

**LÕIMUMISVALDKONNA SOTSIAAL-MAJANDUSLIK
PANUS ÜHISKONNAS.**

TAUSTAINFO

2013

Rahastaja: Kultuuriministeerium.

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

Autor:

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

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



Poliitikauuringute Keskus Praxis

Tornimäe 5, III korrus
10145 Tallinn
tel 640 8000
www.praxis.ee
praxis@praxis.ee

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

Sisukord

Sissejuhatus	4
1. Tulemuste ja mõjude hindamine	5
1.1. Hindamise ajastus ja eesmärk	5
1.2. Muutuste teooria ja loogika mudel hindamisel.....	6
1.3. Avaliku rahakastutuse investeerimisväärtus	7
2. Milline on lõimumisvaldkond?	9
3. Lõimumisvaldkonna panuse hindamise keerukus.....	11
3.1. Eesmärkide kvaliteet.....	11
3.2. Lõimumismeetmete panuse eristamine	12
3.3. Muutuste ulatus ja tulemuste tasandid.....	12
3.4. Poliitika ebaõnnestumine	14
Kokkuvõte.....	15
Kasutatud allikad.....	16
Lisa 1.....	18
Lisa 2.....	19

Sissejuhatus

Kuidas hinnata lõimumisvaldkonna sotsiaal-majandusliku panust ühiskonda? Lõimumisvaldkonna strateegiliste dokumentide osas on teostatud hindamisi, kuid enamasti sihiga anda aru elluviidud tegevuste mahust ja tulemustest. Teisalt jällegi on alates 2000. aastast läbi viidud integratsiooni monitooringuid, mis võimaldavad jälgida muutusi Eesti ühiskonna lõimumise näitajates. Seega, on olemas info selle kohta, kas elluviidud tegevused on olnud tulemuslikud ja kuidas on kulgenud lõimumisprotsess, kuid hindamata on lõimumisvaldkonna sotsiaal-majanduslik panus ühiskonnas.

Käesoleva teemalehes eesmärk ei ole siiski hinnata lõimumisvaldkonna panust või anda juhiseid hindamise läbiviimiseks. Samuti ei ole eesmärk lugejale anda kogu vajalik taustateadmine hindamisest - poliitikate tulemuslikkuse ja mõju hindamise teooriast, analüüsimeetoditest ja nende rakendamisest on olemas hulgaliselt materjale, mida saab rakendada ka lõimumisvaldkonnas. Käesolevas teemalehes on antud vaid olulisemad viidad, mis suunavad lõimumisvaldkonna panuse hindamist planeerima.

Kõigepealt selgitatakse muutuste teooria ja mõjude hindamise olemust, mis on käesoleva teemalehe peamiseks lähtekohaks. Seejärel esitatakse üks võimalik kaardistus lõimumise- ja teiste poliitikavaldkondade omavahelistest seostest illustreerimaks lõimumisvaldkonna horisontaalsust. Lõpetuseks käsitletakse erinevaid aspekte lõimumisvaldkonnas muutuste hindamises, mis selle keeruliseks muudavad. Soovitusi on esitatud teemalehes läbivalt.

1. Tulemuste ja mõjude hindamine

1990ndaid aastaid iseloomustas erinevates riikides üha suurenev avalikkuse huvi selle vastu, kas maksumaksja raha kasutamine läheb asja ette. Mida enam levis majandusvaldkonna mõtteloogika avaliku sektori juhtimisse, seda rohkem kasvas ka lõimumispoliitika puhul avalikkuse, ekspertide ja poliitikakujundajate huvi selgitada välja poliitika ja avalike teenuste nõ „hinna ja kvaliteedi suhe“. Analüüsid näitavad, et enamuses riikides poliitikameetmete kulud, tulud ja mõjusused ei ole siiski teada ning saavutusnäitajad võivad olla ebatäpsed võrreldes seatud eesmärkidega ja tegevuste mahtudega. Lõimumisvaldkonnas alles otsitakse ja katsetatakse lahendusi selgitamiseks avaliku sektori investeeritud ressursside reaalselt kasu ja tulemusi (Ardittis, Laczko, 2008).

Kui eesmärk on selgitada organisatsiooni, projekti, programmi, poliitika või muu plaani panust mingi olukorra loomisesse, siis enamasti rakendatakse **mõju hindamise protsessi** (*ingl.k. impact assessment*). Mõjude hindamise käigus uuritakse, kas ja kuivõrd on oodatavad muutused saavutatud. Muutuse diskursus tähendab seda, et eesmärkide seadmisel ja tegevuste planeerimisel võetakse aluseks ühelt poolt teadmised hetkeolukorrast ja probleemidest ning teiselt poolt ettekujutus soovitud olukorrast. Poliitikaid käsitletakse kui sekkumist probleemidesse, et neid lahendada ja arenguid positiivsele rajale suunata.

Sellest tuletades võib lõimumisvaldkonna sotsiaalset ja majanduslikku mõju defineerida pikaajalise kestliku muutusena kasusaajate elus või kogu ühiskonnas, mille on kaasa toonud selles valdkonnas elluviidud programmid ja tegevused. Mõju (ingl.k efficiency) ehk panus on see osa loodud muutusest, mis ei oleks ilma lõimumispoliitika meetmeteta toimunud.

Mõjuanalüüsi kaudu võib hinnata väga erinevaid tahke poliitikavaldkonnast: seatud eesmärkide põhimõttelist õigsust või vajadust täpsustada eesmarke, tegevusprogrammi sobivust seatud eesmärkide saavutamiseks või soovitud sihtrühmadeni jõudmiseks, probleemid või tugevused programmis, selle loogikas või seotud osapoolte töökorralduses, poliitika elluviimise õiguspärasus või raha kasutamise efektiivsus (vt Blankenberg, 1995).

1.1. Hindamise ajastus ja eesmärk

Mõju hindamise ajastamine sõltub täiendava teadmise ja tõendite vajadusest erinevates poliitikatsükli etappides. Ideaaljuhul peaks programmide koostamisel arvestama hinnanguid, mis näitavad, missugused meetmed on varasemate sisserändajate puhul toimunud ja missugused mitte. Positiivsete tulemuste saavutamiseks peavad tulevikku puudutavad otsused vahendite vähesuse üle tuginema tõendusmaterjalile, mitte aga eeldustele (Integratsiooni käsiraamat I, 2004:26).

