type: none"> • Piisav informatsioon seisukohtade kujundamiseks • Baasi loomine (alusfaktide paika panemine) • Ootused osapooltele • Suhtlus osapooltega • Muud vahendid, mis on olulised protsessis osalemiseks
Kaasamisprotsessi korraldus	<ul style="list-style-type: none"> • Varajane kaasamine • Fokuseeritud kaasamine • Võimalus rääkida kaasa protsessi korralduse osas • Aeg sisendi andmiseks
Osapoolte mõju	<ul style="list-style-type: none"> • Osapoolte mõju • Sisendi kasutamine • Otsuste põhjendamine • Osapoolte julgustamine/motiveerimine • Tagasiside osapooltele • Tagasiside küsimine protsessi kohta

Joonis 2. Kriteeriumid kaasamisprotsessi hindamiseks. Koostaja: Autor (Gauvin ja Abelson 2006, Fung 2006, Rowe ja Frewer 2000, Roberts 2002, Burby 2003, Reed 2008, Tippett et al. 2007, Fishkin et al. 2000, Abelson et al. 2003, Innes ja Booher 2004, Wang 2001, Beierle 2002, Moynihan 2003, Hanna 2000, Chambers 2002, Bloomfield et al. 2001, Kakabadse et al. 2003, Phillips ja Orsini 2002, Richards et al. 2004, Sheedy 2008 põhjal)

II Sidusrühmade kaasamine Siseministeeriumi “Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” näitel

2.1 Metoodika

Magistritöö empiiriline analüüs keskendub hinnangu andmisele sidusrühmade kaasamisele Siseministeeriumi “Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” koostamisprotsessis, mis toimus ajavahemikul november 2013 kuni jaanuar 2015. Selles töös on valitud juhtumi-uuringu lähenemine, mis kujutab endast protsessi hindamist (Yin 2012, 19). Juhtumiuuring sisaldab informatsiooni kogumist, andmete analüüsi ning tulemuste presenteerimist (*Ibid.*, 3). Magistritöö andmete analüüsiks on kasutatud kvalitatiivset uurimismeetodit, kasutades dokumendianalüüsi ning poolstruktureeritud intervjuusid.

Siseministeeriumi “Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” tausta kirjeldamiseks on kasutatud ministeeriumi edastatud dokumente arengukava koostamise kohta (näiteks STAK tutvustus kantsleritele, arengukava kinnitamise dokumendid, arengukava koostamise ettepanek, kaasamise üldine ülevaade, koostööpartnerid programmiti). Taustinformatsiooni saamiseks tutvus autor järgnevate dokumentidega: “Siseturvalisuse arengukava 2015-2020”, dokumendi seletuskirja ning “Turvalisuse põhisuunad aastani 2015“.

Töö raames kohtus autor ajavahemikul 7.05-9.05.2016 arengukava koordinaatori ning “Turvalisemad kogukonnad” gruppi juhtinud ametnikuga. Poliitikakujundajatel paluti selgitada arengukava koostamise tausta ning küsiti kommentaare sidusrühmade seisukohtadele. Autor võttis ühendust gruppi “Kriiside ennetamine ja hädaolukordadeks valmisoleku suurendamine” juhtinud ametnikuga, kes mainis, et tegemist on spetsiifilise programmiga, mida menetleti pigem nagu õigusakti ning “Tõhusam piirihaldus” gruppi juhtinud ametnikuga, kes teatas, et liitus grupi juhtimisega kohtumiste lõpujärgus, mistõttu ei ole tal võimalik töösse panus anda. Osapoolte arvamuse saamiseks protsessi kohta kontakteeruti ajavahemikul 12.03- 28.04.2016 mitme (17) -sidusrühmaga (vt. Lisa 1), kellest kuuega viidi läbi poolstruktureeritud intervjuu, kolm vastasid e-maili teel, viis osapoolt

selgitas oma passiivset osalust protsessis ning kolm ei vastanud. Anonüümsuse tagamiseks ei tooda töös välja osapoolte nimesid, vaid nimetatakse, millise grupi arutelust see osapool osa võttis.

Intervjuu küsimused (vt. Lisa 2) tulenesid teoreetilises raamistikus välja toodud neljast kriteeriumist, mille põhjal autor analüüsib sidusrühmade kaasatust Siseministeeriumi “Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” koostamisprotsessi. Intervjuudes küsiti osapooltelt, milline oli nende roll protsessis ning milline mulje on neile jäänud sellest kaasamisprotsessist. Samuti anti osapooltele võimalus välja tuua soovitusi, kuidas kitsaskohti tulevikus vältida.

Uurimuse piiranguna saab välja tuua, et kuna protsessist on möödunud poolteist aastat, siis on osapooltelt informatsiooni kättesaamine raskendatud ning kõik vastajad ei mäleta protsessi kõiki detaile. Tagasiside andmine on alati tundlik teema ning sõltub inimese enda kogemusest ning tõlgendamisest, mis tähendab, et osapoolte vastused võivad olla mõjutatud nende isiklikest standarditest ning ootustest protsessi suhtes.

2.2 Siseministeeriumi “Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” koostamine

“Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” hakati koostama seetõttu, et tegemist on riigi eelarvestrateegia tulemusvaldkonna arengudokumentiga, mis katab osaliselt “Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2014-2015” tulemusvaldkonda “Õiguskord ja siseturvalisus” eesmärgi. Selle valdkonna arengukava koostamine toimus esmakordselt. Vajadus arengukava järgi tekkis seetõttu, et süsteemselt ning koordineeritult on vaja ellu viia Riigikogu poolt vastu võetud alusdokumentide “Eesti julgeolekupoliitika alused”, “Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015” ning “Kriminaalpoliitika põhisuunad aastani 2018” välja toodud siseturvalisuse arengusuunad. (“Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” koostamise ettepanek 2014, 2)

2013.aasta novembris hakkas Siseministeerium koostama esialgset visiooni ning Strateegiapäeval arutleti selle üle, millised peaksid programmid olema (Kaasamise üldine ülevaade). Strateegiapäeva tulemusena sõnastati arengukava eesmärk, milles oli suur osa koostööpartneritel, kes andsid sisendi (“Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” koostamise ettepanek 2014, 10). Strateegiapäevad korraldati maakondades ning osaleda said omavalitsuste juhid, maakonna noortekogud, olulisemad ettevõtjad, külaliikumised ning kodanikuühendused, tervisenõukogu koordineerijad, päästeseltside esindajad ning Kaitseliit

(“Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” üldtutvustus arengukava koostamise juhtgrupile 2014, 2).

Juulis 2014 esitati arengukava koostamise ettepanek Vabariigi Valitsusele, mis kiideti heaks. Sellega paralleelselt toimus töörühmade moodustamine, erinevad kohtumised ning programmide esmase sisu väljatöötamine. Sama aasta augustist kuni novembrini toimusid arutelupäevad maakondades. 2014.aasta septembris toimus konverents, kus tutvustati arengukava projekti ning koguti täiendavat sisendit ning toimus ka arutelupäev. Sisu üle arutlemine toimus septembris ja oktoobris ning selle jooksul täiendati arengukava esmast projekti. (Senine kaasamise skeem) (Kaasamise üldine ülevaade) 2015.aasta jaanuaris ning veebruaris töötati välja arengukava ja programmide rakendusplaanid (“Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” koostamise ettepanek 2014, 19).

Arengukava on jaotatud programmideks, mille alusel hakatakse dokumenti rakendama. Programmide nimistu tulenes valdkonna analüüsist ning strateegiapäeval kogutud sisendist. (“Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” koostamise ettepanek 2014, 10) Küll aga saab välja tuua selle, et programmid muutusid protsessi käigus, mis oli välja toodud ka arengukava koostamise ettepanekus (dokumendis on täpsustatud, et nimekiri on esialgne ning võib muutuda/täieneda arengukava koostamisel) (*Ibid.*, 10). Programmide väljatöötamiseks moodustati töörühmad, mille tegevust juhtisid moderaatorid, kes vastutasid töörühmas arutlusel oleva valdkonna eest antud dokumendi raames. Protsessi seiramiseks ning koostöö tagamiseks loodi arengukava juhtgrupp, kuhu kuulusid töörühmade juhid ning seotud ministriumite esindajad. (*Ibid.*, 19)

Arengukava koostamisse kaasati osapooli nii avalikust-, era- kui ka kolmandast sektorist. Siseturvalisuse tagamise jaoks teevad kõige suuremat koostööd Justiitsministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Rahandusministeerium, Riigikantselei, Sotsiaalministeerium ning Haridus- ja Teadusministeerium. Protsessi olid kaasatud ka Keskkonnaministeerium, Kaitseministeerium, Põllumajandusministeerium, Välisministeerium ning Kultuuriministeerium. Riigiasutustest kaasati Kaitsepolitsei, Päästeamet, Kaitsevägi, Politsei- ja Piirivalveamet, Sisekaitseakadeemia, Veeteede Amet, Lennuamet, Terviseamet, Veterinaar- ja Toiduamet, Maksu- ja Tolliamet, Sertifitseerimiskeskus, Riigi Infosüsteemi Amet, Eesti Pank, Maanteeamet, Õhuvägi, Merevägi, Keskkonnaamet, Põllumajandusamet, ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet, Tehnilise Järelevalve Amet, Häirekeskus ja Eesti Arengufond. (“Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” koostamise ettepanek 2014, 21)

Programmide jaotus teemade järgi (Koostööpartnerid programmiti 2014): sisejulgeoleku suurendamine (gruppi juhtis Einar Vilem ning grupi tööst võttis osa 8 riigiasutust), turvalised kogukonnad (gruppi juhtis Eimar Veldre ning osa võttis 9 sidusrühma ja 7 riigiasutust), tõhusam piirihaldus (gruppi juhtisid Ülle Väina ja Indrek Jõgi ning osales 17 riigiasutust ja 2 sidusrühma), tasakaalustatud kodakondsus- ja ränne (gruppi juhtisid Laura Sofia Annus ja Birgit Lüüs ning grupi tööst võttis osa 11 riigiasutust ja 8 sidusrühma), usaldusväärne ja turvaline identiteedihaldus (gruppi juhtis Mariann Kirsipuu ning osales 6 riigiasutust, üks eraettevõtte ning üks sidusrühm), kriiside ennetamine ja hädaolukordadeks valmisoleku suurendamine (gruppi juhtis Kersti Maurer ning osales 17 riigiasutust), kindlam ja kiirem abi korraldamine (gruppi juhtis Andrus Kroon ja osales 15 riigiasutust ning 2 eraettevõtet) ning tõhusa päästevõimekuse tagamine (gruppi juhtis Priit Laaniste ning osales 8 riigiasutust ning kaks sidusrühma).

