

# Kaasav poliitikakujundmine

---

Juhtumianalüüs laste ja perede poliitika arendamisest Sotsiaalministeeriumis

Maiu Uus, Peeter Vihma

Tallinn 2011



Sissejuhatus.....	3
I Perepoliitika kujundamise protsess .....	6
1. Perede elukvaliteedi arengukavale „akna” loomine.....	7
1.1. Poliitilised ja struktuursed eeldused perepoliitika arendamiseks .....	7
1.2. Vanemahariduse kerkimine keskseks teemaks läbi kaasamise .....	9
1.3. Protsessiväliste sündmuste toel ühtse sõnumi kinnistumine.....	11
1.4. Perede elukvaliteedi arengukava koostamise ettepaneku esitamine ja tagasivõtmine.....	12
2. Riikliku Laste ja perede arengukava koostamiseks uue „akna” loomine.....	16
2.1. Perepoliitika koondumine Sotsiaalministeeriumisse .....	17
2.2. Huvirühmade suurenev roll .....	18
2.3. Laste ja perede arengukavani jõudmine.....	20
II Koostöö areng .....	24
1. Ümarlaua eesmärgid, nende muutumine ja tulemused .....	24
1.1. Kaasamise eesmärgid.....	24
1.6. Osalemise eesmärgid .....	29
2. Vanemahariduse ümarlaua kui kaasamisvormi eripärad .....	32
2.1. Kaasatud ühendused.....	32
2.2. Ressursid .....	33
3. Mida toob tulevik ümarlauale? .....	35
III Kokkuvõtte .....	39
Soovitused.....	43
Lõpetuseks .....	45

Sotsiaalministeerium ilmselt on üks vähestest ministeeriumitest, kes väga hästi kaasab kolmandat sektorit. Selle koha pealt ei ole minul Sotsiaalministeeriumile küll midagi ette heita, ainult kiidusõnu. See vanemahariduse ümarlaud ei ole ainuke asi, kus mina olen käinud esindamas üht või teist mittetulundusühingut. Lisaks sellele, et olla lihtsalt tublid kaasajad, **kahtlemata annab ta ministeeriumile ikkagi siis ka sellise laiemapõhjalise sisendi, mis iganes dokumentides, mida ta koostama peab parasjagu.** (Vanemahariduse ümarlaual osaleva ühenduse juht)

.. ühtepidi eks ju sa pead endale tunnistama, et mina ei ole maailmas kõige targem, et ma kutsungi siia inimesed selleks, et nendelt ka seda tarkust saada ja samas aduda, et see on tegelikult jube keeruline see võtab jubedalt aega ja energiat see kaasamine, et lihtsam on see et sa teed üksi nagu selle valmis mingi asja ja kogu moos on ju, siis läheks libedamalt. Aga ikkagi... selle **kaalub üles selgelt see lõppkvaliteet ja need teadmised**, mida mina kõike kindlasti ei oma. Tegelikult eks sa läbi kogemuste nagu õpid ka. Kaasamise teatud oskused on omandatavad. (Vanemahariduse ümarlaua tegevust koordineerinud Sotsiaalministeeriumi ametnik)

Tegelikult selleks, et saada asjadest ühtmoodi aru, on vaja sellist kooskämist, lahtirääkimist, kes tahab oma muresid-rõõme rääkida, et see on vajalik aeg olnud ja mina olen nõus sellesse rohkem panustama. /.../ Neil on igaühel oma väärtus, aga ümarlaual on just see sama, millele ma olen juba ka viidanud, et sa näed inimest silmast silma, sa näed ta emotsioone, sa näed ta kehakeelt, sa nii-öelda hingad temaga ühes rütmis, seda ei saa ühestki listis. /.../ täiuslikkuse jaoks, selle sünergia koostamiseks, on ikkagi vaja seda seltskonda näha, kes tahab panustada. Sinna tuleb ikka kokku see, kes tahab panustada või on tal mingi kasusaamise eesmärk, aga midagi seal ikkagi on, miks ta kohale tuleb. On see siis sisemine või välimine motivatsioon, aga igal juhul on ta olemas. (ühenduse esindaja 2)

Aga mulle lihtsalt tundub, et **meil üldse on see kaasamine kuidagi nii veres, et sa ei kujutagi ette, et sa nagu üksi teed mingi asja valmis.** Aga seda vist tõesti ei saa valdavaks praktikaks nimetada, sest mulle isegi tundub, et meie enda maja sees mingis teises valdkonnas, kui on vaja koostööd teha... Sa nagu ikka ehmatad inimesed ära, kui ütled, et nüüd tuleb meil siuke ports inimesi ja hakkame arutama mingit asja. Siis on täiesti ikka nii, et „mis mõttes?!“. Mul just hiljuti oli tervisevaldkonnaga see (jutt), et „mismoodi me arutame.. ei tehta ju niimoodi“. Aga meil on see kuidagi nii tavaline, sa ei mõtlegi enam selle peale. (Vanemahariduse ümarlaua tegevust koordineerinud Sotsiaalministeeriumi ametnik)

## Sissejuhatus

Kodanikuaktiivsuse tõstmiseks ja demokraatia tugevdamiseks sõnastati 2002.aastal Eesti Kodanikuühiskonna Arengu Kontseptsioonis (EKAK) avaliku võimu ja kodanikeühenduste üldised koostööpõhimõtted ja vormid. Neist keskemaks on kodanike ja kodanikeühenduste kaasamine avaliku tasandi otsustusprotsessidesse ja otsuste elluviimisse ning selleks vajalike tingimuste loomine. See eesmärk on olnud tegevuse prioriteetides nii EKAKi rakendamise tegevuskavas 2004-2006, Kodanikualgatuse toetamise arengukavas 2007-2010 kui Kodanikuühiskonna arengukavas 2011-2014.

Kodanikeühiskonna kaasamine on oluline mitmel põhjusel. Kodanikeühendustega koostöös tehtud otsused on legitiimsemad, kuna need vastavad paremini kodanike ootustele ja vajadustele. Kaasamine aitab tõstatada olulisi teemasid poliitikavaldkondadesse, kuna kodanikeühendused on sageli „rohujuuretasandiga“ paremini kursis. Samuti on juba poliitika kujundamise faasis võimalik avastada probleeme ja takistusi, mistõttu on nende hilisem rakendamine sujuvam. Kaasamine panustab ka kodanikuühiskonna arendamisse, kuna osaluskogemus annab teadmisi ja oskusi, aidates seeläbi tõsta kodanikuühiskonna võimekust ja suurendada teadlikkust poliitika kujundamisest.

Edukas poliitika kujundamine eeldab partneritelt selleks valmisolekut ning vajalikke teadmisi ja oskusi, mille kogumisel on hea tugineda varasematele kogemustele. Toimunud kaasamisprotsesside analüüs ja nendega tutvumine annab seeläbi hea võimaluse õppida teiste kogemustest. Käesolev raport pakub ühte märkimisväärsemat kodanikualgatuse ja avaliku võimu vahelist koostööjuhtumit viimastel aastatel. Senised uuringud käsitlevad pigem ametnike ja huvirühmade kaasamisega seotud hoiakuid, oskusi ja ettevalmistust; on esile tõstetud häid kaasamise protsesse, analüüsitud teenuste delegeerimise mehhanisme, kaardistatud kaasamise praktikaid valitsusasutustes<sup>1</sup>. Täpsem tähelepanu ühe kaasamisprotsessi toimimisele on suhteliselt pretsedenditu.

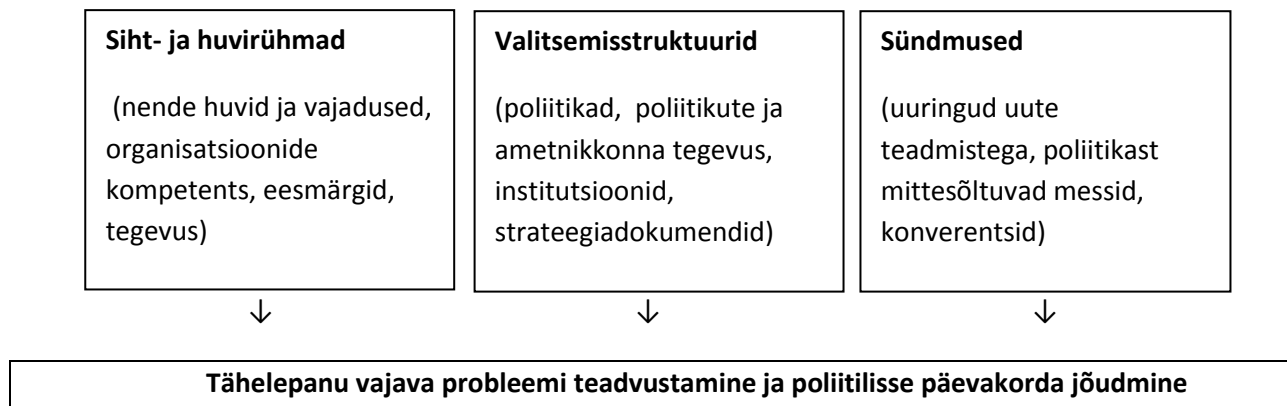
2008. aastal sai Tarkade Otsuste Fondist<sup>2</sup> toetust Eesti Mittetulundusühenduste ja Sihtasutuste Liidu ning Poliitikauuringute Keskuse Praxis (edaspidi Praxis) ühisprojekt „Mittetulunduslikud esindusorganisatsioonid kui võrdväärsed partnerid riiklike otsuste planeerimisel ja elluviimisel“. Projekti oluliseks eesmärgiks oli kaasamisprotsesside analüüsimine ning erinevate uute kaasamise vormide testimine. Projekti raames valiti üheks uuritavaks kaasuseks laste ja perepoliitika kujundamise protsess Sotsiaalministeeriumis, kuna pikema aja jooksul (2007-2010) olid jälgitavad erinevate kaasamisvormide muutumine ning sobitumine osapoolte ootuste ja vajadustega. Samamoodi nagu uuringu fookus, on Eesti kontekstis uudne ühenduste ja ministeeriumi vaheline koostöö ühe valdkonnapoliitika kujundamises sellisel kaasaval moel.

<sup>1</sup> Nt uuringud: Kuidas edendada kohalikke avalikke teenuseid omavalitsuste ja kodanikuühenduste koostöös? (Praxis 2009); Avaliku võimu ja kodanikualgatuse komplementaarsed suhted (KUAK 2007); Valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüs. Lõppraport (Praxis 2010).

<sup>2</sup> Projekti finantseeritakse Euroopa Sotsiaalfondi prioriteetse suuna "Suurem haldusvõimekus" meetme "Riigi, kohalike omavalitsuste ja mittetulundusühingute strateegilise juhtimissuutlikkuse tõstmine" alt.

Analüüsi suunava teoreetilise taustana on kasutatud John Kingdon poliitilise protsessi mudelit<sup>3</sup>. Kingdon kirjeldab nüüdseks klassikaks saanud käsitluses poliitika kujundamist kui protsessi, kus ühiskondlikud teemad tõusevad kõigepealt probleemiks ning seejärel jõuavad poliitilisse päevakorda. Tema (kui ka teiste politoloogide) hinnangul tuleb poliitikat vaadata mitte kui mehhanismina, kus probleemid otsivad lahendusi, vaid vastupidi - lahendused otsivad probleeme<sup>4</sup>. Protsessi tulemus - poliitika - sõltub nii probleemidest, protsessis osalejatest kui nende ressurssidest. Seega poliitika kujundamises pole probleemid seotud otseselt lahendustega vaid eksisteerivad eraldi probleemid ja võimalikud lahendused, mis omavahel sobivatel hetkedel kombineeruvad. Selleks sobiva hetke, nn “avatud akna” loovad ühiselt erinevad osapooled nagu huvirühmad, ametnikud ja poliitikud. Nende võimalusi ja seega lahendust vajavate probleemide esilekerkimist mõjutavad ressursid (majanduslikud, poliitilised, inimeste, teadmiste jm kasutamise võimalused) ja juhuslikud sündmused (näiteks õnnetused, meeleavaldused jms). Kogu protsessi saab esitada kolme omavahel seotud „voolu” näol.

**JOONIS 1.** Probleemi jõudmist poliitilisse päevakorda mõjutavad tegurid



Käesolev uuring pöörab tähelepanu nendele kolmele osapoolle (Kingdoni sõnastuses „voolule”) ning analüüsib nende mõju perepoliitika arendamisele. Eesmärgiks on näidata, kas ja mil moel need kolm voolu üksteist mõjustavad ning ühismõjuna teemad poliitilistesse aruteludesse tõstatavad.

Käesoleval analüüsil on kaks põhisuunda:

- **Poliitikakujundamise protsess.** Kirjeldame ministeeriumi ja ühenduste vahelise koostöö toimimist perepoliitika arendamise (eriti arengukava koostamise) näitel aastatel 2007 kuni 2010. Analüüsis käsitleme terviklikku protsessi, mis algab perepoliitika valdkonna käivitamisega Sotsiaalministeeriumis ning lõpeb alles käimasoleva valdkondliku Laste ja perede arengukava koostamisega. Poliitika kujundamise tsükli klassikalised etapid on: poliitika visiooni kujundamine, poliitika formuleerimine, poliitika ettepanekute koostamine, otsustamine, poliitika elluviimine.

<sup>3</sup> John Kingdon „Agendas, Alternatives and Public Policies“ (1984)

<sup>4</sup> Vt nt Mikko Lagerspetz, “Mis on sotsiaalne probleem?” Märkmeid ettekande jaoks Vabariigi Presidendi akadeemilise nõukogu sise- ja rahvusliku julgeoleku komisjonis (16.02.2006) <http://vp2001-2006.vpk.ee/img/pilt.php?gid=76326>

Käesolevas analüüsis vaatleme protsessi algust: perepoliitika visiooni kujundamist ja poliitika formuleerimist. Viimane tähendab poliitika formuleerimist ideede tasandil: probleemi(de) ja võimalike lahenduste kaardistamist. Seega analüüsime poliitika ettepanekute koostamise etapi ja otsuste tegemise – valdkondliku arengukava koostamise – eellugu.

- **Kaasamise vorm.** Vaatame Sotsiaalministeeriumi ja perepoliitika valdkonnas tegutsevate organisatsioonide koostööd alalises ning mitmekesise liikmeskonnaga ümarlaua vormis. Vanemahariduse Ümarlaul on olnud oluline roll perepoliitika põhiteemade täpsustamisel Sotsiaalministeeriumis. Lisaks uurime, mil moel teevad ümarlaua kohtumistel ja infolistis olevad organisatsioonid koostööd Sotsiaalministeeriumiga ning omavahel ka ümarlaua väliselt. Põhitähelepanu on suunatud kaasamise ja osalemise eesmärkidele, nende tulemusel ümarlaua rolli muutumisele ajas ning mõjule perepoliitika muutmisele.

Raport jaguneb kolmeks peatükiks. Esimeses peatükis kirjeldame, kuidas on viimastel aastatel toimunud perepoliitika arendamine Sotsiaalministeeriumis, mil moel üleval kirjeldatud erinevad tegurid on aidanud tuua vanemahariduse teema selle poliitikakujundamise keskmesse. Näitame, kuidas kahel korral on üritatud alustada riikliku perepoliitika arengukava koostamisega, kuid ei ole õnnestunud sellele valitsuse tasandil toetust saada. Teises peatükis keskenduma ministeeriumi ja perepoliitika siht-ja huvirühmade koostööle, Vanemahariduse ümarlaua liikmete ja ametnike intervjuudele tuginedes toome välja ühe poliitikavaldkonna kaasava arendamise võimalused ja tagamaad. Et lihtsustada protsessi jälgimist lugemisel, oleme alapeatükkide alguses välja toonud olulisemad sündmused ajalises järjestuses. Kolmandas kokkuvõtväs peatükis toome välja sellisest poliitikavaldkonna kaasava arendamise kogemusest tänaseks saadud õppetunnid ja soovitusel. Selguse huvides esitame läbivalt peamistest sündmustest ka ajalise ülevaate.

Käesolev raport tugineb Sotsiaalministeeriumi ametnike, endise sotsiaalministri ja Vanemahariduse ümarlaua liikmetega mais-juunis 2010 läbi viidud intervjuudele (kokku 12), lisaks ümarlaua koosolekute vaatlusele (mai 2009 – mai 2010) ja kõigi koosolekute protokollidele. Analüüsi viisid läbi Maiu Uus (Praxise valitsemise ja kodanikuühiskonna analüütik) ja Peeter Vihma (Tallinna Ülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi lektor).

Suur tänu Sotsiaalministeeriumist Marile, Katrile ja Liinale ning kõigile Vanemahariduse ümarlaua liikmetele, kes andsid huvitavaid intervjuusid ja jagasid informatsiooni käesoleva juhtumianalüüsi koostamiseks. Tänu teie vastutulelikkusele ja avatusele on käesoleva raporti lugejatel võimalik saada julgustust kaasavaks poliitikakujundamiseks!

## I Perepoliitika kujundamise protsess

Selleks, et mõni teema kerkiks poliitilisel mänguväljal esile probleemina, küpseks tähelepanu vajavaks valdkonnaks, mille suhtes midagi ette võetakse seaduste, tegevuskavade vms näol, on vajalikud mitmete erinevate toimijate vastastikune koostöö pikema perioodi jooksul. Kogu Eesti vabariigi taasiseseisvusaja jooksul on tegeletud perepoliitikaga seonduvate küsimustega erinevates struktuurides. 2000. kadusid seni toimunud erinevad bürood ning Sotsiaalministeeriumi võttis üle Sotsiaalkindlustusametilt seniste funktsioonidega: hoolekande osakond tegeles lastele suunatud teenustega, sotsiaalkindlustusosakond peretoetustega jne. Viimased olulisemad perepoliitilised toetused on vanemahüvitis ja isaspuhkus.

Siin käsitleme terviklikku protsessi, mis algab kompleksse perepoliitika kui probleemi sõnastamisega ning lõpeb Laste ja perede heaolu arengukava koostamisega. 2002. aastal tõstatas perepoliitika kui ühtse teema Rahvastikuministri büroo Paul-Erik Rummoga eesotsas. Büroo sai seejärel perepoliitikat koordineeriva rolli ning Sotsiaalministeeriumil ei olnud otsest vajadust teemaga süsteemselt tegeleda. Sotsiaalministeeriumil oli büroo poliitikate ellurakendamise roll ja need ülesanded olid 2007. aastal jagatud kahe osakonna vahel: laste õiguste ja kaitse teemaga ning rahvusvahelise lapsendamisega tegeles hoolekandeosakond ja peredega soolise võrdõiguslikkuse osakond. Rahvastikuministri büroos (edaspidi RMB) toimus 2008. aastal rahvastikupoliitika alusdokumendi väljatöötamine, mille üheks käsitletavaks teemaks oli ka perepoliitika, siis Sotsiaalministeeriumil nähtigi valdkonnas pigem täidesaatja rolli.

Käesolevas esimeses osas uuringust pöörame tähelepanu sellele, kuidas perepoliitika 2007.aastal Sotsiaalministeeriumi haldusalasse tuli ja vanemaharidus selle põhifookusesse tõusis; kuidas jõuti Perede elukvaliteedi arengukava koostamiseni koostöös ühendustega ning selle esitamiseni Valitsusele vastuvõtmiseks. Teises osas käsitleme esmase arengukava tagasilükkamise järgset aega, kus olulist rolli perepoliitika kui poliitikavaldkonna arendamise jätkumises mängis Vanemahariduse ümarlaud ja ühenduste tegevus; uue eesmärgi seadmist valdkondliku arengukava näol ning koostöö edasist kulgu.

Mõlemas alapeatükis loome pildi sellest, millised erinevad mõjutegurid viisid perepoliitikas arengukava koostamiseni ja kas sellest piisas laiemas tähenduses nn „poliitika akna“ avamiseks ehk perepoliitika uue lähenemise tõstmiseks poliitilisse päevakorda. Oleme oma analüüsi üles ehitanud sissejuhatuses viidatud teooriale ning käsitleme eraldi poliitika „voolu“, milles tegutsevad poliitikud ja ametnikud; ühenduste „voolu“ ja struktuuriväliste sündmuste „voolu“. Analüüsi esimese osa eesmärgiks on välja tuua erinevate „voolude“ vastastikune mõju, mis viisid poliitikakujundamise võimaluste tekkimiseni ehk „aknani“.

