

Valitsusasutuste ja nende sidusrühmade koostööst seadusloomes

Kati Varblane (RiTo 17), avalikkussuhete ja teabekorralduse kutsemagister

Uuringud kinnitavad, et aktiivsed, huvirühmadesse koondunud kodanikud on huvitatud nii valitsusasutustest saadavast infost kui ka vahetust osalemisest uute seaduseelnõude ja seadusemuudatuste ettevalmistamisel.

Demokraatlikus riigis on igaühel õigus oma arvamust avaldada ja mõtteid vabalt välja öelda. Ka seadusloomeprotsess on avatud kõigile, kes on sellest huvitatud. Kui osapooled arutavad erinevaid seisukohti, lahendavad erimeelsusi ja jõuavad konsensusele, toob see kasu ja lisandväärtust nii protsessis osalejale kui ka kogu ühiskonnale. Seadusloome läbirääkimistel peaks valmima seadus või muu õigusakt, mis on nii osapoolte kui ka ühiskonna jaoks legitiimne ja toimiv.

Eestis on üldlevinud seisukoht, et võimulolijad ei arvesta rahva arvamusega ja ametnikel on nii suur võim, et nad teevad otsuseid oma äranägemise järgi, seetõttu on rahvas riigivõimust võõrandunud ega tunne enam huvi ühiskonna käekäigu vastu. Sedasama on väitnud ka Daimar Liiv Riigikogu Toimetistes: “Demokraatlikes riikides peaks avaliku sektori ja kodanikeühenduste koostöö tuginema võrdse partnerluse põhimõtetele, Eestis on mittetulundussektori kaasaráääkimisõigus küllaltki piiratud” (Liiv 2006, 185).

Käesolev artikkel käsitlebki neid küsimusi ja püüab vastuseid leida. Selleks kasutatakse autori 2006–2007 tehtud uurimuse tulemusi, mille eesmärk oli analüüsida seaduseelnõude väljatöötamisel toimuvat kommunikatsiooni valitsusasutuste ja nende sidusrühmade vahel, avastada praktikas esinenud probleeme ning leida neile lahendusi. Selle põhjal analüüsiti, kas eelnõudel on eeldusi legitiimsuse saavutamiseks. Uurimus käsitles kahte sotsiaalministeeriumi eelnõu – tööturuteenuste ja -toetuste seaduse eelnõu ning sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse eelnõu.

Millal on õige aeg koostööd alustada

Artikkel keskendub eelnõu väljatöötamise parlamendieelsele etapile mitmel põhjusel. Enamik seaduseelnõude ideesid saab alguse ministeeriumidest, kus minister viib ellu parteipoliitikat või ametnikud näevad vajadust süsteemi parandada. Tihti on nende ideede taga aktiivsed kodanikuühendused, kes poliitikute ja ametnike otsuseid mõjutavad. Ministeeriumile on oluline teha sidusrühmadega koostööd ja kaasata neid õigusloomesse, et omandada sidusrühmade kogemusi ja koostada eelnõu, mis vastaks praktilistele vajadustele ja tegelikkusele.

Artikkel analüüsib ministeeriumi ja tema sidusrühmade kommunikatsiooni, millele on vähe tähelepanu pööratud, ning püüab kaasa aidata seadusloomeprotsessis toimuva kommunikatsiooni parandamisele.

James E. Grunig ja Fred C. Repper on öelnud, et avalikud suhted on strateegiliselt juhitud, kui määratakse sidusrühmad, tehakse kindlaks nende aktiivne osa ning lahendatakse organisatsiooni ja avalikkuse koostoimimisega seotud küsimusi sümmeetriliste kommunikatsiooniprogrammide kaudu [...] küsimuste varajases arengustaadiumis (Grunig, Repper 1992, 150).

R. Edward Freeman, kes on sidusrühmade teooria autor, määratleb sidusrühma kui gruppi või indiviide, kes saavad mõjutada või on mõjutanud organisatsiooni eesmärkide saavutamisel (Key 1999, 320). Seega on sidusrühm aktiivne ühendus, organisatsioon või võrgustik, kes on seotud ministeeriumi tegevusvaldkondadega ja püüab mõjutada seadusloomeprotsessi, et kaitsta enda huve.

