

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaalteaduskond
Ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakond

**VALITSUSASUTUSE JA TEMA SIDUSRÜHMADE
VAHELISE KOMMUNIKATSIOONI ROLL
SEADUSLOOMEPROTSESSIS LEGITIIMSUSE
SAAVUTAMISEKS**

Kutsemagistri töö

Kati Varblane

Juhendaja: Prof. Marju Lauristin

Tartu
2007

Tänuõnad

Avaldan tänu oma juhendajale professor Marju Lauristinile ning doktor Kaja Saksakulm Tamperele, kes andsid mulle head nõu teoreetiliste ja empiiriliste küsimuste lahendamisel.

Kasulike näpunäidete eest SPSS programmi kasutamisel tänan Tallinna Ülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi teadusprojektide assistenti Gerli Nimmerfeldti.

Tänan ka kõiki küsitlusele vastajaid ning sotsiaalministeeriumi ametnikke intervjuudel antud ausate vastuste ja pühendatud aja eest - Riho Rahuoja, Piret Lilleväli, Katrin Höövelson, Sirlis Sõmer, Katrin Raadom, Kaili Järv, Merle Tomberg ning Tarmo Kurves.

Kati Varblane

Sisukord

Sissejuhatus	5
1 Teoreetilised lähtekohad	8
1.1 Demokraatia, kodanikuühiskond ja otsustusprotsess.....	8
1.2 Otsuse legitiimsus ja legitimeerimine.....	10
1.3 Poliitika võrgustikud ja kogukonnad	12
1.4 Kommunikatsiooni juhtimise mudelid.....	14
1.5 Osalemine	17
1.6 Kaasamise raamistik	19
1.7 Sidusrühmade teooria.....	21
1.8 Seadusloome protsess poliitilise kommunikatsiooni mudelis.....	24
1.9 Kommunikatsiooni planeerimine ja otsustamine seaduseelnõu menetlemise protsessis.....	26
2 Eesmärk ja uurimisülesanded	30
3 Organisatsiooni, juhtumite ja metoodika tutvustus	32
3.1 Juhtumite valimine.....	32
3.2 Sotsiaalministeeriumi iseloomustus.....	33
3.3 Juhtumite tutvustus	34
3.4 Metoodilised võtted	37
3.4.1 Intervjuud eelnõu väljatöötajatega.....	37
3.4.2 Sidusrühmade küsitlus infovahetuse ja eelnõu ettevalmistamisel toimunud koostöö kohta.....	38
3.4.3 Tulemuste esitamise ja tõlgendamise meetodid.....	40
4 Sotsiaalministeeriumi ja sidusrühmade kommunikatsiooni roll seaduseelnõu legitiimsuse saavutamisel	45
4.1 Sidusrühmade mõjukus ja meelestatus	45
4.2 Sidusrühmadepoolne huvi ministeeriumi info ja seadusloome protsessis osalemise vastu	53
4.3 Osapoolte hinnang kompetentsile ja teadlikkusele antud valdkonnas	54
4.4 Sidusrühmade rahulolu koostöö ja eelnõuga	64
4.5 Info kättesaadavus ja infokanalid.....	71
4.6 Ülevaade ministeeriumipoolsest kommunikatsioonist	74
4.7 Ülevaade sidusrühmade osalemisest seadusloome protsessis.....	81
4.8 Sidusrühmade ettepanekute esitamise võimalus	84
4.9 Tagasiside	86
5 Diskussioon ja järeldused.....	88
5.1 Järeldused sidusrühmade teooria põhjal	89
5.2 Järeldused Grunigi kommunikatsioonimudelitele tuginedes	94
5.3 Järeldused võrgustikuteooriale tuginedes	101
5.4 Vahekokkuvõte	103
5.5 Nõuanded ja soovitusel	106
5.6 Ettepanekud edasisteks uuringuteks ja tegevusteks	109
Kokkuvõte.....	111
Summary	113
Lühendid	116
Kasutatud kirjandus.....	117

Lisad	Error! Bookmark not defined.
Lisa 1. Sotsiaalministeeriumi struktuur seisuga 01.09.2004..	Error! Bookmark not defined.
Lisa 2. Töövaldkonna intervjuu küsitluskava	Error! Bookmark not defined.
Lisa 3. Sotsiaalvaldkonna intervjuu küsitluskava....	Error! Bookmark not defined.
Lisa 4. Intervjuu transkriptsioon – Piret Lilleväli, tööala asekanstler	Error! Bookmark not defined.
Lisa 5. Intervjuu transkriptsioon – Katrin Höövelson, tööturuosakonna juhataja	Error! Bookmark not defined.
Lisa 6. Intervjuu transkriptsioon – Katrin Raadom ja Kaili Järv, töövaldkonna spetsialistid.....	Error! Bookmark not defined.
Lisa 7. Intervjuu transkriptsioon – Riho Rahuoja, sotsiaalala asekanstler	Error! Bookmark not defined.
Lisa 8. Intervjuu transkriptsioon – Sirlis Sõmer, hoolekande osakonna juhataja	Error! Bookmark not defined.
Lisa 9. Intervjuu transkriptsioon – Tarmo Kurves, hoolekande osakonna spetsialist	Error! Bookmark not defined.
Lisa 10. Intervjuu transkriptsioon – Merle Tomberg, hoolekande osakonna spetsialist.....	Error! Bookmark not defined.
Lisa 11. Töövaldkonna küsitluse kodeerimisraamat	Error! Bookmark not defined.
Lisa 12. Sotsiaalvaldkonna küsitluse kodeerimisraamat	Error! Bookmark not defined.
Lisa 13. Küsitluse kodeerimise selgitused ja vastused avatud küsimustele.....	Error! Bookmark not defined.
Lisa 14. Töövaldkonna küsitluse tulemuste SPSS fail.....	Error! Bookmark not defined.
Lisa 15. Sotsiaalvaldkonna küsitluse tulemuste SPSS fail	Error! Bookmark not defined.

Sissejuhatus

Demokraatlikus riigis on igapäevane õigus oma arvamust avaldada ja mõtteid vabalt välja öelda. Nii ka seadusloome protsess on avatud kõigile, kes on sellest puudutatud või huvitatud. Kui osapooled arutavad erinevaid seisukohti, lahendavad erimeelsusi ning jõuavad konsensuseni, siis toimub areng, mis toob kasu ja lisandväärtust nii neile kui kogu ühiskonnale. Seadusloome protsessis toimuvatel läbirääkimistel peaks valmima seadus või õigusakt, mis on nii osapoolte kui ühiskonna jaoks legitiimne ja toimiv.

Eestis on hetkel üldlevinud arvamus, et võimulolijad ei arvesta rahva arvamusega ning ametnikel on nii suur võim, et nad teevad otsuseid enda äranägemise järgi. Seepeale on rahvas riigivõimust võõrandunud ning ei tunne enam huvi ühiskonna käekäigu pärast. Nagu on väitnud ka näiteks Daimar Liiv: „Demokraatlikes riikides peaks avaliku sektori ja kodanikeühenduste koostöö tuginema võrdse partnerluse põhimõtetele, Eestis on mittetulundussektori kaasrääkimisõigus küllaltki piiratud” (2006: 185). Antud uurimistöös käsitleb neid küsimusi ning püüab leida vastuseid.

Tegu on rakendusliku laadi magistritööga, mille ülesanne on analüüsida seaduseelnõude väljatöötamise protsessis toimuvat kommunikatsiooni valitsusasutuse ja tema sidusrühmade vahel, avastada praktikas esinenud probleeme ning neile lahendusi leida. Samuti uurida, milline oli poliitika stiil, mida poliitikud ja ametnikud rakendasid koostöös sidusrühmadega. Selle põhjal analüüsitakse, kas eelnõudel on eeldusi legitiimsuse saavutamiseks. Empiiriline osa käsitleb kahte sotsiaalministeeriumi eelnõu - tööturuteenuste- ja toetuste seaduseelnõu ning sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse eelnõud.

Avaliku võimu ja kodanikuühiskonna partnerlust on viimastel aastatel üha rohkem käsitletud nii uurimustes kui meedias, kuid partnerlusele seadusloome protsessis on vähe tähelepanu pööratud. Uurimistöös väärtus seisneb ühest küljest ministeeriumi ja sidusrühmade vahelise kommunikatsiooni analüüsis, mille sarnast ei ole teadaolevalt Eestis varem tehtud. Teisest küljest peaks töö kaasa aitama seadusloome protsessis toimuva kommunikatsiooni parendamisele.

Antud uurimistöö keskendub eelnõu väljatöötamise parlamendieelsele etapile ning seda mitmel põhjusel. Enamik seaduseelnõude ideedest saavad alguse ministeeriumitest, kus minister viib ellu parteipoliitikat või ametnikud näevad vajadust süsteemi parendada. Tegelikult on tihti nende ideede taga aktiivsed kodanikuühendused, kes poliitikute ja ametnike otsuseid mõjutavad. Ministeeriumil on oluline teha sidusrühmadega koostööd ja kaasata neid õigusloome protsessi, et omandada sidusrühmade kogemust ning koostada eelnõu, mis vastaks praktilisele vajadusele ja reaalsusele. Kui ministeerium sidusrühme õigusloome protsessi ei kaasa, siis nad võivad mõjutada seaduseelnõu käiku hilisemas etapis ehk parlamendis. Sel juhul pole ministeeriumil võimalik enam huvisid tasakaalustada, sest nende hooval seal on liiga lühikesed.

Uurimustöö esimene ehk teoreetiline osa keskendub teooriatele, mis selgitavad kommunikatsiooni ja partnerlust valitsusasutuse ning tema sidusrühmade vahel seadusloome protsessis. Kõigepealt selgitatakse demokraatia, kodanikuühiskonna, otsustusprotsessi ja otsuste legitiimsuse temaatikat. Poliitika võrgustike teooriat käsitledes pööratakse tähelepanu Richardson *et al.* poliitika stiilide mudelile. Seejärel vaadeldakse Grunigi kommunikatsioonijuhtimise mudeleid ning osalemise ja kaasamise erinevusi. Töö üks peamisi teooriaid on sidusrühmade teooria, sest sidusrühmade osalus ja kaasamine on seaduseelnõu kvaliteedi ja legitiimsuse saavutamisel väga oluline. Peatüki lõpus käsitletakse seaduseelnõu menetlemise protsessi poliitilise kommunikatsiooni mudelis ning kommunikatsiooni planeerimist selles protsessis.

Teises peatükis selgitatakse magistritöö eesmäärke ja uurimisküsimusi. Kolmandas osas iseloomustatakse uuritavat organisatsiooni, juhtumeid ning uurimismeetodeid.

Neljandas peatükis analüüsitakse seaduseelnõude väljatöötamise protsessis toimuvat kommunikatsiooni valitsusasutuse ja tema sidusrühmade vahel. Analüüsi läbiviimiseks on kasutatud nii kvantitatiivseid kui kvalitatiivseid meetodeid – formaliseeritud küsitlusi sidusrühmade seas ja semistruktureeritud intervjuusid ministeeriumi eelnõude väljatöötajatega.

Viiendas peatükis vastatakse uurimisküsimustele ning uuritakse, milline oli poliitika stiil. Samuti tehakse järeldusi ning analüüsitakse tulemusi, metoodikat ja kommunikatsiooniprobleeme koostöös sidusrühmadega. Välja tuuakse ka soovitused, nõuanded ja tegevused, mida võiks tulevikus teisiti teha või vältida, ning uurimisteemad tulevikuks ning perspektiivid üldiselt. Töö lõpus on eesti- ja inglisekeelne kokkuvõte, kasutatud kirjanduse loetelu, lühendid ning lisad.

1 Teoreetilised lähtekohad

1.1 Demokraatia, kodanikuühiskond ja otsustusprotsess

Eesti on iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas, nagu on öeldud Eesti Vabariigi põhiseaduse paragrahvis 1. Rahvas on aga riigivõimust võõrandunud ning ei usalda ei seadusandjaid ega riiklikke institutsioone, nagu näitavad mitmed sotsioloogilised uuringud. Näiteks Tartu Ülikooli 2004. aasta uuringu „Mina. Maailm. Meedia” andmetel on Eesti riiklike institutsioonide usaldus 30,7 %. Lääne-Euroopa demokraatiade uuringute andmetel aga tõrgeteta funktsioneeriv demokraatia eeldab vähemalt 50%-list usaldust riiklike institutsioonide vastu (Raudsaar & Kasemets 2004: 176).

Sellele on tähelepanu pööranud nii teadlased, ajakirjanikud, poliitikud kui Vabariigi President. Juba 2001. aasta kevadel tegid sotsiaalteadlased avaliku pöördumise „Kaks Eestit”, mis pani inimesed mõneks ajaks ühiskondlike teemade üle diskuteerima. Sotsiaalteadlaste sõnum käsitles kolme omavahel seotud teemat: riigivõimu võõrandumist, ülemäärast sotsiaalset kihistumist ning analüütilise ressursi kaasamise vajadust poliitika kujundamisse (Vetik 2002: 5). 2007. aasta 24. veebruaril Eesti Vabariigi 89. aastapäeval pidi aga Vabariigi President Toomas Hendrik Ilves oma kõnes jälle inimeste südametunnistusele koputama: „Kui Eestil on vaenlasi, siis me leiame neid meis endis: ükskõiksus, kalkus ligimise suhtes, upsakus, tõusiklikkus, kaaskodanikega mitteamvestamine. Meie vaenlane on valetamine, korruptsioon ja ringkäendus” (Ilves: 2007).

Kui inimesed ei hooli üksteisest, riigi arengust, ei huvitu sellest, kuidas poliitikud ja ametnikud riiki valitsevad, ei käi valimas, ei osale kodanikeühenduste töös jne, siis rahvas ei ole hea kõrgeima riigivõimu kandja. See näitab, et inimesed ei tunne end vabana, vaid alluvad riigivõimu käskudele ja korraldustele ning ei mõtle ise kaasa, kuidas elu Eestis edendada. Kui me ise ei tunne end vabana, siis ei ole see ka „vaba riik”, kus me elame.

Eesti vajab tugevat kodanikuühiskonda, kus inimesed teevad omaalgatuslikult koostööd oma huvide kaitsmiseks, avalike asjade arutamiseks ja otsustamiseks. Nii on määratletud Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioonis (EKAK), mis on avaliku võimu ja kodanikuühiskonna koostöö alusdokument (Riigi Teataja 2002). EKAK lähtub põhimõttest, et kodanikuühiskond toimib juhul, kui toimivad kodanikeühendused ning nende omavaheline tihe koostöö toimub võrgustiku põhimõttel. Niiviisi realiseerub ka kodanike partnerlus riigiga (Laius 2002: 174).

Kui kodanikuühiskond on nõrk, siis on oht, et demokraatia on formaalne - otsuseid tehakse kitsas ringis ning kodanikud ei suuda tegelikku võimu mõjutada. Et demokraatia oleks sisuline, peavad inimesed seaduste ettevalmistamisel ning otsuste tegemisel kaasa rääkima. Teisest küljest see eeldab, et nende arvamusi kuulatakse ning arvestatakse. Lagerpetz *et al.* tõdevad, et demokraatliku riigikorra legitiimsus rajaneb eeldusel, et avaliku võimu otsused järgivad rahva tahet ja on rahva poolt mõjutatavad (2003: 47). Kui rahva häält kuulatakse, siis kasvab ka usaldus, paraneb rahulolu ning suureneb vastutustunne koos tehtud otsuste elluviimisel. Seega on väga oluline, et inimesed saaksid ja tahaksid osaleda demokraatliku riigi otsustusprotsessides. Samas kodanikuühiskond on demokraatliku riigi üks osa ning mitte ainult kodanikud ei vaja riiki, vaid ka riik vajab tugevamat kodanikuühiskonda endale partneriks, kellega koos otsuseid vastu võtta.

Otsustusprotsessides osalemise viise on erinevaid. Näiteks Šveits on Euroopas tuntud otsedemokraatia poolest, kus kodanikel on seaduseelnõude algatamise- ja nende hääletusõigus ehk referendumiga kodanikud otsustavad, kas kiita eelnõu heaks või mitte. Seega otsustajaks on kogu rahvas. Eestis on esindusdemokraatia – rahvas valib endale esindajad Riigikokku ja kohalikesse omavalitsustesse, kes teevad otsuseid oma valijate nimel. Osalusdemokraatia üldiseks lähtekohaks on aga see, et ka demokraatlikult valitud esindajate tehtud otsuste aluseks peab olema nende inimeste kuulamine, keda kõnealune otsus puudutab; paljusid (nt. kohaliku tasandi) otsuseid on võimalik langetada esinduskogudest sõltumatult või nende poolt antud volitusega (Lagerspetz 2006: 14).

Muutes otsustusprotsesse avatumaks, suureneb inimeste soov ja tahe ühiskonna tuleviku suhtes kaasa rääkida. Seepärast on oluline ka vaadelda, milline on otsuste langetamiseks valitud meetod. Kiviorg on eristanud viit meetodit (Kiviorg 1999: 27):

- ekspertiis - otsus langetatakse usaldusväärse eksperdi poolt;
- konsensus – otsus on oma olemuselt erinevate huvigruppide soovide balansseerimise resultaat;
- poliitiline meetod - otsus langetatakse parteipoliitilistest huvidest lähtuvalt (tuleneb otsustaja ideoloogiast või konkreetsest poliitilisest olukorrast);
- standardi või eeskju kasutamine, võrdleva meetodi kasutamine (ingl *benchmarking*- mõõduvõtmine) - otsus toetub välismaisele kogemusele, mudelile või rahvusvahelisele õigusele;
- empiiriline meetod – otsus baseerub faktide kogumisel ning kehtestatud kriteeriumite alusel toimival analüüsil (olukorra empiirilisel uuringul või analüüsil ning saadud tulemustest lähtuval prognoosidel ja soovitustel).

Ilmselt ei ole seadust, mille otsuste langetamisel oleks kasutatud ainult üht otsustamise meetodit. Seaduseelnõude ettevalmistamisel kasutatakse nii ekspertiisi valdkonna asjatundjatelt, kui võetakse mõõtu naabritelt või teistelt riikidelt. Samuti tehakse uuringuid ja analüüse valdkonna arengutaseme kohta. Otsused tehakse lähtuvalt valitsuse ideoloogiast ja poliitilisest olukorrast, kuid samas püütakse saavutada konsensit huvigruppidega. Need meetodid on omavahel seotud, kuid vaatamata otsuste tegemiseks valitud meetoditele peab eesmärgiks võtma otsuste legitiimsuse osapoolte jaoks.

1.2 Otsuse legitiimsus ja legitimeerimine

Hollandi teoreetik Teun van Dijk väitel legitimeerimine on diskursus, mis õigustab ametlikku tegevust, mille piirideks on seadus ja kord. Oluline on, et avalik arvamus seda aktsepteerib ning tunnustab reegleid, mida ametlikud normid ühiskonnas ette näevad (Van Dijk 1998: 256).

Ametnikud ja poliitikud peavad sidusrühmadega läbirääkimisi selleks, et seaduseelnõude muudatused oleksid legitiimsed. Kui sidusrühmad aktsepteerivad seaduseelnõu muudatusi, siis need on legitiimsed ning legitimeerimine on olnud edukas. Ka Habermas (1992) väidab, et kehtivad ehk legitiimsed on ainult need käitumisnormid, millega nõustuksid kõik asjassepuutuvad invidiidid kui ratsionaalsete diskursuste osalised. Seega võib öelda, et riigiasutuse ja sidusrühmade vahel tekib legitimatsoonisuhe, mille eesmärk on saavutada eelnõu legitiimsus ja ühiskondlik konsensus. Kuid mille alusel hinnata, et seaduseelnõu on legitiimne?

Morrow (1998: 298) pakub välja, et poliitilise süsteemi ja seda esindava valitsuse ja teiste riigiorganite legitiimsust hinnatakse selle alusel, kas nende teod vastavad tegude objektideks olevate poliitiliste subjektide õiguspärasuse standardile ja kas nad vastavad üldsuse "heale valitsusele" esitatavatele nõuetele. Seega legitiimsuse saavutamine on subjektiivne, sest sidusrühmadel võivad olla erinevad arvamused. Legitiimsust näitab näiteks sidusrühmade üldine rahulolu seaduseelnõuga või nende kaasatusega otsustusprotsessi. Ministeerium kui valitsusasutus ja eelnõu väljatöötaja peab arvestama, et eelnõu toimiks kogu ühiskonna jaoks ja kõikide gruppide arvamustega ei saa alati arvestada. Seega ei pruugi kõik sidusrühmad rahul olla, sest eelnõu pole nende jaoks kasulik.

Legitiimsuse saavutamisel on oluline huvide tasakaalustus ja konsensus saavutamine ühiskonnas. Isegi kui täit konsensust kõikides küsimustes sidusrühmadega ei saavutata, tuleb jälgida, et kõik sidusrühmad on saanud võimaluse arvamust avaldada, et nad on saanud oma ettepanekute kohta tagasisidet ning et suured organisatsioonid ei suruks liialt oma arvamusi peale. Eriti kehtib see koostöös erasektoriga, kus rahvusvahelistel korporatsioonidel ja suurettevõtetel on märksa organiseeritumad jõud ja *lobby*-töö kui väikeettevõtjatel. Igal juhul ei tohiks otsused põhjendamatult olla kallutatud „suurte vaalade” kasuks, mis tekitab korruptsioonikahtlusi ja pingeid edasises koostöös väikeste organisatsioonidega.

Mida rohkem organisatsioon ja tema sidusrühmad koostööd teevad, seda rohkem informatsiooni nad vahetavad ja selle käigus kujunevad välja ühised arusaamad ja ootused (Scott, Lane 2000: 54). Seega kui riigiasutus kaasab sidusrühmi regulaarselt

seadusloome protsessi, siis kasvab ka usaldus ja koostöösoov. Pidev kommunikatsioon, valikute põhjendamine ja tagasiside andmine maandavad pingeid ning parandavad üksteisemõistmist.

1.3 Poliitika võrgustikud ja kogukonnad

Ühiskonnas on palju kodanikeühendusi ja ettevõtteid, kes osalevad poliitikaprotsessis. Nende ja poliitikakujundajate kommunikatsiooni ning koostöö tulemusel tehakse otsuseid ja kujundatakse poliitikat. Nad moodustavad omavahel suhete võrgustikke ja kogukondi.

Parsons on öelnud, et suurem ühiskonna ja poliitika mitmekülgsus viis spetsiifiliste eesmärkide, funktsioonide ja suurema osalejate arvuni poliitikaprotsessis, mis on tähendanud, et võrgustiku metafoori nähakse paremini sobivat modernse poliitikakujundamisega kui pluralismi, korporatismi ja teisi traditsioonilisi mudeleid (Parsons 1999: 185).

Võrgustiku analüüs baseerub ideele, et poliitika on raamitud suhete ja sõltuvuste kontekstis (Parsons 1999: 185). Seda võib tõlgendada nii, et organisatsioonid ja poliitikakujundajad suhtlevad omavahel, jagavad kogemusi ja mõjutavad üksteise otsuseid. Nad on üksteisest sõltuvad, sest ilma infovahetuseta nad ei saaks otsuseid vastu võtta, poliitikat kujundada ja oma tegevust jätkata.

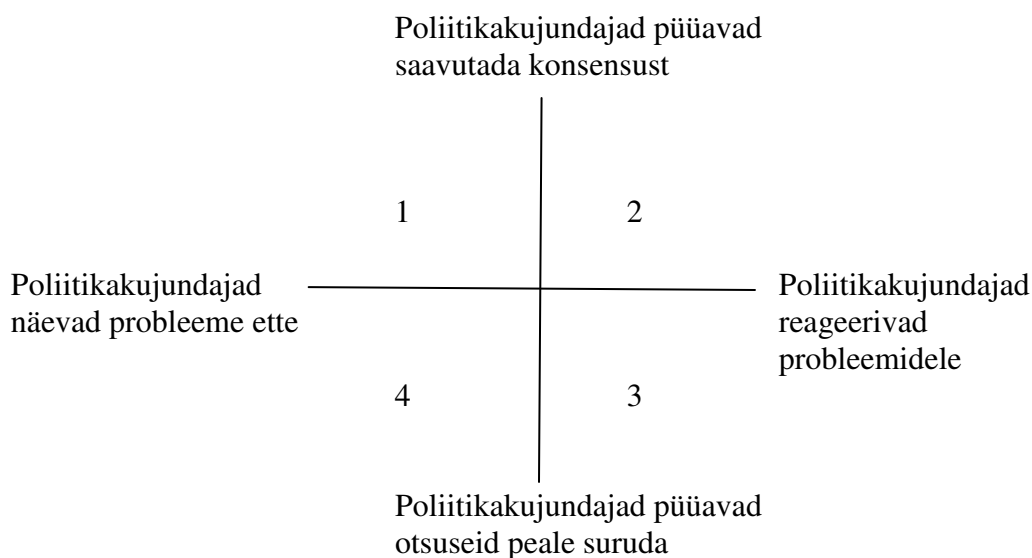
Richardson *et al.* (1982) arendas poliitika kogukondade ideed võrdleval tasandil läbi mõtte, et erinevad riigid väljendavad mitmeid seaduspärasusi või stiile poliitika formuleerimisel ja otsustetegemisel. Kaks peamist poliitika stiilide dimensiooni, mis Richardson välja käis:

- Ettenägelik stiil (probleemide ettenägemise tendents) või reaktiivne stiil (tendents reageerida sündmustele või asjaoludele, kui need tekivad);

- Konsensust taotlev stiil (tendents teha otsuseid kokkuleppel huvitatud osapooltega) või stiil, mis kaldub vastandama otsuseid ühiskonnale (Parsons 1999: 186).

Poliitika stiilide mudel näitab, et erinevates võrgustikes on mitmeid viise, kuidas poliitika kogukonnad võivad omavahel suhelda. Joonise esimeses veerandis poliitika stiil kaldub olema selline, et poliitikakujundajad, näiteks valitsus või valitsusasutus, planeerivad oma tegevust ning soovivad poliitika sidusrühmadega konsulteerida ja konsensust saavutada. Teises veerandis on poliitika stiil küll pluralistlik ja valitsus püüab saavutada sidusrühmadega konsensust, aga tegu on rohkem tulekustutamise kui etteplaneeritud tegevusega. Kolmandas veerandis poliitikakujundajad kipuvad sidusrühmadele oma otsuseid peale suruma, mitte nendega konsensust saavutama. Samas nad ka ei planeeri oma tegevust, vaid reageerivad probleemidele. Neljandas veerandis aga valitsus näeb võimalikke probleeme ette ning planeerib oma tegevust ja lahendusi, kuid tihtipeale vastandub sidusrühmadele.

Üldine poliitika stiil kindlasti erineb riigiti, aga ka ühes riigis või isegi ühes poliitikat kujundavas institutsioonis võib olla mitmeid lähenemisi. Kõik sõltub organisatsioonist ja kui hästi on võrgustik organiseerunud.



Joonis 1.1. Poliitika stiili dimensioonid (Parsons 1999: 186)

1.4 Kommunikatsioonijuhtimise mudelid

Kommunikatsioonijuhtimine on valdkond, millest kõik inimesed arvavad üht-teist teadvat. Kommunikatsioon on ju pealtnäha lihtne tegevus, kus üks edastab sõnumi ja teine võtab selle vastu. Kui aga kommunikatsiooniprobleemid tekivad, siis leitakse organisatsioonist üles kommunikatsioonijuht või suhtekorraldaja, kellele antakse ülesanne olukord lahendada. Kui spetsialist asub tööle probleemide ilmnemisel, siis võib olla juba hilja, sest ta ei saa muud teha, kui „tuld kustutada”. Et tulekahjut ei tekiks, peab kommunikatsioonijuht olema tegevusse kaasatud kogu aeg.

Grunig ja Repper on öelnud, et:

1. Avalikud suhted on tõenäoliselt edukad – aitavad kaasa organisatsiooni efektiivsusele – kui see on organisatsiooni strateegilise juhtimise protsessi keskne osa ja kui avalikud suhted on strateegiliselt juhitud.
2. Avalikud suhted on strateegiliselt juhitud, kui sidusrühmad ja aktiivsed avalikkuse segmendid sidusrühmade seast on identifitseeritud ning kui organisatsiooni ja avalikkuse koostoimimisega seotud küsimusi lahendatakse sümmeetriliste kommunikatsiooniprogrammide kaudu [...] küsimuste varajases arengustaadiumis (Grunig & Repper 1992: 150).

Seega avalike suhetega spetsialistid peavad olema juhtkonnale lähedal, et nõustada organisatsiooni strateegilisi tegevusi. Kommunikatsioonijuhtimine on asutuse või ettevõtte üks tähtsamaid tugivaldkondi, mille abil võib sidusrühmade ja avalikkuse silmis organisatsiooni mainet tõsta ning efektiivsust parandada. Et seda teha, peab aga teadma, kes on olulisemad sidusrühmad avalikkuses, kellega koostööd teha.

Grunig (1992: 9) väidab, et kommunikatsioonijuhtimine on mehhanism, millega organisatsioonid ja avalikkus toimivad pluralistlikus süsteemis, et juhtida nende vastastikust sõltuvust ja konflikti.

Kui rääkida seadusloome protsessist, siis seadusi ei tehta umbmäärasele avalikkusele, vaid konkreetsetele siht- ja sidusrühmadele, kelle elu ning tööd see mõjutab.

Riigiasutusele on aga siht- ja sidusrühmad olulised, sest nende arvamuste ja ettepanekute põhjal on võimalik teha kvaliteetsemaid ja ühiskonnas paremini toimivaid õigusakte. Seega on nad vastastikkuses sõltuvuses. Kui ministeerium alustab koostööd sidusrühmadega seadusloome varajases etapis, nagu soovivad Grunig ja Repper, kaalub huvigruppide ettepanekuid ning seejärel teeb tasakaalustatud ja argumenteeritud otsuse eelnõu suhtes, siis on võimalik saavutada eelnõu legitiimsus ja ühiskondlik konsensus. Kui aga sidusrühmadega tehakse koostööd seadusloome protsessi hilises staadiumi, näiteks vahetult enne Vabariigi Valitsuse istungit, kui eelnõu on praktiliselt valmis, siis ilmselt ei oodata sidusrühmadelt tagasisidet, mille põhjal võiks eelnõud parandada. Seepeale võivad tekkida sidusrühmadega eriarvamused ja konfliktid, mille tõttu eelnõu ei pruugi vastata avalikkuse ootustele ning saavutada legitiimsust osapoolte ja avalikkuse silmis. Seega tõelist tahet sidusrühmadega koostööd teha näitab see, mis etapis sellega alustatakse. Kui sidusrühmi kaasata eelnõu protsessi varajases staadiumis, siis on kergem eelnõud muuta ja konfliktid võivad jääda olemata. Mida aeg edasi, seda raskem on eelnõu parandamine ja seda tõenäolisemaks eriarvamused muutuvad. Ühest küljest võib probleem tekkida sellest, et ministeeriumitel on ajaline surve ja ressursinappus nii spetsialistide kui finantside osas. Teisest küljest, kui sidusrühmi ainult informeeritakse või siis kaasatakse hilises staadiumis, kui enam palju muuta ei anna, siis tekib konflikt. Neid situatsioone saab paremini selgitada Grunigi nelja kommunikatsioonijuhtimise mudeli abil.

Grunigi (1992) pressiagentuuri mudel tähendab, et kommunikatsiooniprogramm püüdleb soosiva reklaami poole, eriti massimeedias. Tegu on ühesuunalise kommunikatsiooniga, mille eesmärk on teha propagandat. Seaduseelnõu kontekstis tähendaks see, et ametnikud informeerivad avalikkust ja räägivad väljatöötatud seadusest ainult positiivses valguses.

Avaliku informatsiooni mudelil põhinev programm kasutab nõ „kodustatud ajakirjanikke”, et levitada suhteliselt objektiivset informatsiooni massimeedia ja kontrollitud meedia kaudu nagu ajalehed, brošüürid ja otsepost (Grunig 1992:18). Ka sel juhul on tegemist ühesuunalise kommunikatsiooniga ning mõlemad mudelid ei põhine strateegilisel planeerimisel ega uuringutel. Need on asümmeetrilised mudelid:

organisatsioon püüab paista heana, kas propaganda kaudu (pressiagentuuri mudeli puhul) või siis levitades heakskiitvat informatsiooni (avaliku informatsiooni mudeli puhul).

Grunigi (1992) kolmas mudel, kahesuunaline asümmeetriline mudel kasutab uuringuid, et arendada sõnumeid, mis kõige suurema tõenäosusega veenavad strateegilist avalikkust käituma nii, nagu organisatsioon tahab. Tuues paralleeli seadusloomega, siis ametnikel on küll oluline sidusrühmi veenda, aga nad ei ole nõus saadud tagasiside põhjal tegema eelnõus korrektiive.

Kahesuunaline sümmeetriline kirjeldab avalike suhete mudelit, mis põhineb uuringul ja kasutab kommunikatsiooni, et juhtida konflikti ja parandada arusaamist strateegilise avalikkusega (Grunig 1992: 18). See tähendab, et ametnikud peavad sidusrühmadega läbirääkimisi ja on valmis oma tegevust ümber hindama.

Grunig (1992: 298) leiab, et kuigi organisatsioonid peaksid praktiseerima kahepoolset ja sümmeetrilist kommunikatsiooni, kui nende keskkond on kompleksne ja turbulentsne, siis paljud, kui mitte öelda enamik sellise keskkonnaga organisatsioone ei praktiseeri avalikke suhteid teooria kohaselt.

Tunnus	Pressiagentuur	Avalik informatsioon	Kahesuunaline asümmeetriline	Kahesuunaline sümmeetriline
Eesmärk	Propaganda	Informatsiooni levitamine	Teaduslik veenmine	Vastastikune arusaamine
Kommunikatsiooni iseloom	Ühesuunaline; täielik tõde pole peamine	Ühesuunaline; tõde on oluline	Kahesuunaline; tasakaalustamata efektid	Kahesuunaline; tasakaalustatud efektid
Kommunikatsiooni mudel	Allikas → vastuvõtja	Allikas → vastuvõtja	Allikas → ← Tagasiside	Grupp → grupp ←
Uurimise iseloom	Väike; „raamatupidamine”	Väike; loetavus, lugejaskond	Kujundav; hoiakute hindamine	Kujundav; arusaamise hindamine

Tabel 1.1. Neli Grunigi ja Hunt'i suhtekorralduse mudelit (kohandus Oliver 2004: 10)

1.5 Osalemine

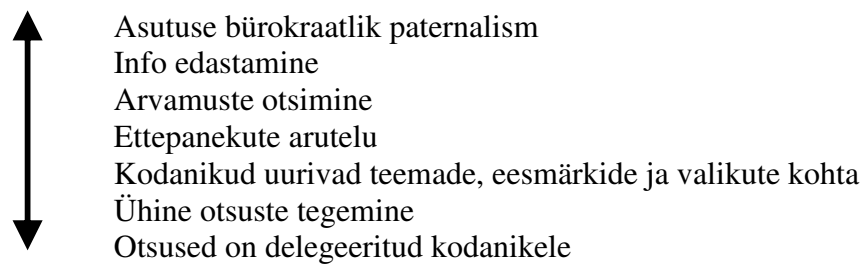
Ruutsoo (2001:251) väidab, et kodanikuühiskonna alusidee on ühiskonna avatuse lisamine osalemise suurendamise kaudu. Osalusühiskonna ideaal tähendab võimalikult selliste individualiseeritud sidususviiside toetamist, mis ei piira, vaid aitavad suurendada kõikide tegelikke valikuvabadusi, juurdepääsu oma saatuse kujundamisele.

