

LISA 5. Juhtumite kokkuvõtlikud kirjeldused

5.1.	HARIDUS- JA TEADUSMINISTEERIUMI JUHTUMIKIRJELDUSED _____	2
5.2.	KAITSEMINISTEERIUMI JUHTUMIKIRJELDUS _____	10
5.3.	KULTUURIMINISTEERIUMI JUHTUMIKIRJELDUSED _____	14
5.4.	MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUMI JUHTUMIKIRJELDUSED _____	21
5.5.	PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUMI JUHTUMIKIRJELDUSED _____	30
5.6.	RAHANDUSMINISTEERIUMI JUHTUMIKIRJELDUSED _____	41
5.7.	SISEMINISTEERIUMI JUHTUMIKIRJELDUSED _____	50
5.8.	SOTSIAALMINISTEERIUMI JUHTUMIKIRJELDUSED _____	63
5.9.	VÄLISMINISTEERIUMI JUHTUMIKIRJELDUSED _____	74

MINISTEERIUMIDE NIMELÜHENDID:

HTM – Haridus- ja Teadusministeerium

JUM - Justiitsministeerium

KAM – Kaitseministeerium

KEM - Keskkonnaministeerium

KUM – Kultuuriministeerium

MKM – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

PÕM – Põllumajandusministeerium

RAM – Rahandusministeerium

SIM – Siseministeerium

SOM – Sotsiaalministeerium

VÄM - Välisministeerium

5.1. Haridus- ja Teadusministeeriumi juhtumikirjeldused

5.1.1. Keeleseaduse eelnõu väljatöötamine

Juhtumi taust

Praegu kehtiv keeleseadus on jõus alates 1995. aastast ning selle jooksul on seda korduvalt muudetud ja parandatud, mistõttu oli seadus muutunud raskesti loetavaks ja mittekompaktseks. Vahepealse aja jooksul on tugevalt muutunud ka Eesti ühiskond ning poliitilised suunad. Uue eelnõu suunas survestasid ka viimase aja rahvusvahelised trendid ning HTM juures tegutseva Keelenõukogu liikmed. Kui praeguse keeleseaduse eesmärk oli kaitsta eesti keelt mitte-eestlaste eest, siis uue eelnõu eesmärk on säilitada eesti keele järjepidevus ka eestlaste endi seas.

Ettevalmistustöösse olid algusest kaasatud Keelenõukogu liikmed (filoloogid, lingvistid), teiste ministeeriumite esindajad, Riigikogu esindaja ja MISA esindaja. Keelenõukogu kaudu olid kaudselt kaasatud veel erinevaid sihtrühmi. Palju osapooli tuli aga juurde osale.ee vahendusel, kust nad said esmakordselt infot eelnõu väljatöötamise kohta.

Kaasamise eesmärgid ja alused

Kuna eelnõu puudutab väga laia valdkonda, oli eesmärk saada võimalikult lai kaasatute ring, kellel oleksid erinevates valdkondades teadmised ehk sisendi ja info saamise eesmärk. HTM oli huvitatud ka oma seisukohtade selgitamisest ja toetuse leidmisest partnerite seas. Lisaks sooviti avalikkuse tagasisidet, et näha, kuidas regulatsioonid hakkaks praktikas toimima.

Partnerid osalesid enda huvide esindamise eesmärgil, kuigi üks intervjueeritustest, keda kaasati oma initsiatiivil kommenteerimise etapis, oli skeptiline ministeeriumi eesmärkide osas. Hea tava näeb ette, et kaasatakse võimalikult varases etapis, kuigi samas nentis ta, et kaasamine peab olema optimaalne.

Ühine oli eesmärk vältida eelnõus ülereguleerimist, mida taotles ka ajakirjanduse valdkond. Viimane oli huvitatud et eelnõu ei tooks kaasa praktikas realiseerimatuid regulatsioone.

Partnerid otsustavad osalemise vajaduse üle tulenevalt organisatsiooni tegevusvaldkonnast.

Kuigi initsiatiiv kaasamiseks tuli valdavalt ministeeriumilt, ei ole HTM-il ametlikke dokumente kaasamise korraldamisel, vaid see toimub praktilisest vajadusest lähtuvalt.

Kaasamisprotsessi korraldus

Osalejate valik

HTM lähtus osalejate valikul põhimõttest, et oleks kaetud mitmed valdkonnad ja oleks esindatud mitmed erinevad partnerid. Samas ei osanud HTM algselt hinnata kõiki potentsiaalselt huvitatud osapooli, mistõttu jäi kaasamata Põllumajandusministeeriumi esindaja. Hilisemas etapis kaasati neid osapooli, kes kõige teravamalt eelnõud kritiseerisid.

Üks partneritest tõi veel välja vajaduse kaasata Justiitsministeeriumi mõnes hilisemas etapis, kuna töö käigus tekkisid tundlikud küsimused, mis löid vajaduse JuMi esindaja järele. HTM oli küll esitanud JuM-le kutse oma esindaja määramiseks töögrupis, kuid vaatamata teema tundlikkusele, keeldus JuM sellest võimalusest.

Info kättesaadavus

HTM on partnerite kohta saadaoleva infoga rahul. Probleem oli antud kaasuse puhul selles, et töörühma liikmed ei edastanud infot oma sihtrühmadele. Ilmselt oli siin tegemist üksteisest möödaraäkimise ja kommunikatsiooni puudusega, kuna partnerid eeldasid, et ministeerium kaasab ise kõik vajalikud huvi- ja sihtrühmad.

Info liikumise koha pealt oli HTM esindaja tulemusega valdavalt rahul. Info liikus kiiresti Keelenõukogu ja HTM ja põhiliste partnerite vahel.

Üks intervjuueeritud partneritest tõi puudusena välja asjaolu, et nad kuulsid eelnõu väljatöötamisest ajakirjanduse kaudu ja mitte otse ministeeriumilt. Samas, osalemise käigus oli infovahetus hea, kuid mõnikord tulid materjalid üsna viimasel momendil, mistõttu ei jõudnud neid eelnevalt läbi töötada.

Kaasamine protsessi erinevates etappides

HTM üritas kaasata võimalikult palju partnereid alates protsessi kõige varasemast etapist. Kuid kuna nad ei suutnud ette näha eelnõu sellist mõjuulatust sai paljud partnerid protsessi kaasatud alles hilisemas, s.o kommenteerimise etapis, kui dokumendi tööversioon oli üles pandud osale.ee portaali. Samas tõi hilisemas etapis kaasatud partneri esindaja välja asjaolu, et nad suhtlesid vaid ministeeriumiga ning neid ei lülitatud üldisse töögruppi.

Partneri esindaja, kes oli protsessi kaasatud alates algusest, jäi korralduse ja organiseeritusega rahule. Samuti tõi ta välja, et kaasatute aktiivsus varieerus protsessi vältel.

Kaasamise viisid ja meetodid

Põhiline meetod oli suuline arutelu, samuti ka elektroonne tagasiside e-posti vahendusel. HTM kasutas ka mitteformaalset konsulteerimist ja portaali osale.ee vahendust.

Spetsiifilisemate küsimuste arutamiseks toimusid arutelud väiksemates gruppides. Negatiivse poolena tõi partnerid välja arutelude toimumise video koosoleku vahendusel, mis on väga ebaefektiivne, kuna osalejad ei ole samal interaktiivsel pinnal.

Kaasamise hea tava järgimine

Ministeeriumi esindaja oli kaasamise hea tava dokumendist kuulnud, kuid ei olnud sellega põhjalikumalt tutvunud. Partnerite esindajad oli varasema töökogemuse tõttu tavaga hästi kursis.

HTM esindaja nentis, et lähenemine ei ole nii süsteemne ega formaalne. Suuliselt toimuvad kõik need etapid, kuid seda ei fikseerita kirjalikult ega ametlikult.

Partnerite esindajad ei osanud tava põhimõtete järgimist antud protsessis kommenteerida, kuid jäid pigem skeptiliseks nende täitmise osas.

Kaasamiseks ja osalemiseks vajalikud ressursid ja kompetentsid

Kõik osapooled nentisid ressursside kriitilisust kaasamisel ja osalemisel. Inimressurs ja ajaressurs on alati problemaatiline, nii ministeeriumil kui ka partneritel. Eraldi rahalisi vahendeid kaasamiseks ega osalemiseks eraldatud ei ole. Pigem tuleneb ressursside leidmine entusiasmist ja motivatsioonist kaasata ja osaleda.

Vajalike isikuomaduste osas tõi osapooled välja analüüsivõime, koostöö valmiduse ja avatud mõtlemise.

Kaasamise tulemused

Ministeeriumi esindaja leidis, et nende eesmärgid on valdavalt täidetud. Partnerid jäid siiski äraootavale seisukohale, kuna eelnõu on alles kooskõlastusringil.

Partnerite rahulolu varieerus sõltuvalt sellest, kui intensiivselt neid kaasati ja kui paljus nende esitatud ettepanekutega arvestati.

Eelnõu muutus küll kaasamise tulemusena soravamaks ja mitmekülgsemaks, kuid ministeeriumi kaotas regulatsioon oma algset eesmärgipärasust ja rangust.. HTM esindaja nentis ka, et esialgsed eesmärgid võisid olla liiga ambitsioonikad

Ministeerium ootaks partneritelt paremat tagasiside andmist, seisukohtade esitamist ja suuremat kompromissivalmidust. Partnerite hulgas tuleks jõuda eelnevalt konsensusele, ühtsele seisukohale enne seisukohtade esitamist ja osalemist. Ettepanekud ja suhtumine peaks olema konstruktiivsemad. Lisaks sooviks, et partnerid saaksid aru, et kaasamine on seisukohtade, mitte hinnangute andmise protsess. Ministeeriumite puhul on probleem, et nad osalevad aktiivselt alles siis, kui dokument on juba kooskõlastusringil.

Partnerite rahulolu sõltus sellest, millal ja kui intensiivselt neid protsessi kaasati. Lisaks mängis olulist rolli ka see, kui pikaajalise kaasamise/osalemise kogemusega partnerid olid. Enam kogenud partneri esindaja oli vähem rahul kogu protsessi korraldusega, kuna oli võrdlusena osalenud palju efektiivsemates protsessides.

Partnerid soovivad ministeeriumil järgida rohkem ja täpsemalt kaasamise hea tava põhimõtteid, mitte suhtuda neisse kui tülkasse kohustusse.

Kommentaariid

Võrreldes teiste juhtumitega oli tegemist võrdlemisi probleemse kaasusega, mis tulenes kindlasti ka valdkonna ühiskondlikust ja poliitilisest tundlikkusest.

Kaasamisel esinenud probleemid tulenesid valdavalt piisavalt läbimõtlemata ja planeerimata korraldusest ning andsid tunnistust puudulikkusest ja kinnisest kommunikatsioonist ministeeriumi ja osade partnerite vahel. Ministeeriumi esindajad oleksid võinud põhjalikumalt hinnata eeskätt antud teemaga kaasnevaid laiaulatuslikke mõjusid ning poliitilist ja ühiskondlikku tundlikkust, mis omakorda tekitab vajaduse väga põhjalikult ettevalmistatud kaasamisprotsessi järele. Seejuures on kõige olulisem kaardistada võimalikke huvigruppe ning hinnata ka osalusveebi kasutamise mõjusid.

Partneritel on tungivalt soovitatav kaasata ise süsteemselt oma organisatsiooni sihtrühmi. Kuid kindlasti tuleb korralduslikud küsimused alati ministeeriumiga läbi arutada ning panustada ka omalt poolt avatud kommunikatsiooni olemasolusse kogu protsessi vältel.

5.1.2. Eesti kutseharidussüsteemi arengukava 2009-2013 väljatöötamine

Juhtumi taust

Seoses eelmise kutseharidussüsteemi lõppemisega tuli töötada välja uus. Üldine eesmärk on tagada kvaliteetne, asjakohane, ajakohane ja kõigile kättesaadav kutseharidus.

Võrreldes eelmise arengukava koostamisega, kaasnes praegusega palju sisulisi vaidlusi. Enim neist puudutas õppijate osakaalu kutsehariduses.

Kutsehariduses on huvitatud osapooli hästi palju, seega oli tegemist väga laiaulatusliku ja põhjaliku kaasamisega. Esindatud olid õpilased, õpetajad, tööandjad, kutseliidud, ettevõtted, töövõtjate ja tööandjate organisatsioonid, kutseõppe edendajate ühing, Kutsekoda, Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus, suuremad haruliidud jpt.

Eelmise arengukava eesmärk oligi sotsiaalsete partnerite kaasamine kõigisse protsessidesse: standardite loomine, õppekavade tegemine, hindamine, kutseksamite hindamine, koolide juhtimine, kutseharidussüsteemi juhtimine jne. Koolide nõukogudele on seatud nõue, et üle 50% liikmeskonnast peavad olema partnerite esindajad.

Arengukava kinnitati septembris 2009, hetkel toimub selle rakendamine.

Kaasamise eesmärgid ja alused

HTMi eesmärk on saada võimalikult lai partnerite kaasatus, kuna nad on olulised osapooled kogu kutseharidussüsteemis ning mängivad võtmerolle paljudes ülesannetes. Partnerid seetõttu soovivad kaitsta oma huve ning tahavad avaldada oma seisukohti ja arvamusi ning tagada nendega arvestamine.

Kuna antud arengukava ei olnud esimene, mis koostöös valmis, siis tulid paljud eesmärgid eelmistest arengukavadest. Paljudel partneritel on ministeeriumiga pikaajaline koostöö nii et kaasamine on seega loomulikuks ja enesestmõistetavaks muutunud.

Erilist huvide ja eesmärkide lahknevust ei esinenud. Initsiatiiv kaasamiseks tuli ministeeriumilt. Partnerid otsustavad osalemise suhtes tulenevalt organisatsiooni tegevusvaldkonnast ning seotusest teemaga.

Kaasamisprotsessi korraldus

Osalejate valik

Partnerite valiku puhul on eelkõige oluline, et oleks kaasatud keskorganisatsioonid. Üldiselt olid kaasatud kõik vajalikud osapooled. Partnerite võrgustik on olemas ja koostöö nendega on pidev. Ministeerium saatis välja ametliku kirja määrata ametlik esindaja.

Partnerid on kaasamise ulatuse ja kaasatutega rahul. Samas peeti vajalikuks märkida, et kuigi Tööandjate Keskliit oli kaasatud, ei osalenud nende esindaja ühelgi kohtumisel ega üldse töögrupi töös.

Partnerid vahetasid infot oma liikmete ja sihtrühmadega peamiselt suuliselt arutelude käigus, kuigi suuremate keskorganisatsioonide puhul on suure liikmete arvu tõttu pidev info edastamine ja tagasiside saamine raskendatud.

Info kättesaadavus

Partnerid said infot arengukava väljatöötamise kohta ministeeriumilt ametliku kirjaga. Esmane info liikus siiski suuliselt mitteformaalsete kanalite kaudu. Ministeerium on partnerite kohta saadaoleva infoga rahul, kuna koostöövõrgustik on toimiv. Mõlemad partnerid on rahul infoliikumise ja materjalide kättesaadavusega kogu antud protsessi vältel.

Antud juhul hindasid osapooled kommunikatsiooni avatuks ja ladusaks ning koostöö heaks. Materjalide asjakohasus on võtme tähtsusega, see võimaldab head koostööd ja konstruktiivset arutelu.

Kaasamine protsessi erinevates etappides

Ministeerium kaasas partnerid kõige varasemast etapist alates, s.o lähteülesande püstitamisel, arengukava visiooni paika panemisel ja probleemide määratlemisel. Kaasamine oli läbivalt intensiivne kuni arengukava kinnitamise ja rakendamiseni välja.

Osalemise aktiivsus varieerus mõne partneri puhul, kuid ilmselt tulenes see ajaressursi piiratusest. Organisatsioonidel on prioriteetsemad valdkondi, millega tegeleda. Üldiselt osales enamik partnereid läbivalt aktiivselt, kuna üldeesmärk on kõigil ühine: saada võimalikult hea ja kvaliteetne kutseharidus.

Kaasamise viisid ja meetodid

Põhiliselt toimus töö suuliste arutelude ja kirjaliku tagasiside vormis. Kuna kaasatavate ring on lai ja käsitletavate teemade ring väga suur ja detailne, moodustati efektiivsema ja sisukama arutelu huvides väiksemaid grupe, kus arutati spetsiifilisemaid probleeme ja küsimusi. Seejärel esitasid gruppide esindajad need suurele ringile ja arutelu jätkus.

Info liikumine oli aktiivne. Palju toimus ka mitteformaalset konsulteerimist. Veebiportaali vahendust ei kasutatud põhjendusega, et kaasatute ring oli niigi piisavalt lai.

Nii ministeerium kui partnerid on seisukohal, et kaasamine on lahendatud optimaalseimal viisil ning jäävad kasutatavate meetodite ja töökorraldusega rahule.

Kaasamise hea tava järgimine

Ministeeriumi ja partnerite esindajad oli kaasamise hea tava dokumendist kuulnud, kuid ei olnud sellega põhjalikumalt tutvunud. HTM esindaja nentis, et lähenemine ei ole nii süsteemne ega formaalne. Suuliselt toimuvad kõik need etapid, kuid seda ei fikseerita kirjalikult ega ametlikult.

Kaasamise tulemustest teavitamist otseselt ei toimunud, kuid partnereid teavitati pidevalt töö tulemustest.

Partnerid nentisid, et antud juhtumi puhul olid hea tava põhimõtted valdavalt hästi täidetud. Kommunikatsioon peab kindlasti olema ladus ja toimuma n-ö lihtsas keeles, et teadmine jõuaks võimalikult paljude huvirühmadeni. See punkt hinnati partnerite poolt ka kõige olulisemaks põhimõtteks.

Erisuste osas tõi HTM esindaja välja asjaolu, et arengukava puhul on partnerite kaasamine alati lihtsam, kuna dokument on iseloomult ja sõnastuselt vabam ja visioonidel põhinev.

Kaasamiseks ja osalemiseks vajalikud ressursid ja kompetentsid

Kõik osapooled nentisid ressursside kriitilisust kaasamisel ja osalemisel. Inimressurs ja ajaressurs on alati problemaatiline, nii ministeeriumil kui ka partneritel. Eraldi rahalisi vahendeid kaasamiseks ega osalemiseks eraldatud ei ole. Pigem tuleneb ressursside leidmine entusiasmist ja motivatsioonist kaasata ja osaleda. Suutlikkus on partnerite puhul erinev, väga palju on konkreetsest inimesest. Kuid sama ütlesid partnerid ka ministeeriumi kohta.

Vajalike isikuomaduste osas tõi osapooled välja tolerantsuse, koostöö valmiduse ja avatud mõtlemise. Samuti leiti, et oluline on kuulamis- ja veenmisoskus, protsessi eestvedajal kindlasti ka moderaatori omadused. Osaleja seisukohast on vaja argumenteerimis- ja veenmisoskust ja meeletut töövõimet, kuna info hulk, mis tuleb läbi töötada, et olla veenev ja suuta argumenteerida konstruktiivselt, on äärmiselt suur.

Kaasamise tulemused

Nii ministeerium kui partnerid leidsid, et nende eesmärgid said valdavalt täidetud. Konsensuse leidmisel väga suuri probleeme ei olnud. Pigem oli suund vaid kompromisside leidmisele.

Korraldusega jäädi üldiselt rahule, kuigi ministeeriumi esindaja ütles tagasihoidlikult, et alati võiks paremini ja ladusamalt teha.

Arengukava muutus kaasamise tulemusel kindlasti asjakohasemaks, vastab rohkem tööturule vajadustele, rakendatavus tõusis just konkreetsetes tegevustes. Kuna täideviimisel on samuti palju osapooli, siis tagab parema ja sujuvama rakendatavuse nende kaasamise ettevalmistusse, leidis HTM esindaja. Partnerid tunnetavad sellega oma vastutust kogu protsessis.

Tugevusena tõi HTM esindaja välja kõikide osapoolte kaasatuse protsessi algetappides ning arengukava presenteerimise Kutseedendajate Ühingu seminaridel, mis andis protsessile veelgi laiemat kõlapinna.

Partnerite esindajad tõi tugevusena välja korrektse protsessi läbiviimise, konstruktiivse suhtumise erinevatesse ettepanekutesse ja püüde leida kompromissi. Eeltöö, mis oli tehtud eelmise arengukava analüüsi näol oli väga hea sisend.

Nõrkusena nimetas HTM esindaja tänamise ja tähelepanu poole puudulikkuse. Partnerid tõi välja kommunikatsiooni keerukuse arengukava eesmärkide osas (nende viimine üldtarbijale, nt lapsevanemale).

Kommentaariid

Üldiselt positiivne juhtum, kus kaasamine oli optimaalselt organiseeritud ja toimus sisuliselt, mitte kaasamise enda pärast. Koostöö partneritega on pidev ning kaasamine on läbiv protsess, mitte juhtumipõhine.

Ministeeriumil on siiski soovitatav edaspidi rohkem partneritega rääkida vastastikuste ootuste osas. Jäi mulje, et antud juhul ei olnud eesmärk leida konsensust, vaid kompromisse ja palju sõltus ka osalejate argumenteerimisoskusest, kelle seisukoht peale jäi. See võib aga kaasa tuua ebarealistlike eesmärkide kirjutamise arengukavasse, mille hilisemal mittetäitumisel võib kaasneda rahulolematust kaasamise tulemuste osas.

Olla julgem partneritele tagasiside andmises. Tagasisidestamine näitab partneritele, et ministeerium hindab nende tööd ja tunnustab neid ekspertidena, mis tõstab motivatsiooni edaspidi aktiivsemalt osaleda.

5.1.3. Põhikooli ja gümnaasiumi uute riiklike õppekavade väljatöötamine

Juhtumi taust

Eesmärk RÕKi muutmiseks püstitati riikliku õppekava nõukogust, kus on esindatud Riigikogu Kultuurikomisjoni, haridusfoorumi, Tartu Ülikooli ja Tallinna Ülikooli esindajad. Nemad kinnitasid ka lähteülesande ja prioriteetidid. Eesmärk oli vähendada õpilaste koormust, tõsta huvi kooliskäimise vastu, kooli heaolu ja keskkonna muutmine õpilassõbralikuks. Lisaks oli algselt eesmärk, et põhikool ja gümnaasium saaks eraldi õppekavad, kuna eesmärgid on neil erinevad. Fookus gümnaasiumis ainepõhisele õppele.

Lähteülesande kokkupanekul osalesid TLÜ, TÜ ja haridusfoorumi esindajad, HTM ja REKK esindajad. Üldküsimuste juures kaasati õpilased, koolijuhid, lapsevanemad – nende esindusorganisatsioonid.

Kaasamise eesmärgid ja alused

Ministeeriumi eesmärk oli kaasata nende sihtrühmade esindajad, kes peavad päevast päeva õppekavasid kasutama. Sooviti saada sisendit ja ühtlasi maandada ka pingeid, kuna õppekavade loomine on konfliktne situatsioon, sest jagatakse positsioone ja igaüks võitleb oma valdkonna eest.

Osalejate määramine ei tulene otseselt mingist ametlikust dokumendist, kuigi tööplaanis on sätestatud nii kaasatavad partnerid kui ka ajakava. Pigem on kaasamine HTM jaoks praktika ja igapäevane töömeetod kui formaalne tegevus.

Partnerid otsustavad oma osalemise üle tulenevalt sellest, milliste küsimuste juures on vaja oma seisukohti kaitsta. Kui vähegi võimalik, osaletakse kõiges, mis mõjutab kooli tegevust.

Initsiatiiv kaasamiseks tuli peamiselt ministeeriumilt. Oli ka neid, kes ise olid aktiivsed, nt mõned MTÜd, kes soovivad mingi aine mingi konteksti puhul kaasa rääkida.

Kaasamisprotsessi korraldus

Osalejate valik

HTM lähtus osalejate valikul põhimõttest, et oleks kaetud kõik vajalikud valdkonnad ja oleks esindatud mitmed erinevad partnerid. Nii partnerid kui ministeerium on kaasamise **ulatuse** ja **valikuga** ning ka **valiku põhimõtetega** rahul. Osalejate arv oli optimaalne. Katusorganisatsioonide kaudu suheldi ülejäänud sihtrühmade ja liikmetega.

Partnerid vahetasid regulaarselt infot oma liikmete ja sihtrühmadega peamiselt kirjalikult e-posti vahendusel. Partnerite esindajate üle otsustatakse vabatahtlikkuse alusel.

Info kättesaadavus

Infot RÕK väljatöötamise ja kaasamise kohta said partnerid **ministeeriumilt**. Põhiliselt kasutati meili- ja telefonisuhtlust, vähemal määral ametlikku kirjavahetust. Ministeerium on partnerite kohta käiva info kättesaadavusega rahul. Koostöö partneritega on pidev, mistõttu on HTMil ja REKKil asjakohased ja ajakohased kontaktid olemas. Üldiselt jäi HTM info liikumisega rahule.

Kuigi ministeerium oli loonud spetsiaalse veebilehe www.oppekava.ee, kus kõik materjalid olid pidevalt kättesaadavad, **hindasid partnerid** info ja materjalide kättesaadavuse ning info liikumise 5 punkti skaalal **3 palliga**. Info edastati, aga **mitte piisavalt vara**. Reageerimise aeg jäi seetõttu liiga lühikeseks just organisatsiooni liikmete esindusarvamuse kujundamiseks. 2-3 tööpäeva on liiga lühike aeg selleks. **Tagasisidestamine** oli samuti puudulik. HTM ei olnud juurde lisanud märkeid, kas ja mida ja mis osas on arvestatud, mistõttu tuli kogu dokument pidevalt läbi lugeda, et aru saada kas ja mis on muutunud. Ettepanekutega arvestamise või mitteamvestamise korral oli puudu põhjendus.

Kaasamine protsessi erinevates etappides

Põhilised partnerid kaasati alles dokumendi väljatöötamise ja ettepanekute faasis, aga mitte lähteülesande koostamisel ja probleemide määratlemisel.

Osa partnereid ütles, et neid küll kaasati piisavalt tihti, kuid see oleks võinud olla sisulisem. Üldiselt tuli ise initsiatiivi üles näidata, et osaleda.

Menetluse ja kooskõlastuse etapis partnereid enam ei kaasatud ega isegi teavitatud neid HTM plaanidest. Ilmselt juhtus see tugeva poliitilise surve mõjul. Partneritele ei teatatud, kas töörühm on töö lõpetanud ja millised seisukohad said lõplikku dokumenti. Partnerid tegid pöördumise pidurdada vastuvõtmist, kuid seda ei võetud arvesse.

Ministeerium ise hindas kaasamise intensiivsuse ja osalemise aktiivsuse piisavaks.

Kaasamise viisid ja meetodid

Põhiline meetod oli **suuline arutelu**, samuti ka elektroonne tagasiside e-posti vahendusel. HTM kasutas ka mitteformaalset konsulteerimist ja portaali osale.ee vahendust. Lisaks korraldati teavituspäevi.

Partnerid tõid problemaatilisena välja **videokonverentside** meetodi, kuna see raskendab terviknägemuse kujundamist. Planeeritud aeg oli kõikidel nendel kordadel samuti **liiga lühike**.

Ministeerium hindas kasutatud meetodid optimaalseteks ja leidis, et need võimaldasid neil eesmärke täita.

Üks partneritest tõi samas välja, et nende esindajat ei kutsutud kordagi ühise laua taha, vaid nad kohtusid ainult ministeeriumi esindajaga, mis viitab kaasamisele kaasamise ja mitte sisu pärast.

Kaasamise hea tava järgimine

Ministeeriumi esindaja oli heast tavast kuulnud, kuid ei poolda seda dokumenti. Kommenteerides, et „tabelimeetod ei saa töötada reaalses elus”. Pigem hindas tava põhimõtted täidetuks alateadlikult. Kaasamine on töömeetod ja tuleneb pikaajalisest töökogemusest.

Partnerite esindajad olid hea tava dokumendist küll kuulnud, kuid ei omanud põhjalikumat kokkupuudet ega teadmisi sellest.

Tava põhimõtete täitmise osas jäid mõlemad partnerid pigem skeptiliseks. Eriti mis puudutab kaasamise kava koostamist ja ladusat kommunikatsiooni. Samuti ei jäänud nad rahule tagasisidestamisega ega ka kaasamise tulemustest teavitamisega. Viimast ei olnud tehtud ja osalemise lõpust ning RÕK vastuvõtmisest kuuldi ajakirjanduse vahendusel. Lisaks tunti puudust töörühma ajakavast. Ei olnud mingeid tähtaegu, millega oleks saanud ja teadnud arvestada, Ilmselt tulenesid probleemid **tugevast poliitilisest survest** antud teema osas. Ka on tegemist väga suure ja mahuka valdkonnaga, milles on palju konfliktsituatsioone.

Kaasamiseks ja osalemiseks vajalikud ressursid ja kompetentsid

Kõik osapooled nentisid ressursside kriitilisust kaasamisel ja osalemisel. Inimressurs ja ajaressurs on alati problemaatiline, nii ministeeriumil kui ka partneritel ning nende leidmine tuleneb pigem entusiasmist ja motivatsioonist kaasata ja osaleda.

Partneritel oli HTM arvates suur hulk head tahet. Vahel oli aeg kriitiline – ei jõudnud nt vastata etteantud aja jooksul, kuid üldiselt panustasid väga hästi. Partnerid olid samas kriitilised ministeeriumi esindajate pädevuse ja kompetentsi osas.

Olulisemad kui oskused või isikuomadused, on tegelikult suhtumine kaasamisse ja osalemisse, leidis ministeeriumi esindaja. Partnerid pidasid oluliseks ärakuulamisoskust, avatust, väga head aja planeerimise oskust ja eestvedamise oskust.

Kaasamise tulemused

Ministeeriumi eesmärgid said valdavalt siiski täidetud, kuna RÕK võeti vastu. Partnerid hindasid oma rahulolu tulemuse osas vaid 25% 100st. Info liikumise ja tagasisidega ning analüüsi ja selguse poolega ei olda rahul. Õppekavade loomise eesmärgid said vaid mingil määral täidetud.

Ministeeriumi esindaja hindas RÕKi kvaliteedi üldiselt heaks, kuigi kaasamise tulemusena muutus RÕK üldosa paljusõnaliseks ja kippus sisse tulema loosungeid. Samas taunis ka ajakirjanduse kasutamist enda huvide teenimiseks partnerite poolt ja liigset emotsionaalsust asjadele lähenemisel.

Partnerite jaoks on RÕK küll muudetud ja palju ettepanekuid sisse viidud, kuid huvigrupid soovisid rohkemat. Samuti ei ole endiselt infot ministeeriumi edasistest plaanidest ja jätkutööst. Lisaks puudus ajakava, kommunikatsioon oli kinnine, kaasati alles väljatöötamise etapis ning tagasisidestamine oli puudulik. Partnerid tunnetasid, et neid kaasati vaid kaasamise pärast, kuna ministeerium oli väga jäik oma seisukohtade suhtes ega arvestanud teiste ettepanekutega. Tihti selgusid täpsed lahendused alles dokumendi mustandversioonis mitte suulise või kirjaliku tagasisidena partneri poolt esitatud kindlatele ettepanekutele.

Kuigi ministeeriumi esindaja tõi välja, et kaasamine on usalduse küsimus ning et HTM ülesanne on seda usaldust tekitada ja tugevamaks muuta edaspidi, ei ole partnerite jaoks märki ministeeriumi poolt seda soovi realiseerida.

Kommentaariid

Üldiselt oli tegemist problemaatilise juhtumiga, kus oli puudusi läbivalt nii kaasamise sisus kui selle korralduses. Erinevalt teistest kaasustest ei olnud siin märgata koostöövõrgustiku tekkimist ega läbivat partnerite kaasamist ministeeriumi töös.

Ministeeriumi esindajad alahindasid eeskätt antud teema laiaulatuslikke mõjusid ning poliitilist ja ühiskondlikku tundlikkust. Selliste teemade käsitlemine nõuab harilikult veelgi põhjalikumalt ning paremat ettevalmistust. Seejuures on kõige olulisem kaardistada võimalikke huvigruppe ning hoolitseda, et kaasamine oleks sisuline.

Soovitan ministeeriumil järgida rohkem ja täpsemalt kaasamise hea tava põhimõtteid, mitte suhtuda neisse kui tülkasse kohustusse. Partnerite konstruktiivsusele aitab kaasa avatud kommunikatsiooni tagamine kogu protsessi vältel. Kaasamise ja kogu protsessi selgroog tuleks paika panna kohe protsessi algul ootuste juhtimisega.

5.2. Kaitseministeeriumi juhtumikirjeldus

5.2.1. Merele suunatud laskeharjutuspaikade asukohavalik

Juhtumi taust

Tegu oli õhutõrje ja suurtükiväe (merele orienteeritud) laskmisvõimaluste ning mereväe väljaõppe läbiviimiseks võimalike asukohtade selgitamisega (edaspidi ÖSMAAP). ÖSMAAP-i põhieesmärgiks on analüüsida õhutõrje ja suurtükiväe merele orienteeritud laskmisvõimalusi ning võimalikke asukohti mereväe väljaõppeks. Arendusprogrammiga määratakse piirkonnad, kus on merele orienteeritud õppused võimalikud ning tingimused, mis on kohustuslikud järgida õppuste eel ja ajal.

Eriline kaasus, kuna tegemist oli suures osas keskkonnamõju hindamisega.

Arendusprogrammi kavandi koostasid Kaitseministeerium (Infrastruktuuri osakond) ja Kaitsevägi. Keskkonnamõju hindamise programmi kirjutas valmis Kaitseministeeriumi koosseisuväline nõunik ja keskkonnamõjude täpne hindamine telliti riigihanke korras (TTÜ Meresüsteemide Instituut). Institutsioonide (ministeeriumid, keskkonnaorganisatsioonid) esmane kaasamine toimus seoses keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) programmi avalikustamisega 2007 sügisel. Üldsuse, sh. kohalik elanikkonna ja omavalitsuste laiem kaasamine hakkas toimuma alles hilisemas – KSH aruandest teavitamise etapis (2008). Selleks ajaks olid välja selekteeritud 6 kohta, mis olid kõlblikud harjutusaladeks. Algselt oli neid kohti Arendusprogrammis ette nähtud 8, KSH käigus loobuti kahe võimaliku asukoha käsitlemisest. Harjutusala antud teema (merele orienteeritud laskmisvõimalused) juures tähendab x-rannikuala lühiajalist (kuni 2 nädalat aastas) kasutamist, kusjuures muul ajal saab jätkuda tavapärase maakasutusega. Kaitseväe harjutused ei too kaasa maa omandamise, ümberplaneerimise ega uute ehitiste püstitamise vajadust.

Kohalike omavalitsuste kaudu kaasati nende alade elanikud, keda võib harjutusalade olemasolu mõjutada.

Dokumendi ettevalmistusse oli kaasatud keskkonnaministeerium oma allasutustega, kohalikud omavalitsused ja kohalikud huvigrupid. Eelnevat partnerite kaardistust ei toimunud, vaid huvigrupid selgusid dokumendi avalikustamise käigus.

Keskkonnamõjude strateegiline hindamine (KSH) telliti riigihanke korras ja see tugineb strateegilise hindamise programmile, mis oli koostatud KaMi enda poolt. KSH programmi kinnitamine, nüüd juba Keskkonnaministeeriumi poolt, toimus pärast selle avalikustamist ja parandamist.

KSH dokument (aruanne) on valmis ja heaks kiidetud (november, 2009). Arendusprogramm valmis pole, kuna KSH näeb ette seda, et kõik väljavalitud kohad (6) tuleb kõigepealt läbi katsetada, teostades seejuures mitmesuguseid seireid. Edasine sõltub väljaõppe graafikust ja kohapeal saavutatud kokkulepetest. Arendusprogrammiga ei reserveerita maad õppusteks vaid esitatakse tingimused, kuidas õppusi tuleb läbi viia. Heakskiidetud KSH kaudu on selleks olemas riiklik aktsept.

Kaasamise eesmärgid ja alused

Kaasamise eesmärk oli teadlikkuse tõstmine, hirmude vähendamine. KaM soovis selgitada, tekitada arutelusid, kuna teema oli hästi tundlik ja ajakirjandus forsseeris omakorda suuremaks ja negatiivsemaks – sellest ka suurem kaasamine.

Kohalikul tasandil oli palju selgitust ja avalikustamist, avaldati ka selgitavaid artikleid ajakirjanduses ja televisioonis. Reaalse tegevuse nägemine tõmbab hirme tagasi (nagu selgus 12.02.2010 toimunud õppustel Nõva rannas ja selle järelkajastustes).

Suuremate projektide puhul, mis eeldavad haldusmenetlust ja keskkonnamõju hindamisi, on KaMis tehtud teavitamise kava, kuid ühtset dokumenti välja töötatud ei ole. Kaasamine toimus kohalike

omavalitsuste kaudu. KaM teavitas neid arendusprogrammist ja KSH-st ning küsis, kas on soovi teha avalikku arutelu oma piirkonnas. Mõni omavalitsus ei vastanud ja hiljem süüdistas mittekaasamises.

Keskkonnamõjude hindamiseks oli KaMil tehtud väga põhjalik kaasamise kava, mis on ka kohustuslik.

Kaasamisprotsessi korraldus

Osalejate valik

Ministeerium leiab, et osalejate valiku põhimõtted õigustasid ennast täiesti antud juhul, kuna omavalitsused teavad ja tunnevad oma elanikke kõige paremini ja nende kaudu teavitamine toimis seega kõige paremini.

Maakondlik tasand jäi paraku kaasamata, mindi otse kohaliku tasandi juurde, mistõttu maavalitsused tundsid ennast puudutatuna. Osalejate esindajad erinesid piirkonniti. Enamasti oli KOV juht, kuid mõnes kohas oli ka n-ö rahva esindaja või külaselts.

KSH osas toimus suunatud hange. Avalikustamiseks korraldati avalikke arutelusid, lisaks meedia, dokument rippus ka KaMi kodulehel üleval kommenteerimiseks. Tagasiside oli väga aktiivne ja selle tulemusel ja survele muudeti veel dokumenti.

Partnerite jaoks on osalemise kriteerium piisava kompetentsi olemasolu.

Info kättesaadavus

Info kättesaadavuse osas jäid rahule nii KaM esindaja kui ka partnerid. Kaasatuid teavitati esmalt kirjalikult KOVide kaudu ja seejärel informeeriti ka Keskkonnaametit. Avaldati ka pressiteade infopäevade toimumise kohta. Kõikidele esitatud küsimustele on vastatud kas kirjalikult või suuliselt. Samuti on KaM kodulehel kogu info pidevalt kättesaadav ja kommenteerimiseks avatud.

Andmed potentsiaalsete huvirühmade kohta ei ole väga hästi kättesaadavad. Info väga sageli puudub. KaM üritas potentsiaalseid huvirühmi välja selgitada KOVide kaudu, kuid see jäi kahjuks tulemuseta.

Info liikumine KOVide ja KaMi vahel oli kõikuva kvaliteediga. KMH tegijatega jäädi info liikumise osas rahule.

Kaasamine protsessi erinevates etappides

Tegemist on erilise kaasusega, kus üldsuse kaasamine toimus KSH programmi koostamisest teavitamise etapist alates. Kohalikke omavalitsusi teavitati KSH aruande tööversioonist ja arutelude käigus saadud info tulemusel tehti aruandes muudatusi. Kaitseväge tegi esmase kaardistamise ja selektsiooni koostöös Lennuameti ja Veeteede ametiga. Sellest tuli esmane lähteülesanne ministeeriumile, kus töögrupp tegi dokumendi detailsemaks.

Seejärel telliti KSH ja sellega koos kaasati avalikkust – n-ö programmi avalikustamise etapist, kuna siis oli selge, mida ja kus teha soovitakse ja sai hakata avalikkust kaasama.