## 1. Perede elukvaliteedi arengukavale „akna” loomine

### 1.1. Poliitilised ja struktuursed eeldused perepoliitika arendamiseks

**Tabel 1.** Peamised poliitilised ja struktuursed sündmused ajalisel järjestuses

Kevad 2007	Sotsiaalministri ametisse astus Maret Maripuu
Sügis 2008	Loodi perepoliitika juhi ametikoht Sotsiaalministeeriumis
Veebruar 2009	Sotsiaalministri ametisse astus Hanno Pevkur
Kevad 2009	Laste- ja perepoliitika spetsialisti üleviimine rahvastikuministri büroost Sotsiaalministeeriumisse

Siin analüüsitava protsessi alguseks võib lugeda Maret Maripuu astumist ametisse sotsiaalministrina, kuna ta sõnastas oma ametiaja algul perepoliitika kui ühe oma prioriteedi, millega saaks ka Euroopas juhtrolli näidata<sup>5</sup>. Nähes vajalikuna perepoliitikat käsitleda terviklikumalt kui seda seni on tehtud, seadis minister eraldi sihiks tuua Sotsiaalministeeriumisse juurde valdkonnaga tegelevaid ametnikke. Esimese sammuna tuli kevadel 2008 Rahvastikuministri büroost esimene laste- ja perepoliitika spetsialist tööle Sotsiaalministeeriumi, sama aasta sügisel loodi perepoliitika juhi ametikoht. Valdkonnajuhi esimeseks tööülesandeks sai valdkonna hetkeolukorra ja probleemide, samuti Sotsiaalministeeriumi (edaspidi SoM) senise rolli analüüsimine, mille tulemusena jõuti arusaamisele, et lisaks seni käsitletud valdkondadele tuleb perepoliitikas tähelepanu pöörata vanemaharidusele. Seejuures jõuti samm-sammult (ka huvirühmadega suheldes, neid aruteludesse kaasates) riikliku perepoliitika arengukava koostamise vajaduseni<sup>6</sup>.

2009. aastal büroo likvideerimisega võttis Sotsiaalministeerium laste ja perede valdkonna poliitikate arendamise ja elluviimise täielikult enda haldusalasse, mis suurendas vabadust temaga tegelemisel ning selle prioriteetide sõnastamisel ning jõustas arengukava koostamist. RMB-st asus SoMi tööle ka kaks perepoliitika spetsialisti.

*Sia üle tulles oli esimene eesmärk kõik need pooleliolevad asjad ja kohustused, mis ministri büroos olid perepoliitika peal, siia majja toimetada ja siin lõpuni viia või jätkata või alustada sellest, et esitleda nende tööde ulatust ja olemust ministrile ja **temaga koos otsustada, millega jätkata ja millega mitte.** (valdkonna nõunik)*

Võib öelda, et perepoliitika koondumine SoMi toimus järk-järgult, tipnedes eraldi osakonna loomisega 2010. aastal. Seda protsessi mõjutasid peamiselt üleval kirjeldatud struktuursed ümberkorraldused. Struktuursete tegurite all peame silmas poliitikute vahetumist, osakondade loomist ja ametnike

<sup>5</sup> "Sotsiaaltöö ajakiri" nr 3, 3007, Sotsiaalministeerium

<sup>6</sup> „Perede elukvaliteedi arengukava aastateks 2010-2015” koostamise ettepanek Vabariigi Valitsusele”, [http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/pere/Perede\\_elukvaliteedi\\_arengukava\\_koostamise\\_ettepanek.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/pere/Perede_elukvaliteedi_arengukava_koostamise_ettepanek.pdf)



liikumist, ametkondade töö ümberkorraldamist, ametkondade omavahelist koostöö- või konkurentsipraktikaid.

Lisaks struktuursetele muutustele ministeeriumi sees mõjutas perepoliitika sõnastamist ministeeriumide omavaheline koostööpraktika. Iga arengukava koostamise eelnõu ja arengukava eelnõu peavad saama ministeeriumitelt ja Riigikantseleilt kooskõlastuse. Perede elukvaliteedi arengukavale tuli 2008.a lõpus ja 2009.a alguses ministeeriumitelt tagasisidet, mis esialgu ei pidanud heaks sellisel kujul arengukava koostamise plaani. Eriti Riigikantselei strateegiabüroo ning Rahandusministeerium kritiseerisid esialgset arengukava koostamise eelnõud, kuna see oli väga mahukas: nii ambitsiooni liita ühe katuse all erinevad valdkonnad (oli väga horisontaalne) kui ka liiga pikka ajaperspektiivi. Selline tagasiside venitas arengukava eelnõu valmimist ja Valitsuse istungile esitamist.

Lisaks ametkonna ja poliitikute algatustele aitab probleemi tõstatamisele kaasa viitamine eelnevalt sõlmitud lepingutele või vastuvõetud tegevuskavadele. Sama oluline on ka nende tegevuskavade puudumine või aegumine. Nõnda oli struktuurimuutusele järgnevate uute tegevuste juurutamine selgelt seotud eelnevates dokumentides sõnastatud vajadustega. Dokumente loetakse poliitika „voolu“ kuuluvaks seetõttu, et ametnikud ja poliitikud peavad oma töös ja otsustes juhinduma erinevatest kokkulepetest, strateegiatest, otsustest jms. Samas mil määral nad seda teevad ning kuidas see poliitikakujundamist mõjutab, oleneb suuresti ametnike ja poliitikute kompetentsist ja initsiatiivikusest.

Uue sotsiaalministri (Maret Maripuu) kõrgendatud huvi perepoliitika vastu tekitas olukorra, kus tuli läbi vaadata eelnevates dokumentides paika seatud eesmärgid. Oluliste alusdokumentidena on arengukava koostamise vajaduse põhjenduses välja toodud Vabariigi Valitsuse 2007.-2011. aasta tegevusprogramm (milles 2009. aastaks sisaldus Sotsiaalministeeriumi ülesandena perede elukvaliteedi arengukava koostamine), Laste- ja perepoliitika kontseptsioon, Lapse õiguste tagamise strateegia 2004-2008, Eesti majanduskasvu ja tööhõive tegevuskava 2008-2011 Lissaboni strateegia rakendamiseks, samuti toleks hetkeks mitte veel valmis olnud Rahvastikupoliitika alused 2009-2013. Põhjenduses märgiti, et need „ning mitmed teised asjasse puutuvad arengukavad ja strateegiad käsitlevad küll perepoliitika jaoks olulisi teemasid, kuid ei sea otseseid strateegilisi eesmärgid ja tegevusi perepoliitika peamiste küsimuste osas”<sup>7</sup>. Tänu alusdokumentidele jõudsid uus minister ning ministeeriumi ametnikud kiiresti kokkuleppele valdkonna peamistes küsimustes, mis muutis edasise poliitika „voolu” arengu sisemistest konfliktidest vabaks.

Lisaks siseriiklikele dokumentidele on oluliseks mõjutajaks ka Euroopa Liidu poliitika ja ettekirjutused, mis juhivad tähelepanu valupunktile. Isegi kui vastava teemaga tegelemiseks ei ole ette nähtud üheseid nõudmisi või rahalisi vahendeid, on üle-Euroopaline diskussioon antud teemal eeskujuks ning tõukejõuks selleks, et vastav teema päevakorda võtta. Eesmärgiks võib olla esialgu olukorra kaardistamine, ka edasised uuringud.

---

<sup>7</sup> „Perede elukvaliteedi arengukava aastateks 2010-2015” koostamise ettepanek Vabariigi Valitsusele”, [http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/pere/Perede\\_elukvaliteedi\\_arengukava\\_koostamise\\_ettepanek.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/pere/Perede_elukvaliteedi_arengukava_koostamise_ettepanek.pdf)

*Euroopa nõukogus /.../ oli just poolteist aastat käinud selline vanemahariduse teemaline (diskussioon?), oli üks dokument välja antud jne ja seal tuli tõenäoliselt selline tugi, et see on oluline teema. See väline tugi oli ka oluline, et mingisugused dokumendid on juba valmis, aga meil kindlasti ei olnud plaani midagi kellelegi edastada, vaid pidi ise teada saama [olukorrast]. (ministeeriumi valdkonnajuht)*

Seega on näha, et struktuursed tegurid ja poliitikute algatused löid tingimused, milles perepoliitiliste teemade peamiseks fookuseks tõusis vanemaharidus ning eesmärgiks riikliku arengukava koostamine. 2009.aasta kevadeks perepoliitika teemade koondumine Sotsiaalministeeriumi ja uue ministri avatus ekspertidele ning huvirühmadele löid ka soodsa pinnase ühenduste kaasamiseks. Samuti on näha, et struktuurimuutused toimusid järk-järgult, millega kaasnes ka ressursside ja võimaluste suurenemine. Sellega paralleelselt toimus ühenduste kaasamise ja koostöö areng, mille mõjudest järgnevas peatükis kirjutamegi.

## 1.2. Vanemahariduse kerkimine keskseks teemaks läbi kaasamise

**Tabel 2.** Peamised sündmused ajalises järjestuses

Mai 2008	Rahvastikuministri büroo kutsub kokku rahvastikupoliitika nõukoja
22.aprill 2008	Toimub vanemahariduse I ümarlaud.
1.oktoober 2008	Toimub vanemahariduse II ümarlaud.
13.okt 2008	RMB Rahvastikupoliitika nõukoda arutab „Rahvastikupoliitika aluste” dokumenti

Perepoliitika valdkonda mõjutasid huvirühmad ka enne vanemahariduse ümarlaua kokku kutsumist. Kuna RMB-I ja SoM-il on tugev kaasamispraktika ajalugu<sup>8</sup>, siis osad ühendused, kes hakkasid mängima olulist rolli vanemahariduse teema arendamisel, olid kaasatud ka varem, peamiselt igapäevases töös mõnes kitsamas valdkonnas (õigused, meditsiiniline abi, alusharidus jne) või segmendis (lapsed, emad, isad, nõustamisteenuste pakkujad jne). Laiema koostöö tõukejõududeks olid varasemalt eelkõige kaasatus dokumentide koostamises. Nii näiteks oli juba 2002.-2003. aastal RMB arutlusel olnud Laste- ja perepoliitika konventsiooni ettevalmistamise juures kaasatud suuremad ühendused<sup>9</sup>, samuti koondas osasid ühendusi rahvastikupoliitika nõukoda, mille eesmärgiks oli koostada „Rahvastikupoliitika alused 2009-2013”<sup>10</sup>.

22.aprillil 2008 kutsus sotsiaalminister Maret Maripuu kokku vanemahariduse ümarlaua, millega sooviti ühendada senised üksikpraktikad ning laiemalt perepoliitika valdkonna strateegiline arendamine Sotsiaalministeeriumis. Üldisemaks eesmärgiks oli „saavutada laiapõhjalise diskussiooni tekkimine

<sup>8</sup> Loe näiteks: Praxis, IBS (2010). Valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüs. Lõppraport. Tellija: Siseministeerium.

[http://praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Valitsemine\\_ja\\_kodanike%C3%BCChiskond/SIMKA\\_loppraport\\_v1.6.pdf](http://praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Valitsemine_ja_kodanike%C3%BCChiskond/SIMKA_loppraport_v1.6.pdf)

<sup>9</sup> Lastekaitse Liit, Tartu Laste Tugikeskus, Tallinna Laste Tugikeskus, ESRÜ Psühhosotsiaalse Rehabilitatsiooni Keskus “Tootsi Tuba,” Liikumispuuetega Laste Tugiühing, Sotsiaalse Rehabilitatsiooni Keskus, Eesti Evangeelse Luterliku Kiriku Kriminaal- ja Ühiskonnatöö Keskus, Inimõiguste Teabekeskus, Eesti Õpilasmavalitsuste Liit, MTÜ Eesti Haridusfoorum ning Tartu Ülikooli õigusteaduskonna esindajad

<sup>10</sup> Lasterikaste perede liit, Seksuaaltervise liit, Lastekaitse liit

vanemahariduse vajalikkuse ja sisu teemal”<sup>11</sup>. Spetsiifiliseks eesmärgiks oli juba tutvustada partneritele arengukava koostamise esialgseid ideid ning saada neile tagasisidet. Ametnikud nägid ümarlaua töö pikaajalisema eesmärgina saada siht- ja huvirühmadelt sisendit ministeeriumi koostatavale perepoliitika arengukavasse.

Kuna perepoliitika valdkond Sotsiaalministeeriumis oli 2008. aastal suhteliselt uus, oli vastse perepoliitikajuhi jaoks oluline nii valdkonna ühenduste kaardistamine kui ka erinevate ekspertteadmiste kogumine. Esimesel kahel ümarlaul toimuski peamiselt teabe vahetamine ja olulisemate (probleem)valdkondade tutvustamine. See võimaldas koosolekutel osalenud ministril nõ testida oma ideid ja nende olulisust ühiskonnas kui ka praktilisemalt koondada ülevaate perepoliitika fookusesse valitud valdkondade hetkeolukorrast. Arutelude käigus tutvustasid ühendused oma senist tegevust ning sellest tulenevalt tajutud konkreetseid probleemkohti. Kahe ümarlaua tulemusena jõuti konsensussele, et vanemaharidusega seotud teemad tõesti on saanud seni vähe tähelepanu ja seda valdkonda tuleks perepoliitikas edaspidi rohkem tähtsustada. Arutelude protokollide alusel arendasid paralleelselt ametnikud arengukava koostamise eelnõud. Praktiliselt said ametnikud ümarlauakohtumistelt ja ka pikemaajalistelt partneritelt sisendit arengukava koostamise eelnõu kirjutamiseks.

Esimesele ümarlauale kutsuti nimeliselt senised partnerid (kohale tuli kokku 9 esindajat) Perekeskus Sina ja Mina, Perekasvatuse Instituut, Eesti Seksuaaltervise Liit, Eesti Ämmaemandate Ühing, Eesti Sünni- ja Imetamise tugiühing, MTÜ Ühendus Isade Eest, Arengukeskus Avitus, Eesti Lastevanemate Liit, kohalike omavalitsuste esindajad. Kutsutute ring ei olnud aga nendega piiratud, kutset levitati nii läbi partnerite kui avalikult ka teistele organisatsioonidele.

Ühendused, kes ümarlauale kutsuti, omasid eelnevast kogemusest lähtuvalt erinevat ettevalmistust osalemaks poliitika kujundamises või teenuste osutamises. Mõnele käesoleva kaasuse tarvis intervjueeritud ühendusele oli koostöö ministeeriumitega tuttav. Tegemist oli vanemate, suuremate ja jõukamate ühendustega, nii teenuseosutajate kui eestkoste organisatsioonidega. Varasemalt on sisuline kokkupuude ühenduste ja Sotsiaalministeeriumi vahel vanemahariduse teemadel toimunud läbi rahastamise: SoM määratud aastatoetused suurematele organisatsioonidele ja projektitoetused Hasartmängumaksu nõukogus kaudu. Hiljem Vanemahariduse ümarlauaga ühinenutele oli perepoliitika kujundamises osalemine läbi vanemluse teema enamasti esimene kord ministeeriumi tasandil koostöök. Varem kaasatud ühendused omasid paremat ülevaadet ministeeriumi poliitikast ja töökorraldusest, samuti oldi nende tegemisega ministeeriumis paremini kursis. Samas nii ametnike kui ümarlaua liikmete arvates mõjusid arutelu arengule esimest korda kaasatud ühenduste arvamused positiivselt. Lisaks oma valdkonna tutvustamisele oli ümarlaul osalemine ka võimaluseks n.ö „kaardile pääseda”. Ehkki ei ole põhjust kahelda ühenduste eesmärgis sisulist tööd teha, suurendas ümarlaud veelgi koostöömotivatsiooni.

*Me oleme teinud Sotsiaalministeeriumiga väga tihedat koostööd juba varasematel aastatel. Me olime teadlikud sellest enne ja rääkisime nendest teemadest juba niisama, need olid meie jaoks õhus. /.../ Meie olimegi seal juba ligi sellepärast, et me juba **nendest samadest teemadest, mida seal ümarlaul hakati***

---

<sup>11</sup> Titsaat ühendustele jt osalejatele saadetud kutse tekstist

*arutama, tegelikult tundsi huvi või andsi signaale juba varasemalt, siis kui sellel ei olnud veel sellist ümarlaua vormi. (ühenduse esindaja)*

Tsitaadis rõhutatakse, et vaatamata eelnevale koostööle või tegutsemisele antud valdkonnas ei pruugi ühenduste hääl valdkonda tervikuna mõjutada ilma poliitikute või ametnike valmisolekuta seda kuulda võtta. Intervjuudest selgus, et kuigi eelnev koostöö võis olla edukas, siis tulenevalt ümarlaua selgelt sõnastatud eesmärgist võib põhilise positiivse tegurina välja tuua uute probleemide sõnastamise võimaluse. Näiteks kerkis ümarlauas ühenduste mõjul esile isade rolli olulisus perepoliitikas, mis üldjuhul on Eestis pigem emade-keskne. Samuti nägid osad ühendused probleeme lisaks oma valdkonnale ka laste- ja perepoliitika juhtimises, struktuurides ja haldusalades, mis muudab sisuliste probleemide produktiivse arutelu raskemaks või võimatuks. Ühe näitena toodi välja alushariduse- ja lastehoiu haldusalade ülese arendamise küsimus.

*Tegelikult on selles küsimuses väga palju teravaid vastuolusid. Ma ei kujuta ette seda, et Sotsiaalministeerium saaks hakkama sellega, et ta kuidagi moodi ühendab selle. On selge, et lasteaedu ei anna keegi Sotsiaalministeeriumile. Ma ei kujuta ette, et selline asi võiks võimalik olla. Järelikult peaksid minema need lastehoiud kuhugi sinna HTM-i haldusesse, aga ma ei olegi ise kindel, et see isegi hea on. Sest HTM-i suhtumine neisse on kui väheväärtuslikesse ajutistesse varsti likvideerimisse minevasse.. Sest eesmärk on luua tohtu suur hulk lasteaedu, mitte panustada nendele väikestele hoiukohtade (ühenduse esindaja 4)*

See ühtis ministeeriumi seisukohaga, mis oli samuti teemade killustumise probleemina välja toonud (näiteks lähisuhte- ja koolivägivalla kuulumise Justiitsministeeriumi haldusalasse). Arengukava eesmärgiks oligi keskendudes vanemaharidusele pakkuda ühtlustavat juhendit erinevate teemade koondamiseks. 2008.aastal koondas Vanemahariduse ümarlaud endas kõigepealt suuremad organisatsioonid, mis võimaldas ühelt poolt jätkata juba alustatud teemade senisest süsteemsema arendamisega. Teiselt poolt aga üha liitus väiksemaid ja uuemaid ühendusi ja ümarlaua liikmete varasemate kaasamiskogemuste pagas muutus mitmekesisemaks. Sama see võimaldas tuua perepoliitikasse uusi ideid ning lähenemisi. Just varem kaasamata ühenduste motivatsioon oma häält kuuldavaks teha ning oma valdkonna olulisust tõestada mõjutas laiapõhjalise arutelu edukust. Esimesel kahel ümarlual, kus toimus peamiselt ideede kaardistamine, kinnitati üheskoos vanemahariduse teema olulisust ning pandi alus hilisemale spetsiifilisele arengukava koostamisele suunatud koostööle.

### 1.3. Protsessiväliste sündmuste toel ühtse sõnumi kinnistumine

**Tabel 3.** Peamised poliitikaprotsessi välised sündmused ajalises järjestuses

September 2008	mess „Laps ja pere“ Saku Suurhallis
Detsember 2008	Lastekaitse Liidu, Perekeskuse Sina ja Mina ja Sotsiaalministeeriumi korraldatud konverents „Sina oled eeskuju“ Radissoni hotellis

Lisaks juba eelnevalt kirjeldatud teguritele toetasid vanemaharidust kui peamist lahendamist vajava probleemi päevakorda tõusmist ka 2008. a avalik arvamus, uuringutulemused ja struktuurivälised

sündmused. Käesoleva kaasuse kontekstis on oluline rääkida eriti viimasest, kuna vanemahariduse teema esilekerkimisel perepoliitika osana on olulisel kohal kaks (ministeeriumist sõltumatult kui selle osalusel) toimunud sündmust: mess „Laps ja pere” ja konverents „Sina oled eeskuju”. Samuti aitasid mainitud sündmused osapooli ja nende tegevusplaan siduda, sest vanemaharidusega tegelemise vajadus oli erinevate ühenduste jaoks läbi nende endi tegevuse ju ilmseks saanud.

Vanemahariduse teema olulisust tõstsid ka sotsiaalkampaaniad: Lastekaitse Liidu, Perekeskuse „Sina ja Mina”, Sotsiaalministeeriumi ja Euroopa Nõukogu Tallinna Infotalituse koostöös 29. septembril algatatud sotsiaalkampaania, mis põhineb laste kehalise karistamise vastu võitlemise Euroopa Nõukogu algatusel. Samuti 13.oktoobril käivitunud jätkukampaania „Sina oled eeskuju”, millega Lastekaitse Liit ja Perekeskus „Sina ja Mina”, mille eesmärgiks oli juhtida tähelepanu laste ja vanemate vahelisele suhtlusele<sup>12</sup>. Kampaaniate raames ilmus ajakirjanduses hulgaliselt artikleid (nii eesti kui vene keeles), töötasid kampaania kodulehed ning näidati telereklaame. Koostöös korraldatud kampaaniad kinnitasid, et nii ühendustel kui ministeeriumil on sarnased eesmärgid ja arusaam lapsevanema rollist. See oli tõdemus, mis andis osapooltele kindluseedasiseks koostööks ja perepoliitika arendamiseks selles suunas. Võib öelda, et need sündmused ja ühenduste algatused aitasid hoida teemat päevakorral (ka meedias, avalikkuses). Avalikkusele suunatud esinemised messil ja konverentsil tekitasid vajaduse senise poliitika sõnastamiseks. Edasises töös aitab hästisõnastatud loosung võimendada soovitud sõnumit, mis aitab kaasata vajalikke osapooli. Laste ja perepoliitika puhul toimus selline probleemi sõnastamine messil 2008. aasta septembris messil „Laps ja pere”, kus toonitati vanemahariduse olulisust.

