

# Kodanike kaasamine: kuidas jõuda tegeliku osaluseni riigi otsustes?

Annika Uudelepp

Valitsusväliste organisatsioonide, huvirühmade ning kodanike osalus poliitikate kujundamisel on üks hea valitsemise põhimõtteid ja demokraatliku ühiskonna aluseid. Kui esindusdemokraatia võimaldab kodanikel osaleda reeglina nelja aasta järel toimuvatel valimistel ning otsedemokraatia vorme (nt rahvahääletus) praktiseeritakse veelgi harvemini, on osalusdemokraatia just see viis, kuidas ühiskonna erinevad osapooled saavad osaleda poliitikate kujundamisel. Osaluse ja kaasamise edendamiseks töötati 2005. aastal välja Kaasamise Hea Tava. Praxise värskestvalminud „Valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüs“ näitab nii saavutatud edusamme kui annab ka tõsist mõtlemisainet poliitikutele, ühis-

kondlikele partneritele ja ametnikele sellest, kuidas tegelikku osalust saavutada.

Analüüs näitas, et kuigi viimastel aastate jooksul on ministeeriumide võimekus poliitikakujundamisse kaasamisel paranenud, on põhiprobleemid samad, mis viis aastat tagasi. Üks olulisemaid tähelepanekuid on see, et sageli ei mõtestata partnerite osalemist kui poliitikakujundamise lahutamatu osa – kaasamist käsitletakse pigem kui tehnilist protsessi, mille peab ära tegema. Kaasamine on otseselt seotud kvaliteetse õigusloome, sisukate strateegiadokumentide ja teiste sarnaste otsuste läbipaistva ja õnnestunud ettevalmistamisega. See viitab ka sellele, et ministeeriumide võimekus poliitika kujundamisel vajab arendamist.

## Põhisõnumid

- Kaasamine on viimastel aastatel oluliselt paranenud: sellele on kaasa aidanud nii ametnike kui partnerite parem teadlikkus kaasamisest kui ka paranenud koostööoskused.
- Olulisem puudujääk on liiga hilises staadiumis kaasamine ja puudulik kommunikatsioon, mis pärsib sisulist arutelu ja vastastikku lugupidavat partnerlust.
- Poliitika kujundamise protsesside kohta info on partnerite jaoks sageli puudulik või raskesti leitav. Sihtrühmade ebaõnnestunud informeerimine on üks olulisemaid ületamist vajavaid barjääre.
- Ministeeriumide juhtkonnad (nii poliitilisel kui tippametnike tasandil) ei tunneta piisavalt oma rolli ja vastutust tulemuslikku kaasamist võimaldava töökultuuri loomisel ja vastavate tööprotsesside kujundamisel.
- Riigiasutustel on vaja õppida, kuidas saavutada erinevat tüüpi osalust – alates ekspertidega aruteludest kuni kodanikega vahetu dialoogini.
- Selleks, et poliitika kujundamisel osalust oluliselt edendada, on esmatähtis keskenduda osalust väärtustava valitsemiskultuuri edendamisele ja vajalike tööprotsesside loomisele ministeeriumides. Ametnike teadlikkuse tõstmisest ja oskuste lihvimisest paraku üksnes ei piisa.



PRAXIS  
mõttehommik



Annika Uudelepp töötab Praxises valitsemise ja kodanikuühiskonna programmi direktori ja Praxis juhataise liikmena alates 2008. aastast. Tema peamised uurimisteed on hea valitsemine, strateegiakujundus, avalikud teenused, valitsuse otsustusprotsessid, poliitika võrgustikud, poliitikakujundus ja poliitika elluviimine. Annika omab bakalaureuse- ja magistrakraadi haldusjuhtimises ning jätkab õpinguid Tallinna Ülikoolis riigi- ja poliitikateaduste doktorantuuris.

Kaasamise korraldamine on õigustatud siis, kui on valmisolek poliitika muutuseks ja kui kaasamise tulemusi soovitakse kuulda võtta. Kaasamist käsitlevad materjalid toovad üheselt esile, et oluline on kaasamise kvaliteet mitte kvantiteet.

## Kaasamise seis: mis on õnnestunud ja kus on arenguruumi?

Vaatamata mitmetele jätkuvatele kitsaskohtadele on kaasamine viimase viie aasta jooksul paranenud. Senised pingutused kaasamise kui mõtteviisi levitamisel on end õigustanud. Viimaseid aastaid iseloomustab ametnike teadlikkuse ja teadmiste kasv tänu koolitustele, praktilise kaasamis- ja osalemiskogemuse tekkimine, kodanikuühenduste teadlikum kaasaraäkimine ja nende eestkostetegevuse rahastamine ning ka vastastikuse usalduse kasv. Partnerite kaasamises, nagu ka kaasamisprotsesside tulemusena ettevalmistatud otsuste kvaliteedis, on toimunud areng. Ametnikud mõistavad rohkem, et kaasamine on nii nende endi töö tulemuslikkuse kui eduka poliitikategevuse huvides.