Kui ministeerium alustab koostööd sidusrühmadega seadusloome varases etapis, nagu soovivad Grunig ja Repper, kaalub huvirühmade ettepanekuid ning teeb seejärel eelnõu suhtes tasakaalustatud ja argumenteeritud otsuse, siis on võimalik saavutada eelnõu

legitiimsus ja ühiskondlik konsensus. Kui aga sidusrühmadega tehakse koostööd seadusloome hilises staadiumis, näiteks vahetult enne Vabariigi Valitsuse istungit, kui eelnõu on praktiliselt valmis, siis ilmselt ei oodata sidusrühmadelt tagasisidet, mille põhjal võiks eelnõu parandada. Selliselt talitades võivad tekkida sidusrühmadega eriarvamused ja konfliktid, eelnõu ei pruugi vastata avalikkuse ootustele ega saavutada legitiimsust osapoolte ja avalikkuse silmis. Seega näitab tõelist tahet sidusrühmadega koostööd teha see, millises etapis koostööd alustatakse. Kui sidusrühmad kaasata eelnõu protsessi varases staadiumis, on eelnõus kergem muudatusi teha ja konfliktid võivad jääda olemata. Mida aeg edasi, seda raskem on eelnõu parandamine ja seda tõenäolisemaks eriarvamused muutuvad.

Kommunikatsioonijuhtimise modelid

Erinevaid situatsioone avalikes suhetes on võimalik selgitada Grunigi nelja kommunikatsioonijuhtimise mudeli abil.

1. Grunigi pressiagentuuri mudel tähendab, et kommunikatsiooniprogramm püüdleb soosiva reklaami poole, eriti massimeedias (Grunig 1992). Tegu on ühesuunalise (asümmeetrilise) kommunikatsiooniga, mille eesmärk on teha propagandat. Seaduseelnõu kontekstis tähendaks see, et ametnikud informeerivad avalikkust ja räägivad väljatöötatud seadusest ainult positiivses valguses.
2. Avaliku informatsiooni mudelil põhinev programm kasutab n-ö 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 asümmeetrilise kommunikatsiooniga, mis ei põhine strateegilisel planeerimisel ega uuringutel.
3. Kolmas mudel, kahe-suunaline asümmeetriline mudel kasutab uuringuid, et arendada sõnumeid, mis kõige suurema tõenäosusega veenavad strateegilist avalikkust käituma nii, nagu organisatsioon tahab (Grunig 1992). Tuues paralleeli seadusloomega, on ametnikele oluline sidusrühmi veenda, aga nad ei ole nõus saadud tagasiside põhjal tegema eelnõus korrektsioone.
4. Kahe-suunaline sümmeetriline mudel 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. Osapoolte vahel toimub dialoog, mille tulemusena saavutatakse legitiimne seaduseelnõu. Kui organisatsioon teeb otsuseid, siis ta esindab nii ennast kui ka oma keskkonda (White, Dozier 1992, 92). Seega peab organisatsioon otsuseid tehes arvesse võtma nii sise- kui ka väliskeskkonda ning kommunikeerima seda nii oma töötajatele kui ka sidusrühmadele. Kommunikatsioonijuhtimise üks alus on organisatsiooni sise- ja väliskommunikatsiooni ühtsuse printsiip. See tähendab, et organisatsiooni liikmete kommunikatsioon mõjutab avalikku mainet. Teisest küljest on avalikkuses toimuval kommunikatsioonil oma mõju organisatsiooni sisekommunikatsioonile. Seda peab silmas pidama ka otsustusprotsesside ja kommunikatsiooni analüüsil seaduseelnõu menetlemise protsessis.