*Saku Suurhallis toimuv mess [“Laps ja pere”], kus Sotsiaalministeeriumile pakuti ka boksi nagu kõigile teistele, raha eest. Ja siis Sotsiaalministeeriumil oli sellel hetkel raha palju ja siis oli vaja sinna minna /.../, kus me tulime ilmselgelt välja sõnumiga, et lapsevanemaks õpitakse, mitte ei sünnita. (ministeeriumi valdkonnajuht)*

Ürituste käigus tõstasid ja sõnastasid probleeme ka ühendused. Laste- ja perepoliitika arengukava olulisus sõnastati näiteks Lastekaitse Liidu konverentsil „Sina oled eeskuju” 2008. aasta lõpus Tallinnas. Konverentsil osalesid teadlased, ühenduste esindajad ja ka Sotsiaalministeeriumi ametnikud. Viimased kinnitasid laiemalt perepoliitika, kitsamalt vanemahariduse teema olulisust ministeeriumi töökavas. Ühendused omakorda tõdesid, et ilma ametnikepoolse ja süsteemse riikliku huvita sellised sõnastused praktilist tagajärge ei oma.

#### 1.4. Perede elukvaliteedi arengukava koostamise ettepaneku esitamine ja tagasivõtmine

**Tabel 4.** Peamised sündmused ajalisel järjestuses

24.oktoober 2008	Sotsiaalministeerium esitab ministeeriumitele ja põhilistele sotsiaalpartneritele kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks ””Perede elukvaliteedi arengukava aastateks 2010-2015” (PEA) koostamise ettepaneku”.
22. november 2008	Toimub kaasamise simulatsioon eesmärgiga juhatada sisse PEA koostamise protsess.

<sup>12</sup> <http://www.lastekaitseliit.ee/?id=13652>

5.märts 2009	Oli plaanis esitada PEA koostamise ettepanek Vabariigi Valitsuse istungile, kuid viimasel hetkel võeti see teema istungi päevakorrast maha.
30.aprill 2009	Vabariigi Valitsus kinnitas Rahvastikumistri büroo juhtimisel koostatud Rahvastikupoliitika alused 2009-2013.
Mai 2009	Sotsiaalministeerium võttis PEA koostamise ettepaneku tagasi.

Poliitiliste ja struktuursete muutuste, huvirühmade kaasamise ja sündmuste koosmõju võib vaadelda kui tegureid, mis omasid potentsiaali luua võimalus (ehk „aken“) perepoliitika muutmiseks Eestis. Muutuse eelduseks oleks olnud arengukava koostamise ettepaneku vastuvõtmine Vabariigi valitsuse poolt, kuna sellega oleks ministeerium saanud ametlikult õiguse arengukava koostama hakata. Järgnevalt kirjeldame arengukava esimese ettepaneku esitamist ja toome välja põhjused, miks PEA ettepanek intervjueritud ametnike ja ühenduste esindajate arvates valitsuse poolt esimesel korral tagasi lükati.

Oktoobri 2008 lõpus esitas SoM „Perede elukvaliteedi arengukava aastateks 2010-2015 koostamise ettepaneku“ ministeeriumidele, Riigikantseleile ja 17 organisatsioonile<sup>13</sup> kooskõlastamiseks. Ettepaneku autorid oli ministeeriumi sotsiaalala asekanstler ja valdkonnajuht. Ametnikud, kes olid varasematel töökohtadel kooskõlastamisega kokku puutunud, tunnistasid, et kooskõlastavate ühenduste ja ametite ring oli lai võrreldes teistes ministeeriumides kehtiva praktikaga, kus kooskõlastus toimub paari ameti või ühendusega. Nimekiri kooskõlastamise ringi kaasatavatest ametitest täienes Vanemahariduse ümarlaua esimestel kohtumistel esile kerkinud ühenduste näol. Siin tasub esile tõsta juba esimest ümarlaua kokkukutsumise ja huvirühmadega tihedama koostöö alustamise mõju protsessile. Nimelt kuna ümarlauaga said ühineda ühendused ilma piirangutega, siis aktiivsemad ümarlaual (ja ka ümarlaua väliselt) osalejad said selle töö tulemusena kooskõlastavate ühenduste nimekirja (näiteks värskest oma tegevust alustanud MTÜ Isade eest).

Kuna kooskõlastamisringile oleks pidanud järgnema valitsuse heakskiit esitatud arengukava koostamise lähteülesandele ja seejärel arengukava koostamine, korraldasid Sotsiaalministeerium koostöös Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu ja Poliitikauuringute Keskusega Praxis 25. novembril 2008 nn kaasamise katselabori. Tegemist oli läbirääkimiste simulatsioonimänguga neile ühendustele, kes olid kursis perepoliitika elukvaliteedi arengukava koostamise plaaniga ning keda Sotsiaalministeerium kavatses peatselt arengukava koostamise töörühma kaasata. Kaasamise simulatsioon on üks meetod, mis võimaldab proovida hüpoteetilises situatsioonis erinevaid kaasamis- ja läbirääkimistehnikaid, vaadata, mis tulemusteni need viivad ning osapooltel õppida sellest sarnaste protsesside läbiviimiseks ja osalemiseks päriselus. Kokkuvõttes leidsid osapooled, et katselaboris tehti üsna edukas samm omavahelise koostöö arendamiseks, et edaspidi juba konkreetsemalt perede elukvaliteedi arengukavasse panustada. Kaasamissimulatsioonis osalenud hindasid kõrgelt praktilist kaasamisprotsessi läbimängimist, saadud ülevaadet võimalikest esineda võivatest probleemidest ning võimalust panna ennast tavaolukorrast erinevasse situatsiooni. Valdav osa osalejaist leidis, et nad said

<sup>13</sup> Eesti Maaomavalitsuste Liit, Eesti Linnade Liit, Lastekaitse Liit, Eesti Lastevanemate Liit, Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet, Eesti Tööandjate Keskkliit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Ametiühingute Keskkliit, Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioon TALO, Eesti Naisteühenduste Ümarlaud, Eesti Naiste Koostöökett, Eesti Naisuurimus- ja Teabekeskus, MTÜ Ühendus Isade Eest, Eesti Lasterikaste Perede Liit, Liikumine Eesti Lapse Eest, Eesti Seksuaaltervise Liit, Eesti Vabaharidusliit

teada uut enda kaasamisoskuste kohta ja konkreetseid nõuandeid kaasamisel. Ehkki simulatsioon oli kordaläinud ning andis nii ametnikele kui vabaühenduste esindajatele kasuliku kogemuse, tekitas hilisem arengukava koostamise protsessi pidurdumine segadust kaasatud ühenduste seas. Kuna simulatsioonile ei järgnenud tegelikku tööd, pidasid mõned ühendused toimunud üritust aja raiskamiseks.

Kui novembri lõpus oli veel ministeeriumil PEA koostamine selgelt tööplaanis, siis pärast seda hakkas protsess venima. Esiteks, planeeritust kauem viibis perepoliitiliste meetmete mõjude analüüsi valmimine, mis Sotsiaalministeeriumi poolt dokumendis välja pakutud tegevuste efektiivsust oleks tõestanud. Lõpuks esitati ettepanek valitsusele enne mõjude hindamise valmimist koos viitega, et hindamine valmib 2008. aasta lõpuks. Saades teistelt ministeeriumidelt küsimusi ja täpsustusi, mille tõttu perepoliitikaga tegelevad ametnikud kirjutasid PEA koostamise ettepanekut jätkuvalt ümber. Kuna ettepaneku eesmärgiks oli Sotsiaalministeeriumil veenda poliitikuid Vanemahariduse ümarlaua toel värskelt sõnastatud probleemi olulisuses ning muuta perepoliitikaga tegelemise senist praktikat, peeti oluliseks dokumendi „atraktiivsust ja jõulisust“.

Ametnike sõnul omab sarnaste dokumentide valmimisel suurt sõnaõigust Rahandusministeerium, kelle käest ka sel korral saadi tugevaid soovitusi ja muutmissettepanekuid. Käesoleva uuringu tarbeks tehtud intervjuudest võib välja lugeda ametnike seisukohta, et ühendustega koos välja töötatud arengukava oli Rahandusministeeriumi jaoks „põhjendamatult optimistlik“. Ettepaneku esitamise üheks esialgseks formaalseks takistuseks, mis hiljem kõrvaldati, saigi Rahandusministeeriumi nõusoleku puudumine. Vaatamata sellele esitati ettepanek Riigikantseleisse, kust edasi Valitsuse istungile see esialgu ei jõudnud. „Akna“ sulgumisele aitas kaasa ka aprillis arutatud ja vastu võetud rahvastikupoliitika strateegiliste aluste dokument, milles olid perepoliitika eesmärgid ja arengud sõnastatud erinevalt võrreldes PEA koostamise eelnõus välja öeldud põhimõtetega.

Selline tagasiside PEA koostamise ettepanekule tõi esile juba varem ühenduste poolt välja toodud probleemid perepoliitika killustatusega erinevate ministeeriumite haldusalas. Nimelt olid 2008.aasta lõpus ja 2009.a alguses erinevad valdkonnad (tervis, haridus, töö jne) olid veel erinevate ministeeriumite all ja erinevate osakondade all laiali. Plaanis oli laste- ja perepoliitika valdkonna strateegiline juhtimine struktuurselt või vähemalt ühe eesmärgi alla ühte koondada. Küsimus, millised valdkonnad ja tegevused jäävad näiteks Haridusministeeriumi, millised Sotsiaalministeeriumi pädevusse ei olnud piisavalt selgelt lahendatud ning vajasis selgeks vaidlemist kooskõlastamise käigus.

Teiseks, kooskõlastamise viibimist mõjutasid ka päevapoliitilised sündmused. Perepoliitika jõuliselt Sotsiaalministeeriumi haldusalasse toonud Maret Maripuule Riigikogus esitatud umbusaldusavaldus jaanuaris kukkus küll läbi, kuid seejärel otsustas minister tagasi astuda 23.veebruaril 2009. Seega 5. märtsi valitsuse istung, mil PEA ettepanek oli esitatud Vabariigi Valitsuse istungi päevakorda, oli värsketele sotsiaalministrile Hanno Pevkurile esimene. Minister ei olnud selleks ajaks jõudnud perepoliitika valdkonnaga ja arengukava ideestikuga sedavõrd tutvuda, et arengukava ettepanekut kohe jõuliselt Valitsuses kaitsma asuda. Oli väga selge, et arengukavas pakutud perepoliitika nägemus oli uudne ja ei haakunud piisavalt seniste poliitiliste arusaamadega ja veel värskete valimislubadustega. Võib arvata, et Reformierakonna poolt sisse viidud vanemahüvitis oli peamiseks perepoliitika meetmeks, mis summutas arutelu ülejäänud lähenemiste üle antud valdkonnas. Kokkuvõtteks võib öelda, et perede elukvaliteedi

arengukava koostamise ettepanek oli ebaedukas erinevate nn poliitilise „voolu“ asjaolude kokkulangemise tõttu. Võimaluse aken koostada uudne ja horisontaalne riiklik arengukava jäi ministeeriumile suletuks, kui Vabariigi Valitsus PEA ettepaneku tagasi lükkas (formaaljuriidiliselt võttis ettepaneku tagasi küll SoM ise). Dokumendi tagasilükkamine tekitas pettumust nii osalenud ametnikes kui ühendustes, kuna eelnenud oli üle aasta tööd valdkonna arendamise ja muutmise nimel. Ootused olid kõrged. Järgnevas osas kirjeldame, millised olid Sotsiaalministeeriumi ja ühenduste strateegiad perepoliitika arendamise jätkamiseks ja motivatsiooni hoidmiseks.



## 2. Riikliku Laste ja perede arengukava koostamiseks uue „akna” loomine

Käesolevas peatükis kirjeldame, kuidas saadi üle Perede aluskvaliteedi arengukava (PEA) ettepaneku tagasilükkamisest ja milliseid strateegiaid kasutati töö jätkamiseks. Kuna esialgu ministeeriumil selgeid tegevusplaanid ei olnud ja motivatsioon oli madal, suunati energia kaasamisele. Toimusid vanemahariduse ümarlaua kohtumised ning püüti ühendustega koostöös leida uusi võimalusi valdkonna arendamiseks. Ümarlaua kaudu saadi uusi ideid, kuidas koostöös ühendustega perepoliitikaga edasi tegeleda ja toimus koostöö ümberorganiseerumine. Nagu alljärgnevalt ülevaatest näha, sügisest 2009 aktiveerus poliitika „vool” ehk ministeeriumis hakati läbi struktuursete muudatuste looma võimalusi riikliku Laste ja perede arengukava koostamiseks.

**Tabel 5.** Peamised sündmused Perede elukvaliteedi arengukava tagasivõtmisest toimumise järel

<i>aeg</i>	<i>Sündmus</i>	<i>millise voolu mõjutegurina sündmust käsitleda</i>
21. mai 2009	Toimub vanemahariduse III ümarlaud	Huvirühmade vool
1. juuni 2009	Lastekaitse Liidu eestvedamisel allkirjadega pöördumine Valitsuse poole	Huvirühmade vool
19. juuni 2009	Toimub vanemahariduse IV ümarlaud	Huvirühmade vool
Juuni 2009	Laste- ja perepoliitika valdkond koondub täielikult Sotsiaalministeeriumi	Poliitika vool
Oktoober 2009	Käivitati vabaühenduste huvivõrgustiku Lapse Huvikaitse Koda.	Huvirühmade vool
11. november 2009	Toimus vanemahariduse V ümarlaud	Huvirühmade vool
November 2009	Toimusid ettevalmistused Laste- ja perede osakonna moodustamiseks Sotsiaalministeeriumis	Poliitika vool
4. detsember 2009	Toimus vanemahariduse VI ümarlaud ja ministeeriumi tunnustuspäev perepoliitika valdkonna partneritele ja ühendustele.	Huvirühmade vool
Märts 2010	Sotsiaalministeeriumis alustab tööd Laste- ja perede osakond <sup>14</sup>	Poliitika vool
Märts-aprill 2010	Riikliku arengukava koostamise ettepaneku kooskõlastamisring teiste ministeeriumide ja valitud ühenduste poolt.	Poliitika vool
Mai 2010	Riikliku arengukava koostamise ettepaneku esitamine Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks.	Poliitika vool
Juuni 2010	Riikliku arengukava „Laste ja perede arengukava 2011-2010“ ei jõua taas Vabariigi Valitsuse istungile.	Poliitika vool

<sup>14</sup> Laste ja perede osakonna põhimäärus <https://www.riigiteataja.ee/akt/13283218>

## 2.1. Perepoliitika koondumine Sotsiaalministeeriumisse

Pärast PEA ettepaneku tagasilükkamist 2009. aastal andis järgnevale aastale fooni majanduslangus, mis sundis SoMi kokkuhoiule. Majanduskriisi tõttu olid ministeeriumid sunnitud tegema eelarvekärpeid, mille tulemusena koondati mitmed perepoliitikaga seotud ametnikud. Eelarve kärpimisel koondati lastehoiu teemaga tegelenud ametnik, mistõttu see arengukavasse planeeritud valdkond jäi Sotsiaalministeeriumisiseselt põhimõtteliselt katmata. Allesjäänud SoMi ametnikud tunnistasid, et tagasilükkamine mõjus halvasti motivatsioonile, pikaajalisele pingelisele tööle järgnenud takistust ei osatud kiiresti kõrvaldada. Initsiatiiv PEA koostamisele jäi soiku vaatamata sellele, et juunikuus toimunud vanemahariduse ümarlaua IV kohtumisel kinnitati taaskord selle vajalikkust. 2010. aasta kevadel antud intervjuudes tunnistavad arengukava koostamisega seotud olnud ametnikud, et tol ajal 2009.aasta kevadel ei leitud endas jõudu uuesti alustamiseks. Mitmeks kuuks pärssis perepoliitika uue arengukava suunas liikumist teadmatus, mil moel esitada PEA koostamise ettepanekus esitatud seisukohad valitsusele vastuvõetavas vormis.

Vaatamata eelarvekärbetest tingitud koondamistele Sotsiaalministeeriumis tuli 2009. aasta juunis SoMil üle võtta rahvastikupoliitika kujundamise ülesanded RMB-lt selle tegevuse lõppemise tõttu. Nõnda koondus SoMi ka terve laste- ja perepoliitika strateegilise arendamise valdkond. RMB-st tulid SoMi kaks ametnikku rahvastikupoliitika-alasele tööle, kuid SoMi võimekus oli eelarvepiirangutest tulenevalt siiski mõjutatud. Teemade ülevõtmine rahvastikuministri büroo haldusalast ei toimunud automaatselt, vaid seda korraldasid Sotsiaalministeeriumi ametnikud. Vaagides nii eelarvevõimalusi, teemade kattuvusi ja perepoliitika suundumusi tulevikus, seadsid SOM ametnikud aluse teemade loetelule ja prioriteetidele, millega ministeerium tegeleb.

Aja möödudes hakati nägema võimalikke viise arengukava edendamiseks ning vastuvõtmiseni viimiseks. Kevadel 2009 teistest ametitest ja ministeeriumidest tulnud tagasiside põhjal hakati algselt ka ise kahtlema arengukavasse kirjutatud suundade ja tegevuste vajalikkuses ja arengukava plaanitud ametnikke riivas irooniline tagasiside nagu pakuks liialt optimistlik arengukava „7 sammu õnneni“. Kuid sellele perioodile tagasi vaadates ütlevad ametnikud, et see tagasiside ja tagasilükkamine mõjus plaanidele kainestavalt ja sundis hiljem perepoliitika eesmäärke selgemalt sõnastama.

Peale uue olukorra analüüsimist otsustas ministeeriumi kantsler 2009. aasta sügisel valdkonnaga tegelemiseks luua omaette struktuuriüksuse. Selle idee käis uus minister avalikult välja 4. detsembril 2009 perepoliitikas tegutsevatele ühendustele toimunud tunnustusüritusel. 2010. märtsis ametlikult tegutsemist alustanud laste ja perede osakond hõlmas endas lisaks perepoliitikale ka mõned lastekaitse ning hoolekandega tegelevad ametnikud. Osakonna eesmärgiks sai „tagada, et iga laps oleks väärtustatud, lastekaitseüsteem oleks hästi korraldatud ning perede heaolu tõuseks“. Pressiteates selgitas tollane minister Hanno Pevkur, et „laste ja perede teemadega süvitsi tegelev osakond aitab nende muredele suuremat tähelepanu tõmmata ning probleeme süsteemselt käsitleda. See omakorda võimaldab saavutada paremaid tulemusi.“ Käesoleva uuringu seisukohalt tuleb oluliseks lugeda samas

pressiteates välja öeldud lootust, et „ministeeriumis nüüdsest erinevatele laste ja perede teemadega tegelevatele nii kodu- kui välismaistele organisatsioonidele üks kindel partner“<sup>15</sup>. Lisaks muule oli omaette osakonna moodustamine ka märgilise muutusega, kinnitades valdkonna olulisust. Varasemalt oli perepoliitika kuulunud soolise võrdõiguslikkuse osakonna alla. Loodud osakonna põhikirjas seati osakonna ülesandeks laste ja perede arengukava koostamine ja elluviimine. Sellega otsustati struktuurimuudatuste varjus ministri määrusega sisuliselt arengukava loomine.

Osakonna loomine toob esile poliitiliste suundade ja ametnikkonna eelistuste vastasmõjusid ühe poliitikavaldkonna arendamisel. Varasemalt oli Sotsiaalministeeriumi haldusalas perepoliitika rakendamine Rahvastikuministri büroos väljatöötatud suundade alusel, seega poliitiliste otsuste tõttu oldi piiratud väga kitsale alale. Mitme ametniku hinnangul tegutseti vaid „vanemahüvitiste väljamaksmisega“. Esiti rahvastikuministri büroost osade ülesannete üle võtmine ja seejärel laste ja perede osakonna loomine aga andsid ametnikele võimaluse valida prioriteetseid teemasid, mida laste ja perepoliitikas käsitleda. Väga hea aluse edasiseks arenguks andis ka see, et osakonda ei loodud poliitiliselt ja „ülevalt-alla“. Selleks ajaks, 2009.a sügiseks oldi Sotsiaalministeeriumis jõutud valdkonna juhtimise ümberkorraldamise vajaduseni erinevates osakondades.