### Miks ja keda kaasatakse?

Viimase kahe aasta jooksul on olnud poliitikakujundamise protsessidesse kaasatud vastanute 82% - edasised tulemused kirjeldavad just nende osalemise kogemust lähemalt.

Tabelis 1 on esitatud ametnike ja partnerite hinnangud kaasamise põhjuste kohta. Ministeeriumi ametnikud peavad peamiseks kaasamise põhjusteks soovi anda huvirühmadele võimalus oma seisukohti väljendada, et kaardistada alternatiivsed arvamused (90%). Samas ei pea ametnikud kaasamise põhjusena oluliseks huvirühmade endi aktiivsust ja algatust - selles osas ametnike ja huvirühmade arusaamad erinevad 2010.a samamoodi nagu juba 2004.aastal.

2004. ja 2010.a võrdluses on ministeeriumide ametnike ja huvirühmade arusaamad kaasamise põhjustest ja eesmärkidest teineteisele lähenenud. Võrreldes 2004. aastaga on toimunud suurem muutus just huvirühmade poolel. Kui ministeeriumite hinnangud kaasamise põhjustest ei ole oluliselt muutunud, siis partnerid oskavad 2010. a mõnevõrra paremini hinnata ministeeriumite põhjuseid kaasamiseks. Kui 2004. aastal huvirühmad pigem tunnetasid end tülika probleemina ministeeriumitelen ja maandamist vajava riskina poliitikakujundamise protsessis, siis 2010. aastal viitavad tulemused partnerlusuhte arengule. Vastanud huvirühmade esindajad tunnetavad enda rolli ühiskonna ees seisvatele probleemidele parimate lahenduste leidmises, täpsemalt ka poliitikadokumentide ning nende ettevalmistamise kvaliteedi parandamises. 2004. aastal peeti kõige olulisemaks osalemise põhju-

Tabel 1. Kaasamise olulisemad põhjused ametnike ja huvirühmade hinnangul (2010. a andmed)

	ametnikud (%)	partnerid (%)
tuua esile alternatiivseid arvamusi ja anda huvirühmadele võimalus oma seisukohti väljendada	41	50
tõsta otsuste kvaliteeti ja ühiskondlikku legitiimsust	40	33
parandada õigusaktide/poliitikadokumentide ja nende ettevalmistamise kvaliteeti	40	34
suurendada siht- ja huvirühmade teadlikkust riigi otsustest	40	20
tagada erinevate huvide tasakaalustatus	39	16
leida huvirühmadega ühiselt arutades parim lahendus ühiskonnale	38	43
huvirühmad on ise huvitatud ja soovivad aktiivsemalt protsessides osaleda	29	39

seks oma organisatsiooni liikmete ja/või teatud ühiskonnagrupi huvide kaitsmist. See on küll jätkuvalt oluline osalemise põhjus, kuid selgelt vähem kui 2004. aastal ning mõnevõrra vähemoluline, kui ühiskonna laiem mõjutamine.

Kaasamisvajaduse tunnetamine ministeeriumides on kohati liiga ametkonnakeskne ja kitsas. Juhatumianalüüside valimisse kuulus mitu kaasust, kus ministeerium hindas ettevalmistatavat dokumenti tehniliseks, mis ei eelda ulatuslikku kaasamist. Partnerid ei olnud sellise hinnanguga nõus, kuna rakenduslikud küsimused tähendasid nende igapäevase töö seisukohalt tugevaid muutusi – seega oleksid nad soovinud olla sisukamalt kaasatud, et olla hiljem võimelised otsust paremini ellu viima.

Kaasatavate valik on poliitikakujundamise protsessis väga oluline otsustuskoht, sest kaasatavate ring saab mõjutada poliitikavalikuid. Uurisime, et mis põhimõtete järgi ametnikud valivad, keda kaasata ja keda mitte. Ametnikud valivad kaasatavaid osapooli peamiselt selle järgi, et see esindaks vastavat valdkonda ja huvirühmi (65% vastas, et rakendatakse peamiselt seda põhimõtet), et kaasatav on valdkonnas pädev (58%) ja on ise huvitatud kaasatud olemisest (37%). Partnerite hinnang langeb kokku ministeeriumite vastustega esimese kahe levinuma põhimõtte osas, kuid vaid 17% on pidanud huvirühmade huvi olla kaasatud ametnikele oluliseks valikukriteeriumiks. Kui aga võrrelda ametnike ja partnerite hinnanguid, selgub, et partnerite arvates on tänases kaasamispraktikas

*Tabel 2. Kui sageli on Teie osakond kaasanud järgmisi osapooli? (alati + tihti vastanute %)*

	2010	2004
eksperte (juristid, teadlased, jms.)	34	29
eriala- ja kutseliite (nt Eesti Õpetajate Liit)	30	26
ettevõtjate esindusorganisatsioone (nt Eesti Töandjate Keskkliit)	26	16
üksikuid mittetulundusühendusi / sihtasutusi	26	16
mittetulundusühenduste valdkondlikke liite (nt Lastekaitse Liit)	22	14
mittetulundusühenduste esindusorganisatsioone (nt EMSL)	21	17
äriettevõtete liite (nt Eesti Toiduainetööstuse Liit)	20	14

liialt suure mõjuga varasemad koostöökogemused. Samas oleks nende arvates õiglasem poliitikakujundamise protsessis rakendada sisukamaid ning avatumaid kaasatavate valimise kriteeriume.

