

**LÕIMUMISVALDKONNA SOTSIAAL-MAJANDUSLIK  
PANUS ÜHISKONNAS**

**TAUSTAINFO SÜNOPSIS**

2013

Rahastaja: Kultuuriministeerium.

Käesolev raport on üks kaheksast taustainfo materjalist, mis on koostatud Kultuuriministeeriumi tellimusel hanke 139174 „Lõimumisvaldkonna taustainfomaterjalide koostamine“ raames.

#### Autor:

**Maiu Uus** on SA Poliitikauuringute Keskuse Praxis valitsemise ja kodanikuühiskonna programmi analüütik. Alates 2007.aastast on autor osalenud mitmes lõimumisvaldkonna projektis: Eesti lõimumiskava 2008-2013 väljatöötamise nõustamine; Kohalike omavalituste rolli määratlemine valdkondliku arengukava „Eesti lõimumiskava 2008-2013“ tegevuste elluviimine; Eesti Lõimumiskava 2008-2013 rakendusplaani 2011-2013 koostamise protsessi juhtimine ja nõustamine; Poliitikakujundamise võimekuse arendamine venekeelses elanikkonnas; Eesti ühiskonna integratsiooni monitooring ja valdkonna kaardistamine 2011; Lõimumist käsitlevad arutelud EKRR-dele.

**Poliitikauuringute Keskus Praxis** on Eesti esimene sõltumatu, mittetulunduslik mõttekeskus, mille eesmärk on toetada analüüsile, uuringutele ja osalusdemokraatia põhimõtetele rajatud poliitika kujundamise protsessi.



#### **Poliitikauuringute Keskus Praxis**

Tornimäe 5, III korrus

10145 Tallinn

tel 640 8000

[www.praxis.ee](http://www.praxis.ee)

[praxis@praxis.ee](mailto:praxis@praxis.ee)

Väljaande autoriõigus kuulub Poliitikauuringute Keskusele Praxis. Väljaandes sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale: Uus, Maiu (2012). Lõimumisvaldkonna sotsiaal-majanduslik panus ühiskonnas. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

## Sünopsis

Käesoleva teemaleht lähtub suures osas mõjude hindamise protsessist ja muutuste teooriast. Samuti on silmas peetud seniseid Eestis teostatud uuringuid ja aruandlust lõimumisvaldkonnas. Muutuse diskursus tähendab seda, et eesmärkide seadmisel ja tegevuste planeerimisel võetakse aluseks ühelt poolt teadmised hetkeolukorrast ja probleemidest ning teiselt poolt ettekujutus soovitud olukorrast. Poliitikaid käsitletakse kui sekkumist probleemidesse, et neid lahendada ja arenguid positiivsele rajale suunata. Mõjude hindamise käigus uuritakse, kas ja kuidas on oodatavad muutused saavutatud.

Lõimumisvaldkonna sotsiaalne ja majanduslik mõju on pikaajaline kestlik muutus kasusaajate elus või kogu ühiskonnas, mille on kaasa toonud selles valdkonnas elluviidud programmid-tegevused. Kuna tegemist on horisontaalse ja väliskeskonnast oluliselt mõjutatud poliitikavaldkonnaga, siis on eriti oluline teadvustada, et mõju (ingl.k efficiency) ehk panus on see osa loodud muutusest, mis ei oleks ilma lõimumispoliitika meetmeteta toimunud.

Käesoleva teemapaberi eesmärk oli anda juhiseid sellise lõimumisvaldkonna panuse hindamiseks. Olulisim sõnum on, et kui on tõsine huvi lähiaastatel Lõimuv Eesti 2020 programmi raames asuda hindama lõimumisvaldkonna tulemuslikkust, mõjusust, meetmete tõhusust, isegi investeerimisväärtust, siis tuleb juba programmi eesmärkide seadmisel ja rakenduskava koostamisel seda arvestada.

Selgitamist vajab valdkonna hindamise eesmärk. Mõjuanalüüsi kaudu võib hinnata väga erinevaid tahke poliitikavaldkonnast: seatud eesmärkide põhimõttelist õigsust või vajadust täpsustada eesmärke, tegevusprogrammi sobivust seatud eesmärkide saavutamiseks või soovitud sihtrühmadeni jõudmiseks, probleemid või tugevused programmis, selle loogikas või seotud osapoolte töökorralduses, poliitika elluviimise õiguspärusus või raha kasutamise efektiivsus. Millist kasu lõimumisvaldkonna sotsiaalse ja majandusliku panuse hindamisest oodatakse ja kuidas tulemusi kasutada planeeritakse – see vajab läbimõtlemit, et perioodi tegevuskava koostada ning ressursse jaotada hindamistegevustele. Igal juhul on mõjude hindamine meetodiliselt väljakutse ja seda eriti horisontaalsete valdkondade puhul.