Kuigi oleks võinud kaasata rannikuala omavalitsusi juba väljatöötamise etapis maandamiseks edasisi pingeid ning vähendamaks negatiivseid emotsioone ja tagasisidet, ei oleks neilt ilmselt saanud sisulist ja konstruktiivset sisendit.

Oleks võinud kaasata veel väiksemaid huvirühmasid, kuid asi takerdub ka tihti selle taha, et puudub katusorganisatsioon, nt ranna kalurid, jahimehed.

Kaasamise viisid ja meetodid

Peamiselt kasutati suuliste arutelude korraldamist, infopäevad kohalikes omavalitsustes, mille käigus räägiti muudatustest KSH aruandes ja arendusprogrammis.

Lisaks olid materjalid pidevalt kommenteerimiseks ja tutvumiseks KaM kodulehel kättesaadavad. Täiendavaid portaale ei kasutatud.

Ministeerium ja partnerid hindasid kasutatud meetodid täiesti piisavaks ja õigustatuks.

Kaasamise hea tava järgimine

KaM esindaja oli kaasamise hea tava dokumendist kuulnud, kuid ei olnud sellega põhjalikumalt tutvunud.

Pigem hindas tava põhimõtted täidetuks alateadlikult. Kaasamine on töömeetod ja tuleneb pikaajalisest töökogemusest.

Partnerid ei olnud kaasamise heast tavast kuulnud. Põhimõtetega tutvumisel hindasid need valdavalt täidetuks. KSH puhul on osalejad seadusega kindlaks määratud. Programmi heakskiitmise järel olid küll kõik osapooled kaasatud, kuid enamus neist olid passiivsed. Osapooled aktiveerisid hiljem, kui KSH oli avalikustatud.

Kaasamiseks ja osalemiseks vajalikud ressursid ja kompetentsid

Kõik osapooled nentisid ressursside kriitilisust kaasamisel ja osalemisel. Inimressurss ja ajaressurss on alati problemaatiline, nii ministeeriumil kui ka partneritel. Eraldi rahalisi vahendeid kaasamiseks ega osalemiseks eraldatud ei ole. Pigem tuleneb ressursside leidmine entusiasmist ja motivatsioonist kaasata ja osaleda. Mõlema poole poolt kasutati aega maksimaalselt. Avalikud arutelud ei toimunud tööajal, et saaks võimalikult palju osalejaid kohal viibida.

Ajaliselt venis protsess pikemaks kui algselt planeeritud. 1 aasta asemel 2,5 aastat. Ministeeriumi poolelt on vaja rahulikuks jäämist igas olukorras.

Vajalike isikuomaduste osas töid osapooled välja avatuse, positiivse ellusuhtumise, partnerite poolelt on vaja suhtlusvalmidust ja julgust.

Kaasamise tulemused

Ministeerium on siiani jäänud kaasamise eesmärkide saavutatusega rahule, kuigi töö programmi rakendamisega alles jätkub. Partnerite hulgas on esindaja arvates kindlasti ka rahulolematuid.

Programmi kvaliteet kasvas oluliselt kaasamise tulemusel. Adekvaatsem info saadakse alati kohtadelt.

Protsessi nõrkusena tõi KaM esindaja välja laia avalikkuse kaasamisega tuleneva sageli negatiivse suhtumise kaasatute poolt, liigse emotsionaalsuse ja konstruktiivsuse puudumise.

Partneritelt ootab ministeerium huvi ja sisemist tahet osaleda, kui huvi ei ole, siis polegi vaja osaleda.

Kuna teema oli äärmiselt tundlik, siis kindlasti mõjutasid tekkinud emotsioonid kogu protsessi ja ka lõppresultaati.

Kohalikud elanikud tahaks näha ministeeriumi juhtkonna huvitatust antud teema osas. Praegune juhtkond toetab tugevalt ja minister on selles osas just väga silmapaistev.

Edaspidi plaanitakse maavalitsuste kaasamist varasemas etapis, mis oleks taktikaliselt õigem. Samas sõltub väga palju konkreetsest omavalitsusest.

Kommentaariid

Tegemist on väga omanäolise juhtumiga, kus kaasamine toimus alles teavitusetapis. Lisaks oli ka ühiskondlikult väga tundlik valdkond, kus reaktsioonid kipuvad alati olema emotsionaalsemad ja teravamad. Kuigi ministeerium tegi muudatusi, mis tulenesid otseselt avalikkuse kaasamise käigus saadud info ja ettepanekute põhjal, jäi mulje, et neid ettepanekuid ei võetud siiski tõsiselt ega peetud kuigi märkimisväärseks (elanikke ei peetud ekspertideks (arusaadavatel põhjustel)) ning seega võeti juba kogu potentsiaalset infot tugeva eelarvamusega.

Ministeeriumil soovitaks edaspidi kaasata varasemas etapis. Kuigi see võib mõnel juhul põhjustada protsessi aeglustumist, võib see enamik juhtudel anda siiski väärtuslikku sisendit ning kindlasti

maandada edasisi pingeid ja negatiivset hoiakut, mis aeglustab ja raskendab tugevalt protsessi rakendamist ning pärsib edasist koostööd ministeeriumi ja partnerite vahel.

Poliitiliselt tundlike teemade puhul, mis tihti ajakirjanduses veel omakorda suuremaks ja negatiivsemaks muudetakse, on ministeeriumil soovitatav olla ka ise juba ennetavalt aktiivne ja avaldada ajakirjanduses omapoolseid selgitavaid artikleid ning korraldada avalikke arutelusid antud küsimustes. See aitab maandada pingeid ning muudab tunduvalt lihtsamaks otsuse vastuvõtmise ja elluviimise. Teavitamine peaks olema seejuures läbi, mitte toimuma ainult protsessi alguses või lõpus.

5.3. Kultuuriministeeriumi juhtumikirjeldused

5.3.1. Autoriõiguse seaduse muutmise seaduse eelnõu

Juhtumi taust

Eelnõu eesmärk on uuendada autoriõiguse (AutÕS) alast seadusandlust Eestis. Uuendamiseks olid praktilised vajadused, kuna osapooled soovisid terviklikku seadust, samuti oli vaja muuta mõned sätted paindlikumaks tulenevalt infotehnoloogia ja digimaailma arengust. Eesmärk on leida tasakaal autori huvide/õiguste ja kasutajate/teenusepakkujate huvide/õiguste vahel. Lisaks on vajalik lahendada probleeme, mis puudutavad nõukogude perioodil loodud teoste ja esituste kasutamist.

Hetkel on eelnõu väljatöötamise faasis. Eelnõu tööversiooni ja seletuskirja valmimine oli algselt planeeritud 2010. a. lõpuks, kuid see nihkub 2011. aastasse, kuna Eesti autoriõiguse korraldust mõjustavad otseselt arengud EL tasandil.

Kaasamise eesmärgid ja alused

Antud protsessis on tegemist väga laiaulatusliku kaasamisega, kuna huvirühmi, keda eelnõu puudutab, on väga palju. Ministeeriumi eesmärk on, et valdkond oleks reguleeritud, leida balanss autoriõiguste ja loomingule juurdepääsu tagamise vahel, saavutades lihtne ja terviklik regulatsioon. Laialdane ja hea kaasamine aitab tagada ka laiemat toetuspinda eelnõule.

Osapoolte eesmärgid on pigem pragmaatilised, s.o esindada teatud rühmade huve, kuid nad on ka asjatundjad, eksperdid, tahavad olla juures, kui arutatakse neid puudutavaid küsimusi. Annavad nõu ka laiemalt kui ainult oma kitsas valdkonnas. Partnerid on ise aktiivsed ja alati olnud nõus osalema.

Initsiatiiv kaasamiseks tuli ministeeriumilt, kuid koostöö partneritega on pikaajaline ja kaasamine seega pidev protsess, mitte juhtumipõhine.

Osades küsimustes huvid lahknevad õiguste omajate (autorid, esitajad, fonogrammitootjad) ja kasutajate esindajate vahel. Balansi leidmine on huvide lahknemise tõttu keerukas, kuid võimalik. Kaasamiseks ametlikke aluseid ei ole, pigem traditsioon ja pikaajaline koostöö praktika erinevate partnerite esindajatega.

Kaasamisprotsessi korraldus

Osalejate valik

Üldiselt on kaasatud kõik vajalikud osapooled. Partnerite võrgustik on olemas. Kultuuriministeeriumi (KuMi) juures tegutseb Autoriõiguse komisjon, kuhu kuuluvad põhiliste huvirühmade esindajad, kes kõik on protsessi kaasatud, lisaks neile veel akadeemiline ringkond ja tarkvaraga tegelevad grupid. Mõne alateema juures on kaasatute ringi laiendatud nende partnerite puhul, kelle huvi ei ole põhiliselt autoriõigused. Ministeerium saab teha partneri esindaja suhtes ettepaneku. Enamasti on esindajad samad inimesed, kes kuuluvad autoriõiguse komisjoni, mis tagab järjepidevuse ja kogemused, teadmised ning protsessi efektiivsuse.

Partnerid on kaasamise ulatuse ja kaasatutega rahul. Toodi välja vajadus kuulda tarbijate esindaja seisukohta, kuid Eestis pole taolist organisatsiooni, mis tegeleks üldise tarbijate heaolu tagamisega mistahes küsimuses, veel loodud.

Partnerid vahetasid infot oma liikmete ja sihtrühmadega peamiselt suuliselt arutelude käigus, muudatusettepanekud esitatakse kirjalikult.

Info kättesaadavus

Partnerid said infot eelnõu väljatöötamise kohta autoriõiguse komisjoni koosolekul. Hiljem saatis ministeerium ka kirjaliku kutse osaleda ja nimetada oma esindaja. Partnerid on väga rahul infoliikumise ja kättesaadavusega nii kogu antud protsessi vältel kui ka üldiselt ministeeriumiga suheldes. Kommunikatsioon on väga avatud ja ladus ning koostöö tänu sellele hea ja usalduslik.

Kaasamine protsessi erinevates etappides

Ministeerium kaasas partnerid kõige varasemast etapist alates, s.o lähteülesande püstitamisel ja probleemide määramisel. Kuna eelnõu on alles väljatöötamisel, ei ole kaasamise hilisemaid etappe veel toimunud. Nii kaasamine kui osalemine on olnud läbivalt intensiivsed ja aktiivsed, kuna kõigil partneritel on suur motivatsioon osaleda ja ühine eesmärk saada võimalikult hea ja kvaliteetne autoriõiguse seadus.

Kaasamise viisid ja meetodid

Põhiliselt toimub töö suuliste arutelude ja kirjaliku tagasiside vormis. Kuna kaasatavate ring on lai ja käsitletavate teemade ring väga suur ja detailne, on efektiivsema ja sisukama arutelu huvides moodustatud väiksemad grupid, kus arutatakse spetsiifilisemaid probleeme ja küsimusi. Seejärel esitavad gruppide esindajad need nõ. suurele ringile ja arutelu jätkub. Info liikumine on aktiivne. Palju toimub ka mitteformaalset konsulteerimist.

Kuna praegune eelnõu versioon muutub pidevalt, pole avalik arutelu hetkel otstarbekas. Katsetati blogi meetodit, kuhu pandi üles sõlmpunkte, põhiküsimusi, kuid selle kasutus ei ole väga aktiivne.

Kaasamise hea tava järgimine

Ministeeriumi esindajad olid kaasamise hea tava dokumendist kuulnud ja pigem hindasid nad tava põhimõtted täidetuks alateadlikult. Kaasamine on töömeetod ja tuleneb pikaajalisest töökogemusest. Kaasamine on praktiline vajadus igapäeva töös, mitte planeeritud tegevuste jada.

Partnerite esindajad ei olnud otseselt dokumendiga tutvunud, kuid hindasid põhimõtted täidetuks. Kuigi detailset ajakava ei ole kaasamise suhtes paika pandud, oli see partnerite ja ka ministeeriumi jaoks pigem positiivne, kuna see aitab vältida üleliigset kiirustamist. Lisaks kinnitasid ka nemad, et hea kaasamine tuleb antud juhul sellest, et koostöö on toimiv.

Samas märgiti ära, et ministeerium on kaasamise osas märgatavalt arenenud viimaste aastate jooksul. Ca 5 aastat tagasi väljendus kaasamine pigem otsustest teavitamises ja kooskõlastamises.

Kaasamiseks ja osalemiseks vajalikud ressursid ja kompetentsid

Kõik osapooled nentisid ressursside kriitilisust kaasamisel ja osalemisel. Inimressurs ja ajaressurs on alati problemaatiline, nii ministeeriumil kui ka partneritel. Eraldi rahalisi vahendeid kaasamiseks ega osalemiseks eraldatud ei ole. Pigem tuleneb ressursside leidmine entusiasmist ja motivatsioonist kaasata ja osaleda. Suulised arutelud toimuvad intervalliga kord või kaks kuus, mis hinnati partnerite poolt optimaalseks. Vajalike isikuomaduste osas töid osapooled välja analüüsivõime, koostöö valmiduse ja avatud mõtlemise olemasolu vajalikkuse.

Kaasamise tulemused

Ministeerium on siiani jäänud kaasamise eesmärkidega saavutatusega rahule, kuigi töö eelnõuga alles jätkub. Korralduse hindasid ministeeriumi esindajad optimaalseks, kuna see toimub loomulikult ega ole üle formaliseeritud.

Partnerid olid rahul sellega, et said osalemise kaudu tagada oma huvide tõstatamise ja arutamise. On saadud tagasisidet ka teistest seisukohtadest. Kõikide osapoolte arvates on eelnõu kaasamise tulemusena muutunud kvaliteetsemaks ja mitmekülgsemaks, kuna sisu pakkujaid ja analüüsijaid on rohkem, kes oskavad tuua igapäeva töös esilekerkivaid kitsaskohti, mida tuleks täpsemalt ja selgemalt reguleerida.

Kaasamise korralduse kvaliteedi hindasid mõlemad partnerite esindajad väga heaks ja tõstsid KuMi meeskonda selles osas tugevalt esile. Tugevusena toodi välja see, et osalevad isikud tunnevad üksteist ammu, mistõttu on olemas aastatepikkusest koostööst tulenev omavaheline usaldus ja samuti tekkinud teatud kindel pädevus.

Kommentaariid

Kaasamise korralduse suhtes positiivne juhtum. Koostöö partneritega on pidev ning kaasamine on läbiv protsess, mitte juhtumipõhine.

Lisaks sellele oli tunda vastastikust tunnustust ja usaldust partnerite ja ministeeriumi vahel, millele on aidanud kaasa läbivalt ladus kommunikatsioon kogu antud protsessi vältel kui ka protsessiväliselt.

Lisaks võib esile tõsta optimaalset lähenemist kaasamise ja kogu protsessi korraldamisel. Valitud meetodid on ennast täiesti õigustanud ja on ilmne, et need on ka hästi läbi mõeldud. Loomulikult tuleb siin kasuks ka ajalise ja poliitilise surve puudumine, mille tõttu on osalejatel võimalik taotleda kvaliteetset elnõud.

5.3.2. Eesti kultuuripärandi hoidmise ja väärtustamise arengukava aastani 2030 koostamine

Juhtumi taust

Idee algatajaks oli Rahandusministeerium, kes leidis, et oleks hea omada katusstrateegiat, millele saab edaspidi dokumentide koostamisel toetuda. Lisaks oli vajadus mõelda läbi, mida selles valdkonnas saavutada tahetakse. Panna paika visioon. Luua ka korda ja süsteemi ning tekitada valdkondade inimestest ühtne võrgustik.

Dokumendi koostamisse olid alates algusest kaasatud kõik suuremate valdkondade organisatsioonide esindajad.

Väljatöötamisel tehti kahetasandiline jaotus: valdkondade (muuseumid, muinsuskaitse, raamatukogud, arhiivid, rahvakultuur) ja tegevuste (kogumine/uurimine/dokumenteerimine, säilitamine, juurdepääs/väärtustamine) järgi. Tehti väga põhjalik kaardistus, et oleks esindatud ja kaasatud kõik teemaga seotud olulisemad asutused ja organisatsioonid.

Kuna KuMil endal puudus inimressurss ning tegemist oli äärmiselt mahuka tööga väga lühikese aja jooksul, siis võeti projektijuhiks ja arengukava kokkukirjutajaks Eesti Tuleviku-uuringute Instituut.

Dokument on jäänud seisma seoses KuM esindaja ametimuudatusega. Arengukava koostamisega edasimineku eeldus on kultuuriväärtuste nõuniku koha täitmine, milleks 2011. aasta eelarves siiski vahendeid planeeritud ei ole.

Kaasamise eesmärgid ja alused

Ministeerium kaasas partnereid tulenevalt otsesest praktilisest vajadusest, kuna teemasid oli palju ja ministeeriumil puudus endal vajalik ressurss. Lisaks sooviti saada valdkonnapõhist sisendit ja infot. Ministeerium oli huvitatud, et oleks kaasatud kõik olulisemad osapooled ning tekiks sünergia ja laiem vaade probleemidele lahenduste otsimisel. Lisaks vaadati ka, kellega on olnud eelnev koostöö ja kes on ise olnud aktiivsemad osalemisel.

Partnerid osalesid oma huvide esindamiseks ja ka huvitava töökogemuse saamiseks. Initsiatiiv kaasamiseks tuli ministeeriumilt.

Kaasamisprotsessi korraldus

Osalejate valik

Ministeerium leiab, et osalejate valiku põhimõtted olid õigustatud ja kõik olulisemad osapooled said kaasatud (töörühmades oli esindatud 16 asutust).

Kuna töö oli jaotatud väiksemate rühmade vahel tulenevalt valdkondade paljususest, siis töörühmade juhid valis ministeerium ise, paludes asutuse juhi nõusolekut.

Partnerid ei osanud samuti nimetada kedagi, kes jäi kaasamata, kuna ring oli üsna lai. Kuigi oleks võinud väiksemaid huvigruppe veel kaasata, tuleb kuskile tõmmata piir. Tööversioon tehti avalikuks kõigile ja kõigil oli võimalik kommenteerida.

Partnerid arutlesid küsimuste ja seisukohtade üle asutusesiseselt, kuid ei kaasanud oma sihtrühmi.

Hilisemas faasis oli plaanis kaasata veel 18 huvigrupi esindajad.

Info kättesaadavus

Informatsiooni arengukava koostamise kohta edastas ministeerium otse kaasatavatele partneritele e-posti teel, misjärel moodustati töörühmad, kes töötasid oma graafiku järgi. Ametlik ehk üldtöögrupp oli see, kuhu kuulusid 9 ministeeriumi esindajad ja töörühmade juhid. Antud grupp jõudis kokku saada vaid kahel korral, kuna polnud sisendit ega vajadust ning pärastpoole jäi dokumendi ettevalmistustöö seisma. Materjalide ja töörühmas räägitu edastamiseks kasutati elektroonset veebikeskkonda google.docs, nii et info oli pidevalt kättesaadav. Oma rühma siseselt kasutati ka meilivahetust. Kõik osapooled jäid info liikumisega rahule ja hindasid materjalide kättesaadavuse heaks.

Kaasamine protsessi erinevates etappides

Kõik osapooled kaasati protsessi kõige varasemas etapis, kui toimus lähteülesande koostamine ja probleemide määratlemine saamaks kohe alguses sisendit ja infot valdkondade spetsialistidelt.

2008. aastal toimunud töö oli jagatud kolme etappi. Iga etapi eel toimus töörühmade juhtide ja KuM esindajate koosolek, kus vaadati üle eelnenud etapi töötulemused ning lepiti kokku järgneva etapi töö metodoloogias.

Kaasamine oli püsivalt intensiivne kogu protsessi vältel, kuid osalemise aktiivsus varieerus gruppide siseselt, kuna kaasatute hulk oli väga lai. Igas töörühmas kujunes välja aktiivsem tuumik.

Arengukava tööversioon saadeti arvamuse avaldamiseks ja reaktsiooni saamiseks Kultuuri Arvamusliidrite peegeldusgrupile, mille 45st liikmest kommenteeris dokumenti 14.

Kaasamise viisid ja meetodid

Põhiliste kaasamise meetoditena kasutati suulisi arutelusid ja kirjaliku tagasiside andmise võimalust. Esimest kasutati siiski vähemal määral. Suurem osa infovahetusest toimus siiski google.docs keskkonna kaudu. KuM-i kodulehele pandi eelnõu tööversioon üles ning oli seega avalik. Arvamusliidritele ehk peegeldusrühmale edastati tööversioon otse meilitsi. On plaanis kasutada ka osale.ee vahendust avalikkusele kommenteerimiseks ja tutvumiseks. Mitteametlikku konsulteerimist ei toimunud.

Kaasamise hea tava järgimine

Kaasamise hea tava dokumendist olid kuulnud nii ministeeriumi esindaja kui üks intervjuueeritud partner, kuid põhjalikumad teadmised dokumendist siiski ei omanud.

Samas, põhimõtetega tutvudes, hindasid kõik osapooled antud juhtumi puhul need valdavalt täidetuks. Kaasamise lähteülesannet küll antud juhul koostatud ei oldud, kuna kaasamine toimub mitteformaliseeritult.

Samuti oli raske hinnata kaasamise tulemustest teavitamist, kuna dokument on jäänud hetkel seisma ning protsess ei ole veel lõpule jõudnud.

Kaasamiseks ja osalemiseks vajalikud ressursid ja kompetentsid

Kõik osapooled nentisid ressursside kriitilisust kaasamisel ja osalemisel. Inimressurss ja ajaressurss on alati problemaatiline, nii ministeeriumil kui ka partneritel. Antud juhul oli ministeeriumil eraldatud eelarvevahendid kaasamiseks, kuna töörühmade juhtidele maksti tasu ning kompenseeriti ka nende sõidukulud. Lisaks oli palgatud Eesti Tuleviku-uuringute Instituut projektijuhina.

Partnerite puhul hindas ministeerium enim nende efektiivsust, kuna põhitöö suudeti ära teha väga lühikese aja jooksul.

Eduka kaasamise ja osalemise suhtes arvati, et see ei ole otseselt isikuomadustes kinni, kuid siiski on tarvis koostöö oskust ja eelkõige avatust.

Kaasamise tulemused

Üldiselt hindasid mõlemad osapooled kaasamise ja osalemise eesmärgid täidetuks ja jäid tulemusega rahule. Ajaressursi piiratuse tõttu ei olnud KuMi esindajal võimalik osaleda kõigil töörühmade koosolekutel. Tagantjärele hinnates tundus ministeeriumi esindajale töörühmade juhtidele pandud vastutus liiga suurena.

Partnerid ei ole rahul selles osas, et töö on tehtud, kuid dokumenti pole vastu võetud. Kaasamise korraldusega jäid rahule nii ministeerium ise kui ka partnerid.

Protsessi tugevusena toodi välja hästi laialdane ja sisuline partnerite kaasatus just varasest etapist alates.

Nõrkusena arengukava pikaajalisus, mistõttu on tegemist väga üldise dokumendiga. Samas on see jällegi omamoodi tugevuseks, kuna ei pane ühelegi asutusele väga raskeid ja konkreetseid kohustusi.

Lisaks tõi KuM esindaja puudusena välja töörühmade täies koosseisus kokkusaamise puudumise, kuna viimasel kohtumisel töörühmade juhtidega oli selgunud, et vajadus selle järele oli olemas.

Kõik osapooled leidsid, et kaasamise tulemusel muutus arengukava oluliselt kvaliteetsemaks ja mitmekülgsemaks.

Kommentaariid

Üldiselt positiivne juhtum. Ministeeriumi koostöö partneritega on pidev ning kaasamine on läbiv protsess, mitte juhtumipõhine.

Kaasamine on sisuline ega toimu lihtsalt kaasamise pärast. Kaasamine on kujunenud läbivaks ja loomulikuks töömeetodiks.

Lisaks võib esile tõsta optimaalset lähenemist kaasamise korraldamisel töörühmade moodustamise osas, mille juhtideks olid partnerid.

Edaspidi soovitaks ministeeriumil mahukamate dokumentide ettevalmistamisel, kus on suur kaasatute hulk, **panustada rohkem üldistava kokkupuute tekitamisele** ning aidata leida ühisosa. Vastasel juhul on oht konfliktsituatsioonideks, mis võib pärssida dokumendi ettevalmistust ning mõjutada koostööd partneritega.

5.3.3. "Ringiraha" eelnõu väljatöötamine

Juhtumi taust.

Tegu oli noorsootöö seaduse, haridusseaduse ja huvikooli seaduse muutmise seaduse eelnõu (edaspidi eelnõu) ehk nn „Ringiraha” eelnõu väljatöötamisega. Idee eelnõuks tulenes valitsusliidu programmist, täpsemalt oli tegemist Reformierakonna 2007. aasta valimiste valimislubadusega, mille kohaselt nähti ette iga-aastase 2000 krooni suuruse pearaha eraldamine igale huvikoolis või huviringis osalevale kooliealisele (6-19 aastasele) lapsele, millega riik toetab kohalike omavalitsuste kaudu huviharidust ja huvitegevuses osalemise võimalusi.

Idee saadeti enne valimisi huvi teada saamiseks ligi tuhandele organisatsioonile tutvumiseks. Kuna tagasiside oli sedavõrd positiivne ja pooldav (idee saadeti tutvumiseks valdavalt siiski huviringidele ja –koolidele), siis asuti valimisvõidu saavutamise järel ideed kohe ellu viima. Aluseks võeti ka 2005. aastal läbiviidud uuringu tulemused, millest selgus, et huviharidusega tegelevatel lastel on sotsiaalsed eelised ühiskonnas, paremad õpitulemused koolis ning nende seas on märgatavalt vähem kuritegevust.

2007. aasta septembris tutvustati ideed esimest korda Vabariigi Valitsuse kabinetis ning saanud Valitsuselt heaks kiidu, hakati eelnõud koostama. Majanduslanguse tõttu tehtavate kärpmete tõttu loobuti uutest riigieelarvelisi vahendeid nõudvatest ideedest.

Kaasamise eesmärgid ja alused

Osalejate valik

Töögrupp oli kaasatud spetsialistid ning teiste riigiasutuste ja ministeeriumite esindajad: Haridus- ja Teadusministeerium, Rahandusministeerium, Maaomavalitsuste Liit, KuM spordi ja rahvakultuuri osakond. Initsiatiiv tuli KuMilt.

Huviringide esindajaid ega ka muid huvigruppe, keda antud eelnõu oleks võinud mõjutada, töögrupp ei kaasatud, kuna huvihariduse valdkonnas puudub kõiki erinevaid huvihariduse vorme ühendav ja esindav katusorganisatsioon. KuM oli kindel huviringide toetuses eelnõu osas tulenevalt enne valimis läbiviidud arvamusküsitluse tulemustest. Lisaks oli KuM jaoks tegemist puhtalt tehnilise eelnõuga, kus tuli sätestada täpne süsteem, mis oleks aluseks toetuste arvestamisel (alamregister Eesti Hariduse Infosüsteemi juures) ja reguleerida rahade liikumise skeem. Seega ei tundnud vajadust saada võimalikelt huvirühmadelt sisendit. Huviringid ei avaldanud ise ka soovi osaleda eelnõu väljatöötamises.

Eelnõu ideeline vedaja oli suures osas kultuuriminister ise, kes käis maakondades visiidil ja kohtus kultuuri ja haridustegelastega, külastas erinevaid huviringe jms.

Info kättesaadavus

Kavandatava eelnõu kohta jagati infot pressiteadete kaudu. Seaduse vastuvõtmise järel, enne seaduse kehtima hakkamist planeeriti teha tutvustamise ja teavituse kampaania kohtadel.

KuMi asekantslerid suhtlesid omakorda alla oma valdkonna alaliitudega jne. Sedasi jõudis info sihtrühmadeni.

Kaasamine protsessi erinevates etappides

Kuna puudus reaalne vajadus saada partneritelt sisendit, siis ei kaasatud neid otseselt eelnõu väljatöötamise töögrupp.

Suureks sisendiks oli parteiprogrammi ettevalmistuse käigus saadud tagasiside. Planeeriti kaasata alles teavitamise etapis, kui vastav seadusemuudatus on juba vastu võetud.

Kaasamise viisid ja meetodid

Kaasamine toimus kolmanda sektoriga pigem mitteformaalselt. Veebimeetodit ei kasutatud.

Konflikte ei olnud antud teema osas, mistõttu oli vähene ka ajakirjanduse huvi. Sellest tulenevalt ei näinud vajadust kasutada ka veebiportaalide vahendust üldsusele tutvustamiseks ja kommenteerimise võimaldamiseks.

Kaasamise hea tava järgimine

Ministeeriumi esindaja oli kaasamise hea tava dokumendist kuulnud, kuid ei ole sellega põhjalikumalt tutvunud. Pigem hindas ta tava põhimõtted täidetuks alateadlikult. Kaasamine on töömeetod ja tuleneb pikaajalisest töökogemusest.

Samas ei osanud KuM esindaja lähemalt kommenteerida tavast tulenevate formaalsete nõuete täitmist, kuna ei olnud otseselt osaline eelnõu ettevalmistamise protsessis.

Erisusena antud kaasuse puhul tõi välja selle üdini positiivse iseloomu ja laia toetuspinna, mille tulemusena ei toimunud kolmanda sektori kaasamist eelnõud ettevalmistavasse töögruppi.

Kaasamiseks ja osalemiseks vajalikud ressursid ja kompetentsid

Eelnõu väljatöötamiseks ja protsessi korraldamiseks oli eraldi projektijuht (pikaajaline töökogemus haridusvaldkonnas), kes kaardistas võimalikke variante ringiraha jagamise osas, juhtis väljatöötamise protsessi, suhtles teiste ministriumite, omavalitsuste ja huviringidega.

Kaasamise tulemused

Kaasamise tulemuste osas ei saa kahjuks eesmärkide täitmisega rahule jääda, kuna eelnõud ei õnnestunud vastu võtta ning idee jäi kahjuks realiseerimata.

Sama kehtib ka partnerite ning eelkõige kolmanda sektori eesmärkide osas, kes olid väga huvitatud antud eelnõust.

Kommentaariid

Üldiselt probleemne kaasus, kuna kolmanda sektori kaasamist ei toimunud. Valimislubadus ning taustauuringu tegemine ei saa välistada kaasamisest kõrvale hoidumist.

See, mis ministriumi jaoks võib olla vaid tehniline eelnõu, on praktikute jaoks sageli reaalne ja igapäevane töövahend ning on ilmne, et nad soovivad otsustusprotsessi juures viibida.

Teema valdkond või dokumendi iseloom ei tohiks kuidagi mõjutada kaasamise hea tava põhimõtete järgimist, kuna põhimõtted on niivõrd universaalsed. Pigem ei olnud antud juhul ühtegi õigustust, mis oleks vabandanud kaasamise hea tava põhimõtete mitte järgimist.

Soovitusena võib tuua välja asjaolu, et ministrium oleks pidanud ise ideed ja eelnõud avalikkuses rohkem ja aktiivsemalt tutvustama ning tekitama selle kaudu poliitilist ja ühiskondlikku survet. Sellega oleks võinud pääseda eelarve kärbetest ning oleks saanud eelnõu vastu võtta.

5.4. Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi juhtumikirjeldused

5.4.1. "Eesti eluasemevaldkonna arengukava 2008-2013" koostamine

Juhtumi taustast

Eesti eluasemevaldkonna arengukava (EMA) koostamise eesmärgiks oli tagada Eestis elanikele sobiva ja võimalustekohase eluaseme kättesaadavus, kvaliteetne ja jätkusuutlik eluasemefond ning eluasemepiirkondade mitmekesisus, tasakaalustatud ja säästev areng.

Arengukava on tänaseks rakendamisel, kuid oluliselt väiksemas mahus, kui seda tookord planeeriti, kuna 2006-2007 arengukava koostades ei osanud keegi ette näha sedavõrd mastaapset majanduslangust ja riigieelarve toetuste drastiliselt vähenemist.

Kaasamise/osalemise eesmärgid ja alused

Partnerite kaasamise eesmärgiks oli **koostada võimalikult hea ja kõigi osapoolte huve arvestav dokument** – saada osapooltelt tagasisidet, mis on valdkonnas probleemsed kohad ja mida tuleks teha, et neid asju lahendada. Osapoolte osalemise eesmärgiks oli ennekõike **seista hea oma liikmete huvide eest ning aidata kaasa võimalikult mõistliku arengukava koostamisele**.

Kaasamisprotsessi korraldus

Osalejate valik

Dokumendi koostamise protsessi oli selle erinevates etappides kaasatud suhteliselt suur osalejate ring, kuna eesmärgiks oli teha võimalikult laiapõhjaline ja nii palju, kui võimalik, huvigruppide soove arvestav arengukava. Kaasamisprotsess oli hästi avatud ja ministeerium ei välistanud kedagi – personaalsed kutsed/e-mailid saadeti lähimatele ja olulisematele partneritele, kes kaasasid omakorda uusi osapooli, kellega ministeerium edasi kommunikueerus.

Info kättesaadavus

Info ja materjalide kättesaadavus oli nii ministeeriumi kui kaasatud osapoolte hinnangul väga hea – pigem oli seda palju kui vähe. Peamiselt vahetati infot e-maili teel. Erinevad dokumendi tööversioonid olid kommenteerimiseks ülal ka ministeeriumi kodulehel. Arengukava koostamise raames avaldati artikleid ajakirjanduses – MKM-i meediakampaania 2007. a alguses. Samuti käsitleti arengukava koostamist ja kutsuti osapooli üles osalema KredExi poolt korraldatud üleeestilistel infoseminaridel. Arengukava ja selle meetmeid tutvustati 2008. a kõigil Säästva Renoveerimise Infokeskuse poolt korraldatud miljööväärtuslike piirkondade koolitusel, mis toimusid 8 erinevas Eesti linnas, ning kajastati ka huvigruppide veebilehtedel.

Kaasamine/osalemine protsessi erinevates etappides

Kaasamise ja osalemise intensiivsus oli dokumendi koostamise protsessis kõrge alates kõige varasemast etapist, mil määratleti probleeme ning võimalikke lahendusi, kuni viimase etapini välja (kuigi siis, kui dokument läks kooskõlastusringile osapoolte panus vähenes), ja on ka jätkuvalt praegu, arengukava ellurakendamise faasis¹. Kui arengukava oli valmis, siis töötati kõikidele tegevustele välja ka konkreetne rakenduskeem, kuhu olid samuti partnerid kaasatud. Kaasatud osapoolte sõnul ei jõudnud nad füüsiliselt rohkem teha, kuna kaasamise/osalemise intensiivsus oli sedavõrd kõrge.

¹ Dokumendi elluviimiseks on moodustatud erinevate ministeeriumite ja olulisemate partnerite esindajatest koosnev seiregrupp, kes käib koos vastavalt vajadusele. Arengukava vaadatakse üle igal aastal ja tehakse sellele uus rakendusplaan. Lisaks igapäevane kaasamine, kuna tegevused on koos partneritega välja töötatud ja on neile suunatud. Koos käib ka elamumajanduse ümarlaud, kuhu kuuluvad katusorganisatsioonide partnerid.

Samas ei saa öelda, et töögrupe oleks liiga palju olnud, kuna eluaseme valdkond on suur ja lai ning erinevaid arutamist vajavaid teemasid oli lihtsalt palju.

Enne protsessi algust küsis MKM eluasemevaldkonna peamistelt koostööpartneritelt arvamust rakendamisel olnud arengukava (EMA 2003-2008) osas, mille põhjal selgus uue arengukava koostamise vajadus. Järgmise sammuna võttis MKM ühendust valdkonna peamiste sihtgruppide esindajatega ning palus nende poolset sisendit valdkonna probleemide ning võimalike lahenduste osas. Seejärel koostas MKM esmase dokumendi *drafti* ning kokku sai kutsutud arengukava juhtgrupp, mis otsustas arengukava edasise koostamise jätkamise sisulistes töögruppides, mille töö käigus valmis arengukavale vajalik taustolukorrajeldus teemavaldkondade kaupa. Samuti kaardistati töögruppides probleemid ning arutati läbi võimalikud edaspidised rakendusmeetmed. Töögruppide poolt valminud materjal sai koondatud MKM-i poolt ning saadetud tutvumiseks kõikidele töögruppide liikmetele ning arengukava koostamise juhtgrupile. Kui laekunud ettepanekud ja muudatused olid ministeeriumi poolt läbi töötatud, edastati need juba ametlikule kaasamisele. Järgmise etapina toimus arengukava avalik arutelu. Dokument esitati head kaasamistava järgides ettepanekute esitamiseks huvigruppidele ning avalikustati ka ministeeriumi kaasamisveebi kaudu. Peale kaasamisetpanekute laekumist viis MKM muudatused sisse ning algas arengukava lõpliku versiooni koostamine, mille käigus sai asjasse pühendatud veel täiendavaid partnereid.

Kaasamise viisid/meetodid

Peamised kaasamise viisid/meetodid olid töögrupi arutelud ja dokumendi kirjalik kommenteerimine. Lisaks viidi läbi arengukava avalik arutelu, dokument avalikustati ministeeriumi kaasamisveebi kaudu ning toimusid ka läbirääkimised osade partneritega arengukava täiendamise osas.

Nii ministeeriumi kui partnerite hinnangul võimaldasid need meetodid kaasamise/osalemise eesmärgi igati täita.

Kaasamise Hea Tava järgimine

Kaasamise Hea Tava oli kõnealuse protsessi puhul suures osas järgitud, kuigi teatud mööndustega: **kaasamise lähteülesannet** ei sõnastatud, ning ministeeriumi arvates jäika, kinnitatud kaasamise lähteülesannet ei olnud ka vaja. Lähteülesanne oli elav dokument, mis nägi välja: 1) Exceli tabeli kujul, kuhu järjest lisandus uusi partnereid; 2) Wordi dokumendi kujul, kuhu koondati kõik kooskõlastused, ettepanekud, ideed, millele vormistati MKM-i vastused. Kaasatavaid osapooli kohe algul kõiki kindlaks ei määratud, vaid nad lisandusid protsessi käigus. Konsulteerimiseks ja osalemiseks kaasati osapooled juba kõige varasemas etapis ja kogu protsessi vältel. Kaasamise kava küll otseselt ei koostatud, kuid olid eelpool nimetatud 2 dokumenti: järjest laienev partnerite kontaktvõrgustik ja tagasisideleht. Kommunikatsioon oli ladus ning vahekokkuvõtteid tehti kogu protsessi vältel.

Kaasamiseks/osalemiseks vajalikud ressursid ja kompetentsid

Nii inim- kui ajaressurss oli nii ministeeriumi kui partnerite hinnangul mõlemapoolselt enam-vähem piisav ning kaasamiseks/osalemiseks vajalikud kompetentsid olemas. Dokumendi oleks saanud ka lühema ajaga valmis, kui poleks ilmnenu teatud ootamatuid asjaolusid (arengukava jäi esialgselt kinnitamata, põhjusel, et puudus lähteülesanne, mis tuli tagantjärei koostada) ning protsess veidi venis ka seetõttu, kuna osapooli tuli järjest juurde ning nende ettepanekute läbitöötamine ja neile tagasiside andmine võttis (lisa)aega.

Kaasamise tulemused

Ministeeriumi jaoks said kaasamise eesmärgid üle ootuste hästi täidetud – **saadi osapoolte ideed, mõtted, tähelepanu ja süvenemine teemasse** – 100% osalemise, mistõttu kaasamise mõju dokumendi kvaliteedile hindab ministeerium väga oluliseks. Väga heaks hinnatakse ka kaasamise korralduse kvaliteeti – **kaasatute suur osakaal ja mitmekülgsus, otsene, aus ja vahetu tagaside** (mis tekitas partnerites usaldust ministeeriumi vastu) ning **elav kaasamisprotsess**. Nõrkuseid

ministeeriumi arvates eriti polnudki. Huvilisi oli küll kohati liiga palju ja mõned teemad läksid liiga laialivalguvaks, samas ministeeriumi huvi oligi see, et võimalikult palju infot ja ideid kätte saada. Tulevikus teeks ministeerium teistmoodi võibolla ainult seda, et kasutaks vähem e-maili teel suhtlemist ja rohkem foorumilaadset töökeskkonda, kuhu osapooled saaksid enda mõtteid jooksvalt lisada.