Uurisime ka, et keda valdavalt kaasatakse ja selgus, et riigiasutused kaasavad valdavalt eksperte ja valdkonna professionaale (vt tabel 2). Võrreldes 2004.aastaga on hakatud oluliselt rohkem kaasama. Juhtumianalüüsid näitasid, et valdavalt soovitakse kaasata jätkuvalt ekspertorganisatsioone ja juba väljakujunenud partnereid. Samas on vajalik erinevate gruppide kaasamine, mis omakorda eeldab erinevaid meetodeid. On suur vahe – kas arutleda asjatundjate kitsas ringis või rääkida silmast-silma kodanikuga mõnest ühiskondlikust probleemist. Ka juhtumianalüüsid kinnitasid, et riigiasutused kasutavad valdavalt selliseid töömeetodeid, mis võimaldavad edukalt osaleda valdkonna asjatundjatel.

## Rahulolu kaasamisega

Küsitluse tulemused näitavad, et nii ametnikud ise kui ka partnerid on kaasamisega pigem rahul. Ametnikud on aga oma osakonnas kaasamisega oluliselt rohkem rahul kui oma ministeeriumis üldiselt (vt tabel 3) – mõnel puhul on partnerite keskmine hinnang ministeeriumile isegi kõrgem kui ametnike hinnang oma ministeeriumis kaasamisele. Samas on partnerite rahulolu kaasamisega on aga märksa madalam kui ametnike rahulolu oma osakonnas kaasamisega.

Lisaks rahuolule kaasamisega nähtus ka muude teemade puhul analüüsist, et kaasamise tase ja tulemuslikkus on ministeeriumide võrdluses ja ministeeriumide sees osakondade ja ka ametnike lõikes väga erinev. Seetõttu on ka tulemused ning kaasatavate rahulolu ja suhtumine varieeruvad. Erinevused kaasamisel ei tulene niivõrd otsuse tüübist või poliitikavaldkonnast, vaid osakonnast ja konkreetsest ametnikust, kes kaasamist korraldab. See on selgelt problemaatiline, tähendades ministeeriumi kaasamispraktikate ebahühtlust ja sõltuvust konkreetsete isikute teadmistest, oskustest ja hoiakutest.

Küsitlustulemustest ilmnes, et ministeeriumi erineva tasandi töötajad annavad kaasamise kavandamisele väga erinevaid hinnanguid, mille aluseks on ilmselt erinevad teadmised ja arusaam kaasamisest. 75% ametnikest ja 83% partneritest on enda hinnangul kursis Kaasamise Hea Tavaga. Samas leidis 57% ametnikest, et puuduvad konkreetset juhised otsustamiseks, millal kaasata. Ainsa ministeeriumina on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil kaasamiseks kord välja töötatud. Analüüs näitas, et kaasamist õpitakse ja avastatakse sageli nullist, sest tänane praktika põhineb suuresti väljakujunenud praktikatel ja kokkulepetel organisatsioonis ning sõltub ametniku huvist ja oskustest partneritega dialoogi pidada.

*Tabel 3. Kui rahul olete senise kaasamise korraldusega...<sup>1</sup>*

	... oma osakonnas	... oma ministeeriumis	Vastava ministeeriumi partnerite koondhinnang kaasamisele
	keskmine*	keskmine*	keskmine**
HTM	1.73	2.14	2.11
KAM	2.25	-	2.14
KUM	2.00	2.00	2.18
MKM	2.00	2.00	2.21
PÕM	1.86	2.33	2.03
RAM	2.04	2.00	2.48
SIM	2.07	2.33	2.20
SOM	2.05	2.50	2.27
VÄM	1.89	2.00	2.03
Kokku	1.95	2.18	2.11

\* skaala: 1-väga rahul, 2-pigem rahul, 3-pigem ei ole rahul, 4-üldse pole rahul

\*\* skaala: 1-väga hea, 2-pigem hea, 3-pigem halva, 4-väga halva.

Erinevused kaasamisel ei tulene niivõrd otsuse tüübist või poliitikavaldkonnast, vaid osakonnast ja konkreetsest ametnikust, kes kaasamist korraldab.

