

Valdkonnaülese ennetuse põhimõtete kokkulepe

1. Sissejuhatus: Miks valdkonnaülene ennetus?

Eestis on ennetuse elluviimine asutuste vahel killustatud ja ressursi paigutatakse ennekõike riskikäitumise tagajärgedega tegelemisse, selmet neid ennetada. Lisaks puudub ühine arusaam valdkonnaülesest ennetusest ja pole kokku lepitud, kuidas me ennetust mõtestame ja millistest põhimõtetest tegevuste planeerimisel ja elluviimisel lähtume. Ellu kutsutud pilootprojektides ei ole läbinisti arvestatud valdkonnaülese kasuga ja nende elluviimisel on tavapärane, et jätkurahastus ei ole praktiliselt läbi mõeldud, vaid väljumisstrateegiaks on märgitud „rahastatakse riigieelarvest“, kuigi sellekohaseid kokkuleppeid pole. Selle tulemusel on tekkinud raskusi välisvahendite toel alustatud tegevuste jätkamisega toetusperioodi lõppedes.

Ennetuse eesmärk ja vajadus on toetada kogu elanikkonna, eeskätt laste ja noorte arengut, elukeskkonda, toimetulekut ning heaolu. Ennetus on edukam, kui seda tehakse ühiselt ja sarnase eesmärgiga ning paljusid eluvaldkondi hõlmavalt. Ennetuse kasud üksikisikutele ja ühiskonnale on valdkonnaülased: ühes valdkonnas saavutatud edu ja tulemuse korral vähenevad riskid ning suureneb heaolu ka teistes valdkondades.

Ennetus on olemuslikult iga poliitikavaldkonna loomulik osa ja Eestis ennekõike kirjeldatud seadustes ning riiklikes ja kohaliku tasandi poliitikadokumentides sotsiaal- ja hariduspoliitikast kuni korrakaitse- ja kriminaalpoliitikani. Sõltumata valdkonnast kuulub ennetuse juurde ühiskonnaliikmete teavitamine ning tingimuste loomine selleks, et kasvatada ja hoida kaitsetegureid, mis aitavad tõsta heaolu ja maandada riskitegurite ilmnemist - seda eelkõige laste ja noorte seas, kuna tõendust on leidnud, et neile suunatud tegevus on kõige mõjusam ja kestlikum.

Kõike eelnevat arvestades tuleb valdkonnaülese ennetuse paremaks koordineerimiseks valdkondade vahel kokku leppida ühistes põhimõtetes, riiklikus koordinatsioonis, eelarvestamises ja koostöös. Kokkulepe kajastabki juhiseid poliitikakujundajatele ja otsustajatele riigi kui kohalikul tasemel valdkonnaülese ennetuse tulemuslikumaks elluviimiseks. Kokkuleppes toodud põhimõtete järgimine on täienduseks tänastele poliitikaotsustele, mida tehakse valdkondlikult iga ministeeriumi haldusalas.

Valdkonnaülese ennetuse põhimõtete kokkulepe tugineb varasemale valdkonnaülese ennetuse kontseptsioonile¹.

2. Valdkonnaülese ennetuse põhimõtted

2.1. Valdkonnaüleses ennetuses on juhtministeeriumide koostöö ja ühistegevuse peamiseks sihtrühmaks lapsed ja noored. Tõhusa ennetuse mõju kandub üle täiskasvanuikka, suurendades heaolu, parandades toimetulekut ja mõjutades tervisekäitumist elu jooksul. Laste ja noorte puhul suuname tähelepanu nende riskikäitumisele ja ohvriks langemise ennetamisele. Riskikäitumisega laste ja noorte puhul arvestame nende individuaalseid vajadusi ja neid ümbritsevast keskkonnast tulenevaid tegureid. Lapsi ja noori ümbritseval keskkonnal, sh kodusel keskkonnal, vanemate omavahelistel suhetel, asutustel, kellega lapsed kokku puutuvad, ja kogukonnal laiemalt, on laste ja noorte riskikäitumisele suur mõju. Pöörame tähelepanu sekkumistele, mis toovad lapsi

¹ Valdkonnaülese ennetuse kontseptsioon siseministeeriumi veebikodus:

<https://www.siseministeerium.ee/et/eesmark-tegevused/ennetustegevus/valdkondadeulene-ennetustegevus>.