Kas kaasamine või osavõtt

Mikko Lagerspetz on defineerinud kaasamist kui avaliku võimu või äriettevõtte tegevust, mille siht on anda kodanikele või neid esindavale ühendusele võimalus osaleda neid mõjutavate otsuste tegemisel, sealhulgas õigusloomes (Lagerspetz 2006, 8). Kaasamine on temaatika, mis puudutab eelkõige valitsusasutusi, aktiivseid kodanikuühendusi ja ettevõtteid, kes teevad riigiasutustega koostööd, lahendamaks ühiskonnaelu puudutavaid küsimusi. Kaasamine eeldab, et kaasatavad on huvitatud

ühiskonnaelus kaasa rääkimisest ja otsuste eest vastutuse võtmisest. See on koostöö, mis on iseloomulik demokraatlikule ühiskonnale.

Marju Lauristin arvab, et kaasamine on Eesti ametiasutustes moodne sõna, 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 ning arvestab kõigi osalejate seisukohti ja huve (Lauristin 2007, 3). Teoreetilises kirjanduses on tõepoolest rohkem kasutusel osaluse termin ning avalikus sektoris räägitakse kaasamisest. Näiteks 2005. aastal töötati Riigikantselei eestvedamisel välja “Kaasamise hea tava”, mille eesmärk on ühtlustada põhimõtted, kuidas valitsusasutused, ettevõtted ja kodanikuühendused kaasavad avalikkust ja huvirühmi otsustusprotsessidesse (<http://www.valitsus.ee/?id=4997>). OECD kaasamise raamistikus mõeldakse kaasamise all nii informeerimist, konsulteerimist kui ka osalust (OECD 2001; Lepa *et al* 2004, 16).

Kui kaasamisel selle sõna otseses tähenduses on ühesuunalise kommunikatsiooni või kahesuunalise asümmeetrilise kommunikatsiooni varjund, siis osalus viitab kahesuunalisele sümmeetrilisele kommunikatsioonile. Küsimus võiks pigem olla selles, kuidas kaasatakse või osaletakse: kas seadusloomesse on kaasatud kõik olulised sidusrühmad, kas huvid on tasakaalustatud, kas toimub dialoog ja kas saavutatakse konsensus.

Uurimistöö eesmärk ja ülesanded

Artikli peamine empiiriline eesmärk on selgitada, kuidas mõjutab seaduseelnõu väljatöötamisel toimuv valitsusasutuste ja nende sidusrühmade vaheline kommunikatsioon seadusloomet ning eelnõu legitiimsuse saavutamist. Samuti püütakse avastada praktikas esinevaid probleeme ning pakkuda neile lahendusi. Selleks kasutatakse autori poolt aastail 2006–2007 korraldatud sotsiaal- ja töövaldkonna uurimuse tulemusi, mille raames analüüsiti kahte sotsiaalministeeriumi seaduseelnõu – tööturuteenuste ja -toetuste seaduse eelnõu ning sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse eelnõu. Artiklis käsitletakse järgmisi tähtsamaid uurimisküsimusi.

1. Kas sidusrühmad tunnevad huvi ministeeriumi info ja seadusloomeprotsessis osalemise vastu?
2. Kuidas osapooled hindavad üksteise teadlikkust ja kompetentsi selles valdkonnas?
3. Kas osapooled olid koostööga ja eelnõuga rahul?
4. Milline on sidusrühmade info kättesaadavus ning milliseid kommunikatsioonikanaleid eelistatakse?

5. Kuidas edendada sidusrühmade kaasamist ja osalemist seadusloomeprotsessis? Et saada ülevaadet seaduseelnõu ettevalmistamisel toimunud kommunikatsioonist ja koostööst ning hinnata, kui tõhus ja tulemuslik on infovahetus ministeeriumi ja organisatsioonide vahel, korraldati sidusrühmadega formaliseeritud küsitlus ning intervjuueriti ministeeriumi ametnikke.

Siht- ja sidusrühmade arvamuste ning hoiakute analüüsiks korraldati 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 ka töövaldkonnast üle Eesti. Küsitlused saadeti kõigile eelnõutemaatikaga kokkupuutuva valdkonna esindajatele. Samuti saadeti need sidusorganisatsioonide esindajatele, kes olid osalenud sotsiaalministeeriumi töörühmade töös ning mainitud nende protokollides. Küsitlused viidi läbi veebikeskkonnas www.eformular.com järgmiselt:

- töövaldkonna küsitlus saadeti 480 inimesele ning sellele vastas 96 inimest;
- sotsiaalvaldkonna küsitlus saadeti 807 inimesele ning küsitlusele vastas 104 inimest.