Partnerite eesmärgid said ministeeriumi hinnangul täidetud piisavalt – kui mitte sõna-sõnalt, siis nende ettepanekud lahendati ära laiemas tegevuse raames. Konsensuse leidmine ei tulnud raskelt – alguses oli küll palju erinevaid seisukohti, kuid päeva lõpuks püüti leida kõiki pooli arvestav lahendus. Toimus mõistlikkuse piires arutelu. Kaasatud osapoolte enda hinnangul said nende eesmärgid enam-vähem täidetud – osasid asju ei aktsepteeritud, osasid aktsepteeriti. Partnerite hinnang kaasamise korralduse kvaliteedile on väga hea, samuti hinnatakse kõrgelt kaasamise/osalemise mõju dokumendi kvaliteedile, kuna see läks laiemaks seoses huvigruppide panusega – kindlasti tuli sisse selliseid asju, mida osapooled ja ministeerium poleks suutnud ise ette näha/omapead välja mõelda. Protsessi tugevustena toodi lisaks välja, et see oli **laiapõhjaline, avatud ja ülevaatlik** ning seda ei tehtud kuskil kabinetivaikuses – kõik võisid seda kommenteerida ja midagi kellegi eest ei varjatud. **Nõrkusena** aga mainiti seda, et **dokumendi koostamine võttis palju aega**.

Ministeeriumi ametnike motivatsioonile avaldas kaasamisprotsess väga positiivset mõju, kuna tagasiside kaasatavate poolt oli väga hea ning nad on edaspidi toonud seda eeskujuks teistele arengukavadele. Mis selle kaasamise juures ministeeriumi hinnangul töötas, oli see, et kõik partnerid said aru, et dokumendi koostamisprotsess oli just see koht, kus nad said infot ja ideid vahetada. Midagi ei hoitud endale. Kõik mõistsid et, kui nad selle protsessi käigus ütlevad oma ideed välja, siis need lähevad riiklikusse poliitikasse ja edaspidi hakkab see nende tegemisi mõjutama.

Ministeeriumi arvates on väga oluline, et **iga kaasatav osapool** saaks aru, miks **just tema** tagasiside oluline on, sest **kedagi ei saa vägisi kaasata**. Kõnealuse kaasamisprotsessi puhul suutis ministeerium seda huvi tekitada ja hoida. **EMA kinnitamisel kuulutati see kõige enam kaasamisprotsessi arvestavaks arengukavaks, mis tolleks hetkeks koostatud oli**.

Kommentaariid

Kokkuvõttes oli tegemist väga positiivse kaasamisprotsessiga, kuna see oli **sisuline** ning **hästi läbi mõeldud**, mis kajastus nii kaasamisprotsessi **sujuvas korralduses** kui **partnerite rahulolus**.

Ühena väga vähestest nõrkustest partnerite poolt mainiti vaid seda, et dokumendi koostamine võttis suhteliselt palju aega, mis ühelt poolt tulenes kindlasti sellest, et käsitletavate teemade ring oli lai, kuid teisalt, kui kaasatud osapoolte ring on suur ning samas on ette näha, et see võib protsessi jooksul veelgi kasvada, siis tuleks ka ajakava planeerimisel selle ajavaruga arvestada (kaasamise kava), kuna tagasiside ootamine ja ettepanekute siseseviimine võtab (palju) aega ning protsess võib sellest tulenevalt venima hakata.

5.4.2. Energiamaajanduse riiklik arengukava aastani 2020 koostamine

Juhtumi taust

„Energiamaajanduse riiklik arengukava aastani 2020“ (EnRA) määratleb Eesti energeetika arengusuunad ja visiooni, milline saab olema Eesti energeetika 10-15 aasta pärast. Eelmine arengukava oli kaasatud osapoolte sõnul üks „õnnetumaid“, kuna spetsialistide seas loeti see juba aasta pärast kehtestamist oluliselt aegunuks, ja selle tõttu tekkis arusaam, et kui seda lihtsalt kabinetivaikuses teha, võib jõuda samasuguse tulemuseni. EnRA aastani 2020 koostamisel oli väga selge eesmärk **suuremahulisema konsensuse saavutamine** olulisteks muutusteks.

Riigikogu kinnitas arengukava 2009. a juunis, 2009. a detsembris kinnitati rakendusplaan. EnRA koostamisega, mis on Riigikogu kinnitatud dokument, koostati paralleelselt ka Elektrimaajanduse

arengukava, mis on Valitsuse kinnitatud dokument, ja mis läks Riigikogule lihtsalt informatsiooniks kui kaasnev dokument.

Kaasamise/osalemise eesmärgid ja alused

Ministeeriumi eesmärk partnerite kaasamisel lähtus arusaamast, et kabinetivaikuses tehtud arengukava oleks hakatud kindlasti päris palju ümber tegema ja protsess oleks kujunenud veelgi pikemaks, mistõttu said partnerid kaasatud, et nad **ei hakkaks kuskil tagatoas protsessi mõjutama**. Partnerite nägemuse kohaselt oli ministeeriumi eesmärgiks nende kaasamisel see, et nad **annaksid oma info ka ministeeriumi kätte, mitte ei tooks seda ministeeriumi vastu** – ministeeriumi soov on olla informeeritud ja selle info põhjal suunata avalikku diskussiooni, mitte seda, et avalikus diskussioonis tuleb välja, kui vähe informeeritud ministeerium on. Partnerite poole pealt olid põhilisteks osalemise eesmärkideks: 1) väga selge **omakasu soov ja oma huvide kaitsmine konkurentide huvide vastu**; 2) väga selge **vajadus aidata riiki varustada infoga**, mis on ärispetsiifiline, ja mida riigi esindajad, kes ei osale äritegevuses, ei saagi omada.

Kaasamisprotsessi korraldus

Osalejate valik

Turuosaliste struktuuri mõttes oli kõnealune kaasamisprotsess hästi kattev (kaasatud oli kokku ligi 100 erinevat organisatsiooni), kuna ministeeriumi soov oli, et ükski huvigrupp ei hakkaks lobistama arengukava sisu, vaid räägiks selle avalikult välja, mida nad tegelikult tahavad. Huvigruppide esindusorganisatsioonide kaudu oli ministeeriumi hinnangul kaetud 99% kaasatutest, aga, mis hiljem välja tuli, oli see, et esindusorganisatsioonid ise ei andnud seda infot piisavalt edasi ja ei kujundanud oma seisukohti selliselt, et need oleksid olnud nende sihtgruppide suhtes representatiivsed.

Info kättesaadavus

Info ja materjalide kättesaadavus oli nii ministeeriumi kui partnerite hinnangul väga hea. Sellele aitas palju kaasa kõnealuse protsessi jaoks käivitatud eraldi **blogi** (energiafoorum.blogspot.com), kuhu said üles kõik olulisemad lingid, foorumite salvestused ja materjalid. Lisaks saadeti kõikidele olulisemate huvipoolte esindajatele e-mailitsi infot ning arengukava koostamise pressiteated olid ülal ka MKM-i veebilehel ning ilmusid ajakirjanduses. Meedia kaasatus oli suuresti tagatud ka sellega, et **foorumeid juhtisid ajakirjanikud**.

Kaasamine/osalemine protsessi erinevates etappides

Kõige varasemas etapis, kui määratleti probleeme ja võimalikke lahendusi, oli kaasamise intensiivsus pigem madal – nõ vormiliselt kahepoolne suhtlemine olulisemate huvigruppidega, kuid sisuliselt jäi see suhtlus pigem ühepoolseks. Samas partnerite ootused kaasamise osas olid selles etapis kõrgemad. Kaasatud huvipoolte sõnul polnud ka täpselt aru saada, mis rolli neilt selles etapis oodati.

Lähteülesande koostamisel huvigruppe ei kaasatud. Tööversiooni koostamisel oli kaasamise intensiivsus kõrge (foorumid, blogi, erinevates Eesti paikades üritused). Hilisemas etapis, kui dokument oli saadetud viimasele kooskõlastusele, hakkas ministeeriumi halvaks üllatuseks Keskkonnaministeerium uusi tingimusi seadma (MKM eeldas seda, et kuna KeM koos teiste ministeeriumitega oli kaasatud juhtkomiteesse, siis, kui neil on mingisugused probleemid, siis nad annavad sellest ka koheselt teada), mis mingil määral pidurdas protsessi. Ka Riigikogus oli kaasamise intensiivsus suhteliselt kõrge, kuna eelnõu menetlejaks määratud isik käis sisuliselt kõik (olulisemad) huvigrupid uuesti läbi.

Kaasamise viisid/meetodid

Arengukava koostamiseks oli moodustatud töögrupp, mis koosnes ministeeriumi enda ametnikest, ja juhtkomitee, kuhu kuulusid erinevate ministeeriumite, Konkurentsiameti ja Riigikantselei esindajad. Partnerid olid kaasatud peamiselt toimunud nelja **foorumi** kaudu ja ka ametliku kooskõlastuse raamides. Lisaks toimus mitteametlik konsulteerimine, sh kõige varajasemas etapis ja enne viimast

foorumit, kui toimusid eraldi ümarlauad olulisemate huvirühmadega. Kõikidel foorumitel oli ka avatud mikrofoni, mille kaudu sai sõna võtta. Blogis oleva kommentaariuimi ja osalusveebi kaudu said kõik soovijad oma kirjalikke kommentaare/ettepanekuid edastada. Dokumendi tööversiooni koostamisega paralleelselt toimusid **erinevates Eesti paikades üritused**, mille raames asekanstler käis arengukava tööversiooni veelgi laiemas ringis tutvustamas – alates KOV-idest kuni energiaspetsiifiliste ettevõteteni välja (3 kuu jooksul ca 50 presentatsiooni).

Kaasamise Hea Tava järgimine

Kaasamise Hea Tava (KHT) oli kõnealuse protsessi puhul suures osas järgitud (lisaks on ministeeriumis olemas ka sisemine KHT, mida järgiti): **kaasamise lähteülesannet** ei sõnastatud, (olulisemad) kaasatavad osapooled olid kindlaks määratud ning kaasatud suhteliselt varajases etapis (peamised partnerid juba kontseptuaalsete lähtealuste väljatöötamisel), kaasamise kava küll otseselt polnud, kuid protsessi alguses pandi paika, milliseid teemasid ja millise ajavahemiku tagant foorumitel käsitletakse. Ladus kommunikatsioon oli tagatud peamiselt blogi kaudu. Peale igat foorumit kogunes töörühm kokku ja vaatas laekunud ettepanekud üle ning iga uue foorumi algul tutvustati osalejatele, mis tulemusteni eelmisel korral jõuti. Kaasamist ja selle tulemuse rakendatavust hinnati ministeeriumi siseses töörühmas, kaasatud osapooltega koos seda ei arutatud. Ministeeriumi sõnul võetakse see pigem ette siis, kui hakatakse järgmist arengukava koostama.

Kaasamiseks/osalemiseks vajalikud ressursid ja kompetentsid

Ministeeriumi hinnangul oli nende aja- ja inimressurss suhteliselt piiratud, kuigi protsessiga oli otseselt või kaudsemalt seotud kogu energeetika osakond ja lisaks veel majandus- ja arenguosakond andis oma panuse. Sobiv ettevalmistus oli neil olemas ning juhtkonna toetus väga tugev. Kaasatud osapoolte ajaressurss oli ministeeriumi hinnangul piisav, kuigi nad oleks pidanud rohkem oma liikmetele saadud infot jagama. Partnerite ettevalmistus oli arenev: kui I foorumitel oldi veel suhteliselt kõhklevad, siis, mida aeg edasi, seda paremaks asi läks.

Probleemi kirjeldamise, põhjuste tuvastamise ning lahenduste leidmise oskust ning poliitika konteksti arvestamise võimet hindavad ministeeriumi ametnikud enda puhul heaks, partnerite osas ollakse veidi kriitilisemad: kui nad oma kitsa valdkonna asju kirjeldasid, olid need väga hästi esile toodud, aga, kui laiemat pilti oleks oodanud neilt, siis see oli pigem hea. Samamoodi on partnerid ministeeriumi osas kriitilisemad: nende jaoks oli peamine poliitilise reaalsuse arvestamine ja probleeme, mis sellega kokku ei läinud, püüdsid nad mitte kirjeldada – ei kirjeldatud põhjus-tagajärg seoseid, mis oli absoluutselt kõige nõrgem osa selles protsessis.

Kaasamise tulemused

Teema oli avalikkusele huvipakkuv ja sellega olid seotud kõikide erakondade mingid huvid. Ministeeriumi jaoks said kaasamise eesmärgid täidetud 90% ulatuses (10% jäi KeM-i taha), osapoolte jaoks (kui Gaasiliit välja arvata, kellele arengukavas päris mitu punkti meeltemööda polnud) ministeeriumi hinnangu kohaselt 80-90% ulatuses. Ka partnerite arvamus kohaselt said ministeeriumi eesmärgid täidetud, kuna arengukava sai vastu võetud. Partnerite hinnang kaasamise tulemustele on rahuldav, kuna peamised ja kõige keerulisemad teemad jäid lahendamata, samas kardeti hullemat.

Hinnang kaasamise korralduse kvaliteedile oli ministeeriumi poolt hea – **protsess oli uuenduslik** ja oma vormina pälvis väga palju kiidusõnu, sh partneritelt – **tugevusteks avatus ja kommunikatsioon**. Kuid partnerite hinnangul jäid sisulise poole pealt eesmärgid suuresti täitmata. Kõik olid kaasatud justkui – väliselt oli see tunne kõigil olemas, aga kaasamise **sisuline pool/kvaliteet jäi nõrgaks** – foorumitel presenteeriti ministeeriumi poolt valmis kirjutatud asju, mitte seal ei tekkinud seda diskussiooni, mille pinnalt edasi minna/mindi. Ministeeriumi sõnul lähtusid nad suuresti poliitilistest eesmärkidest – mis lähtekohtadel olid erakonnad, kes arengukava üle lõpuks otsustasid. Sellega, et poliitikud olid kutsutud foorumitele, sai ministeerium nad (juba varakult) kaasa mõtlema ning meelsuse ja jõujooned teada, mida Riigikogus oodata on, ja sellega sai ka tegelikult suunise sellele,

mida on võimalik arengukavas läbi suruda, mida mitte. Partnerite hinnangul aga sunniti poliitiku end liiga vara polariseeruma ning poliitilised erakonnad ei lähtunud faktiinformatsioonist. Analüüsi pool ja valikute läbikaalumise osa jäi kõnealuses protsessis nõrgaks. Avalike foorumite kõrval võinuks partnerite nägemuse kohaselt olla ka midagi spetsiifilisemat, kus vaidlemist väärivate teemade kaupa oleks detailsemat arutamist toimunud, sest väga suur ja erinevate huvidega inimeste kooslus ei suuda konkreetseid detaile diskuteerida, ja sellepärast ka paljud energiamajanduse üldpunktid jäid selles dokumendis väga ümaraks. Tegemist oli pigem esinemis- kui aruteluformaadiga. Samas **osapooled tunnustasid** seda, et neid **kuulati ära, võeti teadmiseks ja nii palju, kui võimalik, püüti arvestada**. Küll aga **mittearvestamiste põhjendamise pool** jäi selle protsessi puhul **nõrgaks** – tehtud ettepanekute kohta ei saanud osapooled alati tagasisidet, kas arvestati või mitte, ja kui ei arvestatud, siis, miks ei arvestatud.

Ministeerium ei jäänud hästi rahule teiste **ministeeriumite koostöövalmidusega**, kuna tundus, et teiste ministeeriumite esindajad ei võtnud seda asja väga tõsiselt – sisuline kommunikatsioon ministeeriumite esindajate ja ametnike vahel jäi nõrgaks.

Kokkuvõttes, väga paljud poliitilised otsused, mis selle protsessi käigus läbi arutati, on realselt paljude protsessi osapoolte poolt hiljem vaidlustatud, ning asjad, mis justkui selles diskussioonis läbi käidi, on uuesti lauale toodud. **Osapoolte aktsept** sellele, mis tehti, ei ole olnud täielik, küll aga on kindlasti **suurem kui kunagi varem**.

Kommentaariid

Tegemist oli uuendusliku ja väga laiaulatusliku kaasamisprotsessiga, mida kasutatud **mitmekesiste kaasamise viiside/meetodite osas** saab teistele **eeskujuks** tuua. Teema oli kahtlemata avalikkusele huvipakkuv ja märkimisväärset rolli kaasamisprotsessis mängis ka poliitika, kuid, kui kaasamise sisulisele poolele ning ilmnunud probleemkohtadele tulevikus suuremat rõhku panna, võib sellest kaasamisprotsessist kujuneda igati positiivne kogemus kõikide osapoolte jaoks. Samas kõik ei ole ainult ministeeriumi teha, sest kaasatud partnerid ka ise tunnistasid, et nad võinuks/peaksid ka ise aktiivsemad olema ning on valmis enda ressursi rohkem panustama.

5.4.3. “Eesti ettevõtluspoliitika 2007-2013” rakenduslik kava “Eesti välisinvesteeringute ja ekspordi tegevuskava 2009-2011 “Made in Estonia”” koostamine

Juhtumi taust

“Made in Estonia” (MIE) on strateegiline tegevuskava Eesti ettevõtete rahvusvahelistumise ja ekspordivõimekuse arendamiseks perioodil 2009-2011, milles sätestatakse suunad ja põhimõtted valdkonna üksikküsimuste lahendamiseks. Tegevuskava väljatöötamise eesmärgiks oli ühendada varasemates strateegiates ette nähtud ja ka juba rakendatavad tegevused, loomaks tervikliku pildi sellest, kuidas toimib Eesti ettevõtete rahvusvahelistumise riiklik toetamine. Ühtlasi luua ka alus uute algatuste rakendamiseks, mis on vajalikud välisinvesteeringute kaasamiseks ja nende mõju suurendamiseks ning samuti ka ekspordivõimekuse suurendamiseks.

Antud dokumendi vajaduse tunnetamine tekkis juba 2007. a sügisel, kuid mis dokumendina see lõpuks adresseeritakse, polnud ülesande püstituses veel päris selge. Dokumendi lõpptulemus sai **arengukava täpsustav tegevuskava**, mille Valitsus kinnitas 2009. a oktoobris.

Kaasamise/osalemise eesmärgid ja alused

Ministeeriumi eesmärgiks partnerite kaasamisel oli **saada võimalikult palju infot selle kohta, millised on probleemid ja milliseid lahendusi keegi oskab välja pakkuda ning kuidas keegi näeb enda rolli erinevate tegevuste teostamisel kõnealuses valdkonnas**. Kaasatud osapoolte osalemise eesmärgid olid mingil määral erinevad, eelkõige tulenevalt tegevusspetsiifikast – alates **oma sihtgruppide**

ühishuvide esindamisest kuni **tulevikuvaate sissetoomiseni** – mis suundi ja meetmeid läheks vaja rakendada ekspordi ja välisinvesteeringute toetamisel, võttes arvesse mujal maailmas toimuvat ja ettenähtavaid arengud.

Kaasamisprotsessi korraldus

Osalejate valik

Partnerite valikul lähtus ministeerium põhimõttest, et kaasatud oleksid: 1) MKM-i lähimad/peamised koostööpartnerid; 2) kava potentsiaalsed elluviijad; 3) osapooled, kel võisid olla mingid huvid seoses selle kavaga – kelle arvamus võis midagi juurde anda, kes võis mingisugust mõtet panustada, keda see dokument puudutas või kellele oli antud see roll teatud valdkonna dokumente kommenteerida. Otsest initsiatiiviallikat on seejuures raske välja tuua, sest kuigi ametlikult oli “kutsujaks” MKM, siis pigem toimus see püsiva, jooksva partnerluse/koostöö raames.

Info kättesaadavus

Protsessi ja selles osalemise võimaluste kohta jagati algselt infot mitteametliku suhtluse teel. Dokumendi vaheversioonid edastati partneritele e-mailitsi ning levitati ka tööversioone dokumendist (mitte ainult valmis tegevuskava), mis võimaldas suuremat dialoogi partneritega. Hilisemas faasis olid materjalid ülal MKM-i veebilehel ning osalusveebis kommenteerimiseks. Mitteformaalne, jooksev suhtlemise toimus kogu protsessi vältel, mistõttu oli info saamine väga tõhus – vajadustele ja eelistustele vastav. Seejuures info liikumine ministeeriumi ja partnerite vahel protsessi jooksul järjest paranes – ja mitte niivõrd kirjalik kommunikatsioon, vaid just inimestega rääkimine ja üksteisest arusaamine.

Kaasamine/osalemine protsessi erinevates etappides

Kõige varasemas etapis, mil määratleti probleeme ja võimalikke lahendusi, oli kaasamise ja osalemise intensiivsus suhteliselt kõrge, kuigi kaasatute ring oli väike. Dokumendi tööversiooni koostamisel oli kaasamise/osalemise intensiivsus madal, kuna I tööversiooni pani varasemas etapis toimunud töögruppide ja nendest saadud (sisend)informatsiooni põhjal ministeerium ise kokku ning saatis selle seejärel osapooltele tutvumiseks ja kommenteerimiseks. Hilisemas etapis, mil dokument oli valmis, oli kaasamise intensiivsus taaskord kõrgem, kuna see saadeti kooskõlastuseks laiemale ringile ning sai üles ka osalusveebi. Enne dokumendi kinnitamist käis ministeerium kõik olulisemad osapooled ka kahepoolset läbi. Samas osalemise intensiivsus oli suhteliselt madal, kuna peale algselt kaasatud partnerite keegi otseselt enam midagi ei arvanud.

Selline kaasamise intensiivsus oli ministeeriumi hinnangul kokkuvõttes piisav – algusjärgus kaasati aktiivsemalt ja hiljem veidi vähem aktiivsemalt, ja mitte enam niivõrd grupiga koos, vaid pigem individuaalselt teema-teemale. Töö tulemuslikkuse mõttes oli ministeeriumi hinnangul see mõistlik lahendus. Osalemise intensiivsus oli kokkuvõttes keskmine – kohaletulemise ja rääkimise osas probleeme polnud, aga ettepanekute osas ärkasid partnerid ministeeriumi arvates tihti liiga hilja – lõpuks tuli kommentaare ja parandusi oluliselt rohkem, kui protsessi käigus. Partnerite sõnul järgivad nad eelkõige seda, millises etapis on võimalik kõige realsemini ja kõige väiksemate ressursidega tulemust saavutada, ja kõige efektiivsem on see konstruktiivsete arutelude faasis.

Kaasamise viisid/meetodid

Olulisemad partnerid olid kaasatud juba protsessi kõige varajasemas etapis, mil kaardistati kirjalikult nende ootused koostatava dokumendi osas – mida nad dokumendis näha tahaksid ja milliseid probleeme lahendada. Lahenduste väljatöötamiseks moodustati 3 temaatilist töögruppi: 1) eksport, 2) välisinvesteeringud, 3) koostöö² (peamiselt Välisministeeriumi ja EAS-i vaheline koostöö) – seejuures osalejate ring oli enam-vähem sama, kui probleemide määratlemisel. Pärast tööversiooni

² Koostööpool ei leidnud lõpptulemusena lahendust MIE-s, vaid MKM-VÄM-EAS vahelises koostöökokkuleppes (2009).

valmimist temaatilisi töögrupe enam ei toimunud, küll aga samade partnerite osavõtul üldised töögrupi arutelud. Päris palju oli ka dokumendi kirjalikku kommenteerimist/tagasiside andmist, nii e-maili teel kui läbi ametlike kirjade ja osalusveebi. Lisaks toimus mitteametlik konsulteerimine, sh kõige varajasemas etapis ja enne dokumendi kinnitamist Valitsuses, kui toimus rida kahepoolseid kohtumisi (seejuures kaasatute ring oli laiem kui protsessi kõige varasemas etapis).

Ministeeriumi hinnangul võimaldasid need meetodid kõikide osapoolte jaoks kaasamise/osalemise eesmärgi täita. Partnerid ministeeriumi osas jagavad seda arvamust, kuid nad ise oleks kaasamist laiemalt näinud (seminarid jms) – diskussiooni strateegilisemal tasandil.

Kaasamise Hea Tava järgimine

Kaasamise Hea Tava oli kõnealuse protsessi puhul osaliselt järgitud: **kaasamise lähteülesannet** ei koostatud, kaasatavad osapooled olid ministeeriumi poolt kindlaks määratud, kuid seejuures ministeerium andis neile võimaluse kaasata protsessi veel kolmandaid osapooli. Konsulteerimiseks ja osalemiseks kaasati osapooled juba kõige varajasemas etapis ning kogu protsessi vältel. Eraldi kaasamise kava küll ei koostatud, kuid ministeeriumil olid olemas mitmed erinevad plaanid protsessi kavandamise osas, mis küll pidevalt muutusid. Avalikkusele suunatud kommunikatsioon toimus protsessi lõppjärgus, kui dokument sai ülesse MKM-i veebilehele ning ajakirjanikele tehti eraldi брифинг. (Vahe)kokkuvõtte tegemiseks koostas ministeerium kooskõlastustabeli. Kaasamisprotsessi tulemusi eraldi ei hinnatud.

Kaasamiseks/osalemiseks vajalikud ressursid ja kompetentsid

Ministeeriumi hinnangul oli nende ajaressurss vähene, kuna ambitsioon oli dokument kiiremini valmis saada. Seejuures mängis rolli ka muutuv majanduse olukord, mis algselt tunnetatud väljakutseid teatud määral muutis. Samuti vajadus partneritega läbirääkida, kuna mitmed tegevused olid nõ otsade kokkuviiimised, kus taustaks erinevate ministeeriumite tehtavad tegevused. Inimressurss oli piisav ning sobiv ettevalmistus oli ministeeriumi arvates neil olemas, Partnerite aja- ja inimressurssi ning teadmisi ja oskusi hindab ministeerium piisavaks, kuid mis puudutab MKM-i laiemalt, siis osade partnerite arvates ei ole neil õnnestunud piisavalt ekspertteadmist enda hulka koondada – tegelikku majanduse tausta on vähevõitu.

Ka partnerid hindavad enda inim- ja ajaressurssi piisavaks, kuna nad pidasid seda dokumenti oluliseks ja võtsid aega, et sellesse panustada, ministeeriumi inim- ja ajaressurssi aga väheseks, kuna protsess nii ametkondlikel kui poliitilistel põhjustel venis. Ametnike probleemi kirjeldamise ja põhjuste tuvastamise oskus oli partnerite arvates hea, lahenduste leidmise oskus keskmine ning võime arvestada poliitika konteksti keskmine/hea (oleks oodanud, et lahendustega oleks kaugemale jõutud). Endi vastavaid kaasamise/osalemise seisukohast olulisi analüütilisi omadusi ja võimeid hindavad partnerid heaks.

Kaasamise tulemused

Ministeeriumi jaoks said eesmärgid suhteliselt hästi täidetud, kuna **saadi palju ideid ning algselt tunnetatud probleemid leevenesid** lõpuks (VäM-iga on suhtlus tihenened ja arusaamised väljakutsetest lähenened – rohkem reaalselt koostööd). Partnerite eesmärgid said ministeeriumi hinnangul osaliselt täidetud, kuna nad oleksid võibolla tahtnud endale rohkem ülesandeid saada. Riiklikus arengukavas aga ei saa neid panna era- või kolmandale sektorile.

Partnerite endi hinnangul võib üldjoontes rahule jääda, kuna enamus mõtteid ja soove said rahuldatud ning kaasamise korralduse protsess oli hea – kui võtta oletatav kaasamise skaala 1-st 10-ni ja paigutada kõik erinevad teemad selle skaala peale, siis kõnealune kaasamisprotsess läheb kindlasti olulisemalt positiivsema otsa poole. Samas võinuks dokument olla strateegilisem (sh strateegiana tehtud) ja teistsuguses arutelus läbi viidud, sh julgema sihi ja suurema meetmete amplituudiga (kokkuvõttes 50/50 said täidetud). Protsessi **tugevustena** tõid kaasatud partnerid välja seda, et **ministeerium üritas olla sisulises dialoogis**, sh protsessi varastes järkudes. **Nõrkustena** nähti

aga seda, et dokumendi koostamine **võttis palju aega** ja oli väheambitsioonikas – nii lahenduste, strateegilisuse kui tegevuskava mõttes (partnerite ootuste juhtimine!).

Ministeeriumi arvates sai MIE natuke põlveotsas tehtud – **protsess** oli algusest peale **paindlik**, mistõttu **ebamäärasust** oli **päris palju**, aga samas ei saa väita, et see kõnealuse protsessi puhul halb oleks olnud, kuna osalejad said info vaatamata sellele kätte.

Kaasamise mõju dokumendi kvaliteedile hindavad kõik osapooled väga suureks – seda saab väita kindlasti enamike kaasamisprotsesside puhul, et **ministeeriumil endal ei pruugi seda teadmist kunagi nii palju olla, kui seda saab ammutada kaasamise käigus.**

Kommentaariid

MIE koostamise puhul oli suuresti tegemist nõ **mitteformaalse kaasamisprotsessiga**, nii protseduuride kui partneritega suhtlemise osas. Antud kontekstis see toimus, kuna kaasatute ring oli suhteliselt väike ning ministeerium jõudis partneritele personaalselt tähelepanu pöörata, mis väljendub kindlasti ka selles, et partnerid on kõnealuse kaasamisprotsessi ja selle korraldusega üldkokkuvõttes rahul.

5.5. Põllumajandusministeeriumi juhtumikirjeldused

5.5.1. Eesti piimanduse strateegia koostamine

Juhtumi taust

Initsiatiiv Eesti Piimanduse Strateegia (edaspidi EPS) väljatöötamiseks tuli põllumajandusministri koostumisest Eesti Piimaliidu ja piimatööstuste esindajatega ning seda tulenevalt oodatava majandussurutisega kaasneva piimaturuhindade langusega, mis tööstuste jaoks oli juba selgelt ette näha.. Sektoril puudus kindlustunne tuleviku osas ning kriisi olukorras riigilt võimaliku abi saamiseks. Seega tehti ettepanek koostada lühike dokument, milles riigi poolsed nägemused ja ootused piimasektori suhtes kirjas oleksid ehk siis soov saada selgem visioon sektori arengusuundadest järgmise 10-15 aasta jooksul. Piimatööstuste konkreetsem soov oli reguleerida riigi kohustused (n-ö kriisiabi meetmete pakett) juriidilises dokumendis, mida saaks tulevikus majanduslikult keerulistes situatsioonides koheselt rakendada. Riik omakorda soovis, et sektor ise võtaks enda arendada ja eesmärgistada kogu sektori arengu ning selle juures saaks täpsemalt defineeritud sektori soovid riigi aadressil.

Dokumendi loomisse olid ministeeriumi poolt kaasatud nii tootjad kui töötajad, seejuures oli tagatud võimalikult erinevate huvigruppide esindatus, nt olid kaasatud nii suur- kui väiketootjad, –töötajad ja –käitlejad, samuti mahetoodete suur- ja väiketootjad. Sektor jäi kaasamise ulatusega rahule. Ministeeriumi huvi kaasamise võimalikult efektiivseks läbiviimiseks näitas asjaolu, et kohtumisi ei korraldatud mitte ainult Tallinnas, vaid ka teistes Eesti paikades, tagamaks nt Lõuna-Eesti partneritele paremaid võimalusi osalemiseks.

Dokument on jäänud siiani vaid tööversiooniks (töögrupi lõppraport), kuigi see sai põhimõttelise heakskiidu Riigikogu Maaelukomisjonilt ning oli ka plaan esitada dokument valitsuskabinetile nende heakskiidu saamiseks. Rahandusministeeriumi juhendi kohaselt ei vastanud EPS nõuetele, kuna oli liiga konkreetne. Lisaks pärssis dokumendi kooskõlastust riigi ja sektori liiga erinevad ootused dokumendi osas.

Kaasamise eesmärgid ja alused

Ministeerium lähtus kaasamisel **eelneva pikaajalise praktika põhjal**. Mingeid spetsiifilisi dokumente aluseks ei olnud. Otsustati kaasatavate ring ja kooskõlastati ministriga, seega oli **kaasamise algataja PÕM**. Lisaks oli kaasamise eesmärk saada sektorilt **sisendit** ja adekvaatset ning asjakohast **infot** põllumajandussektori olukorra kohta.

Partnerid soovisid osalemise kaudu **kaitsta oma „tsunfi“ huve** ning **jõuda tulemuseni** konkreetse toetuse näol. Mõlemad osapooled, nii ministeerium kui partnerid, hindavad toimunud arutelusid konstruktiivseks ja osalust aktiivseks.

Eesmärgid ühtisid sektori erinevatel osapooltel just dokumendi vajalikkuse ning visiooni osas. Kitsamates eesmärkides esines mõningaid lahknevusi. Partnerid tunnetasid ka ministeeriumi tõrksust algul, mis ilmselt tulenes kartusest, et sektor ootab iga meetme juurde konkreetset rahalist vahendit. Sektori huvi oli siiski peamiselt **kindlustunde saavutamine ühtse riiklikul tasandil kinnitatud dokumendi näol**.

Kaasamisprotsessi korraldus

Osalejate valik

Ministeerium lähtus osalejate valikul sellest, et kaasatud partnerite esindajad **oskasid välja tuua asjaolusid ja probleeme, millest riigi tasandil alati teadlik ei ole**.

Samas tõi **lai kaasatute hulk** vahel kaasa ajalisi takistusi, kuna kõik esindavad enda huve ja soovivad dokumendi kaudu realiseerida ka oma kitsamaid eesmärke. Ministeerium soovis hoida osalejate hulka optimaalsena ja suhelda põhiliselt **katusorganisatsioonidega**.

Sektor ise hindas kaasatute valiku **heaks**. Oma esindajad valivad partnerid ise, lähtudes seejuures peamiselt esindaja senisest töökogemusest ning ka eelnevast osalemise praktikast. Lisaks on partnerite jaoks oluline, et mindaks välja ühise konsensuse teel saavutatud seisukohtadega, mis tagaksid võimalikult laialdase huvide kaitse.

Info kättesaadavus

Infot jagati osalejatele **peamiselt suuliselt**, kui toimusid töögrupi kokkusaamised. Väga palju infot jagasid ka partnerid ise, kirjeldades probleeme. Hilisemate detailsete arutelude käigus püüti koos pakkuda ja leida neile lahendusi. Iga kohtumiskorra järgselt vormistas ministeeriumi esindaja strateegiadokumenti vastava osa ning see läbis aruteludel osalejate kooskõlastusringi. Mõlemad osapooled hindasid info liikumist **efektiivseks ja heaks**, kuna osalejate ring oli optimaalne ja mitte väga suur. Partnerid jäid ministeeriumi töö korraldamisega rahule ning hindasid positiivselt vastavate ametnike pädevuse ja teadmise kaasamise organiseerimise valdkonnas. Infot oma organisatsiooni sihtrühmadele jagati samuti suuliselt üsna sageli toimuvate kokkusaamiste kaudu.

Kaasamine protsessi erinevates etappides

Partnerid olid kaasatud strateegia ettevalmistustöösse alates **kõige varasemast etapist**, st probleemide kaardistamisel ning lähteülesande koostamisel. Ainsa erandina kaasati kaubanduse esindaja hilisemas etapis, kui dokumendi põhiaspektides oli juba kokku lepitud.

Kogu protsessi vältel oli **kaasamise ja osalemise intensiivsus väga kõrge**, kuna eesmärk oligi saada kõigi osapoolte arvamus, seisukoht ja tagada huvide esindatus.

Kaasamise viisid ja meetodid

Peamiselt kasutati **suulist kommenteerimise ja arutelul osalemise meetodit**, mille hindasid kõige efektiivsemaks nii ministeerium kui kaasatud partnerid. Oluliselt vähem praktiseeriti kirjalikku tagasiside andmist, kuna partnerid hindavad selle oluliselt ajaressursi nõudlikumaks. Vähesel määral toimus ka nn **mitteformaalset konsulteerimist** nt telefonivestlused. Kaasamisel ei rakendatud veebiportaalide olemasolu ega sealseid pakutavaid võimalusi, samuti ei kaasatud avalikkust nt osale.ee rakendamise kaudu.

Suulise arutelu ja kommenteerimise meetodi puhul tõi ministeerium välja **miinusena** asjaolu, et partnerid eeldavad sellega ministeeriumilt suuremat eeltööd (nt ei tutvu partnerid valdavalt ise ettevalmistatud dokumendiga, vaid eeldavad ministeeriumilt selle suulist tutvustamist ja nende kurssi viimist), mis nõuab omakorda ministeeriumilt suuremat aja- ja inimressurssi. Samas kommenteerisid partnerid, et ministeeriumi ametnikud kulutasid liigselt aega dokumendi tehnilisele lihvimisele. Selle asemel oleks oodanud suuremat tähelepanu dokumendi sisule. Ministeeriumi hinnangul jäid partnerite eesmärgid täitmata, kuna nende **ootused** dokumendile olid ministeeriumi omadest erinevad.

Kaasamise hea tava järgimine

Intervjueeritud PÕM esindaja **oli teadlik** kaasamise heast tavast, kuigi oma tegevuses **lähtus pigem eelnevast pikaajalisest töökogemusest ja praktikast**. Dokumendiga tutvumisel hindasid kõik ettenähtud tavad EPS-i ettevalmistustöösse kaasamisel täidetuks ja ka võrdselt oluliseks, v.a. kaasamise hindamine ja selle tulemuse rakendamine, millest võib järeldada, et **kaasamise osas teadlikku tagasiside küsimist ei toimu**. Partnerid hindasid samuti hea tava aspektid täidetuks ja samuti võrdselt oluliseks.

Kaasamiseks ja osalemiseks vajalikud ressursid ja kompetentsid

Nii ministeerium kui partnerid olid kaasamisest ja osalemisest huvitatud, mistõttu panustasid mõlemad nii inim- kui rahaliste ressursside poolelt. Nt korraldati töögrupi kokkusaamisi mõne osaleva partneri juures, kus sektori rahalistest vahenditest kaeti toitlustamise kulud.

Kuigi kolme ressursi (aeg, inimesed ja finantsid) piisav olemasolu võivad nii ministeeriumi kui partnerite jaoks osutada keeruliseks, töid mõlemad osapooled välja tugeva motiveerituse need vahendid leida, et tagada kaasatus ja osalemine.

Intervjueeritud partnerid hindasin ministeeriumi esindaja on kaasamisprotsessi läbiviimise väga pikaajalist kogemust ning tema analüütilisi ja läbirääkimisoskusi. Ministeeriumi esindaja hindas osalenud partnereid valdavalt analüütilisteks.

Kaasamise tulemused

Nii ministeeriumi kui osalenud partnerite hinnangul täitis kaasamine STAK/TPPS protsessis oma eesmärgi ja võimaldas teha paremaid otsuseid; kõik intervjueeritud osapooled olid koostöö osas üldiselt väga positiivselt meelestatud. Suuremaid lahkkelisid aruteludel ei ilmnunud ning konsensus saavutamise õnnestus 80-90% juhtudest. Ministeerium hindab väga kaasamise mõju dokumendi üldisele kvaliteedile, kuna partnerid oskasid osutada mitmetele olulistele asjaoludele ja probleemidele ning panustasid tugevalt strateegia väljatöötamisse. Samuti hindasid oma osalemist ka partnerid, kelle jaoks oli oluline esindada oma valdkonna huve. Nende ettepanekuid kuulati ja arvestati. Ministeerium tõi nõrkusena välja suurest kaasatute hulgast tuleneva ajalise venimise dokumendi ettevalmistustöös. Partnerid osutasid vajadusele, kaasata kaubanduse esindaja ettevalmistustöö võimalikult varases etapis ning ühtlasi tunnetasid, et dokument keskendus liigselt kriisiolukorrale, jättes tagaplaanile sektori üldise arengu.