2.3 Osapoolte valik Siseministeeriumi “Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” protsessis

Siseministeeriumi “Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” koordinaator Maia Eskla tõi välja, et ministeeriumil on kaardistatud sidusrühmad, kellel on ministeeriumi tegevusvaldkonnaga nii otsene kui ka kaudne kokkupuude. Protsessis toimuski osapoolte valik selle dokumendi alusel ning valiku peamiseks kriteeriumiks oli nende esinduslikkus (ning samas ka kokkupuude valdkonnaga). Dokumendi koordinaator leiab, et ministeerium peaks uuendama sidusrühmade nimekirja igal aastal, et oleks selge ülevaade, millistel osapooltel on otsene ja kaudne kokkupuude ministeeriumi tegevusvaldkondadega. Kuna tegemist on Siseministeeriumi esimese valdkonna arengukavaga, siis ei olnud Siseministeeriumil võimalik aluseks võtta eelmisi samalaadseid dokumente (varem on loodud Siseministeeriumis “Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015”, mille puhul Eimar Veldre tõi välja, et varem ei olnud Siseministeerium nii avatud ja keskenduti rohkem julgeolekule, kui kogukondadele).

Ministeeriumi ametnik tõi välja, et võimalikke sidusrühmi, keda kaasata on palju, kuid protsessis tuleb valikuid teha, keda kaasata ja keda mitte. Kuna tegemist oli mahuka protsessiga, siis teatas arengukava koordinaator ka seda, et tuli ette vigu ning peale protsessi selgus veel osapooli, keda oleks võinud kaasata. Turvaliste kogukondade töörühma juhtinud ametnik Eimar Veldre mainis, et tema ise sai valida osapooled, kes peaks olema kaasatud grupi aruteludesse ning ka tema jaoks sai otsustavaks teguriks organisatsiooni esinduslikkus.

Ministeeriumi esindaja ei suutnud välja tuua ühtki esinduslikku osapoolt, kes mingil põhjusel protsessist kõrvale jäi.

Peamine kriteerium osapoolte valiku puhul oligi valitud osapoolte legitiimsus ning võime esindada passiivselt kaasatuid. Organisatsioonide nimekirjas oli mitu katusorganisatsiooni (näiteks Eesti Linnade Liit, Eesti Maaomavalitsuste Liit, Eesti Korteriühistute Liit jpt.), kes peaksid olema ise võimelised koguma sisendit oma organisatsiooni seest ning lähtuvalt sellest kujundama oma seisukohad koostatava dokumendi osas. Selle protsessi puhul võib välja tuua, et osapooled muutusidki klientideks, kuna mitmed sidusrühmade esindajad märkisid, et nende roll arengukava rakendamisel on suurem kui poliitikakujundamise protsessis (ning mille järgi saab neid tagantjärele liigitada aktiivseteks osapoolteks).

Turvaliste kogukondade grupi juht tõi välja, et valitud osapooltel peab olema võimu, kuna veenda ei tule mitte ainult poliitikakujundajaid, vaid ka sidusrühmade esindajaid, kes osalevad grupi töös. Osapooled peavad ministeeriumiga suhtlemisel ise initsiatiivi üles näitama, et pidevalt pildis olla, mis tähendab ka seda, et neid kaasatakse poliitikakujundamise protsessi. Näide antud arengukava koostamise protsessist: organisatsioon ise avastas, et neid ei ole kaasatud Siseministeeriumi “Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” kaasamisprotsessi ning seejärel kontakteerus organisatsiooni esindaja arengukava koordinaatoriga, et teada anda soovist poliitikakujundamise protsessis osaleda ning neile korraldati eraldi kohtumine töörühma juhiga. See näitab, et organisatsioon haaras ise võimu ning pani ministeeriumi tegema midagi, mida nad varem ei teinud ning osapool sai võimaluse osaleda poliitikakujundamise protsessis. Samas ei saa teha ühe näite põhjal üldistusi kogu protsessi kohta ning ei saa väita, et sidusrühmade valik on probleemne.

2.4 Siseministeeriumi “Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” kaasamisprotsessi tasand

Selle peatüki eesmärk on välja selgitada, millisel tasandil toimus Siseministeeriumi “Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” kaasamine. Kaasamisprotsess sai laiemalt alguse strateegiapäevaga, kui valdkondlikesse aruteludesse oli kaasatud suurem hulk osapooli. Strateegiapäeval osalenud organisatsioonide esindajatel oli võimalus anda sisendit peale kohtumist ning osaleda arengukava eesmärgi ning struktuuri väljatöötamisse.

Protsessi jooksul võimaldati osapooltel informatsiooniga tutvuda ning saadeti pidevalt materjale ja mustandeid loodava arengukava kohta. Sidusrühmadel oli võimalus esitada oma

mõtteid nii kohtumistel kui ka edastada need grupijuhil e-maili aadressile. Soovi korral oli sidusrühmadel võimalus kutsuda grupi modereerivad ametnikud ning eksperdid oma organisatsioonile teavet jagama, et mitte ainult grupi töös osaleva sidusrühma esindaja ei oleks kursis, millises suunas dokumendi koostamine liigub, vaid ka liikmed saaksid aimu, milline dokument on koostamisel.

Sidusrühmadega toimusid kohtumised vastavalt teemavaldkondadele ning samuti võimaldati “Turvalisemad kogukonnad” rühmal kohtuda vabas formaadis Pärnus, et innustada osapooli uute ideedega välja tulema. Osapooltel oli võimalus grupi aruteludel arvamust avaldada ning arutleda teiste kaasatud sidusrühmadega. Kaasamisprotsessis oodati realselt sidusrühmadelt sisendit, et mitte ainult nende probleeme mõista, vaid poliitikakujundajad soovisid saada sisendit, mida saaks realselt poliitikadokumendis ära kasutada. Osapoolte mõju protsessis jagunes kaheks: sisuline ning vormiline.

Osapooled ise tundsid, et neil oli võimalus kujundada poliitikat ning parandada arengukava sõnastust, et jätta teatud kohtades vaba tõlgendamise võimalus. Sidusrühmade esindajad töid välja, et nende mõju on isegi suurem peale arengukava kinnitamist, kuna neid on kaasatud järeltegevustesse. Protsess soodustas koostöö teket osapoolte vahel (näiteks Eesti Abipolitseinike Kogu ning Eesti Korteriühistute Liit)

Osapooltel paluti hinnata, et kas neid informeeriti arengukava koostamise osas, kas nendega konsulteeriti või olid nad tihedad osalised protsessis. “Turvalisemad kogukonnad” grupi sidusrühmad töid välja, et nad on tihedad osalised protsessis ning neil oli võimalus anda oma panus poliitikakujundamise protsessi.

“Sidusrühma esindajana olin osaline kogu protsessis ning mul oli võimalus osaleda töörühma töös ning avaldada arvamust.” (“Turvalisemad kogukonnad” grupi sidusrühma esindaja)

“Tasakaalustatud kodakondsus- ja rändepoliitika” töögrupis osalenud sidusrühmad töid välja, et esimeses faasis neid pigem informeeriti arengukava koostamisest ning seejärel valmistati ette materjalid, mille põhjal toimus arutelu.

“Esimene etapp oli pigem informatsiooni edastamine, et hakatakse arengukava koostama, aga mida seal täpsemalt kirjutatakse, seda hakati alles välja mõtlema. Kui olid teemavaldkonnad defineeritud ja hakkasid nõupidamised, siis meie

organisatsiooni konkreetselt kaasati.” (“Tasakaalustatud kodakondsus- ja rändepoliitika” grupi sidusrühma esindaja)

Siseministeeriumi “Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” osalus toimus neljandal tasandil, kuna kaasamise puhul oli oluline poliitikakujundajate ning sidusrühmade koostöö. Neljanda tasandi puhul sai eelnevalt märgitud, et sidusrühmadelt küsitakse arvamust ning sellega arvestatakse, mis toimus ka Siseturvalisuse arengukava koostamise puhul. Kui selgus, et osapoolte arvamusega ei ole võimalik arvestada, siis põhjendati see koosolekul ära. Osapooltel oli protsessis reaalne mõju ning võimalus muuta lõpp- dokumenti. Nagu eelnevalt selgus, on osapooltel suur roll olnud ka tegevuste elluviimisel, mis tähendab, et ministeeriumil ja sidusrühmadel on sarnased sihid.