Et kodanike osalustaset otsustusprotsessis mõõta, on Arnstein koostanud kodanike osaluse astmestiku, millel on kaheksa astet. Kodanike kontroll otsuste tegemise ja võimu teostamise üle on kaheksandal astmel. Alumiste astmete puhul on riigil suurel määral võimalik osalust suunata ja sellega manipuleerida ning alates 4. astmest (teavitamine, konsulteerimine ja vaigistamine) saab rääkida mingil määral kaasamisest: kodanikke kuulatakse ja neid teavitatakse poliitikate planeerimisest ja elluviimisest, kuid ei ole mingit garantiid, et kodanikke ka kuulda võetakse ja nende seisukohtadega arvestatakse. Alles alates 6. astmest toimub kodanike ja riigi vaheline partnerlussuhe ning kahel viimasel astmel (delegeeritud võim ja kodanike kontroll) saavad kodanikud, kellel tavapäraselt puudub ligipääs võimule, otsustamisel ja juhtimisel enamuseks, kelle arvamus on otsustava tähtsusega (Lepa *et al.* 2004: 10). Arnsteini ideaal on seega kaheksas aste ehk kodanike kontroll, kuid sageli selleni ei jõuta. Kodanike osalemise kaheksa tasandit annab mõõdupuu, mille abil saab hinnata, mis tasemel on osalemine seadusloome protsessis.

8. Kodanike kontroll	
7. Delegeeritud võim	- Kodanike võim
6. Partnerlus	
5. Vaigistamine	
4. Konsultatsioon	- Sümboolne osalemine
3. Teavitamine	
2. Teraapia	
1. Manipuleerimine	- Mitteosalemine

Joonis 1.2. (Arnstein 1969 põhjal)

Analoogne kodanike võimu taseme spektrum on välja töötatud ka Skelcheril (Flynn 1997: 154).



Joonis 1.3. Kodanike kontrolli spektrum (Skelcher 1993: 14 alusel)

Mittetulundusühingud on Eestis üldjuhul väikesed ja nende ettepanekud seaduseelnõudele põhinevad tihtipeale paari inimese kujundatud seisukohtadel. Lääne-Euroopa väljakujunenud demokraatias on organisatsioonidel palju töötajaid või *lobby*-grupe, kes tegelevad ainult poliitika mõjutamisega. Kui aga kodanikeühendustel pole ressursse, et end pidevalt kursis hoida muutustega valitsusasutustes, siis ametnikud ja huvigrupid ei ole võrdsetel positsioonidel. Nad ei ole võrdsed oma teadmiste ja info kättesaadavuse poolest, mistõttu erineb nende argumenteerimisoskus. Ka keelekasutus võib olla erinev, sest ametnikud kasutavad palju spetsiifilisi termineid. Nii võivad dialoogis tekkida probleemid. Habermas väidab, et kommunikatiivsel teel saavutatud kokkulepe peab põhinema põhjustel. Ja kommunikatiivses praktikas osalevate inimeste ratsionaalsus põhineb sellel, kas, kui vajalik, nad saaksid, sobivates olukordades, pakkuda oma väljendustele põhjuseid. Seega igapäeva kommunikatiivse praktika ratsionaalsus osutab argumenteerimisele [...] (1984: 15). Kui aga sidusrühma esindajad ei suuda argumenteerida oma seisukohti, siis nad jäävad väitluses alla riigiametnikele, kellel on tänu oma ametile teema kohta rohkem infot. Seepeale tekivad kommunikatsiooniprobleemid, kus ametnikud ütlevad, et kodanikeühendustelt ei saa ettepanekuid seadusloomeprotsessis. Praktikud aga väidavad, et ametnikud ja poliitikud teevad valesid otsuseid, sest nad ei puutu kokku reaalse eluga.

Lauristin on väitnud, et demokraatliku avalikkuse üks tunnus on, et kõik, kes sõna võtavad, on vähemasti subjektiivselt veendunud, et see, mida nad püüavad teada

saada, teistele ütelda ja milleni koos jõuda, on tõde, mitte manipuleerimine, mingil kõrvalisel põhjusel asjade mittetõena esitamine. See on sisim tõearmastus (Lauristin & Luik 2007: 13). Seadusloome protsessis peavad riigiasutus ja tema sidusrühmad samuti püüdlema tõe, mitte manipulatsiooni poole. Seda on võimalik saavutada avatud ja ausa kommunikatsiooniga, kus argumenteeritakse seisukohti ning jõutakse lahendusteni.

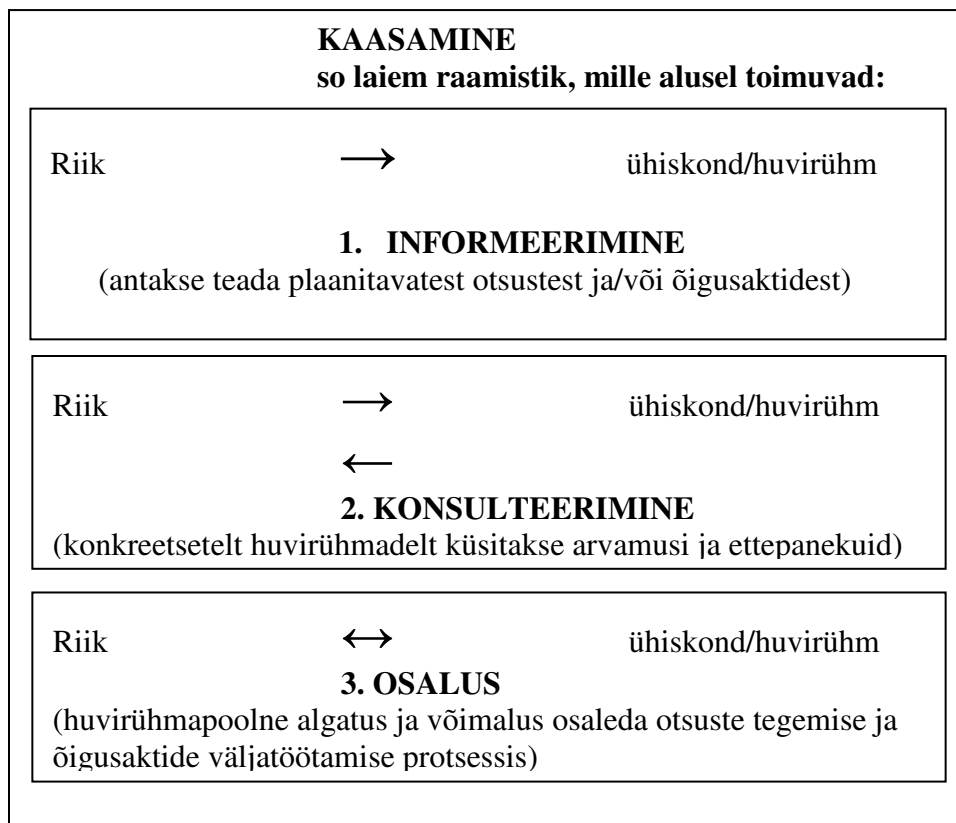
1.6 Kaasamise raamistik

Lauristin arvab, et kaasamine on moodne sõna Eesti ametiasutustes, mis on edukalt välja tõrjunud osavõtu või osalemise. Kaasamine on ühe (juhtiva, valitseva) poole aktiivsus, teise (alluva, valitsetava) poole suhtes, kaasaja on subjekt, kaasatav pigem objekt, kelle võimalused lõplikke otsuseid mõjutada on piiratud. Osalustahe püsib veendumusel, et otsus sünnib ühiselt, arvestab kõigi osalejate seisukohti ning huve (Lauristin 2007: 3).

Kaasamine on temaatika, mis puudutab eelkõige valitsusasutusi, aktiivseid kodanikeühendusi ja ettevõtteid, kes teevad riigiasutustega koostööd, lahendamaks ühiskonnaelu puudutavaid küsimusi. Kaasamine eeldab, et kaasatavad on huvitatud ühiskonnaelus kaasa rääkima ning otsuste eest vastutust võtma. See on koostöö, mis on iseloomulik demokraatlikule ühiskonnale.

Riigi ja kodanike suhteid võib vaadelda kaasamise raamistikus, kus kaasamine on kui katus, mille alla koonduvad informeerimine, konsulteerimine ja osalemine. Seda on võimalik kõrvutada Grunigi kommunikatsioonimudelitega, kus informeerimine kujutab endast ühepoolset suhet, kus riik teavitab sidusrühmi oma tegevusest, aga tagasisidet sidusrühmadelt ei oodata. Konsulteerimise puhul küsitakse sidusrühmade seisukohti erinevates küsimustes, kuid pole kindel, et nendega alati arvestatakse. Grunigi mõistes on see kahesuunaline asümmeetriline kommunikatsioon. Osalemise puhul on võimalik rääkida sidusrühmade omapoolsest initsiatiivist ning aktiivsete

kahepoolsete suhete arendamiseks valitsuse või parlamendiga. Grunigi mõistes on tegu kahesuunalise sümmeetrilise mudeliga.



Joonis 1.4. Kaasamise raamistik (Lepa et al. 2004, OECD 2001)

Kaasamise parendamiseks töötati 2005. aastal Riigikantselei eestvedamisel välja „kaasamise head tavad”, mille järgi riigiasutused, mittetulundusühingud ja ettevõtted võivad üksteist kaasata õigusloome protsessi või strateegiliste dokumentide väljatöötamisse. Selle dokumendi eesmärk on ühtlustada põhimõtteid, kuidas valitsusasutused, ettevõtted ja kodanikuühendused kaasavad avalikkust ja huvirühmi otsustusprotsessidesse. Kokkuvõtlikult öeldes, kaasamise planeerimisel koostatakse kava ehk plaan, et kaasamine toimuks süsteemselt ja kõiki valdkonna osapooli hõlmates. Kaasata tuleb varajases etapis, kui on veel võimalik ettepanekutega arvestada. Kaasamise käigust tehakse vahekokkuvõtte, hinnatakse protsessi ja resultate ning teavitatakse tulemustest. „Kaasamise hea tava” võib parandada kolme sektori koostööd, kuid seda ainult juhul, kui ametnikud, ettevõtjad ja kodanikeühendused on tavast teadlikud ja võtavad selle omaks. Muidu jääb see tolmu koguma, sest „kaasamise hea tava” ei ole kohustuslik, vaid soovituslik. Kui aga

kaasamise põhimõtteid üksteisele meelde tuletatakse ja sellest kinni peetakse, paraneb kaasamise kvaliteet, seaduseelnõude legitiimsus ning suureneb ühiskonna sidusus.

1.7 Sidusrühmade teooria

R. Edward Freeman, kes on sidusrühmade teooria autor, defineerib sidusrühma kui gruppi või indiviide, kes saavad mõjutada või on mõjutatud organisatsiooni eesmärkide saavutamisest (Key 2001:320). Osborne ja Plastrik ütlevad veel, et sidusrühmad on inividid või grupid, kellel on huvi avaliku süsteemi või organisatsiooni tegevuse vastu (1998: 182). Seega sidusrühm on aktiivne ühendus, organisatsioon või võrgustik, kes on seotud ministeeriumi tegevusvaldkondadega ja püüab mõjutada seadusloome protsessi, et kaitsta enda huve. Sidusrühmad ehk – grupid on nii ühenduste katusorganisatsioonid, kohalikud omavalitsused kui ka avalik-õiguslikud asutused (näiteks Eesti Haigekassa, Eesti Puuetega Inimeste Koda, Eesti Arstide Liit jne). Samuti võib sidusgruppe defineerida kui indiviidide grupe, kellega organisatsioon suhtleb ja kes on vastastikku sõltuvad ning keda organisatsiooni otsused mõjutavad.

Lagerspetz (2006: 7) on defineerinud huvigrupi sidusrühma sünonüümina. Sidusrühm, huvirühm ja survegrupp ongi sarnased terminid. Hagopian ütleb, et grupist saab huvigrupp siiski vaid sellisel juhul, kui ta kõnealust ühishoiakust lähtudes esitab nõudmisi või avaldab muul moel meelt. Mitte kõik grupis ei tee seda (1993: 297). Samas Palmaru näeb, et huvirühm ehk huvigrupp ehk survegrupp on ministeeriumi sidusrühm, keda iseloomustab ühine huvi, tegutsev organisatsioon, püüid mõjutada poliitilist võimu, kuid nad ei ole riigivõimu asutused ega ka parteid (2003:318). Ning Lagerspetz ütleb, et survegrupid on liikmete ühiste huvide (kas era- või avalike huvide) edendamiseks loodud ühendused, katusorganisatsioonid, liikumised või võrgustikud, mis püüavad avaldada avalikule võimule survet selleks, et mõjutada neid puudutavaid otsuseid (2006:16).

Natuke laiapõhjalisem mõiste on sihtrühm. Lagerspetz mõistab sihtrühma all inimesi, kes ei pruugi olla ühenduse liikmed, kuid kelle huvides see tegutseb. Nendest võivad saada ühenduse liikmed, toetajad ja/või vabatahtlikud, ja nende olemasoluga saab ühendus õigustada oma tegevuse vajalikkust (2006: 16). Sihtrühmad on Eesti ühiskonna grupid, keda saab eristada ühiskonnast sotsioloogiliste, geograafiliste ja kultuuriliste parameetrite järgi (sugu, vanus, haridus, elukoht, positsioon ühiskonnas, sissetulek). Riigiasutuse poolt vaadatuna võib öelda, et sihtrühmad ehk –grupid on sotsiaalsed grupid ja neid ühendavad organisatsioonid, kellele ministeerium edastab infot neid puudutavatest muutustest ja uuendustest.

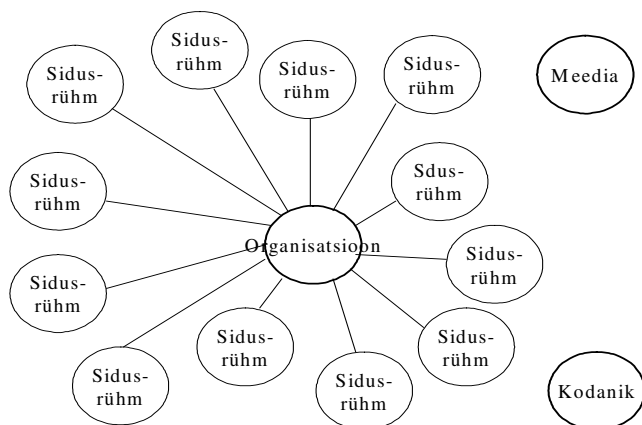
Riigiasutuse ja sidusrühmade legitimisatsioonisuhe eeldab dialoogilisust, mis on strateegiliselt läbi mõeldud. Grunig väidab, et strateegiliselt juhitud kommunikatsiooniprogrammid aitavad organisatsioonil juhtida suhteid strateegilise avalikkusega, kellel on võimu piirata organisatsiooni eesmärkide saavutamist. Kui organisatsioon ei juhi vastastikuseid sõltuvusi piisavalt, siis strateegiline avalikkus protestib, boikoteerib, läheb kohtusse ja küsib valitsuselt regulatsioone, et piirata organisatsiooni autonoomiat (Grunig 1992: 27). Sidusrühmad saavad mõjutada seadusloome protsessi. Neil on võimalik riigiasutust aidata eelnõu koostamisel, avaldades arvamust ja esitades oma ettepanekuid. Kui aga koostöö valitsusasutuse ja tema sidusrühmade vahel ei toimu, võivad viimased ministeeriumi takistada: protesteerida, kasutada meediat oma kriitika avaldamiseks, teha *lobby* parlamendis jms.

Sidusrühmi jaotatakse otsesteks ja kaudseteks ehk primaarseteks ja sekundaarseteks. Carroll väidab, et primaarsed sidusrühmad on need, kellel on organisatsiooniga formaalne, ametlik või lepinguline suhe ja kõik teised on sekundaarsed sidusrühmad (Gibson 2000: 245). Riigiasutustel on palju primaarseid sidusrühmi, peamiselt on need mittetulundusühingud, ettevõtted ja teised riigiasutused, kellega koostööd tehakse. Sidusrühmad on organisatsiooni jaoks primaarsed siis, kui nad mõjutavad eelnõu protsessi. Näiteks kui sotsiaalministeeriumis on väljatöötamisel lastekaitse seaduse eelnõu, siis lastekaitse organisatsioonid on primaarsed sidusrühmad. Nad tunnevad teematikat ja oskavad lastekaitse temadel kaasa rääkida. Samal ajal näiteks ohvriabi organisatsioonid on sekundaarsed, sest nad ei ole spetsialiseerunud

lastekaitse küsimustele. Sekundaarsest sidusrühmast võib aga saada primaarne sidusrühm, kui arutatakse laste ohvriabi temaatikat. Kui sidusrühm teeb koostööd ministeeriumiga seadusloome protsessis, siis ta on primaarne sidusrühm.

Donaldson ja Preston (1995) eristavad sidusrühmade teoorias kirjeldavat, instrumentaalset ja normatiivset paradigma. Kirjeldav paradigma käsitleb, kas sidusrühma huve on arvesse võetud või mitte. Instrumentaalne lähenemine on seotud mõjuga, mis on sidusrühmadel seoses korporatiivse efektiivsusega. Normatiivne lähenemine tegeleb põhjustega, miks korporatsioonid peaksid kaaluma sidusrühmade huvisid, isegi nähtavate tulude puudumisel (Gibson 2000: 245). Kuna antud uurimistöö eesmärk on selgitada riigiasutuse ja sidusrühmade koostööd ning legitimatsioonisuhet õigusloome protsessis, siis lähtutakse ennekõike esimesest ehk kirjeldavast paradigmast.

Selleks, et organisatsioon saaks sidusrühmadega koostööd paremini organiseerida, tuleks kõik sidusrühmad kaardistada. Freeman on loonud kaardi, kus tuuakse välja kõik sidusgrupid, kes organisatsiooni mõjutavad. Kaardi järgi näeb kõiki selgesti eristatavaid sidusgruppe (Key 1999: 320).



Joonis 1.5. Freeman'i sidusgruppide kaart

Joonisel on nii organisatsiooni primaarsed kui sekundaarsed sidusgrupid, kelle mõju organisatsioonile on arvestatav. Joonise keskpunktis on organisatsioon, kus toimub otsustamine. Ümberringi olevad sidusgrupid mõjutavad organisatsiooni otsuseid

diskussiooni kaudu. Need, kes on lähemal, suudavad mõjutada organisatsiooni rohkem ja kes on kaugemal, mõjutavad vähem.

1.8 Seadusloome protsess poliitilise kommunikatsiooni mudelis

Seaduseelnõu menetlemis- ja otsustusprotsess on poliitiline protsess, kus toimub poliitiline kommunikatsioon. Brian McNair (1999: 4) määratleb poliitilist kommunikatsiooni kui eesmärgipärast poliitikasse puutuvat suhtlust, milleks võib olla:

1. poliitikute või teiste poliitika subjektide spetsiifiliste eesmärkide saavutamisele suunatud mistahes vormis toimuv kommunikatsioon;
2. poliitikutele suunatud mittepoliitikute (valijad, ajakirjanikud jt) kommunikatsioon;
3. eelpool nimetatud subjektide ja nende tegevuste kohta käiv kommunikatsioon nagu uudised, juhtkirjad jm poliitilise diskussiooni vormid.

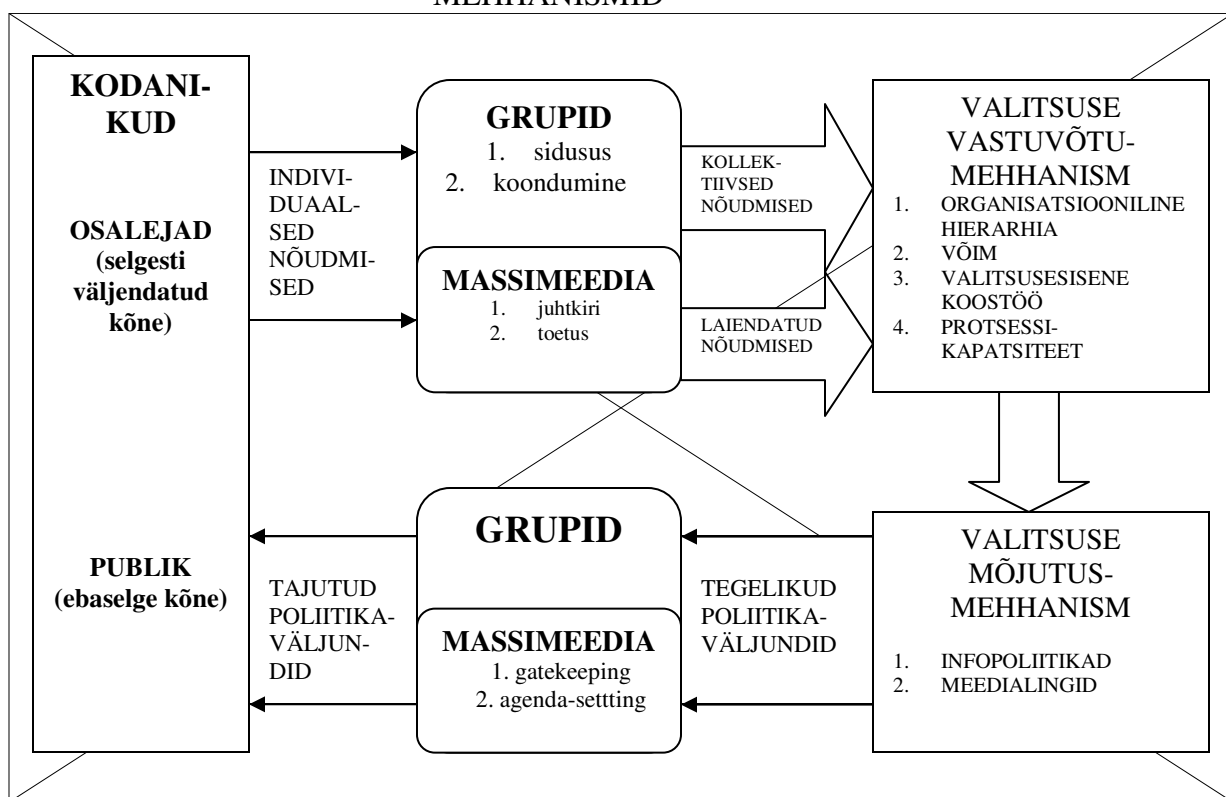
Sellest vaatenurgast võib seaduseelnõud pidada eesmärgiks, mille valmimise nimel poliitikud ja ametnikud peavad läbirääkimisi sidusrühmadega ning informeerivad ajakirjanikke, et teavitada kodanikke ehk valijaid. Eelnõu menetlemise ja tulemi kohta ilmuvad meedias uudised ning huvigrupid kasutavad meediat oma seisukohtade kaitsmiseks.

Võttes aluseks Eastoni poliitilise kommunikatsiooni süsteemi, on Meadow (1980: 42) arendanud välja poliitilise kommunikatsiooni mudeli (vt joonis 1.6), kus on fookus subjektidel ja protsessidel.

KONTROLLI
OBJEKTID

FILTREERIVAD-
JA KONTROLLI-
MEHHAANISMID

OTSUSTUS-
SÜSTEEMID



Joonis 1.6. Poliitilise kommunikatsiooni mudel (Meadow 1980: 42)

Selle mudeli abil saab selgitada seaduseelnõu väljatöötamist. Mudelis toimuvad protsessid saavad alguse kodanikest, kellel on palju individuaalseid nõudmisi. Et need jõuaksid valitsuseni, koonduvad nad gruppidesse. Meadow väidab, et need, kes ei liitu gruppidega või ei suuda oma nõudmisi väljendada, kõrvaldadakse süsteemist (1980: 43). Näiteks parteid, kes toetuse vähenedes ei saa oma lubadusi ellu viia, lõpetavad tegevuse või elavad „varjusurmas”. Samas tõdeb Meadow, et on ka inimesi või huvigruppe, kes kasutavad oma nõudmiste võimendamiseks massimeedia abi. Kui nõudmised jõuavad valitsuse otsustajateni, siis võetakse nende suhtes otsus ning poliitika tulemist antakse kodanikele teada kas otse või massimeedia kaudu (1980: 43). Seega kodanike nõudmised on valitsuse tegevuse sisendiks ning neile antakse ka tagasisidet.

Meadow mudelist võib näha, et poliitikakujundamine ja valitsuse otsused on kodanike ja huvigruppide surve all. Initsiatiiv toimivat süsteemi muuta võib tulla ka valitsusasutustest (ametnikelt) või Riigikogust. See muidugi ei välista, et nende initsiatiivi tingisid teatud huvigrupid ja kodanikeühendused.

1.9 Kommunikatsiooni planeerimine ja otsustamine seaduseelnõu menetlemise protsessis

Kui organisatsioon teeb otsuseid, siis ta teeb seda esindades organisatsiooni ennast ja tema keskkonda (White & Dozier 1992: 92). Seega organisatsioon peab otsuseid tehes arvesse võtma nii sise- kui väliskeskkonda ning kommunikeerima seda nii oma töötajatele kui sidusrühmadele. Kommunikatsioonijuhtimise üheks aluseks on organisatsiooni sise- ja väliskommunikatsiooni ühtsuse printsiip. See tähendab, et organisatsiooni liikmete kommunikatsioon mõjutab avalikku mainet. Teisest küljest on avalikkuses toimival kommunikatsioonil oma mõju organisatsiooni sisekommunikatsioonile. Seda peab silmas pidama ka otsustusprotsesside ja kommunikatsiooni analüüsil seaduseelnõu menetlemise protsessis.

Grunig väidab, et kommunikatsiooniprogrammide eesmärgid peaksid olema valitud nii, et oleks maksimiseeritud ulatus, kus organisatsioon on võimeline juhtima oma suhteid strateegilise avalikkusega (Grunig 1992: 14). Teisisõnu, organisatsioon peab tunnetama oma võimeid, kui suuri kommunikatsioonieesmärke ta võtab ja mil määral ta suudab pidada sidusrühmadega läbirääkimisi. Samas tuleb ka silmas pidada, et lühiajalise programmiga, näiteks seaduseelnõu kaasamiskava ehk -strateegiaga, ei ole võimalik saavutada laiaulatuslikke tulemusi nagu sidusrühmade mõtteviisi muutust. Kui aga lühiajalisi programme pidevalt korratakse, siis sidusrühmade usaldus organisatsiooni vastu kasvab ja pikaajaliste eesmärkide täitumine on tõenäolisem. Seega usalduse võitmiseks on koostööle ja kaasamisele vaja läheneda süsteemselt. Järgnevalt tulebki vaatluse alla üks sidusrühmade kaasamise süsteem - koostöötappide kirjeldus sotsiaalministeeriumi kommunikatsiooni käsiraamatule tuginedes.

Koostöö tekitab ministeeriumi ja sidusrühmade vahel jagatud vastutuse tunde: kui sidusrühmade ettepanekutega on arvestatud, siis neil on moraalne kohustus aidata kaasa seaduseelnõu edukale rakendamisele. Millal aga peaks riigiasutus sidusrühmadelt arvamust küsima? Millised on eelnõu protsessi kaasamise etapid? Siinkohal järgib autor Tampere (2003: 23) eeskujuga, kes kirjeldab organisatsiooni ja sidusrühmade süsteeme erinevates elutsüklites ning analüüsib kommunikatsiooni ja suhteid igas süsteemis.

Eelnõu elutsükkel	Iseloomustus	Kommunikatsioon sidusrühmadega
Ettevalmistav ehk planeerimis-etapp	Üldjuhul poliitiline initsiatiiv või konkreetsed ettepanekud (poliitikutelt, sidusrühmadelt, teistelt ametkondadelt, ministeeriumi oma osakondadelt) lahendada mingi probleem ministeeriumi valitsemisalas.	Puudub (va juhul, kui ettepanek on tulnud sidusrühma(de)lt)
Probleemi määratlemise etapp	<ul style="list-style-type: none"> • Probleemi olemuse väljaselgitamine • Sidusrühmade määratlemine ja ülevaade nende nägemusest ja seisukohtadest • Sidusrühmade kaasamiskava koostamine • Pärast ekspertgrupiga konsulteerimist toimub täpsem eesmärkide määratlemine 	Esimene konsultatsioon sidusrühmadega täpsemate eesmärkide määratlemiseks ekspertgrupis (kahe-suunaline sümmeetriline kommunikatsioon)
Lahenduste ettevalmistamise ja analüüsi etapp	<ul style="list-style-type: none"> • Ekspertgrupp töötab välja erinevad alternatiivid • Alternatiivide tutvustamine ja arutelu seminaridel sidusrühmadele. • Meediasuhted – avalik arutelu variantide suhtes. • Pärast seminare ettepanekutest kokkuvõtte (memo), mida tutvustatakse juhtkonnale lõplike valikute tegemiseks. • Juhtkonna vastused tehtud ettepanekutele saadetakse sidusrühmadele teadmiseks. 	Lisaks ekspertgrupile kaasatakse sidusrühmasid laiemalt seminaridel. Pärast seminare oluline anda sidusrühmadele tagasisidet juhtkonna valikutest (kahe-suunaline sümmeetriline kommunikatsioon)
Lahenduste menetlemise ja realiseerimise etapp	<ul style="list-style-type: none"> • Õigus- ja põhiosakond koostavad eelnõu ja toimub ministeeriumisisene kooskõlastamine • Arutelu valikutest ekspertgrupis, kirjalikud kooskõlastused asjaomastelt ministeeriumitelt ja sidusrühmadelt. • Meediasuhete teine faas: avalikkusele esitatakse ministeeriumi seisukohad. 	Kommunikatsioon sidusrühmadega ekspertgrupi kaudu
Eelnõu menetlemine	<ul style="list-style-type: none"> • Eelnõu menetlemine Vabariigi Valitsuses ja Riigikogus toimub vastavalt Vabariigi 	Kommunikatsioon sidusrühmadega puudub.

Riigikogus ja seaduse väljakuulutamise	Valitsuse reglemendile ja Riigikogu kodukorra seadusele. <ul style="list-style-type: none"> Meediasuhteid korraldatakse vastavalt avalike suhete osak. taktikalisele plaanile. Plaani elluviimisel tehakse koostööd partnerasutustega (Riigikogu, valitsus). 	Mitteametlikult võib toimuda suhtlus näiteks Riigikogus, kus sidusrühmad on koondunud <i>lobby</i> tegeiseks.
--	--	---

Tabel 1.2. Kommunikatsioon sidusrühmadega erinevates eelnõu elutsüklites ehk eelnõu menetlemise protsessis (tuginedes sotsiaalministeeriumi kommunikatsiooni käsiraamatule 2005)

Eelnõu menetlemise protsessi võib jagada mõtteliselt viide etappi:

1. Planeerimisetapp algab üldjuhul poliitilise initsiatiiviga või konkreetsete ettepanekutega (poliitikutelt, sidusrühmadelt, teistelt ametkondadelt, ministeeriumi osakondadelt) lahendada mingi probleem ministeeriumi valitsemisalas. Kommunikatsiooni sidusrühmadega selles etapis üldjuhul ei ole, va kui ettepanek tuleb sidusrühma(de)lt.
2. Probleemi määratlemise etapis selgitatakse probleemi olemus ning sellega seotud olulisemad sidusrühmad. Selles etapis tehakse ülevaade ekspertgrupi nägemusest ja seisukohtadest püstitatud probleemi ja eesmärkide osas. Ekspertgruppi kuuluvad ka teemaga seotud sidusrühmade esindajad. Koostöös avalike suhete osakonnaga planeeritakse teavitamine ning koostatakse kaasamiskava, kus on loetletud kaasatavad sidusrühmad ja tegevuskava. Kaasamiskava on vajalik tegevuste ministeeriumisiseks kooskõlastamiseks ja selle koordineeritud läbiviimiseks. Pärast ekspertgrupiga konsulteerimist toimub ministeeriumis täpsem eesmärkide määratlemine, millises ulatuses soovitakse probleem lahendada, arvestades kehtivaid strateegiaid ja õigusruumi. Kommunikatsioon sidusrühmadega toimub ekspertgruppide kaudu.
3. Lahenduste ettevalmistamise ja analüüsi etapis töötab ekspertgrupp välja alternatiivid. Kui need on teada ja puudutavad suurt hulka ministeeriumi sidusrühmi, siis korraldatakse neile seminare, kus tutvustatakse erinevaid lahendusvariante ning peetakse arutelusid, et saada eelnõu kohta ettepanekuid ja tagasisidet. See on osa kaasamiskava tegevustest. Siin toimub kommunikatsioon ilma ekspertgrupi vahenduseta otse sidusrühmade esindajatega.

Selles staadiumis alustatakse ka meediasuhetega, et lasta avalikul arvamusel ennast variantide suhtes väljendada. See on vajalik avalikkuse usaldusliku vastuvõtu loomiseks ning hilisemas faasis ministeeriumi seisukoha põhjendamiseks. Pärast seminare tehakse sidusrühmade ettepanekutest kokkuvõtte (memo), mida tutvustatakse juhtkonnale lõplike valikute tegemiseks. Juhtkonna vastused tehtud ettepanekutele saadetakse sidusrühmadele teadmiseks.

4. Lahenduste menetlemise etapis koostavad õigusosakond ja põhiosakond seaduseelnõu, mida arutatakse ekspertgrupis ning mis saadetakse ministeeriumisisesele kooskõlastamisele. Asjaomastelt ministeeriumitelt ja sidusrühmadelt küsitakse ka kirjalik kooskõlastus. Seega toimub kommunikatsioon lõpliku konsensuse saavutamiseks.

Selles etapis viiakse läbi meediasuhete teine faas, kus esitatakse ministeeriumi poolt selgelt põhjendatud eelistus, mis aitab kaasa avaliku arvamuse polariseerumisele ja vastuvõetava otsuse legitiimsusele.

5. Eelnõu menetlemine Vabariigi Valitsuses ja Riigikogus toimub vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendile ja Riigikogu kodukorra seadusele. Meediasuhteid korraldatakse vastavalt avalike suhete osakonna taktikalisele plaanile. Plaani elluviimisel tehakse koostööd partnerasutustega (Riigikogu, Vabariigi Valitsus). Otsest kommunikatsiooni ministeeriumi ametnikel sidusrühmadega ei ole. Mitteametlikult võib toimuda suhtlus näiteks Riigikogus, kus sidusrühmad teevad *lobby* Riigikogu liikmete seas.

2 Eesmärk ja uurimisülesanded

Uurimistöö peamine empiiriline eesmärk on selgitada, kuidas seaduseelnõu väljatöötamisel toimuv valitsusasutuse ja tema sidusrühmade vaheline kommunikatsioon mõjutab seadusloome protsessi ning eelnõu legitiimsuse saavutamist. Samuti püütakse avastada praktikas esinenud probleeme ning pakkuda neile lahendusi.

Selleks analüüsitakse kaht Sotsiaalministeeriumi seaduseelnõud - tööturuteenuste- ja toetuste seaduseelnõud ning sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduseelnõud. Et saada mõlema osapoole nägemust seaduseelnõu protsessis toimunud kommunikatsioonist ja koostööst, on esiteks läbi viidud formaliseeritud küsitlus sidusrühmadega ning teiseks tehtud intervjuusid ministeeriumi ametnikega.