<sup>1</sup> Antud analüüsis osalesid üheksa tabelis näidatud ministeerium. Justiitsministeerium ja Keskkonnaministeerium ei soovinud analüüsist osa võtta ja seetõttu nende kohta andmeid esitatud ei ole.

Partnerite seisukohalt on paljud kaasamisega seotud probleemid viimase viie aasta jooksul samaks jäänud

Teiselt poolt näitavad küsitlustulemused ja juhtumianalüüsid, et kui kaasamine on ministeeriumi kui terviku tasandil paremini läbi mõeldud ning järgitakse teatud ühtseid põhimõtteid, siis on kaasamisprotsessid ka edukamad ning partnerid rahulolevamad. Ministeeriumide juhtkonnad käsitlevad kaasamist konkreetse allüksuse ülesandena ning neil ei ole head ülevaadet kaasamise toimivusest oma ministeeriumis.

Uurisime samuti, kuidas hinnatakse Kaasamise Hea Tava põhimõtete järgmist partnerite poolt. Allolev tabel illustreerib, milliseid põhimõtteid järgitakse kõige paremini, milliseid kõige halvemini ning mida oleks kõige tähtsam järgida.

Kokkuvõttes võib öelda, et järgimiste sammudena tuleb ministeeriumidel õppida varases etapis kaasama, selgelt sõnastama eesmärgi, miks nad soovivad partnereid kaasata ning selgust osapoolte valikul. Samuti on vajalik ühtlustada kaasamise suutlikkust ministeeriumide ametnike hulgas ja järgida Kaasamise Hea Tava kui universaalset alust kaasamiseks.

### Probleemid osalemisel

Kõige olulisemad probleemid, mis pärivad osalemist, on vähene info poliitikadokumentide kohta ning eelnõude kommenteerimise liiga lühike aeg.

Partnerite seisukohalt on suurimad probleemid endiselt vähene info õigusaktide ja poliitikadokumentide ettevalmistamisest ning eelnõude kommenteerimise liiga lühike aeg; osalemismotivatsioonile mõjub kõige negatiivsemalt kaasamine kui formaalsuse täitmine, mida siiani aeg-ajalt esineb.

Peaaegu pooled ministeeriumide ametnikud on kokku puutunud valdkonna siht- ja huvirühmade passiivsuse probleemiga (46%) (vt tabel 6). 2004. aasta küsitlustulemustega võrreldes võib öelda, et ametnike hinnangutele tuginedes on see probleem viimasel kuuel aastal püsinud: nimelt vastas tookord 44% ametnikest, et huvirühmade passiivsus on alati või tihti kaasamisel takistuseks. Huvitaval kombel aga järeldub nii valdava enamuse partnerite kui ametnike vastustest, et poliitikakujundamises osalenud huvirühmad on viimase kahe aasta jooksul tegutsenud proaktiivselt: juhtinud ministeeriumi tähelepanu valdkonnas lahendamist vajavatele probleemidele, tutvustanud oma tegevust ja seisukohti, esitanud täiendustepanekuid ja / või kommentaare seaduseelnõudele. Küsitlustulemustest üksi jääb selgusetuks, kas huvirühmade passiivsuse probleemi näol võib tegemist olla müüdi püsimisega või mugava vastuse märkimisega.

Partnerite osalemismotivatsiooni vähendab kõige rohkem see, kui kaasamine on formaalne ja ministeeriumisiselt on valikud tegelikult juba tehtud.

Tabel 4. Partnerite hinnang ministeeriumide poolt Kaasamise Hea Tava põhimõtete järgimisele võrreldes samade põhimõtete olulisuse hinnanguga (% vastanutest)

Kaasamise Hea Tava põhimõtted	Järgitakse kõige paremini	Järgitakse kõige halvemini	Kõige tähtsam oleks järgida
Sõnastatakse selgelt ja lühidalt kaasamise lähteülesanne, oodatav tulemus ning konsulteerimise ja otsuste prognoositavad mõjud	19.6	30.4	46.3
Määritakse kindlaks kaasatavad osapooled, kellega konsulteeritakse antud valdkonnas ning arvestatakse nende soove, vajadusi ja eripärasid	42.0	12.0	39.0
Konsulteerimiseks ja osalemiseks kaasatakse osapooled eelnõu väljatöötamisele võimalikult vara ja kogu protsessi vältel	17.2	37.4	61.3
Kavandatakse kaasamise kava (sh erinevad etapid õigusloomeprotsessis) võimalikult üksikasjalikult	4.3	17.2	8.3
Tagatakse avalikkuse, huvirühmade ja strateegilisest dokumendist võimalike mõjutatavate teavitamise - ladus kommunikatsioon, avatus	13.2	30.1	31.3
Tehakse vajadusel vahetult kaasamise käigus saadud tagasisidest, korrigeeritakse protsessi üksikasju ning teavitame osapooli vahetult	24.5	14.7	24.2
Teavitatakse kaasatud osapooli kaasamise tulemustest	24.2	19.0	24.5
Hinnatakse kaasamist ja selle tulemuste rakendamist	4.3	23.0	11.7
Raske öelda	35.0	25.2	5.5
<b>Kokku</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Partnerite osalemismotivatsiooni vähendab kõige rohkem see, kui kaasamine on formaalne ja ministeeriumisiselt on valikud tegelikult juba tehtud