ümbritsevasse keskkonda muutusi, sh panustame laste kaitsmise eesmärgil laste vastu suunatud kuritegude ennetamisele ja reageerimisele ning nende toimepanijatega tegelemisele.

2.2. Koostame ja kinnitame valdkonnaülese ennetuse pikaajalise poliitikaülese tegevuskava.

Koordineerime valdkonnaülest ennetust keskselt, vastutust jagades ning juhime seda nii, et vältida ebakõlasid, vähendada dubleerimist ning parandame ennetustegevuste kvaliteeti, leppides kokku ühised prioriteedid ja võtmeindikaatorid. Prioriteedid lepatakse kokku kolmeks aastaks valdkonnaülese ennetuse eest vastutavate juhtministrite (haridus- ja teadusminister, justiitsminister, kultuuriminister, rahandusminister, siseminister, sotsiaalkaitse minister ning tervise- ja tööminister) vahel valitsuskomisjonis, vajadusel neid muudetakse või täiendatakse.

2.3. Valdkonnaüleses ennetuses eelistame tulemuslike sekkumisviiside² elluviimist ja loome tingimused lootustandvate sekkumisviiside³ tõhususe uurimiseks, et suunata olemasolev ressurss positiivsete tulemuste saavutamisse ja negatiivsete tagajärgede ärahoidmisele. Ühiseks eesmärgiks on suurendada tulemuslike sekkumisviiside kestlikku elluviimist, nende lõimimist igapäevatöösse ja seeläbi reaalsete positiivsete muutuste saavutamist. Lepime kokku, et sekkumismeetmed ennetuse kontekstis on selgepiirilised tegevuste pakettid, sh teenused, toetused ja programmid, samuti tegevusprotsess ja -praktika, strateegia või poliitikameede, mille eesmärgiks on ennetus. Sekkumisviiside mõju uurimise all peame silmas hindamistegevust, mis annab infot sekkumisviisi mõjust oodatud tulemustele, nt sotsiaal-, haridus-, õiguskaitse- ja terviseprobleemide vähenemisest.

2.4. Keskendume ennetustegevuste elluviijate pädevuse tõstmisele ning loome soovitused ennetuse rakendajatele oma pädevuse ja elluviidud tegevuste hindamiseks.

2.5. Ennetus toimub ennekõike kohalikul tasemel, st maakondlike koostöökogude ning kohaliku omavalitsuse juhtimisel. Kohaliku ennetustegevuse tulemuslikuks elluviimiseks soovitame omavalitsuse tegevuskavadesse hõlmata valdkonnaülese ennetuse vaate ning toetame ennetusvõrgustike loomist omavalitsustes ning samuti nende koostööd maakondlike tervise- ja turvalisuse nõukogudega, kuhu kuuluvad kõigi osapoolte esindajad, kelle töö mõjutab otseselt piirkonnas elavate inimeste heaolu. Kohaliku taseme ennetuse kavandamisel tuleb esmalt kaardistada vajadused ning lähtuda olukorra hindamiseks läbiviidud analüüsist.

3. Valdkonnaülese ennetuse juhtimine valitsustasandil

Valdkonnaülest ennetust suunatakse valitsustasandil läbi valitsuskomisjoni ja sisuline poliitikaülene juhtimine toimub juhtministeeriumide asekanstlerite poolt.

3.1. Juhtimine ja koordineerimine valitsuskomisjoni kaudu. Täna on valdkonnaülese ennetusega seotud eelkõige kolm eraldi valitsuskomisjoni, kes langetavad erinevate ennetusvaldkondade otsuseid: süüteoennetuse nõukogu kuriteoennetuses, uimastiennetuse valitsuskomisjon uimastitarvitamise ennetuses ja lastekaitse nõukogu lastele turvalisema elukeskkonna kujundamise poliitikas. Eri fookusest hoolimata pööravad kõik komisjonid tähelepanu valdkonnaülesele ennetusele. Komisjonid tegutsevad eraldiseisvalt, hoolimata sellest, et kolmandik liikmetest kõikides kogudes on samad.

² Tulemuslikkuse tõenduseks on info sekkumisviisi mõjust oodatud tulemustele, tulemuslikkuse andmed pärinevad üldjuhul eksperimentaalsest uuringust, mis on sobivaim meetod põhjus-tagajärg seose hindamiseks.