Eelnõu väljatöötajate ehk sotsiaalministeeriumi ametnikega korraldati 2006. aasta juunis ja septembris semistruktureeritud intervjuud, et hinnata sotsiaal- ja töövaldkonna kaasamispraktikat eelnõu väljatöötamisel. Kokku intervjuueeriti kaheksat ametnikku.

Diskussioon ja järeldused

Hollandi teoreetiku Teun van Dijki väitel on legitimeerimine diskursus, mis õigustab ametlikku tegevust, mille piirid on seadus ja kord. Oluline on, et avalik arvamus seda aktsepteeriks ning tunnustaks reegleid, mida ametlikud normid ühiskonnas ette näevad (van Dijk 1998, 256). Ministeeriumidel on palju erinevate huvide ja eesmärkidega sidusrühmi. Ametnikud ja poliitikud peavad seadusloomeprotsessis sidusrühmadega läbirääkimisi, et selgitada nende seisukohti, lahendada erimeelsusi ja jõuda konsensusele, et valmiv õigusakt oleks osapoolte ja ühiskonna jaoks legitiimne.

Eestis ei ole pikaajalist koostöökultuuri läbirääkimistel sidusrühmadega.

Sotsiaalvaldkonnas näiteks tunnistati, et 2004. aastal hoolekande kontseptsiooni ettevalmistamisel korraldati esimest korda laiapõhjalisi kaasamisseminare sidusrühmadele üle Eesti: toimus seitse seminari erinevatele sihtrühmadele, millest võttis osa kokku ligikaudu 480 inimest.

Sotsiaal- ja töövaldkonna töömeetodid sidusrühmade seadusloomesse kaasamisel olid erinevad, kuid koostöö loogika sarnane – mõlema valdkonna ametnike hinnangul tehti põhiline seaduseelnõu ettevalmistustöö ära ekspertrühmades. Töövaldkonnas loodi ministri käskkirjaga ametlik kontseptsiooni juhtgrupp ning selle all moodustati vajaduse korral töörühmi. Sotsiaalvaldkonnas olid väljakujunenud ekspertrühmad, kellega tehti koostööd nii formaalselt (kohalike omavalitsuste ametlik ekspertrühm ning sotsiaal- ja tervishoiukomisjoni läbirääkimiste töörühm) kui ka mitteformaalselt (eakate poliitika komisjon, puudega inimeste koostöökogu, maavalitsuste infopäevad, mitteametlikud ekspertrühmad eelnõu ettevalmistamiseks jne). Töövaldkonna töökorraldus sidusrühmadega oli projektipõhine: kui kontseptsioon sai valmis, lõpetas juhtgrupp töö. Sotsiaalvaldkonnas tundus nii ametlik kui ka mitteametlik koostöö olevat regulaarsem ning pikemaajaliste traditsioonidega.

Huvi suur, teadlikkus keskpärane

Ministeeriumi ja sidusrühmade koostöö seadusloomes eeldab, et sidusrühmad on huvitatud ühiskonnaelus kaasarääkimisest ja otsuste eest vastutuse võtmisest. See on koostöö, mis on iseloomulik demokraatlikule ühiskonnale.

Uurimusest selgus, et sotsiaal- ja töövaldkonna sidusrühmadel on suur huvi ministeeriumi info ja seadusloomes osalemise vastu. Huvi regulaarse info ja seadusloomes osalemise vastu näitab sidusrühmade positiivset suhtumist. Ennekõike tahetakse seaduseelnõudega kursis olla ning veidi vähem, aga siiski märkimisväärselt palju, soovitakse ise eelnõu ettevalmistamisse panustada. Tegelikuses olid seadusloomes osalenud ligi pooled vastanuist. See näitab ministeeriumile, et potentsiaal sisendi saamiseks seaduseelnõu ettevalmistamise protsessis on suur.