Teemavaldkond mõjutas kindlasti suuremat huvi osaleda ja kaasata, kuna piim on väga oluline ekspordiallikas ning teema oli juba enne strateegia ettevalmistustööga alustamist teravalt üleval.

Kommentaariid

Tegemist oli valdavalt positiivse kaasamisjuhtumiga. Kaasatus oli lai ja hästi läbi mõeldud ning organiseeritud. Kaasati mitte kaasamise, vaid sisu pärast. PõM soovis saada sisendit, kuid teadis ka, et partnerite jaoks on see oluline dokument, mistõttu on nende rahulolu väga oluline tagada, et dokumenti ellu viia.

Partnerid tõstsid esile PõM esindaja pikaajalise töökogemuse ja professionaalsuse, mis paistis selgelt välja ka intervjuu käigus. Lisaks on välja kujunenud väga hea ja toimiv koostöö võrgustik, mille tulemusena on kaasamine muutunud läbivaks protsessiks ja igapäevaseks töömeetodiks.

Partneritele oli suurimaks tagasilöögiks siiski asjaolu, et dokumenti ei ole suudetud Vabariigi Valitsuse tasandil vastu võtta. Protsess oli läbivalt asjakohane ja professionaalne, kuid ilmselt tekkisid siiski omavahelised möödarääkimised ning eriootused dokumendi suhtes. Seega tuleks juba töö alguses fikseerida vastastikused huvid ja ootused ning rääkida need selgeks, et vältida konfliktsituatsioonide teket edaspidise töö käigus. Samuti tasuks veelgi põhjalikumalt planeerida kaasamise protsessi ning mõelda paremini läbi kaasatute ring (nt kaubanduse kaasamine).

5.5.2. VV määrus "Lemmikloomade pidamise nõuded"

Juhtumi taust

Lemmiklooma pidamise nõuete kehtestamine detailsemal tasemel oli vajalik võimaldamaks tõhusamat järelevalvet ning soodustamaks lemmikloomade tervise ja heaolu kaitset. Täpsemad nõuded aitavad ära hoida olukordi, kus seaduse kohaldaja subjektiivne hinnang võib seada ohtu lemmiklooma heaolu.

Määruse initsiaatoriks oli Põllumajandusministeerium (PõM), kuid Eesti Loomakaitse Selts (ELKS) oli väga aktiivne toetaja.

Lemmikloomade pidamise nõudeid käsitlev Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu esitati Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks juba 2006. aastal, kuid justiitsministri ja õiguskantsleri vastuseisu tõttu ei võetud otsust vastu, vaid anti PõM-le ülesanne jätkata teema läbitöötamist. Seega on antud juhtumi puhul kestnud dokumendi ettevalmistamine tavapärasest pikemalt.

Kuna teema on avalikkuses huvi tekitav, kaasnes teema rohke käsitletus ka ajakirjanduses. Enamasti oli tonaalsus positiivne, kuna inimesed peavad nõuete täpsustamist vajalikuks. Ministeeriumi esindaja nentis, et määruse väljatöötamist saatis pidev Justiitsministeeriumi vastuseis, mis tekitas vaid lisapingeid ja suurendas omakorda avalikkuse huvi teema vastu.

Dokument õnnestus siiski vastu võtta ning see jõustus 1. Jaanuarist 2009.

Kaasamise eesmärgid ja alused

Ministeerium oli antud juhtumil kaasamise algatajaks. Juhtumiga tegeledes selgus, et enamik osapooli kaasati vaid kaasamise pärast, mida kinnitas ka intervjueeritud ministeeriumi esindaja. Sooviti kindlustada oma seljatagust määruse „läbi surumiseks“, kuna Justiitsministeerium oli sellele algselt vastu. Sellest tulenevalt kasutati ka portaali Osale.ee, et saada avalikkuse arvamust (toetust) nõuete vajalikkuse osas ja näha, milline on avalikkuse suhtumine üldse. Kahjuks jäi osale.ee kasutus väheseks (üksikud kommentaarid). Mõned partnerid kaasati ka sisendi ja info saamise eesmärgil. PõM põhjendas oma suhtumist sellega, et määruse eelnõu töötati välja Euroopa Nõukogu loomakaitsekonventsiooni põhjal, võttes eeskujuks teiste EL riikide vastavasisulised määrused. Seega arvas PõM, et neil oli piisavalt infot ja teadmist ega pidanud vajalikuks rohkemaid institutsioone eelnõu ettevalmistusse kaasata. Kuna nõuete järelevalve jäi kohalike omavalitsuste kanda, oli ettevalmistusse kaasatud nii Eesti Linnade Liit kui Eesti Maaomavalitsuste Liit, kellel olid just poliitilised põhjused osalemiseks.

Ministeeriumi esindaja kinnitas, et PõM-l on kaasamise kava ning selle põhjal otsustatakse ka kaasamise vajalikkus ja kaasatavate ring. Partnerid otsustavad osalemise üle tulenevalt teema seotusest nende töövaldkonnaga ning praktilisest vajadusest.

Kaasamisprotsessi korraldus

Osalejate valik

Ministeeriumi kava oli edastada partneritele informatsiooni ELKSi kaudu, kuna nendega on neil pikaajaline koostöö, mis aga põhjustas olukorra, kus loomaarstid kaasati protsessi alles siis, kui eelnõu oli juba välja töötatud ja sisuliselt ei saanud enam kaasa rääkida ega ettepanekuid teha. Samuti ei olnud protsessi kaasatud loomadega kauplejate esindajad ja töuühenduste esindajad, loomade aretajad ja kasvatajad ning Kennelliitu, kelle huve antud määrus kindlasti puudutab.

Info kättesaadavus

Infot jagati osalejatele kirjalikult e-posti vahendusel. Suulisi arutelusid toimus vaid ühel korral. **Kaasatud** osapooled hindasid info liikumise siiski heaks ning olid rahul suuliste arutelude mitte toimumisega. Partnerid jagasid infot oma organisatsiooni sihtrühmadele elektroonselt, küsides nende seisukohti ja arvamusi.

Kaasamine protsessi erinevates etappides

Protsessis aktiivselt osalenud partnerid kaasati kõige varasemas etapis. Samas, nagu eelnevalt ka märgitud, jäi palju partnereid kaasatute ringist välja ning said oma seisukohti avaldada väga hilises faasis, kus sisuliste ettepanekute tegemine ja läbisurumine on raskendatud.

Kogu protsessi vältel oli kaasamise ja osalemise intensiivsus väga kõrge, kuna eesmärk oli saada kõigi osapoolte arvamus, seisukoht ja tagada huvide esindatus. Osalemise aktiivsus suulistel aruteludel võis varieeruda tulenevalt konkreetsest teemast ja selle seotusest esindaja töövaldkonnaga.

Kaasamise viisid ja meetodid

Peamiselt kasutati kirjalikku tagasiside andmist ja dokumendi kommenteerimist otse ministeeriumile, mille hindasid efektiivseks nii PõM kui ka kaasatud partnerid. Samas partnerite jaoks on alati oluline, kui toimub rohkem suulist arutelu ja ühiseid kokusaamisi. Tuntakse puudust otse kontaktist. Ministeerium on samas seisukohal, et suulised arutelud venitavad ajaliselt dokumendi ettevalmistust ning kipuvad olema liiga emotsionaalsed. Suulise arutelu puhul peaks kaasatavate ring olema PõM esindaja seisukohalt alati väiksem vältimaks teemaväliseid mõttevahetusi ja püsivaks konstruktiivsena. Seetõttu eelistab PõM suhelda partneritega peamiselt kirjalikult. Praktiseeriti ka mitteametlikku konsulteerimist. Kaasamisel rakendati ka veebiportaali osale.ee võimalust avalikkuse arvamuse ja suhtumise saamiseks.

Kaasamise hea tava järgimine

Intervjueeritud PõM esindaja oli teadlik kaasamise heast tavast, kuigi kaasamisel lähtus pigem eelnevast pikaajalisest töökogemusest ja praktikast. Dokumendiga tutvumisel hindas enamik ettenähtud kriteeriumid täidetuks. Kaasamise üksikasjalikku kava on keeruline teha, kuna ettevalmistustöö on muutuv protsess ja seega ei ole alati võimalik kõike detailselt ette planeerida. Lisaks on oht, et siis hakatakse täitma tehtud kava üksnes kava pärast. Kui dokument on valmis, jõustunud ja toimib, siis see on juba iseenesest märk, et tulemus on rakendatav ja hinnatud. Kõige olulisemaks hindas PõM esindaja ladusa ja avatud kommunikatsiooni tagamise kogu protsessi vältel.

Kaasatud partneri esindaja hindas samuti hea tava aspektid valdavalt täidetuks. Leiti, et antud juhul mõjutas hea tava järgimist teema aktuaalsus ja avalikkuse ning ajakirjanduse suur huvi, mistõttu tuli olla kaasamisel väga tähelepanelik. Partnerid, kes kaasati protsessi alles hilises etapis, leidsid, et kaasamise hea tava ei olnud antud juhul järgitud.

Kaasamiseks ja osalemiseks vajalikud ressursid ja kompetentsid

Kaasamise edukaks korraldamiseks ning osalemise tõhusaks toimimiseks on mõlemal osapoolel olulised nii aja-, inim- kui ka ettevalmistuslikud ressursid. Nii ministeerium kui partnerid olid kaasamisest ja osalemisest huvitatud, mistõttu panustasid mõlemad nii aja- kui inimressursside poolelt.

Olulisimaks hindasid siiski sobiva ettevalmistusega inimeste olemasolu. Üksteise kompetentsi hindasid mõlemad osapooled heaks ja tõhusaks, kuigi PõM ametnik nentis, et õigusakti ettevalmistamise puhul on kaasamine keerukam, kuna partneritel jääb pahatihti puudu õiguslikust oskusteabest ja vastavatest spetsialistidest.

Kaasamise tulemused

Kaasamise tulemust hindasid heaks ja positiivseks nii ministeerium kui ka kaasatud partnerid, kuigi protsess kestis kauem kui algselt planeeritud. Suuremaid lahkhelisid aruteludel ei ilmnenu. Positiivselt hindasid oma osalemist ka partnerid, kelle jaoks oli oluline esindada oma huve. Nende ettepanekuid kuulati ja arvestati. Partnerid tõid nõrkusena välja professionaalsuse puudumise nende ettepanekute hindamisel.

Partnerid tõid esile, et kaasamiseks peab ise näitama üles pidevat aktiivsust, kontrollides pidevalt ministeeriumite kodulehti ja otsida sealt olulist infot töös olevate eelnõude kohta, sest infot muidu ei jagata. Lisaks mõjub motivatsioonile pärssivalt, kui ministeerium ei kaasa ise otse partnereid, vaid delegerib selle ülesande mõnele teisele partnerile.

PõM leidis, et kaasamise tõhustamiseks võiks partnerid olla ise aktiivsemad. Lisaks võiks partnerid oma liikmeskondadelt kokku kogutud info eelnevalt läbi sünteesida. Hetkel kogutakse vaid info kokku ja saadetakse ministeeriumile, kellel puudub inim- ja ajaressursid.

Partnerid soovivad ministeeriumilt efektiivsemat info edastamist ja regulaarselt toimuvat otsesuhtlust ning suuremat kaasatust.

Kommentaariid

Kuigi ministeerium ise tunnistas, et kaasamise üks eesmärke oli kindlustada ka oma seljatagune ja suruda Justiitsministeeriumi kooskõlastusringil määruse eelnõu kindlasti läbi, jäi kaasatus kogu protsessi jooksul, arvestades teema tundlikkust ja avalikkuse suurt huvi, väheseks. PõM põhjendas vähest kaasamist sellega, et tegemist oli puhtalt tehnilise eelnõuga. Ministeerium peaks siiski meeles pidama, et see, mis neile võib tunduda vaid tehnilise eelnõuna, on praktikute ja sektori jaoks sageli igapäevane töövahend ja oluline regulatsioon.

Lisaks soovitan **mõelda paremini läbi kaasatute ringi**, et ei tekiks probleeme kellegi mitte kaasamisel. PõM peaks kaasama võimalikult palju partnereid ise ja otse või kui delegeerida teistele (katus)organisatsioonidele, siis võiks ministeerium protsessi kestel üle kontrollida, et nad tõesti ka kaasatud saaks.

Õigusaktide väljatöötamise puhul tuleb ministeeriumil meeles pidada, et partneritel ei ole sageli ressursse palgata omale juristi. Ministeerium võiks sel juhul **vajaduse ja soovi korral** tuua määruse väljatöötamise juurde ministeeriumi juristi, kes selgitaks partneritele juriidilisi iseärasusi.

Kuigi antud eelnõu puhul kasutas PõM portaali osale.ee vahendust, valmistas neile pettumuse sealne vähene tagasiside eelnõule. Ministeerium võiks samuti ise laialdaselt ja aktiivselt reklaamida **veebiportalide** kaudu loodud kommenteerimise võimalust, tagades selliselt aktiivsema kasutuse.

5.5.3. Nõuandesüsteemi arengukava 2008-2013 koostamine

Juhtumi taust

Tegemist on poliitiliselt äärmiselt tundliku teemaga. Nõuandesüsteemi on püütud erinevatel moodustel üles ehitada alates taasiseseisvumisest, kuid poliitilistest suundumustest tulenevalt ei ole siiani suutnud valida ühte konkreetset suunda, kuhu liikuma hakata. Poliitilised pinged on kandunud üle ka süsteemi osapoolte vahelistesse suhetesse, mistõttu antud arengukava väljatöötamist on saatnud sisemised vastuolud.

Siiani puudub tegelikult selge kontseptsioon, milline peaks olema nõuandesüsteem ja kuidas see peaks täpselt toimima. Põllumajandusministeerium on koordineerinud nõuandesüsteemi juhtimise küll partneritele, kuid kuna rahalised vahendid tulevad riigieelarvest, kontrollib ja suunab riik siiski suuresti kogu protsessi. Seetõttu on võimalikud ka poliitilised mõjud kogu protsessile.

Konkreetses dokumendis eesmärk ühtib Maaelu arengukava programmiperioodiga. Tegemist on põllumajandussektorit toetava struktuuriga. Arengukavas nähakse ette suunad, milline peaks olema nõuandeteenistus, millist rolli täitma ja kuidas ressursse jaotama.

Nõuandeteenistusse on alati olnud palju kaasatuid, mis aga viimaste arengukavade puhul on jäänud vähemaks, kuna tegemist on pigem arengukava ja süsteemi kaasaajastamisega.

Arengukava ei ole ametlikult kinnitatud.

Kaasamise eesmärgid ja alused

Osalejate valik

Põhiliselt olid protsessi kaasatud konsulendid ja nõuandekeskuste esindajad, kes panid kokku dokumendi kondikava, struktuuri. Nõuandeteenistuse nõukoda, kuhu on kaasatud erinevad huvigrupid, töötas edasi dokumendi tööversiooniga, mille lõppversiooni pani kokku nõuandeteenistuse koordineeriv keskus, kelleks alates 2010. aasta algusest on Maaelu Edendamise Sihtasutus.

Kaasati selleks, et saada partneritelt nii sisendit kui tagasisidet. Mingeid ametlikke aluseid kaasamiseks loodud ei ole, lähtutakse juba olemasolevatest töömeetoditest ja konkreetsest juhtumist.

Info kättesaadavus

Valdavalt hinnati kõik vajalikud osapooled kaasatuks. Pikaajalistest vastuoludest tulenevalt oli aga mitte osalejaid partnerite hulgas.

Infot protsessi kohta jagati partneritele meilitsi, telefonitsi ja personaalsete kontaktide kaudu.

Suhtlus oli kogu protsessi jooksul väga tihe ja info liikumisega jäid kõik osalenud osapooled rahule. Kuigi Põllumajandusministeerium oli kogu dokumendi ettevalmistuse delegeerinud partneritele, oli ta kogu ettevalmistusega väga hästi kursis ja osales ise ka aktiivselt ettevalmistamises.

Kaasamine protsessi erinevates etappides

Kaasamise etapid sõltuvad vajadustest ja suhestusest süsteemiga. Osa partnereid on süsteemiga tihedamalt seotud, mistõttu neid kaasati protsessi juurde alates kõige varasemast etapist.

Mõned erialaliidud kaasati hiljem tulenevalt nende piiratud seosest nõuandesüsteemiga

Kaasamise viisid ja meetodid

Peamiselt kasutati **suulist kommenteerimise ja arutelul osalemise meetodit**, mille hindasid kõige efektiivsemaks nii kaasavad kui kaasatud partnerid. Oluliselt vähem praktiseeriti kirjalikku tagasiside andmist, kuna partnerid hindavad selle oluliselt ajaressursi nõudlikumaks. Vähesel määral toimus ka nn **mitteformaalset konsulteerimist** nt telefonivestlused. Kaasamisel ei rakendatud veebiportaalide olemasolu ega sealseid pakutavaid võimalusi, samuti ei kaasatud avalikkust nt osale.ee rakendamise kaudu.

Kaasamise hea tava järgimine

Intervjueeritud partneri esindaja, kelle vastutada oli kaasamine, **oli teadlik** kaasamise heast tavast, kuigi oma tegevuses **lähtus pigem eelnevast pikaajalisest töökogemusest ja praktikast**. Dokumendiga tutvumisel hindas kõik ettenähtud tavad arengukava ettevalmistustöösse kaasamisel täidetuks ja ka võrdselt oluliseks, v.a. kaasamise hindamine ja selle tulemuse rakendamine, millest võib järeldada, et **kaasamise osas teadlikku tagasiside küsimist ei toimu**. Kaasatud partnerid hindasid samuti hea tava aspektid laias laastus täidetuks, kuigi oli esinenud ka tavast mitte kinni pidamist.

Kaasamiseks ja osalemiseks vajalikud ressursid ja kompetentsid

Kuigi ressursid on alati problemaatilised – nii aeg, raha kui inimesed, eeldab hea kaasamine alati, et sul oleks aega. Kaasatavate partnerite võimekus sisuliselt protsessis osaleda on keeruline küsimus, kuna info hulk, millega töötada ja mida oma partnerite ja liikmetega arutada, on suur.

Intervjueeritud osapooled pidasid edukaks kaasamiseks oluliseks ära kuulamisoskust, avatust, väga head aja planeerimise oskust ja eestvedamise oskust, tolerantsust.

Kaasamise tulemused

Kaasamise tulemuste osas ei saa kahjuks eesmärkide täitmisega rahule jääda, kuna arengukava ei ole ametlikult kinnitatud. Samas jäädki rahule sellega, mis arengukavasse kirja sai eesmärkide ja meetodite osas.

Dokument muutus kaasamise tulemusena kindlasti palju kvaliteetsemaks, lisaks on selle rakendamine ka tunduvalt lihtsam, kuna osalejad tunnetavad oma vastutust seoses dokumendiga, mis lisab neile vastutust. Sest kuigi dokument ei ole ametlikult kinnitatud, toimub arengukava rakendamine sellest hoolimata.

Protsessi nii tugevuseks kui nõrkuseks on olnud selle delegeerimine täielikult kolmandale sektorile. Tugevus seetõttu, et partnerid tunnetavad ise suuremat vastutust süsteemi arengu suhtes ja nõrkuseks, sest ei ole välja kujunenud ühtset ja jätkusuutlikku poliitikat ja poliitilist suunist ministeeriumi poolt.

Kommentaariid

Üldiselt probleemne kaesus, kuna tegemist poliitiliselt väga tundliku teemaga, mis on mõjutanud antud protsessi konkreetset ja laiemalt kogu sektorit ning raskendanud omavahelist suhtlust ja koostööd.

Lisaks mõjutas dokumendi ettevalmistust ka selge suuna ja eesmärgi puudumine, mis oleks iseenesest põllumajandusministeeriumi otsustada. PõMil on olnud probleeme ka nõuandesüsteemile sobiva koordineeriva keskuse leidmisega, mis omakorda on nõrgestanud kogu süsteemi tervikuna ja halvanud paljuski edasisi arenguid.

Kaasajatel soovitan meeles pidada, et teema valdkond või dokumendi iseloom ei tohiks kuidagi mõjutada kaasamise hea tava põhimõtete järgimist, kuna põhimõtted on niivõrd universaalsed. Pigem ei olnud antud juhul ühtegi õigustust, mis oleks vabandanud kaasamise hea tava põhimõtete mitte järgimist. Tundlike teemade käsitlemine nõuab harilikult veelgi põhjalikumalt ning paremat kaasamise ettevalmistust. Seejuures on kõige olulisem kaardistada võimalikke huvigruppe ning hoolitseda, et kaasamine oleks laiapõhjaline, varajane ja sisuline.

5.5.4. Eesti maaelu arengukava 2007-2013 II telje meetmete väljatöötamine

Juhtumi taust

Eesti maaelu arengukava 2007-2013 (MAK) on suunatud Eesti põllumajanduse ja metsanduse konkurentsivõime tõstmisele, keskkonna ja paikkonna parandamisele, maapiirkondade elukvaliteedi ja maamajanduse mitmekesistamisele, võttes arvesse Eesti maaelu omanäolisust.³

Antud kaasuses kontsentreeruti MAK II telje alammeetme 232 „Mahepõllumajandusliku tootmise toetus“ vaatlemisele ja kaasamise analüüsile.

II telje eesmärgid tulenevad EL maaelu arengustrateegiast – põllumajanduse suunamine keskkonnasõbralikuma tegevuse ja majanduse suunas, põllumajanduse jätkusuutlikkuse tõstmine, mahetootmise edendamine ja maaelu mitmekesistamine. MAKis selgitatakse mahepõllumajanduse probleeme ja püstitatakse meetmed nende lahendamiseks.

MAK 2007-2013 koostamine algas maaelu määruse mitteformaalses siseriiklikus töögrupis, kuhu kuulusid põllumajandustootjate, keskkonnaspetsialistide, töötleva tööstuse ja valdkondlike ministeeriumite esindajad. Tööraamistiku pani paika PõM ja moodustati MAKi ettevalmistuse töögrupp. Seega oli väga lai kaasatute ring.

Euroopa Komisjoni poolse lõpliku heakskiidu sai MAK 29. novembril 2007. Nüüdseks toimub MAK rakendamine ning seda seirab MAK rakendamise seirekomisjon.

Kaasamise eesmärgid ja alused

³ Põllumajandusministeeriumi koduleht <http://www.agri.ee/mak/>

PõMi jaoks on kaasamise eesmärk tagada kõikide teemaga seotud osapoolte osalus poliitika väljatöötamise otsustusprotsessis. Sellega võtavad kõik osapooled ka suurema vastutuse endale panustada sisendinfo, et tõsta dokumentide ja otsuste kvaliteeti. Kaasamise kohustus tuleneb ka EL nõuetest.

MAKi sotsiaalsed partnerid on muutunud ajaga järjest aktiivsemaks, soovides osaleda otsustusprotsessis järjest intensiivsemalt ja võimalikult varastes etappides. Partnerid osalesid MAKi ettevalmistamise töörühma töös oma organisatsiooni huvidest lähtuvalt Partnerite seisukohad lahkesid peamiselt pindalatoetuste ja avalike keskkonnahuvide vahel. Keskkonnaorganisatsioonide esindaja arvates ei ole suurtootmine alati keskkonda säästev.

Initsiatiiv sotsiaalsete partnerite kaasamiseks tuli ministeeriumilt. Keskkonnaorganisatsioonide laialdasem kaasamine sai teoks seoses MAKi keskkonnamõju strateegilise hindamise menetlusega, mille eesmärk oli analüüsida MAKi rakendamisega kaasnevat võimalikku mõju keskkonnale.

Kaasamisprotsessi korraldus

Osalejate valik

Üldiselt olid kaasatud kõik olulised huvirühmad. Nii intervjueritud partnerid kui ministeeriumi esindaja nentisid, et Eestis on puudus tarbijate esindajast või esindusorganisatsioonist.

PõM on loonud maaelu võrgustiku – see on tugistruktuur MAK rakendamisele, mis vahendab teavet ja arendab projekte. Ministeeriumi hinnangul on partnerite kompetents väga hea ja muutub järjest paremaks. Partnerite esindajad töid esile arengu PõMi töös ja kaasamises. Partnerite kaasamine MAK 2007-2013 ettevalmistamisse toimus sisuliselt, mis tagas dokumendi palju parema kvaliteedi. Partnerid kaasasid oma organisatsiooni liikmeid ja sihtrühmi vastavalt vajadusele, kuid kõik otsused arutati alati organisatsioonisiselt läbi. Sõltuvalt organisatsiooni liikmete arvust ja juhtimisvormist vajasisid partnerid pikemat või lühemat aega eelnõude läbiarutamiseks. Alati ei olnud antud aeg piisav.

Info kättesaadavus

Üldiselt on nii ministeerium kui partnerid info kättesaadavuse ja liikumisega rahul. Partnerid teavitavad ise ministeeriumi oma tegevusest. Ministeeriumi esindaja nentis, et info liikumisel oli oluline, et kõik oleksid saanud info kätte ja sellest ka aru saanud. Partnerid tahaksid olla võimalikult palju erinevate otsustusprotsesside juures, kuid kusagilt peab minema piir. Ministeeriumil peab olema võimalus arutada asja ka isekeskis ja töötada välja oma seisukohad.

Partneri esindaja tõi välja soovi omada n-õ oma meest mõne töörühma liikmena, kelle kaudu saaks pidevalt PõMis toimuvaga kursis olla, mis annab tunnistust siiski sellest, et partnerid ei saa ministeeriumilt toimuva kohta piisavalt infot. Lõpptulemusena hindas partneri esindaja info kättesaadavuse ja liikumise hindega 4+, kuna protsess oli hästi korraldatud ja tõi positiivsena esile ministeeriumi esindaja professionaalsuse.

Kaasamine protsessi erinevates etappides

Kõiki huvirühmi kaasati intensiivselt protsessi algusest kuni viimaste etappideni. Sisuliselt töö MAKiga jätkub rakendamise osas, millesse on kaasatud taas partnerite esindajad. Ilmselt võis see tuleneda MAK 2004-2006 koostamisel kaasamise puudumisest ning dokumendil olnud tugevast poliitilisest survest, mistõttu rünnati ajakirjanduses tugevalt nii ministeeriumi kui dokumenti. Lisaks vahetus minister kava ettevalmistamise ajal, millega kaasnes poliitilise surve ja mõjude vähenemine MAKis. Osalemise aktiivsus ei kõikunud, kuna osapooled olid läbivalt huvitatud kogu dokumendi kvaliteedist.

Kaasamise viisid ja meetodid

Põhiliselt toimus töö suuliste arutelude – ümarlaudade, käigus, mis on ka kõige efektiivsem meetod nii partnerite kui ministeeriumi arvates, võimaldades kõige paremini oma eesmärgi täita. Eelnõu oli üleval ka PõM kodulehel arvamuse avaldamiseks. Lisaks suheldi ka ajakirjanduse kaudu ning

vähemalt määral toimus ka mitteformaalset konsulteerimist. Viimane ei andnud aga otsest tulemit dokumenti.

Kaasamise hea tava järgimine

Kõik intervjueeritud osapooled olid kaasamise heast tavast kuulnud ja sellega tutvunud. Ministeeriumi esindaja nentis siiski, et kuigi heas tavas ettenähtud põhimõtteid järgiti MAKi koostamisel (võibolla mitte nii detailselt), ei ole kaasamise hea tava dokument prioriteetne kaasamise puhul. Kaasamine toimub pikaajalise tööpraktikana mitte kaasamise hea tava tõttu. Ei saa olla tegemist vormitäite ega formaalse tegevusega, sest siis tekib vastumeelsus. Partnerid märkisid, et MAKi puhul pole EL nõuetest tulenevalt ametnikkonnal muud varianti, kui konsulteerida ja kaasata. Ministeerium hindas olulisimaks ladusa ja avatud kommunikatsiooni tagamise kogu protsessi vältel. Partnerite jaoks on olulisim nende arvamustega arvestamine ning kaasamine protsessi võimalikult varases etapis.

Kaasamiseks ja osalemiseks vajalikud ressursid ja kompetentsid

Kuigi ressursid on alati problemaatilised – nii aeg, raha kui inimesed, eeldab hea kaasamine alati, et sul oleks aega. Kaasatavate partnerite võimekus sisuliselt protsessis osaleda on keeruline küsimus, kuna info hulk, millega töötada ja mida oma partnerite ja liikmetega arutada, on suur.

Ministeeriumi esindaja nimetas eduka kaasamise puhul olulisimaks avatud mõtlemise, muidu kaitses lihtsalt ministeeriumi seisukohti, mis aga ei aita kaasa usalduslikule suhtele partneritega. Lisaks järjekindlus, stressitaluvus, oskus/võime töötada pingelises situatsioonis, lahendustele orienteeritus. Partnerid leidsid, et organisatsioon peab edukaks osalemiseks olema proaktiivne, nägema asju ette, olema analüütiline, hindav.

Kaasamise tulemused

Üldiselt hindasid osapooled kaasamise ja osalemise eesmärgid täidetuks ja jäid tulemusega rahule. Kaasamise piisavuse hindamine sõltub sellest, kas lõpptulemus vastab partnerite ootustele. Kui ei vasta, siis kiputakse ütleva, et ei kaasatud piisavalt. Kaasamise tulemuste hindamine on seega alati subjektiivne, kuigi ei peaks. Edukas näide oli separaat koosolekute organiseerimine rahastamise osas, kus tekkis võrgustik esindusorganisatsioonide vahel ja kus valmistati ette oma ettepanekud, mis pakuti avalikult välja. Partnerite vahel toimus eelnev omavaheline läbirääkime, mille tõttu õnnestus oma eesmärged paremini saavutada. Kompromissi koht õnnestus seega edukamalt positsioneerida, ka konsensust leida. Intervjueeritud partneri esindaja tõi välja PÕM arengu suhtumises keskkonnatemaatikasse, mis on muutunud palju teadlikumaks.

PÕM esindaja tõi positiivsena välja asjaolu, et kaasamine on saanud organisatsiooni kultuuri osaks. Ministeeriumi töötajad võiksid vahel olla paremad koostöös partneritega, kuna kipuvad vahel olema emotsionaalsed. Analüütiline baas peaks ministeeriumil veel arenema. Partnerid soovivad ministeeriumilt veelgi suuremat kaasatust varastes etappides. Näiteks e-õiguse faas on kaasamiseks liiga hiline, muudatuste läbisurumine on väga raske ja väga harva õnnestub siis kaasa rääkida. Lisaks on siis liiga vähe aega arvamuse esitamiseks, mis välistab organisatsioonil võimaluse konsulteerida oma liikmete ja sihtrühmadega tagamaks esindusliku seisukoha esitamist.

Kommentaarisid

Kokkuvõtvalt võib esile tuua PÕM tugeva arengu kaasamise osas – nii organisatsioonis üldiselt kui ka konkreetse ametniku puhul. On ilmne, et kaasamine ja koostöö on läbiv protsess, mitte ainult juhtumipõhine. Koostöö ja partnerite aktiivne osalemine ja kaasamine on muutunud igapäevaseks töömeetodiks. PÕM on saanud aru, et kuigi kaasamine protsessina võib võtta rohkem aega ja ka närve, tasub see pikemas perspektiivis ära ja toob kasu nii ministeeriumile. Siiski võiks soovitada ministeeriumil juba protsessi alguses mõelda läbi, keda, millal ja mismoodi kaasata. Kogu protsessi peaks algusest lõpuni läbi mõtlema – aja, ressursi, partnerite osas. Kuigi reaalne elu ei käi alati plaani

järgi, aitab töö ja kaasamise parem planeerimine kaasa ladusamale suhtlemisele partnerite vahel ja eesmärkide seadmisele ning ennetab ka potentsiaalseid konfliktsituatsioone.

Väga oluline on ka partnerite ootuste juhtimine, mis aitab vältida arusaamatusi ning muudab protsessi sujuvamaks nii partneritele kui ministeeriumile.

5.6. Rahandusministeeriumi juhtumikirjeldused

5.6.1. Euro kasutusele võtmise seadus

Juhtumi taust

Euro kasutusele võtmise seadus reguleerib Eesti krooni eurodeks vahetamist ja krooni käibelt kõrvaldamist, euro ja krooni paralleelkäivet ning sätestab Eesti kroonilt eurole üleminekuks vajalikud muudatused seadustes. Seaduse eelnõud hakati koostama juba 2004. a. I tööversioon sai valmis 2006. a ja oli vahepeal nõ varjusurmas, kuna Maastrichti kriteeriumide täitmine ei olnud reaalne, kuid 2009. a tõusis see uuesti päevavakorda. 2010. a aprillis sai seadus vastu võetud.

Euro kasutusele võtmise seaduse eripäraks on see, et tegemist on **väga tehnilise seadusega**, kuna tegemist oli suuresti vääringute muutmisega ning sisulisi paragrahve on vaid 6.

Kaasamise/osalemise eesmärgid ja alused

Partnerite kaasamise eesmärgiks seaduseelnõu väljatöötamise protsessis oli nende **teavitamine** ja **mitte vastutuse jagamine**. Partnerid ise nägid enda osalemises sisulisemat eesmärki/huvi – vaadata, et nende **mõtted ja soovid eelnõusse sisse saaksid ja et ministeerium väga suurt isetegevust ei teeks**.

Kaasamisprotsessi korraldus

Osalejate valik

Partnerite valikul lähtus ministeerium põhimõttest, et kaasatud oleks võimalikult lai ring: maksumaksjad, maksu kinnipidajad (tööandjad), finantssektor, finantsjärelevalve sektor, turuosaliste esindajad (nende katusorganisatsioonid), omavalitsused (liitude kaudu) – kõik valdkonnad põhimõtteliselt, mis nad nägid ette, mida võib maksevahendi muutmise mõjutada. Ministeeriumi hinnangul said kõik olulised osapooled kaasatud ja kaasatute ring võinuks isegi väiksem olla.

Info kättesaadavus

Infot kõnelause protsessi kohta said osapooled Euro töögruppide kaudu laiemalt. Konkreetset infot küll alles siis, kui dokumendi tööversioon oli juba valmis ja osapooltele saadeti pöördumiskiri ministeeriumi poolt, et nad väljatöötatud eelnõu osas oma arvamust avaldaksid.

Info ja materjalide kättesaadavust protsessi jooksul hindavad kõik osapooled heaks – kui nad midagi küsisid, siis nad ka vastuse või soovitud materjalid said. Dokumendi vaheversioonid olid avalikult kättesaadavad ministeeriumi veebilehel.

Kaasamine protsessi erinevates etappides

Kõige varasemas etapis, mil määratleti probleeme ning võimalikke lahendusi, kaasamist ei toimunud. Dokumendi tööversiooni koostamisse olid mingil määral kaasatud vaid ministeeriumid ja Eesti Pank. Hilisemas etapis, mil dokument oli valmis ja saadeti viimasele kooskõlastusele (2009) oli kaasamise intensiivsus aga juba suhteliselt kõrge. Osalemise intensiivsus seejuures suhteliselt madal, vaid ministeeriumid olid veidi aktiivsemad. Üheks põhjuseks seejuures võis olla see, et kuna dokumendi I tööversioon valmis juba 2006. a, siis osapooled olid oma arvamuse juba suuresti välja saanud öelda. Kaasamise intensiivsus Riigikogus oli madal. Olulisi muudatusi enam sisse ei tulnud ning Riigikogust läks eelnõu ilma probleemideta läbi (poliitiline kokkulepe).

Nii kaasamise kui osalemise intensiivsust hindavad kõik osapooled kokkuvõttes heaks. Ministeeriumi arvates oli kaasamine just nendes etappides igati põhjendatud ja selline kaasamise intensiivsus parim võimalik lahendus. Kõige parem oluks ministeeriumi hinnangul üldse mitte kaasata, vähemasti mitte

enne, kui see eelnõu oli täitsa valmis, sest tegemist oli matemaatilise ümardamisega. Kuna sisulisi muudatusi kehtivas õiguses ei planeeritud, siis oluks ulatusliku sõnaõiguse andmine osapooltele küsitav.

Kaasamise viisid/meetodid

Peamisteks kaasamise viisideks olid dokumendi kirjalik kommenteerimine, töögrupi tegevus (õigusloome töögrupp) ja mitteformaalne suhtlemine (e-mail, telefon). **Ministeeriumi hinnangul sisuliselt ükski neist rakendatud meetoditest ei toiminud**, kuna nad said kirjaliku kaasamisega vaid ühe sisulise märkuse riigisektorist väljas poolt.

Kaasamise Hea Tava järgimine

Kaasamise aluseks oli ministeeriumi sõnul **“hea tahe” ja traditsioonid**. Kaasamise Hea Tava kõnealuses kaasamisprotsessis põhimõtteliselt ei järgitud: kaasamise lähteülesannet ei sõnastatud ega kaasamise kava ei koostatud ja ministeeriumi hinnangul polnud see ka oluline. Kaasatud osapooled said määratud kindlaks siis, kui neile hakati I tööversiooni arvamuste avaldamiseks saatma. Konsulteerimiseks ja osalemiseks ei kaasatud osapooli eelnõu väljatöötamise varajases etapis ega kogu protsessi vältel ja seda ei peetud samuti vajalikuks. Kommunikatsioon oli tagatud sellega, et ajakirjandus hoidis ise protsessil silma peal ning loodud asjatundjate komisjon teavitas ajakirjandust regulaarselt euro kasutusele võtmise ettevalmistustest. Vahekokkuvõtte kaasamise käigus saadud tagasisidet tehti ja arvamuste tabel saadeti ka osapooltele tutvumiseks. Kaasamist ja selle tulemuse rakendatavust ei hinnatud, kuna ministeeriumi arvates oli **tähtis see, et eelnõu oleks hea, mitte et kaasamine oleks eeskujulik**.

Kaasamiseks/osalemiseks vajalikud ressursid ja kompetentsid

Ministeeriumi hinnangul oli nende aja- ja inimressurss piisav ning organisatsiooni juhtkonna toetus olemas. Poliitiline vastasseis puudus. Partnerite vastavaid ressursse hindab ministeerium samuti piisavaks, ka partnerid ise andsid endale selles osas positiivse hinnangu. Ministeeriumi poolne inimressurss võinuks aga veidi suurem olla, kuna eelnõu koostamisega tegeles vaid 1 inimene.

Kaasamise tulemused

Ministeeriumi jaoks said kaasamise eesmärgid täidetud, **kuna saadi üks sisuline märkus**. Hinnang kaasamise korralduse kvaliteedile on ministeeriumi enda poolt väga hea. Nõrkusi ei oska ministeerium välja tuua. Kaasamise mõju dokumendi kvaliteedile hinnatakse samuti heaks (saadud ühe sisulise ettepaneku tõttu ja nii mitmegi vormilise tähelepaneku ajendil), kuigi ilma kaasamiseta ei oleks eelnõu märgatavalt halvem olnud.

Ka osapoolte eesmärgid said nii ministeeriumi kui partnerite endi hinnangul täidetud, kuna nad said avaldada oma arvamust.

Partnerite kokkuvõttev hinnang kõnealusele kaasamisprotsessile: “Kui mingeid muid seadusi samamoodi tehtaks/menetletaks, siis Euro kasutusele võtmise seaduse koostamine oleks äärmiselt halb näide olnud, sest see sündis põhimõtteliselt kahe maja vaikuses ja läks läbi parlamendi viuhiti.”

Kommentaariid

Kokkuvõttes, kuna tegemist oli väga tehnilise seaduseelnõu koostamisega, siis avaldus see ilmselgelt ka kaasamisprotsessi korralduses. Kaasatud partnerid selles probleemi ei näinud ja andsid kaasamisprotsessile kokkuvõttes positiivse hinnangu, küll aga rõhutasid nad, et **ükski teema ei tohiks välistada/takistada Kaasamise Hea Tava põhimõtete järgmist**, nagu ka **“hea dokument” ja “hea kaasamine” ei välista üksteist**, vaid neid tuleks tervikliku protsessina vaadata/käsitleda, sest partnerite kaasamine loob eeldused hea dokumendi sünniks. Teiseks, kui tagasiside, mida ministeerium oma partneritelt saab, ei ole piisavalt sisuline, siis see **ei ole ainult partnerite probleem**, vaid ka ministeeriumi probleem – kui puudub **tahe** kaasata, ei saa eeldada ka seda, et partnerid väga panustaks protsessi.