*Tabel 5. Olulisemad probleemid partnerite pilgu läbi*

	n	%
vähene info õigusaktide eelnõude või poliitikadokumentide ettevalmistamisest	161	51.1
eelnõude kommenteerimise aeg on liiga lühike	149	47.3
pole piisavalt inimressurssi	142	45.1
osalemine on liiga ajamahukas	115	36.5
õigusaktide eelnõudest on raske aru saada	54	17.1
Kokku	315*	

\*küsimusele vastajaid kokku 315; pole veeru summa, kuna oli võimalus märkida kuni 3 vastust

Seda tajus probleemina 65% partneritest võrreldes 37% ametnikega. Ametnike arvates mõjub partnerite osalemismotivatsioonile kõige halvemini see, kui kaasatakse vaid valitud pikaajalisi partnereid – nii arvas 78% ametnikest võrreldes vaid 28% partneritega. Ka huvirühmade ettepanekute mitteametustamise põhjuste selgitamata jätmist tajuvad huvirühmade motivatsiooni negatiivselt mõjutava faktorina tugevamalt ministriumid (58%) kui partnerid ise (33%). Huvirühmade seisukohalt on levinumad probleemid seotud vähese eelinfoga õigusaktide ja poliitikadokumentide ettevalmistamisest (51%) ning eelnõude kommenteerimise liiga lühike aeg (47%). Neid probleeme rõhutati tugevalt ka läbiviidud juhtumianalüüsid. Ametnikest tõi 40% vastanutest levinuma probleemina välja kaasamise liigse ajamahukuse. Kuigi objektiivselt tähendab kaasamine tööpoolest täiendavat töökoormust, siis ei saa vähem aega või lisatööd sellegipoolest pidada mittekaasamist õigustavaks teguriks.

Ametnikud peavad poliitikakujundamise protsessis lähtuma vajadusest tagada võimalikult hea tulemus avalikust huvist kui tervikust lähtudes ning nende kaasamismotivatsioonile mõjub kõige negatiivsemalt see, kui kaasatud huvirühmad kaitsevad oma kitsaid huvisid ega suuda mõista vajadust näha ettevalmistatava akti/otsuse tervikpilti ja laiemat mõju ka teistele sihtgruppidele ning ühiskonnale tervikuna.

*Tabel 6. Olulisemad probleemid ametnike pilgu läbi*

	n	%
Valdkonna siht- ja huvirühmad on passiivsed	89	46.1
Poliitiline mõju otsuste ettevalmistamisele (vähe aega, jäigad seisukohad, planeerimatud muutused protsessis)	89	46.1
Kaasamine on liiga ajamahukas	77	39.9
Kaasatud huvirühmadel on vähe teadmisi ja kogemusi poliitikakujundamise protsessides osalemisest	71	36.8
Kaasamine nõuab eelarvelisi vahendeid, mida ei ole olnud võimalik saada	50	25.9
Kokku	193*	

\*küsimusele vastajaid kokku 193; pole veeru summa, kuna oli võimalus märkida kuni 3 vastust

## Informeerimine kui esimene oluline samm

Üheks kaasamise tõhustamise eelduseks on tugevam kommunikatsioon, sh informeerimine kui üks kaasamisviise. Küsitlustulemused näitasid, et suur osa siht- ja huvirühmadest ei saa ministriumide tegevuse ja plaanide kohta piisavalt infot. Probleeme seoses vähese eelinfoga õigusaktide ja poliitikadokumentide ettevalmistamise kohta nimetas kolme levinuma kaasamisega seotud probleemi hulgas tervelt 51% küsitluses osalenud huvi- ja sihtrühmade esindajatest. See näitab, et ministriumid peavad oma infoedastuskanalite, nende kasutamismugavuse ja sõnumite selgusega edaspidi tugevalt tööd tegema. Ilma toimiva informeerimiseta ei saa rääkida ka mõtestatud konsulteerimisest või osalemisest.

Need andmed viitavad asjaolule, et leidub hulk siht- ja huvirühmi, kelleni ministriumide teavitustöö ja sõnumid piisavalt hästi ei jõua – valitud on kas valed kanalid, kommunikatsioonimeetodid, keeruline keel, ajastus vms. See on eriti probleemne, kuna informeerimine on elementaarne ja esmane kaasamise viis, mis tuleb tagada kõigi poliitikaprotsesside puhul. Piisav informeerimine on vältimatuks eeltingimuseks ka teistele, põhjalikumatele kaasamise viisidele (konsulteerimine ja osalemine). Juhtumianalüüsid kerkisid läbivalt

Leidub hulk siht- ja huvirühmi, kelleni ministriumide teavitustöö ja sõnumid piisavalt hästi ei jõua

Ametnike vaates on üheks häirivamaks faktoriks see, kui osapooled ei ole võimelised pidama tervikpilti arvestavat diskussiooni.