*Hoolekandeosakonnas laste teema ei sobinud sinna absoluutselt. Mina olin soolise võrdõiguslikkuse peal, mis on ise ka poliitika, aga hoolekandeosakond teeb teistmoodi poliitikat, nemad tegelevad teenuste arendamisega. Selles mõttes tahtis see lastepoliitika sealt ilmselgelt ära saada, et **ei olnud üldse niimoodi poliitiline, et ülevalt poolt allapoole** (ministeeriumi valdkonnajuht)*

Seega võib öelda, et struktuurimuutused ministeeriumis löid eelduse poliitilises voolus uue „akna“ avanemiseks ehk probleemide ja lahenduste teineteise leidmiseks. Kui vastloodud osakond andis ühelt poolt ametnikele oluliselt suurema vabaduse mõjutada perepoliitilisi suundi, siis teiselt poolt seadis perepoliitika strateegilise juhtimise ülevõtmine RMBlt ministeeriumile suurema kohustuse prioriteetsete teemade sõnastamiseks. Esimene tagasilöökk 2009.a kevadel ja saadud tagasiside küll esialgu vähendas motivatsiooni uute eesmärkide ja tegevuskavade seadmiseks, kuid hiljem mõjutas fookuste valimist ja eesmärkide sõnastamist positiivselt. Sellistes raamides jätkus valdkonna laiendamine ning vanemahariduse valdkonna arendamine perepoliitika osana.

## 2.2. Huvirühmade suurenev roll

Ümarlaudadel pärast PEA ettepaneku tagasilükkamist ei olnud kõik ühendused teadlikud tõrgetest arengukava koostamise käimalükkamisel, kuid ümarlaual väljendati soovi senisest efektiivsemalt ja praktilisemalt poliitikat mõjutada. Ühendused, kelle koostöö ministeeriumiga oli tihedam või kellel olid tekkinud isiklikud kontaktid ametnikega, olid paremini informeeritud kogu arengukava käivitamise pidurdumise protsessist ja selle tagamaadest. Need, kelle sidemed ei olnud nii head, ei saanud adekvaatset infot 2009.a kevadel ettepaneku tagasilükkamise kohta.

<sup>15</sup> <http://www.sm.ee/aktuaalne/uudised/b/a/sotsiaalministeeriumis-alustab-tood-laste-ja-perede-osakond.html>

Intervjuudes väljendasid ühendused üldiselt siiski pettumust nii valdkonna arengu pidurdumises üldisemalt kui dokumendi tagasilükkamise üle konkreetselt. Tagasilööki tõlgendati kui järjekordset näidet „poliitilise mängu” kättesaamatusest ning mõjust oma tööle.

*No ikkagi jutt oli rahadest ja poliitilistest otsustest ja sellest, et prioriteetid tuleb ju pikemas perspektiivis kokku leppida ja arutada. /.../ Aga nüüd otseselt, mis nüüd öeldi, et võtke oma paberid tagasi, või otsused... Kui sa praegu nii küsid, siis ma arvan, et ei tea [mis need põhjused olid]. /.../ Lihtsalt on teada see kliše /.../ ja selles osas ei olnud väga üllatus. (ühenduse esindaja 2)*

Tagasilükkamine mõjutas oma töö vajalikkuse tunnetamist. Intervjuudes väljendasid ühendused seisukohta, kus oma eelnevat tegevust nähti kui järjekordset tulutut „tühja ratta lükkamist”. Seepärast otsiti lisaks arengukava koostamise protsessile (mis suures osas seisis) lisaväljundit. Kolmandale vanemahariduse ümarlauale 21. mail 2009 saabus senisest rohkem osavõtjaid, kelle hulgas oli ka uusi ühendusi. Ehkki tegeleti edasi valdkonna ühtlustamisega ning uustulnukate olukorraga kurssi viimisega, väljendab ümarlaua protokollis tollasi meeleolusid kokkuvõttev lause „inimesed on valmis tegudeks”.

Ettepaneku tagasilükkamisele järgnesidki kaks algatust ühenduste poolt, mis oluliselt mõjutasid laste- ja perepoliitika protsessi edasist käiku. 2009. aasta juunis koostas Lastekaitse Liit lastekaitsepäevaks koos 30 organisatsiooni ja üle 20 000 kodaniku allkirjaga pöördumise Valitsusele, milles nõuti universaalse lastetoetuse ja tasuta koolilõunate säilimist.

Sama aasta oktoobrist kuni 2010. aasta jaanuarini toimus Perede ja Laste Nõuandekeskuse eestvedamisel Laste Huvikeskuse Koja loomine, mis koondab 16 ühendust, kellest suurem osa olid kaasatud ka ümarlauale ja arengukava ettepaneku koostamisse. Ühenduse eesmärgiks on „olla riiklikul tasandil arvestatav partner avalikule võimule (eelkõige ministriumid) laste- ja perepoliitilistes küsimustes ning avalikkusele teadaolev laste ja perede huvide kaitsja”<sup>16</sup>.

Mõlemad sündmused peegeldavad erinevate külgede pealt reaktsiooni senise poliitikaprotsessi kahe peamise takistuse suunas. Ühelt poolt väljendab Lastekaitse Liidu pöördumine vastuseisu valitsevale poliitilisel otsusel põhinevale vanemahüvitise üliluslikkusele teiste perepoliitika meetmete ees (vastuolu, mis eriti teravalt kerkis esile seoses majanduslangusega kaasnenud eelarvekärbetega). Teiselt poolt Laste Huvikaitse Koja loomine väljendab kõnekalt ühenduste suurenenud soovi tugevamalt kaasa rääkida poliitika kujundamises. Seda kinnitab asjaolu, et lisaks Laste Huvikaitse Kojale oli tollel perioodil kõne all ka teiste organisatsioonide loomine (näiteks Pere Arengu Instituut), mille eesmärgid oleks samuti olnud ühendustepoolne probleemide sõnastamine ja osutamine nendele ning koostöö omavalitsuste ja ministriumitega.

*Aga tegelikult asi toimus edasi, selles mõttes, et see seltskond loodab ju tänase päevani ja kui tulla nüüd tänasesse päeva, siis Lapse Huvikaitse Koda, ma ei tea, kas ta on juba esitanud, aga igatahes me koostasime sellise pöördumise jälle, et selle dokumendiga [arengukavaga] hakatakse siis realselt ja ka aktiivsemalt tegelema./.../ nii et me ikkagi ootame ja selles mõttes ongi asi edasi läinud ja ei saa öelda, et mitte midagi ei ole toimunud ja et me ei ole kaasa teinud. Küll muutused toimusid, ei tulnud seda*

<sup>16</sup> <http://www.perenou.ee/index.php?id=10570>

***arengukava, nagu me lootsime, aga see ei tähenda seda, et me enam ei looda ja edasi ei tegutse. Ikkagi tegutseme edasi rahulikult. (ühenduse esindaja 2)***

Mõlema sündmuse otsene tulemus oli ühenduste koostöövõimaluste ja -potentsiaali kasvamine. SoMi ametnike jaoks muutus üha selgemaks, et ühenduste näol on tegemist tõsiseltvõetavate partneritega, kellega koostöös on võimalik tugevamat poliitilisi protsesse mõjutada. Lisaks otsesele ühenduste mõjule suureneb kaasatus tõenäosust, et probleem saab meedia tähelepanu. Poliitiku jaoks omab viimane eriti olulist kaalu.

***No ma arvan, et kindlasti on hästi oluline siin see, kuidas Sotsiaalministeerium seda teemat edasi käsitleb. /.../ Kas /.../ MTÜ-d tulevad toeks? Et selles mõttes, et kui sotsiaalminister tuleb mingi uue ideega välja, kas siis visatakse jalg üle põlve ja öeldakse, et väga hea, kui ta selle ära teeb või tullakse ka avalikkuse ette rääkima, et minister teeb õiget asja? (endine minister)***

Ka ühendused sõnastasid enda jaoks prioriteedina ministeeriumiga jätkuva ning konkreetsema koostöö tegemise, mille tulemusena ühenduste „häälel” on rohkem kandepinda. Selleks võeti IV ümarlaual vastu otsus 2009.aasta lõpuks koostada vanemaharidust toetav dokument. Valitsusele esitamiseks mõeldud dokument koondaks endas nii põhjendust, miks teemaga tegelemine on olnuline, kuid samal ajal oleks kasutatav edaspidi, kui hetkel toppama jäänud arengukava koostamine uuesti töösse võetakse.

Vaatamata sellele dokumendile ja muudele tegevustele, mida ühendused perepoliitika toetuseks ette võtsid, avaldasid staažikamad partnerorganisatsioonid hiljem arvamust, et ümarlauda kokku kogunenute potentsiaal jäi täielikult kasutamata. Arvati, et nende intensiivsemas koostöös oleks olnud võimalik kutsuda esile olulisem muutus riiklikus perepoliitikas.

### **2.3. Laste ja perede arengukavani jõudmine**

2010. aasta alguseks ühtisid tegurid nii poliitika voolus kui huvirühmade voolus uue poliitikakujundamise „akna” jaoks. Laste ja perede osakond ministeeriumis oli ühelt poolt võimaldanud perepoliitika jõulisemat käsitlemist, teiselt poolt andis ka märgiliselt sellest nii Valitsusele kui ühendustele sellest teada. Eelnev kriitika Rahandusministeeriumilt jt asutustelt oli tekitanud valmisoleku perepoliitika eesmärgid üle vaadata ja täpsustada. Samal ajal jätkusid vanemahariduse ümarlauad, millele lisaks koostati ühendustega koostöös vanemahariduse algdokumenti. Ühenduste poolelt tulenev initsiatiiv aga laienes koostööst ministeeriumiga väljapoole, väljendudes nii meedia kaudu Valitsusele ja poliitikutele esitatud ühisavalduses kui Laste Huvikaitse Koja loomises.

Sellistes tingimustes seadis SoM uueks eesmärgiks valdkondliku Laste ja perede arengukava koostamise, millele pidi eelnema arengukava koostamise ettepaneku koostamine ja esitamine Valitsusele. Kuna koostöö ühendustega oli kestnud selleks hetkeks juba peaaegu 2 aastat, olid seisukohad ühtlustunud ja rõhuasetused ühenduste peal mõnevõrra testitud. Samuti omades eelnevast kooskõlastuste ringist sisuliselt sarnase arengukava ettepaneku koostamise kogemust, oldi sellel korral paremini ette

valmistunud vastuseisudeks. Näiteks enne arengukava kooskõlastusele saatmist arutati valdkonnad ja eesmärgid olulisemate ministeeriumidega läbi.

Uue arengukava kirjutamisele oli lähtekohaks 2009.aasta kevadel vastu võetud riiklik rahvastikupoliitika aluste dokument, mistõttu uue arengukava kirjutamise puhul tuli mõningaid suuremaid eesmärke revideerida (näiteks küsimus selle kohta, kuidas arengukava mõjutab meeste varast suremust), mis aga aitas kaasa selgema ettepaneku koostamisele. Samuti osati kasutada ära eelnevat kogemust oma eesmärkide selgitamises ja ühtlustamises ametitele ja poliitikutele. Laste- ja perede arengukavale eelnevate dokumentide ettevalmistamise jooksul oldi poliitikutele (näiteks läbi Strateegiabüroo) probleemiasetust selgitatud. Ametnikud tunnistavad, et vaatamata sellele, et poliitikutega konsensusele jõudmine on ülimalt oluline, ei olnud see eelnevalt olnud piisavalt edukas. Ametnikud õppisid sellest ja oskasid nüüdseks paremini väljendada omi seisukohti ja argumente. Sellest hoolimata tekkis kooskõlastusringil põhimõtteline vaidluskoht riikliku poliitilise eesmärgi ja strateegilise tegevusprogrammi eesmärgi vahel.

Vabariigi Valitsus on ka eesmärgiks seadnud positiivse iibe ja sündimuse suurenemise. Küsimus on selle juures nüüd, et mida sealt nüüd väga täpselt rõhutada /.../ *Rahandusministeeriumi selge vaade või tahe oli, et eesmärk on ikkagi iibe tõus, laste sündide arvu kasv. Meie omad inimesed lähtusid natukene teisest ideoloogiast, et eesmärk on luua soodus keskkond selleks, et lapsed sünniks. Seal tekkiski nagu see konflikt ja päris kõva vaidlus, kus me olime ikkagi lõpuks sunnitud kompromissile minema, kus me jätsime natukese, ma ei mäleta peast seda sõnastust, see oli ikkagi päris peen. Me jätsime selle soodsa keskkonna tekitamise ka sisse, aga põhiline oli ikkagi see, et selle tõttu see sündimus suureneb. (valdkonna asekanstler)*

Võrreldes PEA ettepanekuga oli Laste ja perede arengukava mahukam, põhjalikumalt läbi töötatud ning kahepoolsetel kohtumistel kooskõlastatud suure hulga ministeeriumide ja olulisemate ühendustega. Samuti erines kirjeldus arengukava vajadusest nõnda, et see ei vastanduks otseselt kehtivale poliitikale, vaid täiendaks seda.

**Tabel 6.** Perede elukvaliteedi arengukava koostamise eelnõu ja Laste ja perede arengukava koostamise eelnõu sõnastuste võrdlus

„Perede elukvaliteedi arengukava aastateks 2010-2015” koostamise ettepanek Vabariigi Valitsusele (kokku 10 lk)	“Laste ja perede arengukava 2011-2020” koostamise ettepanek Vabariigi Valitsusele (kokku 17 lk)
<p>Arengukava koostamise vajadus:</p> <p>Vabariigi Valitsuse 2007.-2011. aasta tegevusprogrammi pere- ja rahvastikupoliitika eesmärk on „saavutada Eesti rahvastiku positiivne iive sündimuse kasvu, keskmise eluea pikenemise ja elukvaliteedi tõstmise teel”.</p> <p>Perepoliitika peamise ülesandena on nähtud ja nähakse Eestis sündimuse suurendamist. Selle saavutamise peamise vahendina nähakse otseselt sünnile suunatud meetmeid: kõrge asendusmääraga kompenseeritud vanemapuhkust, sünnitoetusi jmt. Samas on üha enam nii teaduslikke kui teiste riikide kogemusel põhinevaid tõendeid, et sündimust mõjutavad olulisel määral ka</p>	<p>Arengukava koostamise vajadus:</p> <p>Perepoliitika peamise ülesandena Eestis on nähtud sündimuse suurendamist. Vabariigi Valitsuse 2007.–2011. aasta tegevusprogrammi pere- ja rahvastikupoliitika eesmärk on saavutada Eesti rahvastiku positiivne iive sündimuse kasvu, keskmise eluea pikenemise ja elukvaliteedi tõstmise teel. Selle saavutamise peamise vahendina on nähtud otseselt sünnile suunatud meetmeid rahaliste toetuste ja hüvitiste näol: vanemahüvitist, sünnitoetusi jmt. Samal ajal mõjutavad ka kaudsed poliitikad sündimust väga olulisel määral. Näiteks on sündimusele tugev positiivne</p>

<p>kaudsed poliitikad. Näiteks on pikemas plaanis sündimusele tugevam positiivne mõju tööd ja pereelu ühitavatel meetmetel (näit laste päevahoid, paindlike töövormide võimalustest teavitamine) ning soolisel võrdõiguslikkusel (näit isade osalus pereelus) kui heldelt kompenseeritud pikal puhkusel./.../ On vaja teadvustada, et rahvastiku jätkusuutlikkust ei taga keskendumine sündimuse suurendamisele.</p>	<p>mõju tööd ja pereelu ühitavatel ning perede elukvaliteeti laiemalt mõjutavatel meetmetel (laste päevahoid, paindlike töövormide võimalustest teavitamine jmt) ja soolisel võrdõiguslikkusel (näit isade osalus pereelus). /.../ Seega on vajalik käsitleda sündimuse suurendamise võimalusi hüvitiste, toetuste ja teenuste arendamise kõrval ka perede elukvaliteedi ja laste arengukeskkonna turvalisuse tõstmise kontekstis.</p>
<p>Lahendamist vajavate probleemide loetelu:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Soorollid</li> <li>2) Päevahoid</li> <li>3) Meeste elukvaliteet</li> <li>4) Naiste tööelu</li> <li>5) Laste vaesus</li> <li>6) Pereelu kvaliteet</li> </ol>	<p>Valdkonna peamiste probleemide loetelu:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Nõrgad vanemlikud oskused ja lapsevanematele suunatud toetusmeetmete ebapiisavus</li> <li>2) Meeste ebapiisav osalus laste kasvatamisel ja pereelus</li> <li>3) Nii ühiskonna kui spetsialistide ebapiisav teadlikkus laste õigustest ja lapse vähene kaasamine nii pereelus kui ühiskonna kõigil tasanditel</li> <li>4) Lastekaitse korraldussüsteem vajab kaasajastamist ning lastele vajalikud teenused arendamist</li> <li>5) Alushariduse ja hoiuga seotud probleemid</li> <li>6) Perede majanduslik olukord vajab parandamist</li> </ol>
<p>Lahendused:</p> <p>Perede elukvaliteedi arengukava kaks üldeesmärki on</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Tagada rahvastiku jätkusuutlikkus.</li> <li>b. Tagada inimese hea elukvaliteet kogu eluteed arvestades.</li> </ol> <p>Nende eesmärkideni on võimalik jõuda, arendades prioriteetseid valdkondasid:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. pere-, töö- ja eraelu ühitamine;</li> <li>b. soolise võrdõiguslikkuse edendamine;</li> <li>c. perede toimetuleku toetamine.</li> </ol>	<p>Lahendused:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Vanemluse toetamine</li> <li>2) Meeste suurem osalus pereelus</li> <li>3) Lapse õiguste tagamine</li> <li>4) Lastekaitse korralduse tõhustamine ja kaasajastamine, lastele vajalike toetavate teenuste arendamine</li> <li>5) Perede majandusliku toimetuleku tõhustamine</li> <li>6) Alusharidus ja hoid</li> </ol>

Koostöö olukorda iseloomustab see, et Laste Huvikaitse Koda kirjutas koos Lastekaitse Liiduga Sotsiaalministeeriumi arengukava koostamise ettepanekule avaliku toetuskirja vahetult enne seda, kui arengukava pidi juunis 2010 Valitsuse istungile jõudma<sup>17</sup>. Erinevalt eelmisest aastast, kus avaldus lastetoetuse jätkamiseks esitati ministeeriumist sõltumatult, on näha koostöö arenemist toetava partnerluseni. Kuna intervjuudes väljendasid ametnikud ootust ühenduste koostöö professionaalsemaks muutumise osas, võib sellise koostöö arengut lugeda äärmiselt positiivseks. Samuti vastas vastloodud Laste Huvikaitse Koda ministeeriumi ootustele ning andis Sotsiaalministeeriumile kirjalikult tagasisidet

<sup>17</sup> [http://www.perenou.ee/public/Eesti\\_vajab\\_uhtset\\_laste\\_ja\\_perepoliitikatLaste\\_ja\\_perede\\_arengukava\\_koostamise\\_toetuskiri.pdf](http://www.perenou.ee/public/Eesti_vajab_uhtset_laste_ja_perepoliitikatLaste_ja_perede_arengukava_koostamise_toetuskiri.pdf)

valdkondlikule "Laste ja perede arengukava aastateks 2011–2020" koostamise ettepanekule ning esitas oktoobris 2010 ettepanekud perede osale<sup>18</sup>.

Nõnda oli perepoliitika valdkonna arendamine SoM ja ühenduste koostöös jõudnud kolmanda aasta lõpuks uue „akna“ avanemiseni riikliku poliitika mõjutamiseks. Ka seekord võeti ettepanek valitsuse päevakorrast viimasel minutil ilma põhjendusteta välja. Erinevalt esimesest tagasilöögist olid ministeeriumi ametnikud paremini ette valmistunud ning tagasilöök ei olnud niivõrd suur. Riikliku arengukava asemel oldi valmis tegema möödusi oma plaanide mastaabis ning pakkuma välja valdkondliku arengukava koostamise ettepanekut. 2010. aasta septembris algatati koos ühendustega valdkondliku „Laste ja perede arengukava 2011-2020“ koostamist ühepäevase kaasamisüritusega<sup>19</sup>. Käesoleva analüüsi valmimise ajaks (2011 kevad) olid plaanitud arutelud siht- ja sidusrühmadega osalusveebis ning arengukava lõpliku versiooni koostamise.

Kokkuvõtteks ei vähendanud riikliku arengukava koostamise plaani luhtumine ka ühenduste motivatsiooni valdkonna arendamisel. Just need ühendused, kes olid osalenud kogu protsessi kestel, mõistsid paremini poliitilist olukorda ning tõdesid, et ettevalmistatav perekeskne perepoliitika on vastuolus kehtiva individikeskse riikliku lähenemisega. Vaatamata sellele peeti jätkuvalt oluliseks riikliku, mitte valdkondliku arengukava valmimist. Riikliku arengukava eelised valdkondliku ees on nende sõnul selged: see võimaldab teemat käsitleda horisontaalselt, kaasates teisi ministeeriume ning ameteid; see süstematiseerib rahastamisviise, mis ei kuulu ainult Sotsiaalministeeriumi haldusalasse; riiklik arengukava muudaks kogu tegevuse rõhuasetuse tagajärgede likvideerimise asemel ennetuse suunas, mis omakorda võimaldab lastele ja peredele paremini teenuseid osutada.