5.6.2. Kohustusliku liikluskindlustuse seaduse muutmine

Juhtumi taust

Kohustusliku liikluskindlustuse seaduse (KoLKS) eelnõu koostamise eesmärgiks oli: 1) kehtiva regulatsiooni parem kvaliteet – kooskõlla viimine vahepeal muutunud õigusliku taustaga, selguse ja lihtsuse tagamine; 2) EL-i ja rahvusvahelise õigusega ühildumise ülevaatamine; 3) liiklusohutuse parandamisele kaasaaitamine.

01.06.2010 seisuga oli eelnõu läbinud I suure kooskõlastusring ning ministeerium valmistas seda ette Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks saatmiseks.

Kaasamise/osalemise eesmärgid ja alused

Ministeeriumi eesmärk partnerite kaasamisel lähtus **vajadusest sisulise toe järgi** ja seetõttu oli hästi tugevalt just Eesti Liikluskindlustuse Fond (LKF) kaasatud, mida ministeeriumi sõnul on neile ka ette heidetud, kuna LKF-i liikmed on kindlustusseltsid – võib jääda mulje, et see on kallutatud huvi, aga fakt on see, et Eesti liikluskindlustussüsteemi *know-how* keskus on LKF-is. Teiseks, liikluskindlustus on läbi aegade olnud teema, mis on palju kõneainet tekitanud, ka poliitilist huvi ja pingeid, mistõttu partnerite kaasamises nähti osaliselt võimalust seda ennetada. Huvirühmade osalemise eesmärgid olid seotud sellega, et: 1) **eelnõu ettevalmistamist** kui sellist üldse **käigus hoida**; 2) **vältida nõ mugavaid ja ilusaid sätteid**, mis võiksid justkui kellelegi anda mingisuguseid plusspunkte, aga pikas perspektiivis kõigile palju maksma minna. Ministeeriumi arvates olid osadel partneritel protsessis osalemisel kindlasti ka ärihuvid, isegi, kui nad seda varjata üritasid.

Kaasamisprotsessi korraldus

Osalejate valik

Eesti liikluskindlustuse süsteem on 15 aastat toiminud ja seetõttu on **partnerite osas** juba **välja kujunenud traditsioonid** – ministeerium juba üsna hästi teab, kellel on midagi öelda ja keda see teema/valdkond puudutab. Ministeeriumi hinnangul oli kaasatute ring iseenesest adekvaatne. Küsimusi tekitas see, kuidas kindlusvõtjad peaksid olema kaasatud, kuna nad pole kuidagi ühinenud. Kellelt kaasamise initsiatiiv otseselt tuli, on raske öelda, kuna paljudel osapooltel on RaM-iga olnud väga pikaajaline koostöö. Seega jõuti pigem ühiselt äratundmiseni, et uut KoLKS-i on vaja ja sealt edasi istuti ka juba ühise laua taha.

Info kättesaadavus

Ministeeriumi hinnangul oli **info liikumine** ministeeriumi ja partnerite vahel protsessi jooksul pigem **keskpärane** – võinuks olla läbipaistvam (tagasiside andmine). Mis puudutab tagasisidet kontseptsioonile, siis ministeeriumi arvates oli see hüplik – **osad partnerid said ilmselt tagasisidet natukene paremini kui teised, mis oli kindlasti viga** – pidanuks kõikidele sisulisemalt vastama, siis võibolla olnuks ka rahulolu suurem. Nendega, kes saatsid sisukamat ja teisalt ka problemaatilisemat tagasisidet, toimusid kahepoolsed kohtumised. Üldine rutiin on aga see, et kui eelnõu saadetakse JuM-ile, siis RaM saadab selle mitteametlikult tutvumiseks ka kõikidele oma põhipartneritele. Partnerite hinnangul saanuks info liikumist paremini korraldada – nii kontseptsiooni tutvustamise kui eelnõu lahenduste tutvustamisega oleks võinud teha rohkem tööd ja korraldada otsekontakte.

Kaasamine protsessi erinevates etappides

Kõige varasemas etapis, mil määratleti probleeme ning võimalikke lahendusi – **kontseptsiooni ettepanekute** väljatöötamise faasis oli kaasatud LKF. Ministeeriumi hinnangul jäi see etapp selle eelnõu puhul nõrgaks. Lähteülesande koostamine tähendas kõnelause protsessi puhul **kontseptsioonidokumendi väljatöötamist**, kuhu oli kaasatud juba veidi suurem ring osapooli – kelle

puhul ministeerium teadis, et neil on antud teema osas midagi arvata ja neid see puudutab ning kes saavad olema ka ministeeriumi partnerid tulevikus, kui eelnõu koostamiseks läheb. Eelnõu **kontseptsioonipaber kooskõlastati** ka juba **JuM-iga**. **Kontseptsioonidokumendi baasil** koostas juristide grupp **seaduse eelnõu**. Seda töötulemit – esialgset versiooni konsulteeriti ka mõnede partneritega ning saadi palju tagasisidet. Kaasatud osapoole arvates võinuks aga töögrupis parema projektijuhtimiskogemusega saada oluliselt parema tulemi.

Hilisemas etapis, mil eelnõu oli valmis ja saadetud viimasele kooskõlastusele, oli kõige laiem ring partnereid kaasatud, seejuures sai ministeerium ka palju tagasisidet.

Kaasamise viisid/meetodid

Kontseptsiooni väljatöötamise faasis oli peamine kaasamise meetod ajurünnak, dokumendi tööversiooni koostamisel töögrupi arutelud. Kui eelnõu oli juba valmis, olid oodatud kirjalikud kommentaarid, sh osalusveebis. Ministeeriumi hinnangul võimaldasid need meetodid kaasamise eesmärgel minimaalsel tasemel kindlasti täita. Võibolla oluks veel mõnest täiendavast ümberlaua arutelust abi (nõ auruväljalaskmise üritus) või mõne partneriga võinuks teha varasemas etapis kahepoolseid kohtumisi, kuid see taandus suuresti **ressursiküsimusele**. Paari partneriga kasutati protsessi viimases etapis ka **mitteformaalset kooskõlastamist** – partnerid vaatasid eelnõu läbi ja koostasid selle põhjal oma kirjaliku tagasiside, mille edastasid ministeeriumile mitteformaalselt. Saadud tagasiside põhjal korraldas ministeerium kohtumise nendega, kus räägiti kõik need asjad läbi. Esialgse arvamuse, kohtumise ja tagasiside põhjal vormistasid partnerid oma lõpliku arvamuse. Tegemist oli **vastastikku hea formaadiga**, kuna ametlik seisukoht, mis partneritelt ministeeriumile tuli, oli rohkem kvaliteetsem ning osapooled said oma seisukohad süsteemsemalt läbi mõelda ja sel teemal arutada.

Kaasamise Hea Tava järgimine

Kaasamise Hea Tava (KHT) oli kõnealuses protsessis osaliselt järgitud. **Kaasamise lähteülesannet** ei sõnastatud. Kaasatavaid osapooli otseselt ei fikseeritud. Osasid partnereid kaasas ministeerium vara, osasid mitte. Mõned partnerid on selles osas ka oma rahulolematust väljendanud. Kaasamise kava ei koostatud ning kommunikatsioon ei olnud ministeeriumi hinnangul väga ladus – partnerid, kes rohkem pildis olid **või ise rohkem initsiatiivi näitasid**, olid kindlasti paremini informeeritud selles osas, kui kaugel eelnõuga oldi. Kui kontseptsioon oli valmis, kogus ministeerium tagasisidet partneritelt ja enda jaoks tegi ka selle kokkuvõtte, kuid ei edastanud seda kõikidele partneritele. Ministeeriumi arvates sõltus see kuigivõrd ka sellest, kui kvaliteetne see tagasiside oli/on, sest kui on sisukas tagasiside, siis see motiveerib ka vastama ja asjaga rohkem tegelema.

Ministeeriumi hinnangul on kõige olulisemad KHT põhimõtted: 1) alguspunkti ja probleemi olemuse määramine; 2) tagasiside ja tagasisidestamine, seejuures, **kui see tagasiside, mida ministeerium oma partneritelt saab, ei ole kvaliteetne, pole see ainult partnerite probleem, vaid ka ministeeriumi probleem, kuna hästi palju on ka ministeeriumi teha, et kasvatada ja motiveerida oma partnereid.**

Kaasamiseks/osalemiseks vajalikud ressursid ja kompetentsid

Ministeeriumi hinnangul oli nende ajaressurss enam-vähem piisav, küll aga mitte inimressurss ning protsessiga seotud inimeste ettevalmistus võinuks parem olla. Juhtkonna toetus oli olemas, kuigi väga tugevat sisulist sekkumist juhtkonna poolt tunda polnud. Kaasatud osapoolte arvates võib ametnik olla erialaselt väga pädev, aga kui tal pole kogemust/oskust projekte ja inimesi juhtida, võib natuke nõrgemaks jääda. **Kuulamisoskust** hindavad partnerid nii enda kui ministeeriumi ametnike puhul **nõrgaks** – samuti ka ministeeriumi ametnikud, mis võis olla nii mõnegi ebakõla tekkimise (üheks) põhjuseks.

Kaasamise tulemused

Ministeeriumi jaoks said eesmärgid täidetud – saadi palju tagasidet ja see on juba iseenesest väärtuslik. Huvirühmad on oma eesmärkide täitmise osas ministeeriumi hinnangul veel poole peal, kuna paljudes punktides pole veel otsustatud, kas nende arvamusi võetakse arvesse või mitte. Hinnang kaasamise korralduse kvaliteedile on rahuldav – plaanid olid paremad, aga kahe ametniku jõud ei käinud päris üle. Tagasiside andmine jäi puudulikuks ja võibolla mõned partnerid oleks pidanud olema kaasatud juba varasemas etapis. **Tugevusena** nähakse kindlasti **kontseptsioonidokumendi koostamist**, kuna partnerite jaoks on parem ja lihtsam, kui **räägitakse** enne seaduse kirjutamise juurde asumist **põhimõtted ja vastastikkused ootused läbi**, ning kui need on **selged**, siis alles hakatakse koostama teksti.

Ka kaasatud osapoolte jaoks said eesmärgid täidetud – kas ka sisuliselt, seda küll veel täna ei tea. Tugevustena tuuakse partnerite poolt välja seda, et: 1) kõik küsimused arutati antud valdkonnas läbi; 2) ja püüti seda koos teha. Kaasati juba varajases staadiumis ning osapooltel oli võimalus jooksvalt tagasisidet anda. Nõrkusena nähakse RaM-i juhtkonna toetuse puudumist kõnealus protsessis, ja seda, et ei lähtunud kontseptsioonis väljatöötatud põhimõtetest. Teatud kokkuleppeid ei järgitud kaasatud osapoolte enda hinnangul poliitilistel kaalutlustel, teatud kokkuleppeid lihtsalt sellepärast, et projektijuhtimine ei lähtunud sellest. Partnerite arvates: 1) võinuks võtta **sensitiivsed teemad**, piiritleda need ära ja **rääkida** ainult **vastavast teemast vastava osapoollega nii, et teema on ka lõpetatud**; 2) kui formaalne kiri ei andnud mingisugust adekvaatset tagasisidet, võinuks püüda **informaalselt partnerite teadvusesse jõuda** – ministeerium hakkab nüüd teie tegevust mõjutama – parem reageerige nüüd, kui liiga hilja. Kaasamise mõju dokumendi kvaliteedile hindavad partnerid väga kõrgelt, kuna ilma kaasamiseta seda dokumenti poleks olnud.

Konsensuse leidmine tuli nii ministeeriumi kui partnerite hinnangul kohati päris keeruliselt, ja seejuures oli probleem mõlema poolne. Üldise konsensuse leidmine selles protsessis taandus väga paljuski ka kaasatud osapoolte organisatsioonisisese konsensuse leidmisele, sest tegelikult saab ju juba sellest kõik alguse. Ministeeriumi sõnul on nad mõnedes teemades tunnetanud, et osapooled võivad küll leida oma organisatsiooni sees konsensuse, aga seejärel hakkab ministeerium veel üksikutelt organisatsioonidelt saama eraldi ettepanekuid/eriarvamusi. Ministeeriumi jaoks on lihtsam suhelda esindusorganisatsioonidega. Samas pole neil midagi ka eriarvamuste vastu, kuid, kui on jõutud nõ konsensusele ja seejuures ilmnevad ikkagi tõsised erihuvid, siis võiks need selgemalt välja tuua, kuna ministeeriumi arvates suudavad nad teinekord ise paremini kompromissi leida ning oskavad sel juhul ka väljas poolt lobistamiseks paremini valmis olla.

Ministeeriumi hinnangul tuleks partneritega teha rohkem suulisi arutelusid, et nad poleks kinni ainult omas kitsas teemas ja spetsiifikas, vaid näeksid süsteemi kui tervikut – laia pilti, ja saaksid selles mõttes paremini aru, miks ministeerium teeb mingeid otsuseid ja miks mõnda nende spetsiifilist huvi ei saa arvestada – just selle laia konteksti pärast. Motivatsiooni säilitamiseks/tõstmiseks vajavad partnerid ministeeriumi hinnangul kindlustunnet, et nendega arvestatakse, püsivat suhtlust ja tööd nendega. Päevakorral on koostöökokkulepete sõlmimine partneritega, et neil tekiks parem tunnetus, et nad on ministeeriumis oodatud, et ministeerium on huvitatud nende arvamusest üldse ja et nad lähevad ministeeriumile korda.

Kommentaariid

Kokkuvõttes oli tegemist kaasamisjuhtumiga, kus nõ taustajõududena mängisid rolli osapoolte vahelised suhted, mistõttu võib öelda, et **kaasamise kvaliteet sõltub** väga paljuski **inimsuhete kvaliteedist**. Tunnustamist väärrib see, et protsessiga seotud ametnikel oli olemas sisuline tahe kaasata ning üleskerkinud probleemkohtades nähakse **elkõige iseenda/ministeeriumi arenguvõimalusi/õppimiskogemusi**, mitte ei aeta vajakajäämisi partnerite õlule.

5.6.3. Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus

Juhtumi taust

Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse (KOFs) eelnõu koostamise eesmärgiks oli korrastada KOV finantsjuhtimise süsteemi ja kaasajastada praegu kehtivat Valla ja linna eelarve seadust, asju täpsemalt reguleerida ning minna üle uutele süsteemidele. Kaasatud osapooled nägid eelnõu koostamises ka **tunnetuslikku põhjust** – riik soovib järjest suuremat järelvalve võimalust KOV-ide üle ja järjest rohkem piirata KOV finantsautonoomiat.

Dokumendi koostamist alustati juba 2004. a. Eelnõu esitati esmakordselt kooskõlastamiseks 2007. a augustis ja teistkordselt 2008. a aprillis E-õiguse infosüsteemi kaudu. Seadus võeti vastu 16.09. 2010 ja see jõustub 1. jaanuarist 2011.

Kaasamise/osalemise eesmärgid ja alused

Ministeeriumi eesmärgiks partnerite kaasamisel oli **saada rohujuure tasandil tagasisidet**: 1) mis on kehtiv praktika; 2) millised on probleemid; 3) mida osapooled arvavad erinevatest riigiplaanidest – tutvustada ja diskuteerida nende üle ning jõuda mingile arusaamisele, kuna partnerid on need, kes peavad seda seadust lõpuks täitma hakkama. Ministeeriumi arvates oli partnerite osalemise eesmärgiks saada endi jaoks soodsaim regulatsioon. Osapooled ise näevad enda osalemise eesmärkidena **praktilise kogemuse ja arusaama jagamist, oma liikmete huvide kaitset** ning laiemalt kogu finantsüsteemi uuendamist, kaasajastamist ja lihtsustamist – sellele kaasaaitamist.

Kaasamisprotsessi korraldus

Osalejate valik

Partnerite valik tulenes **üldisest rutiinist/juba kujunenud lähenemisest**, ja ministeeriumi hinnangul said kõik olulised osapooled ka kaasatud. Ühe kaasatud osapoole arvamuse kohaselt oli see sunnitud initsiatiiv, ja teiseks võibolla selleks ajaks, kui ministeerium oli juba esimese variandi nendest seadustest ette valmistanud, selgus ka neile, et teatud küsimustes oleks vaja omavalitsustega konsulteerida. Kuna omavalitsuste liidud on juba loodud selleks, et kaitsta omavalitsussüsteemi huve, siis nad ei ütle ära, kui neid tahetakse kaasata, pigem otsivad võimalust olla kaasatud. Partnerite arvates oleks võinud algusest peale juba mingil määral ka poliitikud kaasatud olla, aga praktikas nad seda ette ei kujuta. Osa poliitikuid olid sellest ka juba varem teadlikud, aga paljude jaoks kerkis see probleem ülesse alles siis, kui eelnõu Riigikokku jõudis – sellest seadusest enda läbi närimiseks oli see aeg aga liiga lühike.

Info kättesaadavus

Kaasamiseks vajaliku info ja materjalide kättesaadavuse osas on ministeeriumi hinnangul seisukohad erinevad – need materjalid, mida oli vaja ametlikult kommenteerida, olid kogu aeg kättesaadavad. Partnerid info kättesaadavusega väga rahul ei ole, eriti protsessi viimases etapis, kuna aruteludel Riigikogu rahanduskomisjonis saadi eelnõu muudatusettepanekutega tihti liiga hilja, mistõttu ei piisanud aega asjade normaalseks läbitöötamiseks.

Kaasamine protsessi erinevates etappides

Kõige varasemas etapis, mil määratleti probleeme ning võimalikke lahendusi, kaasamist ei toimunud. Dokumendi lähteülesande koostas samuti ministeerium ise (2004 kevad) ja see läks KOV liitudele teadmiseks. Algusetapis mittekaasamine on selle protsessi puhul üks probleemide allikatest, kuna teatud partneritele **jäi arusaamatuks, mida koostatava dokumendiga saavutada soovitakse** – alguses **ei olnud ühist eesmärgi püstitust ja selgitust**.⁴ Eelnõu tööversiooni koostamisel oli ministeeriumi hinnangul kaasamise intensiivsus pigem kõrge ja osalemise intensiivsus mõõdukas –

⁴ Poliitikutele tutvustati peamiselt vaid omavalitsustele seatavate laenupiirangute, võlakooormuse arvestuse ja rakendatavate karistusmeetmete osa. Seaduse peamise eesmärgi, so finantsjuhtimise korrastamist reguleerivat osa, mis käsitleb eelarve koostamist, täitmist ja aruandlust, poliitikutele ei selgitatud ega esitletud ja selles osas polnud ka nende huvi. Nii jäidki RaM-i esindajad ning partnerid eelnõu eesmärgi ja sisu osas eriarvamusele.

põhiraskus oli RaM-il ja alatöörühmal ning omavalitsusliidud panustasid omalt poolt sinna juurde. Dokument saadeti ka ametlikule kooskõlastusele E-õiguse kaudu. Viimases kooskõlastamise etapis oli nii kaasamise kui osalemise intensiivsus kõrge ning **Riigikogu menetluse etapis eriti intensiivne**.

Ministeeriumi arvamusel ei võtnud kaasatud osapooled seda protsessi alguses tõsiselt. Alles siis, kui see jõudis Riigikogu tasandile, tekkis arusaamine, et see eelnõu võibki seaduseks saada – tuldi välja selliste märkuste ja ettepanekutega, mis ministeeriumi arvates olid kõik õiged, aga mida oleks pidanud juba varem nägema. Partnerite arvates aga esitati väga põhjalikke ettepanekud ning oldi valmis ka eelnõu algsesse koostamisse omalt poolt (rohkem) panustama läbi ühiste arutelude, kuid RaM otsustas eelnõu omapoolselt, partneritega arutlemata kokku kirjutada ja siis juba kooskõlastamisele saata. Partnerid nentisid, et raske on kooskõlastada dokumenti, mille koostamise eesmärki nendele sisuliselt ei tutvustatud.

Kokkuvõttes ei olnud kaasamise/osalemise intensiivsus ministeeriumi hinnangul väga kõrge, kuid oli piisav. Algetapis võinuks partnereid rohkem kaasata, oleks vähem poleemikat olnud. Osapoolte hinnangul oli kaasamise ja osalemise intensiivsus kokkuvõttes pigem kõrge – osapooled panustasid enda maksimaalse potentsiaaliga.

Kaasamise viisid/meetodid

Kaks kõige intensiivsemat töövormi olid dokumendi kirjalik kommenteerimine ja töörühma tegevus, millest võtsid osa protsessi kaasatud osapoolte esindajad. Lisaks ajutisele töörühmale oli ka alaliselt nõuandev kogu (rahanduskomisjon) ning toimus mitteametlik konsulteerimine. Ministeeriumi jaoks võimaldasid need kasutatud meetodid eesmärgi täita. Kõige efektiivsem oli dokumendi kirjalik kommenteerimine, kuigi kohati bürokraatlik ja koormav, kuna **möödarääkimiste klaarimine võttis veel oma aja**. Samas arvestades ajaressurssi, siis kõik need paragrahvid ükshaaval läbi arutada oluks suhteliselt aeganõudev. Teisalt aga see probleem, et KOV liitude esindajatega selles protsessi võidi küll kohtuda ja läbirääkida ning tihtilugu jõuti ka mingi arvestatava tulemuseni, kuid, kui tulid kirjaliku kooskõlastuse vastused või nad läksid oma juhtorganisse, siis seal hakkasid mingisugused muud jõujooned mängima – poliitilise maiguga asjad ja vastandumised, mida töörühmas ülesse ei kerkinud. Partnerite selgituste kohaselt aga mingeid poliitilisi mõjureid nende poolt ei olnud, kuna tegemist on piisavalt keeruka eelnõuga, millega omavalitsustes tegelesid eranditult üksnes finantsspetsialistid ja juristid. Poliitilise alatooniga olid partnerite nägemuse kohaselt pigem RaM-i tehtavad jooksvad muudatused eelnõus.

Partnerite hinnangul oli kõige efektiivsem meetod vahetu suhtlus – **sisulisi arutelusid võinuks rohkem olla**, aga teisalt, kui see käib ministeeriumi ametnikega ja kõrgemalt seisvate isikuteni seisukohad ei jõua, siis see väga ei toimi.

Kaasamise Hea Tava järgimine

Kaasamise aluseks oli **üldine kujunenud praktika, et tuleb kaasata**. Ministeeriumi nägemuse kohaselt mõttest, et ei saa üle sõita, vaid tuleb arvestada teise osapoole huvidega. **Kaasamise lähteülesannet** ei koostatud. Ministeerium ei näe KOV-e puudutavate eelnõude puhul ka selle koostamise vajadust, kui on olemas korralised protseduurid. Kaasatavad osapooled olid kindlaks määratud, kuid avalikkusele ja huvirühmadele suunatud kommunikatsiooni osas oli ministeeriumi hinnangul kindlasti puudujääke. Vahekokkuvõttena saadeti osalejatele mingi perioodi tagant eelnõu viimased versioonid ning kooskõlastustabelid. Kõige olulisem põhimõte ministeeriumi hinnangul on tehtud ettepanekute kohta tagasiside andmine, kuna see viib protsessi kõige rohkem edasi – on jälle millegi üle arutleda. Partnerite jaoks on lisaks tagasiside saamisele oluline **pidevalt protsessi käigust teadlik olla** – mis toimumas on, millal neilt midagi oodatakse ning kas ja kuivõrd on midagi võimalik veel mõjutada. Partnerite sõnul on täna kohati niimoodi, et nad panustavad olulise ressursi ja siis see kuhugile nagu sumbub ära – nad ei tea, mis sellega edasi juhtub. Mingi aja pärast saadetakse täiesti uus versioon, kuhu on jälle midagi uut lisatud, **ilma igasuguse põhjenduse ja selgituseta**. See ei võimalda osalejate seisukohast oma ressursi optimaalselt kasutada ja planeerida ning segab põhiülesannete normaalset täitmist.

Kaasamiseks/osalemiseks vajalikud ressursid ja kompetentsid

Kaasamiseks ei olnud ministeeriumi arvates ette nähtud piisavalt aega ning ministeeriumi inimressurss oli mõnevõrra piiratud – oleks võinud üks inimene juures olla, oleks protsess kaasamise mõttes parem olnud. Kaasatud osapoolte vastavaid ressursse hinnates arvas ministeerium, et palju aega läks neil selle peale, et viia end asjadega jälle kurssi, mis vahepeal toimunud on, samas ajaressurssi neil nappis, kuna nad pidid selle aja ekstra leidma. Osapoolte endi hinnangul oli nende aja- ja inimressurss küll piiratud, kuid nad pidasid eelnõud sedavõrd oluliseks, et panustasid nii selle potentsiaali osas, mis büroos oli kui ka püüdsid kaasata liikmete potentsiaali. Ministeeriumite spetsialistid tegutsesid võimete piiril nii aja- kui inimressurssi osas – osapooled tunnetavad, et ministeeriumi ametnikel oli **poliitilise juhtkonna poolt surve** selle asja kiirendatud korras lõppetappi viimiseks, ja need huvid, mis eelnõusse said, olid osalt poliitikute soov, et see lõpptulemus just selline saaks. Partnerite kompetentse hinnates tõi ministeerium välja probleemi ja emotsiooni kohatise segamini ajamise ning tihti pakuti lahendusi, mis eelnõu üldfilosoofiaga/kontseptsiooniga kokku ei läinud, paljud lahendused olid väga üksikprobleemi kesksed. Lisaks mõõnis ministeerium seda, et tihtilugu ei saa huvirühmad aru teatud riigi üldhuvidest. Partnerid ei tahtnud ka väga kuulata, selle asemel nõudsid kohe oma soovide täitmist, ning kui neil polnud võimalik oma tahet läbi suruda, siis tekkis pigem **vastandumine**. Partnerite arvamuse kohaselt aga ei ole ministeeriumi ametnike puhul tihtilugu aru saada, kui palju on nad piiratud, et nad ei või mingeid asju või mingitest probleemidest rääkida, või kui palju on seda, et nad ei oska, ei saa aru või ei julge tunnistada, et ei oma vajalikku kompetentsi.

Kaasamise tulemused

Ministeeriumi jaoks said kaasamise eesmärgid enam-vähem täidetud. Saadi tagasidet, mida huvirühmad tahavad, mis on nende huvid ja soovid. Ministeerium sai testida oma soove, kas need töötavad või mitte. Samas oleks oodatud rohkem **ratsionaalselt argumenteeritud suhtlemist ja konstruktiivset tööd**. Kaasatud osapoolte jaoks said eesmärgid osaliselt täidetud, läbi selle, et nad said öelda oma arvamuse ja esitada oma ettepanekuid, kuid nad pole rahul kõikide tulemustega.

Kaasamise korralduse kvaliteet oleks võinud ministeeriumi hinnangul parem olla. Kui protsess oleks olnud rohkem **läbipaistvam, stabiilsem, korrektsem**, oleks **pingeid** ehk **vähem** olnud. Ajanappuse tõttu oli see **heitlik**, sh **tagasiside andmine** nii osapoolte ettepanekutele kui sa selle osas, miks ministeerium oma seisukohti võibolla liiga palju muutis selle protsessi jooksul. Huvirühmade hinnang kaasamise korralduse kvaliteedile on hea/rahuldav. Protsessi tugevustena nähakse seda, et osapooltele anti **järjepidevalt võimalus oma seisukohad välja öelda**, ning et spetsiaalselt selle eelnõu jaoks oli moodustatud struktuur (töörühm) – see oli kindlasti vajalik ja sellest oli väga palju abi, kuna KOF-i puhul ei ole tegemist ühekordse otsusega, vaid keerulise seadusega, siis oli hästi **oluline, et see kaasamine oleks protsess, mitte ühekordne tegevus, ja see oli protsess**. Protsessi **nõrkustena** näevad partnerid liiga **lühiajalist planeerimist** – liiga hilja teatamine, liiga palju muudatusi.

Konsensuse leidmine ei tulnud osapoolte hinnangul tehnilistes küsimustes väga raskelt, küll aga laiemates küsimustes. Ministeeriumi arvates pole lõplikku konsensust siamaani ja ei saa ka olla, sest **kui pole üldist kompromissitahet, siis ühisosa leidmine osapoolte vahel on väga keeruline**. Samas ministeerium tõdeb, et nad võinuks rohkem eeltööd teha ning partnerite huvid eelnevalt välja uurida/ära kaardistada – näha ette, et teatud asjades võivad tekkida konfliktid.

Kommentaariid

Tegemist oli keerulise juhtumiga, mida pingestasid ministeeriumi ja mõningate võtmepartnerite põhimõtteliselt **erinevad ootused** ja **eesmärgid** koostatava dokumendi osas, mida kohe protsessi alguses (lõpuni) selgeks ei räägitud. Kaasamisel tekkinud probleemid olid üheltpoolt kindlasti mõjutatud konkreetsest teemavaldkonnast, kuna raha on alati teema, mis intriige tekitab, kuid teisalt ka sellest, et **protsess nõ tõusude ja mõõnadena käis** ning sedavõrd **pikale venis** – see mõjus partneritele demotiveerivalt.

Selleks, et tõuseks partnerite motivatsioon osaleda, peaksid nad rohkem nägema, et nende ettepanekuid võetakse arvesse, et nende **tööl on tulemust**. Partnerite arvates ei ole huvigruppide kaasamisel küsimus võimekuses, vaid **tahtes** ja **poliitilistes otsustes** – kui on otsustatud, et mingid otsused tuleb vastu võtta kabinetivaikuses, siis nii ka tehakse, keegi ei saa seda takistada, aga **keegi ei saa ka takistada seda, et põhimõtteliselt Kaasamise Hea Tava rakendada maksimaalselt hea tahte järgi**. Kokkuvõttes on see poliitilise kultuuri küsimus.

5.7. Siseministeriumi juhtumikirjeldused

5.7.1. Sisejulgeolekusüsteemi ülesehituse reform - Politsei- ja Piirivalveameti loomine

Juhtumi taust

Valitsusliidu programmis aastateks 2007-2011 on siseturvalisuse arendamisel ühe prioriteedina määratletud lõpetada dubleerimine erinevate ministeeriumide ning ametkondade vahel. Haakuvate valdkondade koordineeritud arengu ja parema juhtimise nimel võeti ette Politseiameti, Piirivalveameti ja Kodakondsus- ja Migratsiooniameti ühendamine. Ministeerium hakkas ühendameti loomist intensiivsemalt ette valmistama 2007. a ning ühendamet alustas tööd 1. jaanuaril 2010.

Kaasamise plaanis on tegu strateegiliste dokumentide ja õigusaktide koostamisest märkimisväärselt erineva protsessiga. Põhirõhk oli tööl ühendatavate ametkondadega, nende erineva taseme personali kaasamisel – selline fookus on ka mõistetav, kuna põhieesmärgiks oli saavutada eelkõige sisejulgeolekusüsteemi juhtimise süsteemsus ja uue ameti töö operatiivsus. Avalikkusele pakutavate teenuste sisus ja seotud osapoolte (nt päästeorganid) töös reformiga midagi oluliselt ei muutunud. Tugevamalt osales protsessis Sisekaitseakadeemia, kuna ühendamise ettevalmistamisel viidi ellu ka vajalikud muudatused koolitus- ja täiendõppesüsteemis. Teised sihtrühmad olid nõrgemalt kaasatud, laiem avalikkus said infot eelkõige läbi meedia.

Kaasamise/osalemise eesmärgid ja alused

Ministeeriumi eesmärk ametkondade esindajate kaasamisel lähtus klassikalistest muutuste juhtimise põhimõtetest. Ühendatavate ametkondade laiapõhjalist kaasamise eesmärkideks oli ühelt poolt tagada liidetavate teadlikkus toimuvatest diskussioonidest ja protsessist ning kasutada ära olemasolevate ametkondade parim kompetents valdkonna ülesehitusest, probleemidest ja võimalustest. Kaasamise kaudu soovisid projekti koordinaatorid saavutada paremat sidet reaalsusega ja arengutega protsessi käigus (sh ühendamisega seotud hirmude ja tekkinud küsimustega). Samuti oli teiselt poolt oluliseks eesmärgiks kõigi töötajate kursishoidmine arengutega ja võimalus läbi kaasamise nende küsimustele vastata ja hirme leevendada (nt lauskoondamisi, mida paljud kartsid, ei olnud algusest peale plaanis; töö kaotas või omal soovil lahkus 7000 ametnikust ligikaudu 140). **Liidetavate** puhul oli üheks osalemise põhieesmärgiks tagada oma tegevusharu jätkusuutlikkus ja väärtuste järjepidevus uues struktuuris – seda nii tegevuspõhimõtete kui ka sümbolsete väärtuste tasandil.

Kaasamisprotsessi korraldus

Osalejate valik

Ühendameti loomist ja kaasamist juhtis siseministri käskkirja alusel loodud **projektmeeskond**, kelle tööd juhtis omakorda ühendamise projekti juht Marek Helm. Tema sõnul oli projektmeeskonna komplekteerimisel oluliseks põhimõtteks ühendavate ametkondade võrdväärne kaetus, et diskussioonis oleks alati esindatud kõigi ametkondade hääl. Samuti oli väga tähtis konkreetsete liikmete nõ usalduskrediit – töögruppi kutsuti inimesed, kes olid oma ametis midagi reaalselt ära teinud ning pälvinud kolleegide tunnustuse. SKA valis oma esindaja lähtuvalt tema kompetentsusest antud valdkonnas. Argumendiks oli ka varasem töökogemus politseiametis ning kursisolek politseiniku töö köögipoolega.

Protsessi ühe olulise osana käsitletavas seadusloome protsessis kaasati samuti nii ühendavate ametkondade liikmeid, teisi ministeeriume, samuti ametiühinguid. Ka selles etapis tehti tihedat koostööd SKAga, peamiselt selle Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskusega.

Info liikumine

Projekti jooksul pöörati suurt rõhku nii sise- kui väliskommunikatsioonile. Kasutati mitmeid erinevaid kanaleid: teabepäevi, infokirju, materjalide avalikustamist asutuste siseveebides, vahetut suhtlust. Tööprotsess ja kommunikatsioonistrateegia asetaskid rõhu ühendavate ametite juhtivtöötajate tugevamale kaasamisele, aga võib öelda, et ka reatöötajatel oli piisavalt võimalusi end arengutega jooksvalt kursis hoida ning oma arvamus välja öelda. Aktiivselt tegeleti ka väliskommunikatsiooniga: suheldi teiste seotud gruppidega (nt maavanematega, Päästeametiga), meediaga, aga ka näiteks teiste riikide valitsusasutuste ja analoogsete struktuuridega, et vältida potentsiaalseid segadusi ja kindlustada edasise väliskoostöö tõhusust.

Tagasi vaadates leidis ühendamise juht samas, et **kommunikatsioonile** oleks tulnud siiski **veelgi enam** panustada. Muuhulgas oleks näiteks tulnud teha enam **tööd Riigikoguga**, kus oleks tulnud rääkida kõigi fraktsioonidega. See oleks võimaldanud vältida menetlusaja pikalevenimist Riigikogus. Ka SKA esindaja, kes hindas kogu ühendamise ja kaasamise protsessi üldiselt väga positiivselt, tõi kogu protsessi juures ainsa nõrgema tahuna välja kommunikatsiooni. Tema hinnangul oleks tulnud veel rohkem rääkida ühendatavatega, eriti piirivalveametnikega. Seda seetõttu, et piirivalveametnike seas võis tajuda rohkem vastuseisu ja ettevaatlikust. Endine politseiamet oli piirivalveametist oluliselt suurem, seega kardeti, et ka ühendameti jäävad politseinikud domineerima.⁵ Ka ajakirjandust oleks ehk pidanud enam harima, kuna praeguseni kasutatakse ajaleheveergudel sageli valesid nimetusi.

Kaasamine/osalemine protsessi erinevates etappides

Kuivõrd protsessi läbiviimise metoodika erines lähtuvalt ülesande iseloomust teistest analüüsi objektiks olevatest juhtumitest, siis ei saa protsessi ka üks-üheselt teiste juhtumitega sarnasteks etappideks jagada. Võib aga öelda, et kõik **ühendatavad ametid** olid kaasatud **algusest peale ja läbivalt**. Protsess oli loogiliselt üles ehitatud ning eesmärkideni liiguti samm-sammult. Kõige intensiivsemalt olid läbivalt kaasatud ühendavate ametite juhtivtöötajad. Ka SKA esindaja (intervjuueritu kolleeg) oli protsessi kaasatud juba varases faasis, osaledes töögrupis algusest peale.

Kaasamise viisid/meetodid

Ühendameti loomise **töögrupi** töösse kaasati jooksvalt vastavalt vajadusele ja teemadele teisi (juhtiv)ametnikke. Lisaks käisid ühendavate asutuste tasandil ning erinevate teemavaldkondade lõikes koos mitmed **valdkondlikud ekspertgrupid ja töörühmad**, kelle ülesandeks oli keskenduda kitsamate valdkondade kaardistamise ja tulevikunägemuse kujundamisele. Siseministerium viis perioodil 2007-2008 lisaks läbi **regionaalseid teabepäevi** (neljas regioonis), et kaasata ühendamise ettevalmistusse algusest peale ka regioonides töötavad ametnikud. Nende kaudu pakuti võimalus saada vahetut ja värsket infot otseallikast, samuti oma küsimusi, kriitikat ja kommentaare esitada. Asjaosalised leidsid, et selliste ürituste ja ka asutusesise informeerimise puhul andis häid tulemusi see, et neid ei korraldatud vaid ühekordsete üritustena. Kui esimest korda võis üldisem jutt plaanidest kõrvust mööda minna, siis järgmisel korral edasiliikumise ülevaadet saades juba teadvustati, et midagi realselt toimub ning hakati rohkem kaasa mõtlema.

Oluliseks kaasamise vahendiks võib pidada ka **läbiviidud koolitusi**, mille käigus tutvustati nt ühe ameti tavaametnikele ja teenistujatele praktilises võtmes teise ameti ja elukutse ajalugu, kultuuri, igapäevast tööd. Juhtivtöötajatele viidi läbi meeskonnatöö ja muudatuste juhtimise koolitus (kokku osales 436 tipp- ja keskastmejuhti). Selle koolituse peamiseks väärtuseks hinnati asjaolu, et see tõi läbi meeskonnatööde ja aktiivse osalemise välja juhtide (sh keskastme juhtide, kellega ei olnud läbivalt nii tugevat sidet kui tipptasemega) hoiakud ja valmiduse muutuseks. Teisisõnu oli koolitusel täita oluline roll **auru väljalaskmise kohana** – avamaks teed millegi uue aktsepteerimisele oli tähtis

⁵ Endiste piirivalvurite töös muutus võrreldes politseiametnikega ka veidi rohkem, väiksemates kohtades peab nüüd endine piirivalvur täitma ka täiendavalt politseiametniku ülesandeid, samas kui olukordi, kus politseiametnikel tuleb teha piirivalvuri tööd, esineb märksa vähem. Teiselt poolt said piirivalveametnikud seoses reformiga juurde mitmeid õigusi, mis varem kehtisid ainult politseinikele.

võimaldada erinevatel osapooltel oma mõtted otse ja ilustamata välja öelda. Seeläbi ei soovitud saavutada kohest konsensusele jõudmist, kuid jää hakkas liikuma ja sulamagi.

Raskeid momente tekkis ka ühendamise projektimeeskonna poolt läbi viidud arutelude ja koosolekute käigus. Keerulistest olukordades väljatulemiseks oli erinevaid teid. Esmalt võis lasta asjaosalistel rahuneda, püüda asjad rahulikult üle arutada. Samas ei olnud konsensuse leidmine alati primaarne ega võimalik ning vajadusel tuli edasilikumiseks kasutada ka ministri **poliitilist otsustusjõudu** - ministrile valmistati ette erinevad lahendusvariandid, mille hulgast ta valis sobivaima.