Justiitsministeeriumi ja Riigikantselei eestvedamisel vastselt valminud käsiraamatus „Mõjude hindamise meetodika“ (2012) on mõjude hindamisele antud üsnagi kitsas tähendus: „Mõjude hindamine on protsess, mille abil kogutakse tõendusmaterjali poliitikavalikute eeliste ja puuduste kohta, hinnates nende potentsiaalseid tagajärgi. Mõjude hindamine on loogiline sammude jada, mis tuleb läbi teha poliitika väljatöötamise käigus.“ Sellist mõjude hindamist poliitika väljatöötamise etapis nimetatakse *ex ante* ehk eelhindamiseks. Näiteks lõimumisvaldkonna arengukava koostamisel eelhindamise läbiviimine aitab võrrelda erinevaid lahendusteid ja teha valikuid, mis on parim tee soovitud eesmärgini jõudmiseks ja millega kaasnevad hüved õigustavad tehtavaid kulusid (tõhusus, *ingl.k efficacy*). Kuid mõjude hindamist võib läbi viia ka tegevuste/programmide rakendumise ajal

(vahehindamine) kui ka meetmete rakendumise lõppedes (nn *ex post* ehk järelhindamised). Vahehindamiste puhul sõltub konkreetsest hindamise eesmärgist, kas rakendatakse pigem eel- või järelhindamise metoodikat või nende sümbioosi. Näiteks arengukava vahe- ja järelhindamine aitavad peamiselt selgitada, kas poliitikameetmed saavutasid soovitud eesmärgi (mõjusust, *ingl.k efficiency*) (vt ka Kaarna, Rozeik, Uus, 2011).

IOM International Organisation of Migration ja Eurasyllum soovivad aga käsitleda hindamist kui ühte süsteemset poliitikaanalüüsi metoodikat, mis on välja töötatud eesmärgiga aidata poliitikakujundajatel teha õigeid ja teadmispõhiseid valikuid poliitikakujundamise protsessis. Tegemist on peamiselt majandusteadustes arenenud küllaltki reguleeritud metoodikaga, mis võimaldab analüüsida poliitikaprogrammide ja -tegevuste olulisust, kulutõhusust, mõjusust, sisemist ja välist seostatust, sünergia, lisandväärtust ja jätkusuutlikkust (Ardittis, Laczko, 2008).

1.2. Muutuste teooria ja loogika mudel hindamisel

Muutuste teooria selgitab, kuidas mingi kogum algseid tegevusi (ehk programm) toob kaasa laiaulatuslikud pikemaajalised muutused ehk kuidas poliitika, programm või organisatsioon saavutab oma eesmärgi. Muutuste teooria lähenemine väljendab soovi liikuda sisendi ja väljundi kirjeldamisest kaugemale: selgitada, kuidas programm täpselt ühiskonnale mõjub või mõjuma peaks, kuidas ja miks sihtgrupp peaks poliitikameetmete sekkumise tulemusena teisiti käituma jms (EVALSED, 2008).

Üldistatult võib öelda, et mõjude hindamise käigus uuritakse, kas oodatavad mõjud on saavutatud. Seega on eelduseks selgelt paikapandud eesmärgid või siis tuleb need hindamise algfaasis täpsustada. Vastasel korral võidakse leida küll saavutatud mõju, aga raske on hinnangut anda, kas saavutatu on kasin või pigem suurepärane, kas ootused on saavutatud või mitte. Iseküsimus on veel, kas saavutatuga võib rahul olla arvestades kulutatud sisendite hulka.

Loogika mudel on üks analüütiline vahend identifitseerimaks ja järjestamiseks organisatsiooni või projekti eesmärgi, tegevusi, oodatavaid tulemusi ja mõju ning neid kajastavaid võtmeindikaatoreid. Selle sisuks on tulemuste ahel, mis seob eesmärgid infoga selle kohta, kuidas nende saavutamist jälgitakse, samuti sidudes oodatud mõju ja tulemused väljundiga ning näidates, kuidas sisendit väljundi saamiseks kasutatakse (Adam, 2006). Üks võimalik loogika mudeli kuju on esitatud Lisas 1.

Kui aga seosed tegevuste ja oodatava mõju vahel on keerulised, nagu näiteks horisontaalsete poliitikavaldkondade puhul, on sobivam lähtuda muutuste teooriast ning on kasulik panna kirja muutuste teooria skeem. See võeti kasutusele 1990ndatel, et süsteemset kirjeldada keerukaid ettevõtmisi. Muutuste teooria skeem toob välja selged põhjuslikkuse seosed ja nende eeldused. See aitab mõista, miks teatud tegevused aitavad eesmärgi saavutada ja miks teised eesmärgile ei pruugi viia. Kui loogika mudel algab programmi/organisatsiooni kirjeldusega, siis muutuste teooria saab eelistatult alguse eesmärgist ning alles hiljem mõeldakse, mida tuleb eesmärgi saavutamiseks teha (Clark, Anderson, 2004).

Kui koostatakse nii muutuste teooria skeem kui detailsem loogika mudel – üks aitab mõista eesmärgi saavutamiseni viivate eelduste loomist, teine arvestab juhtumis- ja koordineerimisvajadustega – siis on soovitatav alustada muutuste teooria paikapannemisest, misjärel on loogika mudelit kergem koostada. Mida mahukamate ja keerulisemate valdkondadega on tegemist, seda mitmetasandilisem tuleb ka muutuste teooria skeem. Seega seoste selguse mõttes võib olla põhjendatud koostada erinevad skeemid sama valdkonna alamprogrammidele ja meetmetele.

Soovitus: Eesti lõimumisvaldkonna sotsiaalsele ja majanduslikule panuse hindamiseks tuleb koostada muutuste teooria skeem. On olemas rohkelt rahvusvahelist ja kohalikku kirjandust ning

uuringuandmeid lõimumise valdkonnas erinevatel teemade ja probleemide kohta põhjuslike seoste selgitamiseks (sh integratsioonimonitooringud). Just nende seoste tegelik olemasolu ja tugevus võib olla üks mõju hindamise eesmärke, kuid esmane positiivne mõju võib olla sellisel skeemil lõimumisvaldkonna juhtimise/koordineerimise süsteemsuse ja eesmärgipärasuse parandamisele ning ressursside parimale kasutamisele. Muutuste teooriat on võimalik rakendada nii peamiste poliitikameetmete ja tegevusprogrammide kui ka rakendusasutuste administratiivse tegevuse tulemuslikkuse kohta.

Soovituses peitub väljakutse **samm-sammult muuta lõimumisvaldkonna planeerimise paradigmat**: alustada muutuse vajadusest ehk eesmärkidest ja neist tuletada tegevused, meetmed, programmid – just sellised, mis toimivad kõige mõjusamalt ning tõhusamalt seatud eesmärke silmas pidades. Võimalusel tuleks välistada tegevused, mille põhjus-tagajärg seosed eesmärkidega ei ole tuvastatud.

1.3. Avaliku rahakastutuse investeerimisväärtus

Mõjude hindamisel on võimalik lisaks levinud kvantitatiivsetele ja kvalitatiivsetele uurimismeetoditele kasutada ka majandusteadustes levinud meetodeid ja ökonomeetrist lähenemist. Et rahuldada huvi poliitikameetmete hinna ja kvaliteedi suhte osas, et vastu võtta otsuseid ressursside parema kasutamise nimel, võib olla oluline hinnata programmide, meetmete või tegevuste (projektide) **investeerimisväärtust**.

Kõige levinumad on kuluefektiivsuse analüüs ja kulu-tulu analüüs. Just nende rakendamiseks on kasulik loogika mudeli olemasolu ehk ülevaade nii sisenditest kui väljunditest/tulemustest ja nende omavahelistest seostest.