Iga-aastased aruanded Vabariigi Valitsusele kujutavad endast hetkeolukorra kirjeldust ja loetelu aasta jooksul elluviidud tegevuste väljunditest ja mahtudest, nende põhjal ei ole võimalik anda hinnangut poliitika ja programmi edukusele. Olemasolev järelvalve süsteem on ebapiisav tulemuste ja mõjude hindamiseks. Väljund-tulemuste loendamisel tuleb liikuda edasi tulemuste ja mõjude hindamisele ning selleks töötada välja korrapärane, valdkonna toimijaid kaasav andmete kogumise ja töötlemise süsteem.

Eestis viiakse läbi integratsiooni monitooringud, mis on andnud olulist sisendit lõimumispoliitika suuna seadmiseks ja poliitikameetmete väljatöötamiseks, kuid ei võimalda hinnata lõimumispoliitika panust. Põhisoovitus on perioodi 2014-2020 planeerida selliste mõjuanalüüside ettevalmistamine ja läbiviimine, mis võimaldavad eristada: konkreetsetes lõimumisprogrammi meetmetes otseselt osalenud ja kasu saanud inimesed ülejäänutest, ning lõimumispoliitika meetmete mõju teiste valdkonnapolitikate ja makrokeskkonna mõjudest. Hindamisel vaadeldakse lõimumispoliitika ja -programmide asjakohasust ja kvaliteeti, mitte ei püüta mõõta üksikisikute või sotsiaalsete rühmade lõimumisastet, mis jääb mingil määral alati probleemiks.

Lõimumispoliitika tõhususe ja mõjususe hindamise üks probleeme lähtub asjaolust, et tegemist on horisontaalse poliitikavaldkonnaga, mille elluviimine toimub erinevates haldusalades ja riigiasutustes.

Lõimumispoliitika hindamise seisukohalt on oluline läbi mõelda, millisena nähakse selle valdkonna rolli ja seoseid teiste valdkondadega. Sellest tulenevalt on soovitatav kaardistada lõimumisvaldkonna horisontaalsus ja selle valdkonna panuse hindamisel arvestada realistlikult lõimumisvaldkonna enda tegevuste-meetmete mõjuulatust ning arvestada olulist teiste valdkondade meetmete koosmõju efekti suurte eesmärkide saavutamisele (sh ühiskonna sotsiaalne sidusus). Teiste avaliku poliitika valdkondadega seoste kaardistamine on oluline sisend lõimumispoliitikate mõju suurendamiseks ning selle väliskeskonna mõistmiseks, millest tuleneb lõimumisvaldkonna sotsiaalse ja majandusliku panuse hindamise peamine väljakutse.

- Lõimumisvaldkonna meetmed enamasti pigem täiendavad teiste poliitikavaldkondade meetmeid. Lõimumise meetmed ja tegevuste otsene väljund on sisendiks teistele, kuid vahendatud mõjude hindamine on otseste mõjude hindamisega võrreldes oluliselt mahukam ja komplitseeritum.
- Riik ei saa lõimumispoliitikale läheneda isolatsioonis, kuna see on tihedalt seotud tööturu-, haridus-, välispoliitikaga ja teiste poliitikavaldkondadega. Lõimumisvaldkonna poliitikameetmete hindamisel on oluline erinevaid haldusalasid hõlmav ja väliskeskonna mõjutegureid arvestav lähenemine.
- Tuleb selgeks mõelda lõimumispoliitika fookus(ed), et ta annaks vajalikku sisendit teistele poliitikavaldkondadele sotsiaal-majanduslike probleemide lahendamiseks. Mida rohkem on planeerimisetapis nähtud ette hindamise tekkivaid keerukusi ja püütud neid ennetades teha selgeid valikuid, seda lihtsam on valdkonna panust hiljem hinnata.
- Kuna tegemist on väga horisontaalse valdkonnaga ning mõjude hindamine on seda subjektiivsem, mida keerulisem teda on ellu viia, siis hindamise tulemusena ebaõnnestunuks võiks pidada vaid sellist poliitikat, mis pole loonud mitte mingit muutust või on tekitanud oodatust vastupidise olukorra ehk probleemi süvendanud. Olenevalt valdkonnast on väga palju väliskeskonna tegureid, mis ei ole poliitikameetmete kontrolli all.