Sotsiaal- ja töövaldkonna ametnikel ei olnud ühist arvamust ja hoiakut sidusrühmade teadlikkuse kohta nendes valdkondades. Arvati, et sidusrühmade teadlikkus sõltub tavadest ja konkreetsetest inimestest.

Kuivõrd küsitlusele vastanud sidusrühmade teadlikkus eelnõudest oli pigem keskpärane kui väga hea, siis peaks ministeerium tegelema sidusrühmade harimisega, mis parandaks nende teadmisi ning ühtlasi tõstaks ametnike ja poliitikute mainet nende silmis.

Teavitama peaks nii üldiselt kui ka vajadustest ja juhtumitest lähtudes. Sidusrühmad ei pruugi keeruliselt sõnastatud paragrahvide mõttest aru saada, seda tuleks rohkem selgitada, korraldades seminare ja koolitusi. Info peaks olema läbimõeldud ja arusaadav kõigile, s.t sõnumid ei tohi olla keerulised.

Et ametnikel oli eelnõu kohta rohkem infot kui sidusrühmadel, siis pidasid nad läbirääkimisi jõupositsioonilt. Ettepanekuid oli küll võimalik esitada, kuid üldjuhul oli ministriumil plaan olemas, kuidas muudatusi korraldada ja ellu viia. See aga vähendas ametnike avatust uutele ideedele ning pärssis osapoolte dialoogi.

Sotsiaal- ja töövaldkonna sidusrühmade seisukohad kompetentsuse osas olid sarnased. Mõlema valdkonna sidusrühmad peavad ametnike pädevust poliitikute omast kõrgemaks. Kõige pädevamaks peetakse esindatavat organisatsiooni, seejuures sotsiaalvaldkonna sidusrühmad hindavad end eriti kõrgelt. Kui keegi peab end teisest paremaks, viitab see negatiivsele hoiakule teise suhtes. Sidusrühmadel on eelnevatele kogemustele tuginedes ilmselt sissekujunenud ettekujutus ministriumist ning rahulolematust millegi suhtes. Kui sidusrühmad peavad ametnike pädevust enda omast halvemaks ning poliitikutid hinnatakse veelgi madalamalt, siis ministriumi imago sidusrühmade seas ei soodusta koostööd. Siiski peab mainima, et paljud vastajad ei ole selles küsimuses oma seisukohta kujundanud või on neutraalsed.

Rahulolu koostöö ja eelnõuga

Rahulolu nii koostöö kui ka eelnõuga on olulisi tegureid, mis mõjutab legitiimsuse saavutamist. Üldiselt on sidusrühmad ministriumiga koostööga rahul, nii arvavad ligi pooled küsitlusele vastanuist mõlemas valdkonnas. Kui võrrelda rahulolu kahe eelnõu puhul, siis võib öelda, et töövaldkonna sidusrühmad on seadusega rohkem rahul kui sotsiaalvaldkonna inimesed. Selle üheks põhjuseks võib pidada sidusrühmade teistsuguseid ootusi sotsiaalministriumi ootustega võrreldes. Kui töövaldkonnas sidusrühmade ootused ja ministriumi plaanid uute teenuste väljatöötamise osas üldiselt kattusid, siis sotsiaalvaldkonnas olid osapooltel erinevad huvid. Ka kommentaarid koostöö kohta olid töövaldkonnas positiivsemad. Mõned näited sidusrühmade ettepanekutest.

Töövaldkonna sidusrühmade soovitusel ministriumile:

- rohkem rõhku sisulisele tööle, vähem asendustegevusi ja auru formaalsustele;
- avalikustamist võiks olla rohkem, kas või maavalitsuse sotsiaalosakonna kaudu.

Praegu kuuled midagi uut meediast, ajalehtedest, raadiost.