2.5 Hinnang Siseministeeriumi “Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” kaasamisprotsessile

Peatükist 2.1 selgus, et osapooli protsessis oli palju, kuid see töö on kitsendatud sidusrühmade arvamuse uurimiseks. Oluline on mõista, et töö toimus gruppides, milles arutleti erinevate teemade üle, ning gruppi juhtisid erinevad ametnikud ja seega selgus, et osapooltel on protsessist erinevad kogemused. Sidusrühmade kaasamine Siseministeeriumi “Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” koostamise raames toimus peamiselt kahes grupis, milles oli suurem sidusrühmade esindatus: “Turvalisemad kogukonnad” ning “Tasakaalustatud kodakondsus- ja rändepoliitika”. Teiste kaasamisgruppide nimekirjas olid kas ainult riigiasutused või üksikud sidusrühmad, mistõttu ei saa ühe sidusrühma põhjal teha grupi töö kohta üldistusi.

2.5.1 Kaasamisprotsessi hinnang lähtudes õiglusest/esindatusest

Õigluse puhul on oluline, et kaasatavad osapooled tunneksid ennast võrdsetena ning kaasamisprotsessi juhtide roll on tagada, et ühe grupi huvid ei domineeriks teiste üle. Selle kaasamisprotsessi puhul tõid mõlema grupi esindajad välja, et neile ei jäänud muljet, nagu mingi sidusrühma huvid oleks olnud rohkem esindatud, kui teiste omad. Kaasamine toimus sarnaselt mõlemas grupis ning juhid suutsid tagada selle, et grupi sees toimuks arutelu osapoolte vahel. “Tasakaalustatud kodakondsus- ja rändepoliitika” grupis toodi välja, et aruteludel kumasid selgelt läbi poliitikakujundajate enda huvid.

“Siseministeeriumi enda valdkonna huvid olid rohkem esindatud, lähtuti tugevalt kaitse seisukohast.” (“Tasakaalustatud kodakondsus- ja rändepoliitika” grupi sidusrühma esindaja)

Vastulausena eelnevale tsitaadile võib esitada tõsiasja, et tegemist on valdkondliku arengukavaga ja lähtuvalt oma põhitegevusest lähenebki Siseministeerium antud teemale kaitsevaldkonnast. Seega on sidusrühm tekitanud endale ebareaalse ootuse poliitikakujundamise osas ja arutletakse teemade üle, mis ei kuulu ministeeriumi pädevusse (näiteks lõimumise temaatika).

Osapooltelt küsiti, kas nad teavad, miks neid protsessi valiti ning mille alusel toimus osapoolte valik. Mõlema grupi puhul selgus, et nad võisid vaid spekuloida, mille alusel valik tehti (ka nende enda organisatsiooni puhul). Osapooled leidsid, et nende enda kaasatus on elementaarne ning nad ei ole varem selle peale tulnudki, et seada kahtluse alla sidusrühmade valik. Enda esindatuse põhjusena toodi enamasti välja tõsiasi, et esindatakse suurt hulka Eesti elanikkonnast, teist samalaadset organisatsiooni hetkel Eestis ei ole ning et organisatsioonil on teatud valdkonna ekspertteadmised.

“Ma ei ole kindel, aga ma arvan et valiti mittetulundusühingud, kes on oma tegevusalaks märkinud turvalisuse ja korrakaitsega seonduvad valdkonnad ja samuti eraettevõtted ning vabatahtlikud. Asjade sees olles tunduvad osapoolte valikud loogilisena, kuid kõik inimesed pole selles süsteemis aastaid olnud ning seetõttu on oluline, et osapoolte valikut selgitatakse, see oleks ka aega kokku hoidnud.” (“Turvalisemad kogukonnad” grupi sidusrühma esindaja)

Arengukava koordinaator andis teada, et kõige esimeses kirjas, milles edastati kutse kaasamisprotsessis osalemiseks, oli mainitud, miks just nemad valiti. Kuna aga kutsed edastati enamasti organisatsiooni juhtidele, kes pidid valima oma organisatsioonis esindaja töörühma, siis ilmselt ei jõudnud põhjendus kõigi grupi töös osalejateni. Arengukava koordinaator selgitas, et kuna tegemist on äärmiselt mahuka protsessiga, siis tuleb protsessis ette vigu, mistõttu on oluline, et osapooled oleks ka ise aktiivsed ministeeriumiga suhtlemisel, kui neid avastatakse. Sidusrühmad, kes leidsid, et nad peaksid ka kaasatud olema, võisid kontakteeruda ministeeriumiga ning seejärel leidis ministeerium võimaluse väljajäänud sidusrühmade kaasamiseks. Selles protsessis kasutas niisugust võimalust üks sidusrühm.

Osapoolte valikut on kirjeldatud peatükis 2.3 ning seal selgus, et valikut ei tehta selle alusel, milline on osapoolte omavaheline suhtlus. Pigem lähenetakse sidusrühmade valikule individuaalselt. Küll aga soodustati osapoolte vahelist suhtlust grupiaruteludel, kus oma mõtteid pidi “maha müüma” mitte ainult poliitikakujundajatele, vaid ka sidusrühmadele, kes osalesid grupi töös. Suhtluse soodustamisel on suur roll ka osapooltel endal, kes peaksid olema avatud ja valmis teisi osapooli ära kuulama. Näiteks tõi “Turvalisemad kogukonnad” rühma töös osalenud sidusrühma esindaja välja, et ilma selle protsessita ei oleks neil tekkinud koostöö teise sidusrühmaga, mis tähendab, et poliitikakujundajad suutsid luua keskkonna, mis soodustab osapoolte omavahelist suhtlemist.

Õigluse tagamise aluseks on erapooletus, seega paluti osapooltel hinnata gruppi juhtinud ametniku oskust hoida arutelu grupi sees võimalikult võrdsena. “Turvalisemad kogukonnad” töörühmas osalenud osapooltel ei jäänud muljet, et grupi juht oleks kedagi eelistanud.

“Protsessis kaasati kõiki võrdselt ja kõikide arvamusid võeti võrdselt kuulda. Töörühma iseloomustas väga sõbralik meeleolu, mis on samas kinni ka osapoolte esindajates. Ei tekkinud muljet, et keegi oleks domineerinud, rühmas olid liikmed üksteise suhtes kaasavad ja kuulavad. Küll aga ei teinud osapooled väljaspool töörühma omavahel koostööd.” (“Turvalisemad kogukonnad” grupi sidusrühma esindaja)

Pigem tõi grupi liikmed välja, et ministeeriumi ametnik ei saagi täielikult erapooletu olla, kuna ta esindab oma asutust, kuid grupi juhtimise seisukohalt oli osapoolte jaoks kõik õiglane. Osapooled leidsid, et gruppi juhtinud ametnik on pädev, kuid oldi avatud mõttele, et järgmisel korral modereerib grupi tööd isik, kes ei tööta Siseministeeriumis (Osapooled olid avatud mõttele, et grupi töös võiks osaleda ka ülikooli teadur, kuid pigem lisanduvate ekspertteadmise näol, mitte grupi juhtija). Üks osapool tõi välja, et kolmanda isikuna võiks grupi tööd juhtida Õiguskantsleri Büroo ametnik, kuid gruppi juhtinud ametnik märkis, et eelnimetatud büroo ametnikud ei sekku päevapoliitilistesse küsimustesse, mistõttu on äärmiselt ebatõenäoline, et sealt oleks ametnik nõus tulema strateegiadokumendi kaasamist modereerima.

Arengukava koordinaator vastas samuti omapoolse nägemusega, et gruppi juhtiv ametnik on pigem moderaator, kes ei tee ainuisikuliselt otsuseid, vaid kogub sisendit, mistõttu ei anna väljastpoolt tulev grupijuht protsessis lisandväärtust. Ministeeriumi ametnik on Eesti-siseselt valdkonna tippeksper, seega panustab ametnik protsessi eelkõige oma teadmistega. Samuti

teatas koordinaator, et kui modereerimisteenus on sisse ostetud, siis niikuinii seaks ministeriumi grupi juhile teatud piirangud ja ootused, mis tähendab, et grupi juht oleks mõjutatud ministeriumi poolt.

“Tasakaalustatud kodakondsus- ja rändepoliitika” grupi puhul tekkis osapooltel küsimus, et millest modereerimisel lähtuti, kuid samas ei näinud sidusrühmad, et ametnik, kes materjale jagab võiks olla mõjutatud sisuosakonnast. Jällegi tuli osapooltelt kriitika, et keskenduti peamiselt liiga kitsalt Siseministeriumi valdkondadele. Samas osapooled leidsid, et vormilise poole pealt olid kaasamisgruppi juhtinud ametnikud avatud ning osapooled kuulati ära ning põhjendati, miks teatud sisendiga ei saa arvestada.

“Sõna said kõik, kes sõna võtsid või soovisid, õhkkond oli suhteliselt vaba.”