Uurimisküsimused on järgmised:

- Kõigepealt sidusrühmade teooriat aluseks võttes analüüsitakse:
 - a. Kes sidusrühmadest seaduseelnõu protsessis osalesid ja kes olid mõjukamad?
 - b. Kas sidusrühmad tunnevad huvi ministeeriumi info ja seadusloome protsessis osalemise vastu?
 - c. Kuidas osapooled hindavad üksteise kompetentsi ja teadlikkust antud valdkonnas?
 - d. Kas osapooled olid koostööga ja eelnõuga rahul?

- Teiseks vaadeldakse Grunigi kommunikatsioonimudelitele tuginedes, kas valitsusasutuse ja tema sidusrühmade vahel toimus kahepoolne sümmeetriline kommunikatsioon.
 - a. Kas informatsioon on sidusrühmadele kättesaadav ning milliseid kommunikatsioonikanaleid kasutati?
 - b. Mis probleeme esines ministeeriumipoolses kommunikatsioonis?
 - c. Mis probleeme esines sidusrühmade osalemises seadusloomeprotsessis?

d. Läbirääkimised: Kas seadusloome protsessis sidusrühmad said ettepanekuid esitada ja kas neid arvestati?

e. Kas sidusrühmadele anti tagasisidet?

- Kolmandaks vaadeldakse võrgustikuteooria alusel, milline oli poliitika stiil, mida ministeerium eelnõu ettevalmistamisel rakendas, ning kuidas see võib mõjutada legitiimsuse saavutamist.
- Viimaseks antakse hinnang, kas seaduseelnõudel on eeldusi legitiimsuse saavutamiseks.

3 Organisatsiooni, juhtumite ja metoodika tutvustus

Järgnevalt iseloomustatakse uuritavate juhtumite valikut ning tutvustatakse organisatsiooni ja juhtumeid. Juhtumid valiti ja metoodika kujunes välja paralleelselt teoreetilise raamistikuga. Metoodikat selgitades antakse kõigepealt ülevaade andmekogumis- ja andmetöötlusmeetoditest ning seejärel tulemuste tõlgendamise ning esitamise meetoditest.

3.1 Juhtumite valimine

Uurimistöö juhtumiteks on valitud Sotsiaalministeeriumi eelnõud - sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse ning tööturuteenuste ja -toetuste seaduse eelnõud.

Valik langes neile kahele seadusele mitmel põhjusel:

1. Nende eelnõude seadusloome protsess toimus ühel ajal ning seega on need hästi võrreldavad, sest olukord oli sarnane, näiteks ministeeriumi poliitiline juhtkond oli sama.
2. Mõlema seaduseelnõu aluseks on 2004. aastal valminud kontseptsioonid, mis kinnitati 2004. aastal Vabariigi Valitsuse poolt – sotsiaalvaldkonnas hoolekande kontseptsioon ja töövaldkonnas tööturumeetmete kontseptsioon.
3. Eelnõude puhul pole tegu pelgalt EL regulatsioonide ülevõtmise ega vastavusse viimisega, vaid siseriiklike küsimuste lahendamisega. See omakorda tähendab, et sidusrühmade kaasamine on väga oluline, et arendada valdkondi nende vajadustest lähtuvalt.
4. Eelnõud korrastavad ja parendavad toimivat süsteemi, et inimestele paremaid teenuseid pakkuda.

Eelnõud erinesid esmapilgul selle poolest, et nende ettevalmistusperiood ning poliitiline prioriteetsus olid erinevad. Kui tööturuteenuste ja -toetuste seaduse

ettevalmistamisel oli suur poliitiline surve ja ettevalmistusperiood lühike, siis sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse puhul surve nii suur polnud ning analüüsiks ja sidusrühmade kaasamiseks oli rohkem aega.

Tööturuteenuste ja –toetuste seadus võeti Riigikogus vastu 28. septembril 2005. aastal ning see jõustus 1. jaanuaril 2006. Sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seadus võeti Riigikogus vastu 15. novembril 2006 ning jõustub järk-järgult alates 1. jaanuarist 2007 kuni 1. jaanuarini 2008.

3.2 Sotsiaalministeeriumi iseloomustus

Valitsusasutuse juhtimine on eraettevõtte juhtimisest erinev. Randma on öelnud, et ainult efektiivsuse kriteeriumi kasutamine võib vähendada otsustetegemise demokraatlikkust ning kodanike erinevate huvidega arvestamist (2002: 11). Ettevõtte eesmärk on teenida kasumit ning teha seda võimalikult efektiivselt. Ettevõttel on võrreldes valitsusasutusega suurem vabadus võtta vastu otsuseid kiiresti ja autonoomselt. Valitsusasutusel on rohkem huvigruppe ning eesmärk püüelda sotsiaalse õigluse poole. Avalik organisatsioon on väliskeskkonnale avatum kui eraettevõtte. Avalik organisatsiooni tegevuskeskkond on keerulisem ja konfliktsem. Eraettevõtte määratleb ise oma kliendigrupi ja turu, milles tegutseda. Avalikud organisatsioonid osutavad avalikke hüvesid avalikult. Erinevad sidusrühmad soovivad sekkuda avalike organisatsioonide otsustusprotsessi.

Sotsiaalministeerium tegeleb riigi sotsiaalprobleemide lahendamiskavade koostamise ja elluviimise, rahva tervise kaitse ja arstiabi, tööhõive, tööturu ja töökeskkonna, sotsiaalse turvalisuse, sotsiaalkindlustuse ja -hoolekande korraldamise, naiste ja meeste võrdõiguslikkuse edendamise ja sellealase tegevuse koordineerimise ning õigusaktide eelnõude koostamisega (Vabariigi Valitsuse 14.04.2004 määrus nr 107 “Sotsiaalministeeriumi põhimäärus”).

Organisatsiooni struktuur on hierarhiline (Lisa. 1. Sotsiaalministeeriumi struktuur). Ministeeriumi tööd juhivad minister ja kantsler. Tegevusvaldkondadest tulenevalt on ministeeriumil kolm asekanter – sotsiaal-, töö- ja terviseala asekanter – kes tegelevad oma valdkonna koordineerimisega. Lisaks põhiosakondadele on ministeeriumis kaheksa tugiosakonda, kus tegeldakse personali, finants- ja varahalduse, siseauditi, avalike suhete, infojuhtimise, infotehnoloogia, välissuhtluse ja õiguslaste küsimustega. Ministeeriumis töötab kokku ligi 200 inimest.

3.3 Juhtumite tutvustus

➤ Sotsiaalvaldkonna juhtum: sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seadus

Sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seadus (edaspidi SHSMS) reguleerib asenduskodu teenuse ja lapsehoiuteenuse nõudeid, mille rakendamiseks muudetakse peamiselt sotsiaalhoolekande seadust, aga väiksemad parandused tehakse ka käibemaksuseaduses, rahvatervise seaduses, riigilõivuseaduses ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seaduses.

Seadusega viiakse ellu Vabariigi Valitsuse heakskiidetud hoolekande kontseptsiooni. Kontseptsioon näeb ette asendushoolduse teenuste nõuete täpsustamist, juhtumikorralduse meetodika laialdasemat kasutuselevõttu ning teenuste kvaliteedi järelevalvesüsteemi täiustamist. Samuti näeb hoolekande kontseptsioon ette asenduskodu (vanas mõistes lastekodu) teenuse finantseerimise täieliku üleandmise kohalikele omavalitsustele. Eelnõuga antakse võimalus laste asenduskodu teenuse finantseerimise üleandmiseks halduslepinguga huvitatud kohalikele omavalitsustele. Lapsehoiuteenuse kui sotsiaalteenuse puhul kehtestatakse seadusemuudatustega nõuded lapsehoiuteenuse pakkujatele, lapsehoidjatele ning lapsehoiuteenuse osutamisele (Sotsiaalministeeriumi eelnõu seletuskiri 2006).

Hoolekande kontseptsiooni ja asenduskodu teenuse üks põhieesmärke oli kohalike omavalitsuste vastutust suurendada ja asenduskodude juhtimine kohalikele tasandile üle viia. Kõige suurem vastane oli sellele Eesti Laste ja Noorte Hoolekandeadustuste

Ühendus, kellele oleks meeldinud, kui juhtimine toimunuks tsentraalselt sotsiaalministeeriumist. Ministeeriumi seisukoht oli, et kohalikud omavalitsused on asenduskodudele lähemal ja teavad paremini, millised on sealsed vajadused. Asenduskodude esindajad arvasid, et sellega võib nende rahastamine halveneda.

Lapsehoiuteenuse eesmärk oli luua täiendavaid lastehoiu võimalusi, et leevendada lasteaia kohtade nappust. Selle väljatöötamine oli ministeeriumi jaoks poliitiline tellimus rahvastikuministri büroo poolt, mis oli eelnevalt valitsuse tasandil kokku lepitud. Kuna sotsiaalministeeriumi ametnike arvates rahvastikuministri büroo üks nõunikest, kes oli kaasatud seaduseelnõu väljatöötamisse, käitus surverühmana, mitte koostööpartnerina, siis see tekitas pingeid osapoolte vahel.

➤ **Töövaldkonna juhtum: tööturuteenuste ja –toetuste seadus**

Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse (edaspidi TTTS) eelnõu töötati välja seoses vajadusega täiustada tööturuteenuste ja –toetuste pakkumise süsteemi ja täiendada tööotsingu nõudeid. Seadus reguleerib töötuna ja tööotsijana arvelolekut, tööturuteenuste osutamist ning tööotsija toetuse, stipendiumi ja sõidutoetuse maksmist. Seaduse sisu lähtub eesmärgist saavutada võimalikult kõrge tööhõive ning vähendada ja ennetada töötust ning majanduslikku mitteaktiivsust läbi parema tööturuteenuste ja -toetuste sihitamise, suurema indiviidikesksuse ja efektiivsuse. Täiendati senist tööturuteenuste valikut ning tööturuteenuste ja -toetuste saamise tingimusi.

Seadus põhineb 2004. aasta aprillis valminud tööturumeetmete kontseptsioonil. Tööturumeetmete kontseptsioon määratleb tegevusvaldkonnad ja meetmed tööhõive suurendamiseks ja tööturult tõrjutuse vähendamiseks, käsitledes tööturumeetmete osutamise põhimõtteid, tööturuteenuseid ja -toetusi ning riskirühmade tööleaitamist (Sotsiaalministeeriumi eelnõu seletuskiri 2005).

Tööturumeetmete kontseptsiooni ja tööturuteenuste ja –toetuste seadusega muudeti kogu tööturusüsteemi loogikat „toetustelt tööle” ning tööturuteenuse pakkumine muutus kliendikeskseks. Ametiühingute ja sotsiaaldemokraatide arvates oli näiteks

seadusega töötute tööle suunamine nõ „sunnitöö” toetamine. Seadusega parandati puuetega inimeste tööturumeetmeid, aga kuna kontseptsioonis oli käsitletud kuut puuetega inimeste teenust ning seadusesse jõudis neist neli, siis see tekitas puuetega inimestes pahameelt.

Järgnev tabel annab ülevaate, milline oli seaduseelnõude protsess ajalises võrdluses ning kommunikatsioon sidusrühmadega erinevates eelnõu elutsüklikes.

Eelnõu elutsükkel	Sotsiaalvaldkond	Töövaldkond
Ettevalmistav ehk planeerimisetapp	<p>Asenduskodu teenuse algatus tuli ametnikelt, kes omakorda olid eelnevalt sidusrühmadega läbi rääkinud (alates 2003 hoolekande kontseptsiooni raames).</p> <p>Lastehoiuteenuse initsiatiiv tuli rahvastikuministri büroost ja poliitilisel tasandil lepiti kokku, et sotsiaalministeerium valmistab eelnõu ette (2005. aastal).</p>	<p>Tööturumeetmete kontseptsioonile ja töötuteenuste ja –toetuste seadusele oli poliitiline tellimus.</p> <p>Juuni 2003 - ministri käskkirjaga moodustatakse tööturumeetmete kontseptsiooni juhtgrupp.</p> <p>Seadus põhineb 2004. aasta aprillis valminud tööturumeetmete kontseptsioonil.</p>
Probleemi määratlemise etapp	<p>2003-2004 algus toimus kontseptsiooni ettevalmistamine ekspertgruppides erinevate teenuste lõikes ning riigi ja KOV läbirääkimiste delegatsiooni sotsiaal- ja tervishoiu töörühmas.</p> <p>2004.a alguses koostati teavituskava, mille raames toimus veebruarist aprillini 7 seminari üle Eesti erinevatele sihtgruppidele (2 kohalike omavalitsuste sotsiaaltöö tegijatele, 4 teenuste tarbijatele ja pakkujatele, 1 maavalitsuste sotsiaaltöö tegijatele, sh 1 venekeelse tõlkega Ida-Virumaal), millest võttis osa kokku u.480 inimest.</p> <p>Aprill 2004 – kontseptsiooni heakskiitmine Vab.Valitsuses.</p>	<p>Alates juuni 2003 – aprill 2004 toimus kontseptsiooni ettevalmistamine juhtgrupis ja töögruppides, kuhu olid kaasatud erinevad sidusrühmad.</p> <p>Mais 2004 koostati teavituskava, mille raames toimus juunis 4 seminari üle Eesti (Tallinnas, Pärnus, Tartus ja Jõhvis, viimases oli ka venekeelne tõlge). Eraldi seminarid toimusid erinevates maakondades tööhõivenõukogudele.</p> <p>3. juuni 2004 – Vabariigi Valitsus kinnitab tööturumeetmete kontseptsiooni heaks.</p>
Lahenduste ettevalmistamise ja analüüsi etapp	<p>Kontseptsiooni põhjal ekspertgrupid ja riigi ja KOV läbirääkimiste delegatsiooni sotsiaal- ja tervishoiu töörühm töötasid välja seaduseelnõu.</p>	<p>Kontseptsiooni põhjal ametnikud töötasid välja seaduseelnõu.</p> <p>Sügisel 2004 – kui eelnõu esimene versioon sai valmis, toimus neli kohtumist sidusrühmadega ja umbes 10 kohtumist</p>

		puuetega inimeste kojas.
Lahendus- te menetle- mise ja realiseeri- mise etapp	Õigus- ja põhiosakond koostasid eelnõu ja toimus ministeeriumisisene kooskõlastamine. Seejärel kooskõlastamine sidusrühmadega.	Õigus- ja põhiosakond koostasid eelnõu ja toimus ministeeriumisisene kooskõlastamine. Kooskõlastused sidusrühmadelt saadi 7. märtsiks 2005.
Eelnõu menetle- mine Riigikogus ja seaduse välja- kuuluta- mine	Vab. Valitsus kiitis eelnõu heaks ning see jõudis Riigikokku juunis 2006. Sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse võeti Riigikogus vastu 15. novembril 2006 ning jõustub järkjärgult alates 1. jaanuarist 2007 kuni 1. jaanuarini 2008.	Vab. Valitsuse istung toimus märtsis 2005, millele järgnesid Riigikogu sotsiaalkomisjoni arutelud. Tööturuteenuste ja -toetuste seadus võeti Riigikogus vastu 28. septembril 2005 ning see jõustus 1. jaanuaril 2006.
Teavitust pärast seaduse vastuvõt- mist	Vastavalt kaasamis- ja teavituskavale toimus sept. 2005 kuni jaanuar 2006 koolitusprogramm - 11 teavitusüritust üle Eesti, kus muuhulgas käsitleti asenduskoduteenust ja lapsehoiuteenust (üks seminar Jõhvis oli venekeelse tõlkega). Infomaterjalid olid ka Internetis.	Vastavalt kaasamis- ja teavituskavale toimus november – detsember 2005 neli seadust tutvustavat seminari üle Eesti (Tallinnas, Pärnus, Tartus ja Jõhvis, viimases oli ka venekeelne tõlge). Infomaterjalid olid ka Internetis.

Tabel 3.1. Seaduseelnõude protsess ajalisel võrdluses ning kommunikatsioon sidusrühmadega erinevates eelnõu elutsüklites

3.4 Metoodilised võtted

3.4.1 Intervjuud eelnõu väljatöötajatega

Eelnõu väljatöötajate ehk sotsiaalministeeriumi ametnikega viidi 2006. aasta juunis ja septembris läbi semistruktureeritud intervjuud, et hinnata sidusrühmade kaasamist eelnõu väljatöötamisel (Lisa 2. Töövaldkonna intervjuu küsitluskava; Lisa 3. Sotsiaalvaldkonna intervjuu küsitluskava).

Uurimisküsimused käsitlesid järgmisi aspekte:

1. Eelnõu ettevalmistus ja sidusrühmadega koostöö planeerimine
2. Kaasamisprotsessi läbiviimine (kogemused, arvamused protsessi kohta)

3. Arvamused sidusrühmade ja huvigruppide kohta (ettevalmistus, partnerlus jne)
4. Kommunikatsioonikanalid ja -protsess
5. Kaasamisprotsessi tulemused (hinnang protsessi lõppedes)
6. Hinnang ministeeriumi töökorraldusele

Intervjuu valim on homogeenne, et kaasamisprotsessi ja selle tulemusi põhjalikumalt kirjeldada, hinnata ning põhjuslikke seoseid välja tuua. Mõlema valdkonna juhtumite analüüsiks intervjueriti nelja inimest (intervjuude transkriptsioonid on lisades 4 – 10):

1. Asekantsler
2. Osakonna juhataja
3. Eelnõu väljatöötanud töögruppide juhid ja/või liikmed (kõneisikud) – 2 inimest valdkonnast

3.4.2 Sidusrühmade küsitlus infovahetuse ja eelnõu ettevalmistamisel toimunud koostöö kohta

Siht- ja sidusrühmade arvamuste ning hoiakute analüüsiks viidi läbi formaliseeritud küsitlused infovahetuse ja eelnõu ettevalmistamisel toimunud koostöö kohta. Valimi koostamisel võeti aluseks sotsiaalministeeriumi sidusrühmade register, kus on organisatsioonide ja inimeste kontaktid nii sotsiaal- kui töövaldkonnast üle Eesti. Küsitlused saadeti kõigile eelnõu teematikaga kokkupuutuvale valdkonna esindajatele. Samuti saadeti need sidusorganisatsioonide esindajatele, kes olid osalenud sotsiaalministeeriumi töögruppide töös ning mainitud nende protokollides.

Küsitlused viidi läbi veebikeskkonnas www.eformular.com järgmiselt:

- Töövaldkonna küsitlus saadeti 480 inimesele 14. septembril 2006. Sellele vastas 96 inimest (Lisa 11. Töövaldkonna küsitluse kodeerimisraamat)

- Sotsiaalvaldkonna küsitlus saadeti 807 inimesele 5. oktoobril 2006. Küsitlusele vastas 104 inimest (Lisa 12. Sotsiaalvaldkonna küsitluse kodeerimisraamat)

Mõlemad küsitlused kestsid kuni 9. novembrini 2006 ning pärast seda hakati andmeid analüüsima SPSS programmis (Lisa 13. Kodeerimise selgitused; küsitluste tulemuste SPSS failid ainult elektroonselt lisades 14 ja 15).

Küsitluse fookuses olid järgmised aspektid:

1. Üldised küsimused infovahetuse ja koostöö kohta: huvi ministeeriumi regulaarse info ja seaduse väljatöötamise vastu, sidusrühmade infootsingud või –päringud ministeeriumi info kohta, infokanalid, info kättesaadavus ministeeriumi tegevuste kohta, koostöö ministeeriumi ja organisatsiooni vahel, hinnang ministeeriumi ametnike, poliitikute ning organisatsiooni enda kompetentsile; teadlikkus seadusest ning rahulolu, osalemine eelnõu väljatöötamises.
2. Küsimused koostöö kohta kontseptsiooni ning seadusloome protsessis: osalise viis/kanal ning ajaetapp, võimalus kõikidel huvigruppidel ettepanekuid esitada, huvigruppide ettepanekute sisuline arutelu, mõne huvigrupi ettepanekute eelistamine, kõikide oluliste organisatsioonide kaasatus, ettepanekute esitamine vastaja poolt, vastaja ettepanekute arutamine ja arvestamine, ametnike tagasiside ettepanekute kohta, tagasiside saamise viis/kanal.
3. Andmed vastaja kohta: vanus, sugu, haridus, organisatsiooni kuuluvus, organisatsiooni täpsem tegevusvaldkond, amet või roll organisatsioonis, elukoht, emakeel.

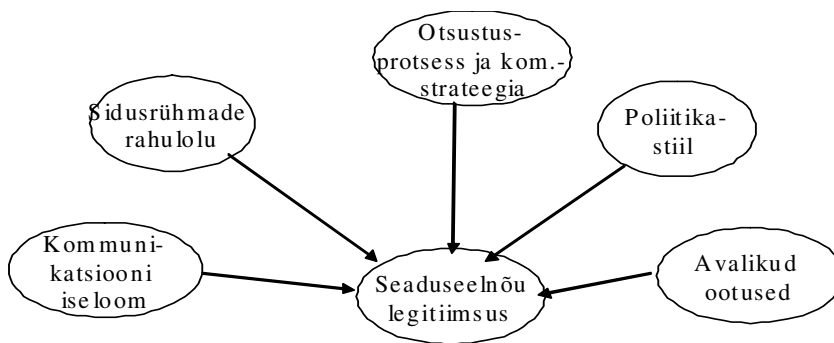
Et juhtumeid oleks võimalik võrrelda, olid küsitluste küsimused identsed. Analoogne prooviküsitlus viidi läbi lastekaitse kontseptsiooni huvigruppide seas veebruaris 2005. Pärast prooviküsitlust 10 inimesega täiendati küsimustikku saadud tulemuste põhjal.

3.4.3 Tulemuste esitamise ja tõlgendamise meetodid

Kuna uurimistöös käsitletakse kaht juhtumit, siis saadud tulemused mõtestatakse lahti ja järeldused formuleeritakse nende juhtumite võrdluses. Võrdlused esitatakse probleemidest lähtudes ehk teisisõnu - mida saadud tulemused tähendavad uurimisprobleemi seisukohalt. Iga probleemi või küsimuse järel tuuakse välja järeldused.

Seaduseelnõu väljatöötamisel teevad ametnikud ja poliitikud sidusrühmadega koostööd selleks, et eelnõu oleks ühiskonna jaoks legitiimne. Selle saavutamine on subjektiivne, sest arvamusi ja seisukohti on erinevaid. Oluline on huvisid tasakaalustada ning saavutada tulemus, mis ühiskonnas toimiks. Morrow (1998: 298) pakub välja, et poliitilise süsteemi ja seda esindava valitsuse ja teiste riigiorganite legitiimsust hinnatakse selle alusel, kas nende teod vastavad tegude objektideks olevate poliitiliste subjektide õiguspärasuse standardile ja kas nad vastavad üldsuse "heale valitsusele" esitatavatele nõuetele. Seega rahvas peab tunnustama valitsust ja selle asutusi ning nende tegudega rahul olema.

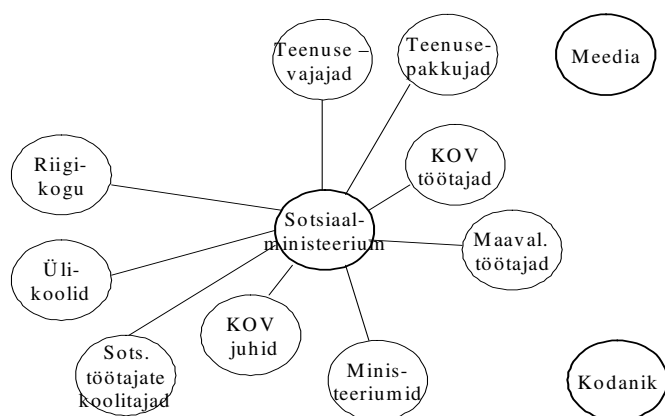
Lähtudes teooriatest, mida eelnevalt on uurimistöös käsitletud, pakub autor välja tegurid, mis mõjutavad seaduseelnõu legitiimsust – need on kommunikatsiooni iseloom valitsusasutuse ja tema sidusrühmade vahel, sidusrühmade rahulolu seaduseelnõuga, otsustusprotsess ja kommunikatsioonistrateegia, poliitikastiil ning avalikud ootused.



Joonis 3.1. Seaduseelnõu legitiimsust mõjutavad tegurid.

Kommunikatsiooni iseloomu analüüsimisel võetakse aluseks Grunigi kommunikatsioonimudelid. Nagu teoreetilises osas selgus, peaksid organisatsioonid praktiseerima kahepoolset sümmeetrilist kommunikatsiooni, et teha sidusrühmadega edukalt koostööd ning saavutada nende usaldust.

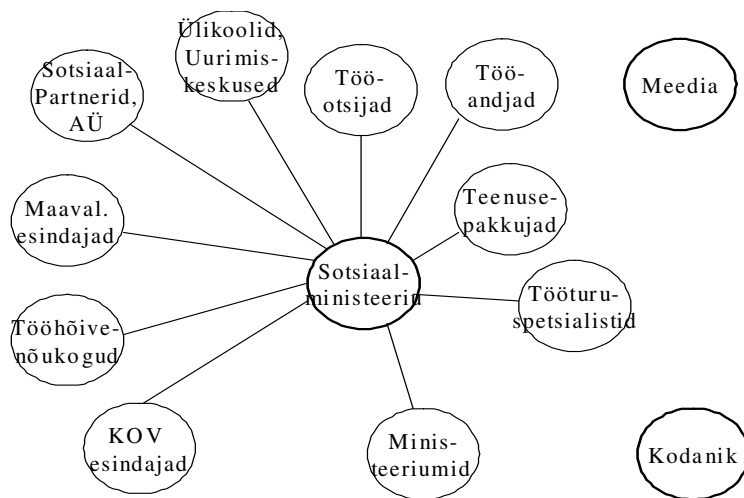
Uurimistöö üks alusteooria on sidusrühmade teooria, sest see võimaldab hästi analüüsida organisatsiooni ja tema sidusrühmade vahelist kommunikatsiooni ja koostööd. Sidusrühmade mõjukuse hindamiseks tuleb kõigepealt teha sidusrühmade kaardistus. Freemani sidusrühmade kaardil on näha, et keskseks punktiks on antud juhtumite puhul sotsiaalministeerium, kus toimub seadusloome ja otsustamine. Ümberringi olevad sidusrühmad mõjutavad ministeeriumi otsuseid seadusloomes osalemise kaudu. Kui praegu on sidusrühmad ühel kaugusel, siis pärast analüüsi on võimalik öelda, kes sidusrühmadest olid ministeeriumile lähemal, kes kaugemal, kes suutsid rohkem, kes vähem eelnõuprotsessi mõjutada, ning see ka kaardile kanda.



Joonis 3.2. Freeman'i sidusgruppide kaart sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse näitel

Sidusgruppide kaardil olevate teenusevajajate ja teenusepakkujate all mõeldakse organisatsioone ja kodanikeühendusi antud valdkonnas. Kohalike omavalitsuste (edaspidi KOV) töötajate ja maavalitsuste töötajate all on silmas peetud ennekõike hoolekandetöötajaid. Selle valdkonnaga seotud ministeeriumid on ennekõike Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (edaspidi MKM) ning Haridus- ja Teadusministeerium (edaspidi HTM). Ülikoolide esindajad on sotsiaaltöö eriala õppejõud ja üliõpilased ning Riigikogus peetakse silmas peamiselt sotsiaalkomisjoni. Avalikkust informeeritakse ministeeriumi veebilehe ja massimeedia kaudu.

Loetletud sidusrühmad on võetud seaduseelnõu kaasamis- ja teavituskavast, mis tehti hoolekande osakonna ja avalike suhete osakonna koostöös. Selle eesmärk on määratleda eelnõu sidusrühmad, tegevused ja kõneisikud ning hoida ühtset joont sidusrühmadega suhtlemisel (Sotsiaalministeerium 2005). Kava kooskõlastati ministeeriumis erinevatel tasanditel ning selle allkirjastas sotsiaalministeeriumi kantsler. Analüüsi käigus selgitatakse, kas kõik olulised sidusrühmad on kaardil märgitud või tuleb keegi lisada.



Joonis 3.3. Freeman'i sidusgruppide kaart tööturuteenuste ja –toetuste seaduse näitel

Ka tööturuteenuste ja –toetuste seaduse ja tööturumeetmete kontseptsiooni kohta tehti kaasamis- ja teavituskava (Sotsiaalministeerium 2004). Sidusrühmadeks on tööotsijad ehk töötud, tööandjad ehk ettevõtted ja asutused., teenusepakkujad ehk mittetulundusühingud ja rehabilitatsiooniasutused. Tööturuspetsialistide all mõeldakse Tööturuameti ja Tööhõiveameti töötajaid (nüüd nimetatakse Tööturuameti osakonnad maakondades), tööinspektore ja ministeeriumite esindajaid. Maavalitsuse esindajate all on välja toodud ka maavanemad. KOV esindajad all on silmas peetud ka KOV juhte ja kohalike omavalitsusliitude esindajaid. Ministeeriumitest on kaasamis- ja teavituskavas välja toodud Rahandusministeerium, MKM, HTM, Justiitsministeerium, Kaitseministeerium, Põllumajandusministeerium, Välisministeerium. Laiemat avalikkust informeeritakse ja kaasatakse massimeedia ja ministeeriumi veebilehe kaudu.

Eelnõu otsustusprotsessi ja kommunikatsioonistrateegia hindamise aluseks võetakse eelnõu menetlemise protsess, mida on eelnevas osas iseloomustatud. Seejuures võetakse analüüsil arvesse nii organisatsiooni välis- kui sisekeskkonda, sest need on vastastikusel sõltuvuses. Kommunikatsioonijuhtimise üheks aluseks on organisatsiooni sise- ja väliskommunikatsiooni ühtsuse printsiip. See tähendab, et organisatsiooni liikmete kommunikatsioon mõjutab avalikku mainet. Teisest küljest on avalikkuses toimival kommunikatsioonil oma mõju organisatsiooni

sisekommunikatsioonile. Seda peab silmas pidama ka kommunikatsiooni analüüsil seaduseelnõu menetlemise protsessis.

Poliitika stiili analüüsimisel vaadeldakse võrgustikuteooria alusel, milline oli poliitika stiil, mida ministeerium eelnõu ettevalmistamisel rakendas, ning kuidas see võib mõjutada legitiimsuse saavutamist.

Viimaseks tehakse järeldusi ning antakse hinnang, kas seaduseelnõudel on eeldusi legitiimsuse saavutamiseks. Samuti hinnatakse kogu uurimistöö panust teemavaldkonna arendamisse, analüüsitakse valitud meetodeid, tehtud vigu, tehakse nii praktilisi soovitusi kui tuleviku uuringute plaane.

4 Sotsiaalministeeriumi ja sidusrühmade kommunikatsiooni roll seaduseelnõu legitiimsuse saavutamisel

Järgnevalt analüüsitakse kahte juhtumit ehk sotsiaalministeeriumi seaduseelnõusid võrdluses, vastates uurimisküsimustele ning kasutades sidusrühmade küsitluste andmeid ja ministeeriumi ametnike intervjuude tulemusi.

4.1 Sidusrühmade mõjukus ja meelestatus

R. Edward Freeman defineerib sidusrühma kui gruppi või indiviide, kes saavad mõjutada või on mõjutatud organisatsiooni eesmärkide saavutamisest (Key 2001:320). Kuna sidusrühmad on ministeeriumi koostööpartnerid, kes on teemavaldkonnaga seotud ning suudavad mõjutada seadusloomeprotsessi, siis on oluline analüüsida nende mõjukust ja meelestatust. Kõigepealt tehakse seda töö-, seejärel sotsiaalvaldkonnas.

➤ Töövaldkonna ametnike seisukohad

Tööturuteenuste ja –toetuste seaduse eelnõud käsitletavatel intervjuudel tõid ametnikud esile järgmised sidusrühmad:

- Ministeeriumid: HTM, MKM, Justiitsministeerium;
- Sotsiaalpartnerid - ametiühingud ja tööandjad. Tööandjate organisatsioonidest olid partnerid Eesti Tööandjate Keskliit (edaspidi ETK) ja Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi EKT). Ametiühingutest toodi esile Eesti Ametiühingute Keskliit ja Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioon (edaspidi TALO);
- Puuetega inimeste organisatsioonid ja puuetega inimeste kodjad;
- Uurijad ja teadlased;
- Tööhõiveametnikud ja tööhõiveametite juhid;

- Kohalikud omavalitsused, Eesti Linnade Liit ja Eesti Maaomavalitsuste Liit;
- Sotsiaalministeeriumist õigusosakond ja sotsiaalvaldkond.

Ülevaate, kes sidusrühmadest olid positiivselt ja kes negatiivselt meelestatud, leiab allolevast tabelist.

Positiivsed	Nii positiivsed kui kriitilised	Negatiivsed-kriitilised
Teised ministeeriumid	Tööandjate organisatsioonid	Tööturuamet
	Puuetega inimeste organisatsioonid	Ametiühingud
		Sotsiaaldemokraadid
		Tartu Ülikool

Tabel 4.1. Töövaldkonna sidusrühmade meelestatus

Arvati, et väga suurt kriitikat ei olnud, kuna tööturusteem vajab suuri muudatusi ja uuendamist. Teised ministeeriumid olid pigem positiivsed ning tegid ametnike meelest mõistlikke ettepanekuid. Tööandjad olid üldiselt positiivsed, sest nende jaoks töötati välja uusi teenused, näiteks praktika juhendajatasud. Samas tuli neilt ka kriitikat, näiteks nad ei tahtnud ise panustada puuetega inimeste tööhõivesse, väites, et ettevõtjad ei tegele sotsiaaltööga. Kui aga riik hakkas realselt toetusi maksma, siis tööandjad tahtsid seda rohkem ära kasutada. Puuetega inimeste organisatsioonid osalesid kõige sisulisemalt, aga nende poolt tuli ka palju kriitikat.

Kõige sisulisem terviklik vastuseis oli Tööturuametil, kellest intervjuueeritavate hinnangul suurem osa veendi argumentidega ministeeriumi poolele. Tööturuameti tollane juhtkond jäigi ministeeriumiga eriarvamusele. Kuigi reeglina ei olnud ametiühingute esindajad tööturumeetmete kontseptsiooni vastu, siis teatud teemade puhul olid nad kriitilised. Näiteks „sobiva töö” mõiste osas nad arvasid, et see on inimeste vägisi tööle sundimine. Eelnõu protsessis oli aga nii ametiühingute kui sotsiaaldemokraatide tugev vastuseis. Ka Tartu Ülikooli esindaja, kes ühel seminaril sõna võttis, oli kriitiline, sest ta nägi kontseptsiooni kui spetsiifilist erimeedet, mitte süsteemi parandavat tervikut.

Ühe töövaldkonna spetsialisti arvates on ametiühingutel retoorika, et mingit sisulist kaasamist ei toimu, kuigi neid kaasatakse küll. Üldiselt pidasid spetsialistid ametiühinguid ja tööandjaid vähemaktiivsemateks, nende aktiivsus sõltus teemast ning juhtivtöötajate kohalolust koosolekul. Nii ametiühinguid kui tööandjaid huvitas ennekõike Tööturuameti organisatoorne vorm (kas avalik-õiguslik või riiklik) või kuidas tööturuteenuseid pakkuda. Ametnike hinnangul oli ka passiivsus, näiteks Mitteestlaste Integratsiooni Sihtasutus (edaspidi MEIS) oli passiivne ning ei vastanud nende üleskutsetele.