Sotsiaalvaldkonna sidusrühmade soovitusel ministriumile:

- sotsiaalministrium peaks kord aastas väljastama ühise voldiku või raamatukese kõikide hoolekandeesutuste kohta, sest informatsioon puudub, et võtta kontakti kolleegidega, kes on teenuse pakkujatena turule tulnud. Viimase niisuguse raamatu andis välja avahoolduse arenduskeskus aastaid tagasi;
- vähemalt regulaarsed infopäevad sagedamini kui kord aastas;
- olulisematele ja kogenenumatele teenusega kokkupuutuvatele organisatsioonidele tuleks eelnõu väljatöötamise ajal anda rohkem selekteeritud infot ehk tähistada eri infot erinevate värvidega, parandustele lisada autor jne, et suurema vaevata toimuvat jälgida. Hõivatus on suur, abiliste puudumisel jääb praktik info tulva alla ja vajalikud ettepanekud jäävad tegemata, kuid need on hädavajalikud;
- mõned ettepanekud ei ole tegelikult elus realiseeritavad. Teha rohkem ümarlaudu kohapealsete spetsialistidega;
- pöörata suuremat tähelepanu kaasnevate mõjude analüüsile.

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 seadusloomeprotsessis.

Info kättesaadavus sidusrühmadele

Enamik kõigist küsitluse respondentidest (ligi 83%) on otsinud ministriumi eelnõude kohta infot. Nii sotsiaal- kui ka töövaldkonnas peetakse info kättesaadavust üldiselt heaks.

Ka infokanalite kasutus on sarnane. Kõige populaarsem on Internet, seejärel sotsiaalministeeriumi veebileht ja muud veebilehed. Sellest võib järeldada, et Internet on sidusrühmadele kõige mugavam, kättesaadavam ja tõhusam infokanal ning ministeerium peaks veebilehele palju tähelepanu pöörama. Väga tähtis on süstemaatiliselt veebilehe sisu nüüdisajastada, kindlasti tuleks arendada ka veebilehe interaktiivsust, näiteks luua portaale, kus sidusrühmad saaksid arvamust avaldada (analoogselt lastekaitseseaduse portaaliga www.sm.ee/lastekaitse).

Olulist rolli mängib meedia. Televisioon, ajalehed ja raadio on sidusrühmade olulised infokanalid. Paljud vastajad saavad infot ametnikelt otsesuhtluse teel, mis võtab palju tööaega ja ei ole efektiivne. Samal ajal on avalike suhete osakonna osa info jagamisel eelnõude kohta üllatavalt väike. Üks põhjus 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. Seega võiksid avalike suhete osakonna ja põhivaldkonna ametnikud juba varem tihedat koostööd teha, näiteks panna rohkem infot veebilehele või luua portaale, kus sidusrühmad saaksid arvamust avaldada. Samuti võiks tõhustada info saatmist infolisti, mis ei olnud küsitluse ajal eriti populaarne infokanal. See aitaks vähendada telefonikõnede ja e-kirjade hulka, millele ametnikud peavad iga päev vastama. Teabenõuded on ebapopulaarsed ilmselt seetõttu, et nendele vastamise tähtaeg on avaliku teabe seadusest tulenevalt viis päeva. Enamasti on aga sidusrühmadel küsimusele vastuse saamisega kiire ning seetõttu eelistataksegi ametnikuga otse ühendust võtta.

Sotsiaalvaldkonnas on kasutatavamaid infokanaleid ka oma organisatsiooni infoteenistus, töövaldkonnas see nii levinud ei ole. Samuti pole väga levinud infokanal erakondade, fraktsioonide jt poliitiliste ühenduste infoteenistused. See näitab, et sidusrühmad ei ole politiseeritud. Kuivõrd poliitikute maine on madal nii selle küsitluse kui ka teiste sotsioloogiliste arvamusuuringute põhjal, siis sidusrühmade usalduse võitmiseks peaksid ministeeriumi sõnumid olema võimalikult mittepoliitilised.

Kuidas edendada kaasamist

Kahepoolse sümmeetrilise kommunikatsiooni oluline komponent on tagasiside. Kuigi ametnikud väitsid, et nad annavad koostööpartneritele tagasisidet, selgus, et sidusrühmad oma ettepanekute kohta seda alati ei saa. Põhivaldkondade ametnikud peaksid koos ministeeriumi avalike suhete osakonnaga mõtlema, kuidas tagasisidet paremini anda. Samuti tuleks ametnikel rohkem kuulata sidusrühmade arvamust ning sellest õppida ja järeldusi teha.