(“Tasakaalustatud kodakondsus- ja rändepoliitika” grupi sidusrühma esindaja)

2.5.2 Kaasamisprotsessi hinnang lähtudes informatsioonist ning ligipääsu tagamisest

Kõik protsessis osalenud sidusrühmad on rahul informatsioonimahuga, mida protsessi jooksul jagati. Üks “Turvalisemad kogukonnad” töörühmas osalenud sidusrühm tõi välja, et kohati oli informatsiooni isegi liiga palju. Selle töörühma osapooled leidsid, et protsessi käigus tehti piisavalt kokkuvõtteid ning alati lasti teha materjalidele parandusettepanekuid. Küsimused, mis osapooltel protsessi käigus tekkisid, said vastused ning osapooled tunnevad ka tagantjärele, et kui neil tekib küsimusi, siis ministerium on avatud nende vastama.

“Tasakaalustatud kodakondsus- ja rändepoliitika” üks osapool tõi välja, et teatud küsimustes oli sidusrühm valdkonnaga paremini kursis, kui poliitikakujundajad, seega informatsiooni puuduse taha nende jaoks protsess ei takerdunud.

“Anti piisavalt aega, et me jõuaksime arengukava kommenteerida vastavalt sellele, mis antud kontekstis tundus sobilik ning kommentaare arutati töörühmades. See oli teadlik kaasamine, mille puhul kutsuti inimesed, kellel on juba seisukohad.”

(“Tasakaalustatud kodakondsus- ja rändepoliitika” grupi sidusrühma esindaja)

Baasi loomist arengukava jaoks hakati looma strateegiapäevaga, kus osapooltel oli võimalus esitada oma nägemus, milline peaks poliitikadokument välja nägema. Küll aga näitab osapoolte kriitika, et valitud oli liiga Siseministeriumil põhinev lähenemine (ehk kaitse

lähenemine “Tasakaalustatud kodakondsus- ja rändepoliitika” puhul) seda, et ministeeriumi esindajad ei olnud osapooltele piisavalt selgeks teinud, millistes raamides toimub arutelu ning kuna osapoolte ootused olid kõrgemad (näiteks migratsioonivaldkonnale oleksid sidusrühmad soovinud läheneda tervikuna, mis oleks aga tähendanud teiste arengukavade dubleerimist nt „Lõimuv Eesti 2020“), kui raamid võimaldasid, siis tekkis pettumus eelnimetatud grupi sidusrühmade seas. Ka “Turvalisemad kogukonnad” grupi üks sidusrühm teatas, et suunised olid kohati ebaselged ning osapooltele jäi selgusetuks, kas avaldada arvamust sama asja osas ühe või mitu korda.

Osapooltele küll selgitati, kuidas nende poolt tulevat sisendit kasutatakse, kuid sidusrühmad märkisid, et kaasamisprotsessis polnud otseselt sõnastatud, mida osapooltelt oodatakse. Osapoolte jaoks on loogiline, et nende käest soovitakse sisendit saada, mistõttu nad ei küsigi poliitikakujundajatelt, et millised on nende ootused. Seetõttu ei saa lõplikult väita, et osapooltele ei antud selgitust, vaid osapooled ei pruugi seda teadvustada. Seetõttu on oluline arendada kommunikatsiooni sidusrühmade ning poliitikakujundajate vahel, kuna protsessis esines mõlema grupi puhul suuremal või vähemal määral kommunikatsioonihäireid.

Ligipääs protsessile tähendab nii informatsiooni saamist tegevuste kohta, kui ka kaasamisprotsessiks vajalike vahendite olemasolu. Vahendina saab välja tuua informatsiooni ühe alaliiki, milleks on ekspertteadmiste jagamine, millele poliitikakujundajad peaksid järgmisel korral rohkem keskenduma. Sidusrühma esindaja “Turvalised kogukonnad” grupist andis teada, et nende organisatsioonis puudub siseturvalisuse valdkonna ekspert, mis tähendab, et osapool oleks soovinud konsulteerida valdkonna eksperdiga ning arwab, et tulevikus võiks ministeerium võimaldada sidusrühmadel konsulteerida valitud ekspertidega teatud ajalise perioodi ning ressursi piirides. Gruppi juhtinud ametnik arvas aga, et kogu vajalik ekspertteadmine protsessi kohta oli arutelude käigus olemas, kuna grupi juht ise on valdkonna ekspert ning samuti kaasati aruteludesse teadureid. Siinjuures tuleks aga ministeeriumil kriitiliselt analüüsida, miks jäi osapooltele mulje, et ta ei saa (piisavalt) pöörduda ekspertide poole, kes osalistele on võimaldatud ning millest tuleneb vajadus lisaekspertiisi järgi.

Teised osapooled tõid välja, et mingeid lisavahendeid nad protsessis osalemiseks ei vaja ning piisab, kui ministeerium jagab informatsiooni.

“Igapäeva töövahendid on niikuinii olemas ja ma ei näe vajadust eraldi vahendite jaoks. Ei näe vajadusi ka lisakohtumiste jaoks osapoolte vahel ja kui oleks vajadus olnud, siis oleks saanud selle ise korraldada. Ministeerium ei peaks olema vahendaja,

kui osapooled ise soovivad ekspertidega konsulteerida.” (“Turvalisemad kogukonnad” grupi sidusrühma esindaja)

“Kõigil on vahendid olemas, ise tuleb aktiivne olla. Ma ei paneks probleemikohta Siseturvalisuse arengukava asutusele, vaid osapooltele.” (“Tasakaalustatud kodakondsus- ja rändepoliitika” grupi sidusrühma esindaja)

“Turvalisemad kogukonnad” osapool toob omapoolse soovitusena välja, et ministeerium võiks kaasamisel kasutada rohkem e-lahendusi informatsiooni edastamiseks. Kodanikel oli võimalus avaldada arvamust Osalusveeb.ee keskkonnas (osale.ee 2014), kuid peamise e-lahendusena kasutati e-mailide saatmist. Ministeeriumi ametnik märkis, et e-lahenduste kasutamine ei ole Siseministeeriumis veel väga levinud ning välja pole kujunenud platvormi, millel kaasamist läbi viia. Selles protsessis nähti töörühmi, kui informatsiooni edastamiseks parimat kanalit, kuid tulevikus võetakse arvesse osapoolte soovi kasutada e-lahendusi.

2.5.3 K kaasamisprotsessi hinnang lähtudes kaasamisprotsessi korralduse kriteeriumist

Osapooltelt küsiti, kas nende jaoks oli kaasamine sobivalt ajastatud. “Turvalisemad kogukonnad” grupi sidusrühmad teatas, et kaasamine toimus sobival hetkel. Veel varasema kaasamise puhul poleks osapooltel olnud millegi põhjal sisendit anda, mis tähendab, et osapooli kaasati väga varajases faasis. Üks osapool hindas korraldust detailsemalt ning tõi välja järgmise:

“Kaasamisprotsess peaks olema läbi mõeldud, kuna see on kulukas, mitte ainult rahaliselt, vaid ka ajaliselt. Protsessis peaks selge olema, mida kelleltki oodatakse ning kaasatud peaks olema eelkõige need osalised, kellele pannakse kohustusi juurde. Kaasamisprotsessi puhul tuleks mõelda kitsamalt kaasamise peale, sest protsessides on palju vahtu ning osapooled ei saa sellest kohustusi juurde, mis tähendab, et nad nõuavad, mida tahavad.” (“Turvalisemad kogukonnad” grupi sidusrühma esindaja)

“Tasakaalustatud kodakondsus- ja rändepoliitika” grupis osalenud sidusrühmad oleksid soovinud olla kaasatud varasemas etapis, kui seda reaalselt tehti (näiteks oleks võimalik olnud

osapoolte teavitamine 2013.aasta strateegiapäeva raames või 2014.aasta arutelupäeva raames). Osapooled andsid teada, et kes algse idee välja pakub, sellel on ka võim, mistõttu oleks sidusrühmadel suurem mõju olnud poliitikakujundamise protsessis. Osalised tunnevad, et kuna neid kaasati hilisemas etapis, siis nende panus poliitikakujundamise protsessi ei olnud oluline. Kui osapooli oleks kaasatud veel hilisemas faasis, kui seda realselt tehti, siis ei oleks neil jäänud muud üle, kui tõdeda fakti, et selline arengukava on koostamisel.

Arengukava koostamist tutvustavad peatükis on selgitatud, et kaasamine toimus teemavaldkonniti ning “Turvalised kogukonnad” gruppi juhtinud ametnik tõi välja, et tema juhitud grupis loodi baas arengukavale ning antud teemavaldkond seostub tihedalt ka teiste valdkondadega. Poliitikakujundajad pidid vastu võtma otsuseid, kuidas grupe kitsendada ning teemad liikusid gruppide vahel (ka tänaseni liiguvad). Poliitikakujundaja märkis, et alternatiivina oleksid nad võinud teha organisatsioonipõhised programmid, kuid siis ei oleks turvalisusele lähenetud tervikuna. Osapooled tõid gruppidesse jagamise kriitikana välja vaid selle, et nad oleksid soovinud osa võtta ka teiste teemade aruteludest, kuid neile ei saadetud kutset. Selle peale vastas arengukava koordinaator, et sidusrühmad peaksid ise initsiatiivi üles näitama ning poliitikakujundajatega kontakteeruma oma soovide osas, kuna mitme grupi töös osalemise tagamine ei oleks olnud ministeeriumi jaoks probleemiks.