Ühendameti projektimeeskonna juht rõhutas asjaolu, et tema rollis oli lisaks äratehtud tööle lausa samaväärselt oluline **oskus õigel ajal kõrvale astuda**. Selleks, et uus struktuur saaks õigeaegselt toimima hakata, oli vaja juba enne asutuse ametliku töö algust anda teatepulk üle uue ameti tulevasele peadirektorile, et kujundada lõplik seisukoht juhtimisstruktuuri ja ühendameti töökorraldusega seotud küsimustes.

Kaasamiseks/osalemiseks vajalikud ressursid ja kompetentsid, eeldused

Ühendameti loomist juhtinud projektimeeskonna juhi valikul peeti esmatähtsaks **varasemat muutuste juhtimise kogemust**. Sellist kogemust hinnati ülioluliseks ka ühendamise lahutamatuks osaks peetud **kaasamise õnnestumiseks**. Teadmiste ja oskuste kõrval nähti suuremastaabilise muutuse juures tähtsana ka muutuse eestvedajate autoriteetsust ja tunnetatud eksperdi- ja liidristaatust. Projektijuht hindas ülimalt oluliseks võimaldajaks seda, et projektimeeskonnal oli võimalik protsessi jooksul pühenduda peamiselt sellele ülesandele. Ka SKA esindaja pidas vajalikuks tagada oma aega oluliselt panustavate inimeste töö tasustamine ning nägi väga positiivsena, et SKAst töörühmas osalev inimene sai töötasu nii SKAst kui projekti eelarvest. Muudatustega seotud ametnike kaasamiseks leiti arendusprojekti rahastamisvõimalus riikliku arengukava haldussuutlikkuse tõstmise meetme keskse koolituse alameetmest.

Kaasamise tulemused

Asjaosalised rõhutavad, et reformi ning sellega seotud kaasamise tõhususele on kõigest pool aastat hiljem lõplikke hinnanguid anda veel vara. Esmaste hinnangute korras näevad intervjuueeritud läbikäidud teed ametkondade ühendamisel **positiivselt** – olulisemaid ohte osati ette näha ja tekkinud probleemidest küllaltki hästi üle saada. Teatud vastuolude tekkimist ja kompromisside leidmist, aga vahel ka edasilikumiseks ministri jõu kasutamist peeti analoogsete protsesside puhul vältimatuks.

SKA hindas **osalemiskogemust väga heaks** – oli tunda, et ministeerium arvestab akadeemiaga ning tema seisukohad on olulised. Kaasamise korralduses tekitas SKA jaoks küll veidi segadust, kellele oma seisukohti esitada. Alguses esitati need ainult ministeeriumile, siis Politseiametile, kes need koos oma ettepanekutega konsolideeritult ministeeriumile edastas. Probleemiks oli see, et tükk ei olnud paika pandud võtmeisikuid, kes ettepanekutega tegelevad – nii edastas SKA oma kommentaarid personaliosakonda, teadmata, mis nendest täpselt edasi saab.

Üks intervjuueerituteist tõi lisaks välja mõttekillu, et **avalikkuse teavitamine sisejulgeolekusüsteemis toimuvast** on vajalik ja lausa kohustuslik sel põhjusel, et **rahva usaldus** julgeolekuinstitutsioonide vastu on (arvamusküsitluste põhjal) väga kõrge: „kui rahvas usaldab mõne organisatsiooni tegevust nii palju, siis on tal õigus saada selle organisatsiooni kohta piisavat infot ning organisatsioonil on kohustus seda infot avalikkusele jagada“.

Kommentaariid

Politseiameti, Piirivalveameti ja Kodakondsus- ja Migratsiooniameti ühendamine oli võrreldes teiste analüüsivalimisse haaratud juhtumitega eripärane, kuna tegu oli pigem organisatsioonilise muutuste juhtimise kui ametkonnaväliste huvirühmade kaasamisele suunatud protsessiga. Samas on **muutuste juhtimisel ja kaasamisel suur ühisosa** ning kõiki meetodeid, mis olid antud juhul suunatud ühendavate ametkondade töötajate kaasamiseks saab edukalt kasutada ka klassikalistes

kaasamisprotsessides. Õppetundide hulgas tasub välja tuua näiteks selle, et teavitamisele suunatud üksikürituste asemel toimivad paremini ürituste seeriad, mille kaudu sama sihtgruppi hoitakse pidevalt arengutega kursis. Väga oluline on ka kaasajate **kogemuse** ja **usalduskrediidi** teema ning **oskus probleeme õigesti tunnetada ja lahendada**. Ka toob juhtumikirjeldus taaskord väga ilmekalt välja **kommunikatsiooni** kriitilise tähtsuse ja vajaduse tegeleda järjepidevalt (ning pigem rohkem kui vähem) kõigi protsessi mõjutavate ja sellest mõjutatud sihtgruppidega.

5.7.2. Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015

Juhtumi taust

Eesti turvalisuspoliitika põhisuundade (TPPS) koostamise eesmärgiks oli määratleda turvalisuspoliitika arenguvision ning pikaajalised eesmärgid ja tegevussuunised kõigile valdkonnaga seotud avaliku, era- ja mittetulundussektori organisatsioonidele. TPPS kiideti Riigikogus heaks 10. juunil 2008. Oluliseks sisendiks TPPSile oli eelnev „Siseturvalisuse arengukava aastateks 2009-2013“ (STAK) koostamise protsess (2006-2007). STAK oli plaanitud märksa laiaulatuslikuma dokumendina kui seda lõpuks poliitilise fookusevahetuse tagajärjel asendanud TPPS. Kaasamist peeti STAK protsessi juures ülioluliseks – turvalisuse teemaga seotud „valitsusasutuste, mittetulundusühingute ja erasektori partnerite süsteemne kaasamine siseturvalisuse tagamise pikaajalisse planeerimisse ja rakendamisse“⁶ asetati arengukava eesmärkide nimistus lausa esimesele kohale. Arengukava koostamise oli kaasatud u 80 erinevat organisatsiooni. TPPSi kokkukirjutamise ajal enam täiendavat laialdast kaasamist ei toimunud (partneritele saadeti dokument vaid kooskõlastamiseks), kuivõrd vajalik info oli nii ministeeriumi kui partnerite hinnangul STAK protsessi jooksul kätte saadud.

Kaasamise/osalemise eesmärgid ja alused

Initsiatiiv kaasamiseks tuli ministeeriumilt – kõigile kaasatutele esitati protsessi alguses vastav kutse. Formaalseid üldreegleid kaasamise alusena ministeeriumis ega intervjueeritud partnerite puhul kehtestatud ei olnud. **Ministeeriumi** eesmärk huvipoolte kaasamisel lähtus otseselt arusaamast, et kuivõrd siseturvalisuse tõhusaks tagamiseks on vajalik väga paljude erinevate osapoolte **süsteemne ja koordineeritud tegevus**, on vajalik ka nende osapoolte sisend valdkonna pikaajaliste arengusuundade kujundamisse ja rakendusplaani koostamisse. **Partnerite** poole pealt oli põhiliseks eesmärgiks sisendi andmine oma tegevusvaldkondades. Intervjueeritud partnerid pidasid primaarseks kaasarääkimist „**oma teemade**“ osas mitte niivõrd üldpildi plaanis. Samuti toodi olulisena välja nõ pildil olemist ja ministeeriumiga suhete arendamist, et olla üldse riigi silmis partnerina tunnustatud.

Kaasamisprotsessi korraldus

Osalejate valik

Ministeerium lähtus osalejate valikul sellest, et protsessis oleks kaasa rääkimas **võimalikult lai ring** siseturvalisusega **seotud osapooli**, tagamaks **esinduslikkust** nii üldisemas plaanis kui ka konkreetsete alavaldkondade tasemel. Pärast arengukava alavaldkondade määratlemist kaardistati valdkondlikud partnerid ja seotud osapooled. Seejärel moodustati maatriks, mille alusel pandi kokku konkreetsed tööühmad (kokku 18). Sellise meetodika miinusena tõi ministeerium välja, et eksisteerib teemasid, mis on küll väga olulised, aga mille puhul on partnerite tuvastamine ja tööühma komplekteerimine keeruline (eelkõige ühiskondlikus plaanis uued teemad).

⁶ Siseministeerium (2007). „Siseturvalisuse arengukava aastateks 2009-2013 ja selle rakendusplaani aastaks 2009 koostamise lähtealused (version 24.04.2007), lk 2.

Intervjueeritud **partnerid** määrasid oma esindajad **kompetentsipõhiselt**, pöördudes otse nende isikute poole, kes teadaolevalt olid teemaga rohkem kursis ja pädevamad kaasa rääkima. Teisi liikmeid enamasti informeeriti käimasolevatest protsessidest ning oluliste küsimuste otsustamisel küsiti näiteks e-maili teel nende arvamust.

Info kättesaadavus

Info liikumise hõlbustamiseks loodi Siseministeeriumi koduleheküljel eraldi alaleht, nõ siseturvalisuse portaal, kuhu lisati kõik protsessiga seotud dokumendid ning informatsioon. Portaal toimis ka koostöökodade liikmete (sise-)kommunikatsioonivahendina. Koostöökodade infovahetust koosolekute vahelisel ajal hõlbustasid teema- ja rollipõhised meililistid. Info ja materjalide kättesaadavust ja üldist **info liikumist** STAK protsessis hindasid partnerid üldiselt **väga heaks** – seda aga **seni, kuni toimus poliitiline suunamuutus** ja tehti otsus asendada STAK TPPSiga. Sellele järgnes partnerite jaoks **infosulg** ning mõne aja pärast laekus kooskõlastamiseks juba valmiskujul TPPS. Selle tulemusena tekkis partnerite seas teatud segadus STAK ja TPPSi erinevuste mõistmise ja protsessi tulemuste osas (nt kuidas toimub TPPS põhimõtete rakenduslik elluviimine, millised on selleks ette nähtavad ressursid?).

Kaasamine/osalemine protsessi erinevates etappides

Osapooled kaasati STAK **eelnõu tööversiooni koostamise algfaasis** ning edasine **osalemine** oli küllaltki **intensiivne**, kuid samas **paindlik** – iga töörühm määras ise, kui tihti ja millal kokku saada ning millal on mõttekam kasutada muid suhtluskanaleid. Erinevate osapoolte osalemise aktiivsus ja intensiivsus oli mõneti erinev, kuid üldiselt oli asjaosaliste hinnangul kõigile soovijatele loodud tingimused ja võimalused sõna sekka öelda.

Kaasamise viisid/meetodid

Kaasamise tasemete plaanis domineeris **STAK** koostamise ajal **aktiivne osalemine** ja **TPPS** koostamisel pigem **informeerimine**. STAK koostamiseks moodustati 17 valdkondlikku koostöökoda, kuhu kuulusid konkreetsete alavaldkonda esindajad. Protsessi laiemalt koordineeris 23 liikmest koosnev juhtkoda (valitsusvälistest organisatsioonidest osalesid juhtkojas Eesti Turvaettevõtete Liit, Eesti Naabrivalve, Eesti Linnade Liit ja Eesti Maaomavalitsuste Liit). Kõiki kodasid juhtisid Siseministeeriumi ametnikud. Töörühmade tööd peeti üldiselt tõhusaks, hinnates seda üheks parimaks kaasamise vormiks. TPPS eelnõu avalikustati ka osalusveebis; selle meetodi laiema kasuteguri suhtes olid asjaosalised küllaltki skeptilised.

Kaasamise Hea Tava järgimine

Kõigi intervjueeritute hinnangul oli kaasamisprotsess kaasamise Hea Tavaga üldjoontes **heas kooskõlas**, samas anti selline hinnang pigem **tunnetuslikul** baasil. Tagantjärele hinnatuna olid siiski kõik olulisemad kaasamise Hea Tava olulisemad põhimõtted ja punktid täidetud, kuigi STAKi transformeerumisel TPPSiks jäid asjad mõnevõrra poolikuks.

Positiivne on see, et koostati põhjalik ja ülevaatlik **lähteülesanne** ning **kaasamiskava**, mis andis ülevaate kogu protsessi eesmärkidest ja korraldusest, ajakavast, sise- ja väliskommunikatsioonist. Samuti olid kõik **olulisemad osapooled välja selgitatud** ja **varakult kaasatud**. Kuigi formaalset kaasamisprotsessi analüüsi kirjalikult ei vormistatud, siis on ministeeriumipoolne koordinaator selgelt selle protsessi enese jaoks läbi analüüsinud. **Vajakajäämist** osas tuleb esile tõsta **kommunikatsiooni** teemat – seda eelkõige seoses üleminekufaasiga ühelt dokumendilt teisele. Ministeeriumi jaoks lõppes poliitilise suunamuutusega STAK protsess teatud hetkel nii formaalselt kui tunnetuslikult ja algas uus ajastu, kus endine kaasamiskava enam ei kehtinud. Partnerid sellest nii selgelt aru ei saanud ja oleksid vajanud rohkem infot selle kohta, mis juhtus. Samuti saadi tagasisidet selle kohta, milliste ettepanekutega TPPSis arvesti ja millistega mitte, alles valmiskujul dokumendist.

Kaasamiseks/osalemiseks vajalikud ressursid ja kompetentsid

Ministeeriumi esindaja toonitas, et heaks kaasamiseks ja ülesandepüstituse koostamiseks partneritele on ülimalt oluline **iga osalevat partnerit tunda ja mõista**. Selleks tuleb teada, kuidas partner on teemast, probleemist või eelnõust mõjutatud, millised on tema eesmärgid. See on ministeeriumi jaoks vajalik taustinfo, et protsessi üldkoordinaatorina paremini **defineerida iga partneri roll protsessis**. Selliste teadmiste ja tunnetuse olemasolu aitab nägemust erinevate osapoolte panusest ka paremini kommunikeerida. Osalemise puhul toodi võtmeressursi- ja kompetentsina välja **kaasatute sisuline pädevus** oma valdkonnas. Partnerid tunnustasid ministeeriumi selle eest, et STAK/TPPS puhul ei esinenud tavapärasest ebapiisava aja probleemi. Kuna protsessist ja kaasamisest teavitati juba varakult, oli võimalik osalemiseks vajalikke ressursse paremini planeerida.

Kaasamise tulemused

Nii ministeeriumi kui osalenud partnerite hinnangul täitis kaasamine STAK/TPPS protsessis oma eesmärgi ja võimaldas teha paremaid otsuseid; kõik intervjueeritud osapooled olid koostöö osas üldiselt väga positiivselt meelestatud. Protsessi peakoordinaator tõi samas välja, et tagasi vaadates võib STAKi kaasamisprotsessis näha isegi veidi liiga agarat maailmaparandamissoovi. Ehkki kaasamise vajalikkuses ei ole mingit kahtlust, siis andis see kogemus mõtteainet protsessi korralduse osas.

Kõige olulisemaks õppetunniks oli see, et **kuna hõlmatav valdkond oli äärmiselt lai**, siis oleks pidanud **vältima killustatust** liiga paljude alavaldkondade vahel ja taotlema kogu protsessis enam **süsteemsust** – ning teha ka selgem valik, millisel tasemel milliseid teemasid arengukavas käsitleda. Intervjueeritud partnerid leidsid lisaks, et kui dokumendi üldine temaatiline haare on liiga suur, siis võib see pärssida osalejate aktiivsust ja huvi, kuna nad ei ole pädevad või huvitatud kõigil teemadel kaasa rääkima.

Protsessi koordinaator leidis tagasi vaadates veel, et protsessi planeerimisel lähtuti liiga palju ministeeriumi seisukohalt harjumuspärastest valdkondade liigitusest. Tegelikult oleks pidanud mitmed töörühmad kokku panema, kuna tegu oli sama ahela erinevate lülidega. Sellest lähtuvalt oleks tulnud ka osalejate ringi veidi piirata – paratamatult oli kaasatud 80 osapoolt seas neid, kelle osalemine jäi suhteliselt tagasihoidlikuks. Väga olulisena rõhutasid nii ministeerium kui ka partnerid **väga selget ülesandepüstitust kaasatutele** – millised on ministeeriumi ootused igale osalevale organisatsioonile, tema rollile, millist infot ja milliste kompetentsidega esindajaid vajatakse. Partner peab aru saama, **miks** ta on kaasatud – see mõjutab tugevalt nii osalemismotivatsiooni kui – võimekust.

Kommentaariid

Kokkuvõttes on tegu **positiivse kaasamisjuhtumiga**, kus kaasatud osapooled tunnetasid ministeeriumi siirast soovi sisukaks kaasamiseks ja leidsid, et sellest oli ka realselt kasu. Ministeeriumil õnnestus luua protsessi jooksul **hea koostööõhkkond**, mille mõju ei piirdu üksnes konkreetse kaasusega. Heaks praktikaks võib lugeda seda, et poliitiliste muutuste tuules ümber orienteerudes ei läinud partnerite panus kaduma – Turvalisuspoliitika põhisuundade kujundamisel kasutati ära Siseturvalisuse arengukava koostamisse antud sisend. Samas on antud juhtum ühtlasi hea näide sellest, et isegi kui kaasamine on üldiselt hästi läbi mõeldud ja korraldatud, kipuvad ootamatuste ilmnemisel tekkima **kommunikatsiooniprobleemid**. Kui situatsioon muutub, siis peaksid ka partnerid selle kohta piisavalt infot saama. Lisaks juba väljatoodud õppimiskohtadele oleks protsessi paremaks planeerimiseks olnud kasulik **kaasata võtmepartnerite esindajad tugevamalt juba arengukava lähteülesande sõnastamisel**, enne alavaldkondade ja koostöökodade nimekirja koostamist. See võimaldab vältida liigselt ministeeriumikeskset ja väljakujunenud tavadest lähtuvat mõtlemist protsessi kavandamisel.

5.7.3. Kodanikualgatuse toetamise arengukava 2007-2010 muutmine ja täiendamine

Juhtumi taust

Eesti kodanikuühiskonna arengukontseptsiooni (EKAK) rakendamine toimub alates 2007. a. Kodanikualgatuse toetamise arengukava (KATA) ja selle rakendusplaani alusel. 2008. a toimus KATA muutmine perioodiks 2009-2010. Muutmine lähtus asjaolust, et KATA koostamise hetkel oli osa olulisi tegevusi arengukavast välja jäetud ning samas olid mitmed KATA ja EKAK ühiskomisjoni tegevuskava eesmärgid eelarve kontekstis konkureerivad. KATA muutmise ja täiendamise kaudu sooviti ühiskomisjoni tegevuskava arengukavaga liita ning saavutada seeläbi ühilduvus riigieelarve strateegiaga. Kokkuvõttes oli laiemaks eesmärgiks kodanikuühiskonna valdkond paremini süstematiseerida, et võimaldada tugevamalt koordineeritud arendustööd ja ressurssside tõhusamat juhtimist. Kaasatud olid ja aktiivselt osalesid kõik peamised KATA rakendajad, kolmanda sektori esindus- ja eestkosteorganisatsioonid. Protseess kulges küllaltki kiiresti, sisulised arutelud toimusid nelja kuu jooksul. Kuigi eesmärgiks oli eelkõige olemasoleva korrastamine, oleksid mõned partnerid soovinud leida lahendusi ka mitmetele lahtistele küsimustele, mis ei olnud sel ajal üheski dokumendis adekvaatselt kajastust leidnud. Analüüsi teostamise ajal oli ettevalmistamisel uus Kodanikuühiskonna Arengukava 2011-2014 (KODAR), millelt osapooled lootsid aegade jooksul üles kerkinud probleemide süsteemsemat lahendamist.

Kaasamise/osalemise eesmärgid ja alused

Ministeeriumi seisukohalt nähtuna oli kaasamine loogiline samm, eesmärgiga tuua kokku erinevad kompetentsid, kogemused ja nägemused ning sünteesida nende baasilt ühine arenguplatvorm. **Partnerid** soovisid loogiliselt **oma valdkonna arengus** kaasa rääkida. Kui mõned valdkonnad olid olemasolevates dokumentides tugevamalt kaetud, siis leidis osalisi, kelle eesmärgiks oli oma **tegevusvaldkonna tugevam „legitimiseerimine“** riigi silmis (nt vabatahtliku tegevuse vallas oli varem valminud valdkondlik arengukava, kuid see ei olnud riiklikul tasemel kinnitatud ega omanud seega mõjujõudu nt alusena rahastamisotsuste tegemisel). Sealjuures positsioneeriti end eelkõige oma valdkonna eestkõnelejana, pidades oma huvide kaitsmist loogiliselt esmatähtsaks rolliks. Leiti, et laiema vaate ja üldpildi jälgimise katab esindusorganisatsioonide, nt Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit (EMSL) osalus. Esindusorganisatsioonide poolt vaadatuna on selline usaldus teatud määral ka murettekitav – kohati oleks vajalik liikmete suurem aktiivsus, kuna vastasel juhul võivad esitatavad seisukohad paratamatult kujuneda vaid piiratud arvu inimeste maailmapildi väljenduseks.

Kaasamisprotsessi korraldus

Osalejate valik

Antud kaasuse puhul võib eeldada, et juba teemavaldkond iseenesest on kaasamist eeldav ja soodustav. Kaasatud oli lai ring ühendusi, poliitikuid ja kodanikuühiskonna eksperte (mh SA E-riigi Akadeemia, TLÜ Kodanikuühiskonna Uurimis- ja Arenduskeskus, EMSL, Vabatahtliku Tegevuse Arenduskeskus, Külaliikumine Kodukant, Avatud Eesti Fond, Heateo SA, Kodanikuühiskonna Sihtkapital SA, Eesti Linnade Liit ja Eesti Maaomavalitsuste Liit; kaasatute täielik nimekiri on kättesaadav veebiaadressil <http://www.ngo.ee/22404>). Kuna tegu ei olnud esmakordselt väljatöötava dokumendiga, siis tugines ministeerium partnerite valikul varasemale praktikale – KATA väljatöötamisel ja selle rakendamisel oli juba **olulisemate partnerite selektsioon toimunud**. Samas ei tähenda see, et kaasati nõ inertsist. Sooviti saada selget sisulist lisaväärtust täiendava ekspertiisi näol, mis aitaks muuhulgas arvestada rakenduslike väljakutsetega. Ükski intervjuueeritu ei tundnud, et mõni oluline osapool oleks protsessist kõrvale jäänud.

Partnerid nimetasid oma esindajad lähtuvalt valdkondlikust kompetentsusest. Ametlikult sõnastatud kaasamise/osalemise aluseid intervjuueeritud osapoolte organisatsioonides ei ole, lähtutakse kaasamise heast tavast ja konkreetsest kaasusest.

Kaasamine/osalemine protsessi erinevates etappides, info kättesaadavus

Asjaosalised kaasati ministeeriumi initsiatiivil tugevamalt faasis, mil algas **eelnõu tööversiooni** koostamine. Samas tugines ka eelnev probleemide määratlemise ja eelnõu koostamise lähteülesande

koostamine KATA rakendajate ja teiste partneritega jooksva ja vahetu suhtlemise käigus saadud infole. Info liikumisega ja materjalide kättesaadavusega üldiselt probleeme ei olnud, kasutati tavapäraseid kanaleid (töörühma arutelud, elektrooniline dokumentide edastamine, ka mitteformaalne suhtlus). Samas **pingestas** protsessi see, et töö kulges üsna **piiratud ajaraamis**. Partnerite sõnul esines palveid esitada mingile dokumendile oma kommentaarid paari päeva jooksul. Siin nähti muuhulgas põhimõttelise probleemina asjaolu, et sellises olukorras ei ole võimalik partnerorganisatsiooni sisemine kaasamine. Samas tunnistati, et ulatuslik diskussioon liikmetega ei olnud tegelikult selle protsessi puhul ka ilmtingimata vajalik, kuna olulisi muudatusi KATA muutmine nende liikmete jaoks kaasa ei toonud. Partnerid informeerisid oma liikmeid protsessi käigus üldiselt läbi elektrooniliste kanalite (infolistid, e-kirjad) ja informaalset suhtlemist.

Kaasamise viisid/meetodid

Protsessi läbiviimiseks moodustati **töögrupp**, kus olid esindatud asjaomased ministeeriumid kodanikuühiskonna eksperdid, kodanikeühenduste katusorganisatsioonidest ja poliitikud. Töögrupp kohtus suures ringis **nelja seminari** raames. Seminarid viidi läbi Siseministeeriumi poolt kaasatud (**ministeeriumivälise**) **moderaatori** juhtimisel. Eelnõu kavandi valmimisel konsulteeriti täiendavalt erinevate huvirühmadega, toimus avalik konsultatsioon osalusveebis ning viidi läbi ühiskomisjoni istung eelnõu aruteluks. Ametlikul kooskõlastusringil esitasid eelnõule kommentaarid järgmised organisatsioonid: EMSL, VTA, Kodukant, Avatud Eesti Fond (AEF), ELL, EMOL. Toimus ka üldisem teavitamine valminud eelnõust läbi ministeeriumi veebilehe, pressiteadete jne.

Kuna aeg oli piiratud, siis võis kogunud moderaatori kaasamist töögrupi arutelude koordineerimiseks tõhusama edasilikumise nimel pidada heaks ideeks. Praktikas ei läinud kõik siiski väga ladsalt. Kaasatud partnerid nägid siin probleemina eelkõige väga rangelt piiritletud ülesandepüstistust. Moderaator oli kujundanud nägemuse sellest, kuidas protsess peaks kulgema ning oli selles veidi liiga rangelt kinni. Protsess algas hästi, kuid pinged tekkisid konkreetsete meetmete ja tegevuste arutelu faasis. Partnerid oleksid eeldanud rohkem tähelepanu olemasoleva olukorra ja seniste tulemuste analüüsile, moderaator aga jäi protestidest hoolimata algse plaani juurde, mis nägi ette kiiret edasilikumist. Tegelikuses läks seeläbi paraku hoopis hulk väärtuslikku aega kaotsi ja etteheiteid tehti nii moderaatorile kui Siseministeeriumile, kes samuti partnerite vastuväidetele ei reageerinud.

Miks selline olukord tekkis? Töö käigus tuli välja, et moderaatoril **puudus ülevaade kogu valdkonnast** ning täpne info, mis on ühel või teisel alal juba tehtud ja kirja pandud. Osalised tõid välja, et protsessi käigus moderaator siiski teadvustas vajakajäämisi taustateadmistes. Üks intervjuueritud osapool nägi suurt väärtust selles, et korraldas moderaatoriga eraldi kohtumise oma valdkonnast parema ülevaate saamiseks. Kokkuvõttes saavutati toimiv koostöö. Mõeldes võimalustele analoogseid probleeme vältida, pakkusid partnerid välja, et moderaatoriks võiks valida valdkonnaga tervikuna paremini tundva inimese või siis peaks ministeerium pühendama rohkem aega moderaatori briifimisele.

Kaasamise Hea Tava järgimine

Partnerite poolt toodi probleemseks välja selle, kui **Siseministeerium** kui **KHT** üks peamisi **propageerijaid** – kes peaks ühtlasi olema teistele **eeskujuks** –, **ei suuda** erinevatel põhjustel **KHT-d ise järgida** (nt mitte võimaldada sisukate kommentaaride andmiseks piisavat aega). See saadab ka teistele riigiasutustele ning partneritele signaali, et KHT-l ei ole bürokraatiamasina hammasrataste vahel ja poliitiliste tuulte keerises kuigi suurt kaalu. Siseministeeriumi esindaja tunnistas probleemi, kuid leidis, et on olukordi, kus paratamatult ei ole võimalik kaasamisprotsessi ideaalselt korraldada (tugevad piirid seavad eelkõige poliitilisest protsessidest tulenevad tähtajad, mistõttu tuleb mitmed protsessid vahel kiirkorras läbi viia ja kaasamiseks jääb vähem aega). Nii ministeerium kui partnerid leidsid, et kindlasti on vajalik kaasamine võimalikult **varajases etapis**, et vältida segadust ja negatiivseid üllatusi protsessi hilisemates faasides. Ministeeriumi hinnangul on väga vajalik ja kasulik tööriist **kaasamise tööplan** ning selle koostamine võimaldab kindlasti kaasamist paremini läbi viia.

KHT võimaliku ülevaatamise osas leiti partnerite poole pealt, et dokumentidest ja dokumenteerimisest on olulisem kaasajate ja kaasatavate juurdunud **mõtteviis ja väärtused**. KHT

väljendab põhimõtteid, mis teatud mõtteviisi puhul on elementaarsed ning praegu on need KHT tekstis üsna **hästi kirja pandud**. Muuhulgas tunnustasid intervjueeritud osapooled EMSLi ja Riigikantselei tööd KHT propageerimisel ja selles väljendatud põhimõtete alase avaliku diskussiooni üleval hoidmisel

Kaasamiseks/osalemiseks vajalikud ressursid ja kompetentsid, eeldused

Ministeeriumi esindaja tõi välja, et hea kaasamise eeldusena on vajalik, et **ministeeriumi laiemad tööprotsessid toimiksid hästi**, näiteks on üheks oluliseks küsimuseks ministeeriumi üldiste tööplaanide õigeaegne koostamine ja kinnitamine. Haakuva teemana tõstatasid partnerid ministeeriumis kodanikuühiskonna valdkonna koordineerimisega tegeleva üksuse personaliprobleemid, mh suure personali voolavuse ja koostöösuutlikkuse probleemsetes situatsioonides – väga oluliseks peeti ametnike suutlikkust partneritega ka vastuolude ilmnedes konstruktiivselt suhelda ja probleemidele lahendusi otsida. See ei tähenda vajadust kõiki partnerite ettepanekuid arvesse võtta, kui seda ei ole võimalik teha, kuid partneritele tuleb ministeeriumi seisukohtade tagamaid selgitada, jäädes suhtlemises konstruktiivseks ja professionaalseks.

Tõstatus ka üldise kaasamis- ja osalemismotivatsiooni teema. Leiti, et partnerite laialdasema ja sisulisema kaasamise seisukohalt on oluline takistus **positiivse kaasamiskogemuse** (ministeerium) või **osalemiskogemuse** (partnerid) puudumine. Kui positiivne kogemus on kasvõi ühel korral saavutatud, siis nähakse, et kaasamisest võib tõepoolest kasu saada. Ühe probleemina nähti siin näiteks osapoolte ettepanekutega mitteamvestamist, õigemini mitteamvestamise ebapiisavat põhjendamist.

Kaasamiseks vajalike kompetentside arendamise osas leiti, et seni läbi viidud **kaasamiskoolitused** on andnud häid tulemusi ning hästi töötab eeskätt praktiliste näidete kasutamine. Eriti hästi vastu võetud ebaõnnestumiste aus kajastamine. Partnerite teadmiste ja kompetentside ringi üle arutledes tõstatas ministeerium riigi ja avaliku sektori toimimise teema, sh arusaamine **avaliku sektori toimimise eripäradest**.

Kaasamise tulemused

Protsessile tagasi vaadates meenutas ministeeriumi esindaja algseid filosoofilisi küsimusi teemal, milleks arengukava ja selle muutmist üldse vaja on. Tema hinnangul õnnestus ühiste arutelude käigus sellistest küsimustest üle saada ning kokkuvõttes võib valminud dokumendiga rahule jääda. Kaasamisprotsessile andis ministeeriumi esindaja hinnangu „3+“. Partnerite seisukohad on vastakad. Tundus, et kriitilisemate partnerite hinnangud lähtusid osalt sellest, et **asjaosalistel ei olnud protsessi eesmärkidest** või siis ametlike eesmärkide saavutamise vahenditest päris **ühist arusaama**. Näiteks luhtusid mõnede partnerite lootused, et uuendamise protsessis tegeletakse ka mitmete lahtiste või uute küsimustega ning olemasoleva süstematiseerimine ilma uute komponentide lisamiseta ei andnud nende hinnangul olulist lisaväärtust. Tajutud probleemide tõttu jätsid EMSL ja AEF eelnõu ametlikul kooskõlastusringil kooskõlastamata. Leidus aga ka osapooli, kes pidasid probleemseks seda, et ühes dokumendis sooviti kajastada liiga palju teemasid ja lahendada küllalt erinevate valdkondade probleeme. Lõpuks õnnestus kava uuendatud KATA niisiis küll kinnitada, kuid kõik intervjueeritud partnerid ootavad huviga ja lootusrikkalt uue arengukava (KODAR) koostamist.

Kommentaariid

KATA muutmise ja täiendamise protsess oli küllaltki keeruline juhtum, mida **pingestasisid** ministeeriumi ja mõningate võtmepartnerite põhimõtteliselt **erinevad ootused ja eesmärgid**. Lisaks tegi olukorra keeruliseks pingeline **ajagraafik** ja asjaolu, et Siseministeeriumi (ja eriti selle kodanikuühiskonna valdkonna ametnike) poolt koordineeritud kaasamisprotsesse ja nende vastavust heale tavale hinnatakse paratamatult kriitilisemalt kui teiste ministeeriumide puhul. Kuigi kahtlemata on õigus ka ministeeriumi esindajal, kelle hinnangul ei ole alati võimalik ideaalset protsessi tagada, siis tundub erinevaid hinnanguid analüüsid, et vähemalt teatud määral oleks võimalik probleeme vältida **tõhusama kommunikatsiooni** ja **kaasamise korralduse** kaudu (mis omakorda eeldab

kahtlemata ministeeriumi sisuliste tööprotsesside head toimimist, nt tööplaanide õigeaegset kinnitamist). Kommunikatsiooni poole pealt on analoogsete olukordade puhul ministeeriumi poolt vaja tugevamat **teavitus- ja selgitustööd protsessi piirangute osas**, et ka partnerid neid paremini mõistaksid. Piiratud ajaraam tähendab, et kaasamise korraldus tuleks tavapärasest veelgi hoolikamalt läbi mõelda ning valida konteksti arvestades võimalikult sobivad kaasamise meetodid ja tagada nende läbimõeldud rakendamine.

5.7.4. Perekonnaseisutoimingute seaduse eelnõu väljatöötamine

Juhtumi taust

Kehtiva perekonnaseisutoimingute regulatsiooni muutmise vajadus oli eelnõu seletuskirja järgi tingitud järgmistest teguritest: 1) Justiitsministeerium oli ette valmistanud uue perekonnaseaduse eelnõu, mis tingis muudatusi ka perekonnaseisutoimingute regulatsioonis; 2) valdkond oli kehtivas õiguses ebapiisavalt reguleeritud; 3) sooviti viia seni paberil vormistatud perekonnaseisutoimingud elektrooniliseks. Aktiivsem töö regulatsiooni ümberkujundamiseks toimus alates 2005. a, mil tõusis päevakorda elektroonilisele süsteemile üleminek. Seadus võeti vastu 2009. a. mais ning jõustus 1. juulist 2010. Perekonnaseisutoiminguid teostavate ametiisikute ja tavainimese jaoks tõi uus seadus ühe olulisema muudatusena kaasa selle, et enam ei väljastata sünni-, surma- ega abielutunnistusi, neid asendavad elektroonilised (soovi korral paberikandjal) väljavõtted rahvastikuregistrist. Võtmegrupid seaduse rakendamisel on perekonnaseisuametnikud, vaimulikud ja notarid (viimased said uue seadusega õiguse abielusid sõlmida).

Kuigi muudatused võivad esmapilgul tunduda küllaltki lihtsakujuulistena, siis on uus seadus rakendajate seas tekitanud omajagu pahameelt. Nende hinnangul võeti eelnõu vastu kiirustades, see jõustus halval ajal (suvi on abiellujate kõrghooaeg) ning mitmed olulised aspektid ei olnud piisavalt läbi mõeldud. Kokkuvõttes toob see kaasa hulga rakenduslikke probleeme. Ministeeriumide hinnangul olid seotud osapoolte mured liialdatud ning tulenesid osaliselt sellest, et uus seadus muutis harjumuspäraseks kujunenud tegevusrutiine. Seaduse jõustumise aja osas leiti, et head aega ei olegi ning suveperioodil on küll rohkem abiellumisi, kuid teisi toiminguid (nt erinevate tõendite taotlemine) teostavad inimesed muul ajal enam.

Tegu on huvitava juhtumiga muuhulgas sel põhjusel, et kuigi perekonnaseisutoimingud kuuluvad Siseministeeriumi valitsemisalasse, **valmistas seaduseelnõu ette Justiitsministeerium (JuM)**. Kuna perekonnaõigus laiemalt on JuM-i koordineeritav teema, siis oli loogiline tegeleda paralleelselt muudetavate perekonnaseaduse ja perekonnaseisutoimingute seadusega üheskoos. Viimase rakendamise eest vastutab siiski SiM (sh juhtis SiM ka uue pereregistri ja selle infotehnoloogilise lahenduse loomist). Selline jagatud vastutus ei ole ootuspäraselt päris probleemivaba.

Seotud osapoolte kaasamine ja osalemine kulges seaduse väljatöötamisel eelkõige *ad hoc* korras, teadlikult planeeritud kaasamist antud protsessi puhul ei toimunud. Seega vaadetakse järgnevalt pigem seda, miks protsess nii kulges, millised kaasamise elemendid siiski esinesid, millised olid avaldunud probleemide sõlmpunktid ja milliseid järeldusi toimunust teha.

Kaasamise/osalemise eesmärgid ja alused

Kõik intervjueeritud osapooled leidsid, et kaasamine selles tähenduses, et erinevad osapooled annavad valdkonna seisukohalt seotud arengutesse oma sisendi, on põhimõttena igati mõttekas ja vajalik. Kaasamise ja osalemise eesmärkideks on muuhulgas sama küsimuse **erinevate tahkude** nägemine. Perekonnaseisutoimingute läbiviijad pidasid väga vajalikuks **kommunikeerida ministeeriumi(de)le praktilist kogemust** (tihti on nii, et paberil tundub kõik loogiline, aga praktikas on plaanid siiski raskesti teostatavad). Valdkonnaspetsiifiliselt juhiti tähelepanu asjaolule, et perekonnaseisutoimingud puudutavad inimeste elus tähtsaid sündmusi (sünd, abielu, surm) ja selle võrra on ka toimingute teostamine tundlikum, kui üksnes teatud menetluse korrektne läbiviimine.

Probleemid tundusid antud juhtumi puhul lähtuvalt osalt sellest, et **osapooled tajusid erinevalt, millises olukorras on kaasamine vajalik**. Perekonnaseisuametnike ja vaimulike hinnangul võiks neid kaasata alati, kui plaanitakse midagi nende (põhi)tegevust puudutavat ümber korraldada. JuM leidis, et ulatuslikku kaasamist on vaja siis, kui tehakse midagi täiesti uut, töötatakse välja uus süsteem – praeguse juhtumi puhul oli JuM-i hinnangul tegu pigem tehnilisemat laadi muudatustega. SiM asetub kahe vaate vahele, leides et igas küsimuses ei ole põhjalik kaasamine küll alati otstarbekas, samas on uue seaduseelnõu ettevalmistamisel ja muudatuste paketi läbitöötamisel osapoolte kaasamine vajalik, isegi kui tegu ei ole uue süsteemi aluste ülesehitamisega.

Vaimulike esindaja tõstatas kaasarääkimise vajadust kommenteerides üles ka vajaduse arvestada vaimuliku **maailma eripärade**ga (seda ka vaimulike poolt läbi viidavate ilmalike toimingute puhul), millest tihtipeale väga hästi aru ei saada. Erisused ei ilmne mitte üksnes abstraktsel tasemel, näiteks on vaimuliku organisatsiooni struktuur ja hierarhia ilmalikest organisatsioonidest küllaltki erinevad.