Kindlust riikliku arengukava vajalikkuses toetas tõdemus, et nii ministeerium kui ka kõik protsessis osalevad ühendused mõistavad valdkonna probleeme ning lahendusi sarnaselt. Seepärast pidasid nii ministeeriumi ametnikud kui ühendused jätkuvalt oluliseks selles suunas töötada. Intervjueerimise ajal 2010. aasta mais nägid ministeerium ametnikud oma ülesandeid ka poliitikute otseses mõjutamises, ühenduste esindajad omakorda perepoliitika teema kajastamisel, selle argumenteerimisel avalikkuses ning kehtiva poliitika survestamisel. Ühiselt tunnistati, et ilma poliitilise otsuseta on vähetõenäoline, et saavutatakse soovitud laiaulatuslik muutus perede olukorras.

---

<sup>18</sup> <http://www.kysk.ee/?s=387>; <http://www.perenou.ee/index.php?id=10570>

<sup>19</sup> <http://www.childcentre.info/laste-ja-perede-arengukava-2011-2020-arutelu/>



## II Koostöö areng

### 1. Ümarlaua eesmärgid, nende muutumine ja tulemused

Perepoliitika ja selle sees vanemluse toetamise teema arendamine loovad pildi üsna loomulikust kaasamise arengust. Koostöö ministeeriumi, ühenduste ja omavalitsuste vahel omas protsessi käigus erinevaid vorme, kuid kõige olulisemaks võib pidada vanemahariduse ümarlauda. Ümarlaud hakkab silma lisaks avatud ja loomulikule arengule ka suure liikmeskonnaga ja mitmekesiste tegevustega. Kuna kokku toimus seitse kohtumist vahemikus aprill 2008 kuni mai 2010, on ümarlaua kui kaasamise vormi analüüs samuti heaks võimaluseks kaaluda kaasamise erinevate etappide spetsiifikat.

Olles koostöö eesmärgi sõnastanud nii struktuurimuutuste, ministeeriumiväliste sündmuste kui ühenduste kaasmõjul, muutusid kaasamise vorm ja sellele püstitatud eesmärgid kolme aasta jooksul järk-järgult. Esialgse seisukohtade ühtlustamisest ja infokogumisest arenes välja praktilisema suunitlusega kaasamine tööruhmades. Vastavalt sellele muutusid ja ühtlustusid ka eesmärgid ja ootused, mis erinevatel pooltel ümarlauale olid. Järgnevalt oleme välja toonud nii ministeeriumipooled kaasamise eesmärgid kui ühenduste pooled ootused ehk osalemise eesmärgid. On näha, et ühes ja samas protsessis, eriti kui üldiseks taustaks on ühe poliitikavaldkonna kaasav edendamine ja kujundamine, seatakse koostööle mitmeid erinevaid eesmärke ja ootusi. Ajas osad eesmärgid lisanduvad ja teised muutuvad vähemoluliseks nii, kuidas sündmuste kulg tegevusraamid seab.

Iga eesmärgi alla toome konkreetseid näiteks, millise kaasamise/koostöö vormi kaudu tegutseti, kas ja millise tulemuseni jõuti.

#### 1.1. Kaasamise eesmärgid

##### *Teema tõstatamine ja dialoogi algatamine*

Ümarlaua kokkukutsumise idee tärkas esimesena tollasel ministril Maret Maripuul. Ümarlaua kokkukutsumise vastu tundis ta oma sõnade järgi huvi, et oma nägemusele tagasiside saada ja perepoliitikas vanemahariduse olukorda ning probleemistikku paremini kaardistada. Kaasamist võib siinkohal mõista kahesuunalise tegevusena, millest üks on ühenduste kompetentsi ja nägemuse vastuvõtmine, teiselt poolt aga oma nägemuse ja eesmärkide testimine ja „müümine“.

*Minu esialgne eesmärk [oli] testida, kas see (perepoliitika) on ainult minu jaoks probleem. Võib olla, et sa kujutad endale midagi ette, et kas see on aktuaalne ja kus siis vastava valdkonna inimesed näevad neid kitsaskohtasid ja mida koos teha saab ja ka infovahetaja. Tegelikuses ei ole meil mitte ühtegi andmebaasi, kust me saaksime ju tänasel päeval teada, kes erinevaid teenuseid pakuvad. (endine minister)*

Lisaks soovis ministeerium ümarlaua kokkukutsumisega algatada laiapõhjalise diskussiooni vanemahariduse olulisusest ja peredekeskse lähenemise vajalikkusest. Seepärast toimusid esimesed kolm ümarlauda vastastikkuse informeerimise ning teabe ühtlustamise tähe all ilma konkreetsete tegevuseesmärkideta. Ministeerium omalt poolt tutvustas vanemaharidust kui prioriteetset teemat perepoliitikas Euroopa teiste riikide näitel ning räägiti perepoliitika arengukava koostamise vajadusest.

Esimesel ümarlauakohtumisel selgitati, et arutletud on oluliseks sisendiks Sotsiaalministeeriumi poolt koostatavale Perede elukvaliteedi arengukava 2010-2015 koostamise ettepanekule. Esimese kahe ümarlaua jooksul jõuti kaasatutega ühise tõdemuseni, et „vanemaks ei sünnita vaid õpitakse”. Sellist sõnastust kasutati hiljem korduvalt nii meediaga suheldes kui konverentsidel jm avalikes pöördumistes. Selge ühine seisukoht võimaldas hiljem, kui ühendused ja ministeerium oma tegevusi ei koordineerinud, samasuunalist tegutsemist.

Septembris 2010 toimunud valdkondliku Laste ja perede arengukava 2011-2010 koostamise avaüritusel tõi vanemluse töörühma eestvedaja esimesel töörühma arutelul, et kahe aastaga on toimunud oluline edasimineku selle uue teema tähtsustamisel. Seda tähistab ka vanemluse toetamise käsitlemine eraldiseisvalt arengukava ühe põhivaldkonnana.

### *Valdkonnas tegutsejate kaardistamine*

Lisaks teema tõstatamise ja dialoogi algatamise eesmärgile oli ministeeriumi jaoks ümarlaua eesmärgiks kaardistada erinevad valdkonnas tegutsejad ja teenusepakkujad, et saada paremat ülevaadet juba toimuvatest tegevustest ja selgust perepoliitika edasiseks koordineerimiseks. Kutsete saatmisel oli seetõttu ministeeriumile oluline saavutada võimalikult lai osalejate ring. Kutse saadeti küll juba varem ministeeriumiga koostööd teinud ühendustele ja nende esindajatele nimeliselt, kuid nemad levitasid teadet ümarlaua kohtumisest ka teistele teemaga seotud inimestele. Info vanemahariduse ümarlaua olemasolust ja kokkusaamistest on kogu aeg levinud ühenduste ja valdkonna ekspertide kaudu ja ümarlaua nimekiri on selle tõttu veereva lumepallina suurenenud. Kui esimesele kohtumisele aprillis 2008 kogunes 15 organisatsiooni esinejat, siis 2009.aasta detsembris oli vanemahariduse ümarlaua infolistis juba 110 kontakti (neist 94 eksperdid ja ühendused) – see andis ministeeriumile kogu aeg hea ülevaate teemaga seotut inimestest.

### *Informeerimine*

Vanemahariduse ümarlaud oli algusest peale tihedalt seotud e-posti-põhise infolistiga. Sisuliselt peeti infolisti järgi arvet ümarlaua liikmetest. Sinna infolisti olid kaasatud kõik ümarlauakohtumistel või arengukava koostamise ettepaneku kooskõlastamisel osalenud ühendused, uurimisasutused, omavalitsused ja nende liidud, valdkonnas tegutsevad ministeeriumi, ametite ja ka omavalitsuste asutuste ametnikud. Listi kuulujate nimekiri täienes jooksvalt ümarlauaga liitunud ühendustega. Infolisti saadab ministeerium üsna sageli informatsiooni erinevatest laste ja perepoliitikaga seotud sündlustest, koolitustest, seminaridest, konverentsidest, vanematakse liikmesorganisatsioonide informatsiooni, teavet uutest rahastamisvõimalustest ja avanevatest programmivoorudest. Ka ümarlauakohtumistele

kutsumine toimub läbi listi ja ümarlaua protokollidest saavad kõik listis olijad ülevaate arutlusel olevatest emadest. Veel rohkem aga võiks ka listis levitada infot poliitikakujundamise protsesside hetkeolukorrast.

Ümarlauaga paralleelselt toimivat infolisti peeti aga positiivseks nii ühenduste kui ametnike poolt. Ehkki info saatmine ning omandamine ei toiminud alati tõrgeteta, peetakse selle jätkamist oluliseks. Leiti, et elektrooniliste kanalite kaudu võiks toimuda veelgi elavam teavitamine ja informeerimine, näiteks pakuti välja eraldi internetikeskkond, kus dokumentide loomise vm protsesside kohta saaks operatiivset infot. Kuna info jagamist peavad kaasavad ametnikud küll oluliseks, kuid ressursse ning tähelepanu nõudvaks ülesandeks, vajaks selline eraldi tähelepanu nõudev ettevõtmine ilmselt lisaressursse ning -tähelepanu.

Ka ümarlaua kohtumistel oli oma roll informeerimisel. Just seal tutvustas ministeerium oma tegevussuundi, osakondi ja töötajaid, arenguid arengukava koostamises, seoseid teiste protsessidega. Samas intervjuudest jäi mulje, et enamike ühenduste jaoks ei olnud selged 2009. aasta kevadel perede elukvaliteedi arengukava koostamise protsessi venimise ja seejärel ettepaneku tagasilükkamise põhjused. Oldi teadlikud vaid üldisest poliitilisest seisukohast, et riiklikul tasandil perepoliitikat ega ka vanemaharidust selles prioriteetseks valdkonnaks ei peetud. Siit tuleb välja erinevate kaasamise vormide toimimise erinevus. Kuna kõik ühendused on infolistis, aga sinna sellist teavet selgitustega ei laekunud, siis täit selgust ühendused ei saanud. Samas kohtumistel neist asjust räägiti, kuid see info jõudis vaid neil kohtumistel osalenuteni. Pikemaajalised partnerid tõid välja, et nad oid kursis ja mõistsid protsessi tagamaid, kuna oskasid ametnikega otse suheldes vajalikku teavet küsida.

Üheks kriitikakohaks antud juhtumi puhul tuleb lugeda tagasiside puudumise ja teadmatuse arengukava koostamise protsessi edenemise kohta. Kuna protsess kestis mitu aastat, tunnistasid ühendused, et info saamine tegevuse seisu kohta oli väga ebaühtlane. Mõnel puhul, kui vajadus panustada oli lähenemas, võeti ministeeriumist kontakti (telefoni teel), pikkade perioodide jooksul aga olid ühendused teadmatuses näiteks poliitikutega läbirääkimiste seisu kohta. Ühenduste teadmised poliitikamuutuste protsessist erinevad, kuid tagasiside saamine ning pidev informeerimine on eduka koostöö jätkumise jaoks oluline.

*Ma ei julge mitte midagi öelda [mis seisus protsess praegu on], sest ma ei tea, selleks peaksin ma vist mingi aja töötama hoopis kuskil ministeeriumis, et aru saada tegelikult, mis toimub. Hästi hea on nagu öelda kõrvalt, aga samas, midagi ma aiman, et ega see ei ole midagi niisama lihtne. Tegelikult võiks rõõmustada iga väiksema võidu üle ja lihtsalt rahulikult ajada oma rida edasi kuniks siis jälle märgatakse ja küsitakse midagi. Ma ei oskagi muudmoodi vastata nagu sellele, et ma ei tea. (ühenduse esindaja 6)*

### **Perepoliitika arendamisse huvirühmade ekspertiisi kaasamine**

Huvirühmade ekspertteadmiste kasutamise eesmärk on seotud vanemahariduse ümarlaua kokkukutsumise algse põhjusega, kuid konkreetsema vormi ja tegevuse sai see kolmandal ja neljandal ümarlaual 2009. aasta kevadel ja suve alguses. Just siis selgitati koosolekutel täpsemalt PEA tagasilükkamise põhjusi ning otsiti võimalusi vanemahariduse arendamisega edasi minna. Seda võiks isegi nimetada arengukava koostamise plaani kõrvalelükkmisest toibumise strateegiaks, et otsustati

poliitiliste seisukohtade muutmiseks ning oma seisukohtade selgitamiseks ühiselt koostada vanemahariduse teemat kaardistav dokument.

Intervjuus selgitas perepoliitika tollane valdkonnajuht ideed järgmiselt:

*Ideeks oli, et vanemahariduse ja vanemluse toetamise valdkonda kirjeldav dokument oleks eraldiseisev arengukavast. Annaks küll sisendit arengukavasse, kui selle protsessini lõpuks jõutakse. Kuid kuna arengukava sisaldab ka muid teemasid ja ees on mahupiir, siis seal ei mahuks kõike kirjeldama, mida sooviks vanemluse toetamise ja selle valdkonna teenuste kohta kaardistada ning arendada. Oleks olnud põhjalikum dokument.*

19.juuni 2009 ümarlaual alustas Sotsiaalministeerium koostöös siht- ja huvirühmadega valdkonna hetkeolukorra kaardistamist. Arutleti, mida oleks vanemahariduse valdkonnas vaja teha ja milline on ideaalolukord igal tasandil: mikro- (laps, lapsevanem, pere), meso- (kogukond, institutsioonid pere ja lapse ümber) ja makrotasandil (kogu ühiskond). Samuti pandi kirja, kes on selles valdkonnas erinevad tegutsejad, mida ümarlaud ning ühendused ise saavad teha, mida on juba teinud, mida teevad oma põhitööna. Ümarlaud kestis 5h, millest ajurünnakuks 2h. Detsembri alguses 2009 jõuti ümarlauakohtumisel selleni, et lepiti kokku selle dokumendi peatükkides, kohal olnud inimesed jaotusid iga peatüki kirjutamise meeskondadeks, otsustati põhivastutajad ja koostati peatükkide valmimise ajakava. Selle järgi pidid ümarlaua liikmed peatükid saatma ümarlaua tegevust koordineerivale ametnikule veebruariks 2010.

Intervjuudest selgus, et ümarlaua liikmed tegid omavahel koostööd, analüüsisid ja kirjutasid ning saatsid peatükid ministeeriumile. Dokumendi lõplik vormistamine ja toimetamine poliitikuteni jäi ministeeriumi ametnike ülesandeks. Kahjuks aga ei olnud panustajatel selgust selles osas, mis sellest dokumendist ja saadetud sisendist edasi sai. Selleks ajaks oli uus laste ja perede osakond juba loomisel ja arengukava koostamise plaan oli kindlamaks muutunud – need võtsid sel perioodil ametnike tööaja ja fookuse. Seetõttu jäi tagasiside panustajatele tagaplaanile. Sellest tulemusest hoolimata aga tasub sellist strateegiat esile tõsta ja soovitada: kui ei ole võimalik koostada valdkondlikku arengukava ja sellise arengukava koostamisse kaasata, siis keskenduda koos siht- ja huvirühmadega ühe teema või probleemipuntra lahtimõtestamisele. Ühelt poolt hoiab see sidet huvirühmadega ja arendab koostööd, teiselt poolt ei jää töö valdkonnapoliitika sisuline arendamine seisma, vaid sammutakse edasi kitsama fookusega.

Vanemahariduse dokumendi koostamise esmane eesmärk oli küll mõjutada poliitikuid perepoliitilisi teemapüstitusi muutma (rõhutades vanemahariduse olulisust), kuid koostöö enese seisukohalt oli dokumendi koostamise eesmärgiks pakkuda ühendustele sisulist rolli perepoliitika visiooni seadmisel ja poliitikate formuleerimisel.

Nimetatud eesmärk on olnud ka peamine 2010.a valdkondliku arengukava koostamisse kaasamisel. Arengukava koostamise avaüritusel rõhutasid kõik sõna võtnud Sotsiaalministeeriumi juhtivametnikud, eesotsas ministriga, et „arengukava tuleb täpselt nii hea, kui hästi töörühmad tööd teevad“.

### *Partnerite arengu toetamine*

2009. kevadel alustati teadlikult vanemahariduse ümarlaual ka liikmete koolitamisega, üldharivate ja valdkonnaspetsiifiliste harivate ettekannete pakkumisega. Näiteks puudutasid ettekanded ümarlaua liikmetele sootundlikkust hariduses, vanemluse toetamise programmide hindamist Inglismaa näitel, erinevate strateegiliste dokumentide eesmärke ja funktsioone, seni viimasel ümarlauakohtumisel mais 2010 tutvustati spetsiifiliselt multisüsteemse teraapia meetodit. Ümarlaual käis paar korda ka sotsiaalminister, kellele huvirühmad, teenuseosutajad ja muud eksperdid otse küsimusi said esitada. Sügisel 2009 korraldati ka partneripäev laste ja peredega seotud teemadel ministeeriumi partnerorganisatsioonidele.

Ümarlaua tööga seotud ametnike intervjuudest selgus, et kõige selle eesmärgiks oli teadlikult ühenduste kompetentsi tõstmine. Lisaks ühenduste arenguvõimalusele nägi ministeerium selles kasu ka just valdkonna arengule ja endale, kuna tugevamad ja teadlikumad partnerid annavad ministeeriumile perepoliitika arendamisse konstruktiivsemat ja professionaalsemat sisendit. Ümarlaua tööd 2009.aasta keskpaigast alates juhtinud ametnik arvab, et ümarlaua koos käimise perioodil on selle liikmesorganisatsioonid muutunud organiseeritumaks ja tugevamaks ja ministeerium on neilt saanud üha paremat sisendit oma töösse:

*Minule tundub, et nad on kuidagi organiseeritumaks arenenud. Ma ei tea kas sellel ümarlaual on sellele mingi panus aga võib-olla natuke on ka sellepärast, et me oleme ikka ümarlauas neile üsna selgelt nagu öelnud, et mil viisil nendes riigi poliitika kujundamise protsessides on võimalik kaasa rääkida, kuidas see nagu käib ja kuidas see toimib. Nad ise moodustasid mingil hetkel selle lapse huvikaitse koja ja osade tööd on selgelt nagu tugevnenud, (on juurde tulnud) keda saab nagu pidada tugevaks partneriks. See ongi nagu see organiseeritus minu jaoks. (ümarlaua tööd juhtinud ametnik)*

Ühenduste puhul ilmnes erinev suhtumine ümarlaua raames esinema kutsutud välismaa koolitajatesse või kohalike kogemuste jagajatesse. Mida professionaalsem ning laiahaardelisem on ühendus, seda suurem soov on info hankimine ja kogemuste vahendamine välismaalt. Teisest küljest, kohalikul tasandil tegutsevad ühendused leidsid, et liigne tähelepanu välislahendustele viib fookusest ära kohalikud tegevused (rahastus, kohalikud olud ja eelnev praktika).

Siinkohal tuleb rõhutada, et selliste ettekannete planeerimine ja ühendustele pakkumine ei olevat üldse keeruline ega ametnikule väga aeganõudev töö. Ametnikud käivad sageli erinevatel üritustel, infopäevadel, koolitustel, uuringutulemuste esitlustel jms. Aeg-ajalt tuleb lihtsalt tähele panna, kas neist kuulatud ettekannetest pakuks mõni huvi ka sama valdkonna partneritele. Mõne vanemahariduse ümarlaua kokku kutsumise motivatsiooniks ongi olnud „mõtlesime, et seda oleks oluline ja huvitav partneritel ka teada!“.

## 1.6. Osalemise eesmärgid

### *Oma seisukohtade ja teadmiste tutvustamine*

Ühenduste jaoks oli ümarlaua kokku kutsumine äärmiselt positiivne samm. Leiti, et teretulnud on ministeeriumipoolne huvi ühenduste kompetentsi vastu ja selle arvestamiseks perepoliitika kujundamisel. Kuna kokkukutsutute hulgas oli väga erineva profiili ja kogemusega ühendusi, sooviti tutvuda ka teiste ühenduste tegevusega ning tutvustada enda tegevusi. Esimesel kahel ümarlaul ühenduste ettekanded tutvustasidki oma seisukohti ja tegevust.

*Kuna ministeerium on nii kena olnud ja võtnud enda peale sellise tegevuse ja on üritanud meid kokku kutsuda, ma mõtlen MTÜ-sid ja organisatsioone, kes sellega tegelevad, siis muidugi tekitab see kohe ootuse. Et mitte alati pole ministeerium üldse kaasa tõmmanud, ka neid aegu on olnud, kus läheb aastaid mööda ja sul ei tule meeldegi, et selline ministeerium olemas on. Seekord on igatahes näha, et tehakse ja soovitakse ja tahetakse perede jaoks midagi ära teha. Igal juhul positiivne. /.../ Meiepoolne lootus oli see, et me saame ministeeriumi käest tuge, et ministeerium on huvitatud ka meie seisukohtadest, kogemustest, mis meil olid juba päris suured selle aja peale. /.../ Oli selline lootus, et /.../ me saame ka oma isiklikud kogemused kokku panna, toetada, et erinevates paikades erinevad inimesed saaksid üksteise käest infot ja üldse oleks kõigile lapsevanematele kasuks. (ühenduse esindaja 4)*

Kuna ümarlaul osales erineva taustaga ühendusi, olid nende ootused ümarlauale pisut erinevad. Oma valdkonnas pikemat aega tegutsenud ühendused mõtestasid kaasamist kui töövõitu, mil nende käest „lõpuks ometi” küsitakse ja nad saavad pakkuda oma ekspertteadmisi. Need ühendused leidsid, et nad suudavad ministeeriumile pakkuda teadmisi, mida äsja ametisse astunud valdkonnajuhil ehk veel ei olnud.