Intervjuudest selgus, et ametnikud olid sidusrühmadega koostööks positiivselt meelestatud, aga suuri muudatusi ministeeriumi plaanidesse nad selle põhjal ei teinud, aktsepteerides ainult mõned sidusrühmade ettepanekud. Koostöö nende rühmadega peaks olema läbimõeldum juba ettevalmistavas ehk planeerimisetapis. Analüüs näitas, et mõlema seaduseelnõu ettevalmistamisel kutsuti töörühmadesse ja kohtumistele neid sidusrühmade esindajaid, kellega ametnikel oli eelnev koostöökogemus ja kelle pädevuses oldi kindlad (suuremate kodanikuühenduste, katusorganisatsioonide ja asutuste juhid või eksperdid). Avalike suhete osakond kaasati alles siis, kui eelnõu esimene versioon oli valmis.

Kui avalike suhete osakond kaasata varem, oleks võimalik kogu eelnõu ettevalmistamise käigus planeerida kommunikatsiooni terviklikult, see aitaks vältida "tulekustutamist" ja pingete maandamist protsessi keskel. Samuti tuleks rohkem analüüsida, millised on eelnõu kontekstis mõjukad ja vähem mõjukad sidusrühmad, et ennetada ja vältida kommunikatsiooniprobleeme. Sellest tulenevalt on ministeeriumile soovitus olla avatum väiksematele rühmitustele, kes ei esinda suuri katusorganisatsioone ja *mainstream*-

mõttemaailma, vaid kitsast sihtrühma (näiteks tööturuprobleemide käsitlemisel vene keelt kõnelevad naised Ida-Virumaal).

Üldse tuleks vene keelt kõnelevat elanikkonda rohkem kaasata. Ministeerium peaks analüüsima, kas sidusrühmade registris on piisavalt muulaste organisatsioone ning kas nende organisatsioonid on seadusloomesse kaasatud. Nimetatud eelnõude puhul muulaste organisatsioonide esindajaid ekspertrühmades ei olnud. Kuid oli näiteks juhtum, kus töövaldkonna ametnikud tahtsid kaasata Mitte-Eestlaste Integratsiooni Sihtasutust, kuid viimased olid passiivsed. Ministeerium võiks ka rohkem venekeelset infot edastada, korraldades näiteks venekeelse tõlkega seminare, ja mitte ainult Ida-Virumaal, vaid ka Tallinnas.

Analüüsist selgus, et ministeeriumi eri valdkondade tööplaanid peaksid olema omavahel rohkem kooskõlastatud. Samuti võiks sidusrühmadele tööplaanidest ja võimalikest eelnõudest varakult teada anda. See aitaks kõigil tööaega paremini planeerida ning vältida pingeid eelnõude ettevalmistamisel ja kooskõlastamisel. Ja viimane soovitus – korraldada seaduseelnõusid väljatöötavaile ametnikele koolitusi, kuidas sidusrühmi seadusloomesse kaasata. See aitaks ühtlustada ministeeriumi ametnike põhimõtteid koostöös sidusrühmadega.

Mis pärsib dialoogi

Kokkuvõttes võib öelda, et sotsiaal- ja töövaldkonna sidusrühmadel on suur huvi sotsiaalministeeriumi info ja seadusloomes osalemise vastu ning info kättesaadavust ministeeriumi eelnõude kohta võib pidada heaks.

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

Ministeeriumi kahe eelnõu ettevalmistusperioodil toimus sidusrühmadele mitmeid kohtumisi ja seminare. Nii sotsiaal- kui ka töövaldkonna ametnikel on sidusrühmadega suhtlemisel pikaajalised kogemused, kuid sotsiaalvaldkonnas paistis sidusrühmade kaasamine olevat regulaarsem. Eelnõu otsustusprotsess ja läbirääkimised tundusid mõlemal juhul olevat sidusrühmadele avatud ning neil oli võimalus esitada oma ettepanekuid. Samal ajal ei saanud kõik sidusrühmad oma ettepanekute kohta tagasisidet.