Küsimusele, kes sidusrühmadest olid kõige mõjukamad ja aktiivsemad, vastati, et kõige häälekamad olid ametiühingud, kuna neil oli kõige rohkem kriitikat. Aktiivselt ja sisukalt osalesid ka puuetega inimeste organisatsioonid. Kuna tööandjatel vastuväiteid ei olnud, siis nemad olid passiivsed. Kui tööandjaid võrrelda, siis Eesti Kaubandus-Tööstuskoda oli olulisemalt aktiivsem kui Eesti Tööandjate Keskliit.

Mõjukad ja aktiivsed	Passiivsed
Ametiühingud	Tööandjad (EKT oli aktiivsem ETK)
Puuetega inimeste organisatsioonid	MEIS

Tabel 4.2. Töövaldkonna eelnõu mõjukad, aktiivsed ja passiivsed sidusrühmad

➤ **Küsitlusele vastanud töövaldkonna sidusrühmad**

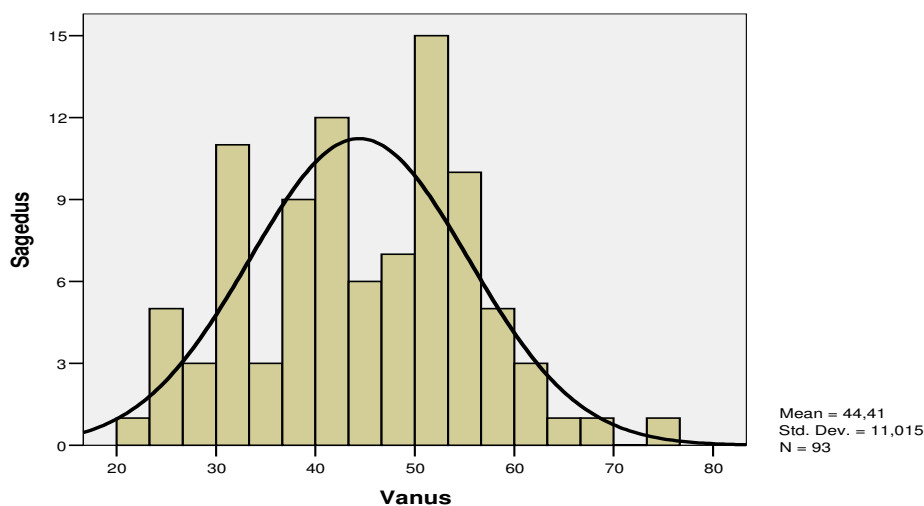
Sidusrühmade esindatus küsitluses kujunes järgmiselt:

- Kohalike omavalitsuste ja maavalitsuste esindajad (38 in. ehk 46,3%);
- Sotsiaaltöö ja sotsiaalhoolekanne (11 in. ehk 11,6%);
- Töövaldkond (11 in. ehk 11,6%);
- Puuetega inimeste hoolekanne ja organisatsioonid (11 in. ehk 11,6%);
- Muu (11 in. ehk 11,6%). Kategooria „muu” alla jäid põhiliselt ametiühingute, erakondade ja tervishoiuvaldkonna esindajad.

13 inimest jätsid küsimusele vastamata. Vastajaid saab iseloomutada järgnevalt:

- 94st vastanust 62 ehk 2/3 vastanutest olid avalikust sektorist, 26 mittetulundussektorist ning 4 erasektorist.

- Kõige rohkem vastanuist olid spetsialistid (50), seejärel juhid (33) ning tavatöötajaid oli 8.
- Kõikide vastajate emakeel oli eesti keel.
- Ligi 2/3 vastajail (69) oli kõrgharidus ja sellest madalam haridustase oli 25 inimesel.
- Kui linnades elas 41 vastanut, siis linnadest väljas elas 51 inimest.
- Valdav enamus ehk 81 vastanut olid naised, mees-vastajaid oli 13.
- Vastajate keskmine vanus oli 44 eluaastat.



Joonis 4.1. Vastajate vanuseline jaotus

- **Kokkuvõtte töövaldkonna sidusrühmade mõjukusest ja meelestatusest:**

Ametnike hinnangul teised ministriumid suhtusid eelnõusse positiivselt. Kõige kriitilisemad olid Tööturuamet, ametiühingud, sotsiaaldemokraadid ning ka Tartu Ülikooli esindaja. Nii positiivsed kui teinekord kriitilised olid tööandjate ning puuetega inimeste organisatsioonide esindajad. Viimaseid peeti koos ametiühingutega ka kõige mõjukamateks ja aktiivsemateks. Tööandjad ja MEIS olid passiivsed.

Samas kõige aktiivsemalt vastasid küsitlusele kohalike omavalitsuste ja maavalitsuste esindajad, neile järgnesid võrdselt sotsiaaltöö ja sotsiaalhoolekande, töövaldkonna, puuetega inimeste organisatsioonide ning muu valdkondade esindajad (erakonnad, ametiühingud jt). Kuna kohalikud omavalitsused ja maavalitsused olid ametnike hinnangul neutraalsed ja neid oli küsitlusele vastajate seas ülekaalukalt palju, siis see võib mõjutada küsitluse tulemusi. Keskmise vastaja oli 44-aastane kõrgharidusega eesti naine, kes töötab avalikus sektoris. Tähelepanuväärne on aga asjaolu, et ühegi vastaja emakeel pole vene keel. Tulevikus tuleks vene keelt kõnelevate sidusrühmade küsitlemisele rohkem tähelepanu pöörata. Samas kuna küsitlus saadeti sotsiaalministeeriumi sidusrühmade registris olevatele inimestele ja organisatsioonidele, siis tuleks ka ministeeriumil vaadata kriitilise pilguga, kas vene keelt kõnelevad sidusrühmad on kaasatud eelnõu protsessi ning kas nad on sidusrühmade registris.

➤ **Sotsiaalvaldkonna ametnike seisukohad**

Sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse eelnõud käsitletavatel intervjuudel tõid ametnikud esile järgmised sidusrühmad:

- Kohalikud omavalitsused, maavalitsuste sotsiaal- ja tervishoiuosakonna juhatajad;
- Eesti Laste ja Noorte Hoolekandeesutuste Ühendus (edaspidi ELNHÜ);
- Puuetega lastevanemate organisatsioonid;
- Rahvastikuministri büroo - põhiline partner lastehoiuteenuse ettevalmistamisel;
- Organisatsioonid, kes lastega tööd teevad (Eesti Lastekaitse Liit, kasuvanemate, kasuperede ühendus, lasterikaste perede liit, „ELE - Eesti Lapse Eest” organisatsioon)
- Organisatsioonid, kes tahaksid lastehoiuteenust pakkuda - nii korraldajad, kliendid, osutajad kui regionaalse poliitika kujundajad;
- Ministeeriumid: MKM, Rahandusministeerium, HTM;
- Sotsiaalministeeriumis rahvatervise- ja õigusosakond ning töövaldkond.

Hoolekande kontseptsiooni ettevalmistamise ajal oli kaasatud laiem ring sidusrühmi:

- Kõik puuetega inimeste organisatsioonid, eakate inimeste organisatsioonid, praktiliselt kõik omavalitsused, teenuse pakkujad, tavalised lastekodude kasvatajad, muude organisatsioonide esindajad.

Küsimusele, kes sidusrühmadest olid positiivselt ja kes negatiivselt meelestatud, vastasid ametnikud järgmiselt:

Positiivsed	Nii positiivsed kui kriitilised	Kriitilised	Neutraalsed
Kliendiorganisatsioonid	Kohalikud omavalitsused	Eesti Linnade Liit	Teised ministriumid
	... ja Tallinna linn	Eesti Maaomavalitsuste Liit	
		Maavalitsused	
		Lastehoolekande asutuste juhtide ühendus	
		Rahvastikuministri büroo	

Tabel 4.3. Töövaldkonna sidusrühmade meelestatus eelnõu suhtes

Lastehoiuteenuse suhtes oli kliendiorganisatsioonidel positiivsed ootused. Tavaliselt kohalikud omavalitsused ei taha uusi kohustusi, aga lapsehoiuteenus oli positiivne meede. Ainult Tallinna linn oli pahane, et eelnõu menetlemine kiiresti ei läinud. Asenduskoduteenuse osas olid kohalikud omavalitsused eriarvamusel.

Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liiduga jääd mõne teema puhul seaduseelnõus eriarvamusele. Maavalitsustega oli samuti vastuseis, sest nad pidid hakkama registreerima asenduskodu teenuse osutajaid, mis enne ei olnud nende ülesanne. ELNHÜ oli eelnõu suhtes opositsioonis, sest arvati, kui lastekodud on kohalike omavalitsuste rahastada, siis viimased teevad seda oskamatult ja lastekodud jäävad hätta. Nad oli eelnõu protsessis mõjukad, sest kohtudes ministriga saavutati konsensus, et lastekodude üleandmine kohalikele omavalitsustele ei toimu nii kiiresti, kui ministriumil alguses plaanis oli. Lisaks nad olid võtnud endale kunagise ministriumi ülesande – abi jagamise nii rahas, asjades kui loteriides. Asenduskodu

teenuse puhul püüdis Keila SOS lastekodu endale paremat positsiooni välja võidelda, kuid mõjukaks sidusrühmaks selle eelnõu protsessis neid nimetada ei saa.

Ministeeriumid jäid neutraalseks. Rahvastikuministri büroo aga käitus lastehoiuteenuse väljatöötamisel survegrupina, mitte partnerina – survestas ministeeriumi, et eelnõu saaks kiiremini valmis ning vaidles tervisekaitsenõuete üle.

Hoolekande kontseptsiooni puhul olid mõjukamad kohalikud omavalitsused ja kõik puudega inimeste organisatsioonid. Lapsehoiuteenuse puhul olid teenusepakkujad aktiivsed. Ametnike hinnangul teenusetarbijad ja lapsevanemad on viimasel ajal organiseerunud, aga mitte eelnõu diskussioonide ajal.

➤ **Küsitlusele vastanud sotsiaalvaldkonna sidusrühmad**

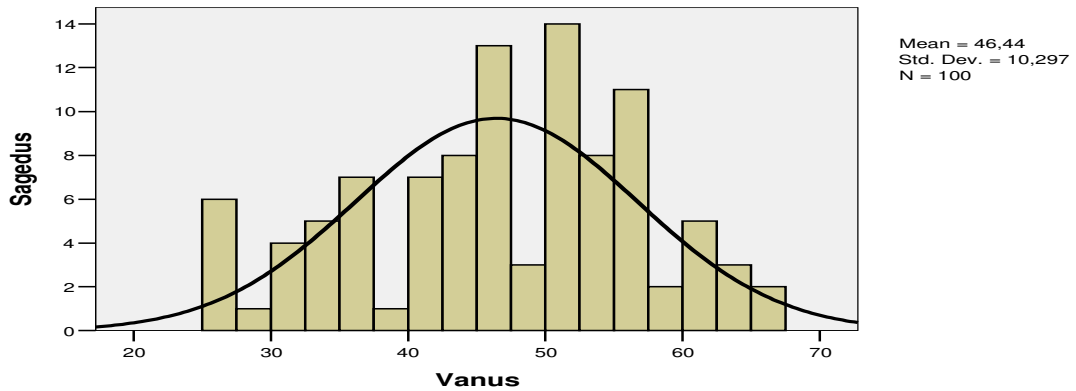
Küsitlusele vastajad oli võimalik jaotada organisatsiooni täpsema tegevusala järgi nelja gruppi:

- Kohalikud omavalitsused ja maavalitsused (40 in. ehk 44% vastanuist);
- Sotsiaaltöö, -hoolekanne ja töövaldkond (29 in. ehk 32,2% vastanuist);
- Lastehoolekanne ja lastekaitse (12 in. ehk 13,3%);
- Muu (9 in. ehk 10%). „Muu” sai kodeerida 9 vastust, selle all on peamiselt mõeldud vastajaid ministeeriumitest ja tervishoiuvaldkonnast.

14 inimest jätsid küsimusele vastamata. Vastajaid saab iseloomustada veel järgmiselt:

- Nagu töövaldkonnas, nii ka sotsiaalvaldkonna küsitlusele vastas kõige rohkem avaliku sektori töötajaid. 104st vastajast 72 ehk ligi 2/3 vastanutest olid avalikust sektorist, 26 mittetulundussektorist ning 2 erasektorist. 4 inimest jätsid küsimusele vastamata.
- Peaaegu võrdselt vastasid küsitlusele nii spetsialistid kui juhid, vastavalt 49 ja 45. Tavatöötajaid oli vastanute seas 7.
- 100 inimest vastas, et nende emakeel on eesti keel, ainult ühel inimesel oli see vene keel.
- Ligi 2/3 vastajail (74) oli kõrgharidus ja sellest madalam haridustase oli 27 inimesel.

- Kui linnades elas 49 vastanut, siis linnadest väljas elas 53 inimest.
- Enamus vastajatest olid naised (88), mees-vastajaid oli 14.
- Vastajate keskmine vanus oli 46 eluaastat.



Joonis 4.2. Vastajate vanuseline jaotus

- **Kokkuvõtte sotsiaalvaldkonna sidusrühmade mõjukusest ja meelestatusest:**

Ametnike hinnangul teised ministriumid suhtusid eelnõusse neutraalselt ning kliendiorganisatsioonid positiivselt. Kui lastehoiuteenuse puhul olid kohalikud omavalitsused positiivselt meelestatud, siis asenduskodu teenuse suhtes olid nad kriitilised. Selle põhjuseks oli asjaolu, et asenduskodude rahastamist taheti kiiresti üle anda kohalikele omavalitsustele, kes endi arvates ei olnud selleks valmis. Ka ELNHÜ kritiseeris eelnõud ning nende survele saavutati asenduskodude üleandmise edasilükkamine. Lastehoiuteenuse väljatöötamisel oli aga ministrium suhtes kriitiline selle teenuse idee algataja rahvastikuminiistri büroo, kes ei olnud rahul eelnõu valmimise kiiruse ning tervisekaitseõutega.

Kui vaadata sidusrühmi, kes küsitlusele vastasid, siis 44% vastanuist on kohalikest omavalitsustest ja maavalitsustest, 32,2% sotsiaaltöö-, -hoolekande ja töövaldkonnast ning 13,3% lastehoolekande ning lastekaitse valdkonnast. Kuna nimetatud sidusrühmad olid ka ametnike hinnangul mõjukamad, siis on tegu adekvaatse

vastajaskonnaga. Keskmine vastaja oli 46-aastane kõrgharidusega eesti naine, kes töötab avalikus sektoris. Nagu töövaldkonnas, nii ka sotsiaalvaldkonnas on probleemiks vene keelt emakeelena kõnelevate vastajate puudumine. Ainult üks vastaja väitis, et ta emakeel on vene keel. Seega võib väita, et sotsiaalministeeriumi sidusrühmade registri koostamisel ei ole venekeelsele elanikkonnale palju tähelepanu pööratud. Nende kaasatusele seadusloome protsessis saab hinnangu anda pärast järgnevat analüüsi.

4.2 Sidusrühmadepoolne huvi ministeeriumi info ja seadusloome protsessis osalemise vastu

Huvi regulaarse info vastu ministeeriumi eelnõude vastu ning huvi seadusloome protsessis osalemise vastu on mõlemas valdkonnas väga suur. 93,7 % töövaldkonna küsitlusele vastanuist ütlesid, et nad on huvitatud regulaarse info saamisest sotsiaalministeeriumis ettevalmistatavate uute eelnõude kohta. 4,2% vastas eitavalt ja 2,1% ei osanud öelda. Sotsiaalvaldkonnas oli huvi 92,2%; huvi ei tundud 2,9% vastajaist ning 4,9% ei osanud öelda.

Huvi seadusloome protsessis osalemise vastu on samuti suur: 70,2% töövaldkonna vastanuist sooviks osaleda ja 7,4% mitte. 22,3% ei oska sellele küsimusele vastata. Sotsiaalvaldkonnas on sidusrühmadel soov seaduseelnõude ettevalmistamisel osaleda isegi 73,1%; 8,7% ei soovi ning 18,3% ei oska öelda.

	Sotsiaalvaldkond %	Töövaldkond %
Huvi regulaarse info vastu SoM eelnõude kohta		
Jah	92,2	93,7
Ei	2,9	4,2
Ei oska öelda	4,9	2,1
Huvi seadusloome protsessis osalemise vastu		
Jah	73,1	70,2
Ei	8,7	7,4
Ei oska öelda	18,3	22,3
Vastajate üldarv	104	95

Tabel 4.4. Huvi ministeeriumi info ja seadusloome protsessis osalemise vastu

Suur huvi regulaarse info ning seadusloome protsessis osalemise kohta näitab sidusrühmade positiivset suhtumist. Ennekõike tahetakse seaduseelnõudega kursis olla ning veidi vähem, aga siiski märkimisväärselt palju soovitakse ise eelnõuprotsessi panustada.

4.3 Osapoolte hinnang kompetentsile ja teadlikkusele antud valdkonnas

➤ **Ametnike hinnangud:**

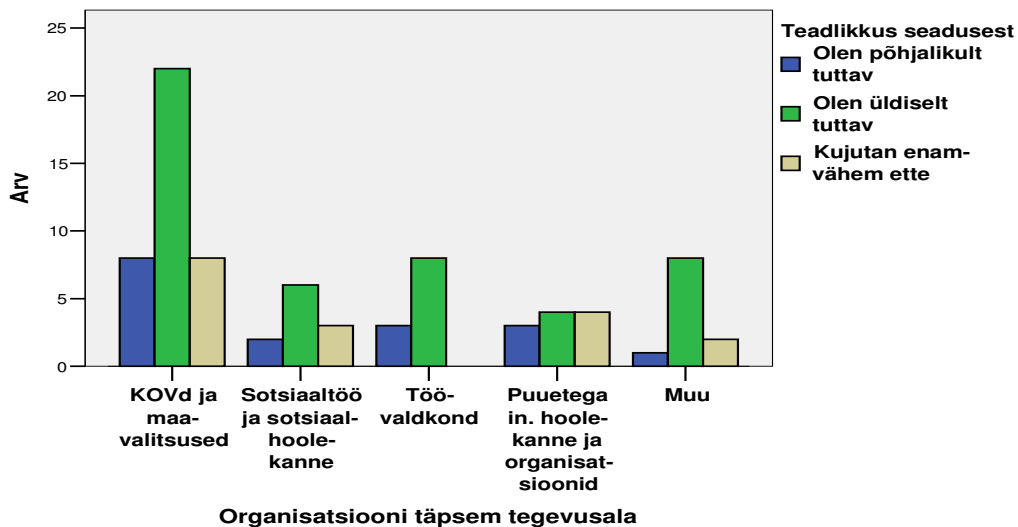
Põhiliselt võtsid ametnikud hinnangute tegemisel aluseks üle Eesti toimunud seminare sidusrühmadega, mis toimusid siis, kui eelnõu esimene versioon oli valmis. Töövaldkonna ametnikel ei olnud ühtset arvamust sidusrühmade teadlikkuse kohta tööturuteenuste- ja toetuste seaduse suhtes. Mõned arvasid Eesti piirkondi võrreldes, et Ida-Virumaal olid inimesed vähemteadlikumad, aga sõbralikud; Pärnus ja Lääne-Eestis olid inimesed ükskõiksed, Tartus huvitatud ja teadlikumad ning Tallinnas passiivsed, aga pigem positiivsed.

Sotsiaalvaldkonnas arvati, et sidusrühmade teadlikkus seaduseelnõu temaatikast sõltub tavadest ja konkreetsetest inimestest. Samas Pärnumaad peeti pigem tegusaks ja kriitiliseks piirkonnaks, sest Pärnu seminaril oli suur vastuseis lastehoolekandeasutuste üleandmise suhtes kohalikele omavalitsustele. Harju ja Tallinna piirkonda peeti teadlikumaks, Hiiumaad aga passiivsemaks.

Intervjuudest selgus, et üldiselt ametnikud teadsid sidusrühmade seisukohti ja meelestatust enne kohtumisi. Sotsiaalvaldkonna intervjuudest selgus, et näiteks KOV-de positsioone teati ja nendega kohtumisteks ka valmistuti, et seisukohti hästi põhjendada. Samuti valmistuti hilisemas kooskõlastusringis kohtumisteks Rahandusministeeriumiga. Tööturuvaldkonnas peeti Tööturuameti kaasamist oluliseks. Samuti ametiühingute ja puuetega inimeste koja kriitika oli teada ja see kestis kuni eelnõu menetlemise lõpuni.

➤ **Töövaldkonna sidusrühmade seisukohad:**

Kui küsiti töövaldkonna sidusrühmadelt, kuidas nad hindasid oma teadmisi tööturuteenuste ja –toetuste seadusest, siis nad valdavalt arvasid, et nad on üldiselt sellega tuttavad (kokku 57 inimest 94st ehk 60,6%). Põhjalikult oli tuttavad 19 inimest (ehk 20,2%) ning enam-vähem kujutasid ette 18 vastanut (19,1%). Mitte keegi ei vastanud „ei ole kursis”, seepärast seda alloleval joonisel ei esine. Kokkuvõttes saab öelda, et need, kes võtsid vaevaks küsitlusele vastata, olid ka sellega tuttavad. Järgnev joonis annab ülevaate teadlikkusele sidusrühmade lõikes, mis seda tõestab.



Joonis 4.3. Sidusrühmade teadlikkus tööturuteenuste ja –toetuste seadusest

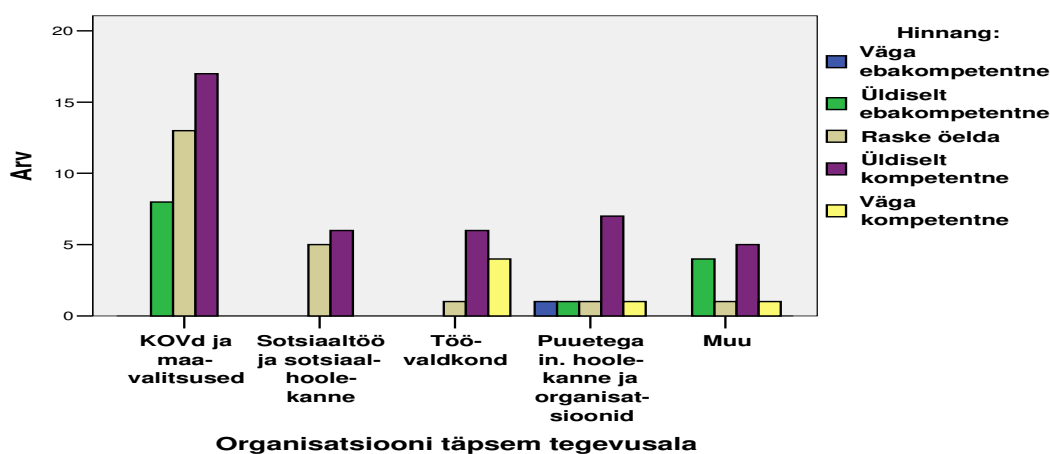
Kui võrrelda teadlikkust elukoha järgi küsitluse tulemuste põhjal, siis selgub, et 63,2% linnades elavatest inimestest arvavad, et nad tunnevad seadust põhjalikult, samas kui väljaspool linnu elavatest vastajatest arvab niimoodi ainult 36,8 %. Nead peavad oma teadlikkust väiksemaks, kui väidavad, et nad on üldiselt tuttavad (62,5%)

või nad kujutavad enam-vähem ette (52,9%). Linnades elavate vastajate arvamused on vastavalt 37,5% ja 47,1%. Seda näitab ka allolev tabel.

			Teadlikkus seadusest			Total
			Olen põhjalikult tuttav	Olen üldiselt tuttav	Kujutan enam-vähem ette	
Elukoht	Linn	Count	12	21	8	41
		% within Teadlikkus seadusest	63,2%	37,5%	47,1%	44,6%
	Mitte-linn	Count	7	35	9	51
		% within Teadlikkus seadusest	36,8%	62,5%	52,9%	55,4%
Total		Count	19	56	17	92
		% within Teadlikkus seadusest	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

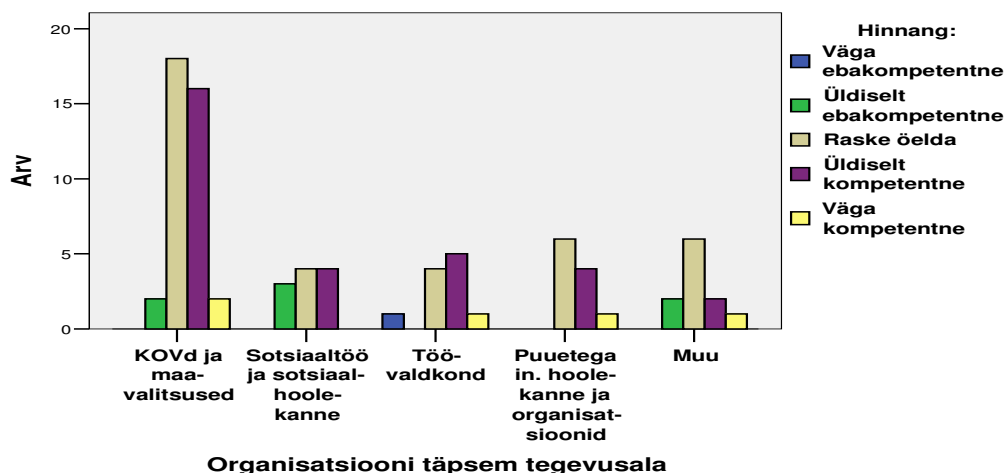
Tabel 4.5. Sidusrühmade teadlikkuse võrdlus seaduse kohta elukoha järgi

Küsitlusele vastajad on üldiselt enda organisatsiooni kompetentsist tööturuvaldkonnas heal arvamusel. 50% vastanuist peavad oma organisatsiooni üldiselt kompetentseks tööturu valdkonna küsimustes ning 6,4% väga kompetentseks. 18% arvab, et nende organisatsioon on üldiselt ebakompetentne ning 1% ütleb, et on väga ebakompetentne. 24,5 % vastasid „raske öelda”.



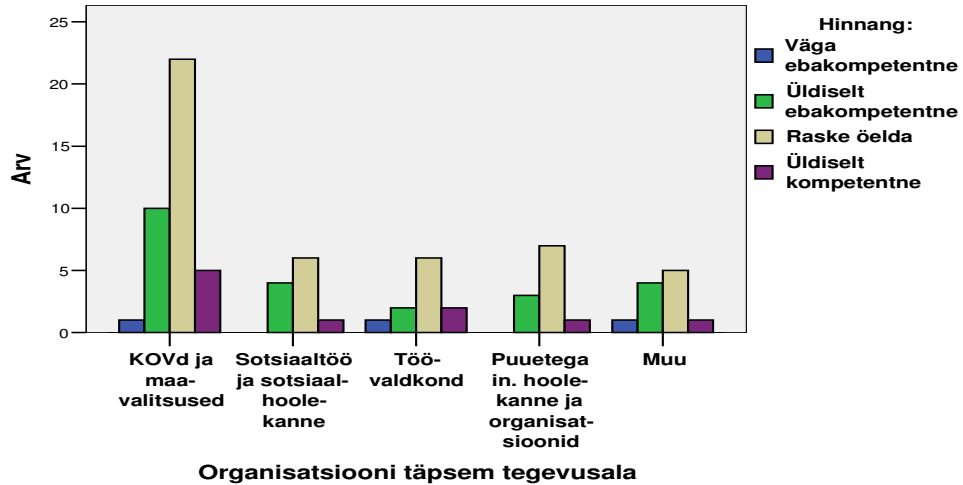
Joonis 4.4. Sidusrühmade hinnang organisatsiooni kompetentsile

Ametnikke peetakse poliitikutest pädevamateks tööturuvaldkonna küsimustes. 37,2% vastajatest arvab, et ametnikud on üldiselt kompetentsed ning 5,3% ütleb, et väga kompetentsed. Üldiselt ebakompetentseteks peetakse ametnikke 9,6 % ja väga ebakompetentseks 1%. 46,8% vastasid „raske öelda”, mis tähendab, et vastajad ei ole seda küsimust enda jaoks lahti mõtestanud.



Joonis 4.5. Sidusrühmade hinnang ministeeriumi ametnike kompetentsile

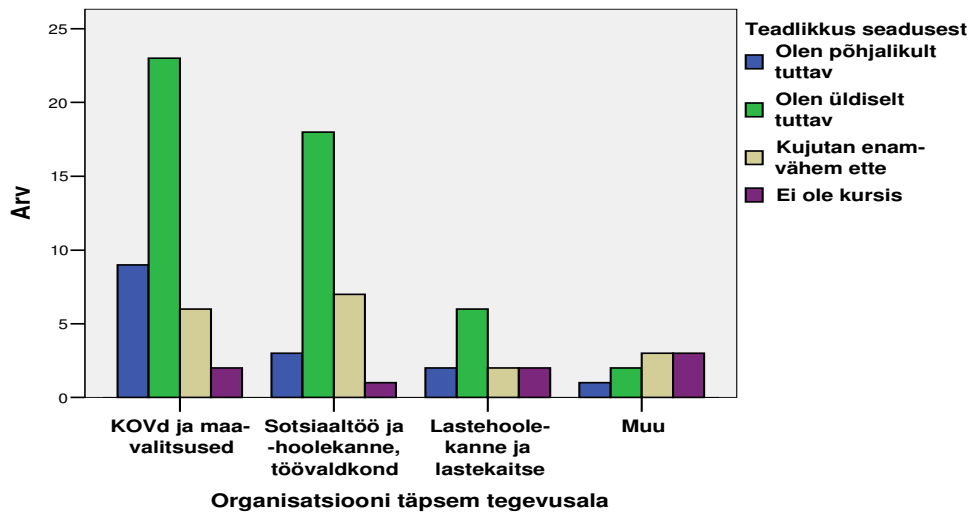
Poliitikuid peavad üldiselt kompetentseteks ainult 11,7 % vastanuist ja väga kompetentseks ei pea keegi. 29,8 % arvab, et poliitikud on üldiselt ebakompetentsed ning 4,3% arvab, et nad on väga ebakompetentsed. 41,3% ei oska öelda.



Joonis 4.6. Sidusrühmade hinnang poliitikute kompetentsile

➤ **Sotsiaalvaldkonna sidusrühmade seisukohad:**

Sotsiaalvaldkonna sidusrühmad hindasid oma teadmisi hoolekande kontseptsioonist, asenduskodu teenust ja lapsehoiuteenust käsitleva seaduse eelnõuga üldiselt heaks. 52,9% vastanuist arvasid, nad on sellega üldiselt tuttavad (kokku 55 inimest 104st). Põhjalikult oli tuttavad 18 inimest (ehk 17,3%) ning enam-vähem kujutasid seda ette 23 vastanut (22,1%). 8 inimest ehk 7,7% vastanuist ei olnud kontseptsiooni ja seaduseelnõuga kursis. Järgnev joonis annab ülevaate teadlikkusele sidusühmade lõikes.



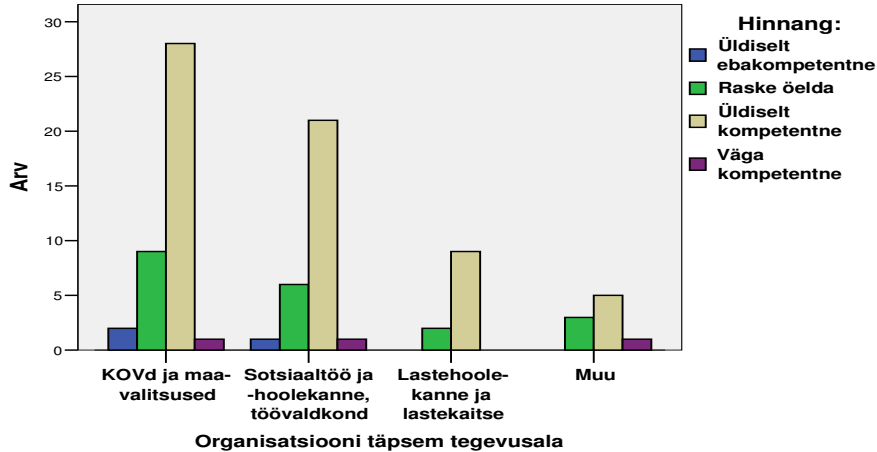
Joonis 4.7. Teadlikkus hoolekande kontseptsioonist ning sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seadusest

Kui võrrelda teadlikkust elukoha järgi küsitluse tulemuste põhjal, siis selgub, et 70,6% väljaspool linnu elavatest inimestest arvasid, et nad tunnevad seadust põhjalikult, samal ajal kui linnades elavatest vastajatest arvab niimoodi ainult 29,4%. Linnainimesed peavad oma teadlikkust väiksemaks, kui väidavad, et nad on üldiselt tuttavad (52,7%) või nad kujutavad enam-vähem ette (63,6%). Väljaspool linnu elavate vastajate arvamused on vastavalt 47,3% ja 36,4%. Seda näitab ka allolev tabel.

			Teadlikkus seadusest				Total
			Olen põhjalikult tuttav	Olen üldiselt tuttav	Kujutan enam-vähem ette	Ei ole kursis	
Elukoht	Linn	Count	5	29	14	1	49
		% within Teadlikkus seadusest	29,4%	52,7%	63,6%	12,5%	48,0%
	Mitte-linn	Count	12	26	8	7	53
		% within Teadlikkus seadusest	70,6%	47,3%	36,4%	87,5%	52,0%
Total		Count	17	55	22	8	102
		% within Teadlikkus seadusest	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tab 4.6. Sidusrühmade teadlikkuse võrdlus seaduse kohta elukoha järgi

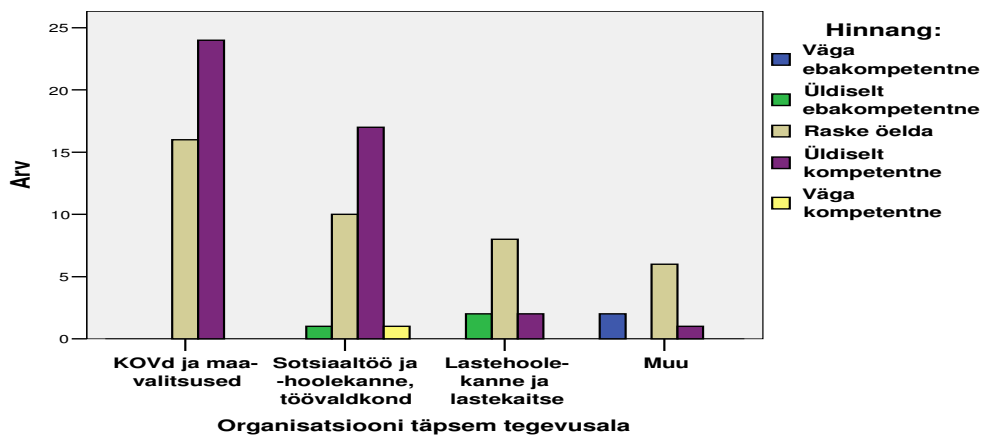
Küsitlusele vastajad on üldiselt heal arvamusel enda organisatsiooni kompetentsist sotsiaalvaldkonnas. 71,8% vastanuid peavad oma organisatsiooni üldiselt kompetentseks sotsiaalvaldkonna küsimustes ning 2,9% väga kompetentseks. 2,9% arvab, et nende organisatsioon on üldiselt ebakompetentne. Keegi ei arva, et nende organisatsioon oleks väga ebakompetentne. 22,3 % vastasid „raske öelda”.