### *Võrgustumine ja organisatsiooni areng*

Lisaks sooviti sarnaselt ministeeriumiga tutvuda teiste valdkonna ühendustega ning laiendada oma võrgustikku. Väiksema kogemusega ja kaasamispraktikaga ühenduste jaoks oli ümarlaul osalemine võimaluseks oma olulisust tõestada ning hankida enesekindlust edasiseks tegevuseks. Oma kitsama teema olulisuse või enda kompetentsi tõestamine oli oluline nii ministeeriumi suunal kui ka teiste ühenduste seas. Kuna eriti väiksemate ja vähem jõukamate ühenduste jaoks on rahataotluste jaoks oluline omada partnereid, nähti ümarlauas võimalusi nende leidmiseks.

*...tunda samas valdkonnas ja sarnaseid organisatsioone, nende tegemisi, see nagu lisab sellist kindlust ja samas ongi võimalik sealt leida partnereid, kellega jõudsamalt mingeid projekte teha. Ma arvan, et see on väga vajalik. (ühenduse esindaja 6)*

Intervjuudes küsisime ühendustelt, millist kasu on vanemahariduse ümarlaua liikmeks olemine ja kohtumistel osalemine nende organisatsioonile toonud. Peamiselt toodi esile ümarlaua poolt loodud võimalust ühenduste omavahel tutvumiseks, kontaktide loomiseks ja suhete arendamiseks, et paremini osutada teenuseid lapsevanematele, pakkuda teenusvõrgustikku. Samuti on toimunud äratundmine

ühiste ideede osas, koos ühiseid uusi ideid arendatud, mis on andnud impulsi ja julguse tegevuseks, et jõuda nõ paremini pilti.

*Mulle tundub, et lapsevanema seisukoha pealt on vanemaharidus natuke terviklikum. Annab selle võimaluse, et me saame inimesi suunata, et meil on näiteks lapsevanem lapsevanema rollis. Ja väga tihti on see, et ma nüüd tean, kuidas ma oma lapsega pean suhtlema, et kuidas ma oma mehe või naisega peaksin suhtlema, et kas meil on mingeid koolitusi. Sel hetkel saame öelda, et ei-ei meil pole, aga teisel organisatsioonil on. See on minu arust selline /.../ omavaheline koostöö, et igaüks ajab oma väikest osa ja nendest headest väikestest osadest on sündinud üks suur vanemaharidus. Mis on loogiline, et seda suurt vanemaharidust tuleb koos hoida – see on üks ümarlaua eesmärkidest. (ühenduse esindaja 1)*

Kiideti ka teatavat „ahhaa!“-momenti, mida ümarlauakohtumised, sealsed ettekanded ja arutelud pakkusid. Näiteks leiti, et julgustav oli kuulda inimesi endale sarnaselt mõtlemas, samade probleemide pärast muretsemas ning nende lahendamise suunas tegutsemas. Nii on ümarlaud aidanud kaasa projektide algatamisele ja organisatsioonide omavahelise koostöö tegevusele. Näiteks paar inimest arvasid, et sügisel 2009 algatatud Laste Huvikaitse Koda sai innustust ja ideid just vanemahariduse ümarlaua tegevusest. Ametnikud leidsid, et nad toetasid seda ühenduste algatust just seetõttu, et nägid sellel potentsiaali koondada tugevamaks üks ümarlaua tegevusliine ehk poliitika mõjutamine.

### **Poliitika muutmine**

Esimesel kahel ümarlaual osalenud ühenduste valmisolek ning soov sisulise tööga tegeleda kasvas. Sooviti lähtuvalt ühistest sihtidest arendada riiklikku poliitikat ning saada seeläbi kindlust oma tegevuste tuleviku suhtes. Arengukavas nähti dokumenti, mis annaks ühendustele selged nägemused rahatusvõimaluste ja oma tegevussuundade muu toetamise suhtes.

Praktilise tegevuseni jõudmist innustas ühenduste tõdemus, et nende hääle jõudmine ministeeriumi ametnikeni ning nende seisukohtadega arvestamine nõuab pikaajalist pingutamist ning ei ole alati edukas. Seepärast sooviti tekkinud usalduslikku õhkkonda ning koostöövalmidust maksimaalselt ära kasutada. Kui esialgu leidsid ühendused, et ümarlaua mõttetalgutel osalemine oli võimalus end ja oma olulist tõestada, siis nüüd tunti, et ministeerium ootab aktiivset ning sisulist kaasalöömist.

Seepärast tervitati 2008. aasta lõpus toimuvat kaasamise simulatsiooni kui selget märki arengukava koostamisele lähemale jõudmisest. Ehkki simulatsioonile anti hiljem üldiselt positiivne hinnang, ei olnud kõik ühendused üheselt teadlikud ürituse olemusest ning seepärast kirjeldati oma pettumust, kui soovitud „päris“ arutelu asemel üritusel „vaid“ harjutati arengukava koostamist ja osapoolte läbirääkimisi. Kuigi ürituse kutses oli perepoliitika valdkonnajuht selgelt sõnastanud, et tegemist on koostööd sissejuhatava üritusega, siis ilmselt kutsutud ei pööranud sellele tähelepanu ja teades arengukava ettepaneku kooskõlastamise protsessist tulid kohale ootusega juba arengukava töörühmatöösse panustada. Samuti tekitas segadust see, et kaasamissimulatsioonil osalesid alushariduse ja lastehoiuga tegelevad ühendused, kes hiljem aga kaasamise fookusest veidi kõrvale jäid nende teemadega Sotsiaalministeeriumis tegeleva ametniku koondamise tõttu. Leiti, et kui sellisel

kaasamise simulatsioonil oleks olnud tõesti koos see seltskond, kes hiljem realselt koos arengukava koostama asunuks, olnuks harjutamisel oluliselt parem mõju.

Maikuus saatis Riigikantselei PEA koostamise ettepaneku tagasi sotsiaalministeeriumisse ja ehkki ettepaneku tagasilükkamine ei tekitanud suurt motivatsioonilangust ühendustes, sest nad ei olnud sellega otseselt seotud, tuli ministeeriumi ametnikel püstitada ümarlaual küsimus edasistest sihtidest. Kolmandal vanemahariduse ümarlaual oli kohal 54 inimest, kes soovisid selgitusi ja samas olid valmis tegudeks. Tollast meeleolu väljendab kenasti protokoll, mis lõpeb nii: „Millal me jõuame tegudeni? Mõte muutus küsimuseks, millal küsimus tegudeks muutub? /.../ Inimesed on valmis tegudeks, seda näitasid ka konkreetsed mõtted, mis välja öeldi.”

Tulenevalt rahulolematusest perepoliitika ja vanemahariduse teema poliitilise arendamise protsessi vastu otsisid ümarlaudade liikmed muid võimalusi selle mõjutamiseks. Ka siin saab välja tuua ümarlaual tekkinud kontaktide toel moodustatud Laste Huvikaitse Koja. Lisaks sellele sundis mõningane rahulolematuse perepoliitika liialt aeglase arendamisega osasid võimekamaid ühendusi otsima ka otsekontakti sotsiaalministriga, kelle jutul käidi. Tekkis ka Perede Arengu Instituudi (PAI) idee, mis on praegu 2011.aastal teostamisel ja mis koondaks endas ressursse ja teadmisi perevaldkonna uurimiseks-arendamiseks (sarnaselt juba eksisteeriva Tervise Arengu Instituudiga).

Lastekaitse Liidu algatusel võeti ette mitu ühenduste poolt tulnud algatust, näiteks kirjutati toetuskirju Laste ja perede arengukava koostamise poolt. Lastekaitse liit algatas ka avalikku diskussiooni ja arutas õiguskantsleriga laste ombudsmani ametikoha loomise võimalust. Selleks algatati projekt „Laste ombudsman - dialoogist koostööni”, mille eesmärgiks oli luua valmisolek vastava seaduse vastuvõtmiseks ja institutsiooni loomiseks<sup>20</sup>. Tuleb mainida, et see projekt kandis vilja: õiguskantslerile anti seadusemuudatusega laste ombudsmani roll ning alates 1.jaanuarist 2011 tegutseb õiguskantsleri büroos laste õiguste osakond lasteombudsmani ülesannete täitmiseks.

*Me oleme korraldamas järgmise aasta algul (jaanuaris 2010) ühte vanemahariduse teemalist konverentsi Tallinnas/.../. Algselt saigi see konverents meie poolt mõeldud, et võiks nagu seda perede elukvaliteedi arengukava siis niimoodi maakonna ja vallavalitsuse spetsialistidele kuidagi söödavamaks teha ja vaadata nende kommentaare. Nüüd me oleme selle fookuse natuke nagu ümber pannud, et see on nagu vanemaharidus laiemas plaanis, mis üldse, mis ootused on ja kuidas nendele ootustele võiks siis vastata ja mida siis omalt poolt teha ja Sotsiaalministeerium on nagu meiega partner selle asja tegemisel. (ühenduse esindaja 6)*

Need Vanemahariduse ümarlauast välja kasvanud muud tegevused ja algatused näitavad, et ühenduste jaoks ei olnud 2009 ja 2010 aastal riikliku perepoliitika arengukava koostamise idee „sahtlisse“ varjule pandud.

<sup>20</sup> <http://www.lastekaitseliit.ee/?id=14863>



## 2. Vanemahariduse ümarlaua kui kaasamisvormi eripärad

Vaadates kogu perepoliitika arendamise protsessi 2007.aastast 2011.aasta kevadeni näeme selle selge eripärana huvirühmade teadlikku kaasamist poliitikakujundamisse. Peamiseks kaasamise vormiks on olnud vanemahariduse ümarlaud, selle e-kirjade infolist ja kohtumised. Kogu teadmist arvesse võttes võib esile tuua kaks aspekti, mis muudest kaasamise vormidest eristavad:

- vanemahariduse ümarlaud on näide alalisest kaasamise vormist, mis toetab pidevat, jätkuvat, tähtajatut koostööd ministeeriumi ja tema valdkondliku siht- ja huvirühmade vahel;
- vanemahariduse ümarlaua „liikmeskond“ on sisuliselt kõik infolistis olijad ehk eripäraks on „liikmeskonna“ suurus, lai varieeruvus (nii ametnikud, omavalitsuste liidud, teenuseosutajad, eeskoste ja huvikaitse organisatsioonid, valdkonna teadurid jm eksperdid), samuti pidev uuenedmine ja liikmete lisandumine. See on seotud ministeeriumi ühe kaasamise eesmärgiga perepoliitikas, milleks on seotud osapoolte kaardistamise ning soov omada osapooltest ülevaadet.

Järgnevalt kirjutame neist aspektidest lähemalt ja toome esile ka mõningasi probleeme. Lõpuks tõstatame küsimuse sellise kaasamise mudeli arengustrateegiatest, vanemahariduse ümarlaua tulevikust – küsimus, milleni nii ametnikud kui ümarlaua liikmed ka ise olid loomuliku arengu tulemusena jõudnud juunis 2010.

### 2.1. Kaasatud ühendused

Ministeeriumi ametnikud sõnastasid peamise eesmärgi ümarlaua kokkukutsumiseks valdkonna kaardistamise ning teabe hankimise ja ühtlustamise. Seepärast oli eesmärgiks kaasata ümarlauale võimalikult lai ühenduste ring. Ümarlaua kui kaasamisviisi vorm ei ole rangelt ettekirjutatud ning jätab palju võimalusi paindlikuks töökorralduseks. Ministeeriumi ametnike sõnul tuleb seda lugeda positiivseks, kuna vähestest reeglitest tulenev „madal lävi“ võimaldab osaleda erineva suunitlusega ühendustel ning panustada üldisesse poliitikavaldkonna arengusse.

Perepoliitika kaasuse praktika näitab, et liikmete lisandumine toimub üsna pika aja jooksul. Ümarlaua korraldajatel ei olnud täpset ülevaadet valdkonna ühendustest, mistõttu kutsutute nimekiri laienes järkjärgult. Konkreetne nimekiri esimesele ümarlauale kutsutavatest ühendustest kujunes välja mitme protsessi tulemusena. Esiteks, laste- ja perede valdkonna struktuurilisel liikumisel erinevate ametkondade vahel toimus erinevates faasides ka ühenduste kaasamine. Näiteks rahvastikupoliitika dokumendi koostamisel olid hõlmatud paljud samad toimijad, kes hiljem osalesid ümarlaual. Samuti toimus erinevates asutustes teiste alateemade arutelude juures koostöö erinevate ametkondade ja ühenduste vahel, kaasatud olid ministeeriumid ja omavalitsused. Arvestades nõnda suuremastaabilise kaasamispraktika suhtelist uudsust ning ametnike erinevat tausta, tunnistati, et kaasatavad oli esialgu üsna juhuslikud. Kui mõelda Kaasamise Hea Tava põhimõtetele ja soovitudele, siis sellist juhuslikkust võiks pidada mitte-eeskujulikuks praktikaks. Samas tahame siin esile tuua, et see oli tollel hetkel ja **ametnike tollaegsete teadmistega ja kaasamise eesmärkidega kooskõlas** – mis on oluline.

Nagu varasemad uuringud on välja toonud<sup>21</sup>, on üks kaasamisega seotud kitsaskoht selle sõltuvus konkreetsete ametnike kogemusest. Positiivseks tuleb lugeda mitmes intervjuus väljaöeldud seisukohta, et Sotsiaalministeeriumis laste ja peredega tegelevatel **ametnikel on suurem kaasamiskogemus** kui ametnikel keskmiselt. Varasemad kogemused pärinesid nii Rahvastikuministri büroo aegadest, lähisuhtevägivalla ennetamise tõkestamise arengukava koostamisest kui ka vastse vägivalla vähendamise arengukava koostamisest koostöös Justiitsministeeriumiga.

Ümarlaua hilisemates faasides, kui muutus olulisemaks praktiline koostöö vanemahariduse temaatikat analüüsiva dokumendi koostamisel ning hiljem uue arengukava kooskõlastamisel, peeti ministeeriumi ametnike poolt rohkem silmas juba tuttavaid koostööpartnereid ning väljendati soovi mitte „ajada ringi liiga suureks“. Samas ümarlaua liikmeskonnale raame ei loodud ja kedagi kutsumata ei jäetud. See aga tähendas läbivalt, et igal kokkusaamisel olid mõned põhitegijad kuid suur osa uusi inimesi. Juba 2009. aasta alguses oli märgata, et probleemiks olid erinevate ühenduste erinevad ootused ümarlaua tegevusele ja erinev töötempo. Kuna osad osalejaid tuli eelnevalt arutatuga kurssi viia, kulus selleks koosolekul väärtuslikku aega. Eestkoste ja huvikaitsega tegelevate ning pikaajalisemate partnerite jaoks valmistas pettumust ümarlaudade formaal-informeeriv olemus ja nemad soovisid selliste kohtumiste asemel jõuda sisulise tööga tegelemiseni (arengukava koostamiseni).

*Minu meelest sellega juba, et see osavõtjate hulk on suurenenud, on võib-olla seda võimalust otsustada teha ja kaasa rääkida vähendanud. Pigem on tunne, et pakutakse mingit teavet. Kas tuleb keegi lektor, kes räägib, huvitavaid asju räägib, aga see on nagu mingi teine tasand. Mitte see, et me midagi koos otsustame ja saame tehtud. (ühenduse esindaja 4)*

Samas praktikutel, teenuseosutajatel, terapeutidel, nõustajatel ja uuematel ühendustel oli huvitav kuulata ettekandeid nii erinevatest värsketest uuringutulemustest kui näiteks välismaistest ning uutest lähenemistest lastekaitstes, pereteraapias vms.

## 2.2. Ressursid

Kõnealuses protsessis muutusid oluliseks nii rahalised vahendid kui ajaressurs. Protsessi alguses olid Sotsiaalministeeriumis rahalised ressursid tagasihoidlikud. Lisaks, nagu raporti esimeses osas struktuursete muutuste all kirjeldasime, ei olnud alguses perepoliitikaga tegelemiseks palju ametnikke ning teema oli osakondade vahel laiali. Seepärast oli ametnike jaoks ümarlaua kokkukutsumise juures olulisel kohal asjaolu, et sellise koostöövormi jaoks ei olnud vaja planeerida eraldi eelarvekulu. Ainuke asi, mida sai teha oma jõudude suurendamiseks tasuta, oli kokku kutsuda huvirühmad ja eksperdid.

<sup>21</sup> Praxis, MTÜ BALTI Uuringute Instituut (2010). Valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüs. Lõppraport. Tellija: Siseministeerium.

[http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Valitsemine\\_ja\\_kodanike%C3%BChiskond/SIMKA\\_loppraport\\_v1.6.pdf](http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Valitsemine_ja_kodanike%C3%BChiskond/SIMKA_loppraport_v1.6.pdf)

Valdkonna liikumine terviklikult Sotsiaalministeeriumi alla tekitas kaasamiseks ühelt poolt suurema vajaduse, kuid teisalt avas ka võimalusi. Ametnikud toonitasid, et selge ülevaate omamine näiteks rahalistest vahenditest - mis määravad lahenduste ja tegevuste ulatust - mõjutab positiivselt nende valmisolekut ühenduste initsiatiivile ja eesmärgile omapoolselt vastata. Kardeti, et kui ühenduste ettepanekutele ei osata vastata, jääb ühenduste kaasamine pelgalt „vormitäiteks”. Ühendused omalt poolt leidsid, et kui kaasamise jooksul selgub, et väljapakutud ideede teostamiseks ei leidu vahendeid või see põrkub poliitilisele vastuseisule, kaob motivatsioon panustada.

Kahe poole seisukohti mõjutab erinev töökorraldus ja ressursside kasutamise võimalus. Selge mõõdupuu on rahalised vahendid. Vabatahtlikel organisatsioonide olemasolu sõltub olulisel määral sissetulekut toovatest tegevustest. Kuna kooskõlastamised ühenduse tegevuse kulused ei kata, võidakse eelistada teisi, n.ö „elusüsimistegevusi”.

*Ja me ei ole ju ainsad, kes peredega tegelevad, ehk siis tegelikult on Sotsiaalministeerium panustanud mõnda teise MTÜsse, siis otseselt sellise tavapärase perepoliitika alusega oleme meie ikkagi see põhiline – Eesti Lastevanemate Liit – kes siis tegelikult nagu seda lippu peaks kõrgel hoidma, aga samas tegelikult meie tegevus on pärsitud. Ehk siis tegelikult me ei saa teha päris seda, mis me oleksime võimelised tegema, sest inimesed peavad tooma ka leiva lauale oma peredele. Me jõuame lihtsalt nende „nokk kinni ja saba lahti“ otsadeni (ühenduse esindaja 2)*

Kaasamise korraldusest lähtuva valupunktina tuleb välja tuua, et ühendused, kes kaasati väljaspool Tallinna, ei olnud pealinna ühendustega võrdses seisus. Nad vajasisid rohkem ressursse ümarlaul osalemiseks (nii ajaressurssi kui ka transpordile kuluvat raha), seda enam, et ümarlaul osalemist rahaliselt ei kompenseeritud. Ühenduste jaoks oli aga esindatus pealinnas eesmärgiks omaette, kuna tunti selle olulisust oma eesmärkide saavutamisel. Lisaks koostööle ministeeriumiga sooviti omada kontakte Eesti suuremate ja olulisemate ühendustega, kellest enamik asuvad Tallinnas. Regionaalse ebavõrdsuse probleemi tunnetasid mõnevõrra ka ametnikud, tuues välja võrdlusi teiste arengukavade koostamisega, mille raames toimusid ümarlauad lisaks Tallinnale ka teistes maakondades.

Aeg tekitas probleeme siis, kui arengukava koostamise ettepanekud kahel korral (kevad 2009 ja kevad 2010) kooskõlastusringile saadeti. Ühendustele jäi dokumendiga tutvumiseks ja ettepanekute saatmiseks kaks nädalat. Seda suhteliselt lühikest aega põhjendati ametnike poolt vajadusega dokument teatud hetkel valitsusele edastada. Ametnikud leidsid, et kaks nädalat, mis oli kooskõlastamiseks antud, on piisav. Teiselt poolt aga leidsid ühendused, et kahe nädalaga ei ole tihti võimalik olulist süvenemist nõudvat tööd läbi viia. Ühendused tõid välja, et kooskõlastamise algataja omab dokumendist ise head ülevaadet. Ühendustel üldjuhul aga tuleb alles leida õige inimene (või inimesed), kelle ülesandeks on dokumendile häälestada, konsulteerida kolleegide või sihtrühmadega jms, mis muudab tööprotsessi oluliselt mahukamaks.