Ministeerium peaks rohkem arendama dialoogi sidusrühmadega, kelle arvamuste ja ettepanekute kogumine, neist õppimine ning sidusrühmadele ettepanekute kohta tagasiside andmine on olulised komponendid kahepoolse sümmeetrilise kommunikatsiooni juures. Samuti tundus problemaatiline, et ametnikud pidasid sidusrühmadega läbirääkimisi jõupositsioonilt. Ettepanekuid oli küll võimalik esitada, kuid üldjuhul oli ministeeriumil plaan olemas, kuidas muudatusi korraldada ja ellu viia. See vähendas ametnike avatust uutele ideedele ning pärssis osapoolte dialoogi.

Võttes aluseks kõik eespool väljatoodud tulemused ja järeldused, võib öelda, et eelnõude uurimistulemuste muster on sarnane ning seetõttu olid ka probleemid sotsiaalministeeriumis struktuurselt sarnased. Ministeerium peaks struktuursete probleemide lahendamist kaaluma, sest vastasel juhul võib eelnõude legitiimsuse saavutamine olla pärsitud.

Tabel 1. Huvi ministeeriumi info ja seadusloomes osalemise vastu

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

Tabel 2. Sidusrühmade hinnang kompetentsusele ja teadlikkusele

	Sotsiaalvaldkond (%)	Töövaldkond (%)
Hinnang ministeeriumi ametnike kompetentsusele		
Väga kompetentsed	1	5,3
Üldiselt kompetentsed	51	37,2
Üldiselt ebakompetentsed	3,8	9,6
Väga ebakompetentsed	1,9	1
Raske öelda	42,3	46,8
Hinnang organisatsiooni kompetentsusele		

Väga kompetentne	2,9	6,4
Üldiselt kompetentne	71,8	50
Üldiselt ebakompetentne	2,9	18
Väga ebakompetentne		1
Raske öelda	22,3	24,5
Hinnang poliitikute kompetentsusele		
Väga kompetentsed		
Üldiselt kompetentsed	8,7	11,7
Üldiselt ebakompetentsed	48,1	29,8
Väga ebakompetentsed	1,9	4,3
Raske öelda	41,3	54,3
Vastajate üldarv	104	95

Tabel 3. Sidusrühmade rahulolu koostöö ja eelnõuga

	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. Sidusrühmade eelistatud infokanalid ja info kättesaadavus ministeeriumist

	Sotsiaalvaldkond (%)	Töövaldkond (%)
Infootsing või -päring sotsiaalministeeriumi eelnõude kohta		
Jah	82,7	82,8
Ei	17,3	17,2
Infokanalid (arvudes, mitte %)		
Sotsiaalministeeriumi veebileht	72	56
Mujalt Internetist	36	29
Sotsiaalministeeriumi 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
Sotsiaalministeeriumi avalike suhete osakond	2	4
Info kättesaadavus ministeeriumi tegevuse 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

Kasutatud kirjandus

Grunig, J. E. (1992). Communication, Public Relations, and Effective Organizations: An Overview of the Book. – J. E. Grunig *et al* (eds). Excellence in Public Relations and Communication Management. Hillsdale, N.J.: Lawrence Erlbaum, pp 1–28.

Grunig, J. E, Repper, F. C. (1992). Strategic Management, Publics, and Issues. – J. E. Grunig *et al* (eds). Excellence in Public Relations and Communication Management. Hillsdale, N.J.: Lawrence Erlbaum, pp 117–157.

Key, S. (1999). Toward a New Theory of the Firm: a Critique of Stakeholder “Theory”. – Management Decision, July, Vol 37, No 4, 317–328.

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

Lauristin, M. (2007). Teistsuguse Eesti ootuses. – Postimees: AK, 13. jaan.

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

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

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

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

White, J., Dozier, D. M. (1992). Public Relations and Management Decision Making. J. E. Grunig *et al* (eds). Excellence in Public Relations and Communication Management. Hillsdale, N.J.: Lawrence Erlbaum, pp 91–107.