

Lõpparuanne

Valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüs

Tellija: Siseministeerium

Teostajad: SA Poliitikauuringute Keskus PRAXIS

MTÜ Balti Uuringute Instituut

Sisukord

1. SISSEJUHATUS	3
1.1. ANALÜÜSI EESMÄRGID	3
1.2. ÜLEVADE ANALÜÜSIPROTSIST	4
2. ANALÜÜSI LÜHIKOKKUVÕTE	5
3. ANALÜÜSI METOODIKA	8
3.1. ANALÜÜSI LÄHTEKOHAD JA KONTSEPTUAALNE RAAMISTIK	8
3.2. ANALÜÜSIETAPID JA KASUTATUD ANDMED	15
4. KÜSITLUSTE TULEMUSED	19
4.1. VASTANUTE KIRJELDUS	19
4.2. PARTNERITE KOOSTÖÖ MINISTEERIUMITEGA	24
4.3. KAASAMISE/OSALEMISE EESMÄRGID JA ALUSED	29
4.4. KAASAMISE HEA TAVA JÄRGIMINE	37
4.5. KAASAMISPROTSESSI KORRALDUS	41
4.6. KAASAMISE HINDAMINE JA RAHULOLU	54
4.7. KAASAMISE JA OSALEMISEGA SEOTUD PROBLEEMID	58
4.8. KÜSITLUSTE TULEMUSTE KOKKUVÕTE JA PEAMISED JÄRELDUSED	63
5. JUHTUMITE ANALÜÜSIDE TULEMUSED MINISTEERIUMITE LÖIKES	69
5.1. HARIDUS- JA TEADUSMINISTEERIUM	69
5.2. KAITSEMINISTEERIUM	72
5.3. KULTUURIMINISTEERIUM	74
5.4. MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUM	76
5.5. PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM	79
5.6. SOTSIAALMINISTEERIUM	81
5.7. SISEMINISTEERIUM	83
5.8. RAHANDUSMINISTEERIUM	86
5.9. VÄLISMINISTEERIUM	89
6. JÄRELDUSED JA SOOVITUSED	91
6.1. KOKKUVÕTE JA JÄRELDUSED VASTAVALT ANALÜÜSIRAAMISTIKULE	91
6.2. KOONDJÄRELDUSED	95
6.3. SOOVITUSED	97
7. METOODIKA KAASAMISE REGULAARSEKS UURIMISEKS	113
7.1. KAASAMISPRAKTIKATE RIIKLIK MONITOOIMINE	113
7.2. MINISTEERIUMITESISENE KAASAMISE HINDAMINE	114
8. LISAD	118
LISA 1. PARTNERITE KÜSITLUSE ANKEET	119
LISA 2. AMETNIKE KÜSITLUSE ANKEET	134
LISA 3. JUHTUMITE VALIM	152
LISA 4. JUHTUMIANALÜÜSIDE TÖÖLEHT	153
LISA 5. JUHTUMITE KOKKUVÕTLIKUD KIRJELDUSED	174
LISA 6. TÄIENDAVAD ANDMETABELID KÜSITLUSTULEMUSTE KOHTA.	175

1. Sissejuhatus

1.1. Analüüsi eesmärgid

Siseministeerium ja Riigikantselei algatasid 2009.aasta lõpus ministeeriumide kaasamispraktikate uuringu, mille viib läbi SA Poliitikauuringute Keskus Praxis koostöös MTÜga Balti Uuringute Instituudiga. Praktilise suunitlusega ülevaatlikku kaasamisanalüüsi on hõlmatud üheksa ministeeriumi¹. Käesoleva analüüsi käigus uuritakse nii kaasamise üldist olukorda Eesti valitsusasutustes kui analüüsitakse ka ministeeriumiti 2007-2009. aastal toimunud kaasamisprotsesse, kaardistades ametkondlikud praktikad kaasamisel. Uuringu eesmärgid on:

- 1) analüüsida tänast kaasamise toimimise efektiivsust keskvalitsuse tasandil;
- 2) kaardistada kaasamisega seonduvad tööprotsesside tugevused ja nõrkused;
- 3) võrrelda valitsusasutuste praktikaid ning esile tuua jagamist väärivad kogemused, lahendused ning head näited;
- 4) koguda otsuste kujundamisel osalevate partnerite tagasisidet kaasamise korraldusele;
- 5) teha arendusettepanekud kaasamise edendamiseks ja pakkuda välja metoodika regulaarseteks kaasamise monitooringuteks.