Soovitus on koostada lõimumisvaldkonna muutuste teooria skeem. Kuna muutuste teooria saab eelistatult alguse eesmärgist ning alles hiljem mõeldakse, mida tuleb eesmärgi saavutamiseks teha, peitub selles soovitusel väljakutse samm-sammult muuta lõimumisvaldkonna planeerimise paradigmat: alustada muutuse vajadusest ehk eesmärkidest ja neist tuletada tegevused, meetmed, programmid – just sellised, mis toimivad kõige mõjusamalt ning tõhusamalt seatud eesmärgi silmas pidades. Võimalikult välistada tegevused, mille põhjus-tagajärg seosed eesmärkidega ei ole tuvastatud. Esmane positiivne mõju võib olla sellisel skeemil lõimumisvaldkonna juhtimise/koordineerimise süsteemsuse ja eesmärgipärasuse parandamisele. Muutuste teooriat on võimalik ja soovitatav rakendada nii peamiste rakendusasutuste kui poliitikameetmete ja tegevusprogrammide kohta.

Et rahuldada huvi poliitikameetmete hinna ja kvaliteedi suhte osas, et vastu võtta otsuseid ressursside parema kasutamise nimel, on soovitatav täiendavalt kasutada majandusteadustes levinud analüüsimeetodeid ja hinnata programmide/meetmete investeerimisväärtust. Kogu keerukust arvesse võttes lõimumisvaldkonna sotsiaalsele ja majanduslikule panuse osas on soovituslik viia läbi kuluefektiivsuse ja/või kulutuluse analüüse. Seejuures on soovitatav alustada välja selgitamisest, milliste probleemide/teemade/meetmete puhul on selline info kriitilise tähtsusega ja milliste puhul on need analüüsimeetodid rakendatavad. Investeerimisväärtuse leidmine on ideaal, mille poole tasub püüelda, kuna selline hindamine annab täpsemat infot piiratud ressursside korral paremate valikute tegemiseks.

Enamasti viidatakse, et kogu integratsioonipoliitika on hindamiseks liialt horisontaalne: enamus riikides on suureks väljakutseks lõimumispoliitika elluviimise ja hindamise jaotumine mitmete erinevate riigiasutuste vahel. Samuti on keeruline seada sisukaid ja mõõdetavaid indikaatoreid, mis oleksid valdkondadeüleised, kuid hindamise tarvis võimalikult täpselt sõnastatud.

Suur osa lõimumisega seotud mõjuanalüüse on teostatud seoses integratsiooniga tööjõuturul, fookuseerides tööturupoliitika vajadustele, eesmärkidele ja ellu rakendatud meetmetele. Sotsiaal-majandusliku panust kirjeldatakse enamasti läbi tööturu ja majandusliku toimetuleku, tervise, sotsiaalhoolekande ja sotsiaalse kaasatuse. Lõimumisvaldkonnas on kõige selgmine välja kujunenud indikaatorid majandusliku lõimumise hindamiseks (peamine ühine indikaator uusimmigrantide töötuse määr), kuid sama standardset mõõdikut on keeruline leida kultuurilise ja sotsiaalse integreerituse hindamiseks.

Kuna lõimumisvaldkond on horisontaalne ja programmid on alati kesksete meetmete ja tegevuste põhised, siis tuleb tähelepanu pöörata erinevate meetmete ja tegevuste mõju potentsiaalile. Potentsiaali ehk muutuse tasandeid saab eristada muutuse objekti ja muutuse ulatuse järgi. Teadlikkuse, hoiakute ja oskuste muutmisele suunatud tegevused ja nende hindamine erinevad näiteks käitumise muutmisele suunatud meetmetest. Ulatus võib olla aga (seoses tegevuste subjekti määratlemisega) kas indiviidi, kogukonna, regiooni ja valdkonna tasanditel või kogu ühiskonna tasandil. Igal tegevusel ja meetmel on aga piiratud potentsiaal mõjuda ühel neist tasanditest, kuid ulatuslikumani jõudmiseks tuleb eelnevad tasandid läbida. Juba lõimumiskava meetmete ja nende rakendamise planeerimisel on soovitatav mõelda süsteemselt läbi, millise muutuse tasandini on soovi ja reaalseid võimalusi lõimumiskava vahendusel jõuda.



Euroopa Liit  
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

2013