Kuluefektiivsuse analüüsi (*cost-effectiveness analysis*) käigus arvutatakse välja programmi rahalise sisendi (kulude) suhe mitterahalisse väljundisse, tulemusse või mõjusse. Tulemuseks saadakse kulu ühe ühiku väljundi, tulemuse või mõju kohta. Näiteks kulu ühe keelekümbeluseprogrammis õppiva noore, ühe EV kodakondsuse saaja, ühe uusimmigrandi kohta jne. Meetodi eelis seisneb selles, et saab kasutada mitterahalisi hindamise väljundeid sõltuvalt väljundi enda iseloomust (nn naturaälühikud), tulemust saab kasutada nii organisatsioonisisese juhtimisinstrumendina kui ka infona rahastajatele. Väljakutseks selle analüüsi puhul on rahalise väärtuse andmine sisenditele ja hinnangu andmine väljundi/mõju/tulemuse tähtsusele võrreldes teistega. See jääb alati teatud määral subjektiivseks, kuna sõltub andmetest, uuringute olemasolust, tegevuste-programmide-sihtrühma keerukusest jpm.

Seevastu **kulu-tulu analüüsi ehk tasuvusanalüüsis** (*cost-benefit analysis*) mõõdetakse nii sisendeid (kulud) kui ka tulemusi (tulud) rahaühikutes ja arvutatakse välja programmi rahasse ümberarvutatud mõju vahe rahalise sisendiga. Tulu-kulu lähtub peamiselt majanduslikust tõhususest, st vajadusest kindlustada ressursside kasutamine kõige tulusamal viisil. Seega, lähenemise eesmärk on jõuda selgusele, kas plaanitud tegevust peaks ellu viima ning kui jah, siis millises ulatuses. Programmi elluviimine on mõttekas, kui mõju on suurem sisendist. Sotsiaalvaldkonnas on sageli seda meetodit keeruline kasutada, kuna kõik taotletavad tulemused ja mõjud ei pruugi olla vajalikul määral mõõdetavad ning rahaliselt väljendatavad.

Ülalpool kirjeldatud analüüsivõtteid on ka lõimumisvaldkonnas kasutatud. Konkreetsemalt näiteks migratsioonipoliitika meetmete ja programmide osas on Ardittis ja Laczko (2008) sõnastanud kolm dimensiooni, mida avaliku rahakasutuse puhul saab mõõta:

- 1) Mõõtmine peaks andma hinnangu poliitika mõjudest nii uusimmigrantidele kui ka kodanikele ja enamusrahvuse esindajatele.
- 2) Poliitikat tuleks hinnata makromajanduslikust perspektiivist ehk selgitada tema sotsiaalne/ühiskondlik netotulu (ehk kulud miinus tulud) – *sisuliselt kuluefektiivsuse analüüsid*.
- 3) Tulu-kulu perspektiivist oleks vajalik hinnata, kas investeeritud ressurssidega on saavutatud parim võimalik tulemus – *sisuliselt kulutõhususe analüüsid*.

Samad autorid aga rõhutavad, et lõimumispoliitika kulu-tulu ja mõjususe hindamise üks probleem lähtub asjaolust, et tegemist on horisontaalse poliitikavaldkonnaga, mille elluviimine toimub erinevates haldusalades ja riigiasutustes. Poliitikavaldkonna eelarvevahendite hindamisel tuleb mõõta ja kokku arutada kõigi nende meetmete kulused (vastavalt analüüsimeetodile ainult sisendkulud või lisaks ka tulud), mis panustavad mingi sihtrühma (näiteks uusimmigrantide) majanduslikku, kultuurilisse ja sotsiaalsesse lõimumisse. Samas ei tohiks arvestada nende teenuste kulused, millele on juurdepääs kogu elanikkonnal ja seeläbi ka konkreetsel sihtrühmal (näiteks avaliku tervishoiu teenused, haridus, sotsiaalkindlustus jms). Juba andmete koondamine ja eelarvevahendite summeerimine võib olla keeruline, kuna paljud lõimumise eesmärkidesse panustavad erinevate haldusalade all olevad meetmed ei pruugi olla selgelt seostatud lõimumispoliitikaga või on erinevad meetmed niivõrd tugevalt sümbioosis, et on keeruline eristada lõimumisvaldkonna osa eelarvest (sh mõeldes näiteks ametnike tööajast konkreetselt lõimumismeetmetele panustatud aja eristamise keerukusele).

Investeeringiväärtuse hindamist käsitleb rohkelt kirjandust, milles tuleb esile selle leidmise keerukus. Ühelt poolt on väljakutseks sisuliselt läbi mõelda muutuste teooriast lähtuv skeem, nõ sekkumisloogika: meetmete seosed strateegiliste eesmärkidega, sarnaste tegevustega teistes valdkondades jms. Teisalt vajab investeeringiväärtuse leidmine analüütilist, keerulisema ülesande puhul isegi ökonomeetrist ettevalmistust ja programmijuhtidel endal võib olla keeruline seda iseseisvalt teostada. Samas võimaldavad just need meetodid jõuda täpsema infoni, et teha piiratud ressursside korral paremaid valikuid. Investeeringiväärtuse leidmist võib käsitleda ideaalina, mille poole tasub püüelda.

Soovitus: Kogu keerukust arvesse võttes tuleb lõimumisvaldkonna sotsiaalsele ja majanduslikule panuse osas viia läbi kuluefektiivsuse ja/või kulutuluse analüüse. Seejuures on soovitatav alustada välja selgitamisest, milliste probleemide/teemade/meetmete puhul on selline info kriitilise tähtsusega ja milliste puhul on need analüüsitehnikad rakendatavad.

2. Milline on lõimumisvaldkond?

Ardittise ja Laczko (2008) üks olulisemaid järeldusi migratsiooni- ja asüülipoliitika kohta on see, et riigid ei saa neile poliitikavaldkondadele läheneda isolatsioonis, kuna need on tihedalt seotud tööturu-, haridus-, välispoliitikaga ja teiste poliitikavaldkondadega. Seda võib üldistada lõimumispoliitikale, kuivõrd see on veelgi suurem valdkond. **Lõimumisvaldkonna poliitikameetmete hindamisel on oluline erinevaid haldusalasid hõlmav lähenemine.** Seetõttu on oluline kaardistada lõimumisvaldkonna seosed teiste poliitikavaldkondadega.