Analüüsi peamine fookus oli ministeeriumide kaasamispraktikad ja –protsessid eesmärgiga anda soovitusi valitsusasutuste kaasamisvõimekuse süsteemseks arendamiseks. Kuigi erinevad analüüsilõigud puudutasid ka kaasatavate huvi- ja sihtrühmade osalusvõimekust, ei ole antud teema käesoleva analüüsi põhifookus. Seetõttu on ka soovitusel esitatud peamiselt

Analüüs sisaldas järgmisi komponente:

- ministeeriumide **kaasamispraktikate kaardistamine ja analüüs**, et määratleda vaatlusalusel perioodil otsuste ettevalmistamisel toimunud kaasamise **tugevused ja nõrkused** ning nende ilmnemise **tagamaad, eeldused ja põhjused**;
- ministeeriumide **siht- ja huvirühmade käest tagasiside kogumine** kaasamise korraldusele ning nende konkreetseid ettepanekuid kaasamisprotsesside arendamiseks;
- ministeeriumide ametnike ja siht- ja huvirühmade hinnangute ja kogemuste süntees, mille tulemuseks on ülevaade **kaasamise headest praktikatest, ilmnenu probleemidest ja nende lahendamiseks ning õppetundidest üheksa ministeeriumi lõikes**;
- ministeeriumide **kaasamispraktikate võrdlus 2004. aastal läbiviidud kaasamisprotsesside ja põhimõtete kaardistusega** (Kaasamine otsustetegemise protsessi, Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2004) ning toimunud **arengu hindamine**;
- **metoodika väljatöötamine**, mis võimaldab **seada algtaseme kaasamise korralduse hindamiseks ministeeriumides** ning mille abil saab kaasamist edaspidi regulaarselt uurida;
- analüüsi ja sünteesi tulemusel **esitatakse soovitusel** ministeeriumidele kaasamispraktika arendamiseks, partnerite osalemisvõimekuse tõstmiseks ning Siseministeeriumile ja EKAKi rakendamise ühiskomisjonile ning Riigikantseleile kaasamise koordineerimise süsteemi arendamiseks ning Kaasamise Hea Tava täiendamiseks ja selle rakendamise meetmete arendamiseks.

¹ Haridus- ja Teadusministeerium, Kaitseministeerium, Kultuuriministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Põllumajandusministeerium, Sotsiaalministeerium, Siseministeerium, Rahandusministeerium ja Välisministeerium.

1.2. Ülevaade analüüsiprotsessist

Analüüs viidi läbi perioodil detsember 2009-oktoober 2010. Vastavalt lähteülesandele sisaldas töö kokku järgmisi analüüsietappe:

- 1) Täpsustati uuringuplaani ja metoodikat, sealhulgas koostati analüüsi kontseptuaalne raamistik.
- 2) Korraldati kaks veebiküsitlust – ministeeriumide ametnike küsitlus ja ministeeriumide siht- ja huvirühmade esindajate küsitlus. Veebiküsitluste eesmärk oli ühelt poolt välja selgitada praegune tase kaasamise korraldusel, et tulevikus saaks vastavaid näitajaid võrrelda. Teisalt oli eesmärk saada esinduslik ja üldistatav ülevaade kaasamise toimivusest (sh nii tugevused kui nõrkused, peamised vajadused ja probleemid, vastastikused hinnangud) Eesti ministeeriumides.
- 3) Analüüsiti kõigi üheksa ministeeriumi puhul konkreetseid kaasamisjuhtumeid – kokku analüüsiti 28 juhtumit, mis käsitlesid kaasamist aastatel 2007-2009 toimunud mitmesugustes poliitikaprotsessides.
- 4) Sünteesiti erinevate analüüsietappide tulemusi, sõnastati peamised järeldused ning koostati soovitusel kaasamise edendamiseks.