Joonis 4.8. Hinnang organisatsiooni kompetentsile

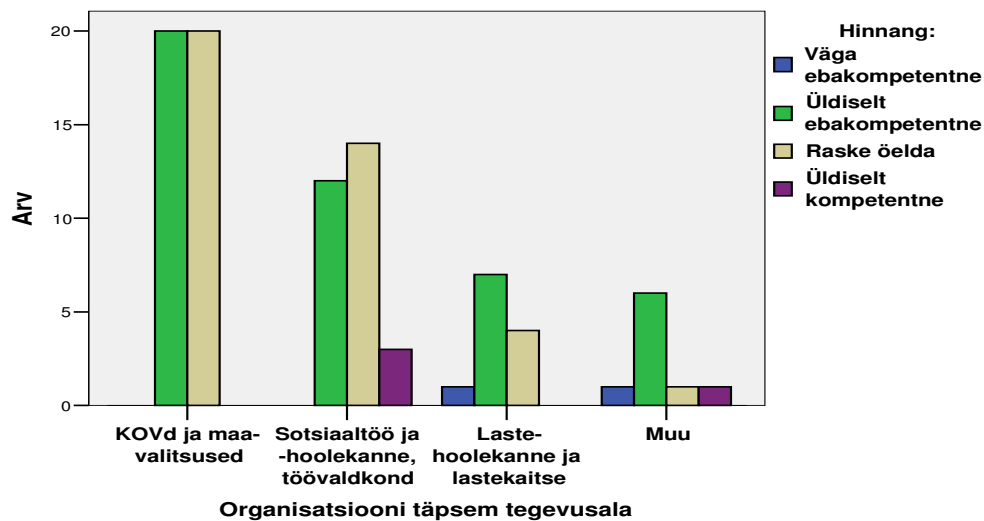
Ametnikke peetakse poliitikutest pädevamateks ka sotsiaalvaldkonnas. 51% vastajatest arvab, et ametnikud on üldiselt kompetentsed ning üks inimene ehk 1%

ütleb, et väga kompetentsed. Üldiselt ebakompetentseteks peetakse ametnikke 3,8 % ja väga ebakompetentseks 1,9%. 42,3% vastasid „raske öelda”.



Joonis 4.9. Hinnang ametnike kompetensile.

Poliitikuid peavad üldiselt kompetentseteks ainult 8,7 % vastanuist ja väga kompetentseks ei pea keegi. 48,1% arvab, et poliitikud on üldiselt ebakompetentsed ning 1,9% arvab, et nad on väga ebakompetentsed. 41,3% küsitlusele vastanuist ei oska seda öelda.



Joonis 4.10. Hinnang poliitikute kompetentsile

➤ **Kokkuvõte:**

Sotsiaal- ega töövaldkonna ametnikel ei olnud ühist arvamust sidusrühmade teadlikkuse kohta nendes valdkondades. Arvati, et sidusrühmade teadlikkus sõltub tavadest ja konkreetsetest inimestest. Näiteks ühes valdkonnas mainiti Pärnumaad positiivses valguses, teises negatiivses.

Järgnevast tabelist on näha, et sotsiaal- ja töövaldkonna sidusrühmade seisukohad on sarnased. Mõlema valdkonna sidusrühmad peavad ametnike kompetentsi poliitikute omast kõrgemaks. Kõige parem arvamus on aga esindatava organisatsiooni kompetentsile, kusjuures sotsiaalvaldkonna sidusrühmad hindavad end eriti kõrgelt. Kui keegi peab end teisest paremaks, siis see viitab negatiivsele hoiakule. Sidusrühmadel on ilmselt sissekujunenud ettekujutus ministriumist eelnevatele kogemustele tuginedes ning rahulolematust millegi suhtes. Kui sidusrühmad peavad

ametnike kompetentsi enda omast halvemaks ning poliitikuid hinnatakse veelgi madalamalt, siis ministeeriumi imago sidusrühmade seas ei soodusta koostööd. Siiski peab mainima, et paljud vastajad ei ole enda seisukohta selles küsimuses kujundanud või on neutraalsed. Nii ametnike kui poliitikute kompetentsi hinnates on ligi pooled respondentidest vastanud „raske öelda“.

	Sotsiaalvaldkond %	Töövaldkond %
Hinnang ministeeriumi ametnike kompetentsile		
Väga kompetentsed	1	5,3
Üldiselt kompetentsed	51	37,2
Üldiselt ebakompetsed	3,8	9,6
Väga ebakompetsed	1,9	1
Raske öelda	42,3	46,8
Hinnang organisatsiooni kompetentsile		
Väga kompetentsed	2,9	6,4
Üldiselt kompetentsed	71,8	50
Üldiselt ebakompetsed	2,9	18
Väga ebakompetsed		1
Raske öelda	22,3	24,5
Hinnang poliitikute kompetentsile		
Väga kompetentsed		
Üldiselt kompetentsed	8,7	11,7
Üldiselt ebakompetsed	48,1	29,8
Väga ebakompetsed	1,9	4,3
Raske öelda	41,3	54,3
Teadlikkus seadusest		
Põhjalikult tuttav	17,3	20,2
Üldiselt tuttav	52,9	60,6
Kujutan enam-vähem ette	22,1	19,1
Ei ole kursis	7,7	
Teadlikkus elukoha järgi		
Põhjalikult tuttav linnas	29,4	63,2
Põhjalikult tuttav väljaspool linnu	70,6	36,8
Vastajate üldarv	104	95

Tabel 4.7. Sidusrühmade hinnang kompetentsile ja teadlikkusele

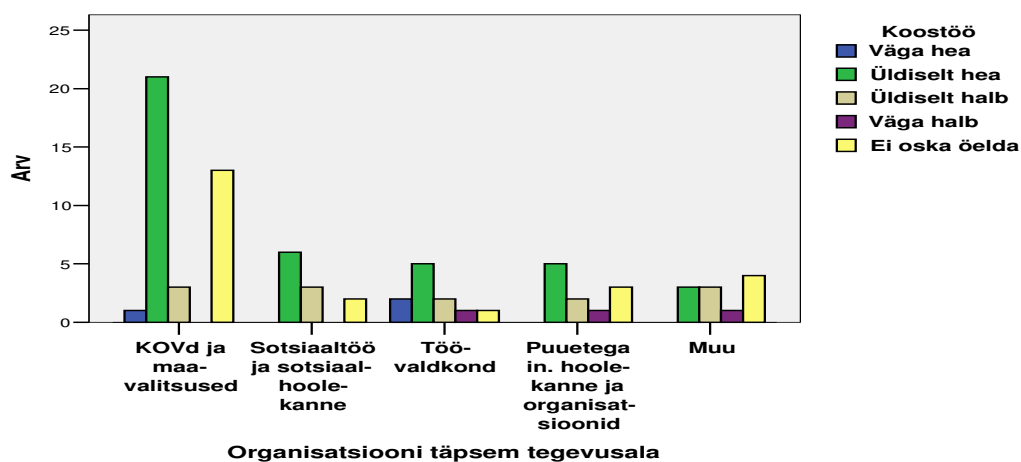
Sidusrühmade teadlikkus seadusest on mõlemas valdkonnas suhteliselt hea, kuid mitte suurepärase. Erinevus on aga teadlikkuses elukoha järgi. Kui töövaldkonna

seadusega on 63,2% linnas elavatest inimestest põhjalikult tuttavad ja niimoodi väidavad ainult 36,8% väljaspool linnu elavatest inimest, siis sotsiaalvaldkonna seaduseelnõu puhul on see vastupidi. 29,4% linnainimestest on eelnõuga põhjalikult tuttavad, samas kui väljaspool linnu on sama näitaja 70,6%. Selle põhjuseks võib olla, et seadus mõjutab erinevaid sidusrühmi. Kui sotsiaalvaldkonna eelnõu puhul asenduskoduteenuse sidusrühmad on põhiliselt asenduskodude esindajad ja kohalike omavalitsuste töötajad, siis nemad elavad väljaspool linnu. Tööturuteenuste ja –toetuste seaduse puhul aga Tööturuameti osakonnad, ettevõtjate ja ametiühingute esindajad jt on koondunud linnadesse. Seega võib järeldada, et sidusrühmad tunnevad seadust siis, kui neil seda töös on vaja.

4.4 Sidusrühmade rahulolu koostöö ja eelnõuga

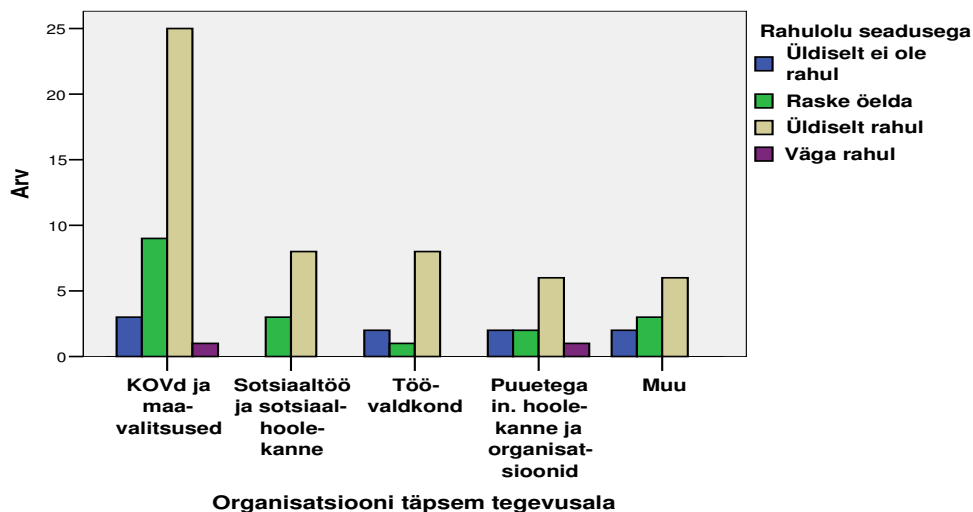
➤ **Töövaldkonna sidusrühmade seisukohad:**

Sidusrühmad peavad koostööd ministeeriumiga üldiselt heaks, nii arvab 49,5% kõigist küsimusele vastanuist. Väga heaks ja väga halvaks peab koostööd võrdselt 3,2%, üldiselt halvaks aga 15,1%. 29% vastanuist ei oska öelda. Nagu küsitluse tulemuste põhjal tehtud jooniselt võib allpool näha, siis üldiselt heaks peavad koostööd kõik sidusrühmade grupid.



Joonis 4.11. Koostöö ministeeriumi ja organisatsioonide vahel töövaldkonnas

Küsimusele, kas te olete rahul tööturuteenuste ja –toetuste seadusega, vastas enamik, et nad on üldiselt rahul (60 vastajat ehk 63,8%). „Üldiselt ei ole rahul” arvas 11 inimest (ehk 11,7%). Seadusega on väga rahul 2 inimest (2,1%). „Raske öelda” vastas 21 inimest (ehk 22,3%). Keegi ei vastanud, et nad pole seadusega üldse rahul. Seega võib järeldada, et sidusrühmad on seadusega üldiselt rahul. Sidusrühmade lõikes suuri erinevusi ei olnud, nagu on näha allolevalt jooniselt.



Joonis 4.12. Rahulolu tööturuteenust ja –toetuste seadusega

Üle poole kõigist vastanuist ehk 56 inimest avaldasid seaduse suhtes arvamust. Neist kommentaaridest 23 olid positiivsed (41,1% vastanuist) ja 18 negatiivsed (32,1%), 7 kommentaari võis pidada nii positiivseks kui negatiivseks (12,5%) ning 8 tükki (14,3%) olid neutraalsed. See tõestab veelkord, et sidusrühmad on pigem rahul seadusega. Järgnevalt on toodud tabel, kus on kõik sidusrühmade kommentaarid klassifitseeritud kommentaari liigi ja iseloomu järgi. Kõiki kommentaare on võimalik lugeda Lisas 13.

Kommentaari iseloom	Kommentaari liik	Arv
Positiivne	Üldine positiivne kommentaar	9
Positiivne	Uued teenused ja toetused (puuetega inimestele tööharjutamine, tööpraktika; võimalused väljaõppeks, töötü aktiviseerimiseks, tugisikuga töötamine)	4
Positiivne	Töötute tööturule tagasitoomine on suurenenud.	3
Positiivne	Aktiivsed tööturumeetmed on paindlikumad/head	3
Positiivne	Töötul kohustus aktiivselt tööd otsida, töötute aktiviseerimine	2
Positiivne	Suurenenud pikaegsete töötute aktiivsus koolitustel ja ka töötöisingutel.	1
Positiivne	Meie ettepanekuid on arvestatud	1

Negatiivne	Üldine negatiivne kommentaar	5
Negatiivne	Probleem teenustes: Tööharjutus ja -praktika üldiselt ei toimi, abiraha väike, transporditeenust pole	4
Negatiivne	Elukauged teoreetikud, kel praktilist kogemust pole; ei arvesta reaalsust kogemust	3
Negatiivne	Rakenduslik külg puudub; määrused väljatöötamata	3
Negatiivne	Seostatus sotsiaalhoolekande seadusega on nõrk	1
Negatiivne	Suur paberimajandus ja info ei liigu	1
Negatiivne	Tallinnakeskus, meie ettepanekud ei jõua kuhugile	1
Positiivne ja negatiivne	Raskused hea teenuse käivitamisega: tööharjutus, pikaajalised töötud – aktiveerimiskeskus, toetused tugiisikutele, tööandjatele, praktikajuhendajatele, pikaajaliste töötute programm	4
Positiivne ja negatiivne	Seadus on hea, aga raha rakendamiseks ei ole	1
Positiivne ja negatiivne	Üldine kommentaar	1
Positiivne ja negatiivne	Puuetega inimestel 4 teenust, aga vaja enam (kaugtöövormide rakendamine)	1
Neutraalne	Üldine kommentaar	8

Tabel 4.8. Sidusrühmade kommentaarid

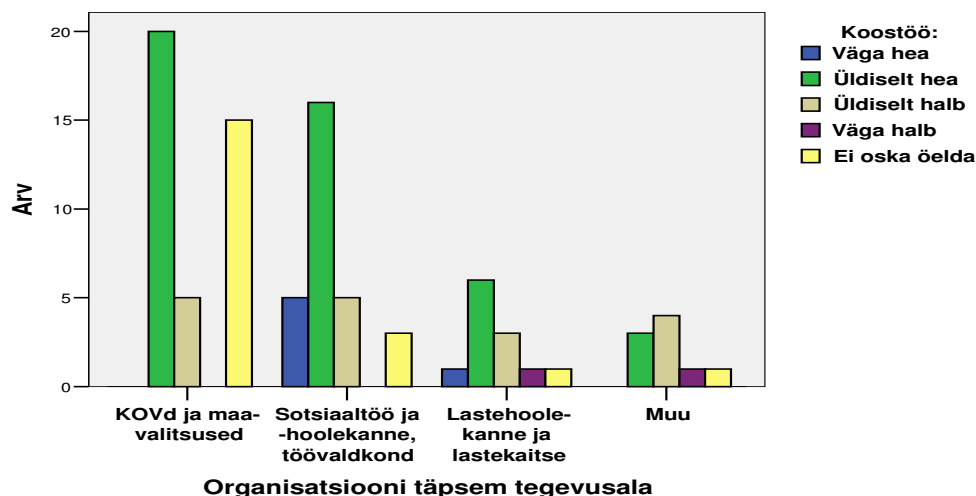
Kuna TTTS oli küsitluse läbiviimise ajal juba jõustunud, siis mõned kommentaarid olid seaduse mõju kohta (näiteks „töötute tööturule tagasitoomine on suurenenud“). Kuigi sidusrühmad peavad koostööd ministeeriumiga üldiselt heaks, siis kommentaaridest jäid silma märkused ametnike suunas, et „nad on elukauged teoreetikud, kel praktilist kogemust pole ning nad ei arvesta reaalsusega“.

Niisama palju kui kiideti uusi teenuseid ja toetusi, niipalju ka toodi esile probleeme teenuste käivitamise ja rakendamisega. Leidsid ka kinnitust mõned ametnike esile toodud probleemid sidusrühmadega suhtlemisel, näiteks kommenteeris üks inimene, et „puuetega inimestel on seaduses neli teenust, aga vaja oleks enam“.

➤ **Sotsiaalvaldkonna sidusrühmade seisukohad:**

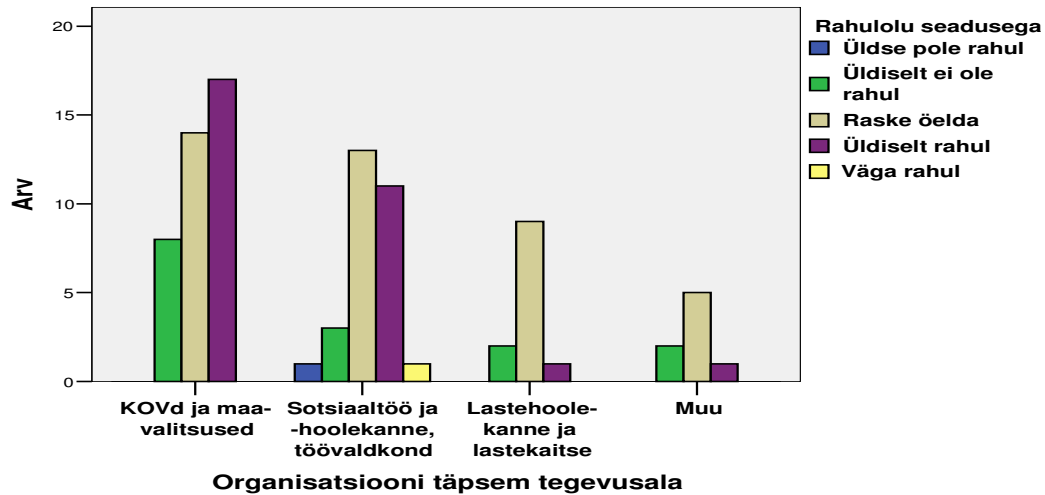
Ka sotsiaalvaldkonna sidusrühmad peavad koostööd ministeeriumiga üldiselt heaks, nagu küsitluse tulemuste põhjal tehtud jooniselt võib allpool näha. Nii arvab 51,9% kõigist vastanuist. Väga heaks peab koostööd 5,8% ja väga halvaks 1,9%, üldiselt halvaks aga 21,2%. 19,2% vastanuist ei oska öelda. Kuigi kohalikud omavalitsused, maavalitsused ning ENLHÜ olid eriarvamustel asenduskodu teenuse suhtes, siis see

pahameel ei avaldu üldises hinnangus koostöö kohta, mis on tulevikku silmas pidades väga hea. Pigem on kriitilised koostöö suhtes kategooria „muu“ vastajad ehk esindajad teistest ministeeriumitest ja tervishoiuvaldkonnast. See aga ei avaldu intervjuudes ametnikega, kes arvavad, et teised ministeeriumid olid eelnõu suhtes neutraalsed.



Joonis 4.13. Koostöö ministeeriumi ja organisatsioonide vahel sotsiaalvaldkonnas.

Allolevalt jooniselt võib näha, et sidusrühmad on sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seadusega seadusega üldiselt rahul, sest nii arvas 34,3% kõikidest vastanuist. Samas see pole ka väga ülekaalukas arvamus. Väga rahul on 2% ning üldiselt ei ole rahul 17,6%. Üks vastaja ehk 1% pole seadusega üldse rahul. 45,1% ütles „raske öelda”, mida antud küsitluses võib pidada neutraalseks seisukohaks. Kuigi kategooria „muu“ all vastajaid on vähe, siis ka siin on nad teistest kriitilisemad (nii oli ka töövaldkonna puhul).



Joonis 4.14. Rahulolu sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seadusega

104 küsitlusele vastanust ainult 36 avaldasid seaduse kohta arvamust. Neist kommentaaridest 24 olid negatiivsed (ehk 66,7% küsimusele vastanuist) ja 8 olid positiivsed (ehk 22,2% küsimusele vastanuist). Nii positiivseks kui negatiivseks võib pidada 3 kommentaari (8,3%) ja neutraalseid arvamusi oli üks (2,8%). Võrreldes töövaldkonnaga on sotsiaalvaldkonna eelnõuga rahulolu väiksem ning ka negatiivseid kommentaare on rohkem. Järgnevalt on toodud tabel, kus on kõik sidusrühmade kommentaarid klassifitseeritud kommentaari liigi ja iseloomu järgi. Kõiki kommentaare on võimalik lugeda Lisas 13.

Kommentaari iseloom	Kommentaari liik	Arv
Positiivne	Üldine positiivne kommentaar	5
Positiivne	(Uute) teenuste vajalikkus	2
Positiivne	Riiklikud miinimumstandardid ja jätkusuutlik rahastamissüsteem	1
Negatiivne	Asenduskoduteenuse ja/või lapsehoiuteenuse üleandmine ei ole kohalikele omavalitsustele jõukohane (nad ei suuda seadust täita, peaks olema riiklik tsentraliseeritud süsteem)	6
Negatiivne	Teenuste rahastamisprobleemid üleandmisel KOVdele	6
Negatiivne	Lapsehoiuteenuse kehtestamiseks on tingimused /	3

	nõuded liiga keerulised ja seda pole võimalik rakendada.	
Negatiivne	Teenuse kirjeldus on segane, nõuded vastuolulised	3
Negatiivne	Üldine (küsimused vastuseta, liiga teoreetiline, jäik)	3
Negatiivne	Ametnikud ei arvesta reaalsusega	2
Negatiivne	Kriitika lapsehoiuteenuse lisamise suhtes sotsiaalhoolekande seadusesse	1
Positiivne ja negatiivne	Rahul, aga kahtlus praktikasse rakendamises (kes rahastab ja kuidas)	3
Neutraalne	Tõstab omavalitsuste vastutust laste hoolekandes	1

Tabel 4.9. Sotsiaalvaldkonna sidusrühmade kommentaarid

Kui enamik positiivseid kommentaare on üldisemat laadi, siis negatiivsetest kommentaaridest jääb kõige rohkem silma kriitika asenduskoduteenuse ja/või lapsehoiuteenuse pakkumise kohustuste ja rahastamise üleandmise vastu kohalikele omavalitsustele. Vastajad arvasid, et kohalikud omavalitsused ei ole võimelised seadust täitma ning ametnikud ei arvesta reaalsusega. Seega enamik kommentaari kirjutanutest toetavad riiklikku lastekaitse süsteemi, mitte teenuste üleandmist kohalikele omavalitsustele.

➤ **Kokkuvõte:**

Sotsiaal- ja töövaldkonna sidusrühmade arvamused ministeeriumi ja organisatsiooni vahelisest koostööst langevad enam-vähem ühte ehk koostööd peetakse pigem heaks kui halvaks. See näitab, et sidusrühmad on koostöö suhtes üldiselt positiivselt meelestatud ning heatahtlikud, kuigi paranemisruumi jätkub. Sotsiaalvaldkonna puhul võib seda vast pidada sidusrühmade usalduskrediidiks, sest võrreldes töövaldkonnaga on rahulolu seaduseelnõuga väiksem.

	Sotsiaalvaldkond %	Töövaldkond %
Koostöö ministeeriumi ja organisatsiooni vahel		
Väga hea	5,8	3,2
Üldiselt hea	51,9	49,5
Üldiselt halb	21,2	15,1
Väga halb	1,9	3,1
Ei oska öelda	19,2	29
Rahulolu seadusega		
Väga rahul	2	2,1

Üldiselt rahul	34,3	63,8
Üldiselt ei ole rahul	17,6	11,7
Üldse ei ole rahul	1	
Raske öelda	45,1	22,3
Vastajate üldarv	104	95

Tabel 4.10. Sidusrühmade rahulolu koostöö ja eelnõuga

Kui 63,8% töövaldkonna sidusrühmadest on seadusega üldiselt rahul, siis sotsiaalvaldkonna puhul on see näitaja 34,3%. Sotsiaalvaldkonnas on ka rahulolematuid sidusrühmi rohkem kui töövaldkonnas (vastavalt 17,6% ja 11,7%). Samas on sellele küsimusele vastanud „raske öelda“ tunduvalt rohkem asenduskoduteenuse ja lastehoiuteenuse sidusrühmi võrreldes töövaldkonnaga (vastavalt 45,1% ja 22,3%). See näitab, et sotsiaalvaldkonnas ollakse siiani vastu asenduskodude üleandmisele kohalikele omavalitsustele ning pigem toetatakse ministriumist juhitud tsentraliseeritud süsteemi. Kuna 45,1% vastasid „raske öelda“, siis järelkult pole peaaegu pooled selles küsimuses oma seisukohta veel kujundanud või nad on neutraalsed. Valdkondadevahelise erinevuse üheks põhjuseks võib olla ka asjaolu, et TTTS oli küsitluse tegemise ajal jõustunud, SHSMS aga mitte. Ka negatiivseid kommentaare oli sotsiaalvaldkonna seaduse kohta palju (24 negatiivset ja 8 positiivset). Töövaldkonna küsimusele vastajad kirjutasid 23 positiivset kommentaari ja 18 negatiivset.

Kokkuvõttes võib öelda, et asenduskoduteenuse ja lastehoiuteenuse üleandmine kohalikele omavalitsustele ei vasta siiani paljude sidusrühmade ootustele. See aga seab ohtu seaduse legitiimsuse, sest kui sidusrühmad ei usu seadusesse, siis see ei hakka hästi tööle. Töövaldkonnas aga analoogset probleemi ei ole.

4.5 Info kättesaadavus ja infokanalid

Ligi 83% kõigist küsitlusele vastanuist on otsinud infot ministriumide eelnõude kohta ning info kättesaadavust peetakse nii sotsiaal- kui töövaldkonnas üldiselt heaks (vastavalt 66 ja 69,9%). Samas üldiselt halvaks peab info kättesaadavust 19,4%

sotsiaalvaldkonna sidusrühmadest ning 21,5% töövaldkonna sidusgruppidest, nagu võib veenduda küsitluse tulemustest allolevas tabelis.

Infokanalite eelistuste käsitlemisel on vajalik rõhutada, et küsitlusele vastajatel paluti valida kõik sobivad infokanalid, mida nad on kasutanud Sotsiaalministeeriumi eelnõude kohta informatsiooni otsimiseks. Allolevas tabelis on infokanali ees märgitud, kui paljud inimesed märkisid selle kanali eelistust.

	Sotsiaalvaldkond %	Töövaldkond %
Infootsing või -päring SoM eelnõude kohta		
Jah	82,7	82,8
Ei	17,3	17,2
Infokanalid (arvudes, mitte %)		
SoM veebileht	72	56
Mujalt Internetist	36	29
SoM ametnikud	34	33
Ajalehed	29	33
Televisioon	24	25
Oma organisatsiooni infoteenistus	24	12
Raadio	19	16
Muu	8	10
Infolist	7	8
Erakondade jms infoteenistus	6	6
Teabenõue	4	2
SoM avalike suhete osakond	2	4
Info kättesaadavus ministeeriumi tegevuste kohta		
Väga hea		
Üldiselt hea	66	69,9
Üldiselt halb	19,4	21,5
Väga halb	1	1,1
Ei oska öelda	13,6	7,5
Vastajate üldarv	104	95

Tabel 4.11. Sidusrühmade eelistatavad infokanalid ja info kättesaadavus ministeeriumist

Infokanalite kasutus valdkondade lõikes on väga sarnane – kõige rohkem otsitakse infot Sotsiaalministeeriumi veebilehelt, ka mujalt Internetist vaadatakse infot suhteliselt tihti. Ka sotsiaalministeeriumi 2005. aasta väliste siht- ja sidusrühmade kommunikatsiooni uuringu tulemused näitasid, et sotsiaalministeeriumi veebileht on

sidusrühmade jaoks kõige olulisem infokanal (2005:17). See näitab, et Internet on sidusrühmade jaoks kõige mugavam, kättesaadavam ja tõhusam infokanal ning ministerium peaks veebilehel edastatava info kaasajastamisele palju tähelepanu pöörama. Olulist rolli mängib ka meedia - televisioon, ajalehed ja raadio on sidusrühmade jaoks olulised infokanalid. Paljud vastajad saavad infot ametnikega otsesuhtluse teel, samal ajal kui avalike suhete osakonna osakaal eelnõude kohta infojagamisel on üllatavalt väike. Üheks põhjuseks on kindlasti see, et põhivaldkonna ametnikud oskavad eelnõu kohta põhjalikumalt vastata kui avalike suhete osakonna töötajad. Teine põhjus seisneb selles, et avalike suhete osakond ei ole eelnõu valmimise juures enne, kui selle esimene versioon on valmis. Avalike suhete osakonna ja põhivaldkonna ametnikud võiksid juba varem tihedamat koostööd teha, näiteks panna rohkem infot veebilehele või luua portaale, kus sidusrühmad saaksid arvamust avaldada. Portaale on küll Sotsiaalministeriumis loodud, näiteks lastekaitse seaduse portaal www.sm.ee/lastekaitse , aga mitte analüüsitavate eelnõude kohta. Samuti võiks tõhustada info saatmist infolisti, mis ei ole hetkel eriti populaarne infokanal. See aitaks vähendada telefonikõnesid ja e-kirjade hulka, millele ametnikud peavad igapäevaselt vastama. Teabenõuded on ebapopulaarsed ilmselt seetõttu, et nendele vastamise tähtaeg on avalike teabe seadusest tulenevalt viis päeva. Enamasti on aga sidusrühmadel küsimusele vastuse saamisega kiire ning seetõttu eelistataksegi ametnikuga otse ühendust võtta. Sotsiaalvaldkonnas on üks kasutatavamaid infokanaleid ka oma organisatsiooni infoteenistus, kuid töövaldkonnas see nii levinud ei ole. Samuti ei ole väga levinud infokanalid erakondade, fraktsioonide jt poliitiliste ühenduste infoteenistused. See näitab, et sidusrühmad ei ole politiseeritud. Kuna ka poliitikute maine on madal nii antud küsitluse kui teiste sotsioloogiliste arvamusuuringute põhjal, siis sidusrühmade usalduse võitmiseks peaksid ministeriumi sõnumid olema võimalikult mittepoliitilised.

„Muu“ infokanali all nimetasid mõlema valdkonna küsitluse vastajad nende organisatsioonide siseinfot, mida kolleegid omavahel jagavad. Sotsiaalvaldkonna vastajad mainisid veel koolitusi ning töövaldkonna omad erinevaid kohtumisi ja koosolekuid.

4.6 Ülevaade ministriumipoolsest kommunikatsioonist

➤ Töökorraldus ja kommunikatsioonistrateegia sotsiaalvaldkonnas

Mõlemal valdkonna esindajate hinnangul on neil aastatepikkune koostöö sidusrühmadega. Samas sotsiaalvaldkonnas tundus see regulaarsem ja väljakujunenud kui töövaldkonnas. Sotsiaalvaldkonnas toimivad mitteametlikud koostöökogud (eakate poliitika komisjon, puuetega inimeste koostöökogu, maavalitsuste infopäevad) ning ametlikud tööühmad (kohalike omavalitsuste ametlik ekspertrühm ning sotsiaal- ja tervishoiukomisjoni läbirääkimiste tööühm), mis tegutsevad regulaarselt. Seaduseelnõu ettevalmistamiseks loodi ka mitteametlikult ekspertgrupid. Iga teenuse lõikes oli moodustatud eraldi töögrupid, näiteks KOV koostöögrupp sotsiaalvaldkonna teemade arutamiseks või lastekodude töögrupis olid kaasatud lastekodude organisatsiooni esindajad, lastekodude juhid, maavalitsuste ning KOVide esindajad. Mainiti ka seda, et ministriumitevaheliselt on ametnikega head suhted ja tutvused, mida on ära kasutatud. Ametnike hinnangul ei läinud aga SHSMS läbirääkimised väga lihtsalt. Kui ekspertgrupi tasandil KOV-de ja sotsiaalvaldkonna ekspertidega jõuti kokkuleppele, siis omavalitsusliitude juhtkondade tasandil tekkisid uued probleemid. Lõpuks jõuti ametnike hinnangul kokkuleppele, kuid sidusrühmade küsitluse tulemused näitavad, et paljud koostööpartnerid ei ole siiski veendunud SHSMS muudatuste vajalikkuses. Ainult 34,3% sotsiaalvaldkonna sidusrühmadest on seadusega üldiselt rahul, 17,6% ei ole ning 45,1% ei oska öelda.

Kui esimene versioon hoolekande kontseptsioonist sai valmis, tehti koostöös avalike suhete osakonnaga kaasamise kava, mille raames korraldati seminari üle Eesti erinevatele sihtgruppidele (2 kohalike omavalitsuste sotsiaaltöö tegijatele, 4 teenuste tarbijatele ja pakkujatele, üks maavalitsuste sotsiaaltöö tegijatele, sh üks venekeelse tõlkega Ida-Virumaal). See oli esimene kord, kus avalike suhete osakond sekkus seadusloomeprotsessi. See aga näitab, et avalikud suhted ei olnud strateegilise juhtimise üks osa algusest peale. Ka seaduseelnõu ettevalmistamisel avalike suhete spetsialistid ei sekkunud protsessi. Alles siis, kui seadus oli vastu võetud, siis vastavalt kaasamis- ja teavituskavale viidi läbi koolitusprogramm - 11 teavitusüritust

üle Eesti, kus muuhulgas käsitleti asendusteenust ja lapsehoiuteenust (üks seminar Jõhvis oli venekeelse tõlkega).

➤ **Töökorraldus ja kommunikatsioonistrateegia töövaldkonnas**

Töövaldkonnas on pikaajaline koostöö sotsiaalpartneritega. Tööturumeetmete kontseptsiooni väljatöötamiseks loodi 2003. aasta juunis sotsiaalministri käskkirjaga kontseptsiooni juhtgrupp, kuhu kuulusid 13 inimest SoM-st, MKM-st, HTM-st, Tööturuametist, tööhõiveametitete (ehk uue nimetuse järgi Tööturuameti osakondade) esindajad ja sotsiaalpartnerid (sotsiaalministri käskkiri nr 202 03.06.2003). Kontseptsioonil oli oma toimkond igapäevaseks juhtimiseks ning vajadusel moodustati töögrupe. Rõhutati ka eelnevalt tehtud uuringute olulisust kontseptsiooni koostamisel. Puuetega inimeste teemalist töögruppi ei moodustatud, sest töö käis rahvusvahelise projekti PITE (puuetega inimeste tööhõive edendamise) raames, mille eesmärk oli teha poliitika soovitusel, mis rakendati kontseptsiooni. Juhtgrupi ja töögruppide töökorralduse kohta oli vastakaid arvamusi. Osad ametnikest pidasid seda edukaks, teised mitte. Kui kontseptsioon sai valmis, siis lõppes ka ametlik koostöö.