Eestis kehtivate erinevate strateegiliste dokumentide põgus analüüsis kinnitab, et lõimumisvaldkond on oma olemuselt ka Eestis horisontaalne: tal on seoseid ja kattuvusi paljude valdkondade probleemidega, strateegiliste eesmärkidega, meetmetega, sihtrühmadega. Seetõttu lõimumispoliitika käsitlemine pelgalt „valdkondadeülekena“ võib hindamisele anda eksitava lähtepunkti. Alljärgnevas tabelis 1 on esitatud üks võimalik vaade sellele, milline on lõimumisvaldkonna roll ühiskonna üldeesmärkide saavutamisel ja millised on olulisemad seosed teiste valdkondadega. **Teiste avaliku poliitika valdkondadega seoste kaardistamine on oluline sisend lõimumispoliitika mõju suurendamiseks ning selle väliskeskonna mõistmiseks, millest tuleneb lõimumisvaldkonna sotsiaalse ja majandusliku panuse hindamise peamine väljakutse** (vt ka Ardittis, Laczko, 2008). Samuti viitab rohkete seoste olemasolu sellele, et üha olulisemaks muutub lõimumispoliitika kujundamise ja juhtimise oskuslik koordineerimine, kuna lõimumisvaldkonnas seatud eesmärkide elluviimisesse panustavad suures osas teiste poliitikavaldkondade programmid ja tegevused.

TABEL 1. LÕIMUMISPOLIITIKA PANUSE SEOS TEISTE AVALIKU POLIITIKA VALDKONDADEGA*

Lõimumispoliitika panus on...	Selgitus	Seos teiste valdkonnapolitikatega	Üldised eesmärgid
...otsene	Lõimumispoliitika meetmete eesmärk on otseselt seotud soovitud muutuse esilekutsumisega ühiskonna sotsiaal-	Kodakondsuspoliitika	<ul style="list-style-type: none"> Eesti inimeste sotsiaalne turvalisus ja ühiskonna sotsiaalne sidusus
...vahendatud	Lõimumispoliitika meetmed täiendavad teisi poliitikavaldkondi ja nende eesmärgi tasandil. Meetmed loovad väljundeid, tulemusi üldise eesmärgi tasandil.	Migratsiooni- ehk rändepoliitika	
...vahendatud	Lõimumispoliitika meetmed annavad sisendit teistesse poliitikameetmetesse ja koosmõjus viivad üldiste eesmärkide saavutamiseni.	Tervisepoliitika Sotsiaalkaitsepoliitika Laste- ja perepoliitika Hariduspoliitika Tööturupoliitika Rahvastikupoliitika Regionaalpoliitika Välispoliitika Julgeolekupoliitika Kultuuripoliitika	<ul style="list-style-type: none"> Eesti majanduse konkurentsivõime Eesti kultuuri ja keele kestvus Eesti rahvastiku jätkusuutlik areng

*Allikas: Autori koostatud erinevate riiklike strateegiliste dokumentide põhjal

Üldjoontes võib leida vaid ühe poliitikavaldkonna, mis on koguulatuses seotud lõimumisvaldkonnaga: kodakondsuspoliitika. Migratsioonipoliitika seevastu on viimastel aastatel on kujunenud sisendiks riikide majanduspoliitikale ehk tema mõju ühiskonna suurte eesmärkide saavutamisele on suuresti vahendatud läbi majanduspoliitika meetmete, tema panus on majanduspoliitika meetmetega ühine.

Tabelist on näha, et lõimumisvaldkonna meetmed ja tegevused enamasti pigem täiendavad teiste poliitikavaldkondade meetmeid. Lõimumise meetmed ja tegevuste otsene väljund on sisendiks teistele. Näiteks eesti keele laagrid täiendavad hariduspoliitika eesmärke, venekeelsed tööturuteenused ja –täiendkoolitused täiendavad tööturupoliitika tegevusi ja eesmärke jne. Mitmed neist omakorda loovad olulist sisendit majanduspoliitika eesmärkide saavutamiseks. Vahendatud mõjude hindamine on otseste mõjude hindamisega võrreldes oluliselt mahukam ja komplitseeritum.

Mõjude hindamine keskendub poliitikameetmete kasusaajate heaolu muutusele – olgu tegemist indiviidi, perekonna, sotsiaalse grupi, kogukonna, ühenduse, ettevõtte, piirkonnaga. Seetõttu aitavad lõimumisvaldkonna rolli selgitada ka tema sihtrühmad. Näiteks tööturuteenuste ja -toetuste seaduses (TTTS) on välja toodud seitse riskirühma, kuid ükski ei ole määratletud otseselt rahvuse alusel – mitte-eestlasi leidub igas rühmas (Lepik, 2010). Lõimumispoliitika täiendab tööturupoliitikat keskendudes just mitte-eestlasest töötutele. Lõimumispoliitika osade meetmete sihtrühmaks on sotsiaalsesse riskirühmadesse kuuluvad inimesed ja selline erifookus aitab saavutada tervisepoliitika, sotsiaalkaitse, laste ja perepoliitika valdkondades seatud eesmärke. Tõrjutud sotsiaalsete gruppide olemasolu on oluline risk ühiskonna heaolule, samas võrdsed võimalused ja ligipääs vajalikele teenustele suurendavad sotsiaalset turvalisust ja sidusust – seega on lõimumisvaldkonna panus sotsiaalse turvalisuse loomisesse kaudne.

Soovitus: Lõimumispoliitika hindamise seisukohalt on oluline läbi mõelda, millisena nähakse selle valdkonna rolli ja seoseid teiste valdkondadega. Näiteks kui lõimumisvaldkonna eesmärgiks seada ühiskonna sotsiaalne sidusust ja hiljem selle eesmärgi saavutamise mõju hinnata, võib päris kindel olla, et lõimumisvaldkonna enda mõju on selle eesmärgi saavutamisele marginaalne. Samas teadvustades lõimumisvaldkonna meetmete olulisust sisendina teistesse poliitikavaldkondadesse, on võimalik hinnata lõimumisvaldkonna panust täpsemalt ja esile tuua tema olulisus. Näiteks võimaldades muukeelsetele sotsiaalsetele riskirühmadele välja töötada eriteenuseid vastavalt nende erivajadustele ja seeläbi täiendades sotsiaalvaldkonna muid (nt universaalseid) teenuseid .

Soovitus: Sellest tulenevalt on soovitatav kaardistada lõimumisvaldkonna horisontaalsus ja selle valdkonna panuse hindamisel arvestada realistlikult lõimumisvaldkonna enda tegevuste-meetmete mõjuulatust ning arvestada olulist teiste valdkondade meetmete koosmõju efekti suurte eesmärkide saavutamisele (sh ühiskonna sotsiaalne sidusust).

3. Lõimumisvaldkonna panuse hindamise keerukus

Lõimumispoliitika ja programmide hindamisel vaadeldakse peamiselt eesmärkide ja tegevuste asjakohasust ja kvaliteeti, kuid ei püüta mõõta üksikisikute või sotsiaalsete rühmade lõimumisastet. Viimast mõõdavad sotsiaaluuringud ja küsitlused. Ideaaljuhul käib poliitikate ja programmide hindamine käsikäes nende kavandamisega, või vähemalt hinnatakse juba paikapandud programmide suuremaid muudatusi (vt ka Integratsiooni käsiraamat II, 2007) – seetõttu on praeguses, lõimumispoliitika uuendamise etapis sobiv mõelda lõimumisvaldkonna hindamisele.