Analüüsi viisid läbi SA Poliitikauuringute Keskus Praxis (edaspidi Praxis) ja MTÜ Balti Uuringute Instituut (edaspidi IBS). Analüüsiprojekti juhtis Praxis juhataja liige ja valitsemise ja kodanikeühiskonna programmi juht Annika Uudelepp. Töös osalesid Praxis poolsete analüütikutena Maiu Uus, Kristina Mänd, Külvi Noor ja Annika Trummar. IBS poolsete analüütikutena osalesid analüüsis Kadri Uus, Merit Tatar ja Maris Kask.

Projekti töökorraldus toimus sujuvalt ja väga heas koostöös Tellijate esindajatega (Siseministeerium, Riigikantselei ja Kodanikuühiskonna Sihtkapitaliga). Kõik olulised valikud tehti tihedas koostöös Tellijatega – arutati läbi juhtumid, valimite alused ning täiendati ankeete ja juhtumite töölehti. Samuti suheldi projekti käigus kaasamiskoordinaatoritega, et tagada nende piisav informeerimine ja hea koostöö.

Analüüsimeeskond tunnustab ja tänab analüüsis osalenud ministeeriumide ametnikke avatud ja koostööalt suhtumise ja panuse eest analüüsi valmimisse alates veebiküsitluses ja juhtumianalüüsi intervjuudes osalemisest kuni analüüsitulemuste esialgse aruteluni. Samuti täname arvukat siht- ja huvirühmade ringi, kes võtsid vaevaks täita veebiküsitlust ning osaleda juhtumintervjuudes ning anda sedasi olulist tagasidet kaasamise toimivuse kohta valitsusväliste organisatsioonide silme läbi.

Analüüsi tellis Siseministeerium koostöös Riigikantselei ja Kodanikuühiskonna Sihtkapitaliga. Tööd rahastati Euroopa Liidu Sotsiaalfondist.

2. Analüüsi lühikokkuvõte

Käesolevas aruandes on esitatud Eesti valitsusasutuste kaasamispraktikate 2010.aastal valminud analüüsi tulemused, mis kajastavad nii kaasamise üldist olukorda ministeeriumides kui ka üheksas ministeeriumis kaasamisprotsesside läbiviimist aastatel 2007-2009. Uuringu eesmärk oli analüüsida kaasamise toimivust keskvalitsuse tasandil ning teha arendusettepanekuid kaasamise süsteemseks edendamiseks nii riigi kui terviku kui ka valitsusasutuste tasandil.

Töö käigus analüüsiti kaasamise regulatsiooni ja kaasamist toetavaid poliitikaid, viidi läbi ministeeriumide ametnike ja kaasatavate siht- ja huvirühmade esindajate küsitlused ning analüüsiti 28 kaasamisjuhtumit üheksast ministeeriumist. Töö erinevate etappide tulemused sünteesiti ning selle põhjal sõnastati olulisemad järeldused ja soovitused. Arvestades, et 2004.aastal viidi läbi esimene ulatuslikum kaasamispraktikate analüüs, võrreldi analüüsi käigus praegust olukorda 2004.aasta analüüsi tulemustega.

Kuigi üldjoontes on kaasamine märgatavalt arenenud ja 2005.aastal väljatöötatud Kaasamise Hea Tava (KHT) on jõudsalt levinud viimase viie aasta jooksul, tõi analüüs välja kaasamise suure ebaühtluse ja praktikate varieeruvuse. Analüüsi põhjal toodi välja järgmised **põhijäreldused**:

Esiteks, vaatamata mitmetele hetkeolukorda iseloomustavatele kitsaskohtadele on kaasamine viimase viie aasta jooksul märgatavalt paranenud (muutunud laiemaks, tugevamaks, tõhusamaks). Senised pingutused kaasamise kui mõtteviisi levitamisel on end õigustanud. Viimaseid aastaid iseloomustab ametnike teadlikkuse ja teadmiste kasv tänu koolitustel osalemisele, positiivse kaasamis- ja osalemiskogemuse tekkimine, kodanikuühenduste teadlikum eestkoste ja nende eestkostetegevuse rahastamine. Partnerite kaasamises nagu ka kaasamisprotsesside käigus ette valmistatud otsuste kvaliteedis on toimunud märgatav areng. Ametnikud mõistavad rohkem, et kaasamine on nii nende endi töö kui eduka poliitikategevuse huvides ning avatus tööprotsessides, lähenemistes, inimestega suhtlemises ja ideede kasutamises on tänapäeva tõhusate riigiasutuste võtmeomadused.

Teiseks, 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 väga varieeruvad. Erinevused kaasamisel ei tulene niivõrd otsuse tüübist, kuivõrd osakonnast ja konkreetsest ametnikust, kes kaasamist korraldab. Ministeeriumide juhtkonnad käsitlevad kaasamist konkreetse allüksuse ülesandena ning neil ei ole head ülevaadet kaasamise toimivusest oma ministeeriumis.

Kolmandaks, kaasamine ei ole ministeeriumides veel kujunenud harjumuseks ning tööprotsesside loogiliseks ja selgelt teadvustatud osaks, mida tähtsustatakse kõigi oluliste poliitikakujundamise protsesside juures. Ehkki ametnikud mõistavad üha rohkem kaasamise väärtust ja sellest lähtuvat potentsiaalset kasu, ei ole kaasamine siiski juurdunud nende töö loomuliku osana. Kaasamist ja tööd konkreetse poliitikaprotsessiga (nt eelnõu, arengukava vms väljatöötamine) nähakse eraldi maailmadena, mis omavad ebamääraseid kokkupuutepunkte. See selgitab levinud praktikat, kus kaasamist kui teatud kindlapiirilist tegevuste komplekti ei planeerita süsteemselt vaid püütakse pigem ühekordselt saada peamiselt väljakujunenud partneritelt lihtsalt tagasisidet. Selline praktika ning süsteemse lähenemise puudumine tähendavad, et praegustes kaasamispraktikates jääb osa heast kaasamisest lähtuvat kasu kindlasti saamata.

Neljandaks, kaasamise Hea Tava kui olemuslikult üksnes soovituslik ning „pehme“ alus ei ole piisav alus süsteemse ja kõiki valitsusasutusi läbiva kaasava valitsemispraktika tekkimisele. Kaasamisega seotud väärtused on põhimõtete tasandil väljendatud mitmetes õigusaktides ja raamdokumentides, kuid need põhimõtted ei ole ministeeriumide tööprotsessides kaasamise alusena piisavalt teadvustatud. Uuringust tuli selgelt välja, et valdav enamik ametnikest on KHT olemasolust teadlikud, kuid selles sisalduvate põhimõtetega paljud samas väga hästi kursis ei ole. Kuigi KHT pakub selge aluse ja struktuuri kaasamise mõtestatud läbiviimiseks, siis on kaasamine ministeeriumides endiselt valdavalt kirjutamata reeglite ja *ad hoc* korralduse ning kokkulepete põhine. See omakorda muudab kaasamise partnerite jaoks sageli ennustamatuks ja järjepidevat osalust pärssivaks.

Viiendaks, kaasamise kui protsessi kõige probleemsemad etapid on kaasamise algus ja lõpp. Samas näitavad mitmed edukad kaasamisjuhtumid, et mida põhjalikumalt on ministeeriumid kaasamise protsessi, töömeetodid, ajakava ja ressursid läbi mõelnud, seda enam on kaasamine olnud efektiivne ja koostöö sisukas. Analüüs näitas, et probleemsemate kaasamisjuhtumite algus kipub olema ebamäärane ja partneritelt oodatava panuse selgitamine on sageli puudulik. Isegi kui ka protsessi keskel tehakse konstruktiivselt koostööd, siis protsessi lõpp jääb sageli ebaselgeks: partnerid jäävad tihtipeale teadmatusse, mis vahepeal esitatud ettepanekutest edasi sai ning kas protsess on lõppenud või kestab edasi ning kas neilt oodatakse täiendavat panust või mitte.