Ministeeriumi ja kaasatavate koostöö ladusus on tugevalt seotud sellega, kas osapooled suhtlevad omavahel regulaarselt.

esile info liikumise ja kommunikatsioonihäired olukordades, kus toimusid ootamatud (negatiivsed) arengud. Suutmatust sellistes olukordades adekvaatselt reageerida tekitab partnerites segadust ning vähendas nende motivatsiooni panustada.

Valdavalt teavitavad ministeeriumid siht- ja huvirühmi õigusaktide või poliitikadokumentide ettevalmistamisest ja muutmisest ametlikult: peamiselt kirja teel või ametlikel kohtumistel, aruteludes, seminaridel, ümarlaudadel. Ka 2004. aastal olid sellised teavituskanalid väga levinud. Samas on aastate jooksul vähenenud mitteametlik suhtlus kui peamine kaasamisviis – 2004. aastal oli see kõige levinum ning 2010. aastal on see üks olulisemaid täiendava info saamise viise.

Suur osa ametnikest ning huvirühmade esindajatest ei kasuta osalusportaali [www.osale.ee](http://www.osale.ee) teabe edastamiseks (40%) ega otsimiseks (64% partneritest). Kui 2004. aastal märkis ministeeriumi kodulehekülje info levitamise kanalina 85% ministeeriumide esindajatest, siis tänaseks on veebilehtede kasutamine märkimisväärselt vähenenud, olles samaväärne e-õiguse andmebaasi kasutamisega (20% ja 26%). Huvirühmade jaoks

*Tabel 7: Millises poliitikate ja otsuste väljatöötamise etapis ning kui sageli\* on ministeerium Teie organisatsiooni kaasanud? (partnerite vastused)*

	N	Keskmine	Alati + tihti
kõige varasem etapp, mil määratletakse probleeme ning võimalikke lahendusi	276	1.95	22%
eelnõu koostamise lähteülesande / ettepaneku koostamine	286	1.87	22%
eelnõu tööversiooni koostamine	300	2.16	34%
hiline etapp, mil eelnõu on valmis ja saadetud viimasele kooskõlastusele	289	2.37	47%
eelnõu on Riigikogu menetluses	253	1.70	17%
uue õigusakti/poliitilise dokumendi (nt arengukava, rakendusplaan) elluviimine	254	2.13	33%
õigusakti/poliitilise dokumendi tulemuste ja mõjude hindamine	255	1.69	12%

\*skaala 1-mitte kunagi, 2-harva, 3-tihti, 4-alati. „Alati“ tähendab seejuures iga õigusloome protsessi, milles vastaja on viimastel aastatel osaletud

on e-õiguse andmebaas on üheks peamiseks infoallikaks vaid 15%le ning 40% seda ei kasuta. Viimane on muuhulgas põhjendatav asjaoluga, et selleks ajaks, kui eelnõud e-õiguse baasi jõuavad, on sisulise kaasamise aeg juba tegelikult möödas.

## Kaasamise protsessis on nõrgad kohad algus ja lõpp

Mida põhjalikumalt on ministeeriumid kaasamise protsessi, töömeetodid, ajakava ja ressursid läbi mõelnud, seda enam on kaasamine olnud efektiivne ja koostöö sisukas. Uuringu põhjal võib öelda, et kõige suuremad probleemid, mis mõjutavad konkreetse protsessi (ja ka ministeeriumi järgmiste kaasamisjuhtumite) edukust, ilmnevad protsessi lõpus ja alguses.

Algus kipub olema ebamäärane ja partneritelt oodatavat panust ei suudeta sõnastada. Kui ka protsessi keskel tehakse konstruktiivselt koostööd, siis protsessi lõpp jääb sageli nõõ õhku ripuma: partnerid jäävad tihtipeale teadmatusse, mis vahepeal esitatud ettepanekute edasi sai ning kas protsess on lõppenud või kestab edasi ning kas neilt oodatakse täiendavat panust või mitte (vt tabel 7).

## Arendamise võtmekohad: kaasav valitsemiskultuur ja avatud poliitikaprotsessid

### Kodanike osalus loob väärtust

Kaasamine on osa poliitika kui programmi (tegevuskava) kujundamisest, poliitika ja otsused ei saa olla tulemuslikud, kui neid ei valmistata ette ega rakendata partnereid kaasates. Otsuste tõlgendajate, mõjutajate ja rakendajate kaasamine annab otsustele sisendlegitiimsuse. See tähendab, et otsused on legitimeeritud läbi selle, kuidas neid tehakse – kui protsessis osaleb laiem hulk kodanikuühendusi ja seotud osapooli, siis on sisendlegitiimsus suurem. Väljundlegitiimsus tuleneb otsuse sisulisest kvaliteedist, tõhususest ja mõjususest. Olulist avalikku huvi kätkevate otsuste puhul tuleks võtta eesmärgiks saavutada legitiimne tulemus nii sisendi kui väljundi mõttes.