Näiteid lõimumispoliitikate hindamise kohta mujalt maailmast on keeruline leida. Enamasti viidatakse, et kogu lõimumispoliitika on hindamiseks liialt horisontaalne: enamus riikides on suureks väljakutseks selle elluviimise ja hindamise jaotumine mitmete erinevate riigiasutuste vahel. Samuti on keeruline seada sisukaid ja mõõdetavaid indikaatoreid, mis oleksid valdkondadeülesed, kuid hindamise tarvis võimalikult täpselt sõnastatud (vt nt Ardittis, Laczko, 2008). Suur osa lõimumisega seotud mõjuanalüüse on teostatud seoses lõimumisega töajuturul, fokuseerides tööturupoliitika vajadustele, eesmärkidele ja ellu rakendatud meetmetele. Sotsiaal-majandusliku panust kirjeldatakse enamasti läbi tööturu ja majandusliku toimetuleku, tervise, sotsiaalhoolekande ja sotsiaalse kaasatuse. Rahvusvahelised võrdlevad analüüsid toovad esile, et lõimumisvaldkonnas on kõige selgemini välja kujunenud indikaatorid majandusliku lõimumise hindamiseks ning peamise ühise indikaatorina kasutatakse uusimmigrantide töötuse määra, samas kui sarnast standardset mõõdikut on keeruline leida kultuurilise ja sotsiaalse lõimituse hindamiseks.

Mõjude hindamine on meetodiliselt keerukas ning see on väljakutse horisontaalsete valdkondade puhul. Hindamise planeerimisel tasub alustuseks fookusesse võtta neli järgnevat aspekti.

3.1. Eesmärkide kvaliteet

Mõju hindamine algab hetkeolukorra analüüsist, mis võimaldab määratleda probleemi ulatuse, mahu ja iseloomu – see annab suuna eesmärkide seadmiseks ehk kirjeldamiseks, milline võiks või peaks olukord olema tulevikus. Hindamise keerukus sõltub ennekõike lõimumisvaldkonnas sõnastatud eesmärkide kvaliteedist, selgusest ja mõõdetavusest. Sellest, kuivõrd on eesmärgid üldse tuvastatavad, kuivõrd sõnastatud eesmärgid on sisulised või on üksnes tegemist poliitiliste hüüdlausestega, kuivõrd on lahenduste ja tegevuste valikul kaalutud nende potentsiaali saavutada planeeritud eesmärgid jm. Czaika ja de Haas (2011) soovivad hindamisanalüüside lähtepunktiks võtta konkreetseid poliitikameetmed (õigusaktidest ja tegevuskavadest), toetuda vähem poliitilistele lubadustele ja liialt üldise tasandi eesmärgisõnastustele.

Soovitus: Eristada üldised ja spetsiifilised poliitikaeesmärgid. Lõimumispoliitika puhul oleksid üldised eesmärgid seotud kogu ühiskonnas toimuva muutusega, spetsiifilised aga näiteks konkreetse sihtrühma või ka piirkonnaga nagu näiteks vene koolide õpetajad Ida-Virumaal. Mida spetsiifilisemad on eesmärgid, seda kergem on hinnata nende mõju. See viitab ka asjaolule, et mõjusid on kergem hinnata meetmete ja tegevuste kohta, väga keeruline ja isegi pigem ebamõistlik kogu poliitikavaldkonna kohta. Tuleb leida sobiv tasakaal ja sobivad indikaatorid tulemuste mõõtmiseks.

Lõimumisvaldkonna eesmärkide saavutamise hindamiseks on oluline leida või välja töötada indikaatorid – näitajad või tunnused, mida saab mõõta soovitud eesmärgi suunas liikumise hindamiseks (Integratsiooni käsiraamat, 2004: 53). Indikaatorid saadavad alati seatud eesmärgi ja nende leidmise keerukus sõltub jällegi seatud eesmärgi konkreetsusest. Eestis on integratsiooninäitajate väljatöötamisega ja mõõtmisega tegeletud alates 1999. aastast, mil koostati

esimene riiklik integratsiooniprogramm. Olemasolevad indikaatorid, mida ka monitooritakse, ei ole aga piisavaks aluseks selle hindamisel, mil määral üks või teine konkreetne meede/tegevus panustas selle indikaatori saavutamisse. Jätkuvalt on väljakutseks seostada tegevuste tasand indikaatoritega, et oleks võimalik anda hinnanguid saavutatud muutusele: on see kasin või suurepärane, ootuspärane või mitte? Samuti, millist muutust Eesti ühiskonnas on võimalik lõimumispoliitika meetmetega esile kutsuda ja millist mitte?

3.2. Lõimumismeetmete panuse eristamine

Mõjude hindamisel tuleb kontrollida taustategurite mõju, et ilmneks võimalikult „puhas“ poliitika või meetme tulemus ja mõju. Ühiskondlike muutuste analüüsimisel on aga alati keeruline eristada poliitikameetmeid kui mõjutegurit teistest sotsiaal-majanduslikest ja kultuurilistest protsessidest (nt globaalne majanduslangus, Vene Föderatsiooni kaasamaalaste poliitika, eestlaste tolerantsuse kasv), aga ka inimestest endist tulenevatest teguritest (nt motivatsioon, tahe). Seades eesmärgiks selgitada ühe poliitikavaldkonna või selle meetmete mõju, on vajalik eristada tema panus teiste poliitikavaldkondade ja meetmete kõrval. Lõimumisvaldkonna puhul võib see olla eriti keeruline ja kulukas, kuna tegemist on horisontaalse valdkonnaga, mis on teiste valdkondade meetmetega väga tihedalt seotud.

Näiteks mitmeid migratsioonipoliitika mõjuanalüüside tulemused kokku võttes järeldavad Czaika ja de Haas, et ühe riigi migratsioonipoliitika ei mõjuta olulisel määral rände mahtusid ja voogusid, kuna selle puhul on olulisemad mõjutegurid teiste riikide migratsioonipoliitikad ja ka üldine poliitiline olustik, globaalsed makromajanduslikud tingimused kui ka üksikute riikide (migrantide kodumaa või sihtriigi) majanduslik olukord jms. Sageli keskenduvad poliitikameetmed ja seatavad kriteeriumid konkreetsete tunnustega sihtrühmadele, mistõttu mõjutavad poliitikameetmed hoopis rände struktuuri: tööränne, pererände jm jaotused, milliste omadustega ja sotsiaal-majandusliku taustaga inimesed rändavad sisse või välja jms.

Kui poliitika keerukust arvesse ei võeta, võidakse hinnata mõju valedete tunnustele. On oluline uurimisküsimused detailselt läbi mõelda, võtta aluseks sotsioloogilistest uuringutulemustest teada põhjus-tagajärg seosed ja teadvustada mõjuanalüüsi piiranguid. Seega, võtmeks on üsna selge arusaam lõimumispoliitika seostest teiste valdkondadega ja tema meetmete seostest. See annab aluse mõjude hindamise fookuse seadmiseks, kasulike ja realistlike uurimisküsimuste esitamiseks, mille tulemused valdkonda edasi arendada aitavad.