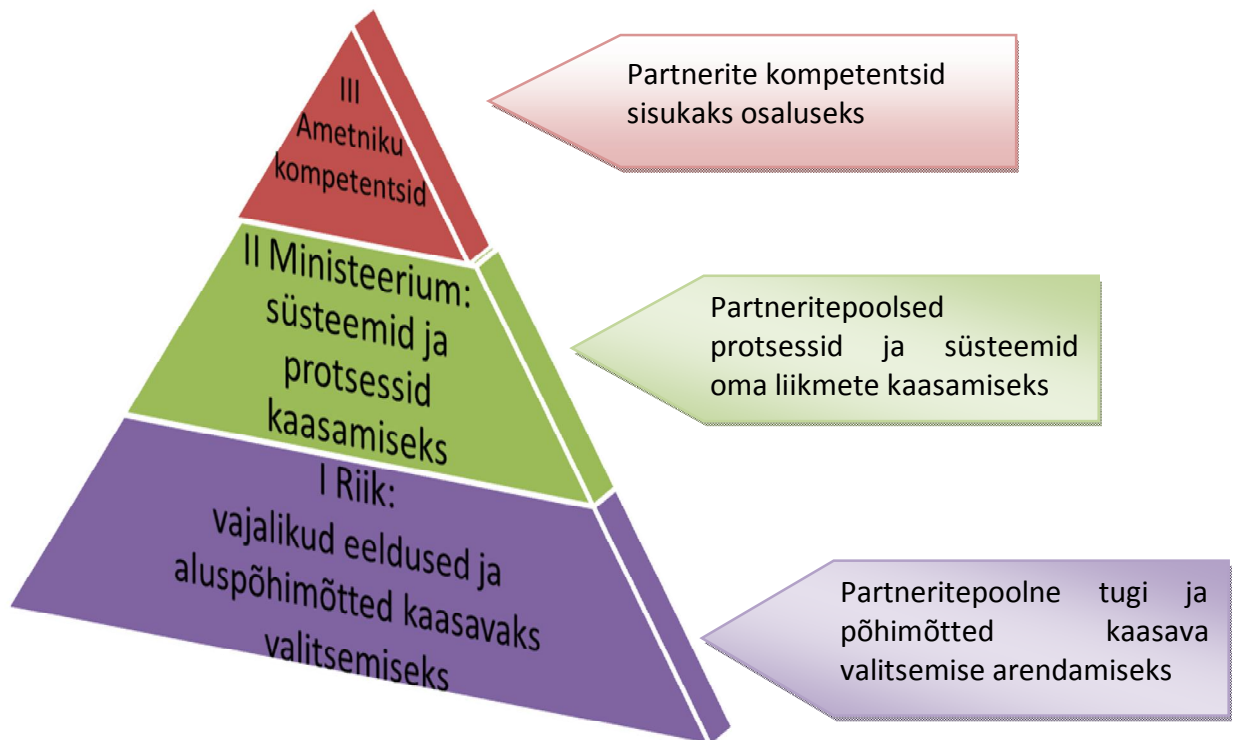
Kuuendaks, üheks kaasamise tõhustamise võtmeteemaks on tugevam kommunikatsioon ja nurgakivi on huvi- ja sihtrühmade informeerimise oluline parandamine. Ebaõnnestunud informeerimine on üheks suuremaks takistuseks partneritega sisuka dialoogi tekkele ja seega üks olulisemaid ületamist vajavaid barjääre. Läbiviidud küsitluste tulemused viitavad, et leidub hulk siht- ja huvirühmi, kelleni ministeeriumide teavitustöö ja sõnumid piisavalt hästi ei jõua – valitud on kas valed kanalid, kommunikatsioonimeetodid, ajastus vms. Juhtumianalüüsides kerkisid läbivalt esile info liikumise ja kommunikatsioonihäired olukordades, kus toimusid ootamatud (negatiivsed) arengud. Suutmatust sellistes olukordades adekvaatselt reageerida tähendas kohati selgeid tagasilööke partnerite osalemismotivatsioonis.