Siin tuleb hästi esile, et ministeerium ei osanud kiiretel arengukava ettepaneku koostamise aegadel ümarlaur potentsiaali maksimaalselt ära kasutada. Konsulteriti üksikute ühenduste esindajatega mõnedes küsimustes ja kaasati mõnesid ühenduste esindajaid personaalselt, kuid kooskõlastamising oli mõnevõrra suurem ja sellesse kaasatutele jäi eelnevat teadmist väheseks. 2010.aastal kiirel aasta algusperioodil pidas ministeeriumi ametnik oluliseks infolisti aktiivsena hoida, kuna kokkusaamisi ja

laiemaid arutelusid ei olnud tempo tõttu mahti korraldada. Tagantjärgi võib hinnata, et sellises olukorras oleks võinud infolisti kasutada arengukava koostamise ettepaneku mustandi levitamiseks ja sellele täies mahus või osadele peatükkidele ümarlaua liikmetelt kirjaliku tagasiside saamiseks. Teisalt on vaja rõhutada, et kooskõlastusringis olid siiski peamiselt põhipartnerid, kelle intervjuuvastustest ilmneb, et nad on teemadega ja ministeeriumi protsessidega keskmisest rohkem kursis ja jooksvalt kaasatud. Seega 2 nädalat võib ministeeriumile tõesti tunduda piisava ajana. Iseküsimus on, kui liidud soovivad ettepanekuid arutada oma liikmetega, et anda legitiimsemat sisendit. Siinkohal aitaks see, kui ministeerium saadab organisatsioonidele varem eelinfo, a la „ teid on plaanis kooskõlastajate ringi kaasata ja anname selleks aega kaks nädalat, palun planeerige oma aega, et saaksite panustada“.

### 3. Mida toob tulevik ümarlauale?

2010.aasta alguseks oli vanemahariduse ümarlaud oma loomulikus arengus jõudnud etappi, mil nii ametnikud kui ümarlaua osalised hakkasid mõtlema selle ümarlaua rolli ja tegevuse peale tulevikus. Juunikuus oli teada, et Sotsiaalministeerium asub perepoliitikas koostama valdkondlikku arengukava ning plaaniti moodustada töörühmad viie prioriteetse teemaga tegelemiseks (vanemluste toetamine; lapse õiguste tagamine; lastekaitse ja lastele vajalikud teenused; alusharidus ja lastehoid; lastega perede majanduslik toimetulek). Tekkis küsimus, kas vanemahariduse ümarlauda on veel vaja või on ta oma aja ära elanud?

Kuna ümarlauale kutsutute ring on lõpuks kasvanud väga laiaks ja mitmekesiseks – üle 100 inimese erinevatest ühendustest ja asutustest – siis uurisime, millises suunas nähakse ümarlaua liikmeskonna muutumist. Kas jätkub laienemine ja täielik avatus või liikmeskond pigem väheneb? Samuti huvitas, kas ümarlaua juhtimine peaks jääma ministeeriumisse või liiguks ühenduste kätte.

Intervjuudes jäi nii ministeeriumi kui ühenduste poolt kõlama positiivne hinnang senisele ja jätkuvale koostööle. Nii ümarlaua kohtumisi, infolisti kui vanemluse alusdokumendi koostamist töörühmades peeti suhteliselt edukateks ja tervitatavateks kaasamisvormideks. Erinevate eesmärkide saavutamine - võimalus poliitikaloomise protsessis osaleda ühenduste jaoks, võimalus oma nägemusi ühtlustada valdkonna ekspertidega ning saada toetust oma eesmärkidele ministeerium ametnikele kinnitasid nende positiivseid ootusi. Kõik osapooled väljendasid ootust ümarlaua jätkumisele.

Mil moel ümarlaud aga täpselt jätkub, sellele ei osanud ümarlauaga suhtlemist koordineeriv ametnik veel vastata. Lähitulevikus panustavad samad organisatsioonid ümarlaua kohtumiste asemel aktiivselt arengukava koostamisse vanemluse töörühmana. Kui ka arengukava koostamist ette ei oleks võetud, oleks tema arvates ümarlauaga aktiivsem töö jätkunud ja edasi mõeldud sellel suunal, et kuidas neid organisatsioone ja eksperte motiveerida ministeeriumiga koostööd tegema ja tuge pakkuma poliitilisel tasandile sõnumite viimiseks.

Intervjuudes avaldati arvamust, et see **ümarlaud peaks viima selleni, et oleksid kvaliteetsed teenused peredele**. Arengukava ise selleni ei vii, sedastab vaid, et teenuseid tuleb arendada ühes või teises suunas. Siin võiks vanemahariduse ümarlauast ja töörühmast moodustuda näiteks **arengukava täitmist**

**jälgiv töörühm või ühendus.** See jälgiks, et kirja pandud tegevused ka ellu viiakse ja annaks hinnanguid ning nõu arengukava eri valdkondades tegevuskava täiendamiseks, muutmiseks jms. See peaks koondama tuumiku organisatsioonidest ja ekspertidest.

Liikmeskonna suurenemise aeg loodeti olevat möödas. Samas ei saa hakata kedagi nimekirjast välja viskama. Nähti, et pigem korrastub pikk kontaktnimekiri (infolisti oma) loomulikul teel läbi selle, kuidas ühendused huvi kaotavad või panustada ei suuda ümarlaua uutesse tegevustesse ja rollidesse. Arvati, et paari aastaga loomulikul teel kujuneb **tuumikrühm**, kes on valmis rohkem tegutsema. Küll aga soovitati ministeeriumil mõelda **liikmeskonna struktuurile**: rohkem tähelepanu pöörata ühenduste regionaalse esindatusele ja jõudsamalt kaasata aruteludesse Haridus- ja Teadusministeeriumi ametnikke või nende põhipartnereid. Nii tekiks nii regionaalne ülevaade kui tugevam link hariduse teemadel, mis täna koostatavast valdkondlikust arengukavast välja jääb.

Veel nähti, et vanemahariduse ümarlaua ühenduste pealt võiks tekkida tugevam organisatsioon. Käis läbi Laste Huvikaitse Koja näide ja Pereinstituudi asutamise idee – esimene on neist tänaseks juba projektina käivitunud, teine on loomisel. See vanemahariduse ümarlauast väljakasvav organisatsioon võiks toimida **katusena**, millel on ühelt poolt riigiga suhtlemise funktsioon, et tema liikmesorganisatsioonid saaksid tegeleda oma ekspertülesannetega, osutada teenuseid jms. Teisalt võiks selline organisatsioon olla keskseks organisatoorseks toeks ühiste ja suurema mõjuga projektide kirjutamisel, juhtimisel. Oluline on selle organisatsiooni positsioneerimine ja väga oskuslik juhtimine: tuleb tasakaalu viia sihipärane, eesmärgipärane tegevus ja ulatuslik kaasamine, et ei oleks neid, kes tunneks end kõrvalejätuna. Taolise katusorganisatsiooni suhtes on ootus, et see aitaks keskselt ühenduste nõ “projektimajandust” ja killustumist vähendada ja et ühendustes tegutsevad oma valdkonna eksperdid ei peaks nii palju niigi intensiivse töö kõrvalt aruandlusele aega kulutama. Samuti oodati, et riigipoolse rahastamise osas tekiks rohkem kindlust ning et riiklikult perepoliitikasse suunatavad summad suureneksid.

Teisest küljest pidasid nii ühenduse kui ka ministeeriumi esindajad oluliseks, et koostöö ühendustega toimiks **avatud suhtluskanali** kaudu, kuna liigne tingimuste või piirangute seadmine ühendustele võib piirata uute ühenduste või teemade esilekerkimist ja esindatust. Kaasuse õppetunniks peeti pidevalt toimuva ja avatud mõttevahetuse olulisust nii motivatsiooni, ideede kui ka teadmiste koondajana. Muuhulgas leiti, et ümarlaud on selleks väga hea „filter”, kustkaudu võiks esile kerkida praktilisse ja sisulisse tegevusse panustavaid kompetentseid inimesi.

Kui aga eraldi organisatsiooni ei tekiks, siis tänasel kujul olevale vanemahariduse ümarlauale pakuti välja, et tulevikus võiks tekkida **ümarlaua koordinaator ühenduste endi seast**. Ülesandeks on ümarlaua strateegia paika panna, eesmärgid seada ja läbi arutada ning töö korraldada. Siinkohal oleks aga vaja väga täpselt läbi mõelda, mismoodi koostöö ministeeriumi ning ühendusest koordineerijaga toimuks. Ei ole mõistlik anda lisakoormust ühendustele, kui nad ei suuda seda ajaliselt ja finantsiliselt kanda. Võib mõelda sellise töö tasustamise peale ja koordineeriv ühendus võiks olla näiteks igal aastal ümarlaua liikmete endi poolt valitav.

*Ministeerium on loonud meile võimalused, seda teemat arutleda, nende küsimustega tegeleda ja me ei saa oodata neilt, et nad kogu aeg jätkuvalt tuleks meile öla peale koputama, et nüüd te võiksite jälle kokku*

tulla, nüüd te võiksite hakata jälle ajama neid asju. Minu jaoks on siit puudu üks selline lüli, kas või üks organisatsioon nendest ümarlaua organisatsioonidest, kes võtaks selle ümarlaua juhtimise või koordineerimise enda peale. /.../ Või võiks sündida organisatsioon, mis võtaks selle enda juhtida. Natuke sihipärasem tegutsemine viiks paremini kohale (sinna, et perepoliitikas hakatakse ennetustegevust väärtustama ja seda ka tegevuste ning rahadega toetama)“. (ühenduse esindaja 1)

#### **NÄIDE: Eesti Keskkonnaühenduste Koda**

Keskkonnaministeeriumis toimuvad 2004. aastast alates ümarlauakohtumised keskkonnaorganisatsioonide esindajate ja ministeeriumi ametnike osalusel. Välja on kujunenud mitteformaalne, kuid regulaarse tegevusega koostöövõrgustik. EKO puhul tasub esile tõsta:

- Koda valib oma liikmete seast rotatsiooni korras eesistuja. Koda juhivad seega organisatsioonid ise, mitte ministeerium.
- Keaskonnaministerium toetab EKO tegevust sihtotstarbelise eraldisega riigieelarvest
- Ministeriumi ootus, et EKO koondaks ja töötaks läbi arvamusi erinevate poliitikadokumentide kohta.

Rohkem infot:

<http://www.eko.org.ee/>, <http://www.envir.ee/1002784>

Samuti on oluline suurem tähelepanu ümarlaua korraldusliku poole ja juhtimise vastu. Intervjuudes jäi kõlama ootus, et ministeerium võiks suunata rohkem ressursse ümarlaua korraldaja motiveerimiseks ja tasustamiseks ning see põhivedaja võiks tulla ümarlaua liikmete endi seast. See aitaks koondada ka ümarlaua eesmärgi.

Ühendustelt kostus ka seisukoht, et kui ümarlaual **osalemiseks tasutakse kulutatud ressurs**, siis tõuseb motiveeritus edasiseks koostööks ning ka süsteemse kaasatõetamise professionaalsus. Protsessi kaasatud isikud oskavad siis paremini hinnata eesmärgi ja nendeni jõudmise vahendeid, samuti tunnevad nad selgemini, et nende osalemist tunnustatakse. Ohukohana tuleb siin märkida ühenduste jäigastumist ning kaugenemist oma sihtrühmast, kuna paindlikkus ning lähedalseisimine neile on just ühenduste eelis riiklike süsteemide ees.

Kokkuvõtteks nähakse, et vanemahariduse ümarlaud jätkaks **(1) alalise kaasamise vormina**, kuid **(2) täpsustaks oma rolli**, tegevuse eesmärgi, kasvõi seaks igaks aastaks selge eesmärgi (kas arengukava jälgimine, teenuste arendamisega tegelemine, tugevam nõuandja ja selge rolliga mõjutaja poliitikakujundamise protsessis, nt alaline nõuandev kogu). Seejuures aga ei tohiks ära kaduda infolist, millega liitumine on avatud kõigile soovijaile, ning vanemahariduse ümarlaua liikmeskond võiks tekkida legitiimsel moel: valimised teatud aja tagant, mingitele koos kokku lepitud kriteeriumitele vastavad ühendused vms. Samuti väärtustati väga avatud dialoogi ja uute juurdepääsu ümarlauale – selle võimaldamiseks võiks korraldada üritusi laiemale ringile, mida ei ole vaja nimetada ümarlauaks. Korraldada 4.detsembri 2009.aasta eeskujul partneripäevi, mil on võimalik nii ministeeriumil laia ringi valdkonnas tegutsevaid ühendusi informeerida enda tegemistest ja protsessidest, kui ühendustel ja ekspertidel esitada küsimusi ministeeriumile kui ka omavahel hetkel olulistel teemadel arutleda ja ka ministeeriumi otsustesse sisendit anda.

Siit tuleb välja järeldus, et see ümarlaud oli hea kaardistamiseks ja võrgustiku kontaktide loomiseks, aga loomulikus arengus jõuti vajaduseni selgemalt määratleda, millist rolli ümarlaud pikas perspektiivis täidab. Vabalt areneda lastaval kogul tekib lõpuks siiski hetk, mil on vaja konkreetset, valikuid, raame.

Kuna nii kaasajad kui osalejad on ühtteist juurde õppinud, siis on mõlemad jõudnud täpsemate ootusteni omavahelises koostöös, selle eesmärkides ja vormis. Vanemahariduse ümarlaua senine tegevus on andnud suunad selle pinnalt kaasamise eesmärkide ja vormide täpsustamiseks selliselt, et iga ühendus saab panustada temale olulisel ja teda huvitaval moel. **Vanemahariduse ümarlaua areng tundub olevat suubumas kolmeks haruks, mille spetsiifilist eesmärki annaks täita kolme eritüüpilise kaasamise viisiga:**

1. **Lai diskussioon ja vanemahariduse olulisuse teadvustamine** – sündmustepõhiseks, sh partneripäevad, meediaga suhtlus, koolitused, ühisprojektid,
2. **Informeerimine** – infolisti arendus
3. **Poliitikate mõjutamine** (nõustamine, sh arengukava elluviimise jälgimine) – kitsam ring, nõuandev kogu, sobiks ka ümarlaua nime all jätkata

## III Kokkuvõte

### Poliitikavaldkonna kaasav arendamine

Kaasatus ja avatus on väärtused, millest lähtumine on muutumas poliitika kujundamises üha enesestmõistetavamaks. Legitiimsete, laiapõhjaliste ja efektiivsete lahenduste väljatöötamisel on ametite ja ühenduste koostöö üheks olulisemaks eelduseks. Perepoliitika näitel tuleb tõdeda, et poliitika kujundamise osapoolte näol ei ole kindlasti mitte tegemist vastaspooltega, sest põhinedes aegsasti ja ühiselt selgeks räägitud eesmärkidel võivad ühendused muutuda poliitikategemisega kaasa tulevatest „vankritest” selle „veduriteks”. Peale perede elukvaliteedi arengukava tagasilükkamist 2009.aasta alguses oli kahe aasta jooksul koostööd arendanud vanemahariduse ümarlauatöös ning selle kaudu tekkinud sidemetel oli oluline roll eduka jätkutegevuse käivitamiseks laste- ja perede arengukava koostamise näol.

Seni on kaasamise analüüsid ja juhendid üsna tugevalt pidanud silmas Kaasamise Hea Tava neid põhimõtteid, mis rõhutavad kaasamise ette planeerimise ja alguses selgelt läbi mõtlemise vajadust. See on kindlasti oluline ajaliselt piiritletud kaasamisprotsesside puhul, näiteks arengukavade koostamine, rakendusplaani koostamine, ühised projektid jms. Käesolevas raportis aga oleme analüüsinud poliitikakujundamist laiemalt. Analüüs näitab, et pideva ja alalise koostöö puhul on täiesti võimalik kaasamise loomulikum areng, et kaasamise vormid ei ole kohe alguses „valmis”, vaid selguvad, muutuvad ja täienevad koostöö käigus. Seejuures on küll vajalik nii ametnikel kui ühendustel olla teadlik poliitikakujundamise etappidest ning teadvustada nende etappide eesmärgi, et kaasamine neid toetaks, kuid ei ole põhjust jäikuseks. Perepoliitika arendamise juhtum näitab, et koostöö jätkuva käiguhoidmise tulemuseks on vaatamata probleemidele positiivne kogemus ning jõulisem tegevus poliitika kujundamisel nii ministeeriumi kui ühenduste jaoks.

Poliitikakujundamise protsessi seisukohalt võib perepoliitika kaasuses näha kolme faasi:

- Esimene faas hõlmab ministeeriumi poolt perede elukvaliteedi arengukava (PEA) koostamist, millega paralleelselt toimib nõuandva ning informeeriva koguna vanemahariduse ümarlaua moodustamine. Eesmärgiks on tõstatada perepoliitika seisukord probleemina ning pakkuda sellele vastavad lahendused ehk kasutades Kingdoni lähenemist, avada „aken” riikliku perepoliitika mõjutamiseks. See faas lõppeb koos PEA tagasilükkamisega 2009. aasta alguses.
- Teises faasis algab tihedam ning praktilisem koostöö. Esiteks koostatakse ümarlaua liikmete ja ministeeriumi koostöös vanemahariduse algdokumenti ning hiljem kooskõlastatakse uut, laste ja perede arengukava.
- Kolmas faas areneb välja vanemahariduse ümarlauast ning ministeeriumi poolt algatatud koostööst ning toimib sellega paralleelselt, hõlmates ühenduste iseseisvat tegutsemist. Olles selgitanud esimeses faasis ühised seisukohad ning omades sarnaseid eesmärgi, toimivad



kolmandas faasis ühendused ja ministeeriumi teineteist toetavate jõududena, mille eesmärgiks on avada uus „aken” nüüd juba paremini ettevalmistatud laste ja perede arengukava näol.

Analüüsid protsessi suhtelist edukust, võib väita, et üheks eelduseks eduka kaasava poliitikakujundamise saavutamiseks olid struktuursed muutused, mis koondasid perepoliitika valdkonna tervikuna ühe ministeeriumi osakonna haldusalasse. Kaasamise käigus selgus, et perepoliitika (ja vanemahariduse) killustumine erinevate ministeeriumide ja ametite haldusalade vahel ei võimalda valdkonda tervikuna arendada. Esialgne teemade koondumine ning hilisem osakonna loomine sidus nii valdkonna teenuste pakkumise kui ka strateegilise planeerimise kompetentsid, mis said seetõttu teineteist täiendada. Teiselt poolt vajasis kodanikeühendused koostöökaks ühest ja selget partnerit. Perepoliitika teemade koondumine lõi eelduse ka selleks, et sarnased ideed, mis ringlesid nii poliitikute, ametnike kui ühenduste vahel, saavutavad sünergilise mõju.

Ühe olulisema õppetunnina käesolevast protsessist võib välja tuua **ühenduste rolli teema päevakorras hoidmises ja toetamises**. Analüüs näitas, et ühenduste algatatud projektid ja kampaaniad (üldse sündmused väljaspool ametnike tegevusliine) aitasid hoida vanemahariduse teemat päevakorral meedias ja avalikkuses, mis toetas ametnike pingutusi perepoliitika tõstmisel poliitilisse päevakorda. See on oluline perioodidel, kui ministeeriumi ametnikel pole võimalusi avalikkuse arvamust kujundada, olles näiteks keskendunud läbirääkimistesse teiste ministeeriumitega, Riigikantseleiga vms, et luua võimalust perepoliitika uuele suunale valitsuse poliitikates ja päevakorras. Teise „akna” avanemise protsessis tõestasid aga ühendused oma rolli veelgi. Esiteks innustas ümarlauale kogunenud ühenduste teotähe ministeeriumi ametnikke sellele rakendust leidma. Teiseks leidsid ühendused, et lisaks konkreetsele ministeeriumi poolt algatatud koostööle on võimalik ja vajalik arendada teemat ka väljaspool seda. Seepärast arendati edasi isiklike kontakte ministeeriumiga ning kasutati ära ümarlaual tekkinud kontakte ning ühist arusaamist probleemidest.

Uurides kaasamise vormi, selle muutust ja täiendamist teiste koostööviisidega protsessi jooksul, tuleb üheks olulisemaks avastuseks lugeda kaasatud osapoolte nägemuste ja eesmärkide muutust aja jooksul. Kuna kaasamise jooksul eesmärgid ja ootused muutuvad, tuleb sisukale kaasamisele kasuks neid muutusi tähele panna ja osapoolte vahel neist adekvaatselt teavitada. Kui üheks esimeseks impulsiks ümarlaua kokkukutsumise juures oli ministri soov oma tegevussuundi nõ testida huvirühmade peal ja saada neilt toetust, millega kaasnes nii ministeeriumi kui ühenduste huvi valdkonna kaardistamise vastu, siis koostöö hilisemates faasides ümarlaua eesmärgid täienesid ja muutusid palju kitsamaks. Siis olid eesmärgid järgmised: koostada vanemaharidust kaardistav alusdokument, pakkuda ühendustele huvitavaid ja kasulikke ettekandeid ja neid koolitada, hoida ühendustega kontakti läbi infolisti. Järgnev tabel võtab kokku osapoolte erinevad ootused ja eesmärgid ümarlaua-koostööle.