Soovitus: Tuleks teostada erinevate meetmete ja seadusemuudatuste mõjuanalüüse ja nende tulemused kõrvutada, et anda hinnangut kogu poliitikavaldkonnale, kuna poliitikavaldkonna mõjususest annab pildi spetsiifiliste poliitikameetmete ja eesmärkide komplekt.

3.3. Muutuste ulatus ja tulemuste tasandid

Mõju ehk sihiks seatud (laiaulatusliku) muutuse saavutamiseni ei jõua poliitikameetmed ja programmid väga kiiresti. Mõju avaldub pikaajaliselt, mitmete aastate järel. Programmide ja meetmete vahetud tulemused on **väljundid**, mis kirjeldavad, kas planeeritu viidi kavandatud mahus ellu või mitte. Väljundite abil saavutatakse **tulemused**, mis on nn kesk-pikad eesmärgid, mida soovitakse saavutada. Mõju on seega veel kaugem siht, mille saavutamisele on lõimumispoliitika, selle meetmed ja neid toetav õiguslik raamistik suunatud. Lõimumisprogrammide hindamine keskendub tavaliselt tulemuste tasandile.

Mõjude hindamise praktikast on selgunud, et erinevates valdkondades ja erinevate tegevuste puhul toimivad ühed analüüsimeetodid paremini kui teised. Kuna lõimumisvaldkond on horisontaalne, siis tema alla mahuvad väga erinevad meetmed ja tegevused – tähelepanu tuleb pöörata erinevate meetmete ja tegevuste mõju potentsiaalile, nii tegevuste planeerimisel kui hindamisel. Näiteks Lõimuv Eesti 2020 koostamise aluseks on (AK koostamise ettepaneku järgi) Eesti ühiskonna arengu olulised eesmärgid: Edendada kõikide elanike elukvaliteeti ja parendada elukeskkonda; Edendada ühiskonnas sallivust, avatust, võrdset kohtlemist ja sidusust; Edendada sisserännanute aktiivsust ja kaasatust vaba aja tegevustes, tööturul ja ühiskonna otsustusprotsessides; Edendada kultuurilist mitmekesisust Eesti ühiskonnas. Kõik eesmärgid väljendavad muutust ühiskonna tasandil, mis on ulatuslikum võrreldes kogukondadele, perekondadele või indiviididele suunatud eesmärkidega (vt Lisa 2 tabel 2). Selle tasandini jõudmiseks peavad aga tegevused kutsuma esile arenguid indiviidi, kogukonna, regiooni ja valdkonna tasanditel. Igal tegevusel ja meetmel on aga piiratud potentsiaal mõjuda ühel neist tasanditest. Järgnevalt on loetletud muutuste tasandid, kusjuures iga järgmise jõudmiseks tuleb üldjuhul mõjutada ka eelmist:

1. Teadlikkuse muutmine (kommunikatsioonitegevused, info levitamine jms)
2. Hoiakud (sotsiaalkampaniad)
3. Hoolivus, olulisuse tunnetus (sotsiaalkampaniad, avalik diskussioon ja info, kogemus)
4. Enesetõhusus, enesejuhtimise suutlikkus (koolitused)
5. Oskuste muutmine (koolitused, ümberõpe jms)
6. Subjektiiivsete normide muutmine
7. Käitumise kavatsuse loomine/tekkimine
8. Käitumise muutmine (sagedased, korduvad tegevused)
9. Sotsiaalsete normide muutus
10. Avaliku tahte muutus
11. Poliitika muutus

Kõige esmane ja kergemini saavutatav muutus on teadlikkuse tõstmine (1), kõige kaugem siht ja keerulisem eesmärk indiviidi ja sotsiaalsete gruppide osas on nende reaalse käitumise muutmine (8). Loetelu numbreid võib mõista ka nii, et nad näitavad vajalike sammude arvu selliste eesmärkideni jõudmiseks. Kuna teadlikkuse tõstmine vajab ühte tüüpi tegevusi ja käitumise muutmine teist tüüpi tegevusi, siis nende muutuste tuvastamine läbi mõjuanalüüsi toimub samuti erinevalt. Õige analüüsimeetodi leidmine sõltub väga paljudest asjaoludest, kuid on kriitiline hindamise õnnestumiseks.

Isegi kui seatud eesmärgid vastavad adekvaatselt hetkeolukorrale, probleemidele ja vajadustele, siis muutuste tasandi läbimõtlemine ja hindamise planeerimine aitavad mõtestada just lõimumismeetmete prioriteete, täpsustada eesmärke ja fookuseerida meetmeid-tegevusi, ning valida sihtrühmi. Näiteks määratlemata kodakondsusega inimeste toetamine Eesti kodakondsuse saamisel alates neile vajaliku info kättesaadavaks tegemisest, nende huvi ja valmisoleku suurendamisest, kuni EV kodakondsuse eksami läbimiseni on suures osas lõimumispoliitika valdkonda kuuluv eesmärk. Samas muukeelse elanikkonna aktiivsuse tõstmine osalemisel tööturul ja kodanikuühiskonnas eesmärgi saavutamise eeldab samuti käitumise muutmist, kuid selle eesmärgiga tegelevad ka Sotsiaalministeerium läbi tööturupoliitika meetmete ja Siseministeerium läbi kodanikuühiskonna arendamise arengukava. Milline on lõimumisvaldkonna meetmete roll selle käitumise muutmise saavutamisel? Kas sihtrühmaks on mõistlik võtta muukeelne elanikkond või hoopis ühendused ja sidusgrupid, kelle kaudu jõutakse muukeelse elanikkonnas käitumise muutumiseni?

Soovitus: Lõimumiskava meetmete ja nende rakendamise planeerimisel tuleb mõelda süsteemselt läbi, millise muutuse tasandini on soov jõuda reaalseid võimalusi arvestades: milliseid käitumuslikke muutusi taotleb lõimumispoliitika, milliste probleemide lahendamiseks piisab aga sihtrühma teadlikkuse kasvust, oskuste parandamisest? Mida selgemalt on see läbi mõeldud, seda paremad alused on loodud hilisemaks mõjude hindamiseks ja see lihtsustab hindamist.

3.4. Poliitika ebaõnnestumine

Üldiste poliitikaeesmärkide ülekanndmine konkreetsetesse programmidesse, meetmesesse ja tegevustesse kuni üksikprojektideni välja nõuab hoolikat kavandamist, milles samuti omab kesket tähtsust eesmärkide selgus. Kuna lõimumispoliitika on üks poliitikavaldkondi, mis tekitab avalikkuses vastakaid arvamusi, Eesti ajaloo ja välispoliitika tõttu on seotud tugevate emotsioonidega, siis on selles tehtavaid poliitikavalikuid keeruline legitimeerida. Mõjuanalüüsid on oluline täiendav infoallikas poliitikavalikute tegemiseks ja valdkonna juhtimiseks ja koordineerimiseks. Mõjuanalüüside tulemustega avaliku diskussiooni, esinduskogude valimistulemuste, poliitikakujundamise ja -elluviimise protsesside manipuleerimine on vastutustundetu. Seetõttu on huvipakkuv Czaika ja de Haas (2011) lähenemine, kes pööravad eraldi tähelepanu sellele, mida mõjuanalüüsi tulemustest saab ja mida ei saa tõlgendada poliitika ebaõnnestumisena.