Seitsmendaks. Viimase viie aasta jooksul on ministeeriumide ja huvirühmade hinnangud seoses kaasamisega mõnevõrra üksteisele lähenenud, kuid huvirühmad on astunud suurema sammu. Partnerite seisukohalt on paljud kaasamisega seotud probleemid viimase viie aasta jooksul samaks jäänud. Partnerid mõistavad võrreldes ministeeriumiametnikega paremini, millised on neist endist lähtuvad probleemid ja nende käitumise mõju teise osapoole tööle ja kaasamisega seotud motivatsioonile. Ministeeriumide arusaam sellest, mis on kaasatavatele oluline, on võrreldes huvirühmade endi hinnangutega rohkem nihkes. 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.

Kaheksandaks, kaasamise kui osalusdemokraatia põhimõtte rakendamise jõuliseks arendamiseks ei ole kasu üksnes ametnike tehniliste oskuste lihvimisest. Vaja on kaasamist toetavat valitsemiskultuuri ning kaasamise väärtustamist lisaks reaametnikele ka ministeeriumide juhtkondade ja poliitikute tasandil. Uuringu tulemused näitavad, et tihti pannakse kaasamise eduka läbiviimise vastutus ainult reaametniku õlule, samas kui juhtkonnas, sh poliitilise juhtimise tasandi hoiakud ja käitumine kaasamist ei väärtusta või seda isegi takistavad (küsitlustulemused tõid näiteks ebasoodsa poliitilise mõju otsuste ettevalmistamisele välja ühe kõige sagedamini avalduva probleemina). Juhid ei tunneta piisavalt oma rolli ja vastutust head kaasamist võimaldava töökultuuri ja kaasamise tugistruktuuri loomisel.

Eelnevalt väljatoodud peamistele järeldustele lisaks on VI peatükis esitatud ka konkreetsemad soovitusel. Soovitused ehitati üles kolmetasandiliselt, et esile tuua põhimõtteliselt erinevatele tasandile suunatud soovitusel. Kõige üldisemal tasandil kaasamiseks soodsate aluste loomine puudutab riigi kui terviku tasandit ning kaasamist väärtustavaid valitsemispõhimõtteid. Teine tasand puudutab ministeeriumides toimuvaid poliitika kujundamise protsesse ja süsteemset alust kaasamise igapäevases töös. Kolmas tasand keskendub ametnike kompetentside arendamisele kaasamise korraldamisel. Partnerid saavad samuti toetada kaasamise edendamist riigi kui terviku tasandil, arendada kaasamisprotsesse oma liikmete ja esindatavate rühmade seas ning arendada oma esindajate võimekust paremini osaleda poliitikakujundamise protsessides. Järgnev joonisel illustreerib kolmetasandilist lähenemist kaasamise arendamisel.

Joonis 1. Kaasamise arendamise vajadused kolme tasandi lõikes



Võtmesõnumid

- Kaasamine on viimastel aastatel oluliselt paranenud, kuid põhiprobleemid on endiselt samad, mis viis aastat tagasi. Olulisem puudujääk on liiga hilises staadiumis kaasamine, mis pärsib sisulist arutelu ja vastastikku lugupidavat partnerlust.
- Poliitika kujundamise protsesside kohta on info sageli läbipaistmatu või raskesti leitav. Sihtrühmade ebaõnnestunud informeerimine on üks olulisemaid ületamist vajavaid barjääre.
- Ministeeriumide juhtkonnad (nii poliitilisel kui tippametnike tasandil) ei tunnetata piisavalt oma rolli ja vastutust tulemuslikku kaasamist võimaldava töökultuuri loomisel ja vastavate tööprotsesside kujundamisel.
- Kaasamisevõimekuse uuele tasemele viimiseks ei piisa senistest soovituslikest kaasamise alustest. Kuna kaasamine on kvaliteetse poliitika kujundamise protsessi üks põhiomadusi, on vajalik kehtestada konkreetsed nõuded kaasamise läbiviimiseks.
- Kaasamise tulemuslikkuse ja süsteemsuse suurendamiseks näha ministeeriumide kaasamiskoordinaatoritele ette tugevam roll ning selge vastutus kaasamisvõimekuse parandamise eest ministeeriumides.