Kaasamise üldiseks eesmärgiks on head otsused ja nende tagajärjed – tehtavate otsuste parem kvaliteet, võimalike vigade ennetamine, võimaliku vastuseisu ärahoidmine, otsuste rakendumine, erinevate nägemuste saamine, stabiilsuse tagamine, kodanikule paremate teenuste pakkumine, suurema pildi nägemine. Kuigi kaasamine võib

Joonis 1. Arendusvajadused kolme tasandi lõikes.



ajalises mõttes tuua kaasa täiendavaid kulusid, on pikas perspektiivis ministeeriumi jaoks kasud suuremad. Hea kaasamine tagab dokumendi sujuvama elluviimise ning tekitab usalduse, mis on heaks aluseks edasiseks koostööks partneritega.

Analüüs näitas, et kaasamine ei ole ministeeriumides ei ametnike ega ka juhtkondade seal veel kujunenud harjumuseks ning tööprotsesside loogiliseks ja selgelt teadvustatud osaks. Ehkki ametnikud mõistavad üha rohkem kaasamise väärtust ja sellest lähtuvat potentsiaalset kasu, ei ole partnerite osalemise saavutamine alati veel juurdu nud nende töö loomuliku osana. Kaasamist ja tööd konkreetse poliitikaprotsessiga (nt eelnõu, arengukava vms väljatöötamine) nähakse eraldi maailmadena, mis omavad ebamääraseid kokkupuutepunkte. See selgitab levinud praktikad, kus kaasamist kui teatud kindlapiirilist tegevuste komplekti ei planeerita süsteemselt vaid püütakse pigem juhuslikult saada tagasisidet peamiselt väljakujunenud partneritelt. Selline praktika ning süsteemse lähenemise puudumine tähendavad, et praegustes kaasamispraktikates jääb osa heast kaasamisest lähtuvast kasust kindlasti saamata.

Ministeeriumides puuduvad valdavalt ühtsed põhimõtted ja juhendid, mis moodustaksid lähtealuse süsteemseks kaasamiseks – kaasamine on valdavalt kirjutamata reeglite ja kokkulepete põhine. Enamasti ei ole kaasamisel ka selgeid seoseid ministeeriumi tööplaani - tööplaani koostamisel arvestatakse kaasamisega (teatud määral) ainult 48% ametnike hinnangul ja 22% ametnikest ei tea, kas kaasamisvajadusi arvestatakse tööplaani koostamisel ning 16% vastas, et ei arvestata.

Ministeeriumi ja kaasatavate koostöö ladusus on tugevalt seotud sellega, kas osapooled suhtlevad omavahel regulaarselt või on kokkupuutepunktid konkreetse protsessi väliselt nõrgad. Juhtumiana lüüsidest selgus, et edukamad olid need protsessid,

kus ametnikud olid huvi- ja sihtrühmadega välja arendanud valdkondliku koostöövõrgustiku ning seega tundsid osapooled paremini üksteise tausta ja vajadusi. Kui pidevat koostööd huvi- ja sihtrühmadega ei ole, siis tuleb viimastel enese ettevalmistamiseks ja kursisolekuks teha märksa tugevamaid jõupingutusi. See võtab palju aega ja energiat ning võib ka kaasamist pidurdada.

## Süsteemseks osaluseks vaja tugevamaid aluseid

Kaasamise Hea Tava kui soovitude ja universaalsete põhimõtete kogum ei taga süsteemset ja kõiki valitsusasutusi läbivat kaasamispraktikat. Kaasamisega seotud väärtused on põhimõtete tasandil väljendatud mitmetes õigusaktides ja raamdokumentides, kuid need põhimõtted ei väljendu selgelt ministeeriumide tööprotsessides. See omakorda muudab kaasamise korralduse juhuslikuks, partnerite jaoks ennustamatuks ja pärsib nende järjepidevat ja tõhusat osalust.

Kaasamise kui osalusedemokraatia põhimõtte rakedamise jõuliseks arendamiseks ei ole kasu üksnes ametnike oskuste arendamisest. Vaja on kaasamist toetavat valitsemiskultuuri ning kaasamise väärtustamist lisaks ametnikele ka ministeeriumide juhtkondade ja poliitikute tasandil. Uuringu tulemused näitavad, et tihti pannakse kaasamise eduka läbi viimise vastutus ainult spetsialisti õlule, samas kui juhtkonna, sh poliitilise juhtimise tasandi hoiakud ja käitumine kaasamist ei väärtusta või seda isegi takistavad (küsitlustulemused töid näiteks ebasoodsa poliitilise mõju otsuste ettevalmistamisele välja ühe kõige sagedamini avalduva probleemina). Juhid ei tunnetata piisavalt oma rolli ja vastutust head kaasamist võimaldava töökultuuri ja kaasamise tugistruktuuri loomisel.