Ebaõnnestunuks võiks pidada vaid sellist poliitikat, mis pole loonud mitte mingit muutust või on tekitanud oodatust vastupidise olukorra ehk probleemi süvendanud. Olenevalt valdkonnast on väga palju väliskeskonna tegureid, mis ei ole poliitikameetmete kontrolli all ja lisaks on igal poliitikavaldkonnal kolm tasandit, mis tema õnnestumist mõjutab ja mida saab hinnata. Nende järgi nimetavad Czaika ja de Haas kolme tüüpi poliitika „lõhesid“, mis aitavad selgitada poliitika mittetoimimist:

- 1) Diskursuse lõhe (*discourse gap*) ehk on vastuolu sõnastatud üldiste poliitikaeesmärkide ja spetsiifiliselt valdkonnapoliitika eesmärkide vahel. See vastuolu on üldlevinud, mistõttu ei saa seda võrdsustada poliitika ebaedukusega. Näiteks *Eesti konkurentsivõime kasvu eesmärgi vastuolu range tööjõu sisserändepoliitika rakendamisega*.
- 2) Rakendamise lõhe (*implementation gap*) ehk nõ paberil planeeritud poliitikameetmed ja realselt elluviidavad tegevused ei kattu või tegevusi ei viida planeeritud mahus ellu (sh eelarvepiirangute tõttu). Suur osa ebaõnnestunud või tulemuseta poliitikate põhjusi võib leida probleemidest planeeritu ellurakendamises. Näiteks *võõrtööjõu sisserände soodustamise eesmärgi vastuolu ettevõtetele kehtiva kohustusega maksta võõrtööjõule teatud koefitsiendiga kõrgemat palka*.
- 3) Tõhususe lõhe (*efficacy gap*) ehk ka korrektselt elluviidud poliitikameetmel ei ole potentsiaali soovitud muutust/arengut esile kutsuda, ei ole valitud kõige sobivam lahendus probleemile või ei ole fokusseeritud kõige olulisematele vajadustele.

Soovitus: Lõimumisvaldkonna mõju hindamist tuleb teostada samm-sammult kommunikeerides, et tegemist on õppeprotsessiga ja arendustegevusega. Muutuste teooriale tuginev läbimõeldud sekkumisloogika koostamine ja selle alusel tegevuste koordineerimine on üks lahendus nimetatud poliitika mittetoimimise riskide maandamiseks.

Kokkuvõte

Tänaseks Eestis läbi viidud viie integratsiooni monitooringu andmed annavad ülevaate lõimumisprotsessist Eesti ühiskonnas ja seda eelnevalt kokkulepitud indikaatorite põhjal. Kuigi monitooringud on andnud olulist sisendit lõimumispoliitika suuna seadmiseks ja poliitikameetmete väljatöötamiseks, ei võimalda need üksi hinnata lõimumispoliitika panust, kuna ei eristata konkreetsetest meetmetest otseselt osalenud ja kasu saanud inimesi teistest ega lõimumispoliitika tegevuste ja meetmete mõju teiste valdkonnapoliitikate ja makrokeskkonna mõjudest. Monitooringud ei võimalda hinnata lõimumispoliitika ka lõimumisprogrammi tegevuste panust toimunud ühiskondlikesse muutustesse ja konkreetsete tegevuste tulemusi.

Teisalt, iga-aastased aruanded Vabariigi Valitsusele kirjeldavad lõimumiskava tegevuste väljundeid ja mahtu, kuid nende põhjal ei ole võimalik anda hinnangut poliitika ja programmi edukusele. Sellisel detailsusastmel on kaotatud seos lõimumise näitajatega ja selgus, milliste eesmärkide saavutamisse tegevused panustavad. Tänaseks on küll üles töötatud süsteem tegevuste rakendamise üle järelvalve ja kontrolli teostamiseks, kuid puudub korrapärane andmete kogumise ja töötlemise süsteem lõimumisvaldkonna tulemuste ja mõju hindamiseks.

Seega on vajadus lõimumisvaldkonnas teistsuguste analüüsimeetodite ja -tehnikate rakendamiseks.

Käesoleva teemapaberi eesmärk oli anda juhiseid lõimumisvaldkonna sotsiaalse ja majandusliku panuse hindamise planeerimiseks. Kui eesmärgiks on seatud Lõimuv Eesti 2020 programmi raames hinnata lõimumisvaldkonna tulemuslikkust, mõjusust, meetmete tõhusust, isegi investeerimisväärtust, siis tuleb juba programmi eesmärkide seadmisel ja rakenduskava koostamisel seda arvestada. Põhisoovitus on lähtuda muutuste teooriast. Samuti vajab lahtimõtestamist lõimumisvaldkonna seosed teiste valdkondadega. Selgus selles osas mõjutab lõimumispoliitika meetmete hindamist, aga ka juhtimist ja koordineerimist.

Lõimumise eesmärkide saavutamine sõltub olulisel määral teiste poliitikavaldkondade meetmetest ja panuse ulatus sõltub teiste poliitikate ja strateegiatega koosmõjust. Seda on oluline silmas pidada, kui planeerida lõimumiskava või lõimumispoliitika mõjude hindamist – ei saa panna vastutust eesmärkide täitmise või nende mittesaavutamise eest vaid lõimumispoliitikale. Seda enam aga tuleb selgeks mõelda lõimumispoliitika fookused, et ta annaks vajalikku sisendit teistele poliitikavaldkondadele sotsiaal-majanduslike probleemide lahendamiseks. Mida rohkem on planeerimisetapis nähtud ette hindamise tekkivaid keerukusi ja püütud neid ennetades teha selgeid valikuid, seda lihtsam on valdkonna panust hiljem hinnata.

Kasutatud allikad

Adam, S. (2006). Evaluating Social Fund Impact: A Toolkit for Task Teams and Social Fund Managers. The World Bank. SP Discussion Paper no. 0611, 76 p.

Ardittis, A., Laczko, F. (2008). How are the costs and impacts of migration policies evaluated? Migration Information Source, MPI.
<http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=677>

Blankenberg, F. (1995). Methods of Impact Assessment Research Programme, Resource Pack and Discussion. The Hague: Oxfam UK/I and Novib.

Clark, H., Anderson, A.A., (2004). Theories of Change and Logic Models: Telling Them Apart.
<http://www.theoryofchange.org/library/presentations/>

Czaika, M., de Haas, H. (2011). The effectiveness of immigration policies. A conceptual review of empirical evidence. IMI Working Papers Series 2011, No. 33. <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/imi-working-papers/wp-11-33-the-effectiveness-of-immigration-policies>

Ernst & Young (2009). Lõimumiskava 2008-2013 indikaatorite käsiraamat.