Mais 2004 koostati teavituskava, mille raames toimus juunis neli seminari üle Eesti, kus kontseptsiooni tutvustati ning koguti tagasisidet ja arvamusi, mida kasutati seaduseelnõu ettevalmistamisel. Kuna tööturumeetmete kontseptsioon kiideti Vabariigi Valitsuses heaks 3. juunil 2004, siis kontseptsiooni enam muudatusi ei saanud teha. Seminare oleks pidanud varem korraldada, et laiema ringi sidusrühmade ettepanekuid kasutada ka kontseptsiooni parendamisel. Pärast kontseptsiooni heakskiitmist hakati aga ministeeriumis kontseptsiooni põhjal TTTS eelnõud välja töötama (mida võib pidada lahenduste ettevalmistamise ja analüüsi etapiks). Kui sügisel sai seaduseelnõu esimene versioon valmis, siis sotsiaalministeeriumis toimus neli kohtumist sidusrühmadega – Eesti Linnade Liidu, Eesti Maaomavalitsuste Liit, HTMi, MKMi, Eesti Puuetega Inimeste Koja, tööandjate organisatsioonide Eesti Tööandjate Keskliidu ja Eesti Kaubandus-Tööstuskoja, TALO ja Eesti Ametiühingute Keskliidu esindajatega. Paljudel teemadel saavutati konsensus, aga osades asjades

jäädi lõpuni eriarvamustele (nagu „sobiv töö”). Toimus ka umbes 10 kohtumist Eesti Puuetega Inimeste Kojas, sest kontseptsioonis oli käsitletud kuut puudega inimeste teenust, aga eelnõusse jäi alles neli ning see tekitas puuetega inimestes vastasseisu. Pärast seaduse vastuvõtmist korraldati neli seadust tutvustavat seminari üle Eesti. Palju koostööd tehti sidusrühmadega kirjavahetuse (e-posti) teel. Lahenduste menetluse ja realiseerimise etapis koostasid õigus- ja põhiosakond eelnõu ning toimus kooskõlastamine nii majasiseselt kui sidusrühmadega majast väljaspool.

➤ **Kokkuvõte töökorraldusest ja kommunikatsioonistrateegiast**

Kuigi töömeetodid oli sotsiaal- ja töövaldkonnas erinevad, siis põhimõtteliselt oli töökorraldus sarnane. Kõigepealt toimusid arutelud ekspertgruppides ning töörühmades, kuhu olid kaasatud sidusrühmade põhituumik ja kus toimus põhiline eelnõude ettevalmistustöö. Ametnike intervjuudest selgus, et koosolekuteks valmistuti, näiteks sotsiaalvaldkonnas saadeti enne kohtumist kõigile osapooltele materjalid ministriumipoolsete ettepanekutega. Ühest küljest on hea, et plaan sidusrühmadega läbirääkimisteks on olemas, aga teisest küljest see näitab, et teine osapool seatakse raamidesse, kus ta peab otsustama, kas nõustuda ministriumi ettepanekutega või mitte. Seega võib tekkida küsimus, kui avatud on koostöö ja kas sidusrühmadelt oodati ka sisulisi ettepanekuid. Tabel 3.1 leheküljel 35 annab ülevaate, milline oli seaduseelnõude protsess ajalises võrdluses ning kommunikatsioon sidusrühmadega erinevates eelnõu elutsüklites.

Kui eelnõu esimesed versioonid said valmis, siis arutati eelnõud sidusrühmadega seminaridel üle Eesti. Ametnikud nimetasid üldjuhul seminare kaasamise kampaaniaks või teavitussüritusteks. Sotsiaalvaldkonnas tunnistasid mitmed, et hoolekande kontseptsiooni ettevalmistamisel oli esimene kord, kui nii laiapõhjaselt korraldati kaasamiseminare. Kuna tegu oli esimese korraga ja kaasamise kava koostati avalike suhete osakonna eestvedamisel, siis oligi seminaridel suhtekorralduskampaania hõng. See viitab ka sellele, et avalikud suhted ei olnud strateegiliselt juhitud protsessi varajases arengustaadiumis.

Nii sotsiaal- kui töövaldkonna ametnike hinnangul tuli seminaridelt mõningaid ideid kontseptsiooni. Samas tõdeti, et seminarid on laiapõhjaline kaasamine põhimõtete tutvustamiseks, infovahetuseks ja seaduse rakendamise ettevalmistamiseks, töögrupid on aga efektiivsemad. Et saaks süvitsi teema kallal töötada, ei tohiks töörühm olla suurem kui 15 inimest, soovitatav isegi 8. Suuremad kogunemised, kus on üle mitmesaja inimese, nende eesmärk on pigem teavitamine ja tagasiside saamine. Seminaridel said osalejad sõna võtta, arvamust avaldada või kirjalikult tagasisidelehtedel edastada. Tagasisidet koguti palju ja sotsiaalvaldkonna ametnike hinnangul mõned korrektiivid said ka kontseptsiooni sisse viidud. Töövaldkonnas oli kontseptsioon seminaride ajaks valitsuse poolt heaks kiidetud, seega ettepanekuid sai arvestada ainult seaduseelnõu väljatöötamisel. Sidusrühmade tagasiside oli eelnõu väljatöötajate jaoks oluline, aga samas seminaridel ei saanud käsitleda teemasid spetsiifiliselt, sest osavõtjaid oli palju ning aega nappis. Töövaldkonna ametnike hinnangul oli seminaride eesmärk inimesi teavitada, et nende meelsust kallutada, sest sidusrühmade seas oli palju skeptitsismi.

Intervjuudest selgus, et üldiselt sidusrühmad tegid koostööd ametnikega, aga kui ministeeriumis ei tehtud neile sobivad otsust, siis mindi ametnikest mööda. Näiteks ametiühingud läksid poliitilisele tasandile siis, kui eelnõu oli Riigikogus. Nad tegid kirja Rahvaliidule, tollasele sotsiaalkomisjoni esimees Mai Treialile. Kirjas käsitleti samu probleeme, mis ka ministeeriumile oli varem esitatud. Seega ministeeriumis ei arvestatud sidusrühmade esitatud ettepanekutega.

Sotsiaalvaldkonnas aga ELNHÜ läks edasi ka poliitilisele tasandile ehk ministri vastuvõtule, kui ühendus võitles laste hoolekandeesutuste kohalikele omavalitsustele üleandmise vastu. Ühendus saatis ministrile kirju, kui hoolekande kontseptsioon oli juba Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud. Seejärel toimus kohtumine ministriga ning saavutati kompromiss, mille tulemusel lükati laste hoolekandeesutuste üleandmist kohalikele omavalitsustele edasi. Ametnike sõnul on tänaseks olukord stabiliseerunud ja tehakse jälle koostööd.

Lastehoiuteenuse vajadus tuli teenuse tarbijatelt ning tollane rahvastikuminister Paul-Eerik Rummo tuli selle ideega poliitikasse. Seepärast lapsehoiuteenuse pakkujad suhtlesid otse rahvastikuministri bürooga.

Sotsiaalvaldkonna ega töövaldkonna ametnike hinnangul üldiselt suuri muudatusi ministeeriumi plaanides ei tehtud. Sidusrühmadega kohtumised oli rohkem tagasiside ministeeriumile, kas eelnõu on reaalsuses rakendatav, mis finantse ei osatud ette näha jne. Üks põhimõtteline muutus siiski sotsiaalvaldkonna ametnike plaanides siis toimus - lapsehoiuteenuse skeemis nõustuti puuetega lapsevanemate organisatsiooni nõudmisega tuua lapsehoidja koju, mitte viia laps kodunt välja.

Ka töövaldkonnast jäi mulje, et Sotsiaalministeerium oli protsessi kindel juht ning põhimõttelisi muudatusi eelnõusse ei tehtud. Kindlasti oli selle üks põhjuseid, et eelnõu oli poliitiline tellimustöö ja selle elluviimisega oli väga kiire. Näiteks ilmnas, et sidusrühmad ei olnud rahul, et nende ettepanekuid ei arvestatud järgmistes küsimustes:

- Ametiühingud ja sotsiaaldemokraadid ei olnud rahul „sobiva töö” mõistega.
- Puuetega inimesed soovisid tööturuteenuste ja –toetuste seadusesse kuut teenust, nagu oli käsitletud tööturumeetmete kontseptsioonis, aga seadusesse jäi neli.

Tööturuameti juhtkonnal oli eriarvamus uue ideoloogia „toetustelt tööle” toimimises. Samas ametnike hinnangul seaduseelnõu ettevalmistamisel MKMi, ametiühingute ja tööandjate ettepanekuid osaliselt aktsepteeriti.

➤ **Arvamused sidusrühmade ettevalmistusest**

Töövaldkonna ametnikud arvasid, et sidusrühmad ei olnud enne ministeeriumi esindajatega kohtumisi omavahel seisukohti kooskõlastanud ning sotsiaalvaldkonna ametnikud arvasid enda sidusrühmade kohta vastupidi. Sotsiaalvaldkonna ametnikel oli üldiselt mulje, et sidusrühmad arutavad omavahel teemasid läbi enne, kui ministeeriumiga läbirääkimisi tullakse pidama ning ekspertrühma kohtumisteks valmistatakse rohkem kui seminarideks. Näiteks ELNHÜ kaudu käis aktiivne

koostöö. Asenduskoduteenuse teemal tegid sidusrühmad palju ettevalmistustööd, nad olid enne kohtumist teemasid diskuteerinud ja täpsustanud probleeme ja küsimusi. Maakondade puhul sõltub omavaheline koostöö sellest, kui aktiivne on maavalitsus oma kohalike omavalitsuste kaasamisel.

Mõlema valdkonna esindajad pidasid kohtumisi sidusrühmadega olulisteks ning mainisid, et tihtipeale ministeeriumi korraldatavatel aruteludel erinevad huvigrupid hakkavad omavahel koosolekulaua taga vaidlema ning leiavad lõpuks kompromissi, mille ministeerium saab fikseerida.

Kuigi enamik ametnikke leiab, et sidusrühmad kaitsevad kitsalt enda huve ning ei näe situatsiooni laiemalt, on ka teistsuguseid arvamusi. Ühe töövaldkonna ametniku arvamusel tõenäoliselt ametiühingutele tundus seaduseelnõu töötajate õigusi diskrimineeriv, aga nad tajusid ka laiemat pilti. Nende vastuolu taandus klassikalisele vastuolule ametiühingute, tööandjate ja riigi huvide vahel ning neil tuli kaitsta töötajate huve. Ühe sotsiaalvaldkonna ametniku sõnul on nad sidusrühmi ümber veennud, selgitades neile laiemat konteksti, näiteks veendi ära lastega pered, et lastetoetus oleks sissetulekuna arvestatav toimetulekutoetuse maksmise juures.

➤ **Hoiakud sidusrühmade kaasamise suhtes**

Sotsiaalvaldkonna intervjuudest meenub kaks vastandlikku väidet, mis töötavad üksteisele vastu. Esiteks sotsiaalala asekanstler väitis, et sidusrühmade kaasamisega seadusloome protsessi tuleks alustada võimalikult vara ja võimalikult avatult. Kui alustada vara, siis sidusrühmade mõtlemine ühtlustub ning on võimalik hakata kohe alguses informatsiooni vahetama. Teiseks, kui olla avatud, siis ei jää ükski viga märkamata. Teine vastandlik väide oli ühelt spetsialistilt, kelle sõnul ministeerium on riigiteenuse nõuete looja ja rahastaja, sidusrühmad on kõrval eksperdid-praktikud ja täidavad niipalju, kui ministeerium paneb nõuded ja annab raha. Esimene väide väljendab püüdu avatud ja ausa kommunikatsiooni poole, kus püütakse teha sidusrühmadega võrdväärset koostööd ning ennetada probleeme. Teise puhul on aga tunda ametniku hoiakut, et sidusrühmad ei ole võrdväärset partnerid, vaid täidavad ministeeriumi esitatud nõudeid.

Töövaldkonna intervjuudel jäi mulje, et intervjueeritavatel on tihtipeale segamini väljendid, nagu informeerimine, konsulteerimine, kaasamine ja osalemine. Antud uurimistöö mõistes informeerimine on ühesuunaline kommunikatsioon, kus riik teavitab sidusrühmi oma tegevusest, aga tagasisidet ei oota. Konsulteerimise puhul küsitakse sidusrühmade seisukohti erinevates küsimustes, kui ei ole kindel, et nendega arvestatakse. Osalemine on kahe-suunaline sümmeetriline kommunikatsioon, kus toimivad kahepoolsed suhted valitsusasutuse ja sidusrühmade vahel ning viimastel on võimalik ise algatada erinevaid teemasid. Kaasamist võib pidada valitsusasutuse aktiivset suhtlust sidusrühma suhtes, kus viimasel on piiratud võimalused otsuseid mõjutada.

Mõlema näite põhjal võib teha järelduse, et ametnikud vajavad koolitust, et arendada koostööd ja kommunikatsiooni sidusrühmadega seadusloomeprotsessis. Ministeerium on avalik organisatsioon, mis tähendab suuremat avatust väliskeskkonnale kui eraettevõttel. See eeldab, et ka ametnikud on avatud uutele ideedele ja ettepanekutele, mis tulevad erinevatelt sidusrühmadelt, kes soovivad sekkuda otsustusprotsessi. Ministeeriumi ülesanne on tasakaalustada huvisid, et saavutada legitiimne seadus kogu ühiskonna jaoks.

➤ Ministeeriumisisene koostöö

Ministeeriumisisest koostööd valdkondade vahel pidasid ametnikud üldiselt heaks. Sotsiaal- ja töövaldkonna vahel on koostöö tihedam kui tervisevaldkonnaga. Tervisevaldkonnaga on suur hulk kokkupuutepunkte, mis vajavad arendamist ja lahendamist. Sotsiaalvaldkonna üks esindaja arvas, et sotsiaal- ja tervishoiusüsteemid on äärmiselt erinevad, mis ei taha üldse omavahel haakuda ning sealt tekivad mõned päris suured konfliktid. Samuti ühisosa on täiesti reguleerimata ja kuna tervishoiusüsteem on võimsam, siis sotsiaalsüsteem kipub kannatama ning kogu surve tuleb sotsiaalvaldkonnale. Lisaks süsteemile oli probleeme ka tööde planeerimises. Iga osakond planeerib oma töid ise ja kui üks osapool ei arvesta suure töömahuga teisest valdkonnast, siis tekivad pinged. Ühe ametniku meelest ministeeriumi juhtimine isegi soodustab seda, et valdkonnad omavahel koostööd ei tee. Samuti nimetati probleemina suurt personalivoolavust tervisevaldkonnas.

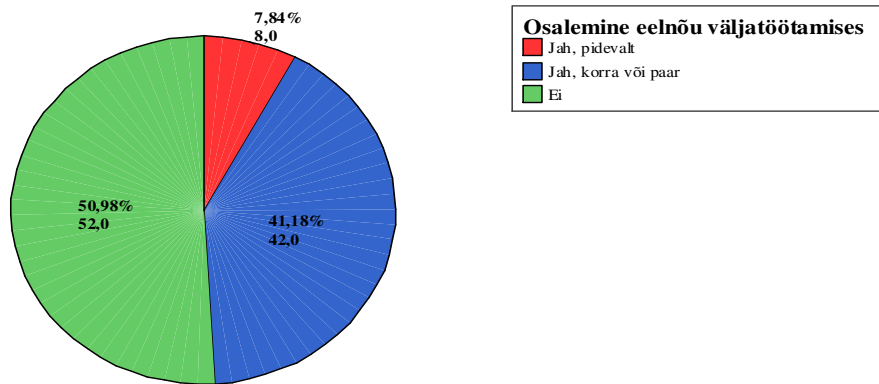
Õigusosakonnaga koostöö kohta oli nii positiivseid kui negatiivseid kommentaare. Koostöö laabus, aga tekkis ka juriidiliste küsimuste, seaduse eesmärgi ja sisuliste küsimuste vastuolusid. Näiteks õigusosakond eelistas võimalikult vähe seaduslikult reguleerida, arvates, et enamik nõudeid tehakse selgeks koolituste kaudu. Spetsialistidel ja osadel sidusrühmadel oli aga vastupidine seisukoht.

Avalike suhete osakonnaga oldi väga rahul. Samas avalike suhete osakond ei olnud kuni eelnõu esimese versiooni valmimiseni kaasatud seadusloome protsessi. Intervjuudest selgus, et põhivaldkonna ametnikud ei osanud näha avalike suhete osakonna suuremat panust seadusloome protsessis.

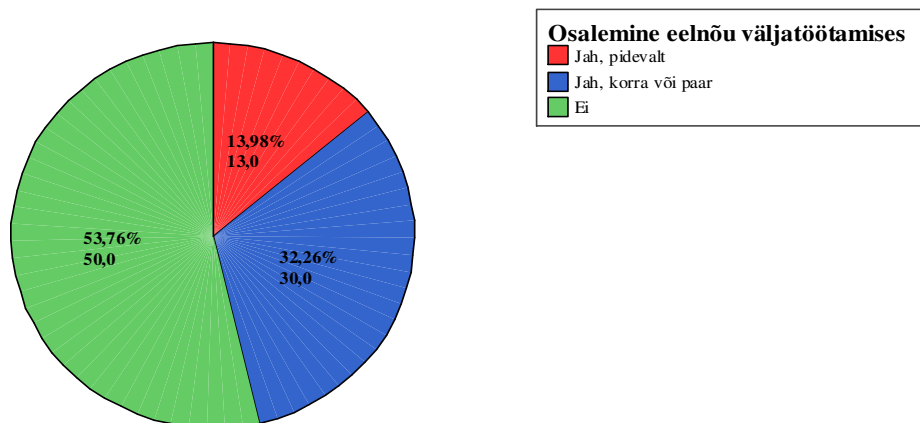
Kui sotsiaalvaldkonnal olid juhtkonnaga head suhted, siis tollal oli töövaldkonna asekancleri ja ja ministeeriumi juhtkonna suhetes probleeme, mis mõjus halvasti ja segas ka spetsialistide tööd. Üheks põhjuseks oli näiteks, et tööturumeetmete kontseptsiooni koostamine oli sotsiaalministrile poliitiliselt oluline ülesanne, mille täitmisega oli kiire. Kiirustamine tekitas aga pingeid ja konflikte.

4.7 Ülevaade sidusrühmade osalemisest seadusloome protsessis

Sidusrühmade küsitlusest selgus, et sotsiaalvaldkonna sidusrühmadest oli eelnõu väljatöötamises pidevalt osalenud 7,85% vastanuist ning korra või paar osalenud 41,18% küsimusele vastanuist.



Joonis 4.15. Sotsiaalvaldkonna sidusrühmade osalemine eelnõu väljatöötamisel
Töövaldkonna puhul olid samad näitavajd vastavalt 13,98% ning 32,26%.



Joonis 4.16. Töövaldkonna sidusrühmade osalemine eelnõu väljatöötamises

Mõlema valdkonna vastajatest ei olnud eelnõu väljatöötamises osalenud ligi pooled (sotsiaalvaldkonnas 50,98% ning töövaldkonnas 53,7%).

Kaasamist ja osalemist puudutavatele üksikasjalikele küsimustele vastasid samuti ainult pooled respondentidest. Et küsitluse tulemustest tekiks adekvaatne pilt, on järgmiste küsimuste käsitlemisel välja toodud nii vastajate koguarvud kui protsentuaalseid näitajad (vt tabelit all).

	Sotsiaalvaldkond		Töövaldkond	
	Arv	%	Arv	%
Osalemise ajaetapp				
Eelnõu oli väljatöötamisel	17	30,4	14	28,6
Eelnõu 1. versioon oli valmis	22	39,3	16	32,7
Eelnõu viimane versioon oli valmis	8	14,3	13	26,5
Ei oska öelda	9	16,1	6	12,2
Osalemise viis/kanal				
Seminaril osalemine	29		26	
Ümarlual või nõupidamisel osalemine	26		24	
Kirjaliku ettepaneku esitamine	16		11	
Komisjonis või töögrupis osalemine	15		10	

Tabel 4.12. Sidusrühmade osalemine seadusloomeprotsessis

Ülalolevast tabelist on näha, et sotsiaal- ja töövaldkonna sidusrühmade arvamused on sarnased. Mõlemale küsitlusele vastajad mainisid, et kõige rohkem on osaletud seminaridel, sellele järgnevad ümarlauad ja nõupidamised. Natuke vähem mainiti aga kirjalike ettepanekute esitamist ning komisjonides ja töögruppides osalemist. Vastajatel oli võimalik valida kõik sobilikud variandid vastuste loetelust.

Mõlemas valdkonnas ütles kõige rohkem vastajad, et neid kaasati seadusloome protsessi siis, kui esimene eelnõu versioon oli valmis. Seaduse väljatöötamise algusest peale kaasati väiksem ekspertgrupp nii sotsiaal- kui töövaldkonnas. Paljud ametnikud väitsid intervjuudes, et nende arvates on mõttekas sidusrühmi kaasata siis, kui esimene „toorik“ on juba valmis, sest siis on koostöö kõige efektiivsem. Näiteks väideti sotsiaalvaldkonnas, kui probleem arusaadavalt sõnastada, siis tulla kaasa ja keegi pole abist ega koostööst keeldunud. Kui ise veel täpselt ei tea, mis probleem on, siis on suhtumine ka natukene leigem. Ilmselt need, kes väitsid, et neid kaasati siis, kui eelnõu viimane versioon oli valmis, osalesid infoseminaridel või koolitustel pärast seaduse Riigikokku saatmist või selle vastuvõtmist.

4.8 Sidusrühmade ettepanekute esitamise võimalus

Sotsiaalvaldkonnas oli 22,4% vastajaist ning töövaldkonnas 39,2%, kes arvasid, et huvigruppidel oli võimalus ettepanekuid esitada ning nende ettepanekuid arutati sisuliselt, mitte ainult formaalselt. Niimoodi ei arvanud 12,1% sotsiaalvaldkonnast ning 15,7% töövaldkonnast. Küsimusele ei osanud vastata 65,5% sotsiaalvaldkonnast ning 45,1% töövaldkonnast.

	Sotsiaalvaldkond		Töövaldkond	
	Arv	%	Arv	%
Võimalus kõikidel huvigruppidel ettepanekuid esitada				
Jah	13	22,4	20	39,2
Ei	7	12,1	22	15,7
Ei oska öelda	38	65,5	14	45,1
Huvigruppide ettepanekute sisuline arutelu				
Jah	13	24,6	14	27,5
Ei	6	10,5	6	11,8
Ei oska öelda	37	64,9	31	60,8
Mõne huvigrupi ettepanekute eelistamine				
Jah	4	6,9	3	5,9
Ei	5	8,6	8	15,7
Ei oska öelda	49	84,5	40	78,4
Kõikide oluliste organisatsioonide kaasatus				
Jah	9	15,8	11	22
Ei	4	7	6	12
Ei oska öelda	47	77,2	33	66

Tabel 4.13. Sidusrühmade ettepanekute esitamine seadusloomeprotsessis

Kuigi küsimusele, kas mõnd huvigrupi eelistati, vastasid väga vähesed, arvasid töövaldkonnas 8 inimest 11st, et kedagi ei eelistatud. Sotsiaalvaldkonnas arvas nii 5 inimest 9st. Enamik jätsid küsimusele vastamata või ei osanud vastata (sotsiaalvaldkonnas 84,5% ning töövaldkonnas 78,4% ei osanud vastata). Samamoodi ei vastanud paljud respondendid küsimusele, kas kõik olulised organisatsioonid said kaasatud. Sotsiaalvaldkonnas arvas ainult 9 inimest 13st ning töövaldkonnas 11 vastajat 17st, et kõik olulised organisatsioonid olid kaasatud. Seevastu mõlema

valdkonna ametnikud arvasid, et kõik olulisemad sidusrühmad said eelnõuprotsessi kaasatud. Ainult üks esindaja töövaldkonnast arvas, et tõenäoliselt oleks võinud veel vanglate ja kriminaalhoolduse spetsialisti kaasata vangide tööturumeetmete arendamisel.

Ligi pooled vastajatest nii sotsiaal- kui töövaldkonnas (vastavalt 47,5% ja 45,1%) küsitlusele vastajatest, kes olid eenõu protsessis osalenud, olid ka ministriumile oma ettepanekuid esitanud, nagu võib veenduda allolevast tabelist.

	Sotsiaalvaldkond		Töövaldkond	
	Arv	%	Arv	%
Ettepanekute esitamine vastaja poolt				
Jah	28	47,5	23	45,1
Ei	21	35,6	20	39,2
Ei oska öelda	10	16,9	8	15,7
Vastaja ettepanekute arutamine				
Jah	16	40	14	40
Ei	4	10	10	28,6
Ei oska öelda	20	50	11	31,4
Vastaja ettepanekutega arvestamine				
Jah, arvestati täielikult	5	13,2	2	5,7
Jah, arvestati osaliselt	13	34,2	17	48,6
Ei	5	13,2	10	28,6
Ei oska öelda	15	39,5	6	17,1

Tabel 4.14. Sidusrühmade ettepanekute esitamine ja tagasiside ametnikelt

Uuringu tulemustest selgub, et sidusrühmade ettepanekuid on üldjuhul arutatud (mõlemal juhul 40%) ning on osaliselt arvestatud (sotsiaalvaldkonnas 34,2% ja töövaldkonnas 48,6%). Ettepanekuid on täiesti aktsepteeritud 13,2% sotsiaalvaldkonnas ning 5,7% töövaldkonnas. Ettepanekuid, mida ei arutatud ega arvestatud, oli töövaldkonnas rohkem kui sotsiaalvaldkonnas. Kui otsida sellele põhjusi, siis esiteks töövaldkonna eelnõude ettevalmistamisega oli kiire, see oli poliitiline prioriteet ning juhtkonna surve tõttu ei olnud aega kõiki ettepanekuid arutada. Teine põhjus võib olla aga selles, et töövaldkonna koostöö sidusrühmadega ei olnud nii regulaarne kui sotsiaalvaldkonnal. Pigem oli kommunikatsioon sidusrühmadega eelnõu ettevalmistamisel projektipõhine. Nendes küsimustes on

sotsiaalvaldkonnal aga rohkem neid, kes on vastanud „ei oska öelda“. Seda tingib ilmselt asjaolu, et TTTS oli küsitluse tegemise ajal jõustunud, SHSMS aga mitte. Seega sotsiaalvaldkonnas ilmselt inimesed ei olnud veel veendunud, kas nende ettepanekuid arutati ja arvestati või mitte. Suure tõenäosusega ei olnud paljud neist tagasisidet saanud, seda aga järgnevalt analüüsitaksegi.

4.9 Tagasiside

Küsitluse tulemuste põhjal koostatud allolev tabel näitab, et sidusrühmad ei saa iga kord tagasisidet enda tehtud ettepanekute kohta. Sotsiaalvaldkonnas ei ole saanud ametnikelt tagasisidet 56,4% küsitlusele vastanuist ning töövaldkonnas 51,5% vastanuist. Tagasisidet on saanud 30,8% vastanuist sotsiaalvaldkonnas ning 24,2% töövaldkonnas. Küsimusele ei osanud vastata 12,8% respondentidest sotsiaal- ja 24,2% respondentidest töövaldkonnas.

Sotsiaalvaldkonnas on sidusrühmad saanud tagasisidet peamiselt kirja teel (56,3%), aga ka muul viisil (43,8%). Töövaldkonnas on kirja teel tagasisidet saanud 37,5% ning muul viisil 62,5%.

	Sotsiaalvaldkond		Töövaldkond	
	Arv	%	Arv	%
Ametnike tagasiside ettepanekute kohta				
Jah	12	30,8	8	24,2
Ei	22	56,4	17	51,5
Ei oska öelda	5	12,8	8	24,2
Tagasiside saamise viis/kanal				
Kirja teel	9	56,3	3	37,5
Muu	7	43,8	5	62,5

Tabel 4.15. Tagasiside ametnikelt

Selles küsimuses on ametnike arvamused erinevad, näiteks väidavad sotsiaalvaldkonna spetsialistid, et nad on sidusrühmadele tagasisidet andnud nii elektrooniliselt kui infopäevade kaudu (maavalitsustele, omavalitsustele), samuti

kooskõlastusringis anti osapoolte küsimustele vastused. Ka ministeeriumi veebilehel on seminaride kokkuvõtteid ja tagasisidet. Ametnikud peavad ennast paindlikeks ja püüavad huvigruppide tõstatud probleeme parandada.

Lastehoiuteenuse osutajatega on suhelnud valdavalt Rummo büroo, sotsiaalministeeriumi esindajad on saatnud selle kohta maavalitsustele ja omavalitsustele elektronposti teel materjali koos eelnõu seletuskirjaga.

Samas tõdeti sotsiaalvaldkonnas, et mida aeg edasi, seda suuremad ootused tekkisid sidusrühmadel diskussiooni kvaliteedi osas. Esimene kord hoolekande kontseptsiooni seminaridel oli lihtsalt üksteise nägemise- ja diskussioonirõõm. Edasi tekkis nõudmine, mida arvesse võtta. Sidusrühmad küsisid, kust nad saavad teada, mis nende ettepanekutega edasi toimub.

Töövaldkonna ametnike teada ei ole sidusrühmadelt palju tagasisidet seaduse kohta tulnud. Sotsiaalvaldkonna ametnike hinnangul on tagasiside sidusrühmadelt positiivne. Asekantsler küll tõdes, et omavalitsuste arvamusel ministeerium teeb liiga palju tööd – ühest küljest KOVD ei jõua uute asjadega kursis olla, teisest küljest nad kritiseerivad, et kontseptsiooni rakendamise kiire tempoga tuleb praaki sisse. Ministeeriumi poolelt arvatakse selle kohta nii ja naa. Kui kohalikel omavalitsustel võimu ja vastutust suurendada, siis suur hulk probleeme liigub sinna ja nemad peavad probleeme lahendama hakkama. Ministeerium oli kriitikaga arvestanud ning valmistas ette metoodilisi materjale. Reforme ellu viies viidi läbi ka koolitusprogramme sotsiaaltöötajatele ja seaduse täideviijatele erihoolekandenasutustes, lastehoolekandes, lastekaitstes ja omavalitsuste sotsiaaltöös.

5 Diskussioon ja järeldused

Sotsiaalministeeriumil on palju siht- ja sidusrühmi, kellel on erinevad huvid ja eesmärgid. Ministeerium peab arvestama oma sise- ja väliskeskkonnaga otsuste tegemisel. Väliskeskkonnas asetsevatel siht- ja sidusrühmadel on kõrged ootused, millega ministeerium peab arvestama oma kommunikatsiooni planeerimisel. Sõnumid tuleb koostada nii, et need kannaksid võimalikult paljude sidusrühmade ühisväärtusi. Seadusloome protsessis on vajalik pidada sidusrühmadega läbirääkimisi, et selgitada nende seisukohti, lahendada erimeelsusi ning jõuda konsensuseni, et valmiv õigusakt oleks osapoolte ja ühiskonna jaoks legitiimne. Seega ministeerium on sõltuv oma välistest siht- ja sidusrühmadest. Organisatsiooni väliskeskond kajastub ka organisatsiooni sees, sest inimesed suhtlevad omavahel ning kuuluvad erinevatesse gruppidesse. Seepärast peab ministeeriumi sise- ja väliskommunikatsioon olema ühtne ning koordineeritud.

Teine oluline aspekt suhtlemisel sidusrühmadega on kommunikatsiooni kahesuunalisus ja sümmeetrilisus. Kahesuunaline sümmeetriline on Grunigi mõistes avalike suhete mudel, mis põhineb uuringul ja kasutab kommunikatsiooni, et juhtida konflikti ja parandada arusaamist strateegilise avalikkusega. See tähendab, et kui ametnikud peavad sidusrühmadega läbirääkimisi, kaasavad neid otsustusprotsessidesse ja aruteludesse, siis nad on vajadusel ka valmis oma tegevust ümber hindama.

Käesoleva magistritöö eesmärk oli selgitada, kuidas seaduseelnõu väljatöötamisel toimuv valitsusasutuse ja tema sidusrühmade vaheline kommunikatsioon mõjutab seadusloome protsessi ning eelnõu legitiimsuse saavutamist. Samuti püüti avastada praktikas esinenud probleeme ning järgnevalt pakutakse neile lahendusi.

Alljärgnevalt tuuakse välja põhilised järeldused ja diskussioon sidusrühmade teooria, Grunigi kommunikatsioonimudelite ja võrgustikuteooria kohta. Viimases osas antakse ülevaade võimalikest edasistest uuringutest ning praktilised soovitusel.

5.1 Järeldused sidusrühmade teooria põhjal

a. Kes sidusrühmadest seaduseelnõu protsessis osalesid ja kes olid mõjukamad?

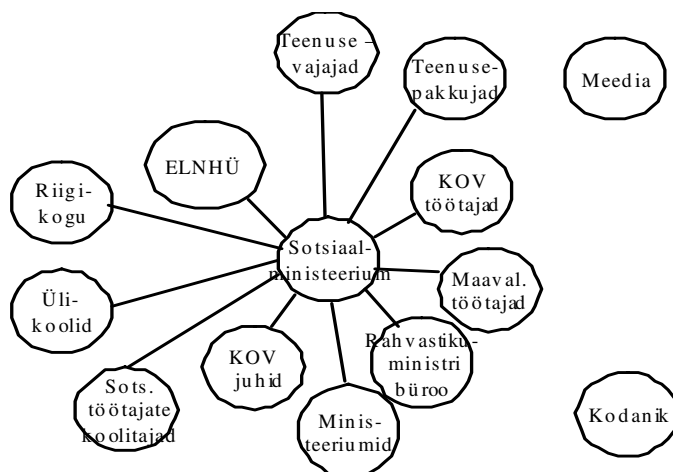
Käesolevas magistritöös uuriti ministeeriumi sidusrühmade mõjukust seadusloomeprotsessis sidusrühmade teooria alusel, kasutades Freemani sidusrühmade kaarti. Esialgu märgiti kaardile kõik sidusgrupid, kes olid loetletud eelnõu teavituskavas. Pärast ministeeriumi ametnike intervjuude ja sidusrühmade küsitluse analüüsi aga selgus uusi asjaolusid, mida järgnevalt selgitatakse ja kaardile kantakse.

Kui vaadata sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse mõjukamaid sidusrühmi, siis üks sidusrühm, keda ministeeriumi teavituskavas mainitud ei olnud, kes aga oli aktiivsem kui ametnikud prognoosisid, oli Eesti Laste ja Noorte Hoolekandeadutuste Ühendus. Seega tuli see organisatsioon sidusgruppide kaardile lisada, sest ühendus saatis ainukese sidusrühmana ministrile ametliku protestikirja asenduskodude rahastamise kohalikele omavalitsustele üleandmise vastu ning kohtus sotsiaalministriga. Selle tulemusel lükati rahastamise üleandmist edasi.

Mõjukamad sidusrühmad seadusloomeprotsessis olid ka kohalike omavalitsuste töötajad, juhid ja maavalitsuste töötajad, sest nemad pidid asenduskodude rahastamise ministeeriumilt üle võtma, kuid olid alguses sellele tugevalt vastu. Ministeeriumi ametnike sõnul nad leebusid, kuid küsitluse tulemustest ja kommentaaridest võib järeldada, et mõned neist on siiski jäänud selle plaani vastaseks.