³ Lootustandev sekkumine vastab minimaalselt järgmistele tingimustele: sekkumine on suunatud kindlale sihtrühmale ja toetab arenguülesannete saavutamist ning mõjutab probleemi tekkega seotud riski- ja kaitsetegureid konkreetsel arenguperioodil; sekkumise sisu ja ülesehitus põhinevad teoreetilisel raamistikul, mis selgitab, kuidas soovitud tulemusi saavutatakse.

Ühtsuse saavutamiseks avaldasid valdkonnaülese ennetuse teema juhtministrid 29.05.2020 toetust ettepanekule luua üks põhikomisjon, kes konsensuslikult lepib kokku valdkonnaülese ennetuse prioriteetides ja kinnitab nende elluviimise tegevuskava ning 21.04.2021 otsustasid valdkonnaülese ennetust kureerivad ministrid sellise komisjoni loomise poolt. Komisjonil on õigus langetada valdkonnaülese ennetuse teemalisi üksikküsimusi ja teha ettepanekuid vabariigi valitsusele. Valitsuskomisjoni kuuluvad juhtministeeriumide ministrid, teisi liikmete kaasamise küsimust arutatakse veel. Komisjon moodustatakse vabariigi valitsuse seaduse alusel valitsuse korraldusega. Komisjon kohtub regulaarselt paaril korral aastas, lepatakse kokku valdkonnaülese ennetuse tegevussuundades ning arutatakse muid valdkonnaülese ennetuse jooksvaid küsimusi. Põhikomisjoni juurde jäävad alles tänaste valitsuskomisjonide alakomisjonid⁴, mille ülesanne on anda nõu tänastele valitsuskomisjonidele spetsiifilistel komisjoni tööd puudutavatel teemadel ja võimalus on luua juurde ad hoc temaatilisi komisjone.

Valdkonnaülese ennetuse põhikomisjoni nõustavad valdkonnaülese ennetust elluviivate ja kureerivate ministeeriumide asekanterid, kelle tegevuse eesmärgiks on kooskõlastada valitsusasutuste ühiseid valdkonnaülese ennetuse suundi, lisaks kokku leppida ennetustegevuste arendustes ja eelarvestamise valikutes. Asekanterid arutavad valdkonnaüleste tõendus põhiste ennetustegevuste elluviimise küsimusi, sh ühiste tegevuste eelarvestamise, rakendamise ja arendusküsimuste üle regulaarselt, kuid mitte vähem kui kaks korda aastas. Valdkonnaülese ennetuse lisavahendeid vajava ennetustegevuse elluviimiseks esitatakse vajadusel ühine RES lisataotlus.

3.2. Tõendus põhiste ennetustegevuste seire, hindamine ja arendamine. Selle korraldamiseks luuakse Tervise Arengu Instituudi ja ülikoolidega konsortsium, mis tegeleb ennetustegevuste seire ja hindamisega ning korraldab valdkonnaülese ennetustegevuste elluviijate igapäevast nõustamist ja koolituste elluviimist. Tervise Arengu Instituudi kaudu antakse asekanteritele ekspertteadmisi valdkonnaülese ennetuse hetkeseisust ja vajadustest ning nende kaudu liigub teave valitsuskomisjonile.

3.3. Kohaliku taseme ennetuse korralduse seos riigipoolse juhtimisega. Valitsuse juhtimistasemel esindab kohalikke omavalitsusi Eesti Linnade ja Valdade Liit. Kohalike omavalitsuste ja piirkondlike koostööorganisatsioonide ennetustegevuse kavandamine ja elluviimine on piirkondliku vajaduse põhine ja kajastub nende arengudokumentides ja tegevuskavades. Kohaliku tasandi tegevuse ülevaade jõuab asekanteriteni ja valitsuseni sise- ja sotsiaalministeeriumi kaudu, kuna nemad koordineerivad suhtlust maakondlike tervise- ja turvalisuse nõukogudega. Omavalitsustele riigi poolt suunatud valdkonnaülese ennetuse rahastamine arutatakse juhtministeeriumide vahel läbi ja kooskõlastatakse asekanteritega.

⁴ Nt süüteoennetuse nõukogu kohaliku ennetuse töörühm, uimastiennetuse valitsuskomisjoni ekspertrühm, jt.