Euroopa Komisjon (2004). Integratsiooni käsiraamat I.

Euroopa Komisjon (2005). Mõjuhindamise suunised, SEC. 791. juuni 2005.

EVALSED (2008). The Resource for the Evaluation of Socio-Economic Development. Directorate-General for Regional Policy, 176 p. <http://wbc-inco.net/object/link/6607>

Justiitsministeerium, Riigikantselei (2012). Mõjude hindamise metoodika. Tallinn.
http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/strateegiate-mojude-hindamine/MHM_03-12-12.pdf

Kaarna, Risto. Rozeik, Helena. Uus, Maiu. (2012). Eesti sotsiaalsete probleemide lahendamise tegelevate kodanikuühenduste mõju hindamise alused ja teoreetiline mudel. Projekti „Missioonist muutuseni: mõju hindamine ja kasutamine juhtimises ning selle kommunikatsioon“ esimene etapp. Praxis: Tallinn.

Kaarna, R., Jürgenson, A. (2012). Praktiline mudel vabariigi ühiskondliku mõju hindamise läbiviimiseks. Praxis: Tallinn.

http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Publikatsioonid/Praktiline_mudel.pdf

Lepik, A. (2010). Töötud mitte-estlased Eesti tööturul. Teemaleht. Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 6/2010. Tallinn: Sotsiaalministeerium.
http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/V2ljaanded/Toimetised/2010/toimetised_20106.pdf

Lõimumisvaldkonna seoste kaardistamisel töötati läbi järgmised Eesti Vabariigi strateegilised dokumendid:

Eesti Lõimumiskava 2008-2013;

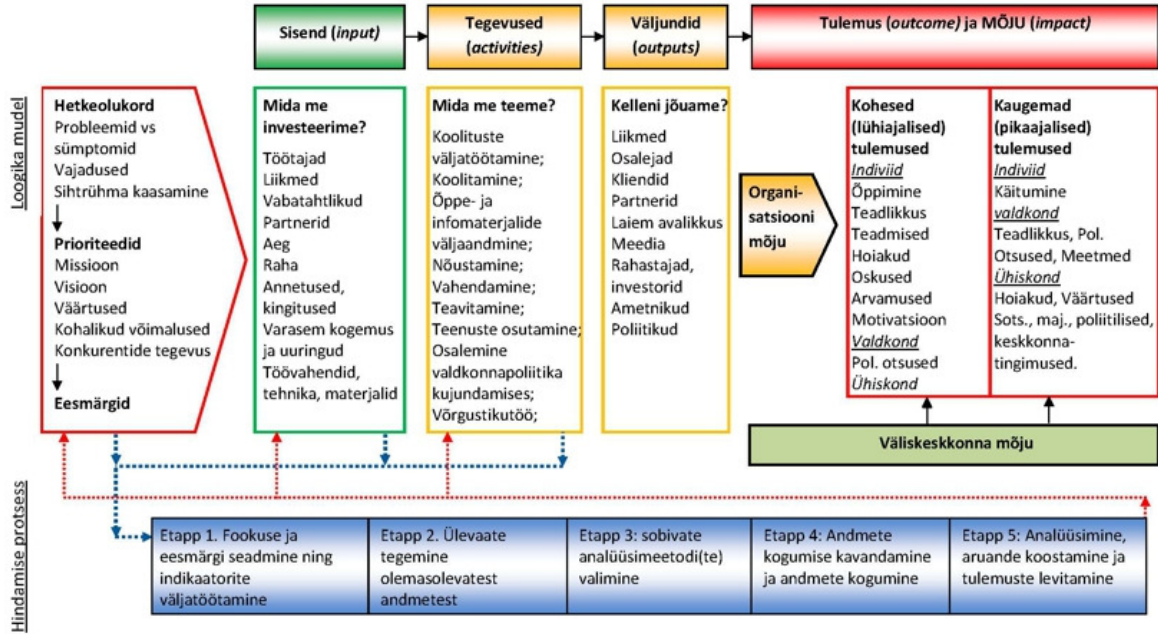
Inimressursi arendamise rakenduskava 2007-2013;

Rahvastikupoliitika alused 2009–2013;

Laste ja perede arengukava 2012–2020;
Rahvastiku tervise arengukava 2009–2020;
Täiskasvanuhariduse arengukava 2009-2013;
Eesti kõrgharidusstrateegia aastateks 2006-2015;
Eesti kutseharidussüsteemi arengukava 2009—2013;
Konkurentsivõime kava „Eesti 2020“;
Riikliku struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007-2013 (RSKS);
Eesti regionaalarengu strateegia 2005-2015;
Eesti julgeolekupoliitika alused;
Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018;

Lisa 1

JOONIS 1. LOOGIKA MUDEL JA HINDAMISE PROTSESS ETAPPIDE KAUPA



Allikas: Kaarna, Rozeik, Uus, 2012

Lisa 2

TABEL 2. ARENGUKAVA „LÕIMUV EESTI 2020” KOOSTAMISE ETTEPANEKUS SISALDUVATE MEETMETE VÕIMALIKUD* MUUTUSE TASANDID

Planeeritud meede	Muutuse tasand (indiviidide kohta)*
1. Meetmed, mis immigrantaustaga elanike vajadusi arvestades toetavad nende lõimumisprotsessi. Arvestatakse sihtgruppide (lõimumisklastrite) vajadusi sõltuvalt sisserändamise põhjustest, vanusest, eelnevast haridusest jne	
immigrantaustaga elanike teadlikkuse tõstmine	Teadlikkuse muutmine (1)
Eesti ühiskonnast, ajaloost ja kultuurist, kodaniku- ja riigiidentiteedi tugevdamine.	Hoiakud (2), hoolivus, olulisuse tunnetus (3), subjektiivsed normid (6)
riigikeele oskuse taseme tõstmine, aktiivsuse tõstmine osalemisel tööturul ja kodanikuühiskonnas,	Oskuste muutmine (5) Käitumise muutmine (8)
naturalisatsiooniprotsessi toetamine,	Käitumise muutmine (8)
2. Ühiskonna sidusust toetavad meetmed, mis on mõeldud kogu ühiskonnale tervikuna ja keskenduvad järgmistele teemadele:	
teadlikkuse tõstmine inimõigustest ja väärtuskasvatusest, sh võrdne kohtlemine, tolerantsus, sallivus, avatus, kodanikuks olemine,	Sõnastatud teadlikkuse muutmise tasandil (1), kuid kumab läbi siht, et see muutunud teadlikkus muudab hoiakuid (3) norme (6) ja käitumist (8), viimast eriti võrdse kohtlemise, sallivuse, tolerantsuse puhul.
kultuuriliselt mitmekesise Eesti ühiskonna väärtustamine	Indiviidi hoiakud (2), hoolivus-olulisus (3) Kogukonna tasandil sotsiaalsed normid.

*Allikas: autori koostatud



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

2013