Osapooled leidsid, et grupi aruteludes oli neile tagatud paindlikkus ning osapooltel oli võimalik esitada ettepanekuid päevakorraküsimuste tõstatamiseks. Osapooled olid protsessi korraldusega rahul ning tõid välja, et neile oli piisavalt aega, et anda sisend. Sidusrühmad tõid välja ka selle, et isegi, kui osapool jäi vastuse edastamisega hiljaks, siis ministeerium oli vastutulelik ning arvestas võimaluse korral hiljem tulnud sisendiga. “Turvalised kogukonnad” grupist üks osapool märkis, et ministeerium võiks osapoolte käest küsida, kas lähtuvalt organisatsiooni eripäradest vajaksid sidusrühmad rohkem aega vastamiseks, kuid samas lisas, et organisatsioon ise peaks olema operatiivsem ja oma aega paremini planeerima.

“Jah , ma usun küll, et oli piisavalt aega, et anda sisend. Väga kenasti saadeti materjalid ja anti tähtajad. Kui ühel või teisel põhjusel ei olnud võimalik vastata, siis see ei tulenenud sellest, et osapoolle poleks aega antud.” (“Turvalisemad kogukonnad” grupi sidusrühma esindaja)

Ministeeriumi esindaja on aga ise aja suhtes kriitilisem ning ütleb, et aega oleks võinud olla rohkem. Grupi juht tõi välja, et ta seisis selle eest, et osapooltel oleks vähemalt kaks nädalat aega saata tagasisidet materjalide kohta. Väiksem ajaperiood vastuste edastamiseks tulenes

sellest, et grupijuhile endale edastati materjalid liiga hilja ning ette oli antud tähtaeg, mis ajaks vastuseid oodatakse.

2.5.4 Kaasamisprotsessi hinnang lähtudes kaasamisprotsessi mõju kriteeriumist

Protsessi mõju kriteeriumi puhul on selgelt näha kahe kaasamisgrupi erinevust. “Turvalised kogukonnad” grupis osalenud sidusrühmad teatasid, et neile selgitati kohe protsessi alguses, kuidas nende poolt tulevat sisendit kasutatakse. Gruppides toimus vaba arutelu ning osapooled said väljendada oma arvamust. Osapooltele võimaldati selgitusi protsessi kohta nii e-maili teel kui ka grupiaruteludel. Otsuseid põhjendati peamiselt arutelude käigus, et kõikidele oleks ühtselt selge, miks teatud otsused vastu võeti. Osapooltele anti tagasisidet grupiarutelude käigus. Osapooled ise ei mäleta, et neilt oleks tagasisidet küsitud. Nad näevad endal reaalselt mõju ning on kaasatud järeltegevustesse.

“Turvalised kogukonnad” grupi juhtinud ametnik tõi aga välja, et osapoolte käest küsiti tagasisidet viimasel kohtumisel, kuid tol hetkel ei olnud sidusrühmad eriti aktiivsed selle andmisel. Osapooled ütlesid vaid pealiskaudselt, et protsess oli hästi korraldatud. Samas mõistab poliitikakujundaja, et osalistel oli vaja protsessi analüüsida ning seetõttu toovad sidusrühmad tänasel päeval välja nüansse protsessi kohta, mida nad tol hetkel teinud ei oleks. Arengukava koordinaator mainis, et kuna protsess venis pikale ning pikk protsess võib koostööd kärpida, siis ei küsitud peale protsessi lõppu osapooltelt eraldi tagasisidet.

“Turvalised kogukonnad” grupis osalenud osapooled leiavad, et neid innustati uute ideedega välja tulema ning neile korraldati kaasamisgrupiga reis Pärnusse, et vabas õhkkonnas soodustada arutelude teket. Arengukava koordinaator leiab, et tegemist oli hädavajaliku reisiga, et soodustada mõttevahetust. Uuenduslike lahenduste kohta toob poliitikakujundaja välja tõsiasja, et tegevused peaksid olema uuenduslikud. Arengukava iseenesest seab ette mida tuleks teha, kuid ei piira erinevaid alternatiive, kuidas eesmärkideni jõuda.

“Tasakaalustatud kodakondsus- ja rändepoliitika” grupis osalejad tõid välja, et neile ei jäänud muljet, et nendepoolne sisend on vajalik. Sidusrühmad tõid välja, et sisuosakonnal oli dokument juba eelnevalt välja töötatud ning et nad ei olnud uutele ideedele vastuvõtlikud, mis tähendab, et nende jaoks oli protsessi näol tegemist vaid formaalsuse täitmisega.

“Selline moe pärast koos istumine ja arutamine oli rohkem.” (“Tasakaalustatud kodakondsus- ja rändepoliitika” grupi sidusrühma esindaja)

Osapooled leiavad, et nende roll oli pigem ära hoida ebaõnnestunud sõnastusi ning jätta tuleviku tõlgendamise mõttes arengukava peatükk avaramana, kui seda planeerisid poliitikakujundajad. Osapooled leiavad et nad ei saanud tagasisidet protsessi kohta ning neile ei põhjendatud sündinud otsuseid või jäid põhjendused ebaloogiliseks.

III Järeldused

Siseministeeriumi “Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” kaasamisprotsess oli laialdane ning selles oli võimalik osaleda nii kodanikel (osalusveeb.ee kaudu), regionaaltasandi esindajatel kui ka sidusrühmadel. Sidusrühmade vastustest kumas läbi üleüldine rahulolu, kuid kuna protsess oli mahukas, siis tuli arengukava koostamisel ette kitsaskohti, mida oleks võimalik tulevikus vältida. Tuleviku soovitusena võiks protsess veel enam olla teadmispõhine ning sidusrühmadega ühe laua taga võiks olla ka valdkonna eksperdid, kes toetavad oma teadmistega kogu protsessi. Osapooled on väga soovivad ekspertide kaasamine osas, kellega neil võiks olla lisaks võimalus vabas vormis arutleda.

Sidusrühmadega läbi viidud intervjuudest joonistus selgelt välja kahe grupi vastandlik kogemus, kuid arvamused protsessi kohta grupi sees on üllataval kombel ühtsed. Kui rääkida kaasamise meetodist, siis sidusrühmad olid rahul protsessi korraldusega, kuid osapooltele jäi eriarvamus, kas tegemist oli formaalse või tegeliku kaasamisega. Teoreetilises raamistikus on välja toodud, et kaasamine peaks toimuma avatult ning vältida tuleks eeldefineerimist (Rowe ja Frewer 2000, 14), mis võib jätta osapooltele mulje, et tegemist on kohutuse täitmisega. “Tasakaalustatud kodakondsus- ja rändepoliitika” grupis toimus arutelu eelnevalt paikapandud materjalide põhjal, mis tekitas sidusrühmades küsimuse, miks neid protsessi kaasati. Sidusrühmadele anti võimalus osaleda grupiaruteludes ning edastada oma nägemus, kuid kõige suurem arvamuste lahknevus gruppide vahel tuli välja siis, kui osapooltelt küsiti nende mõju kohta. See aga näitab välja, et kaasamisprotsess pole järjepidev, kuna igas valdkonnas on omad praktikad, mis ei pruugi omavahel sobituda ning see võib mõjutama hakata lõpp-dokumenti ning selle kvaliteeti. Tulevikus peaksid grupijuhid omavahel rohkem koostööd tegema ning ideid vahetama, milliseid kaasamise meetodeid kasutatakse ning kuidas toimub kommunikatsioon osapooltega.

Teatud küsimustes oli arengukava koordinaatoril ning sidusrühmadel erinev nägemus, mis tähendab, et protsessis esines kommunikatsioonihäireid. Osapooltele jäi mõistmatuks gruppide kujunemine, kuid samal ajal tõid poliitikakujundajad välja, et sidusrühmadel oli

võimalus osaleda soovitud rühmade töös. See tähendab, et osapooli ei teavitatud nende võimlustest (või jäi see neile ebaselgeks) ning poliitikakujundajad võtavad informatsiooni jagamises teatud asju iseenesestmõistetavana (näiteks osapoolte valik ning sidusrühmade jaotus gruppidesse). Poliitikakujundajad peaksid kaasamisele lähenema laiemalt. Antud protsessi kaasati laialdaselt erinevaid osapooli ning tulevikus on plaan sidusrühmi süstemaatilisemalt analüüsida, mis aitab nende valiku selgemaks teha, kuid poliitikakujundajad ei ole täpsemalt läbi mõelnud, milline võiks olla suhtlus sidusrühmadega pikemas perspektiivis. Järjepidev suhtlus (mitte ainult arengukava koostamise ajal) aitaks osapooltel teineteist paremini mõista ning selgusele jõuda, mis on see osapoole jaoks ilmselge asi, mis teisele osapoolele ei pruugi olla iseenesestmõistetav.

Kommunikatsiooniprobleemid esinesid pigem protsessi korralduse osas, arengukava sisulise osa edasi andmisega on osapooled rahul (näiteks tekkis ebaselgus selle üle, kuidas läheneda poliitikale). Kuna tegemist on esimese sellelaadse Siseministeeriumi valdkonna arengukavaga (“Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” koostamise ettepanek 2014, 2), siis tuleks tulevikus saata osalejatele enam informatsiooni protsessi korralduse osas ning küsida osapoolte käest protsessi käigus tagasisidet mitte ainult sisulistes, vaid ka korralduslikes küsimustes. Eelnimetatud kitsaskohti oleks saanud vältida, kui kohtumistel oleks pühendatud enam aega protsessi tutvustamisele.