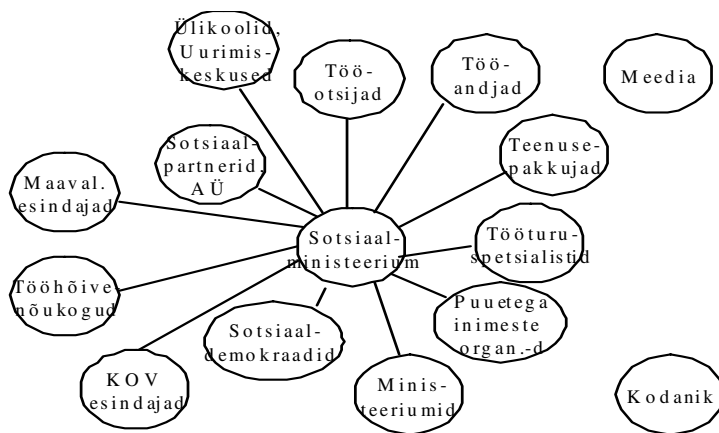
Lastehoiuteenuse väljatöötamisel oli aga ministeeriumi suhtes kriitiline selle teenuse idee algataja rahvastikuministri büroo, kes ei olnud rahul eelnõu valmimise kiiruse ning tervisekaitsenõuetega. Rahvastikuministri büroo lisati sidusrühmade kaardile, sest idee algatajana ei saa ta kuuluda ühegi teise grupi alla.

Allpool oleval joonisel on näha uus sidusrühmade paigutus kaardil. Joonise keskpunktis on sotsiaalministeerium, kus toimub otsustamine. Ümberringi olevad sidusgruppid mõjutavad organisatsiooni otsuseid diskussiooni kaudu. Need, kes on lähemal, suudavad mõjutada organisatsiooni rohkem ja kes on kaugemal, mõjutavad vähem.



Joonis 5.1. Freeman'i sidusgruppide kaart sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse näitel

Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse ühed mõjukamad sidusrühmad olid puuetega inimeste organisatsioonid, keda ka eelnõu teavituskavas märgitud ei olnud, aga kelle peab kindlasti sidusgruppide kaardile lisama. Nad osalesid aktiivselt seadusloome protsessis ja olid vastu sellele, et seaduseelnõusse jäi neli teenust puuetega inimestele, kuigi tööturumeetmete kontseptsioonis oli nimetatud kuut teenust. Ametiühingute esindajad aga liitusid sotsiaaldemokraatidega, kes olid tollal opositsioonis, ning protesteerisid „sobiva töö“ mõiste üle nii ministeeriumi kui Riigikogu tasandil. Nende arvates taheti töötuid sunnitööle suunata, mitte neile sobiv töö leida. Ka sotsiaaldemokraadid tuli sidusgruppide kaardile lisada. Lisaks võib mõjukaks pidada ka tööturuspetsialiste, kes olid alguses muutustele vastu, aga lõpuks ametnike hinnangul saadi suurem osa neist enda poolele.



Joonis 5.2. Freeman'i sidusgruppide kaart tööturuteenuste ja –toetuste seaduse näitel

Sidusrühmade kaart annab hea ülevaate, kes olid eelnõuprotsessis mõjukamad sidusrühmad. Kuna ministeeriumi teavituskavades ei olnud kolme gruppi (ELNHÜ, sotsiaaldemokraadid ja rahvastikuministri büroo) välja toodud, siis järelkult ei olnud avalike suhete osakond ja eelnõu väljatöötav osakond piisavalt sidusrühmade mõjukust analüüsinud. Tulevikus peaks sellele rohkem tähelepanu pöörama, et ennetada ja vältida kommunikatsiooniprobleeme sidusrühmadega.

b. Kas sidusrühmad tunnevad huvi ministeeriumi info ja seadusloome protsessis osalemise vastu?

Ministeeriumi ja sidusrühmade vaheline koostöö seadusloome protsessis eeldab, et sidusrühmad on huvitatud ühiskonnaelus kaasa rääkima ning otsuste eest vastutust võtma. See on koostöö, mis on iseloomulik demokraatlikule ühiskonnale.

Nagu eelnevast eelnõude võrdlusest uurimistöö empiirilises osas selgus, on sotsiaal- ja töövaldkonna sidusrühmad selles küsimuses väga sarnased: huvi ministeeriumi info vastu ja seadusloomes osalemise vastu on suur.

Suur huvi regulaarse info ning seadusloome protsessis osalemise vastu näitab sidusrühmade positiivset suhtumist. Ennekõike tahetakse seaduseelnõudega kursis

olla ning veidi vähem, aga siiski märkimisväärselt palju, soovitakse ise eelnõuprotsessi panustada. Reaalselt oli osalenud seadusloome protsessis ligi pooled vastanuist. Ühest küljest näitab see ministeeriumile, et potentsiaali sisendi saamiseks seaduseelnõuprotsessis on palju. Teisest küljest tekib küsimus, kas info on kättesaadav ja otsustusprotsess on avatud, kuid seda küsimust käsitletakse järgmises alapeatükis.

c. Kuidas osapooled hindavad üksteise teadlikkust ja kompetentsi antud valdkonnas?

Sotsiaal- ega töövaldkonna ametnikel ei olnud ühist arvamust sidusrühmade teadlikkuse kohta nendes valdkondades. Arvati, et sidusrühmade teadlikkus sõltub tavadest ja konkreetsetest inimestest. Üldiselt pidasid sidusrühmad oma teadlikkust antud seaduse kohta heaks. Sotsiaal- ja töövaldkonna sidusrühmade teadlikkuse erinevus ilmnis aga siis, kui vaadati nende elukohta. Kui linnades elavad inimesed pidasid end tööturuteenuste ja –toetuste seadusega põhjalikult tuttavaks, siis linnadest väljas elavad inimesed nii kindlad selles ei olnud. Samas viimased olid teadlikumad sotsiaalhoolekandeseaduse muutmise seadusest võrreldes linnainimestega. Selle peamine põhjus seisnes selles, et töövaldkonna seaduse sidusrühmad, nagu ametiühingud, tööturuspetsialistid, tööandjad, ministeeriumid jne, tegutsevad linnades. Samas sotsiaalvaldkonna seaduse sidusrühmad, nagu kohalike omavalitsuste, asenduskodude esindajad jt, tegutsevad ja elavad väljaspool linnu. Siit ka nähtub, et sidusrühmad on seadusest teadlikud, kui neil on seda oma töös vaja.

Sotsiaal- ja töövaldkonna sidusrühmade seisukohad kompetentsi osas olid sarnased. Mõlema valdkonna sidusrühmad peavad ametnike kompetentsi poliitikute omast kõrgemaks. Kõige parem arvamus on aga esindatava organisatsiooni kompetentsile, kusjuures sotsiaalvaldkonna sidusrühmad hindavad end eriti kõrgelt. Kui keegi peab end teisest paremaks, siis see viitab negatiivsele hoiakule. Sidusrühmadel on ilmselt sissekujunenud ettekujutus ministeeriumist eelnevatele kogemustele tuginedes ning rahulolematust millegi suhtes. Kui sidusrühmad peavad ametnike kompetentsi enda

omast halvemaks ning poliitikuid hinnatakse veelgi madalamalt, siis ministeeriumi imago sidusrühmade seas ei soodusta koostööd. Siiski peab mainima, et paljud vastajad ei ole enda seisukohta selles küsimuses kujundanud või on neutraalsed. Nii ametnike kui poliitikute kompetentsi hinnates on natuke alla poole respondentidest vastanud „raske öelda“.

d. Kas osapooled olid koostööga ja eelnõuga rahul?

Rahulolu koostöö ja eelnõuga on üks olulisi tegureid, mis mõjutab legitiimsuse saavutamist. Üldiselt on sidusrühmad ministeeriumiga koostööga rahul, nii arvavad ligi pooled küsitlusele vastanuist mõlemas valdkonnas. Kui võrrelda kahe eelnõuga rahulolu, siis võib öelda, et töövaldkonna sidusrühmad on seadusega rohkem rahul kui inimesed sotsiaalvaldkonnast. See näitab veelkord, et kuigi rahulolevaid sidusrühmi on sotsiaalvaldkonnas rohkem kui rahulolematuid, siis selle seadusemuudatuste toetus on üsna nõrk.

Sotsiaalvaldkonna küsitlusele vastanuist üks kolmandik avaldas seaduse kohta arvamust. Neist kommentaaridest kaks kolmandikku olid eelnõu suhtes negatiivsed. Kui enamik positiivseid kommentaare olid üldisemat laadi, siis negatiivsetest kommentaaridest jäi kõige rohkem silma kriitika asenduskoduteenuse ja/või lapsehoiuteenuse pakkumise kohustuste ja rahastamise üleandmisest kohalikele omavalitsustele. Vastajad arvasid, et kohalikud omavalitsused ei ole võimelised seadust täitma. Samuti arvati, et ametnikud ei arvesta reaalsusega. Seega enamik kommentaari kirjutanutest toetavad riiklikku lastekaitse süsteemi, mitte teenuste üleandmist kohalikele omavalitsustele.

Sotsiaalvaldkonnas kohalike omavalitsuste ootus oli, et sotsiaalteenuste süsteem jääb samaks ja juhtimine toimub tsentraalselt (asenduskoduteenuse ja lastehoiuteenuse korraldaja oleks riik). Ministeerium soovis aga korraldust muuta, et teenusekorraldajad oleksid klientidele lähemal. Kohalikud omavalitsused on inimestele lähemal kui ministeerium ning teavad paremini, mis olukord nende

piirkonnas valitseb. KOV-dele oleks kahtlemata mugavam, kui nad ise teenuste eest vastutama ei peaks. Samuti olid nad mures teenuse finantseerimise pärast ning kartsid, et kohustus antakse üle, aga raha selleks ei eraldada. Töövaldkonnas olid aga sidusrühmadel ootused, et tööturusüsteemi kaasajastataks ning see ühtis ministeeriumi seisukohaga.

Võrreldes sotsiaalvaldkonnaga oli töövaldkonna eelnõuga rahulolu suurem ning ka positiivseid kommentaare oli rohkem. Töövaldkonnas üle poole kõigist vastanuist avaldasid seaduse kohta arvamust. Positiivseid kommentaare oli rohkem kui negatiivseid. See tõestab veelkord, et sidusrühmad olid seadusega pigem rahul. Kuigi sidusrühmad peavad koostööd ministeeriumiga üldiselt heaks, siis nende kommentaaridest jäid silma märkused ametnike suunas, et „nad on elukauged teoreetikud, kel pratilist kogemust pole ning nad ei arvesta reaalsusega“. Niisama palju kui kiideti uusi teenuseid ja toetusi, niipalju ka toodi esile probleeme teenuste käivitamise ja rakendamisega. Leidsid ka kinnitust mõned ametnike esile toodud probleemid läbrääkimistel sidusrühmadega.

5.2 Järeldused Grunigi kommunikatsioonimudelitele tuginedes

Seadusloome protsessi võib vaadelda kui üht kommunikatsiooniprogrammi, kus valitsusasutus ja tema sidusrühmad peavad läbirääkimisi, et seadus saaks ühiskonna jaoks legitiimne. Alati ei ole võimalik, et kõik osapooled saavutavad konsensuse, kuid valitsusasutuse ülesanne on erinevaid huvisid tasakaalustada ning hoida häid partnerlussuhteid sidusrühmadega. Järgnevalt tehakse järeldusi, milline oli antud eelnõude kommunikatsiooni iseloom, milliseid infokanaleid eelistati ning milliseid probleeme esines seadusloome protsessis ministeeriumi ja sidusrühmade poolt vaadates.

a. Milline on sidusrühmade info kättesaadavus ning milliseid kommunikatsioonikanaleid kasutati?

Kommunikatsioon riigiasutuse ja sidusrühmade vahel võib olla komplitseeritud, kui osapooled ei ole võrdsed oma teadmiste ja info kättesaadavuse poolest ning seetõttu ei oska oma väiteid argumenteerida. Seepärast on oluline analüüsida info kättesaadavust ja infokanaleid seadusloome protsessis.

Enamik kõigist küsitluse respondentidest (ligi 83%) on otsinud infot ministeeriumi eelnõude kohta ning info kättesaadavust peetakse nii sotsiaal- kui töövaldkonnas üldiselt heaks. Ka infokanalite kasutus on sarnane. Kõige populaarsem on Internet, nii Sotsiaalministeeriumi veebileht kui muud veebilehed. Sellest võib järeldada, et Internet on sidusrühmade jaoks kõige mugavam, kättesaadavam ja tõhusam infokanal ning ministeerium peaks veebilehel edastatava info kaasajastamisele palju tähelepanu pöörama. Rohkem võiks teha seaduseelnõude portaale, kus sidusrühmad saavad värsket infot eelnõu kohta ning on võimalus arvamust avaldada (analoogselt lastekaitseeaduse portaaliga www.sm.ee/lastekaitse). Lisaks võiks koostööd teha ka Themise või TOMi portaalidega.

Olulist rolli mängib ka meedia - televisioon, ajalehed ja raadio on sidusrühmade jaoks olulised infokanalid. Paljud vastajad saavad infot ametnikega otsesuhtluse teel, samal ajal kui avalike suhete osakonna osakaal eelnõude kohta infojagamisel on üllatavalt väike. Üheks põhjuseks on kindlasti see, et põhivaldkonna ametnikud oskavad eelnõu kohta põhjalikumalt vastata kui avalike suhete osakonna töötajad. Teine põhjus seisneb selles, et avalike suhete osakond ei ole eelnõu valmimise juures enne, kui selle esimene versioon on valmis. Avalike suhete osakonna ja põhivaldkonna ametnikud võiksid juba varem tihedamat koostööd teha, näiteks panna rohkem infot veebilehele või luua portaale, kus sidusrühmad saaksid arvamust avaldada. Samuti võiks tõhustada info saatmist infolisti, mis ei ole hetkel eriti populaarne infokanal. See aitaks vähendada telefonikõnesid ja e-kirjade hulka, millele ametnikud peavad igapäevaselt vastama. Teabenõuded on ebapopulaarsed ilmselt seetõttu, et nendele vastamise tähtaeg on avalike teabe seadusest tulenevalt viis

päeva. Enamasti on aga sidusrühmadel küsimusele vastuse saamisega kiire ning seetõttu eelistataksegi ametnikuga otse ühendust võtta. Sotsiaalvaldkonnas on üks kasutatavamaid infokanaleid ka oma organisatsiooni infoteenistus, kuid töövaldkonnas see nii levinud ei ole. Samuti ei ole väga levinud infokanal erakondade, fraktsioonide jt poliitiliste ühenduste infoteenistused. See näitab, et sidusrühmad ei ole politiseeritud. Kuna ka poliitikute maine on madal nii antud küsitluse kui teiste sotsioloogiliste arvamusuuringute põhjal, siis sidusrühmade usalduse võitmiseks peaksid ministeeriumi sõnumid olema võimalikult mittepoliitilised.

b. Mis probleeme esines ministeeriumipoolses kommunikatsioonis?

Grunigi teooria järgi on kommunikatsioonijuhtimine mehhanism, millega organisatsioonid ja avalikkus toimivad pluralistlikus süsteemis, et juhtida nende vastastikust sõltuvust ja konflikti. See tugineb dialoogilisusele ning organisatsiooni välis- ja sisekeskkonna ühtsusele. Seega tuleb vaadelda nii ministeeriumi sise- kui väliskommunikatsiooni ning välja tuua probleemid, mis võivad koostööd sidusrühmadega. Intervjuudest selgus, et tööturumeetmete kontseptsiooni ja TTTSi ettevalmistamisel oli spetsialistidele tugev poliitiline surve juhtkonna poolt. Seadus taheti ruttu valmis saada, et täita poliitilisi lubadusi. Samas ametnikke oli töövaldkonnas vähe, palju oli uusi töötajaid ning kommunikatsioon töövaldkonna juhi ja juhtkonna vahel pingeline, sest neil olid eriarvamused valdkonna koordineerimise ja eelnõu sisu osas. Samas sotsiaalvaldkonnas oli olukord stabiilsem, töötajatel oli pikaajaline töökogemus ja personalivoolavus ei olnud nii suur kui teistes valdkondades. Seadusloome eeldab töökogemust, mida uutel töötajatel ei ole. Eriti suureks probleemiks peeti personalivoolavust tervisevaldkonnas. Samuti nähti parendamisvõimalusi erinevate valdkondade tööplaanide ühildamises, sest eelnõu ettevalmistamiseks on vaja planeerida tööaega ja muid ressursse. Kui aga töötajaid on vähe, nad vahelduvad pidevalt ning koostöö ei ole koordineeritud, siis eelnõu kvaliteet kannatab.

Problemaatiliseks võib pidada ka avalike suhete osakonna marginaalsust eelnõu varajases arengustaadiumis. Kui väiksemaid ekspertgrupe ja töörühmi koordineerisid põhivaldkonnad ise, siis eelnõude esimese versiooni valmides koostati koos avalike suhete osakonnaga kaasamiskavad, et kaasata laiemat ringi sidusrühmi. Hoolekande kontseptsiooni kaasamise ja teavitamise raames, kus muuhulgas käsitleti asenduskoduteenuse temaatikat, korraldati seitse seminari üle Eesti erinevatele sihtgruppidele (2 kohalike omavalitsuste sotsiaaltöö tegijatele, 4 teenuste tarbijatele ja pakkujatele, üks maavalitsuste sotsiaaltöö tegijatele, sh üks venekeelse tõlkega Ida-Virumaal), millest võttis osa kokku ligi 480 inimest. Kui seadus oli vastu võetud, siis vastavalt kaasamis- ja teavituskavale viidi läbi koolitusprogramm - 11 teavitusüritust üle Eesti, kus muuhulgas käsitleti asendusteenust ja lapsehoiuteenust (üks seminar Jõhvis oli venekeelse tõlkega). Töövaldkonnas korraldati aga 2004. aasta juunis neli seminari üle Eesti (Tallinnas, Pärnus, Tartus ja Jõhvis, viimases oli ka venekeelne tõlge). Eraldi seminarid toimusid erinevates maakondades tööhõivenõukogudele. Pärast seaduse vastuvõtmist korraldati veel mitmeid teavitusüritusi, sh neli seminari üle Eesti samades sihtpunktides. Kui vaadelda, kui palju valdkonnad tööaega erinevate ekspertgruppide, töögruppide ja seminaride korraldamisse panid, siis kaldub kaalukauss sotsiaalvaldkonna poolele. Kahtlemata on kasulik teada, kui palju sidusrühmi kaasati, sest see näitab ametnike suhtumist koostöösse, kuid sellest olulisem on kindlasti koostöö kvaliteet.

Sotsiaalvaldkonna ega töövaldkonna ametnike hinnangul üldiselt suuri muudatusi ministeeriumi plaanides ei tehtud, väiksemaid parandusi tehti küll. Sidusrühmadega kohtumised olid rohkem tagasiside ministeeriumile, kas eelnõu on reaalsuses rakendatav, mis finantse ei osatud ette näha jne. Kuna sotsiaalministeerium lõppkokkuvõttes vastutab seaduse väljatöötamise eest, siis ühest küljest on hea, kui protsessil on kindel juht. Kui aga ametnikud on liiga kinni esialgsetes ideedes, ei olda valmis enda tegevusi ümber hindama ning teiste kogemustest õppima, siis sellest kannatab eelnõu kvaliteet. Intervjuudest võiks tuua välja mitmeid näiteid, kus ametnikud väidavad, et nad veensid sidusrühmi enda poolele. Samas on vähem näiteid, kus sidusrühmad suutsid ametnikke veenda oma väidete paremusse.

c. Missuguseid probleeme esines sidusrühmade osalemisel seadusloomeprotsessis?

Kui mõõta kodanike osalustaset otsustusprotsessis Arnsteini kodanike osaluse astmestiku järgi, mida käsitleti osalemise peatükis, siis võib väita, et koostöö sidusrühmadega on mõlema eelnõu puhul vaigistamise ja partnerluse vahepeal. Mõlemal juhul saab rääkida mingil määral kaasamisest: kodanikke kuulatakse ja neid teavitatakse poliitika planeerimisest ja elluviimiseks, kuid ei ole mingit garantiid, et neid ka kuulda võetakse ja nende seisukohtadega arvestatakse. See tähendabki, et sidusrühmi on teavitatud, nendega on konsulteeritud, kuid neid on vaigistatud, veendes ministeeriumi seisukohtade õigsuses. Samas mõlemad valdkonnad on teel partnerluse suunas, sest nii sotsiaal- kui töövaldkonna eelnõude läbirääkimistest on mõningaid näiteid, kus sidusrühmad suutsid oma seisukohti argumenteerida ning ministeeriumi ümber veenda. Kui osapooled peavad üksteist võrdväärseteks partneriteks ning otsustetegemise protsess on avatud, siis on eeldusi seaduse legitimatsiooniks.

Sidusrühmade küsitlusest selgus, et pooled respondentidest oli eelnõu väljatöötamise protsessis osalenud ning pooled mitte. Sellest poolest oli rohkem neid, kes olid osalenud korra või paar, pidevalt osalenuid oli vähem. Raske on hinnata, kas sidusrühmad olid aktiivsed eelnõu ettevalmistamisel või mitte. Ministeeriumi ametnike hinnangul oli nii aktiivseid kui passiivseid sidusrühmi. Aktiivsed olid nad ennekõike siis, kui eelnõu otseselt mõjutas nende tööd ja polnud neile meelepärane. Teisest küljest ei saa ka eeldada, et kõik sidusrühmade esindajad alati on aktiivsed. Ministeeriumil ei ole ressurssegi, et kaasata kõiki sotsiaaltöötajaid või tööturuspetsialiste. Oluline on, et sidusrühmade endi vahel oleks hea koostöö ja infot edastataks oma kolleegidele. Sotsiaalvaldkonna ametnike arvates nende sidusrühmad olid hästi organiseerunud, töövaldkonna arvates aga mitte.

Sotsiaal- ja töövaldkonna sidusrühmade osalemise viisid on sarnased. Mõlemale küsitlusele vastajad mainisid, et kõige rohkem on osaletud seminaridel, sellele

järgnevad ümarlauad ja nõupidamised. Natuke vähem mainiti aga kirjalike ettepanekute esitamist ning komisjonides ja töögruppides osalemist.

Mõlemas valdkonnas ütles kõige rohkem vastajad, et neid kaasati seadusloome protsessi siis, kui esimene eelnõu versioon oli valmis. Seaduse väljatöötamise algusest peale kaasati väiksem ekspertgrupp nii sotsiaal- kui töövaldkonnas. Paljud ametnikud väitsid intervjuudes, et nende arvates on mõttekas sidusrühmi kaasata siis, kui esimene versioon on juba valmis, sest siis on koostöö kõige efektiivsem. Näiteks väideti sotsiaalvaldkonnas, kui probleem arusaadavalt sõnastada, siis tullakse kaasa ja keegi pole abist ega koostööst keeldunud. Kui ise veel täpselt ei tea, mis probleem on, siis on suhtumine ka natukene leigem. Oli ka neid, kes väitsid, et neid kaasati siis, kui eelnõu viimane versioon oli valmis. Ilmselt nad osalesid infoseminaridel või koolitustel pärast seaduse Riigikokku saatmist või selle vastuvõtmist.

Kui sidusrühmi kaasatakse seadusloome protsessi siis, kui esimene versioon on valmis, siis võib olla hilja, et eelnõusse põhimõttelisi muudatusi teha. Kui vaadata analüüsi tulemusi, siis selgus, et suur muudatusi ministeeriumi plaanidesse ei tehtudki. See aga seab kahtluse alla kommunikatsiooni avatuse.

d. Kas seadusloome protsessis sidusrühmad said ettepanekuid esitada ja kas neid arvestati?

Ligi pooled vastajatest nii sotsiaal- kui töövaldkonna küsitlustele vastajatest, kes on eelnõu protsessis osalenud, on ministeeriumile oma ettepanekuid esitanud. Uuringu tulemustest selgub, et sidusrühmade ettepanekuid on üldjuhul arutatud ning kõige enam on neid osaliselt arvestatud. Ettepanekuid, mida ei arutatud ega arvestatud, oli töövaldkonnas rohkem kui sotsiaalvaldkonnas. Kui otsida sellele põhjusi, siis esiteks töövaldkonna eelnõude ettevalmistamisega oli kiire, see oli poliitiline prioriteet ning juhtkonna surve tõttu ei olnud aega kõiki ettepanekuid arutada. Teine põhjus võib olla aga selles, et töövaldkonna koostöö sidusrühmadega ei olnud nii regulaarne kui sotsiaalvaldkonnal. Pigem oli kommunikatsioon sidusrühmadega eelnõude

ettevalmistamisel projektipõhine. Nendes küsimustes on sotsiaalvaldkonnal aga rohkem neid, kes ei ole osanud küsimustele vastata. Seda tingib ilmselt asjaolu, et TTTS oli küsitluse tegemise ajal jõustunud, SHSMS aga mitte. Seega sotsiaalvaldkonnas ilmselt inimesed ei olnud veel veendunud, kas nende ettepanekuid arutati ja arvestati või mitte. Suure tõenäosusega ei olnud paljud neist tagasisidet saanud, seda aga järgnevalt analüüsitaksegi.

Kuigi küsimusele, kas mõnd huvigruppi eelistati, vastasid väga vähesed, arvasid üle poole vastanuist, et kedagi ei eelistatud. Enamik jätsid küsimusele vastamata või ei osanud vastata. Samamoodi ei vastanud paljud respondentid küsimusele, kas kõik olulised organisatsioonid said kaasatud. Kuigi enamik arvas, et kõik olulised organisatsioonid olid kaasatud, siis oli ka neid, kelle seisukoht oli vastupidine. Seevastu mõlema valdkonna ametnikud arvasid, et kõik olulisemad sidusrühmad said eelnõuprotsessi kaasatud. Ainult üks esindaja töövaldkonnast arvas, et tõenäoliselt oleks võinud veel vanglate ja kriminaalhoolduse spetsialisti kaasata vangide tööturumeetmete arendamisel.

e. Kas sidusrühmadele anti tagasisidet?

Küsitluse tulemuste põhjal koostatud allolev tabel näitab, et sidusrühmad ei saa iga kord tagasisidet enda tehtud ettepanekute kohta. Mõlemas valdkonnas ei ole ametnikelt tagasisidet saanud ligi pooled vastanuist, samas kui tagasisidet on saanud umbes kolmandik. Küsimusele ei osanud vastata rohkem töövaldkonna kui sotsiaalvaldkonna respondentidest. Tagasisidet saadakse kas kirja teel või muul viisil.

Selles küsimuses on ametnike arvamused erinevad, näiteks väidavad sotsiaalvaldkonna spetsialistid, et nad on sidusrühmadele tagasisidet andnud nii elektrooniliselt kui infopäevade kaudu (maavalitsustele, omavalitsustele), samuti kooskõlastusringis anti osapoolte küsimustele vastused. Ka ministeeriumi veebilehel on seminaride kokkuvõtteid ja tagasisidet. Ametnikud peavad ennast paindlikeks ja püüavad huvigruppide tõstatatud probleeme parandada.

5.3 Järeldused võrgustikuteooriale tuginedes

Organisatsiooni koostööd oma sidusrühmadega võib vaadelda võrgustikus, kus nad on üksteisest sõltuvuses. Kui nad jagavad informatsiooni ja vahetavad kogemusi, siis see rikastab mõlemat osapoolt. Ilma infovahetuseta ei saaks nad otsuseid vastu võtta. Need printsiibid kehtivad ka poliitikakujundamisel ja seadusloomeprotsessis. Seepärast analüüsitakse järgnevalt antud uurimistöö juhtumeid võrgustikuteooriale tuginedes ning selgitatakse, milline oli eelnõu ettevalmistamisel poliitika stiil.

Richardson et. al põhjal käsitleti teoreetilises osas kaht poliitika stiilide dimensiooni: ettenägelik versus reaktiivne ning konsensust taotlev versus ühiskonnale vastanduv stiil. Intervjuudest ja küsitlustest selgus, et analüüsitavate eelnõude poliitika stiilid olid erinevad. Mõlema eelnõu puhul küll sidusrühmad osalesid eelnõuprotsessis, kuid otsustetegemise protsess, kaasamise sagedus, probleemid ning mitmed muud asjaolud olid erinevad.

Hoolekande kontseptsiooni ja asenduskodu teenuse puhul võib väita, et poliitikakujundajad planeerisid oma tegevust ning soovisid poliitika sidusrühmadega konsulteerida ja konsensust saavutada. Seda tõestavad mitmed faktid, näiteks kontseptsiooni ja eelnõu ettevalmistamisel toimus mitmeid formaalseid kui mitteformaalseid kohtumisi. Teavituskava alusel korraldati sidusrühmade laiemale ringile seminare, et saada tagasisidet eelnõu kohta. Kontseptsioon oli seaduseelnõu muudatuste aluseks, seega toimus asenduskodu teenuse põhjalik planeerimine. Ametnikud püüdsid kohtumistel konsensust saavutada, näiteks ELNHÜ nõudel ei toimunud järsku asenduskodude üleandmist, vaid see plaan lükati edasi. Samas sidusrühmade rahulolu küsitlus näitab, et eelnõu toetajate kõrval on endiselt palju kahtlejaid. Kui paigutada see poliitika stiil võrgustikku, siis antud eelnõu puhul oleks see esimeses veerandis.

Ka lastehoiu teenuse puhul ei olnud nii pikka planeerimisperioodi, kuna eelnõu väljatöötamise vajadus tekkis ametnikele ootamatult plaaniväliselt. Lastehoiuteenuse algatus tuli rahvastikuministri büroost ning sotsiaalministeerium koostas eelnõu ehk

täitis „tellimustööd“, mis oli valitsuse tasandil eelnevalt kokku lepitud. Ametnikud küll korraldasid mitmeid kohtumisi sidusrühmadega, kus arutati eelnõu üksikasju, ning sidusrühmadega püüti saavutada konsensust, kuid tegu oli rohkem tulekustutamise kui etteplaneeritud tegevusega. Seda tõestab ka asjaolu, et rahvastikuminiistri bürooga oli raske konsensust saavutada, kuna nad survestasid eelnõuprotsessi, nõudes kiiremat menetlust ning tervisekaitsenõuete ümbervaatumist. Kuna tegu oli planeerimata eelnõuga, kus püüti piiratud aja jooksul konsensust saavutada, siis võib selle eelnõu paigutada võrgustiku teise veerandisse.

Tööturumeetmete kontseptsiooni ning TTTSi ettevalmistamisest võib välja tuua teistsugused karakteristikud. Esiteks võib välja tuua, et otsuste tegemisel kasutati empiirilist meetodit, kus otsused põhinesid olukorra empiirilisel uuringul ning analüüsil. Oli ka mõõduvõtmist teiste riikidega (ehk *benchmarking*), näiteks puuetega inimeste teenuste väljatöötamisel toetuti brittide kogemustele. Kõige rohkem aga mõjutas eelnõu otsuste tegemisel poliitiline meetod, sest eelnõu oli tollase sotsiaalministri Marko Pomerantsi poliitiline eesmärk ning lähtus Res Publica poliitilisest ideoloogiast. Kõige suuremaks probleemiks antud eelnõu ettevalmistamisel osutus seadusloome kiirus, mille tõttu ametnike hinnanguil ei jäänud piisavalt aega sidusrühmade kaasamiseks ning tagasiside andmiseks. Seetõttu võib eelnõu protsessi analüüsis näha, et ministerium nägi võimalikke probleeme ette ja planeeris oma tegevust ja lahendusi, kuid tihtipeale vastandus sidusrühmadele. Näiteks „sobiva töö“ mõiste osas jäädi sidusrühmadega eriarvamusele isegi Riigikogu menetluses. Teiseks näiteks võiks tuua töövaldkonna ametnike suhtumise, kuidas nad võtsid endale eesmärgiks murda tööturuameti kriitilise meelestatuse ning seda nad ka osaliselt tegid. Võrgustikus asetuks eelnõu neljandas veerandis, sest ministerium küll planeeris tegevust, aga vastandus sidusrühmadega.

Antud uurimistöös raames analüüsitakse eeldusi, mis legitiimsuse saavutamist mõjutavad. Poliitikastiili määramine võib osutada oluliseks teguriks legitiimsuse saavutamisel, sest see näitab poliitikakujundajate suhtumist ja tööstiili koostöös sidusrühmadega ning seda, kas probleemidele reageeritakse või neid ennetatakse.

5.4 Vahekokkuvõte

Eestis ei ole pikaajalist koostöökultuuri läbirääkimistel sidusrühmadega. Sotsiaalvaldkonnas näiteks tunnistati, et hoolekande kontseptsiooni ettevalmistamisel 2004. aastal oli esimene kord, kui nii laiapõhjaliselt korraldati kaasamiseminare. Sotsiaal- ja töövaldkonna töömeetodid sidusrühmade kaasamisel seadusloome protsessi olid küll erinevad, kuid koostöö loogika oli sarnane - mõlema valdkonna ametnike hinnangul tehti põhiline seaduseelnõu ettevalmistustöö ära ekspertgruppides. Töövaldkonnas loodi ministri käskkirjaga ametlik kontseptsiooni 13 inimesega juhtgrupp ning selle all moodustati vajadusel töögrupe. Sotsiaalvaldkonnas aga olid väljakujunenud ekspertgrupid, kellega tehti koostööd nii formaalselt (kohalike omavalitsuste ametlik ekspertrühm ning sotsiaal- ja tervishoiukomisjoni läbirääkimiste tööühm) kui mitteformaalselt (eakate poliitika komisjon, puuetega inimeste koostöökogu, maavalitsuste infopäevad, mitteametlikud ekspertgrupid eelnõu ettevalmistamiseks). Töövaldkonna töökorraldus sidusrühmadega oli projektipõhine – kui kontseptsioon sai valmis, siis juhtgrupp lõpetas töö. Sotsiaalvaldkonnas aga tundus nii ametlik kui mitteametlik koostöö regulaarsem ning pikemaajaliste traditsioonidega. Regulaarsus võib olla ka üks põhjus, miks sidusrühmad hindasid ametnikega koostööd üldiselt heaks, kuigi konkreetse eelnõu suhtes olid nad kriitilisemad.

Mõlema seaduseelnõude ettevalmistamisel kutsuti töögruppidesse ja kohtumistele sidusrühmade esindajaid ametnike suva järgi ehk kutsuti neid, kellega ametnikel oli eelnev koostöökogemus ja kelle kompetentsis oldi kindlad (suuremate kodanikeühenduste, katusorganisatsioonide ja asutuste juhid või eksperdid). Samuti arvestati seda, et erinevad valdkonnad, kes on eelnõust mõjutatud, oleksid seadusloomeprotsessi kaasatud. Ühest küljest on see arusaadav, sest valitsusasutus on lõppkokkuvõttes seadusloome eest vastutav ning valib enda meeskonda inimesi, kes näitavad minimaalse aja jooksul maksimaalselt efektiivset tulemust. Samuti on koostööpartnerite valikul takistavaks asjaoluks see, et Eesti on väike, „tegijad“ on teada ning suurt valikut sidusrühmade seas ei ole. Teisest küljest aga ministeerium võiks olla avatum väiksematele rühmitustele, kes ei esinda

mainstream mõttemaailma, vaid kitsat sihtgruppi (näiteks tööturuprobleemide käsitlemisel vene keelt kõnelevad naised Ida-Virumaal). See ei kehti ametlike töögruppide ja regulaarsete mitteametlike töögruppide kohta, sest seal olid sidusrühmade esindajad kas määratud või aja jooksul välja kujunenud.