Kaasamise tugevamat väärtustamist toetab selle tugevam juurutamine poliitikakujundamise protsessi osana. Näiteks on võimalus käsitleda kaasamist õigusaktide ning valdkondlike arengukavade mõjude (eel)hindamise kordades ja/või valitsuse replemendis, kehtestades selged nõuded kaasamise läbiviimisele ning selle tulemuste kajastamisele.

Selleks, et poliitika kujundamisel osalust oluliselt edendada, on esmatähtis keskenduda osalust väärtustava valitsemiskultuuri edendamisele ja vajalike tööprotsesside loomisele ministeeriumides. Ametnike oskuste lihvimisest paraku ei piisa. Antud mõtet kannab ka Joonis 1, kus püramiidina on näidatud erinevate tasandite roll osaleva poliitikakujundamise saavutamiseks.

Kaasamise Hea Tava kui soovitude ja universaalsete põhimõtete kogum ei taga süsteemset ja kõiki valitsusasutusi läbivat kaasamispraktikat.

Käesolev poliitikaanalüüs põhineb valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüsil, mis viidi läbi Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS ja MTÜ Balti Uuringute Instituut koostöös.

Autorite kollektiiv: Annika Uudelepp, Maiu Uus, Kadri Uus, Kristina Mänd, Maris Kask, Külvi Noor, Annika Trummar, Merit Tatar.

Analüüsi tellijad olid Siseministeerium, Riigikantselei ja SA

Kodanikuühiskonna Sihtkapital. Analüüsi kaasrahastasid Haridus- ja Teadusministeerium, Kaitseministeerium, Kultuuriministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Põllumajandusministeerium, Rahandusministeerium, Sotsiaalministeerium ja Välisministeerium ning Euroopa Sotsiaalfondist Tarkade Otsuste Fond.

Käesoleva poliitikaanalüüsi autor tänab Hille Hinsbergi ja Kristina Mändi nende panuse eest poliitikaanalüüsi valmimisse.

Täiendavat lugemist:

- ☛ Poliitikauuringute Keskus Praxis ja MTÜ Balti Uuringute Instituut (2010) Valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüs 2010. Analüüsi täisversioon leitav: [www.praxis.ee](http://www.praxis.ee); [www.siseministeerium.ee](http://www.siseministeerium.ee)
- ☛ Riigikantselei ja EMSL (2009) Kaasamise käsiraamat ametnikele ja vabaühendustele. Leitav elektrooniliselt: [www.osale.ee/kaasamine](http://www.osale.ee/kaasamine)
- ☛ "Hea valitsemine: käsiraamat tänastele ja tulevastele vabaühendustele", EMSL 2007. Leitav elektrooniliselt: <http://www.ngo.ee/>
- ☛ Involve (2005). People and Participation. How to Put Citizens at The Heart of Decision-Making. Office for Public Management (2008). Engaging communities. Good practice case studies 1.
- ☛ Illing, E. ja Lepa, R.i (2005). Kaasamisvormid – ülevaade ja kasutusvõimalused. Poliitikauuringute Keskus Praxis, Tallinn. Leitav elektrooniliselt: [www.praxis.ee](http://www.praxis.ee)
- ☛ Warburton, D., Wilson, R., Rainbow, E. (2007). Making a difference: A guide to evaluating public participation in central government. Department for Constitutional Affairs. Involve.
- ☛ OECD (2009) Focus of Citizens. Public Engagement for Better Policy and Services. OECD Publishing, Paris. Leitav elektrooniliselt: [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/focus-on-citizens\\_9789264048874-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/focus-on-citizens_9789264048874-en)



 PRAXISE  
mõttehommik



Poliitikaanalüüs on Poliitikauuringute Keskuse Praxis väljaannete sari, mille eesmärgiks on analüüsida Eesti sotsiaal-, majandus- ja avaliku sektori poliitikaid, juhtida tähelepanu alternatiivsetele valikutele ning innustada avalikku arutelu. Väljaannetes avaldatud seisukohad kajastavad autorite isiklike vaateid. Väljaannete autoriõigus kuulub Poliitikauuringute Keskusele Praxis. Poliitikaanalüüsis sisalduva teabe kasutamisel palume korrektselt allikale viidata.

Praxise mõttehommik on poliitikakujundajatele ja kodanikuühendustele suunatud poliitikaseminaride sari, mille eesmärgiks on innustada argumentidele tuginevat diskussiooni. Praxise mõttehommiku raames toimuvate seminaride fookuses on erinevad poliitikavaldkonnad, mis on valitud vastavalt Praxises läbi viidavatele analüüsidele ja ühiskonnas aktuaalsetele teemadele.