Oluline on arutleda selle üle, kuidas viidi kaasamine läbi “Tasakaalustatud kodakondsus- ja rändepoliitika” grupis. Kui üldiselt on osapooled kaasamise osas positiivselt meelestatud, siis selle rühma töös osalenud sidusrühmadele jäi kaasamisprotsessist pigem negatiivne mulje. Poliitikakujundajatele heidetakse ette, et arutelu käis dokumendi ümber, mis oli juba paika pandud ning sidusrühmadel oli võimalus muuta vaid sõnastust. Tegemist on kõige probleemsema aspektiga antud protsessis ning ministeerium peaks eelnevalt väljatoodud tagasisidet kriitiliselt analüüsima. Tegemist ei olnud ühe sidusrühma arvamusega, vaid mitmed grupi töös osalenud osapooled olid samal arvamusel, mis tähendab, et probleem on antud kaasamisprotsessis. Tuleb nõustuda sidusrühmade arvamusega, et miks toimus kaasamine, kui osapoolte arvamust ei ole võimalik või ei soovita arvesse võtta. Suur probleem oli ka otsuste põhjendamisega, mis oleks võinud olla üks lahendus, kuidas muuta sidusrühmade jaoks protsess läbipaistvamaks. Lahendus peitub jällegi kommunikatsioonis osapooltega, et neile selgitada, millist sisendit neilt oodatakse ning kuidas seda kasutatakse. Tehtud otsused tuleks osapooltele põhjalikult lahti seletada ning poliitikakujundajad peaksid julgutama osapooli ka põhjendusi otsima.

Eelnevalt sai välja toodud, et arengukava sisulise poole informatsiooni edastamine oli hästi korraldatud ning osapooltel oli piisavalt teavet, et oma seisukohad dokumendi osas kujundada. Tuli ette ka olukordi, kus osapool oli paremini informeeritud kui poliitikakujundajad. Ilmselt saatsid poliitikakujundajad tihtipeale (ainult) sisulist informatsiooni, mistõttu jäi korralduslik pool tahaplaanile. Seepärast peaks tulevikus rohkem rõhku panema arengukava koordinaatori, ministeeriumi juhtkonna ning grupijuhtide suhtlusele, et sisuline pool ei muutuks domineerivaks. Praeguse protsessi puhul just see juhtus ning protsessis oli palju ebaselgust, nagu näiteks mis on poliitika lõpp-eesmärk. Ministeeriumi sees olid erinevad nägemused protsessist, mida tõendab see, et grupijuht pidi seisma selle eest, et sidusrühmadel oleks vähemalt kaks nädalat aega anda sisend ning alati seda ei võimaldatud. Protsess tuleks maja sees eelnevalt läbi mõelda, mis aitab tagada ka eelnevalt välja toodud järjepidevust ning ühtlustada osapoolte kogemust.

Osapooled märkisid, et grupi siseselt olid kõik sidusrühmad võrdsed ning keegi ei domineerinud, kuid kui analüüsida sidusrühmade üleüldist võrdsust antud protsessis, siis võib välja tuua, et teatud määral eelistati "Turvalised kogukonnad" rühma. Eelnimetatud grupile võimaldati väljasõit Pärnusse (ministeeriumi kulul). Reisi eesmärgiks oli innustada sidusrühmi välja tulema uute ideedega ning arutelu edendamine vabas õhkkonnas. Siit aga tekib küsimus, et miks võimaldati selline privileeg vaid ühele grupile ning millise mulje jätab see avalikkusele ning teistele gruppidele ning miks ei innustatud teisi rühmi. Avalikkus ning teised grupid võivad seda tõlgendada kui signaali, et teatud grupi käest sisendi saamine on olulisem ning ministeerium on nõus rohkem vaeva nägema, et see informatsioon kätte saada. Kaasamise puhul on oluline sidusrühmade võrdsus (Yankelovich 1999 viidatud Roberts 2002, 660) ning hetkel võib antud protsessi puhul võrdsuse kahtluse alla seada. Tulevikus peaks rohkem tähelepanu pöörama sellele, et protsessis ei tekiks eelistamist ning kui osapooltele soovitakse privileege võimaldada, siis tuleks seda teha kõigile või vähemalt ära põhjendama, miks on nii oluline, et üks grupp saab erilise kohtlemise osaliseks.

Kokkuvõte

Kaasamine on muutunud millekski enamaks kui vaid oma esindajate valimine. Sidusrühmad kannavad endas väärtusi, mis on ühiskonnas levinud ning neil peaks olema võimalus kaasa rääkida otsustes, mis mõjutavad nende igapäevaelu. Kaasamisprotsessi on huvitav detailsemalt uurida, kuna varasemalt pole tehtud sarnast analüüsi. Eelnevalt on läbi viidud uuringuid ministeeriumite kaasamispraktikate kohta, kuid kuna valdkondlik arengukava koostati esmakordselt, siis on see hea võimalus sidusrühmadel arutleda protsessi korralduse üle ning poliitikakujundajatel saada tagasisidet protsessi kohta. Magistritöö eesmärk on hinnata Siseministeeriumi “Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” kaasamisprotsessi, tuues välja protsessi kitsaskohad. Hindamine on vajalik, kuna seeläbi on Siseministeeriumil võimalik saada tagasisidet protsessi kohta nii objektiivselt kõrvalvaatajalt, kui ka kaasamisprotsessis osalejatelt. Siseministeeriumil on võimalik kasutada seda tööd sisendina järgmistes kaasamisprotsessides, kuid samal ajal ei saa mainimata jätta, et tööst on võimalik õppetunde saada ka teistel ministeeriumitel, kellel on plaanis koostada arengukavasid ja läbida kaasamise protsess.

Magistritöö teoreetiline raamistik käsitleb kaasamist, kui protsessi, milles osapooltel on reaalne võimalus kujundada poliitikaid ning rääkida kaasa otsustusprotsessis. Kaasamisprotsessis on oluline identifitseerida sidusrühmad ning läbi tuleks viia osapoolte analüüs, mille põhjal selgitatakse välja, kes peaks olema kaasatud. Poliitikakujundamise protsessis on kaasamisel erinevad tasandid, mille põhjal saab määratleda, kas kaasamine oli formaalsus või mitte. Kaasamisprotsessi on võimalik hinnata kas ühe kriteeriumi või kriteeriumite kombineerimise alusel ning antud töös püstitati neli kriteeriumit, mis on hinnangu aluseks: protsessi õiglus ning esindatus, informatsiooni jagamise ning ligipääsu kriteerium, kaasamisprotsessi korraldus ning osapoolte mõju poliitikakujundamise protsessis.

Töö empiirilises osas selgus, et Siseministeeriumi “Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” kaasamisprotsessis toimus kodanike valik nende esindatuse alusel. Osapoolte valikul sai otsustavaks see, et Eestis on vähe sarnaseid sidusrühmi, mistõttu teatud osapooled saavutavad

võimu läbi selle, et nendesarnaseid organisatsioone pole ning neil on ekspertteadmised. Protsessi tunnuseid analüüsid selgus, et “Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” kaasamisprotsess toimus neljandal tasandil, kuna arvestati sidusrühmade arvamusega ning osapooltel oli reaalne mõju (sõltuvalt grupist kas sisuline või vormiline).

Protsessi õigluse ning esindatuse kriteeriumi põhjal selgus, et osapooled tundsid, et neid koheldakse võrdselt grupi siseselt, kuid protsessis tekkis ebavõrdsus gruppide vahel. Osapooltele jäi selgusetuks, mille alusel toimus osapoolte valik, mis tähendab, et tulevikus peaksid poliitikakujundajad protsessi korraldust sidusrühmadele selgitama. Osapooled leiavad, et gruppi juhtinud ametnik oli erapooletu ning esile ei kerkinud ükski sidusrühm. Samas oleks tulevikus võimalus protsessi toetada valdkonna ekspertide kaasamisega grupiaruteludesse, et osapooled saaksid kõikidele oma sisulistele küsimustele vastused.

Informatsiooni jagamise ning ligipääsu kriteeriumist lähtudes võib välja tuua, et osapooled tundsid, et neile jagati piisavalt informatsiooni, et kujundada enda vaated. Osapooled leidsid, et nad said üldiselt oma küsimustele vastused ning neil oli võimalus igal ajahetkel pöörduda poliitikakujundajate poole. Kitsaskohana saab protsessi puhul välja tuua selle, et osapoolte jaoks ei olnud piisavalt selge, millistes raamides toimub poliitikakujundamine, mis tähendab, et osapooltele võisid tekkida liiga kõrged ootused protsessi suhtes. Vahendite osas läksid osapoolte arvamused lahku- mõned leidsid, et informatsioon on ainus vajaminev vahend ning teised seevastu soovisid juurde ekspertteadmisi.