3. Analüüsi metoodika

Analüüsi kontseptuaalse raamistiku koostamisel lähtuti kaasamisest kui hea valitsemise ühest aluspõhimõttest, mida on oluline järgida mistahes valdkonna poliitikate kujundamisel. Peatükis 3.1. on täpsemalt kirjeldatud kaasamise vajalikkust ja selle rolli tänapäevases riigivalitsemises ning avatud kaasamisprotsesside läbiviimise põhielemente. Viimased moodustava uuringu kontseptuaalse aluse, mida omakorda kasutati analüüsimetoodika väljatöötamisel ja täpsemate uurimismeetodite valikul.

Käesoleva analüüsi metoodilisel ülesehitusel lähtuti püstitatud analüüsiülesannetest ja võimalusest võrrelda kaasamise arengut ajas (st arvestati 2004.a läbiviidud analüüsiga). Analüüsiülesannete keerukus ja ulatuslikkus (alates vajadusest teha ministeeriumideüleseid üldistusi kuni ülesandeni välja tuua konkreetsete juhtumianalüüsides baasil tugevusi ja nõrkusi) tingisid vajaduse analüüs üles ehitada selliselt, et erinevad analüüsietapid täiendaksid üksteist².

Analüüsis kombineeriti kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid andmeanalüüsi meetodeid. Kvantitatiivse analüüsi osa sisaldas partnerite ja riigiasutuste küsitlust. Kvalitatiivse analüüsi osa sisaldas kolme komponenti: kirjanduse analüüsi uuringu kontseptuaalse raamistiku koostamiseks, juhtumianalüüsi ja küsitlustulemuste ning juhtumianalüüsides tulemuste sünteesi.

Järgnevates alapeatükkides antakse ülevaade analüüsi lähtekohtadest ja kontseptuaalsetest alustest ning kirjeldatakse täpsemalt analüüsi metoodikat ja kasutatud uurimismeetodeid.

3.1. Analüüsi lähtekohad ja kontseptuaalne raamistik

Erinevate kodanikuühenduste, huvirühmade ja laiema avalikkuse kaasamine mitmesuguste riiklikul tasandil ettevalmistatavate oluliste otsuste ettevalmistamisse ja poliitikakujundamise protsessi on teema, mis viimasel kümnendil Eestis pärvinud kasvavat tähelepanu. Teema olulisus on otseselt seotud mitmete demokraatliku riigikorralduse seisukohast oluliste eesmärkide täitmisega, kuivõrd kaasamises nähakse võimalust saavutada riikliku tähtsusega otsuste parem kvaliteet, läbipaistvus, rakendatavus ning ühiskondlik legitiimsus.

Kaasamine on olulisel kohal 2002. aastal vastu võetud Eesti kodanikuühiskonna arendamise kontseptsioonis (EKAK). 2005. aastal töötati EKAKi ühiskomisjoni ning Riigikantselei juhtimisel välja kaasamise hea tava, mis sisaldab kaheksat soovituslikku põhimõtet erinevate kaasamisprotsessides töhusaks läbiviimiseks. Valitsuse kodanikualgatuse toetamise arengukava (KATA) alusel määrati igas ministeeriumis 2007. aastal üks või mitu kaasamise teema eest vastutavat ametnikku, nn kaasamise koordinaatorit, kes alates sama aasta sügisest on ühendatud töögruppi, mille eesmärgiks on tagada ministeeriumide kaasamispraktikate ühtlane areng, kvaliteedi tõstmine ning parem valdkondlik infovahetus³. Loodud ning täiustatud on mitmeid kaasamise kanaleid, sh elektroonilisi kaasamise vahendeid (sh www.osale.ee, kaasamise leheküljed ministeeriumide veebilehtedel).