TABEL 1. Osapoolte ootuste võrdlus seoses ümarlaua-koostööga

Osalejad	Minister	Ametnikud	Ühendused
<b>Eesmärgid ja ootused</b>	1. Oma ideede testimine huvirühmade peal 2. Probleemide kaardistamine	1. Oma tööks vajaliku sisendi saamine 2. Siht- ja huvirühmade jt toimijate kaardistamine,	1. Oma valdkonna praktiline ja kiire arendamine, pakkudes ekspertteadmisi oma erialal 2. Suhtlusvälja avardamine

	3. Toetuse saamine oma ideedele 4. Populaarsuse kasvatamine	haldamine ja standardite seadmine teenustele 3. Oma eesmärkide ja tegevuskava tutvustamine 4. Kaasamise näitamine („linnukese kirja saamine”)	teiste ühenduste ja ametnike näol 3. Oma tegevuse regionaalne arendamine (osalemine pealinnas) 4. Oma olulisuse tõestamine ja teadmiste või kontaktide „müümine”
--	--	---	--

Kõikidele osapooltele selged ootused ja eesmärgid vähendavad võimalust, et toimub motivatsiooni langus ning pettumine. Samuti on oluline protsessijuhtumine, mis koondaks mõttevahetust konstruktiivses suunas. Kuna kaasamine sellises vormis ei ole saanud üldiseks tavaks, tunnevad ühendid ümarlaval kaasaraäkimise võimaluse tekkimisel, et võimalust tuleb maksimaalselt ära kasutada. See aga ei pruugi sobida vastavasse protsessi etappi, kus eesmärgiks on (näiteks) sõnastuste ja ideede ühtlustamine. Kaasamise muutumisega levinumaks selline probleemivõimalus ilmselt väheneb.

### Vanemahariduse ümarlaud kaasamise vormina

*Perepoliitika ümarlaud on selline lihtsalt hea demokraatlik viis teatud probleemidest rääkida ja kas siis oma seisukohti selgitada või kujundada. Kindlasti seda vormi me tahame kasutada ka sellise arengukava väljatöötamisel ja võib-olla siis siia teatud ideede või mõtete testimisel ka tagasiside saamiseks. (valdkonna asekanstler)*

Kuna vanemahariduse ümarlaud omas keskset rolli käesolevas kaasamisprotsessis, tasub sellele pöörata eraldi tähelepanu. Ideaalis järgib ümarlaud kui kaasamise vorm „avatud ruumi” põhimõtet<sup>22</sup>, mis annab sellele teiste koostöövormide ees nelja tingimuse puhul: kui ülesanne on keerukas, osalejad teineteisest erinevad, suur potentsiaal konfliktiks ja vajadus protsessi kiireks kulgemiseks. Need tingimused olid selles kaasamisprotsessis esindatud. SoM eestvedamisel loodud ümarlaura keskkond võimaldas suhteliselt esiteks kiiresti kaardistada väga erinevate ühenduste poolt erinevast kogemustest kerkinud ideid (ning valdkonda kureeriva ministeeriumi jaoks olulisena ka ühendusi endid). Teiseks võimaldas see kodanikeühenduste hulgast esile kerkida inimestel, kes olid kaasatusest rohkem huvitatud ning kellel leidis ka ressursse ja oskusi praktilisemate ülesannetega (nt arengukava kirjutamine) tegelemiseks.

Tuleb siiski rõhutada ümarlaura vormi piiranguid ning arvestada nendega koostöö erinevates etappides. Ümarlaura kui egalitaarse koostöövormi eelis on partnerite vaheliste suhete arendamise kooskõlastamisest kaasamiseni. Erinevalt kooskõlastamisest võimaldas ümarlaud kahepoolset kommunikatsiooni, kus kumbki osapool (ei ministeerium ega ühendid) ei olnud jäigalt seotud passiivse rolliga. Ilmselgelt praktilisemat laadi ülesannete lahendamiseks (nagu dokumentide koostamine) ei ole ümarlaud sobiv ning kaasamisprotsessi planeerimisel tuleb seda arvestada. Alates 3. ja 4. ümarlauast oli näha, et erinevad ootused ümarlaura „täidesaatva” potentsiaali suhtes tekitasid osapooltes pingeid. Selliste pingete tekkimine on mõistetav, kuid arvestades nüüdset kogemust, tulevikus välditav.

<sup>22</sup> Harrison Owen (2008) “Open Space Technology: A User's Guide”, Berrett-Koehler Publishers

Samas tuleb silmas pidada, et soov „professionaalsema” koostöö ning ühendustele seatavate standardite kehtestamiseks ei hakkaks pärssima ümarlaua kui avatud koostöövormi positiivseid aspekte. Igakülgelt tuleb tervitada ühenduste arendamist professionaalsuse suunas, kuid see ei tohi hakata piirama ühenduste juurdepääsu või dialoogivõimalusi. See tähendab, et ümarlauale kutsumise tingimuseks ei tohiks seada professionaalsuse, suuruse, kogemuste vm nõuet. See välistaks väiksemate, end veel mitte „tõestanud” ühenduste ja teemade kerkimist probleemidena või arengusuundadena ning vähendab „madala lävega” osalemisviisi tugevaid külgi<sup>23</sup>. Üheks tingimuseks sellise probleemi vältimiseks on ümarlaua ja ka ümarlaua välise koostöö erinevate etappide eesmärkide selgelt sõnastamine.

Selleks, et ümarlaual arendataks laiapõhjalisi ja legitiimseid ideid ja lahendusi, on vajalik püüelda jätkuvalt väiksemate ning väiksema kogemusega ühenduste kaasamise jätkamiseks. Ehkki on selge, et kõikidest ühendustest ei saa pikaajalisi koostööpartnereid ning kõik ümarlaual väljaöeldud ideed ei leia kasutust arengukavas. Sellele vaatamata peab ümarlaud oma eesmärgi täitmiseks võimaldama esile kerkida ka nõrgematel häältel (näiteks väiksemad või Tallinnast kaugel asuvad ühendused, vähema professionaalsuse ja esinemiskogemusega ühendused). Selle tagamiseks on oluline jälgida nii ümarlaua organisatoorse külge kui ka ühenduse reaalsel võimalust (ehk ressursse) ümarlauast osa võtta. Käesoleva kaasuse juures on ümarlaua vältel rõhutatud positiivselt seda, et ümarlaual osalejad suhtuvad uutesse ideedesse avatult. Samas toodi mõnel pool välja vajadust ministeeriumi asemel leida kolmas osapool ümarlaua vahendaja rolli täitmiseks, kuna ministeerium omab samuti ettekujutust ja ekspertteadmist oma valdkonnas. See võib aga vähepopulaarsete ideede kerkimist raskendada. Käesoleva uuringu raames pakuti võimaliku ümarlaua vahendaja ja protsessijuhina Kodanikuühiskonna Sihtkapitali, kuid paraku ei oleks selline roll kooskõlas KÜSKi põhikirjalise tegevusega. Teisest küljest väljendavad Tartust või mujal pärit ühendused kahetsust võimaluse puudumise üle ümarlauast soovitud mahus osa võtta. Positiivse alternatiivina mainiti kaasamisprotsesse, kus ümarlauad toimusid ka teistes maakondades. Alternatiivselt tuleb pöörata tähelepanu rahalistele võimalustele (transpordikulude kompenseerimine) ja ajalistele võimalustele. Pikema planeerimise vajadus, mille tähtsust ei saa alahinnata ka Tallinna ühenduste puhul, muutub kaugemalt tulijate jaoks eriti oluliseks.

### **Ametnike oluline roll**

Käesolevas raportis välja toodud kaasamispraktikate ja kaasava poliitikakujundamise praktika kõige olulisemaks teguriks on olnud Sotsiaalministeeriumi ametnikud. Kui eelnevad dokumendid, struktuursed muutused, huvirühmade mõju ja avalikud esinemised on katalüsaatorid probleemide sõnastamisele, siis ametnike (enese-)analüüs ning selle kaudu ametkonna hetkeseisu määramine mõjutab oluliselt probleemi esilekerkimist. Ametkonna vastuseisu või muude prioriteetide tõttu võivad nii eelnevad tegevused jääda jätkamata ning võimalused oma seisukohti avalikkusele tutvustada kasutamata.

---

<sup>23</sup> Vt. ka Mikko Lagerspetz (2007) „Oligarhia raudne seadus Eesti kodanikeühiskonnas.” Teoses *Algatus, osalus ja organisatsioonid: uurimusi Eesti kodanikeühiskonnast*. Toim. Erle Rikmann. Tallinn: Tallinna Ülikooli kirjastus, lk 153-169

Raporti esimest ja teist peatükki kõrvutades on näha, et üsna alguses sõnastati perepoliitika arendamise eesmärgid ja plaanid tohedas seoses kaasamise eesmärkidega. Valdkonda üha lisandunud ametnikud olid eelneva kaasamise kogemusega, nii heade kui halbade, ja seetõttu teadsid huvirühmade ja ekspertide kaasamise väärtust. Eelnevalt teati ka kaasamisega seonduva töö mahtu, kuid veel olulisemana seda, et lisanduva töömahu kaalub üles kaasamisest saadav parem teadmine oma poliitikavaldkonna legitiimsemaks ja vajadusepõhisemaks arendamiseks ja koordineerimiseks. Seega väga olulist mõju kogu protsessile ja eriti edukale koostööle on avaldanud seotud ametnike koostööd soosivad hoiakud, avatus, loovus lahenduste leidmisel, siht- ja huvirühmade teadmiste ja kogemuste väärtustamine.

## Soovitused

### Kuidas alustada?

Süsteemselt võimaldab partnereid kaasata, kui ministeeriumil (või veel parem osakondadel) on **ajakohane andmebaas nende valdkonnas tegutsevatest valitsusvälise sektori organisatsioonidest**. Nii üleriiklikest kui piirkondlikest, nii eestkoste organisatsioonidest kui teenuseosutajatest ja valdkonna analüüsijatest. Perepoliitika arendamise juhtum pakub ühe lihtsa ja vähe aega nõudva strateegia, kuidas oma valdkond ära kaardistada. Tuleb mõne olemasoleva põhipartneri võrgustike ja infokanalite kaudu levitada teadet, et ministeerium soovib teada selle-ja-selle teemaga tegelevaid ühendusi-eksperthe ja ajapikku levib info ühenduste hulgas lumepallina. See võib võtta aega ja hea oleks lisaks korraldada ka tutvumisüritusi vm arutelusid, mis juba kaardistatud partneritele huvi pakuvad, ning ministeerium saab ülevaate sihtrühmast, võimalikest partnerite ringist, teenuste osutajatest, ekspertidest jm. Analüüsitud juhul aitas vanemahariduse ümarlaua käivitamine ja kooskäimine luua selgust, kes on kes.

### Rohkem informatsiooni ministeeriumilt ühendustele!

Praxise analüüs kaasamispraktikatest ministeeriumis<sup>24</sup> tõi välja, et viimase kuue aasta jooksul ei ole kadunud ühe peamise kaasamise probleemina ühenduste informeerimine. Seda sellest hoolimata, et tegemist on kaasamise kõige esimese astmega ja tegelikult on seda kõige lihtsam korraldada. Intervjuud vanemahariduse ümarlauas osalevate ühendustega ja Sotsiaalministeeriumi ametnikega tõid esile, et mida rohkem kursis ollakse sellega, kuidas poliitikakujundamine käib ja mida ametnikud reaalselt teevad, seda...

- ... paremini osatakse teha nii sisulisi ettepanekuid valdkonna arendamiseks kui strateegiliselt kaasa mõelda mõne teema poliitilisse päevakorda upitamise võimalustest.
- ... täpsemalt osatakse sõnastada oma küsimusi, kui on vajadust või huvi lisainfo järele.

<sup>24</sup> Praxis, IBS (2010). Valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüs. Lõppraport. Tellija: Siseministeerium. [http://praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Valitsemine\\_ ja\\_kodanike%C3%BChiskond/SIMKA\\_loppraport\\_v1.6.pdf](http://praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Valitsemine_ja_kodanike%C3%BChiskond/SIMKA_loppraport_v1.6.pdf)

- ... rohkem informeerivad ühendused ka ministeeriumi enda tegevustest, sh meediaesinemistest, avalikest avaldusest jms.

**Soovitus** vanemahariduse ümarlaua juhtimise kogemusest:

Käivitada e-kirjade põhine infolist oma valdkonnas tegutsevatele ühendustele, ekspertidele, teiste asutuste ametnikele nii keskvalitsuse kui omavalitsuse tasandil. Käesolev analüüs näitab, et ei ole sugugi keeruline ja ajamahukas luua oma valdkonnas toimivat e-infolisti ja seda töös hoida, et partnerid oleksid informeeritud. Kui partneritele ka võimalus anda oma ettepanekuid esitada ja läbi oma võrgustiku infolistiga uusi ühinejaid leida, siis aitab see ka ministeeriumil saada ülevaadet nii tegutsevatest võimalikest partneritest kui olla informeeritud valdkonnas toimuvatest sündmustest. Soovituslik on läbi mõelda järgmised küsimused:

- Alguses küsida, kas ja milline vajadus on infolisti järele: millistel teemadel, millise sagedusega
- Kui laiale-kitsale sihtrühmale on infolisti?
- Kuidas tagada infolistis liikuva info sagedus?
- Kas ja kuidas infolisti liikmed saavad ise sinna infot saata?

Kui siht- ja huvirühmadega kohtumistele ja alalistele aruteludele kutsutakse väga lai ring inimesi ja kohale võib tulla ka palju esmakordseid osalejaid, siis soovitame kohtumise eel koos kutsega saata eelmise kohtumise materjalid ja väike taustainfo. Veel parem oleks saata eraldi kiri, meeldetuletus seni arutatud teemadest või viimasest olulisest teemast, eelmise korra arutelu protokoll koos vastu võetud otsustega ja tehtud plaanidega. Seejuures paluda kohtumisele tulijatel enda mälu värskendada või uutel tulijatel end kurssi viia selleks, et kohtumisel osalejate ühist väärtuslikku aega võimalikult efektiivselt ja edasiviivalt kasutada.

Ka siinse juhtumi puhul tuleb ilmseks, et **oluline on sõnastada kaasamise eesmärk ja ka kaasatud siht- ja huvirühmadega koos selgitada koostööle pandud ootusi.**

- Kaasamise eesmärke tasub kogu aeg korrata ja meenutada, miks me kokku oleme tulnud ja mida koostöös teha tahame.
- Partnerluse poole liikudes tuleb arvestada nii ministeeriumi enda kui kaasatute ootusi koostööle. Kui need ühtivad, on koostöö edukam mõlemale poolele.
- Kui osapoolte ootused ei ühti või mõne aja möödudes muutuvad, siis tuleb edasi mõelda, millises vormis kaasamine ja osalemine aitaks veel katmata ootusi täita.
- Kui kaasatud partnerid eitavad, et ei saa senise koostöövormi puhul (näiteks ümarlauas) endale kõige olulisemat agendat täita, siis on soovituslik võtta endale aktiivne roll ja leida oma eesmärkidele paremini kaasa aitavad osalemise võimalused (otsesuhtlus ametnikega, artiklid meediasse, avalikud pöördumised, debatid erakondadega, konverentsid, teiste ühendustega ühisprojektide teostamine, koalitsioonide ja uute organisatsioonide moodustamine jms. Soovituslik on seejuures ka läbi mõelda, kas ja kuidas need uued osalusviisid mõjutavad juba toimivat moostööd ministeeriumiga, teavitada ja arutada oma plaanid läbi – selline käitumine

aitab pikas plaanis kujuneda vastastikusel partnerlussuhtel nagu on kujunenud Sotsiaalministeeriumi ametnikel paljude Vanemahariduse ümarlauda kuuluva ühendustega

### **Kuidas saada üle tagasilöökidest poliitikavaldkonna arendamisel selliselt, et ühenduste motivatsiooni hoida ja koostööd hoida?**

- Üheks nõ toibumise strateegiaks on võtta aeg maha ja analüüsida valdkonda põhjalikumalt. Mõelda valdkonna probleemid põhjalikumalt läbi, et luua teadlikumaid poliitikaalternatiive ja valmistada ette ning teha paremaid valikuid/otsuseid. See aitab jõuda selgusele, kas teema arendamise teravikku tuleks ja saaks asetada mujale kui seni. Samuti aitab see ette valmistada järgmise akna avamist. Antud analüüsist tuli see välja vanemahariduse alusdokumendi koostamise protsessist. Küll aga on siinjuures oluline silmas pidada seda, et sellele (1) tegevusele leitakse praktiline väljund või kui ei leita, siis (2) muude asjaolude muututes tuleb osapooli ühetähenduslikult teavitada.
- Heaks strateegiaks võib olla ka keskendumine valdkonnas tegutsevate siht- ja huvirühmadega koostöö arendamisele, nende võimendamise toetamisele. Käesolevalt analüüsitud juhtumi näitel: pakkuda valdkonnas huvitavatel teemadel või poliitikakujundamise reaalsusest koolitusi, ühendustel ja ministeeriumil teha ühisprojekte, ministeeriumil osaleda ühenduste poolt korraldatavatel üritustel oma sõnumite levitamiseks ja ühendustepoolse toe suurendamiseks.

## **Lõpetuseks**

Ühenduste ja ministeeriumi vaheline koostöö võimaldas sõnastada lahendamist vajava probleemi sedavõrd laiapõhjaliselt, et kolm aastat väldanud kaasuse vältel püsisid osapooled ühise eesmärgile fokuseerituna. Eelduseks pikaajalisele koostööle lõi avatud koostööst sündinud vastastikune usaldus. Kui strateegiliste dokumentide loomine erinevatel etappidel takerdus protsess erinevatel põhjustel (kõige tõsisem tagasilöök oli esialgse arengukava tagasilükkamine 2009 aasta alguses), aitas just vastastikune toetus leida uusi tegutsemisstrateegiaid. Teadlikult alustatud kaasava poliitikakujundamise protsessis tulemusena on kasvanud Sotsiaalministeeriumis laste ja peredega tegelevate ametnike ja seotud siht-ja huvirühmade vastastikune usaldus. Paranenud on teadmine teineteise tegevustest. Jagatakse arusaamu perepoliitika üldistest arenguvajadustest ja põhiprobleemidest.

Riikliku arengukava asemel jõuab käesoleva raporti kirjutamise aegu – 2011.aasta alguses lõppfaasi valdkondliku „Laste ja perede arengukava 2011-2020” koostamine. Kuigi seda võib lugeda suureks sammuks tõstatatud sotsiaalsete probleemide lahendamisel. Sellest hoolimata nähtub läbiviidud intervjuude põhjal siiski, et nii ametnikud kui kaasatud ühendused jagavad arvamust vajadusest just riikliku arengukava järele. Seda on olnud näha ka Riigikogu valimiste eelsel perioodil. Kõige aktiivsemalt sõna võtnud ja erakondadega suhelnud Laste Huvikaitse Koda on oma soovitustes rõhutanud “lähiaastatel peab uuel valitsusel olema olulisemateks sammudeks riikliku laste- ja perede arengukava

loomine ning lastekaitse seaduse uuendamine”. Hoolimata praegusest Sotsiaalministeeriumi tasandil valdkondliku laste ja perede arengukava koostamisest ei ole kadunud selle valdkonnas kolmandas sektoris tegutsejate seas ootus riikliku arengukava järele, teema poliitilises päevakorras prioriteetide jõudmise järele.

**Olulisemad edutegurid poliitikavaldkonna kaasaval arendamisel:**

- Valdkonnapoliitika eest selge vastutuse määramine ja kompetentsi koondamine. Käesolevast analüüsist on näha, kui olulise aluse annavad läbimõeldud struktuursed muudatused poliitikavaldkonna arendamisele.
- Valdkonna partneritega pikaajalise ja regulaarse koostöövõrgustiku väljaarendamine. Oluline on mitte keskenduda protsessidele, vaid pidevalt kaardistada seotud osapoolte võrgustik, toetada nende omavahelist suhtlemist ja hoida nendega püsivalt kontakti.
- Valdkonna partnerite jooksev informeerimine ja teadlik harimine nii osalemisest kui sisuteemadel. See ei ole vaevarikas, aga toob palju kasu nii ühendustele, ametnikele kui valdkonnale.
- Ametnike poolt ekspertide, siht- ja huvirühmade kaasamine oma teema tõstmiseks prioriteetide hulka asutuse siseselt ja surve avaldamiseks poliitilisel tasandil.
- Oluline on poliitikakujundamise esimestes etappides ametnikel testida oma mõtteid nii siht- ja huvirühmade peal kui ka seotud valdkondades teiste ministeeriumite ametnikega. Kuid kuna otsus tuleb poliitilisel tasandil, siis on väga oluline arendada poliitikute informeerimise ja kaasamise oskust.