Kaasamisprotsessi korralduse kriteeriumist lähtudes selgus, et “Turvalised kogukonnad” grupi töö oli osapoolte jaoks ideaalilähedaselt ajastatud ning toimus sobival hetkel. “Tasakaalustatud kodakondsus- ja rändepoliitika” grupis osalenud sidusrühmad tõid välja, et nad oleksid soovinud, et neid kaasatakse varasemas etapis, kui seda reaalselt tehti. Osapooltel oli piisavalt aega, et anda sisend ning protsess oli nende jaoks paindlik.

Mõju kriteeriumi alusel analüüsi teostades selgus, et osapoolte arvamused jagunevad kaheks. “Turvalised kogukonnad” grupp leidis, et nende sisendil on reaalne mõju ning neil oli võimalus muuta poliitikakujundamise protsessi. “Tasakaalustatud kodakondsus- ja rändepoliitika” grupi vastustest selgus, et osapooltele jäi mulje nagu oleks nende sisend vähetähtis. Dokument, mille üle arutleti, oli juba eelnevalt valmis kirjutatud, mistõttu oli osapoolte mõjuks vaid dokumendi vormilist poolt mõjutada. Poliitikakujundajad peaksid tulevikus kaaluma põhjalikumalt otsuste põhjendamist, et osapooltele ei jääks negatiivne mulje protsessist.

Summary

Stakeholder participation in the Ministry of the Interior's „Internal Security Strategy for 2015-2020“

Main goal of the Ministry of the Interior's "Internal Security Strategy for 2015-2020" is to insure every person in Estonia feels safe. With a high participation rate, a greater sense of security can be achieved. Various stakeholders and government agencies took part in the creation of this document, but this strategy concerns everyone in our society.

This is the first analysis of stakeholder participation in the Ministry of the Interior's "Internal Security Strategy for 2015-2020". There have been numerous studies covering various practices ministries use for stakeholder participation, but this document is interesting study matter because it is the first to cover this aspect of stakeholder participation.

The overall goal of this master's thesis is to evaluate the stakeholder participation process in the Ministry of the Interior's "Internal Security Strategy for 2015-2020", with a focus on identifying deficiencies. The empirical data is gathered from document analysis and 14 semi-structured interviews. The following are the primary research questions:

- *Where are the bottlenecks in the stakeholder participation process in the Ministry of the Interior's "Internal Security Strategy for 2015-2020"?*
- *How do stakeholders and policy makers evaluate the process themselves?*

The main finding of the work reveals the participants are pleased with the process overall, but there are some deficiencies the Ministry can improve upon. There are communication errors in the process which make the process unclear to stakeholders. The selection process is ambiguous to the stakeholders, and this limits their understanding of the decisions. Stakeholders did receive substantial information about internal security, but the process is

unpredictable; which means they do not have enough information about the structure of the process. Different parties had different experiences, and some aspects are only a formality; which instills a negative impression to the whole process. The policy makers should take more time explaining their decisions, so stakeholders understand the justifications and why any input they've provided wasn't taken into consideration.

There were also problems with equality between stakeholders; one group got special treatment. In the future policymakers should treat stakeholders equally and provide consistent treatment to all the participants. In the future policymakers should also consider consulting with specialists in the field so that stakeholders can gain valuable insights.

Kasutatud kirjandus

Akadeemiline kirjandus:

- Abelson J., P.-G. Forest, J. Eyles, P. Smith, E. Martin, F.-P. Gauvin (2003) “Deliberations about deliberative methods: issues in the design and evaluation of public participation processes”, *Social Science & Medicine*, vol. 57, is. 2, 239-251
- Achterkamp M. C., J. F. J. Vos (2007) “Critically Identifying Stakeholders Evaluating boundary critique as a vehicle for stakeholder identification”, *Systems Research and Behavioral Science*, Vol. 24, 3-14
- Arnstein S. R. (1969) “A Ladder of Citizen Participation”, *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, No. 4, 216-224
- Beierle T. C. (2002) “The quality of stakeholder-based decisions”, *Risk Analysis*, Vol. 22, 739–749
- Bingham L. B. (2010) “The Next Generation of Administrative Law: Building the Legal Infrastructure for Collaborative Governance”, *Wisconsin Law Review*, Vol. 2010, 297– 356
- Bloomfield D., K. Collins C. Fry, R. Munton (2001) “Deliberation and inclusion: vehicles for increasing trust in UK public governance”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 19, No. 4, 501–513
- Burby R. J. (2003) “Making Plans that Matter: Citizen Involvement and Government Action”, *Journal of the American Planning Association*, vol. 69, no.1, 33-49
- Chambers R. (2002) *Participatory Workshops: 21 Sources of Ideas and Activities*. Earthscan Publications, London and Sterling, VA.

- Cooper T. L., T. A. Bryer, J. W. Meek (2006) “Citizen-Centered Collaborative Public Management”, *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 1, 76–88
- Fishkin J. S., R. C. Luskin, R. Jowell (2000) “Deliberative Polling and Public Consultation”. *Parliamentary Affairs*, Vol. 53, No. 4, 657-666
- Fung A. (2006) “Varieties of Participation in Complex Governance. Special issue”, *Public Administration Review*, Vol. 66, 65–74
- Gazley B., W. K. Chang, L. B. Bingham (2010) “Board Diversity, Stakeholder Representation, and Collaborative Performance in Community Mediation Centers”, *Public Administration Review*, Vol. 70, Is. 4, 610-620
- Gauvin F.- P., J. Abelson (2006) “Primer on Public Involvement”, *Health Council of Canada*, Kättesaadav: http://www.cprn.org/documents/45131_en.pdf, 03.02.2016
- Glicken J. (2000) “Getting stakeholder participation ‘right’: a discussion of participatory processes and possible pitfalls”, *Environmental Science & Policy*, Vol. 3, 305–310
- Hanna K. S. (2000) “The Paradox of Participation and the Hidden Role of Information: A Case Study”, *Journal of the American Planning Association*, Vol. 66, No. 4, 398-410
- Innes J. E., D. E. Booher (2004) “Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century”, *Planning Theory & Practice*, Vol. 5, No. 4, 419–436
- Irvin R. A., J. Stansbury (2004) “Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?”, *Public Administration Review*, vol. 64, no. 1, 55-65
- Kakabadse A., N. K. Kakabadse, A. Kouzmin (2003) “Reinventing the democratic governance project through information technology? A growing agenda for debate”, *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 1, 44–58
- Leighninger M. (2012) Mapping Deliberative Civic Engagement: Pictures From a (R)evolution . In T . Nabatchi, J . Gastil, M . Weiksner, and M . Leighninger, *Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement* . New York, NY: Oxford University Press .

- Mitchell R. K., B. R. Agle, D. J. Wood (1997) "Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts", *The Academy of Management Review*, Vol. 22, No. 4, 853-886
- Moynihan D. P. (2003) "Normative and Instrumental Perspectives on Public Participation", *American Review of Public Administration*, Vol. 33 No. 2, 164-188
- Nabatchi T. (2012a) "A manager's guide to evaluate citizen participation", *Fostering Transparency and Democracy Series*, 1-52
- Nabatchi T. (2012b) "Putting the "Public" Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values", *Public Administration Review*, Vol. 72, Is. 5, 699-708
- O'Dwyer B. (2005) "Stakeholder democracy: challenges and contributions from social accounting", *Business Ethics: A European Review*, Vol. 14, Is. 1, 28-41
- OECD (2001) "Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making", *OECD Publishing*, Paris.
- Pain R., P. Francis (2003) "Reflections on participatory research", *Area*, Vol. 35, No.1, 46-54
- Petts J. (2001) "Evaluating the Effectiveness of Deliberative Processes: Waste Management Case Studies", *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 44, No. 2, 207-226
- Phillips S. D., M. Orsini (2002) „Mapping the Links: Citizen Involvement in Policy Process", *Canadian Policy Research Networks Inc.*, 1-41
- Pretty J. N. (1995) "Participatory Learning for Sustainable Agriculture", *World Development*, Vol. 23, No. 8, 1247-1263
- Reed M. S. (2008) "Stakeholder participation for environmental management: A literature review", *Biological Conservation*, vol. 141, is. 10, 2417-2431
- Renn O., T. Webler, B. B. Johnson (1991) "Public participation in hazard management: the use of citizen panels in the US. Risk", *Issues in Health and Safety*, Vol. 197, 197-226

- Richards C., K. L. Blackstock, C. E. Carter (2004) Practical Approaches to Participation SERG Policy Brief No. 1. Macauley Land Use Research Institute, Aberdeen.
- Roberts N. (2004) “Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation”, *American Review of Public Administration*, vol. 34, no. 4, 315-353
- Roberts N. C. (2002) “Keeping public officials accountable through dialogue: resolving the accountability paradox”, *Public Administration Review*, Vol. 62, No.6, 658–669
- Rowe G., L. J. Frewer (2000) “Public Participation Methods: A Framework for Evaluation”, *Science, Technology, & Human Values*, vol. 25, no. 1, 3-29
- Rowe G., L. J. Frewer (2004) “A Typology of Public Engagement Mechanisms”, *Science, Technology, & Human Values*, Vol. 30 No. 2, 251-290
- Rowley T. J., M. Moldoveanu (2003) “When Will Stakeholder Groups Act? An Interest- and Identity-Based Model of Stakeholder Group Mobilization”, *The Academy of Management Review*, Vol. 28, No. 2, 204-219
- Sheedy A. (2008) “Handbook on Citizen Engagement: Beyond Consultation”, *Canadian Policy Research Networks Inc*, Kättesaadav: http://vibrantcanada.ca/files/handbook_on_citizen_engagement.pdf, 03.02.2016
- Tippett J., J. F. Handley, J. Ravetz (2007) “Meeting the challenges of sustainable development – A conceptual appraisal of a new methodology for participatory ecological planning”, *Progress in Planning*, Vol. 67, 9–98
- Walters L. C., J. Aydelotte, J. Miller (2000) “Putting more public in policy analysis”, *Public Administration Review*, Vol. 50, No. 4, 349-359
- Wang X. (2001) “Assessing Public Participation in U.S. Cities”, *Public Performance & Management Review*, Vol. 24, No. 4, 322-336
- Weeks E. C. (2000) “The practice of deliberative democracy: results from four large-scale trials”, *Public Administration Review*, Vol. 60, No.4, 360–372

Yang K., K. Callahan (2005) "Training and Professional Development for Civically Engaged Communities", *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Vol. 10, No.1, 1-15

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

Yin R. K. (2012) *Applications of Case Study Research*. 3 edn. Thousand Oaks: Sage.