Kaasamisprotsessi korraldus

Osalejate valik, kaasamine/osalemine protsessi erinevates etappides, kaasamise viisid/meetodid
Kaasamisprotsessi korraldust kommenteerides tuleb arvestada mitme erineva tasandiga: a) ministeeriumide jagatud vastutus perekonnaseisutoimingute seaduse ettevalmistamisel (kaasamine valitsusasutuste tasandil), b) perekonnaseisutoimingute teostajate kaasamine, c) teiste huvirühmade ja laiema avalikkuse kaasamine. Lisaks tuleb kaasamist vaadata perekonnaseaduse ja perekonnatoimingute seaduse paralleelse ettevalmistamise kontekstis.

a) Siseministeeriumi ja Justiitsministeeriumi jagatud vastutus

Seaduseelnõu muutmise plaanide tekkides arutasid SiM ja JuM muutmiskava omavahel läbi. Seejärel otsustati, et seaduse kirjutab valmis JuM. Edasises tegevuses oli JuM suhteliselt iseseisev – SiM-ile jäi pigem reaktiivne roll. Vahepeal tekkis periood, kus JuM toimetas eelnõuga üksi, kokku saadi taas Riigikogu õiguskomisjonis toimunud arutelude käigus, kus õnnestus ka mõningad olulised küsimused läbi rääkida.

Kahe ministeeriumi jagatud vastutusest antud seaduseelnõu puhul tekib ühtlasi teatud põhimõtteline **vastuolu**. JuM eristas kõnealuse eelnõu väljatöötamise puhul selgelt enese ja SiM pädevust. JuM-i rolliks oli pakkuda õigusloomealast ekspertiisi, samas kui rakendamine jääb puhtalt SiM-i pädevusse. Seega distantseeris JuM end pärast eelnõu valmimist ja jõustumist teemast. See aga tekitas rakendajatele probleemi näiteks seoses eelnõu tõlgendamisega (vähese kaasatuse tõttu eelnõu koostamise faasis on tõlgendamine keeruline; JuM-ilt ametlike vastuste saamine võtab aega ning vahepealses tegevuses riskitakse valestitõlgendamisega). Seoses sellega, et seaduse rakendamine kuulub SiM ülesannete hulka, leidis JuM ühtlasi, et ka kaasamine ja teavitamine peaks olema SiM korraldada (reaalselt see nii ka kujunes). Samas on tegelikkuses väga raske ilma eelnõu ettevalmistaja osaluseta kaasamist adekvaatselt korraldada.

b) Perekonnaseisutoimingute teostajate kaasamine

SiM suhtles eelnõu ettevalmistamise ajal erinevates küsimustes peamiselt maavalitsuste ja perekonnaseisuametitega, vähem vaimulikega, eelnõust informeeriti ka omavalitsusliite. SiM leidis tagantjärele, et eelnõu vastuvõtmisega läks liiga kiireks ja selle rakendamine oleks võinud olla paremini läbi mõeldud. See oleks eeldanud tihedamat suhtlemist kõigi osapooltega (mh näiteks ka kohtunikega).

Üsna eelnõu koostamise alguses toimus kaks töökoosolekut, kus osales ka perekonnaseisuametite esindaja. Nende koosolekute raames ja neile järgnevalt esitas osalenud ametnik rea ettepanekuid, millele aga enese seisukohalt ammendavaid vastuseid ei saanud; edasine kokkupuude eelnõuga oli juba kooskõlastusringil. Ka kooskõlastamine ei olnud väga ulatuslik, muuhulgas ei saadatud eelnõud kooskõlastamiseks ka vaimulikele (vaimulike esindaja leidis, et see oleks kindlasti olnud vajalik). Intervjueeritud rakendajad ei olnud teadlikud, et mõne teise huvigrupiga oleks protsessi käigus oluliselt konsulteeritud. Välja toodi ainult seda, et ilmselt on notarid teinud tulemuslikku *lobbytööd*,

kuivõrd neile anti uue seadusega abielude sõlmimise õigus (see on tasuline teenus, mis tähendab notaritele lisatuluallikat). JuM-i sõnul oli see küsimus tegelikult üles kerkinud perekonnaseisutoimingute seadusest eraldiseisvalt, varem toimunud notariaadiseaduse muutmisel.

Vaimulike jaoks kaasnes uue perekonnaseaduse ja perekonnaseisutoimingute seadusega vajadus läbida perekonnaseisuametniku **koolitus** ja sooritada enne seaduse jõustumist eksam. Koolitused olid käsitletavad vaimulike informeerimise vahendina, kuid kuna need viidi läbi pärast seaduse vastuvõtmist, siis üles kerkinud küsimuste põhjal enam mingeid ümberkorraldusi teha ei saanud.

c) teiste huvirühmade ja laiema avalikkuse kaasamine

Teiste huvirühmade ja laiema avalikkuse kaasamine jäi perekonnaseisutoimingute seaduse ettevalmistamisel marginaalseks. Seda osalt ilmselt seetõttu, et perekonnaseisutoimingute seadus jäi mõnevõrra paralleelselt välja töötatava uue perekonnaseaduse varju. Perekonnaseaduse väljatöötamisel oli kaasamine väga ulatuslik, konsulteeriti paljude ühiskondlike gruppidega, toimusid väga põhimõttelised arutelud. Üldiselt võib öelda, et tõenäoliselt oli laiema avalikkuse kaasamine perekonnaseisutoimingute seaduse puhul tõepoolest vähem oluline kui rakendajate kaasamine. Ehkki perekonnaseisutoimingud puudutavad ühel või teisel ajahetkel iga inimest, ei ole enamikul vaja vastavaid reegleid enesele detailideni selgeks teha enne kui rõõmus või kurb sündmus käes. Toimingute sisus midagi väga olulist ei muutunud, pigem menetlusreeglites. Avalikkust teavitati läbi ajakirjanduses ilmunud artiklite. Perekonnaseisuametnike töö hõlbustamiseks koostati abiellujate tarvis abieluvara küsimusi selgitav voldik.

Kaasamise Hea Tava järgmine

Kuna teadlikult läbimõeldud kaasamise protsessi ei toimunud, siis ei mõeldud otseselt ka Kaasamise Hea Tava peale. Seega ei ole ka üllatav, et KHT põhimõtted ei olnud väga edukalt täidetud. Kuigi on keeruline anda hinnanguid nendele KHT punktidele, mis eeldavad, et kaasamist planeeritakse teadlikult, siis esines vajakajäämisi ka punktides mis loogiliselt kuuluvad iga õigusloomeprotsessi juurde (nt ladusa kommunikatsiooni tagamine ja tulemustest teavitamine).

Kaasamiseks/osalemiseks vajalikud ressursid ja kompetentsid, eeldused

Kaasamiseks ja osalemiseks vajalike ressurssidena nimetati nagu enamiku teiste kaasuste puhul **piisavat inimressurssi ja aega**. Vajalike kompetentside ja omaduste hulgas kerkis huvitava teemana üles põhimõtteline küsimus **erinevatest inimtüüpidest**. Erinevad osapooled leidsid üksmeelselt, et perekonnaseisuametniku tööülesanded eeldavad teatud omadusi ja oskusi – täpsust, korrektsust, teatavat rutiinialuvust, jms. Ministeeriumi tasandilt vaadatuna leiti ühtlasi, et selliste omadustega inimestel on võib-olla ka keerulisem võtta vastu muutusi väljakujunenud tööruutiinides. Rakendajate poolt tõstatati sama teema, kuid teisest vaatenurgast. Rõhutati, et kirjeldatud omadused ei välista kaasamõtetlemist ja alalhoidlikkus on muuhulgas väärtuslik, kuna perekonnaseisuametnike seas leidub inimesi, kes on olnud samas süsteemis väga pikka aega. Kuna perekonnaseisutoimingud on väga praktiline valdkond, siis peaks sellist kogemuslikkust ka muudatuste planeerimisel hästi ära kasutama.

Kaasamise tulemused

Erinevad osapooled on toimunud kaasamise osas erineval arvamusel. SiM hinnangul ei olnud kaasamises nii suuri puudujääke kui tunnetavad perekonnaseisutoiminguid läbiviivad osapooled, tunnistades samas protsessis ja tulemuses teatud vajakajäämisi. JuM vaatas seaduse väljatöötamisega paralleelselt ja pärast seaduse vastuvõtmist toimuvaid protsesse pigem distantsilt ning suuremaid probleeme ei tunnetanud.

Kuigi kaasamine ei olnud väga ulatuslik, siis ilmneb erinevate osapoolte kommentaaridest, et mõningaid praktikas tõenäoliselt probleemseid küsimused õnnestus diskussioonis ka lahendada. Siiski oleks praeguseks jõustunud seaduse rakendamine kõigi osapoolte hinnangul võinud olla paremini läbi mõeldud ja rakendajate suurem kaasamine oleks võimaldanud mitmeid probleeme ära hoida.

Intervjueeritud rakendajad tõid välja, et ideaalis oleksid erinevat tüüpi rakendajad võinud kõik toimingud enne nende lõplikku kinnitamist läbi mängida. See oleks võimaldanud likvideerida vead, mis nüüd paratamatult üles kerkivad.

Kommentaariid

Perekonnaseisutoimingute seaduse väljatöötamine on hea näide probleemide tekkimisest, kui seotud osapooltel on samast küsimusest **erinev nägemus** ning igaüks tunneb hästi teema erinevaid tahke, kuid nõrga dialoogi tõttu ei kasutata osapoolte ekspertteadmisi parimal viisil ära. Õppetunniks on ka see, et kuigi igal osapooltel on kujunenud teise poole suhtes teatud ootused ja eeldused, ei tohiks need segada konstruktiivset arutelu ning vajadusel tuleb kõigil teha rohkem jõupingutusi ja kasutada erinevaid strateegiaid, et end **teisele poolele arusaadavaks** muuta. Ühtlasi viitab juhtum ilmekalt vajadusele kaasamine eriti hästi läbi mõelda juhul, kui vastutus protsessi koordineerimise eest on jagatud mitme ministeeriumi vahel. Sealjuures ei saa ülesannete jaotuses piire tõmmata viisil, et kaasamine jääb ainult ühe osapoolte ülesandeks. Igati asjakohane on ka mõte, et rakenduslike muudatuste korral võiks protsessi kõigi seotud osapooltega läbi testida. Lisaks rakenduslike probleemide vältimisele võivad vahetu osalemise kaudu väljatöötatud lahendused hästi mõjuda ka üldisele vastuvõtlikkusele muudatuste suhtes.

5.8. Sotsiaalministeeriumi juhtumikirjeldused

5.8.1. Rahvastiku tervise arengukava 2009-2020 koostamine

Juhtumi taust

RTA üldeesmärgiks on tervena elatud eluea pikenemine enneaegse suremuse ja haigestumise vähendamise kaudu. 2006. aasta oktoobris kiitis Vabariigi Valitsus (VV) heaks Rahvastiku tervise arengukava (RTA) koostamise ettepaneku, 2008. aasta juulis kiitis VV RTA heaks. RTA ülesanne on olla ühendav raamdokument ja strateegiline suunanäitaja tervise valdkonnas, seega koondada ka varem erinevates tervisevaldkondades koostatud arengudokumendid. Arengukava koostamisse olid kaasatud peaaegu kõik ministeeriumid, maakondlik ja KOV tasand ning suur hulk erinevaid ühendusi. Arengukava koostamisel tugineti mh WHO ekspertide kaasamisel valminud rahvatervise teenuste analüüsile.

Kaasamise/osalemise eesmärgid ja alused

Sotsiaalministeerium (SoM) sõnastas enda jaoks kaasamise eesmärgid järgmiselt: esiteks, põhiline eesmärk panna inimesi, organisatsioone, ka teisi valdkondi „nägema“ tervist enda ümber, selle mõjureid ja oma tegevuse mõju tervisele. Teiseks, motiveerida kaasatavaid, et nad saavad midagi tervise heaks teha. Kolmandaks saada kaasatavatelt sisendit RTAsse ning informeerida.

Osapoolte eesmärk oli seotud oma põhiliste tegevuseesmärkide saavutamisele kaasaaitamine. Samuti kursisolek teiste organisatsioonide tegevusega, dubleerimise vältimiseks oma tegevustes.

Kaasamisprotsessi korraldus

Osalejate valik

Ettepanekuid, keda RTA koostamisse kaasata, said teha ka teised osapooled nt. Haigekassa. Lõpliku töörühmadesse kutsutavate ringi otsustas SoM ning see oli valdavalt ekspertiisist ja teemavaldkonnast sõltuv. Töörühmade moodustamisel peeti oluliseks ühiskondlikku tasakaalu. Avalikku arutellusele kohtadel olid kutsutud kõik huvilised, selleks ei pidanud end isegi üritusele registreerima.

Partnerid määrasid oma esindajad töörühmades ekspertiisi alusel.

Intervjueeritavad olid ühisel arvamusel, et õnnestus kaasata peamised olulised partnerid, kuna kaasamine võeti väga laiapõhjaselt ette. Tänu 50nele maakondlikule arutelupäevale oli osaleda võimalik isegi nõ. inimesel tänavalt.

SoM ise leidis, et oleks võinud ehk rohkem kaasata mõnd kodanikuühenduste katusorganisatsiooni (nt. EMSL).

Info kättesaadavus

Kõik intervjueeritavad pidasid info liikumist väga heaks. Info ja vajalikud materjalid olid kättesaadavad.

Teine oluline info aspekt on kaasamiseks vajalik partnerite kaardistus. Kuna RTA koostamise ajal toimus SoMis ka ametnike vahetusi, siis oluks uutele suureks abiks ajakohane partnerite andmebaas.

Kaasamine protsessi erinevates etappides

On selge, et antud protsessi jooksul olid osad partnerid kaasatud varasematest etappidest ning teised toodi hiljem juurde. Samuti võib kaasamist pidada väga laialdaseks. Kaasamine algas juba probleemipüstituse faasis. Osapooled pidasid kõige intensiivsemaks tööd töögruppides ja eelnõu versioonide kommenteerimist nii suuliselt kui kirjalikult. Samas tunnistati, et töörühmiti kaasamise

intensiivsus erines ning peamiselt tulenes see ministeeriumi ametnike vahetumisest. Otsustamise faasis huvirühmade kaasamist eriti ei kasutatud, kuna rakendatavate kohustuslike meetmete eest vastutab riik ning piiratud ressursside tingimustes ei saa kinnitada ebarealistlikku kava. Samas tõdesid intervjueeritavad, et RTA on hea referentsmaterjal erinevatele huvirühmadele nende tegevuse ja projektide toetuseks.

Kaasamise viisid/meetodid

RTA koostamisel kasutati erinevaid kaasamise meetodeid. Põhiliselt kasutati tööd töörühmades, kus oli võimalik suuliselt kommenteerida ning kirjalikku kommenteerimist. Samuti viidi läbi märkimisväärne hulk (50) arutelusid kohtadel, kuhu kutsuti kohalikke aktiivseid inimesi nii tervise edendajate kui kultuuriinimeste seast, oodatud oli igaüks. Eelnõu oli avalikuks kommenteerimiseks osale.ee's. Informeerimiseks saadeti välja pressiteateid, korraldati pressikonverents, ilmusid arvamused nii eesti kui vene keeles, püüti saada meediakajastust.

Eriti ei kasutatud mitteametlikku/personaalset konsulteerimist ega ka mingit tagasisideuuringut. Ükski alaline nõuandev kogu teadaolevalt eelnõu ei käsitlenud, küll aga on moodustatud RTA elluviimise jälgimiseks juhtühendus, mis koosneb ministeeriumite, kohalike omavalistuste ja kodanikuühenduste esindajatest.

Parimateks meetoditeks peeti tööd töörühmades, kirjalikku kommenteerimist ning avalikke teabepäevaseid. Ministeeriumi hinnangul oli vähem kasu osale.ee'st. Partnerid hindasid kõrgelt võimalust suuliselt töögruppides arvamust avaldada, kuna kirjalikke seisukohtade kujundamine on oluliselt ajamahukam.

Meetoditest, mida ei kasutatud, peeti vajalikuks sihtrühmade uuringuid. Lisaks esindavatele ühendustele on vaja testida meetmete vastuvõetavust ja võimalikku mõju sihtrühmale.

Kaasamise hea tava (KHT) järgimine

Intervjueeritud partnerid tunnetasid, et kaasamise head tava on hästi järgitud ning täidetud oli enamuse põhimõtteid. Partnerid ei olnud teadlikud ehk neist hea tava põhimõtete järgimisest, mis jäävad nõ. ministeeriumi sisse ehk siis kaasamise lähteülesanne, kaasamiskava ja kaasamise hindamine.

Ministeeriumi esindaja sõnul oldi kaasamise heast tavast teadlik, kuid selles nõ. näpuga järke ei aetud.

Tagantjärele hinnates võib öelda, et kaasamise eesmärk/lähteülesanne oli ikkagi sõnastatud ning partneritel oli selge milleks neid kaasatud on. Osapoolte määratlemist peeti oluliseks ning siin kedagi (mitte)meeldimise alusel kõrvale jätta ei tohi. Osapoolte kaasamine võimalikult varajases etapis tekitas arutelu ning olulisemaks peeti hoopis õigel ajal kaasamist. Ilma peaeesmärgi ja mingi struktuurse selgusega ei ole mõistlik partnereid kokku kutsuda. SoM koostas partnerite kaasamise kava, millest oli arengukava protsessis abi, olgugi, et partnerid ei teadvustanud selgelt sellise dokumendi olemasolu. Pigem võib oletada, et koostamis- kaasamis- ja kommunikatsioonikava on ühte dokumenti koondatud. Tagasisidet protsessi käigus peeti väga oluliseks, kuna see on nõ põhikütus, mis hoiab osapooled käigus, motiveerituna. Olgugi, et eraldi kaasamist nt. süstemaatilise uuringuga ei hinnatud, peab SoM seda vajalikuks, kuna see võimaldab paremini läbi mõelda õppetunnid tulevikuks.

KHT järgimist soodustas antud protsessis RTA eesmärk –teadvustada tervise teemat kõikides teistes sektorites erinevatel tasanditel.

Kaasamiseks/osalemiseks vajalikud ressursid ja kompetentsid

Esimesena nimetati vajalike ressurssidena õige suhtumine ja soov kaasata. Juhtkonna toetus toodi olulisena välja, samuti oskus tajuda üldist poliitilist konteksti. Olgugi, et ministeeriumis oli

planeeritud tööjõud arengukava koostamiseks, siis töö kasvas protsessi käigus ja kohati jäädi aja- ja inimressursiga oma sõnul jänni. Samas partnerid ei tunnetanud seda vajakajäämist SoMis märkimisväärselt. Osalemine on partneritele aja- ja inimressursimahukas, kui seda ei planeerita inimeste tööaega sisse, siis tekib paratamatult pingeid. Samas kinnitasid partnerid, et nad ei eelistaks oluliselt pikemat perioodi arengukava koostamiseks, kuna siis võib siht silme eest kaduda ja tulemuste viibides motivatsiooni raugeda.

Ühist koolitust protsessi erinevatele osapooltele peeti üheks võimaluseks edaspidi tõhusamalt koos töötamiseks. Koolitus loob baasilise ühisosa ja aitab teineteist mõista. Teadmiste ja oskuste puhul peeti nõrgemaks professionaalset kaasamisoskust, eesmärkide püstitamise, indikaatorite määratlemise ja tulemuste hindamise oskust. Partnerite puhul võib ühe nõrkusena välja tuua teadmatust bürookraatliku rutiini iseärasustest, kuna neid teadmisi igapäevatoos harva kasutatakse, need võivad ununeda.

Üldiselt andsid partnerid positiivse hinnangu ministeeriumi kaasamisvõimekusele ning lisasid, et see on aja jooksul paranenud.

Kaasamise tulemused

Sotsiaalministeerium jäi kaasamise tulemustega väga rahule. Võib öelda, et ametnike panusest sõltub ka partnerite panus. Selles protsessis jäid ka partnerid tulemusega rahule. Mingil määral võib kriitika puutumine olla seoses sellega, et intervjuueeritud partnerite ettepanekutega enamjaolt arvestati. Enamasti jõuti konsensusele vahetu arutelu käigus töörühmades, mingites küsimustes võttis SoM enda vastutusel otsuseid vastu.

Kaasamise mõju sündinud otsuse kvaliteedile peeti samuti positiivseks, kuna seeläbi tõusis teadlikkus tervisest. Samas pisut negatiivsena märgiti, et RTA sai algsest soovist vähem uuenduslik (sh vähem uusimatest uuringutest lähtuv), kuna tuli sisse rohkem traditsioonilist vaadet. Suur hulk panustajaid viis ka RTA mõningase hektilisuseni, kuna struktuur ei olnud algsest piisavalt paigas.

Huvitav on märkida, et protsessi suhtes olid kõige skeptilisemad kaasatuliid just teised riigiasutused, kuigi neil oli VV korralduse kohaselt kohustus osaleda. Samuti märkasid partnerid, et lünklik oli suhtlemine just erinevate ministeeriumide vahel.

Partnerite osalust takistas mõningane inimeste vahetumine, ajapuudus ja võime osaleda Tallinnas koosolekul. Teinekord lähevad aga ühendustest partnerid omavahel tülli ning see takistab tööd.

Selleks, et edaspidi veel paremini kaasata/osaleda peaksid osapooled omavahel rohkem suhtlema, võimalusel osalema samadel koolitustel, ühtlustama teineteise infovälja. Kaasamist hõlbustaks see, kui partnerid oleksid paremini kursis teiste arengudokumentidega ning oma ettepanekuid tehes peaksid silmas laiemat pilti ja pikemaajalist eesmärki.

Kommentaariid

RTA koostamisel on positiivne see, et kaasamistegevusteks sõnastati selge eesmärk ning selle saavutamiseks planeeriti vastavad tegevused, valiti sobivad kaasamismeetodid. Seda kogemust saab kasutada õppematerjalina, mida tasub jagada.

5.8.2. Vanemahüvitise seaduse muutmise seaduse eelnõu ning puhkuseseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamine

Juhtumite taust

Vanemahüvitise seaduse muutmise seaduse eelnõu ning puhkuseseaduse muutmise seaduse eelnõu kaasamispraktikat otsustati käsitleda koos, kuna nad mõlemad tulenevad otseselt koalitsioonilepingu lubadustest ning märkimisväärselt kaasamist kummagi puhul tuvastada ei suudetud. Vanemahüvitist

puudutanud eelnõud ei saadetud kooskõlastamisele valitsusväliste partneritele ning puhkuseeaduse eelnõu saadeti alles viimases etapis kirjalikule kooskõlastamisele ning ainult ühelt valitsusväliselt partnerilt (EAKL) saadi tagasisideks märkustega kooskõlastus.

Vanemahüvitise seaduse muutmise eelnõu eesmärk on võimaldada vanematele pikemaegsemat väikelastega kodusolekut. Seletuskirja kohaselt on eelnõu välja töötatud vastavalt Eesti Reformierakonna, Isamaa ja Res Publica Liidu ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna vahel sõlmitud koalitsioonilepingu pere- ja rahvastikupoliitika osa punktile 1.⁷ Eelnõu saadeti kooskõlastamisele ainult teistele ministriumidele.

Puhkuseeaduse muutmise seaduse eelnõu eesmärk on väärtustada isa rolli ühiskonnas. Isal on võimalus kasutada sissetulekus kaotamata 10 tööpäeva puhkust naise rasedus- ja sünnituspuhkuse ajal või kahe kuu jooksul pärast lapse sündi. Seoses majanduse kokkutõmbumisega on täna antud puhkuse tasustamine peatatud, õigus neid päevi kasutada on säilinud.

Eelnõu on välja töötatud lähtudes valitsusliidu programmi pere- ja rahvastikupoliitika osa punktist 2, mille kohaselt makstakse isa rolli väärtustamiseks ema rasedus- ja sünnituspuhkuse ajal või kahe kuu jooksul pärast lapse sündi võetava lapsepuhkuse eest isale täiendavat hüvitist tema palga alusel.

Eelnõu saadeti arvamuse avaldamiseks Eesti Ametiühingute Kesklidule (EAKL), Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioonile TALO (TALO), Eesti Töötajate Kesklidule (ETTK), Eesti Naiste Ümarlauale, Eesti Naiste Koostööketile, Eesti Lastekaitse Liidule, Eesti Lastevanemate Liidule ja Eesti Lasterikaste Perede Liidule.⁸

ETTK, TALO ja Eesti Lastekaitse Liit nõustusid eelnõuga ning märkusi ei esitanud, EAKL esitas arvamuse märkustega, mis olid pigem tehnilis-täpsustavat laadi. Eesti Naiste Ümarlaud, Eesti Naiste Koostöökett, Eesti Lastevanemate Liit ja Eesti Lasterikaste Perede Liit eelnõu kohta arvamust ei esitanud.

Eelnõude koostamisest

Mõlemad eelnõud koostati võrdlemisi lühikese aja jooksul Sotsiaalministeeriumi ametnike poolt. Vanemahüvitise pikendamist oli varem tehtud, nüüd pikendati valimislubaduse täitmiseks seda veelgi. Muudatus puudutas põhimõtteliselt kahte rida teksti. Puhkuseeaduse muudatus, et võimaldada nõ. tasustatud isapuhkust, tähendas ka leaal-tehnilise süsteemi ning vastava IT arenduse tegemist. Eelnõud avalikustati e-õiguses, ning puhkuseeadus saadeti ka eelpool nimetatud valitsusväliste partneritele kooskõlastamiseks. Tagasiside oli 0-lähedane, intervjueeritud SoM ametnikud ei suutnud selle sisu õigupoolest meenutada. Riigikogu stenogramme lugedes saab samuti tõdeda, et mingit arutelu neil teemadel ei tekkinud. Sotsiaalkindlustuse valdkonnas on poliitiline juhtimine valdav, kuna Sotsiaalkindlustusamet on riigiasutus ning seal ei ole laiemalt sotsiaalpartnereid kaasatud erinevalt nt. Haigekassast ja Töötukassast.

Miks ei kaasatud?

Uurides seda, miks antud juhtudel ei kaasatud võib tuua välja järgmised põhjendused: midagi ei olnud arutada, seega tuli ära teha; eelnõude kehtestamisega oli kiire; muudatuste tegemise huvigrupp piirdus poliitikutega.

Üldiselt tuleb ministeeriumi töös ikka aegajalt selliseid poliitilisi eelnõude tegemise tellimusi. Küsimusele, kas sellistel juhtudel on üldse kaalutud kaasamist, leiti, et kui on võimalik mingeid alternatiive kaaluda, siis jah. Samas kui poliitiline tellimus on väga ühemõtteline, siis ei ole mõtet arutelu tekitada, kuna sisuline otsus on juba ette tehtud. Sageli on valimislubaduste kehtestamiseks väga lühikesed tähtajad – riigikogu valimised toimuvad märtsis, ülesanded selguvad aprillis ja selleks,

⁷ Allikas: seletuskiri.

⁸ Allikas: seletuskiri.

et asi järgmise aasta algusest kehtima hakkaks, tuleb viivitamatult eelnõu kirjutada ja riigikogu menetlusse anda.

Samuti leiti, et kaasata huvigruppe nõu vormitäreks ei ole mõistlik ega aus. Pole mõtet tekitada illusiooni, et küsimus on arutelu all või mingeid sisulisi ettepanekuid saab teha.

Kaasamise hea tava järgimisest

Intervjueeritud on teadlikud KHTst ning oma sõnul järgivad seda töös. Kaasamise suhtutakse mõistvalt ja positiivselt ent mitte eriti proaktiivselt (st. pigem vastatakse pöördumistele). Üksiküsimustes kutsutakse arutlema traditsioonilisi ja aktiivse mulje jätnud partnereid (nt. peretoetuste süsteemi teemal). Kaasamist peeti vajalikuks eelkõige uute asjade läbiarutamisel, juba ülesehitatud süsteemide puhul mitte. Enne eelnõuga edasi valitsusse ja riigikogusse minekut soovitakse siiski teada, millised on võimalikud huvigruppide seisukohad, kas eelnõule on võimalik saada toetus ilma tõrgeteta nõ. selja taga vaikselt ärategemist tauniti.

Samas oma plaane otseselt sihtrühmadele eelnevalt ei tutvustata, avalik info piirdub üldise ministeeriumi tööplaani avalikustamisega veebis. Samuti oodatakse huvirühmadelt ja laiemalt avalikkuselt suuremat teadlikkust sotsiaalkindlustuse teemadel, ent ministeeriumil selle teadlikkuse loomises ressursside puudumise tõttu rolli ei nähta. Ühtlasi ei nähta võimalust, et huvigruppe aktiveerides oleks võimalik laiemaid ühiskondlikke arutelusid tekitada ministeeriumile huvitavatel teemadel ning seeläbi poliitikakujundamist toetada. See viib mõttele, et kaasamiskoolitustes võiks edaspidi ehk meediasuhtluse ja kommunikatsiooni aspektidele tähelepanu pöörata.

Kaasamiseks/osalemiseks vajalikud ressursid ja kompetentsid

Ressursside kohapealt võib välja tuua ajasurve ja inimeste puuduse. Samuti suure kaadri voolavuse ja ekspertide vähesuse eelkõige sotsiaalkindlustuse valdkonnas. Mõnevõrra on ekspertide puudumine probleemiks võimalikes partnerorganisatsioonides.

Kaasamiseks vajalikest oskustest nimetati – koostöövalmidust, partneri kuulamist ja domineerimissoovi tagasihoidmist.

5.8.3. Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kaasamispraktikast

Juhtumi taust

Seadusemuudatuse eesmärk on anda ämmaemandatele õigus iseseisva teenuse osutajana ämmaemandateenust pakkuda ning teatud retseptiravimeid välja kirjutada. Ühtlasi töötati välja selleks vajalikud rakendusaktid. Nõukogude aja lõpus oli ämmaemandatel õigus iseseisvalt oma tööd teha, Eesti Vabariigi saabumisega seotud tervishoiuseaduste muudatustega see õigus kaotati, seega ämmaemandate sisukohalt on tegemist nende õiguste taastamisega. Paar korda juhtis sellele õiguslikule lüngale tähelepanu Õiguskantsler.

Eesmärk oli anda ämmaemandatele iseseisva tegutsemise vabadus, laiendada seega patsientide valikuvõimalusi ning lühendada järjekordi naistearsti vastuvõtule. Algselt oli kavas sama eelnõu raames reguleerida kodusünnitus, kuid teema tundlikkuse ja poliitilise toetuse puudumise tõttu jäi see kavandamisest hiljem protsessi jooksul välja.

Eelnõu valmis tihedas koostöös Eesti Ämmaemandate Ühinguga (edasi EÄÜ), arutelurühma olid kaasatud Eesti Naistearstide Selts, Eesti Perearstide Selts, Eesti Lastearstide Selts.

Kooskõlastamisest

Seaduse eelnõu esitati e-õiguse kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumidele ja saadeti arvamuse avaldamiseks Tervishoiuametile, Ravimiametile, Tartu Ülikooli sünnitusabi ja günekoloogia

õppetoolile, Eesti Ämmaemandate Ühingule, Eesti Naistearstide Seltsile, Eesti Seksuaaltervise Liidule, Eesti Perinatoloogia Seltsile, Eesti Õdede Liidule, Eesti Perearstide Seltsile, Sünni ja Imetamise Eesti Tugühingule, Eesti Arstide Liidule, Eesti Apteekrite Liidule, Eesti Haiglate Liidule, Eesti Kiirabi Liidule, Eesti Infektsioonhaiguste Seltsile, Sotsiaalministeeriumi erialanõunikele ning Eesti Haigekassale.

Märkustega kooskõlastas valitsusvälistest partneritest Eesti Perinatoloogia Selts, Eesti Perearstide Selts, Eesti Naistearstide Selts. Eelnõud ei kooskõlastanud Eesti Haiglate Liit. Eesti Haiglate Liit ei kooskõlastanud ka hiljem täpsustatud eelnõud. Lisaks kohtuti 12.12.2008. a haiglate esindajatega ja selgitati eelnõu osas üles kerkinud küsimusi.⁹ Lõpuks jäädigi eriarvamusele, kuid eelnõu kiideti valitsuses heaks.

Kaasamise/osalemise eesmärgid ja alused

Üldist partnerite kaasamise tava või põhimõtteid Sotsiaalministeeriumis (SoM) kirja pandud ei ole. Iga juhtumi puhul uuritakse ja kaardistatakse võimalikud huvirühmad ja üha enam ka sihtrühmad. Seejuures nt. Eesti Patsientide Esindusühing on viimastel aastatel ise üha laiemaid sihtrühmi kaasavaks arenenud. Varem oldi keskendunud psüühiliste erivajadustega inimeste õigustele.

Antud kaasuses olid iga partneri kaasamise eesmärgid natuke erinevad. EÄÜ oli väga tugevalt kaasatud juba ainuüksi seetõttu, et nende ekspertiisile tuginedes sai muudatuse sisuliselt kõrgel tasemel ette valmistada. Nii SoM kui EÄÜ sõnul kirjutati eelnõu ühiselt. Ülejäänud osapooled olid kaasatud selliselt, et kõik ämmaemandateenusega kokkupuutujatega saavutataks vastavad kokkulepped.

Üldiselt kaasatute huvid olid üsna ühesugused, erandiks siinkohal Eesti Haiglate Liit (edasi EHL), kes sai eelnõu ametliku kooskõlastamise käigus. EHL pidas oluliseks oma ettepanekute esitamist, muudatust ennast tervishoiu valdkonnas nad nii oluliseks ei pidanud. Üldiselt ollakse ise aktiivsed seirates olulisi seadusloomearenguid ja neis kaasa lüües.

Initsiatiiv partnerite kaasamiseks tuli SoM poolt, kuid nt. EÄÜlt endalt oli arusadavatel põhjustel suur soov osaleda, nad olid kaasatud ka teiste huvirühmade kaardistamisse.

Kaasamisprotsessi korraldus

Osalejate valik

Nagu eelpool mainitud, siis osalejate valik tugines sisulisele kokkupuutele reguleeritavate küsimustega. Kaasatute määratlemises andis nõu ka EÄÜ. SoM arvates õnnestus kaasata kõiki huvirühmi, kuid oleks võinud veel kaasata sihtrühma esindavaid organisatsioone. Töörühma kokkupanemiseks pöörduakse tavapäraselt organisatsiooni juhi või juhtide poole, arstlike erialade puhul on ministeeriumi juures olemas ministri käskkirjaga kinnitatud 3-4 liikmelised erialakomisjonid. Esindajad määravad partnerid ise.

Info kättesaadavus

SoM poolt toimus suhtlus peamiselt otse e-posti teel ning vahetult kutsetega aruteludel-ümarlaudadel. Laiemat avalikustamist või pressiteadet eelnevalt ei tehtud. SoM hindab ülevaadet tervise valdkonna huvirühmadest heaks. Puudulikum on info sihtrühmade kohta, just spetsiifilisemates valdkondades. Vanad organisatsioonid nagu vähiliit ja reumaliit on hästi teada.

SoM ise hindab infoliikumist üldiselt heaks. Kuna aga eelnõu menetlemine vahepeal soiku jäi, siis tekkis ka kommunikatsioonis paus, mis viis EÄÜ sellise rahulolematuseni, et suhtlus toimus mõnda aega meedia kaudu. Partnerite vaatenurgast on probleemiks ametnike üsna sage vahetumine ja sellega seoses ajaloolise mälu kadu. EHL märkis, et info liikumisega rahulolu tagavad pikaajalised kokkulepped oluliste partneritega nt. tehes aastaseid plaane ette.

Kaasamine protsessi erinevates etappides

⁹ Allikas: seletuskiri

Huvirühmi kaasati võimalikult varasest hetkest kuni lõpuni välja. EÄÜga koos jagati eelnõu kohta selgitusi Riigikogu sotsiaalkomisjonis. EÄÜ aitas SoMil selgitada küsimusi opositsioonilisel seisukohal olevale Haiglate Liidule. Mõnevõrra kindlasti kaasamise ja osalemise intensiivsus varieerus, see tulenes konkreetsetest tööloikudest. Nagu juba eelpool mainitud, siis teatud ajaks jäi eelnõu menetlemine soiku, see tõi mingil määral kaasa vajaduse hiljem jätkates mõned asjad üle korrata. SoM sõnul võib partnerite osalemisega sisuliselt hästi rahule jääda, va. ehk Haiglate Liiduga, kes ei olnud huvitatud konsensusele jõudmisest. EHL oli seisukohal, et nende arvamus ei oleks ka siis muutunud, kui nad oleksid olnud protsessi juba varasemas etapis kaasatud.

Kaasamise viisid/meetodid

Kaasamise meetoditest kasutati eelnõu kirjalikku kommenteerimist, mitteametlikku konsulteerimist – kohtumiste ja telefoni teel, arutelude korraldamist ehk töörühmatööd kutsutud huvirühmadega. Töörühmi oli kahte sorti EÄÜ + ministeerium ja laiem koos ülejäänud partneritega aruteluks. Eelnõu ei olnud arutlusel osale.ee's, spetsiaalset tagasisideuuringut läbi ei viidud ning alalises nõuandvas kogus see arutlusel ei olnud. Eraldi konverentsi ega seminari ei korraldatud, küll aga esineti vastava ettekandega ühel ämmaemandate konverentsil. Erinevaid kaasamismeetodeid hinnates tõdeti, et igauks on neist sobilik eri perioodidel erinevate eesmärkide saavutamiseks. Antud juhul täitsid kaasamise viisid kaasamise eesmärgi nii ministeeriumi kui partnerite jaoks.

EHL kollektiivse organisatsioonina peab oluliseks oma liikmete kaasamist arvamuste kujundamisel, tavapäraselt toimub see e-posti teel või igakuisel koosolekul. Kui isekeskis konsensusele ei jõuta esitatakse ka eriarvamused.

Kaasamise hea tava järgimine

SoM hinnangul järgiti üldjoontes kaasamise head tava. Kuigi oleks võinud kaasata ka sihtrühma, aga nende kaasamise võimalikku mõju eelnõule hinnati pigem väikeseks antud juhul.

Tööplaani tehes ei tehta eraldi kaasamiskava. Alles siis kui plaanitud eelnõu läheb realselt töösse, siis kaardistatakse võimalikud huvirühmad. Aja jooksul on see praktika paranenud, kuna varem mõeldi partneritele alles eelnõu kooskõlastamise eel. Kaasamise tulemustest teavitatakse traditsiooniliselt läbi esitatud ettepanekutele ja märkustele vastates, sellest tehakse koond seletuskirja juures kooskõlastustabelis.

Kaasamise hindamist ei tehta teadlikult, kuigi sellest oleks abi õppimaks edaspidiseks ning vigade kordamise vältimiseks. Kõige olulisemaks peab SoM huvipoolte kaardistamist ja õigel ajal kaasamist.

Kaasamiseks/osalemiseks vajalikud ressursid ja kompetentsid

SoM sõnul napib neil alati inimestest ja ajast. Kuna osakonnas on ametnike vähe, kõigil on hästi laialdased valdkonnad vastutada. Seda vajakajäämist tajuvad ka partnerid, ühtlasi seda, et tervise ja tervishoiu valdkonna korraldamise küsimused lahendatakse minimaalsete ressurssidega.

Arutelude ja muude ürituste korraldamiseks rahalisi vahendeid jagub.

Partnerid leiavad oluliste protsesside jaoks nii aja kui inimressursi, kuigi see on teinekord raskendatud. Antud juhul toetas SoM EÄÜ osalemist ühe projekti raames. Teatud määral tunnistasid partnerid kaasamisvõimust – ebaolulistest küsimustest on keeruline leida jõudu, et adekvaatselt vastata.

Partnerite võimekust võiks tõsta eelkõige parandades nende teadmisi sellest kuidas sünnib üks õigusakt, mis sellele eelneb. Ettekujutus seadusloomest, kooskõlastamisest jms on sageli puudulik.

Isikuomadustest on oluline austus inimeste ning nende teadmiste suhtes, oskus kuulata, oskus oma arvamust konstruktiivselt sõnastada ja kriitikat teha vajadusel. Kompetentsidest on lisaks olulised info jagamine ja avatud/aus suhtlemine, mis tähendab ka õigete suhtlemiskanalite valimist. Meedia ei ole see õige kanal. Ka partnerite seast tõstatati olulisena see, et sisulised kokkulepped tuleks saavutada professionaalses dialoogis, mitte leheveergudel.