Mõlema eelnõu kohta tegid põhivaldkond ja avalike suhete osakond kaasamis- ja teavituskava pärast eelnõu esimese versiooni valmimist. Selle eesmärk oli küll kaasata sidusrühmi, kuid oma olemuselt oli tegu PR-kavaga. Kuna igast seminarist võttis osa ligi 100 inimest antud regioonist, siis nende töögruppides ei arutatud teemasid süvitsi. Seda tõdesid ka ametnikud, et töö oli efektiivsem ekspertgruppides, mis toimusid enne seminare. **Paljude ametnike intervjuudest selgus, et seminare peeti teavituskampaniaks, mitte tõsiseks kaasamiseks ideede kogumiseks ja ettepanekute arutamiseks.** Kuigi ametnike väitel sai ka seminaridelt ideid, mida eelnõudes kasutada.

Seminaridele, kus arutati eelnõuteemasid üldisemalt, kutsuti aga laiem ring sidusrühmi. Selleks kasutati eksisteerivaid infoliste (nagu näiteks Tööturuameti töötajate infolist), ametnike koostööpartnerite kontakte, kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajate nimekirju jne. 2004. aastal ei olnud ministeeriumil veel sidusrühmade registrit. Pärast esimesi seminare hoolekande kontseptsiooni ja tööturumeetmete kontseptsiooni temadel aga hakati seda avalike suhete osakonnas koostama. Kutsutavate nimekiri oli välja toodud eelnõu teavituskavas, mis oli ministeeriumi erinevatel tasanditel kokku lepitud. Nimekirjas olid eelnõuga seotud sidusrühmad, keda see mõjutas. **Seminaridel osalejatelt ei eeldatud mingit kompetentsi ega ka panust seaduseelnõu protsessi.** Toimusid küll arutelud töögruppides eelnõu esimese versiooni põhjal, kuid pigem oodati sidusrühmadelt kinnitust, et väljapakutud ideed leiavad toetust ning on erinevatele osapooltele vastuvõetavad.

Intervjuudest jäi mulje, et ka ekspertgruppide koosolekutele läksid ametnikud oma kindla ideega, mida sidusrühmad kas aktsepteerisid või mitte. See aga näitab, et **ametnikud suhtlesid jõupositsioonilt ning neil oli oma agenda, mida nad püüdsid ekspertidele „maha müüa“.** Ühest küljest on hea, kui on olemas plaan, millele

toetuda, kuid see võib takistada jällegi teiste kogemustest õppimist ning avatust uutele ideele. Ametnike väiteid analüüsidest võib öelda, et ekspertgrupi koosolekutel eelnõu varajases staadiumis olid ametnikud muudatustele altimad kui hiljem. Mõlema valdkonna eelnõude ettevalmistamise protsessist võib näiteid tuua nii ettepanekute aktsepteerimisest kui tagasilükkamisest. Näiteks töövaldkonnas teiste ministeeriumi ettepanekuid aktsepteeriti, kuid ametiühingute protesti „sobiva töö“ mõiste osas ei rahuldatud. Sotsiaalvaldkonnas puuetega lastevanemate ettepanek lastehoiuteenuse osas rahuldati, kuid ELNHÜ surve tulemusel asenduskodude ülemineku tähtaega kohalikele omavalitsustele ainult pikendati, mitte ei tehtud põhimõttelist muudatust. Kui suur osa sidusrühmadest on põhimõtteliselt millegi vastu, siis seaduse vastuvõtmisel ei pruugi muudatused hästi rakenduda. See aga omakorda seab küsimärgi alla legitiimsuse, mille hindamiseks peab läbi viima eraldi uuringu.

Üks problemaatilisemaid asjaolusid koostöös sidusrühmadega seadusloome protsessis oli, **et sidusrühmad ei saanud alati tagasisidet oma ettepanekute kohta**. Mõlema eelnõu puhul ei saa väita, et tegu oleks olnud puhtalt kahepoolse asümmeetrilise kommunikatsiooniga, sest mõned sidusrühmad olid tagasiside saamisega rahul ning ametnikud ise väitsid seda andvat kas kirja teel või sotsiaalministeeriumi veebilehe kaudu. Samas oli vajakajäämisi tagasiside andmise regulaarsuses ning süsteemsuses, mis aga tähendab, et kommunikatsioon ei olnud alati kahepoolne sümmeetriline ehk dialoogiline.

Sotsiaalministeeriumis on sidusrühmadega koostöö tähtsust teadvustatud, aga see ei ole veel välja kujunenud. Sidusrühmade arvamusi püütakse teada saada erinevate kanalite kaudu, kas ekspertgruppides kitsamas ringis või seminaridel laiemas ringis. Kuna nad ei ole alati nii teadlikud seadusandlusest kui ametnikud, siis suur osa seminari või kohtumise ajast kulub ametnikel informeerimisele ja teavitamisele. See aga näitab, et osapooled ei ole läbirääkimistel võrdsed. Kuna legitiimsed on seadused, mida avalik arvamus aktsepteerib ja tunnustab, siis ka ühepoolne teavitamine on oluline legitiimsuse saavutamiseks. Samas kahepoolne sümmeetriline kommunikatsiooni eesmärk on juhtida konflikti ja parandada arusaamist strateegilise avalikkusega. See tähendab partnerlusel rajanevaid suhteid. Analüüsist aga selgus, et **ametnikud ei ole alati valmis oma tegevust ümber hindama**.

5.5 Nõuanded ja soovitused

Lähtudes uurimistöö tulemustest, saab välja tuua nii sidusrühmade kui autori soovitusi ja nõuandeid ministeeriumile ning tegevusi, mida probleemide korral ette võtta.

Seadusloome protsessist tulenevalt soovitused ja tegevused:

- Kahepoolse sümmeetrilise kommunikatsiooni oluline komponent on tagasiside. Kuigi ametnikud väitsid, et nad annavad koostööpartneritele tagasisidet, siis küsitlusest selgus, et sidusrühmad ei saa alati tagasisidet oma ettepanekute kohta. Põhivaldkondade ametnikud peaksid ministeeriumi avalike suhete osakonnaga koostöös välja mõtlema süsteemi, kuidas seda teha, näiteks kasutada infolisti, lisada infot Internetti vms.
- Teine soovitus tagasisidega seoses on, et ametnikud peaksid rohkem kuulama sidusrühmade arvamusi ning sellest õppima ja järeldusi tegema. Intervjuudest selgus, et ametnikud olid positiivselt meelestatud koostöösse sidusrühmadega, aga nad ei teinud suuri muudatusi ministeeriumi plaanidesse seadusloomeprotsessis, ainult mõned sidusrühmade ettepanekud aktsepteeriti. Ühiskonnalt ja sidusrühmadelt õppimine on aga väga oluline seadusloome protsessis, et saavutada eelnõu legitiimsust.

Soovitused ja tegevused teavitamise parandamiseks:

- Seoses Interneti populaarsusega sidusrühmade seas peaks ministeerium rohkem tähelepanu pöörama Interneti erinevate võimaluste ärakasutamisele. Kõige olulisem on kaasajastada süstemaatiliselt veebilehe sisu, aga kindlasti võiks arendada ka veebilehe interaktiivsust, näiteks võiks luua portaale, kus sidusrühmad saaksid arvamust avaldada. Portaale on küll sotsiaalministeeriumis loodud, näiteks lastekaitse seaduse portaal www.sm.ee/lastekaitse, aga mitte analüüsivate eelnõude kohta. Samuti võiks tõhustada info saatmist infolisti, mis ei ole hetkel eriti populaarne infokanal. See aitaks vähendada telefonikõnesid ja e-kirjade hulka, millele ametnikud peavad igapäevaselt vastama.

- Kuna sidusrühmade üks eelistatuim infokanal on otsesuhtlus ametnikega, mis võtab neilt palju tööaega ja ei ole efektiivne, siis peaks seda vähendama, näiteks levitama rohkem infot Interneti või infolisti kaudu, massimeedia kanalite kaudu vms.
- Kuna küsitlusele vastanud sidusrühmade teadlikkus eelnõudest on pigem keskpärane kui väga hea, siis peaks ministeerium tegelema sidusgruppide harimisega, mis parandaks nende teadmisi ning ühtlasi tõstaks ametnike ja poliitikute mainet nende silmis (ametnike kompetentsi hinnati keskpäraselt, aga poliitikute kompetentsi halvasti). Teavitama peaks olema nii üldiselt kui vajadustest ja juhtumistest lähtuvalt. Selleks võiks korraldada seminare ja koolitusi.
- Info peaks olema läbimõeldud ja arusaadav kõigile, st sõnumid ei tohi olla keerulised. Kuna ametnikel on rohkem infot eelnõu kohta kui sidusrühmadel, siis ametnikud on jõupositsioonil. Sidusrühmad ei pruugi keeruliselt sõnastatud paragrahvide mõttest aru saada, seda peaks rohkem selgitama – korraldama seminare ja koolitusi.
- Kuna ka poliitikute maine on madal nii antud küsitluse kui sotsioloogiliste arvamusuuringute põhjal üldiselt, siis sidusrühmade usalduse võitmiseks peaksid ministeeriumi sõnumid olema võimalikult mittepoliitilised.

Soovitused ja tegevused koostöö arendamiseks sidusrühmadega:

- Koostöö sidusrühmadega peaks olema enam läbimõeldum juba ettevalmistavas ehk planeerimisetapis. Analüüsist selgus, et mõlema seaduseelnõude ettevalmistamisel kutsuti töögruppidesse ja kohtumistele sidusrühmade esindajaid ametnike suva järgi ehk kutsuti neid, kellega ametnikel oli eelnev koostöökogemus ja kelle kompetentsis oldi kindlad (suuremate kodanikeühenduste, katusorganisatsioonide ja asutuste juhid või eksperdid). Samuti arvestati seda, et erinevad valdkonnad, kes on eelnõust mõjutatud, oleksid seadusloomeprotsessi kaasatud. Avalike suhete osakonda kaasati alles siis, kui eelnõu esimene versioon oli valmis. Kui avalike suhete osakond kaasata varem eelnõu protsessi, siis oleks võimalik kogu eelnõuprotsessi kommunikatsiooni terviklikult planeerida ja läbi viia, mis aitaks vältida „tulekustutamist“ ja pingete maandamist protsessi keskel.

Samuti peaks rohkem analüüsima, kes on eelnõu kontekstis mõjukamad sidusrühmad, et ennetada ja vältida kommunikatsiooniprobleeme sidusrühmadega.

- Eelmisest punktist tulenevalt on ministeeriumile soovitus olla avatum väiksematele rühmitustele, kes ei esinda suuri katusorganisatsioone ja *mainstream* mõttemaailma, vaid kitsat sihtgruppi (näiteks tööturuprobleemide käsitlemisel vene keelt kõnelevad naised Ida-Virumaal).
- Kaasata tuleks rohkem ka vene keelt kõnelevat elanikkonda. Ministeerium peaks analüüsima, kas sidusrühmade registris on piisavalt muulaste organisatsioone ning kas muulaste organisatsioonid on seadusloome protsessi kaasatud. Antud eelnõude puhul ei olnud muulaste organisatsioonide esindajaid ekspertgruppides. Samas aga selgus, et töövaldkonna ametnikud tahtsid MEIS-i kaasata, aga viimased olid passiivsed. Ministeerium võiks ka rohkem venekeelset infot edastada, näiteks venekeelse tõlkega seminare korraldada, mitte ainult Ida-Virumaal, nagu antud juhtumite puhul tehti, aga ka Tallinnas, sest ligi pool pealinna elanikkonnast on vene keelt emakeelena kõnelevad inimesed.

Ministeeriumisisesest koostöö arendamist puudutavad soovitused ja tegevused:

- Analüüsis selgus, et ministeeriumi erinevate valdkondade tööplaanid peaksid olema rohkem omavahel kooskõlastatud. See aitaks tööaega paremini planeerida ning vältida pingeid, mis tekivad eelnõude ettevalmistamisel ja kooskõlastamisel.
- Seaduseelnõusid väljatöötavatele ametnikele võiks korraldada koolitusi, kuidas sidusrühmi seadusloomeprotsessi kaasata. See aitaks ühtlustada ministeeriumi ametnike põhimõtteid koostöös sidusrühmadega. Koolitusmaterjalidena võiks muuhulgas kasutada erinevaid kommunikatsioonialaseid dokumente, nagu sotsiaalministeeriumi kommunikatsiooni käsiraamatut, kaasamise hea tava või EKAK-i.

Töövaldkonna sidusrühmade soovitusel ministriumile:

- Rohkem rõhku sisulisele tööle, vähem asendustegevusi ja auru formaalsustele.
- Avalikustamist võiks ikkagi olla rohkem, kasvõi läbi maavalitsuse sotsiaalosakonna. Momendil kuuled midagi uut läbi meedia, ajaleht, raadio ...

Sotsiaalvaldkonna sidusrühmade soovitusel ministriumile:

- SoM peaks suutma kord aastas väljastama ühise voldiku või raamatukese kõikide hoolekandeesutuste kohta, kuna antud informatsioon puudub, et võtta kontakti kolleegidega, kes on teenuse pakkujatena turule tulnud. Viimase taolise raamatu andis välja Avahoolduse arenduskeskus aastaid tagasi.
- Vähemasti regulaarsed infopäevad sagedamini kui kord aastas.
- Leian, et Tartu peab olema kaasatud selliste kontseptsioonide väljatöötamise, sest tegemist on ikkagi kõige targema linnaga :-)
- Olulisematele ja kogenumatele teenusega kokkupuutuvatele organisatsioonidele peaks eelnõu väljatöötamise ajal andma rohkem selekteeritud infot ehk siis erinevate värvide tähistus ja paranduste autor taga jne, et suurema vaevata saaks toimuvat jälgida. Hõivatus on suur ja abiliste puudumisel jääb praktik info tulva alla ja vajalikud ettepanekud jäävad tegemata, samas on need hädavajalikud.
- Mõned ettepanekud ei ole tegelikult elus realiseeritavad. Rohkem peaks kohapealsete spetsialistidega ümarlaudu tegema.
- Pöörata suuremat tähelepanu kaasnevate mõjude analüüsile.

5.6 Ettepanekud edasisteks uuringuteks ja tegevusteks

Käesoleva uurimistöö eesmärk oli selgitada, kuidas seaduseelnõu väljatöötamisel toimuv valitsusasutuse ja tema sidusrühmade vaheline kommunikatsioon mõjutab seadusloome protsessi ning eelnõu legitiimsuse saavutamist. Uuriti tegureid, mis mõjutavad legitiimsuse saavutamist. Tegu oli pilootuuringuga, mida varem ei ole autorile teadaolevalt tehtud. Seda oleks mõttekas testida ja kasutada ka teiste eelnõude ettevalmistamisel toimunud valitsusasutuse ja tema sidusrühmade vahelise

kommunikatsiooni hindamiseks. Metoodikat valides peaks aga kaaluma erinevaid uurimismeetodeid. Kui hinnata üldist sidusrühmade rahulolu seaduseelnõuga, koostööga, nende teadlikkust, kompetentsi, infokanaleid ja info kättesaadavust, siis formaliseeritud küsitlus õigustab end igati. Kui aga soovitakse teada saada üksikasju, kas kõik olulisemad huvigrupid olid kaasatud, kas sidusrühmade ettepanekuid arutati ja võeti arvesse jms, siis oleks mõttekam teha semistruktureeritud intervjuu võtmeisikutega sidusrühmade seast. Formaliseeritud küsitluses vastasid väga vähesed sidusrühmade esindajad spetsiifilistele koostööd käsitlevatele küsimustele ning saadud tulemusi oli raske hinnata ja analüüsida.

Kommunikatsiooni aspektist vaadanuna oleks kasulik teha ka analüüs seaduseelnõu käsitlemise kohta meedias, et teada saada, kas ministerium ja tema sidusrühmad kasutavad oma argumentidele laiemat kandepinna saamiseks meediat ning püüavad sellega saavutada paremat positsiooni läbirääkimistel, kas avalikkust teavitatakse meedia kaudu ja millised on sõnumid. Analoogne töö on tehtud näiteks Tartu Ülikooli ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakonna üliõpilase Birgit Tolmani bakalaureusetöös, mis käsitles probleemikeskselt karistusseadustiku meediapilti (Tolman 2004).

Avaliku sektori ja kodanikuühiskonna uuringud ja analüüsid aitavad parendada arusaamu riigi toimimisest, kodanikeühenduste olulisusest riigijuhtimisel ning osalusdemokraatia põhimõtetest. Seadusloomeprotsessi käsitlevad uurimused muudavad valitsusasutuste otsustetegemise avatumaks ja läbipaistvamaks ning teevad mõistetavamaks sidusrühmadele, kes igapäevaselt seadusloomega kokku ei puutu. Kuna riigi ja kodanikeühenduste vahelisi suhteid ei ole Eestis palju uuritud, siis peaks sellel teemal ka tulevikus uuringuid ja juhtumianalüüsi tegema. Analüüsima peaks kindlasti seaduse või mõne muu õigusakti mõjusid erinevatele sidusrühmadele. Samuti peaks hindama seaduse legitiimsuse saavutamist pärast seaduse jõustumist.

Kokkuvõte

Magistritöö käsitles valitsusasutuse ja tema sidusrühmade vahelist kommunikatsiooni seadusloome protsessis legitiimsuse saavutamiseks. Kuna Eestis on üldlevinud arvamus, et ametnikud ei kuula rahva arvamust ning teevad otsuseid enda parema äranägemise järgi, on antud uurimistöö teema hetkel aktuaalne. Selle rakenduslikku laadi magistritöö ülesanne oli analüüsida kahe sotsiaalministeeriumi seaduseelnõu näitel seadusloome väljatöötamise protsessis toimuvat kommunikatsiooni valitsusasutuse ja tema sidusrühmade vahel, avastada praktikas esinenud probleeme ning leida neile lahendusi.

Kommunikatsiooni analüüsil lähtuti kahepoolse sümmeetrilise kommunikatsiooni põhimõttest ja organisatsiooni sise- ja väliskeskonna ühtsuse printsiibist.

Sotsiaalministeeriumi sidusrühmadel on suur huvi sotsiaalministeeriumi info ja seadusloome protsessis osalemise vastu ning info kättesaadavust ministeeriumi eelnõude kohta võib pidada heaks. Kõige populaarsem infokanal seejuures on Internet, ka otsesuhtlus ametnikega on levinud. Üks vähempopulaarseim infokanal on aga avalike suhete osakond. Selle üheks põhjuseks võib olla, et see osakond ei ole kaasatud seadusloome protsessi enne, kui eelnõu esimene versioon on valmis. Seega neil ei ole nii palju infot kui põhivaldkonna ametnikel. Sellest tulenevalt võiks teha kaks soovitusi. Esiteks avalike suhete osakond võiks olla eelnõu protsessi kaasatud algusest peale, et protsessi ministeeriumis paremini koordineerida ning ennetada kommunikatsiooniprobleeme sidusrühmadega. Teiseks, ametnike otsesuhtlus sidusrühmadega võtab palju tööaega ning ei ole efektiivne. Kui koostöös avalike suhete osakonnaga kasutada ära Interneti võimalusi, siis lahendaks see nii sidusrühmade infovajaduse kui ametnike ajakulu probleemi.

Sidusrühmade mõjukust analüüsiti sidusrühmade teooria alusel ning Freemani sidusrühmade kaarti analüüsides leiti, et ministeerium on jätnud mõned olulised sidusrühmad kaardistamata. Kui aga sidusrühmi varajases staadiumis seadusloome protsessi ei kaasata, võib hiljem tekkida kommunikatsiooniprobleeme. Sidusrühmad võivad nii takistada kui aidata valitsusasutusel eesmärke saavutada.

Rahulolu eelnõu ja koostööga on olulised tegureid, mis mõjutavad legitiimsuse saavutamist. Formaliseeritud küsitluse tulemuste põhjal võib väita, et sidusrühmad hindavad üldiselt koostööd sotsiaalministeeriumiga heaks. Kui võrrelda rahulolu kahe eelnõuga, siis töövaldkonna sidusrühmad on seadusega rohkem rahul kui inimesed sotsiaalvaldkonnast. Selle üheks põhjuseks võib pidada sidusrühmade teistsuguseid ootusi võrreldes sotsiaalministeeriumiga. Kui töövaldkonnas sidusrühmade ootused ja ministeeriumi plaanid uute teenuste väljatöötamise osas üldiselt kattusid, siis sotsiaalvaldkonnas olid osapooltel erinevad huvid.

Ministeeriumi kahe eelnõu ettevalmistusperioodil toimus mitmeid kohtumisi ja seminare sidusrühmadele. Nii sotsiaal- kui töövaldkonnal on pikaajalised kogemused sidusrühmadega suhtlemisel, kuid sotsiaalvaldkonnal tundus sidusrühmade kaasamine regulaarsem. Eelnõu otsustusprotsess ja läbirääkimised tundusid mõlemal juhul sidusrühmadele avatud ning neil oli võimalus esitada oma ettepanekuid. Samas kõik sidusrühmad ei saanud tagasisidet oma ettepanekute kohta. Ministeerium peaks arendama dialoogilisust sidusgruppidega, kelle arvamuste ja ettepanekute kogumine, nendest õppimine ning sidusrühmadele ettepanekute kohta tagasiside andmine on olulised komponendid kahepoolisel sümmeetrilisel kommunikatsiooni juures. Samuti tundus problemaatiline, et ametnikud pidasid sidusrühmadega läbirääkimisi jõupositsioonilt. Ettepanekuid oli küll võimalik esitada, kuid üldjuhul oli ministeeriumil plaan olemas, kuidas muutusi korraldada ja ellu viia. See aga vähendas ametnike avatust uutele ideedele ning pärssis dialoogi osapoolte vahel.

Uurimistöös kasutatud teoreetilistele käsitlustele tuginedes võib väita, et seaduseelnõu legitiimsuse saavutamist mõjutavad tegurid on sidusrühmade rahulolu, kommunikatsiooni iseloom, avalikud ootused, ministeeriumi kommunikatsioonistrateegia ja otsustusprotsess ning poliitikastiil. Võttes aluseks kõiki eelpool väljatoodud tulemusi ja järeldusi saab öelda, et eelnõude uurimistulemuste muster on sarnane ning seetõttu ka probleemid olid sotsiaalministeeriumis struktuurselt sarnased. Ministeerium peaks struktuursete probleemide lahendamist kaaluma, sest vastasel juhul võib eelnõude legitiimsuse saavutamine olla pärsitud.

Summary

The master thesis handled the communication of a government institution and its stakeholders in the legislation process in order to gain legitimacy. The topic is important in Estonia at the moment because there is a general opinion that civil servants do not listen to people's opinions and take decisions as they wish. The task of this practical master thesis is to take two cases of draft laws of the Ministry of Social Affairs and to analyse the communication of the government institution and its stakeholders in the legislation process, discover problems in practice and find solutions.

The principles in the communication analysis were the two-way symmetrical communication and the organisation's internal and external unity.

Stakeholders of the Ministry of Social Affairs are very much interested in the ministry's information and the participation in the legislation process. By stakeholders opinions, the availability of the information on the ministry's draft laws is good. The most popular information channel is the Internet, the direct communication with civil servants is also far-spread. One of the least popular information channel is the Public Relation Departement. One of the reasons might be that the department is not involved in the legislation process before the first version of the draft is ready. So it means that they don't have as much information as the civil servants in the main subject departments. Therefore there are two suggestions. First, in order to coordinate better the process in the ministry and to prevent communication problems with stakeholders, the Public Relations Department should be involved in the legislation process from the very beginning. Second, the civil servants' direct communication with stakeholders takes a lot of time and is not efficient. If the Internet possibilities would be used in cooperation with the Public Relations Department, then it would solve problems of the communication need of stakeholders and the time consumption of civil servants.

The influentiality of stakeholders was analysed with the theory of stakeholders and when analysing Freeman's map of stakeholders, it was found that some important

stakeholders are not on the map. If stakeholders are not involved in the legislation process in the early stage then communication problems might appear later. Stakeholders can either put obstacles in reaching goals or help to gain the targets of the government institution.

The satisfaction with the draft law and with the cooperation are important factors that influence gaining the legitimacy. It can be said on the basis of the results of the formalised questionnaire that generally stakeholders evaluate good the cooperation with the Ministry of Social Affairs. When comparing the satisfaction with two draft laws then stakeholders of labour affairs are more satisfied with the law than people in the social affairs. One of the reasons can be stakeholders' different expectations comparing to the Ministry of Social Affairs. When stakeholders' expectations and ministry's plans of creating new services in the labour field generally matched, then interests of counterparts in the social field were different.

There were several meetings and seminars for stakeholders in the preparation period of two draft laws. Civil servants of the labour and social affairs have long communication experience with stakeholders but the involvement of stakeholders in the social affairs seemed more regular. The decision process and negotiations seemed open to both fields of stakeholders and they had a chance to make proposals. However, all stakeholders didn't get feedback regarding their proposals. The ministry should develop the dialog with stakeholders. Gathering opinions and proposals, learning from it and giving feedback to stakeholders about their proposals are important components in the two-way symmetrical communication. It also seemed problematic that civil servants had negotiations from the power position. It was possible to make proposals but generally the ministry already had a plan how to manage and implement changes in the beginning of negotiations. It decreased the openness of civil servants to new ideas and inhibited a dialog between counterparts.

On relying the handled theories of the master thesis, it can be stated that factors influencing the legitimacy of draft laws are the satisfaction of stakeholders, the characteristic of communication, public expectations, the communication strategy and the decision process of the ministry and the policy style. When taking account the

results and conclusions, it can be said that the pattern of research results are similar and therefore the problems are structurally similar in the Ministry of Social Affairs. The ministry should consider solving the structural problems because otherwise gaining the legitimacy can be inhibited.

Lühendid

- EKAK – Eesti Kodanikuühiskonna Arengu Kontseptsioon
- EKT – Eesti Kaubandus-Tööstuskoda
- ELNHÜ - Eesti Laste ja Noorte Hoolekandeesutuste Ühendus
- ETK – Eesti Tööandjate Keskliit
- HTM – Haridus- ja Teadusministeerium
- KOV – Kohalik omavalitsus
- MEIS – Mitte-Eestlaste Integratsiooni Sihtasutus
- MKM – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
- SoM – Sotsiaalministeerium
- SHSMS – Sotsiaalhoolekandeseaduse muutmise seadus
- TALO - Teenistuja ja Ametiliitude Keskorganisatsioon
- TTTS – Tööturuteenuste ja –toetuste seadus

Kasutatud kirjandus

Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon (EKAK). Riigi Teataja I, 2002, 103, 606.

Eesti Vabariigi Põhiseadus. Riigi Teataja 1992, 26, 349; 2003, 29, 174; 2003, 64, 429.

Flynn, N. (1997). Public Sector Management. London, New York (etc): Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf.

Gibson, K. (2000). The Moral Basis of Stakeholder Theory. Journal of Business Ethics, 200, 26, 245 – 257

Grunig, J.E. (1992). Communication, Public Relations, and Effective Organizations: An Overview of the Book. Grunig, J.E. & D.M. Dozier & W.P. Ehling & L.A. Grunig & F.C. Repper & J. White. Excellence in Public Relations and Communication Management. Hillsdale, N.J.: Erlbaum, 1-28

Grunig, J.E & L.A. Grunig (1992). Models of Public Relations and Communication. Grunig, J.E. & D.M. Dozier & W.P. Ehling & L.A. Grunig & F.C. Repper & J. White. Excellence in Public Relations and Communication Management. Hillsdale, N.J.: Erlbaum, 285-325.

Grunig, J.E & F.C. Repper (1992). Strategic Management, Publics, and Issues. Grunig, J.E. & D.M. Dozier & W.P. Ehling & L.A. Grunig & F.C. Repper & J. White. Excellence in Public Relations and Communication Management. Hillsdale, N.J.: Erlbaum, 117-157.

Habermas, J. (1984). Introduction: Approaches to the Problem of Rationality, The Theory of Communication Action. Reason and the Rationalization of Society. London: Heinemann, 1984, 1, 1-142.

Habermas, J. (1992). Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des Demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt: Suhrkamp.

Hagopian, M. N. (1993). Režiimid, liikumised, ideoloogiad. Tallinn: Olion

Ilves, T.H. (2007). Vabariigi President Eesti Vabariigi 89. aastapäeval 24. veebruaril 2007
Vanemuise teatrisaalis Tartus.
<http://www.president.ee/et/ametitegevus/k6ned.php?gid=89920>, märts 2007

Kaasamise hea tava. <http://www.valitsus.ee/?id=4997> , veebruar 2007

Key, S. (2001). Toward a New Theory of the Firm: a Critique of Stakeholder “Theory”. The Academy of Management Review, July, 26, 3, 317 – 328.

Kiviorg, M. (1999). Õigusakti mõju ja rakendamise analüüs. Õigusriigi printsiip ja normitehnika. K. Merusk & V. Olle & A. Mõttus & R. Sõlg & M. Kiviorg & I. Pilving (toim). Tartu: Eesti Õiguskeskus, 19–40.

Ruutsoo, R. & E. Rikmann & M. Lagerspetz (2003). Süvenenv keskustelu: Eesti ühiskonna valmisolek kodanikualgatuse arendamiseks. Lagerspetz, M & A. Trummal & R. Ruutsoo & E. Rikmann & D. Liiv. Tuntud ja tundmatu kodanikeühiskond. Tallinn: Kunst, 46-81.

Lagerspetz, M. (2006). Kodanikuühiskonna lühisõnastik. Tallinn: Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit.

Laius, A. (2002). Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni arengulugu. Riigikogu Toimetised, 2002, 6, 171-177.

Lauristin, M. (2007). Teistsuguse Eesti ootuses. Posimees - AK Arvamus Kultuur, 13. jaanuar

Lauristin, M. & H.H. Luik (2007). Marju Lauristin ja Hans H. Luik: mida tähendab tänapäeval vabadus, võrdsus ja vendlus? Eesti Päevalehe ühiskondlik-poliitiline ajakiri Mõte, 13. veebruar, 10-13

Lepa, R. & E. Illing & A. Kasemets & Ü. Lepp & E. Kallaste (2004). Kaasamine otsustetegemise protsessi. Poliitikauuringute Keskus Praxis, Tallinn

Liiv, D. (2006). Kodanikuühiskond meil ja mujal. Riigikogu Toimetised, 2006, 13, 185-191

McNair, B. (1999). An Introduction to Political Communication. 2nd ed., London & New York: Routhledge.

Meadow, R. G. (1980). Politics as Communication. Norwood, NJ: Ablex.

Morrow, J. (1998). History of Political Thought. London: Macmillan Press Ltd.

Oliver, S. (2004). Public Relations Strategy. London: The Institute of Public Relations, Kogan Page.

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

Osborne, D. and Plastrik, P. (1998). Banishing Bureaucracy. The Five Strategies for Reinventing Government. New York: A Plume Book.

Palmaru, R (2003). Juhatus kommunikatsiooniteooriasse. Tallinn: Akadeemia Nord.

Parsons, W. (1999). Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Cheltenham, Northampton (Mass.): Edward Elgar.

Randma, T (2002) Eesti avalik haldus Euroopa riikide kogemuste kontekstis. Eliassen, K.A. & J. Kooiman. Avaliku sektori juhtimine. Euroopa riikide kogemused. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 5-20

Raudsaar, M & A. Kasemets (2004). Eesti osalusdemokraatia proovikivi: poliitiline aktiivsus ja usaldus. V. Kalmus & M. Lauristin & P. Pruulmann-Vengerfeldt. Eesti Elavik 21. sajandi algul. Ülevaade uurimuse Mina. Maailm. Meedia tulemustest. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 165-182.

Ruutsoo, R. (2001). Kodanikeühiskond, kolmas sektor ja sotsiaalne kapital. Riigikogu Toimetised, 2001, 3, 251-260.

Scott, S.G & V.R. Lane (2000). A Stakeholder Approach to Organizational Identity. Academy of Management Review, 2000, 25, 1, 43-62.

Sotsiaalministeerium (2005). Sotsiaalministeeriumi kommunikatsiooni käsiraamat. Tallinn: Sotsiaalministeerium.

Tampere, K. (2003). Public Relations in a Transition Society 1989 - 2002. Using a Stakeholder Approach in Organisational Communications and Relations Analysis. Jyväskylä: Jyväskylän Yliopisto.

Tolman, B. (2004). Uue karistusseadustiku probleemide tutvustamine ja võrdlus Päevalehes, Postimehes ja SL Õhtulehes perioodil 1. mai 1999 – 31. mai 2003. Tartu: Tartu Ülikool, sotsiaalteaduskond, ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakond

Van Dijk, T. A. (1998). Ideology. A Multidisciplinary Approach. London, Thousand Oaks, New Dehli: SAGE Publications.

Proos, I. & I. Pettai & R. Vetik (2002). Sissejuhatus. R. Vetik. Kaks Eestit. Artiklite, ettekannete ja analüüside kogumik. Tallinn: TPÜ Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut, TPÜ Kirjastus, 5-9.

White, J. & D.M. Dozier (1992). Public Relations and Management Decision Making. Grunig, J.E. & D.M. Dozier & W.P. Ehling & L.A. Grunig & F.C. Repper & J. White. Excellence in Public Relations and Communication Management. Hillsdale, N.J.: Erlbaum, 91-107

Muud materjalid

Sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seadus (2006). Riigi Teataja. <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12760827> , oktoober, 2006.

Sotsiaalministeerium. Hoolekande kontseptsioon (2004).
[http://www.sm.ee/est/HtmlPages/Hoolekandekontseptsioon2004/\\$file/Hoolekande%20kontseptsiooni%20eelnou.doc](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/Hoolekandekontseptsioon2004/$file/Hoolekande%20kontseptsiooni%20eelnou.doc) , oktoober 2006.

Sotsiaalministeerium. Seletuskiri sotsiaalhoolekande seaduse, käibemaksuseaduse, rahvatervise seaduse, riigilõivuseaduse ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu juurde (2006).
http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_SORT=5&OTSIDOC_SORTOR_D=1&OTSIDOC_STRT=1 , oktoober 2006.

Sotsiaalministeerium. Sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse kaasamiskava 2005. aastal (2005). Tallinn: Sotsiaalministeerium.

Sotsiaalministeerium. Seletuskiri tööturuteenuste ja -toetuste seaduse eelnõu juurde (2005),
http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_SORT=5&OTSIDOC_SORTOR_D=1&OTSIDOC_STRT=51, oktoober 2006.

Sotsiaalministeerium. Sotsiaalministri käskkiri nr 202 3. juuni 2003. Juhtgrupi moodustamine (tööturumeetmete kontseptsioon) (2003). Tallinn: Sotsiaalministeerium

Sotsiaalministeerium. Tööturumeetmete kontseptsioon (2004).
[http://www.sm.ee/est/HtmlPages/tooturumeetmetekontseptsioonieelnou/\\$file/tooturu-meetmete%20kontseptsiooni%20eelnou.doc](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/tooturumeetmetekontseptsioonieelnou/$file/tooturu-meetmete%20kontseptsiooni%20eelnou.doc) , oktoober 2006

Sotsiaalministeerium. Tööturumeetmete kontseptsiooni teavituskava 2004. aastal (2004). Tallinn: Sotsiaalministeerium.

Tampere, K. & M. Luige & U. Tampere (2005). Sotsiaalministeeriumi väliste siht- ja sidusrühmade kommunikatsiooni uuring. Tallinn: Sotsiaalministeerium.

Tööturuteenuste ja -toetuste seadus (2006). Riigi Teataja
<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=1037461> , oktoober 2006.

Vabariigi Valitsuse 14.04.2004 määrus nr107 "Sotsiaalministeeriumi põhimäärus". (2004). Riigi Teataja,
<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12785725>, oktoober 2006.