Muu kirjandus:

„Siseturvalisuse arengukava 2015-2020“ koostamise ettepanek (2014) Siseministeerium

„Siseturvalisuse arengukava 2015-2020“ (2014) Kättesaadav:
https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Arengukavad/siseturvalisuse_arengukava_2015-2020_kodulehele.pdf, 14.03.2016

IAP2 (2007) "IAP2 Spectrum of Public Participation", Kättesaadav:
http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/imported/IAP2%20Spectrum_vertical.pdf, 17.03.2016

Kaasamise üldine ülevaade (2014) Siseministeerium

Koostööpartnerid programmiti (2014) Siseministeerium

Siseministeerium "Siseturvalisuse arengukava 2015-2020", Kättesaadav:
<https://www.siseministeerium.ee/et/stak>, 14.03.2016

STAK tutvustus kantslerite nõupidamisel (2014) Siseministeerium

Vabariigi Valitsuse „Siseturvalisuse arengukava 2015-2020 koostamise ettepaneku heakskiitmine“ eelnõu seletuskiri

LISAD

Lisa 1. Protsessis osalenud osapooled

Kõik intervjuud viis läbi magistritöö autor.

Arengukava koordinaator Maia Eskla. Kohtumine 07.05.2016. Autori märkmed

„Turvalisemad kogukonnad“ töörühma juhtinud ametnik Eimar Veldre. Kohtumine 09.05.2016. Autori märkmed.

GRUPID:

Turvalisemad kogukonnad

Gruppi juhtinud ametnik: Eimar Veldre

- Päästeamet
- Maaomavalitsuste Liit
- Eesti Linnade Liit
- Politsei- ja Piirivalveamet
- Justiitsministeerium
- Sotsiaalministeerium
- Eesti Naabrivalve
- Abipolitseinike Kogu
- Haridus- ja Teadusministeerium
- Kultuuriministeerium
- Sisekaitseakadeemia
- Eesti Korterühistute Liit
- Eesti Omanike Keskliit
- Eesti Vabatahtlik Mere- ja Järvepääste

Märkus: 4 intervjuud, 2 e-maili intervjuud (mõlemad loobusid vastamast) (vahemikus 12.03-28.04.2016)

Tõhusama päästevõimekuse tagamine

Gruppi juhtinud ametnik: Priit Laaniste

- Põllumajandusministeerium
- Politsei- ja Piirivalveamet
- Sotsiaalministeerium
- Päästeamet
- Riigikantselei
- Keskkonnaministeerium
- Veeteede Amet
- Eestimaa Looduse Fond
- Päästeliit

Märkused: 1 intervjuu (vahemikus 12.03-28.04.2016)

Kindlam ja kiirem abi korraldamine

Gruppi juhtinud ametnik: Andrus Kroon

- Päästeamet
- Politsei- ja Piirivalveamet
- Sotsiaalministeerium
- Terviseamet
- Keskkonnaministeerium
- Keskkonnaamet
- Keskkonnainspeksioon
- Siseministeeriumi Infotehnoloogia- ja Arenduskeskus
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
- Tehnilise Järevalve Amet
- Maanteeamet
- Sisekaitseakadeemia
- Välisministeerium

Kriiside ennetamine ja hädaolukordadeks valmisoleku suurendamine

Gruppi juhtinud ametnik: Kersti Maurer (loobus vastamast)

- Kaitseministeerium

- Keskkonnaministeerium
- Sotsiaalministeerium
- Põllumajandusministeerium
- Rahandusministeerium
- Justiitsministeerium
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
- Terviseamet
- Maanteeamet
- Riigikantselei
- Eesti Pank
- Kaitsepolitsei
- Politsei- ja Piirivalveamet
- Päästeamet
- Mereakadeemia
- Kultuuriministeerium
- Häirekeskus

Sisejulgeoleku suurendamine

Gruppi juhtinud ametnik: Einar Vilem

- Kaitsepolitsei
- Rahandusministeerium
- Riigikantselei
- Keskkonnaministeerium
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
- Kaitseministeerium
- Politsei- ja Piirivalveamet
- Päästeamet

Tasakaalustatud kodakondsus- ja rändepoliitika

Gruppi juhtinud ametnikud: Laura Sofia Annus, Birgit Lüüs (ei vastanud)

- Politsei- ja Piirivalveamet
- Kultuuriministeerium
- Haridus- ja Teadusministeerium

- Sotsiaalministeerium
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
- Välisministeerium
- Riigikantselei
- Kaitsepolitsei
- Integratsiooni ja Migratsiooni SA Meie Inimesed
- Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon
- ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet
- MTÜ Eesti Punane Rist
- Sihtasutus Eesti Inimõiguste Keskus
- MTÜ Eesti Pagulasabi
- Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoda
- Johannes Mihkelsoni Keskus
- Arengufond

Märkused: 2 intervjuud, 4 e-maili intervjuud (vahemikus 12.03-28.04.2016)

Usaldusväärne ja turvaline identiteedihaldus

Gruppi juhtinud ametnik: Mariann Kirsipuu

- Politsei- ja Piirivalveamet
- Sertifitseerimiskeskus
- Riigi Infosüsteemi Amet
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
- Siseministeeriumi Infotehnoloogia- ja Arenduskeskus
- Riigikantselei
- Välisministeerium
- Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit

Märkused: 1 e-maili intervjuu (vahemikus 12.03-28.04.2016)

Tõhusam piirihaldus

Gruppi juhtinud ametnikud: Ülle Väina (loobus vastamast), Indrek Jõgi (PPA)

- Politsei- ja Piirivalveamet

- Maksu- ja Tolliamet
- Kaitsepolitsei
- Lennuamet
- Veeteede Amet
- Terviseamet
- Põllumajandusamet
- Veterinaar- ja Toiduamet
- Rahandusministeerium
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
- Sihtasutus Eesti Inimõiguste Keskus
- Tallinna Tehnikaülikool
- Sisekaitseakadeemia
- Sihtasutus Kutsekoda
- Siseministeeriumi Infotehnoloogia- ja Arenduskeskus
- Eesti Kaitsevägi
- Lennuamet
- Välisministeerium
- Justiitsministeerium

Märkused: 1 intervjuu, 2 e-maili intervjuu (mõlemad loobusid vastamast) (vahemikus 12.03-28.04.2016)

Lisa 2. Küsimused sidusrühmadele

- 1) Milline oli Teie roll Siseministeeriumi “Siseturvalisuse arengukava 2015-2020” koostamise protsessis? (Kas Teid informeeriti, kas Teiega konsulteeriti, Kas Te olite tihe osaline poliitikakujundamise protsessis või läbisite kõik kolm etappi?)
- 2) Kas Teile jäi mulje, et mingi grupi huvid olid rohkem/ vähem esindatud?
- 3) Kas Te teate, miks just Teie organisatsioon valiti?
- 4) Kas Teile selgitati, milliste kriteeriumite alusel toimus osapoolte valik?
- 5) Kas Teile võimaldati piisavalt informatsiooni kogu protsessi vältel, et kujundada oma seisukohad?
- 6) Kas tundsite vajadust erapooletu osapoole järgi (näiteks ülikooli teadur töörühma juhina)?
- 7) Kas tundsite, et kaasamisgruppi juhtinud ametnik on erapooletu?
- 8) Kas Teile anti piisavalt aega, et anda sisend?
- 9) Kas oleksite soovinud, et teid kaasatakse varasemas või hilisemas poliitikakujundamise faasis, kui seda reaalselt tehti?
- 10) Kas kogu protsess oli Teie jaoks paindlik?
- 11) Kas Teile selgitati, kuidas Teie poolt tulevat sisendit kasutatakse? (Enne protsessi algust)
Kui paljud Teie soovitustest jõudsid reaalselt poliitikadokumenti? Kas Te tundsite, et Teie sisendil on reaalne mõju? Kas tagantjärele anti teile tagasisidet kogu protsessi kohta või küsiti Teilt tagasisidet protsessi korralduse osas?
- 12) Kas Teile põhjendati sündinud otsuseid?
- 13) Kas Teid innustati uute ideedega välja tulema?
- 14) Kas Teile olid tagatud tööks vajalikud vahendid?
- 15) Milline on Teie üldine rahulolu kogu protsessiga? Soovitused tulevikuks?