Lisaks kaasamiskoolitustele peeti oluliseks valdkonna olulistest küsimustest erinevate osapoolte kokku kutsumist, ühist arutelu.

Kaasamise tulemused

SoM jäi kaasamise tulemustega rahule ning usub, et ka partnerid jäid. Kaasamine tagas eelnõu sisulise kõrgetasemelisuse. EÄÜ jaoks said eesmärgid osaliselt täidetud, kuna kodusünnituse reguleerimine ootab veel ees. EHL ei soovinud ületähtsustada, et nad antud küsimuses jäid eriarvamusele, enamasti jõutakse siiski konsensussele. Eriarvamused ühiskonnas on normaalsed.

Kokkuvõtvalt võib protsessi nõrkuseks seda, et sihtgrupp ei olnud kaasatud, see oleks ehk aidanud leida toetuspinna ka kodusünnituse küsimuse reguleerimiseks. Partnerid eeldasid, et protsess toimub kiiremini.

Tugevustena võib nimetada, et EÄÜ huvigrupina oli väga sihikindel, see tagas eelnõu hea kvaliteedi ja eduka vastuvõtmise.

Kommentaariid

Tegemist on näitega, kus üks peamisi kaasatud huvirühmi tõi kaasa vajaliku ekspertiisi. Samas oli huvirühm üks oluline eelnõust kasusaaja, kuna seadusemuudatus parandas ämmaemandate tegutsemisvõimalusi. Õppetund on seegi, et kaasamine on protsess, mis on edukas ja vajalik ka siis kui kõik huvirühmad ei ole lõpuks ühel nõul.

5.8.4. Töölepingu seaduse eelnõu väljatöötamine

Juhtumi taust

Uue Töölepingu seaduse (TLS) koostamist alustati sisuliselt juba 2006. a ning see tõusis uuesti päevakorda 2008. a, mil eelnõu valmistati I etapis ette ametkondlikus ringis ja II etapis (2008 jaanuar-aprill) jätkus see läbirääkimiste protsessis, kuhu kaasati sotsiaalpartnerid: Eesti Tööandjate Keskliit (ETK), Teenistujate Ametiühingute Keskorganisatsioon (TALO) ja Eesti Ametiühingute Keskliit (EAKL). Eelnõu menetlemisega tegelesid nii Sotsiaalministeerium (SoM) kui Justiitsministeerium (JuM). Seadus võeti vastu 2008. a detsembris ning see jõustus 2009. a juulis.

TLS kaasajastamise vajadus oli objektiivne paratamatus. Seda eeldasid nii tööandjad kui töötajad. Vaid lähenemine – kuidas tagada mitte ainult turvaline paindlikkus, aga eelkõige uutele, globaalselt avatud tööturu vajadustele vastav regulatsioon – nõudis poolte õigeaegset kaasatust.

Kaasamise/osalemise eesmärgid ja alused

Ministeeriumi eesmärgiks partnerite kaasamisel oli saavutada laiapõhjaline heakskiit uuele seadusele. ETK arvates oli ministeeriumi eesmärk nende kaasamisel **tasakaalustada diskussiooni** ametiühingutega. TALO nägemuse kohaselt kaasas ministeerium neid seetõttu, kuna neil on ministeeriumiga **koostöökogemused**. EAKL-i arvates oli ministeeriumi eesmärgiks aga pigem **formaalne kaasamine**, et saaks hiljem öelda, kõik on olnud kaasatud. Partnerite osalemise peamiseks eesmärgiks oli seista oma liikmete huvide eest.

Kaasamisprotsessi korraldus

Osalejate valik

Initsiatiiv kaasamiseks tuli pigem partnerite poolt, kuna ametiühingud – EAKL ja TALO olid need, kes nõudsid esitatud TLS-i variandi läbitöötamist ning sellesse protsessi kõigi teiste asjast huvitatute ja seotute kaasamist. Partnerite valikul lähtus ministeerium põhimõttest, et võrdlemisi laiapõhjaliselt oleksid esindatud nii ettevõtjad kui ka ametiühingud. Üldiselt on traditsiooniks see, et tööturu suhteid arutatakse läbi ainult tööandjate ja ametiühingute keskorganisatsioonidega. Käesolevas

protsessis oli see kaasamine selles mõttes laiem, et kaasatud oli ka Kaubandus-Tööstuskoda, kes ei ole klassikaline sotsiaalpartner, kuid arvestades liikmete arvu, on Koda suurim ettevõtjate esindusorganisatsioon, ja TLS on oluline kõikidele ettevõtjatele (tööandjatele). Kaasatud oli ka EVEA, kes samuti ei ole Eestis otseselt sotsiaalpartnerina käsitletav, aga kelle kaasamist/osalemist siiski vajalikuks peeti. Partnerite hinnangul said kaasatud kõik tööturu lahutamatud osapooled, kuid kindlasti jäid veel mõned nõ erisustega rühmad (nt renditöö ettevõtete esindajad) ka tahaplaanile.

Info kättesaadavus

Info ja materjalide kättesaadavus oli tagatud alates sellest, **kui algas läbirääkimiste protsess**. Partneritele edastatav info piirdus kohtumiste protokollide ja eelnõu tekstidega. Juriidiline taust, probleemid ja analüüsid – neid pidid kaasatud osapooled ise uurima ja otsima. Partnerite hinnangul töötas pigem jada – kui keegi kusagilt/kelleltki midagi kuulis, siis sai ka teabe kätte. Info avalikkusele oli reaktiivne, ei kasutatud võimalust luua riigi poolt positiivset fooni seaduse uuendustele – puudus selgitav info ja tegevuste plaan.

Kaasamine protsessi erinevates etappides

Kõige varasemas etapis, mil määratleti probleeme ning võimalikke lahendusi (kontseptuaalsete lähtealuste väljatöötamine), partnereid praktiliselt ei kaasatud. Toimus vaid **formaalne informeerimine/konsulterimine**, nagu osapooli ei kaasatud ka lähteülesande ja tööversiooni koostamisel. Eelnõu lähtealuseid tutvustas peamiselt JuM, kuid seda vaid formaalselt ja läbirääkimisi partneritega ei toimunud. **Partnerid said protsessi kaasatud alles lõppfaasis** ehk siis, kui neile saadeti tutvumiseks seaduse eelnõu ja alustati läbirääkimisi nendega (enne ametlikku kooskõlastusringi). Kaasamine oli selles etapis küll ajalisel intensiivne, kuid jäi suuresti vaidluste tasemele ning **analüüsiks ja läbirääkimisteks jäi aega väheseks**. Riigikogus oli kaasamine veelgi formaalsem kui neljakuine koostegemine Valitsuse, JuM-i ja SoM-iga. Koalitsioon toetas eelnõud esitatud kujul, seega muudatusettepanekuid edastasid ainult opositsioonierakonnad.

Kaasamise viisid/meetodid

Kaasamise viisid/meetoditest kasutati nii dokumendi kirjalikku kommenteerimist kui mitteametlikku konsulterimist. Läbirääkimiste faasis toimusid töötoad ning laiem avalikkus sai eelnõu osas ettepanekuid/kommentaare edastada osalusveebis. Osapoolte jaoks võimaldasid need kaasamise viisid/meetodid lõppkokkuvõttes kaasamise eesmärke suuresti täita, kuid samas nad tõdesid, et erinevatel osalusportaalidel, virtuaalsetel kaasamiskanalitel on küll täita oma roll, kuid see on pealiskaudne, ühe isiku arvamus, üldisest väljatõmmatud hinnang ning puudub laiem ülevaade, kas ja kuidas neid ettepanekuid kasutati. Tagasiside avalikkusele ei ole piisav.

Kaasamise Hea Tava järgimine

Kuni eelnõu esimese versiooni valmimiseni Kaasamise Hea Tava (KHT) ei järgitud, läbirääkimiste etapis said partnerid küll kaasatud, kuid **KHT-d järgiti vaid väga vähesel määral**. Kaasamise lähteülesannet, oodatavat tulemust ning konsulterimise ja otsuste prognoositavaid mõjusid ei sõnastatud. Kaasatavad osapooled olid selle seaduseelnõu puhul juba põhimõtteliselt ette antud/determineeritud, aga konsulterimiseks ja osalemiseks ei kaasatud neid (sisuliselt) piisavalt vara (eelnõu I versiooni koostamisel). Kaasamise kava kui sellist ei koostatud ning avalikkust eelnõu koostamise etapis ei kaasatud/informeeritud, ega ka mitte läbirääkimiste faasis, sest lepiti kokku, et küsimusi ei arutata ajakirjanduses enne, kui kokkulepe on sõlmitud. Avalikkusesse jõudis infot nii palju, kui ajakirjandus seda kuskilt hankida suutis. Tagantjärele on ametühingud tunnistanud, et **avalikkusele oleks pidanud käimasolnud protsessist rohkem infot andma**. Arutelu etappide ja sealsete arutelude kohta ei olnud avalikkusel/ühiskonnal piisavalt teavet. Kindlasti oluks avatus suurem, kui oleks olnud piisavalt aega ja osapooled oluks protsessis algusest peale. Kuid samas kaasatud osapooled ka nentisid, et sellises pingelises olukorras ja ajalises surutises oleks üksikküsimustest teavitamine teatud piirides töötanud vastu terviku saavutamisele.

Kaasamise käigus saadud tagasisidest tehti vahekokkuvõtteid läbirääkimiste protsessis toimunud töötubades. Kui osapooltel polnud parasjagu vaikimise kokkulepet, siis teavitasid nad vahetulemustest ka oma sihtrühmi. Kaasamist ja selle tulemuse rakendatavust protsessi jooksul ega lõppedes ei hinnatud.

Kaasamiseks/osalemiseks vajalikud ressursid ja kompetentsid

Nii ministeerium kui kaasatud osapooled mõnsid aja- ja inimressursi vähesust kõnealuses protsessis. Samas partnerid märkisid, et olemasolevate ressurssidega suutsid nad olla pariteetsed partnerid ministeeriumile, kelle ressursimaht oli oluliselt suurem.

Hinnates protsessiga seotud ministeeriumi ametnike kompetentse, siis osade partnerite arvates oli suureks probleemiks **praktilise kogemuse pagasi puudumine** (üks argument, miks osapooli võinuks sisulisemalt ja juba varasemas etapis aktiivsemalt kaasata). Samuti nähakse vajakajäämisi ametnike probleemi kirjeldamise oskuses – neil võis see oskus ka olla, aga nad ei saanud väljundit nii vabalt käsitleda, kuna mingi poliitiline tahe oli juba ette antud.

Kaasamise tulemused

Ministeeriumi(te) (SoM/JuM) põhieesmärk oli, et seadus saaks vastu võetud ja see sai ka täidetud. Ka osapoolte jaoks said eesmärgid selles mõttes täidetud, et reform sai tehtud, kuid see võinuks lähtuda veelgi enam tööturupoliitika sisulistest aspektidest.

Partnerite hinnang kaasamise korralduse kvaliteedile on rahuldav, kuna **protsess oli olemuselt ja sisult formaalne**. **Ajasurve oli väga tugev** ja süveneda kõigesse ei jõudnud ega kõiki olukordi/teemasid läbi analüüsida või oma liikmetega läbi arutada. Partneritele jäi mulje, et ministeeriumi huvi oli läbi suruda oma lahendus võimalikult algsel kujul, millele viitab kaasamine hilises faasis ning asjakohase info puudus (nt spetsiaalsete uuringute/analüüside tegemine ja tutvustamine algaasis). Põhiprobleem kaasamise juures oli selles, et **partneritega räägiti eelkõige läbi detaile, mitte põhimõttelisi küsimusi ja valikuid**. Ehk teisisõnu riik või valitsus otsustas, et mängumaa on selline ja neid piire osapooled nihutada ei saa.

Samas **partnerid tunnustasid** seda, et **kokkulepe, mis tehti, omas piisavalt tugevat sotsiaalset kandepinda**. Kui ei oleks olnud sellist klassikalist kolmepoolset sotsiaaldialoogi ühise laua taga, siis seda seadust oleks partnerite hinnangul olnud väga raske vastu võtta. Seda näitas ka hilisem menetlemine Riigikogus, et see mitmepoolne kokkulepe, kus kõikide poolte allkirjad all olid, aitas eelnõu suhteliselt sujuvalt Riigikogus ära menetleda, ilma et Riigikogu liikmed oleksid üksikute paragrahvide üle kauplemas hakanud. See oli **kõige suurem oht, et niivõrd tundliku eelnõu puhul lõppkokkuvõttes Riigikogu seda olulisel määral muutma hakkab, nii et see kaotab oma esialgse tasakaalu**.

Konsensuse leidmine iseenesest erinevate huvide vahel ei tulnud kergelt. Läbirääkimised läksid suhteliselt sujuvalt sinnamaani, kuni jõuti teatud nõ tundlike küsimusteni, kus tekkis vastasseis. Osapoolte hinnangul oli see kahtlemata üks raskemaid läbirääkimiste protsesse, kus nad oma praktikas osalenud on. Ideoloogilised või poliitilised vastasseisud olid väga selged.

Kaasamise mõju dokumendi kvaliteedile hindavad osapooled kõrgeks. Olnuks kaasamine sisulisem, oleks kvaliteet veelgi parem olnud. Koostöö toimib siis, kui selleks ollakse reaalselt huvitatud. **Igasugune kaasamine, sotsiaalpartnerlus, dialoog eeldab kõigi osapoolte selget ja sisulist huvi**.

Kommentaariid

Tegemist oli/on kahtlemata väga olulise ning samas tundliku ja ühiskondlikult suurt kõlapinda tekitava teemaga, mis eeldab ühiskonnas tunnustatud, volitatud ja ka vastutavate institutsioonide õigeaegset ja sisulist kaasamist, kuna vastasel juhul tekib nõ kõrvalejäänutel kohe (õigustatud) tahe muudatuste sisseviimiseks. Kõnealuses protsessis oli partnerite varajasemas etapis (eelnõu I versiooni koostamisel) mitteamine ministeeriumi(te)/Valitsuse teadlik samm, mis viis selleni, et ministeerium/Valitsus pani tugevasti proovile partnerite usalduse enda suhtes. Ehk teisi sõnu

valitsuse **läbipaistvam ja arusaadavam tegutsemine** kõnealuses protsessis aidanuks luua **rohkem usaldust** tema tegevuse vastu – riigi ja institutsioonide vastu tervikuna. Kaasamine peaks olema **igapäevaseks käitumisnormiks**, kus hinnatakse poolte erihuve ja selekteeritakse välja parim- ning ühisosa, mille realiseerimine teenib ühiskonna stabiliseerimise ja arengu huve.

5.9. Välisministeeriumi juhtumikirjeldused

5.9.1. Läänemere strateegia

Juhtumi taust

Läänemere strateegia (LMS) on Euroopa Liidu liikmesriikide makroregionaalne algatus, mille eesmärgiks on saavutada Läänemere riikide erinevate valdkondade koostöö kaudu uus sünergia ja sellega tagada regiooni jätkusuutlik konkurentsivõime EL-is ja maailmas. LMS ei ole iseenesest uus strateegia, vaid korjab välja erinevatest teistest strateegiatest kõige olulisema, ja eriti need, kus erinevad poliitikad on omavahel tihedalt seotud. Seega tegemist on mingil määral nagu "vihmavari strateegiaga", mis peab nägema tervikpilti. LMS-is on 15 temaatilist poliitika valdkonda ja Eesti on siseturu poliitika valdkonna koordinaator (MKM).

Strateegia koostamise protsess sai alguse 2006. a. ja see kutsuti ellu 2009. a oktoobris Euroopa Ülemkogu istungil.

Kaasamise/osalemise eesmärgid ja alused

Kuna Välisministeerium (VäM) ei oma enamikes valdkondades sisulist kompetentsi (eriti mis puudutab EL-i poliitikaid), siis **selge eesmärk** oli see, et **VäM on koordineeriv ministeerium** – loob raami ja kõik sisu tuleb teistest ministeeriumitest või läbi teiste ministeeriumite. Seega osapoolte kaasamise otseseks eesmärgiks oli **dokumendi koostamiseks vajaliku sisendi saamine**, teisalt aga **laiapõhjalisema arusaama loomine** LMS-ist – mis dokument see on ja millised on selle eesmärgid.

Kaasatud osapoolte jaoks võis ministeeriumi arvates osalemise eesmärgiks olla mingil määral tähelepanu ja võibolla ka rahaliste vahendite saamine (LMS-i elluviimiseks küll eraldi rahalisi ressursse ettenähtud pole, mistõttu võis protsessis osalemine pöörduda ka vähem huvi, kuna osalemisest saadav kasu oli seetõttu pigem kaudne).

Kaasamisprotsessi korraldus

Osalejate valik

LMS-i koostamise protsessi puhul oli selgelt tegemist **ülevalt alla initsiatiiviga** ning see oli VäM-i teadlik ja kindel lähenemine, et **suheldakse ainult ministeeriumitega** – **sisendi mõttes**, informeerimise ja konsulteerimise mõttes kõigiga, sest vaatamata sellele, et see oli ülevalt alla initsiatiiv, oli oluline see, et kõik teaksid, millega tegemist on, ja ministeeriumi soov oli see, et keegi ei hakkaks neile vastu töötama.

Osalejate valikul lähtuti põhimõttest, et kaasatud peavad olema **kõik need, kes on selle protsessi kiireks/efektiivseks toimimiseks olulised/vajalikud, mitte aga kõik need, kellel võis olla mingi huvi**. Seega VäM võttis endale rolli kaasata haruminiisteeriume ja eeldas, et teised ministeeriumid kaasavad vastavalt valdkonnale nõ rohujuure tasandil.

Sellisel lähenemisel oli ühelt poolt põhjuseks VäM-i inimressursi vähesus, teisalt aga kardeti seda, et väiksemad organisatsioonid ei näe Läänemere regiooni kui terviku huve – nad ei vaata kaugemale oma kitsast sektorist või poliitika valdkonnast, vaid iga üks hakkab promoma oma asja, mistõttu VäM eeldas, et kogu see info tuleb neil juba teiste ministeeriumite poolt läbitöötatuna/filtreerituna ja altpoolt ministeeriume otse sisendit ei võetud. Ministeeriumi hinnangul olid osalejate valimise põhimõtted kokkuvõttes absoluutselt õigustatud.

Info kättesaadavus

Algselt said huvirühmad infot protsessi ja osalemisvõimaluste kohta EL-i üldasjade siseriikliku töögrupi kaudu, mille juht LMS-i Eesti poolne kontaktisik oli – alguses e-maili vahendusel ja hiljem ka töögrupi tegevuse kaudu. Laiem üldsus sai infot läbi meedia, kuid see ei sisaldanud üleskutset töögruppides osaleda.

Info kättesaadavusega oli alguses keerulisem, sest info oli lünklik, kuna LMS kui selline makroregionaalne strateegia on EL-is esmakordne. Seda loodi sisuliselt põlve peal, ega järgitud otseselt ühegi teise dokumendi koostamise protsessi. Seetõttu keegi täpselt ei teadnud, mis sellest saab, kaasa arvatud Euroopa Komisjon, kes seda ohjama pidi.

Siseriiklik info vahetus jäi esilagi tahaplaanile, kuna algselt oli vaja LMS-i raamistik paika panna ja seda tehti koos teiste riikidega. Kui see enam-vähem paika sai, siis hakati sinna sisu looma, misjärel muutus siseriiklik kommunikatsioon olulisemaks. Seega, mida aeg edasi, seda paremaks info kättesaadavus läks.

Kaasamine protsessi erinevates etappides

Kõige varasemas etapis, mil määratleti probleeme ning võimalikke lahendusi, olid kaasatud vaid mõned olulised partnerministeeriumid. Osalemise intensiivsus selles etapis oli **siseriiklikult madal, välisriiklikult kõrge**. Intensiivsemaks kaasamiseks ei olnud ministeeriumi hinnangul vajadust, kuna polnud veel toorikut, mille üle diskuteerida. Enamikes väiksemates riikides oli see välisministeeriumite ja suuremates peaministri büroo pädevuses ja selles etapis suhtlesid need osapooled peamiselt omavahel – üritasid ühiselt aru saada, mida tahetakse ja kuidas seda tehakse. Kui see teadmine enam-vähem selgines, muutus juba siseriiklik töö oluliselt suuremaks. Ministeeriumi hinnangul **oleks pidanud siseriiklikku tööd mingil määral varem alustama**, aga see jäi põhiliselt aja- ja inimressursi taha – 1,5 inimest ei suutnud paralleelselt tegeleda teiste partnerriikidega ja siseriikliku kommunikatsiooniga.

Dokumendi tööversiooni koostamisse olid kaasatud kõik ministeeriumid. Kaasamise intensiivsus oli selles etapis suhteliselt kõrge, osalemise intensiivsus keskmine. Hilisemas etapis, mil dokument oli valmis, muutus väga aktiivseks Riigikogu, kes oli üks aktiivsemaid siseriiklikke partnereid selles protsessis üldse.

Ministeerium tegi otsuse kaasata just nendes etappides eelkõige **vajadusest, pragmatismist ja ratsionaalsusest lähtuvalt**, et protsess võimalikult efektiivne oleks ja võimalikult vähe ressursi kuluks.

Selline kaasamise intensiivsus oli kokkuvõttes ministeeriumi hinnangul piisav, **aga mitte tase** – sisulisemaid inimesi oleks vaja olnud. Probleemiks oli see, et **väga paljudel osapoolte esindajatel, kes protsessis osalesid, puudus otsustamismaand** ja see oli nagu tõlkega suhtlemine (VäM esitas küsimuse või ütles midagi, see kirjutati kohtumisel ülesse, mindi ära, küsiti vastused, tuldi tagasi, loeti need ette, mille peale VäM küsis uued küsimused ja siis käis kõik samamoodi).

Osalemise intensiivsus oli keskpärane, tulenevalt sellest, et siseriiklik teavitustöö jäi veidi puudulikuks.

Kaasamise viisid/meetodid

Peamine kaasamise meetod kõnealuses protsessis oli dokumendi kirjalik kommenteerimine/tagasiside andmine ministeeriumile. Dokument oli ülal ka osalusveebis, kuid sinna tuli vaid 1 kommentaar. Toimus palju mitteametlikku konsulteerimist, aga see oli peamiste kontaktidega ministeeriumites. Avalikud arutelud toimusid **protsessis osalenud organisatsioonide initsiatiivil** (ELL, B7, Läänemete Suursaadete Ühendus, Euroopa Komisjoni Tallinna Esindus). Alalise nõuandva koguna tegutses EL-i üldasjade töögrupp, millele lisaks tegutsesid ka *ad hoc* töögrupid, mida vastavalt vajadusele kokku kutsuti (peamiselt ministeeriumite esindajad). Haakuvate teemade raames toimus paar konverentsi, mida küll VäM ise otseselt/üksi ei korraldanud, vaid koostöös

partneritega (nt konverents “Läänemere strateegia – uus väljakutse teadmispõhiseks regionaalseks ja kohalikuks valitsemiseks ja integreeritud koostööks” 2010. a kevadel).

Kõige efektiivsem meetod ministeeriumi hinnangul oli partneritega otse suhtlus.

Kaasamise Hea Tava järgimine

Kaasamise Hea Tava oli kõnealuse protsessi puhul osaliselt järgitud. **Kaasamise** lähteülesannet, oodatavat tulemus ning konsulteerimise ja otsuste prognoositavaid mõjusid ei sõnastatud. Ministeeriumi sõnul **ei olnud** neil ülesande püstitusel ja kogu asja ajamisel kogu aeg **mõttes, et üks oluline asi kogu protsessi juures on protsess ise ehk kaasamine, vaid mõte oli selgelt kogu aeg suunatud tulemusele**. Kaasatavad osapooled olid kindlaks määratud ning ministeeriumi arvates said nad kaasatud õigel ajal. Partnereid informeeriti suhteliselt varajases etapis, et selline asi tulemas on, aga ei oodatud kohe nende sisulist panust, kuna ministeerium ei soovinud minna nende juurde pooliku lahendusega. Kuna tööjaotus oli selline, et V&M tegeles teiste ministeeriumite, Riigikogu ja Eesti Pangaga, siis see oli piisavalt kitsas ringkond, et ministeeriumi hinnangul kaasamise kava vajadust polnud – sisuliselt 15 inimest, keda pidi kaasama, ja see töötas, ilma, et see pidanuks kuskil kirjas olema. Vahekokkuvõtte tegemine kaasamise käigus saadud tagasisidest oli ministeeriumi arvates üks olulisemaid asju. Selle baasilt või tänu vahekokkuvõttele nägi ministeerium oma kitsaskohti siseriiklikus töös, sh seda, **et ministeeriumi süül polnud (teatud) osapooled piisavalt informeeritud või ministeeriumi polnud suutnud veenda neid (veel) teema olulisuses**. Osapooli teavitati vahekokkuvõttest nii kirjalikult (kohtumiste memod) kui suuliselt (töögrupi kohtumised), lisaks käidi ministeeriumites inimestega eraldi kohtumas. Kaasamise tulemusest otseselt osapooli ei teavitatud, kuna ministeeriumitega suhtlemine oli niivõrd tihe, siis see oleks muutunud puhtalt formaalsuseks või bürokraatiaks.

Kaasamiseks/osalemiseks vajalikud ressursid ja kompetentsid

Aja- ja inimressurss oli ministeeriumi hinnangul neil piiratud. Kuna tegemist oli niivõrd mahuka protsessiga, siis see vajanuks ühte lisa inimest, kes puhtalt sellega seotud oluks. Organisatsiooni juhtkonna toetus (tihe suhtlus ministri ja asekanteriga) ning sobiv ettevalmistus olid olemas (küll mitte sisuline kompetents). Ministeeriumi hinnangul oli ka osapoolte aja- ja inimressurss piiratud, kuid seotud inimeste ettevalmistus piisav. Samas oli **partneritel puudulik võime näha tervikpilti – näha oma haldusalast kaugemale**.

Kaasamise tulemused

Kuna LMS-i koostamise protsessis seati eesmärgiks kaasata nii vähe, kui võimalik ja nii palju kui vajalik, tuli leida hea tasakaal tulemuse ja protsessi vahel. Ministeeriumi jaoks said kaasamise eesmärgid täidetud – selles ringis, kellega ministeerium suhtles. Mõne institutsiooni kaasamisele läks seejuures rohkem ajaressurssi ja tähelepanu kui teisele. Kaasatud osapooltel peaks ministeeriumi arvates olema rohkem põhjust rahuloluks kui kriitikaks.

Kaasamise mõju dokumendi kvaliteedile hindab ministeerium väga oluliseks, kuna kõik sisu pärines partneritel, mitte V&M-ist. Seejuures konsensuse leidmine osapoolte vahel tuli siseriiklikult suhteliselt kergelt.

Kommentaariid

Kokkuvõttes oli tegemist mõnevõrra eripärase protsessiga, kuna selle **kulg** oli mingil määral **mõjutatud välisriiklikust tegevusest**. Samas aga ei olnud tegemist **kaasamise seisukohast** eripärase juhtumiga, kuna Kaasamise Hea Tava põhimõtted olid pea täiel määral rakendatavad. Küsimus oli **valikutes/tahtes** ja ministeerium otsustas, et tegeleb vaid haruministeeriumite kaasamisega – s.o kaasamine toimub V&M-i seisukohast ministeeriumite tasandil.

Kuna kaasamine toimus peamiselt läbi haruministeeriumite, siis võinuks **kommunikatsiooni** (info ja materjalide liikumist) **paremini planeerida** (seda oleks saanud teha nt koostöös avalike suhete/kommunikatsiooni osakonnaga) – küsimus ei olnud selles, et teised ministeeriumid oleksid

vähe informeeritud olnud, vaid et kuidas need osapooled info ja materjalid kätte said/pidanuks saada, keda V&M eeldas, et teised ministeeriumid kaasavad.

5.9.2. Arengu- ja humanitaarabi andmise tingimuste ja korra väljatöötamine

Juhtumi taust

Arengu- ja humanitaarabi andmise tingimuste ja korra väljatöötamine tulenes vajadusest kehtinud määrust täiendada ja täpsustada – kuidas arengukoostöös Eestis toimima peaks, mis põhimõtetel finantseerimine, kuidas protseduur välja peaks nägema jne. Määrust hakati koostama 2008. a ja see jõustus 2010. a veebruaris.

Kaasamise/osalemise eesmärgid ja alused

Ministeeriumi eesmärgiks partnerite kaasamisel oli **saada teada osapoolte huvid ja kogemused**. Partnerite osalemise eesmärgiks oli ministeeriumi arvates see, et saada võimalikult soodne dokument enda jaoks. Kaasatud osapooled ise nägid osalemises **sisulist huvi** – kuna nad viivad ellu konkreetseid projekte, mis puudutavad arengukoostöö erinevates riikides, siis koostatav dokument oli nende töökeskkonda loov.

Kaasamisprotsessi korraldus

Osalejate valik

Initsiatiiv partnerite kaasamiseks tuli suuresti ministeeriumi poolt, kuna valdkond on hästi spetsiifiline. Kaasatud said eelkõige need, kes olid selle teema/valdkonnaga tegelenud, kellel võis olla ideid või mingi lisandväärtus. Lisaks uued tulijad ehk siis need, kes oli just esitanud projekte või keda nähti potentsiaalsete toetusesaajatena. Protsessi olid kaasatud MTÜ Arengukoostöö Ümarlaud¹⁰ (AKÜ), E-Riigi Akadeemia, ministeeriumid jt. Nii ministeeriumi kui osapoolte endi arvates olid partnerite valimise põhimõtted õigustatud ning partnerite arvates oli ministeeriumil ka õigustatud ootus, et kui on olemas katusorganisatsioon, kes oma missiooniks on deklareerinud arengukoostöö põhimõtete eest seismise ja suhtlemise vastavate ametiasutuste vahel, ja see organisatsioon saab ministeeriumilt tegevustoetust, siis ta täidab **koordineerivat rolli** kaasamisprotsessis (AKÜ).

Info kättesaadavus

Algselt jagati huvirühmadele infot protsessi ja osalemisvõimaluste kohta e-maili teel ja läbi AKÜ-listi. Ka protsessi jooksul saadeti osalejatele kõik materjalid elektroonselt ja need oli mingil määral kättesaadaval ka ministeeriumi kodulehel.

Info ministeeriumi ja partnerite vahel liikus, kuigi algselt ilmnisid mõningased probleemid. Ministeeriumi nägemuse kohaselt ei olnud küsimus selles, et nad oleksid **infot** kinni hoidnud, vaid **partnerid oleks võinud** ise **julgemalt küsida**. Osapoolte sõnul liikus info periooditi, polnud pidevat, jooksvat informeerimist selles osas, mis vahepeal toimunud on ja mis seisus asjad parajasti on.

Kaasamine protsessi erinevates etappides

Dokumendi koostamise protsessis oli sisuliselt **3 kaasamise vooru**. Protsessi alustuseks korraldas ministeerium **infopäeva**, kus informeeriti osalejaid dokumendi koostamisest. Kaasatud olid need, kes olid varem taolisi projekte teinud, potentsiaalsed toetusesaajad, ministeeriumid, kes olid olnud aktiivsed arengukoostöö komisjonis ja kodanikuühendused. Seejärel koostas ministeerium dokumendi I versiooni, mille saatis AKÜ-le ja ministeeriumitele kommenteerimiseks/ülevaatamiseks. Ministeeriumi jaoks kerkis probleemina ülesse see, et teatud kaasatud organisatsioonide liikmete arvamused olid väga vastukäivad – puudus ühine seisukoht. Ministeerium vaatas kõik laekunud

¹⁰ Arengukoostöö Ümarlaud on katusorganisatsioon, mis ühendab arengukoostöö valdkonnas tegutsevaid või sellest huvituvaid Eesti kodanikuühendusi. Hetkel kuulub AKÜ liikmeskonda 15 organisatsiooni.

ettepanekud üle ning koostas kooskõlastustabeli, mis saadeti ka osapooltele tutvumiseks. II kaasamise voorus, kuhu olid kutsutud aktiivsemad, I voorus rohkem kommentaare edastanud osapooled, ilmnes aga asjaolu, et kodanikeühendused kohati ei saanud aru, **kuidas õigusaktid omavahel suhestuvad** – mida määrus reguleerib, mida mitte. Asjasse selguse toomiseks korraldas ministeerium neile **koostöös juriidilise osakonnaga** vastavasisulise **koolituse**. Ministeeriumi hinnangul oli see väga kasulik. Positiivse aspektina tõi ministeerium välja ka selle, et II voorus suutsid osapooled oma liikmete arvamused esitada juba konsolideeritud kujul, mis tegi ministeeriumi töö oluliselt lihtsamaks. Pärast III kaasamisvooruu läks dokument ülesse ka E-õigusesse, kus kõikidel soovijatel oli 3 nädala jooksul võimalus oma kommentaare/ettepanekuid edastada. Partnerite sõnul viimases faasis enam mingit kaasamist ei toimunud. E-õiguse eelnõu põhjal esitasid nad oma ettepanekud, kuid nendele tagasisidet ei tulnud.

Kokkuvõttes oli kaasamine kõige intensiivsem II ja III etapis ja osalemise I ja II etapis, III etapis oleks võinud olla kõrgem, kuna tagasisidet sealt enam väga ei tulnud.

Kaasamise viisid/meetodid

Peamine kaasamise meetod oli dokumendi kirjalik kommenteerimine/tagasiside andmine ministeeriumile. Lisaks rakendati mitteametlikku konsulteerimist, toimusid paar avalikku arutelu ning pärast määruse vastuvõtmist on korraldatud mõned infopäevad.

Kasutatud meetodid võimaldasid ministeeriumi hinnangul osapoolte jaoks kaasamise eesmärgi täita, kuna nad said välja öelda, mida nad arvavad, teha oma ettepanekuid, kuigi efektiivsemad oleksid olnud töögrupi arutelud. Ka partnerite arvates võinuks arutelusid rohkem olla, eriti nende huvigruppidega, kelle puhul oli näha, et nad panustavad oluliselt protsessi. Kirjalik tagaside oli vähem efektiivsem.

Kaasamise Hea Tava järgimine

Kaasamise Hea Tava oli kõnelause kaasamisprotsessi puhul järgitud osaliselt. **Kaasamise** lähteülesannet ei sõnastatud ja seda ei peetud ministeeriumi poolt ka väga oluliseks. Kaasatavad osapooled määrati kindlaks, kuid neid ei kaasatud konsulteerimiseks ja osalemiseks partnerite hinnangul piisavalt vara – oleksid tahtnud juba kontseptuaalsete lähtealuste väljatöötamisel kaasa rääkida. **Kaasamise kava** ei koostatud (ministeeriumi põhjendus seejuures: tegemist oli määrusega), kuid osapoolte hinnangul oleks sellest kasu olnud, kuna ministeerium **oleks saanud selgemalt aru töö mahust ja suutnud tähtaegu paremini planeerida** ning protsess poleks võibolla venima hakanud. Dokumendi koostamise protsessis oli ministeeriumi hinnangul tagatud huvirühmade kommunikatsioon, kuid samas huvipooled avaldasid rahulolematust, et neil polnud protsessi käigust täit ülevaadet. Laiem üldsus sai dokumendiga tutvuda siis, kui see oli E-õiguses üleval ja hiljem, kui see juba vastu võetud oli. Kaasamise käigus saadud tagasisidest tehti vahekokkuvõtteid ja sellest teavitati ka osapooli. Kaasamise tulemusi ministeeriumi ametnikud omavahel küll arutasid, kuid koos partneritega seda ei teatud.

Kaasamiseks/osalemiseks vajalikud ressursid ja kompetentsid

Ministeeriumi poolt vaadates võinuks ajaressurssi rohkem olla, kuna see oli üsna kriitiline, samuti inimressurss, kuna dokumendi kirjutas põhimõtteliselt valmis 1 inimene.

Ka kaasatud osapoolte aja- ja inimressurss oli ministeeriumi hinnangul piiratud. Partnerite endi sõnul oli osalemine kõnealusel protsessis neile küll lisakoormus, kuid nad lihtsalt võtsid selle aja, kuna pidasid enda panustamist oluliseks.

Osapoolte hinnangul jäi nõrgaks ametnike võime arvestada poliitika konteksti. Partneritele tundus, et ministeerium/ministeeriumi ametnikud päriselt ei tajunud seda, **et avalik sektor ja kodanikeühendused on partnerid** selles protsessis.

Kaasamise tulemused

Ministeerium jaoks said eesmärgid enam-vähem täidetud – saadi osapoolte tagasidet, mistõttu kaasamise mõju dokumendi kvaliteedile hindab ministeerium kõrgelt. Kaasamise korralduse kvaliteet saab aga rahuldava hinnangu osaliseks – edaspidi võiks kasutada tõhusamaid meetodeid, sh arutelu poolt võiks rohkem olla ning aega ja protsessi paremini planeerida: **alustada kondikavast, panna paika ajakava, määrata vastutajad, rollid jne.**

Osapoolte eesmärgid said ministeeriumi hinnangul osaliselt täidetud, kuna kõikide ettepanekutega paraku arvestada ei saanud. Partnerite endi hinnangul said eesmärgid selles osas täidetud, et väga paljud ettepanekud võeti arvesse, aga samas jäid õhku mitmed olulised küsimused. **Ebameeldivalt üllatasid partnereid viimases etapis ilmunud muudatused.**

Osapoolte hinnang kaasamise korralduse kvaliteedile on ministeeriumi head tahet arvesse võttes rahuldav/hea, kuna neile kohati tundus, et kusagil olid määruse eelnõu põhimõtted väljaspool seda protsessi fikseeritud – ei õnnestunud selgitada. **Probleeme** ilmnas ka **tagasisidestamisega** (sh põhjenduste andmisega ministeeriumi poolt), **jooksva informeerimisega ning ajastamisega** (ühelt poolt protsess venis, teisalt pühade eel info ja materjalide tutvumiseks/kommenteerimiseks saatmine). Sisulised ettepanekud oleks võinud osapooltega sisuliselt (kahepoolsest) läbi arutada.

Konsensuse leidmine erinevate osapoolte vahel kokkuvõttes väga lihtsalt ei tulnud – II ja III voorus küll lihtsamalt, kuna kaasatud osapooled esitasid oma konsolideeritud arvamused.

Selleks, et säiliks või tõuseks partnerite motivatsioon osaleda, tuleks ministeeriumi arvates kaasata neid suhteliselt varajases etapis ja anda neile mõista, et nende ettepanekuid arvestatakse nii palju kui võimalik.

Ministeeriumil on osapoolte arvates põhiline olemas – VäM-il on oma koostööpartnerid, olulisi asju tahetaks läbi arutada, aga **puudulik** on protsessi organiseerimine ja haldamine – teadmised ja oskused kahes plaanis: ühelt poolt valdkonna jaoks, et hõlmata kogu valdkonda, teisalt **teadmised ja oskused kaasamise poole pealt** (metoodika jms). Antud juhul vajaksid mõlemad küljed edasi arendamist.

Kommentaariid

Kokkuvõttes, vaatamata sellele, et ilmnas probleeme tagasisidestamisega ning protsessi käigust jooksva ülevaate andmisega partneritele, oli tegemist pigem positiivse kaasamisjuhtumiga, kuna **kaasamine oli teadlik, läbi mõeldud ning ministeerium tegutses operatiivselt.** Hea näide siinkohal on partnerite teadlikkuse tõstmine juriidilistes küsimustes **koostöös** juriidilise osakonnaga, kui partnerite poolt eelnõu tööversiooni kohta tehtud ettepanekute/kommentaariid kaudu ilmnas, et nad ei saa päris täpselt aru, mida määrusega reguleerida saab, mida mitte.

Protsessi läbipaistvust ning partnerite rahuolu oleks kindlasti suurendanud see, kui see protsess oleks ka kirjalikult, s.o kaasamise kavana fikseeritud olnud.