Ehkki kaasamist teadvustatakse nii üldisel riiklikul tasandil kui ka konkreetsete ministeeriumide ja nende partnerite poolt olulise teemana, on erinevate küsitluste ja uuringute tulemuste kohaselt (nt Praxis'e uuring 'Kaasamine otsustetegemise protsessi'⁴, Tallinna Ülikooli uuring 'Avaliku võimu ja kodanikualgatuse komplementaarsed suhted'⁵) ministeeriumide reaalsed kaasamispraktikad kohati väga erinevad, seda nii kaasamise ulatuselt kui ka sisuliselt ja protseduuriliselt korralduselt. Riigikantselei ja

² Seda nimetatakse triangulatsiooniks: erinevate meetoditega kogutud andmed võimaldavad täiendada üksteise puudujääke ning toimivad ka järelduste asjakohasuse kontrollina.

³ Hinsberg, I. (2008). Kaasamise hetkeseis ja arengud. Riigikantselei. <http://www.ngo.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=21950/Kaasamise+seis+2008.pdf>

⁴ Lepa, R., Illing, E., Kasemets, A., Lepp, Ü. ja Kallaste, E. (2004) *Kaasamine otsustetegemise protsessi*. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS; lk 132-133. (http://www.praxis.ee/?lang=et&menu_id=141&page_id=762).

⁵ Rikmann, E., Hinno, K., Bremse, A., Kollom, K., Sepp, M. ja Vallimäe, T. (2007) *Avaliku võimu ja kodanikualgatuse komplementaarsed suhted*. Tallinna Ülikool. <http://www.siseministeerium.ee/25325>

Eesti Humanitaarinstituudi poolt 2006. a läbi viidud uuringu 'Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses'⁶ kohaselt leidis küll kümnest Eesti ametnikust üheksa, et kodanikuühenduste kaasamine on otsuste kvaliteedi tagamiseks oluline, kuid samas puudus rohkem kui pooltel ametnikel tegelik koostöökogemus selliste ühendustega.

Kuigi võrreldes 2004. aastaga, mil poliitikauuringute keskuse Praxise uuring kaasamisega seotud olukorra esimest korda põhjalikumalt kaardistas, on toimunud mitmeid olulisi arenguid (sh kaasamise hea tava vastuvõtmine; kaasamise koordinaatorite ametisse nimetamine ning nendepoolne esialgne võrdlev analüüs erinevate ministeeriumite tegevuspraktikatest)⁷, puudub süsteemne ülevaade erinevate ministeeriumite (nii ministeeriumivaheliste kui -siseste) kaasamispraktikate eripäradest ning nende eripärade tagamaadest. Sellise ülevaate puudumine takistab ka ministeeriumite tegevuspraktikate kvaliteedi tõstmise ja ühtlustamise suunal seatud eesmärkide täitmist.

Kaasamisest ning eelkõige just kaasamise teoreetilisest raamistikust (tasemetest, protsessist, meetoditest jne) on välja töötatud hulgaliselt materjale, mis annavad väga hea ülevaate põhilistest tähelepanu vajavatest aspektidest kaasamise korraldamisel. On valminud ka kaasamise käsiraamat,⁸ mis on mõeldud eelkõige avalikule ja kolmandale sektorile ning mis on väga heaks materjaliks ülevaate saamiseks näiteks kaasamise kontseptsioonist, protsessist, vormidest ja meetoditest. Alljärgnev esitab veelkord olulisema kokkuvõtte kaasamise raamistiku loomiseks ka käesolevas uuringus.

3.1.1. Kaasamise kontseptsioon

Kodanikuühiskonna lühisõnastik (Mikko Lagerspetz 2004)⁹ defineerib kaasamist järgnevalt: **Kaasamine on ühenduse liikmeskonna või sihtrühma paremini rakendamine või aktiveerimine oma eesmärkide teostamisel ja nende üle otsustamisel; avaliku võimu või äriettevõtete tegevus, mille sihiks on anda kodanikele või neid esindavatele ühendustele võimalus osaleda neid mõjutavate otsuste tegemisel.** Kaasamise põhialuseks on luua aruteluforum erinevatele ja omavahel võistlevatele huvidele ja prioriteetidele ning saavutada kokkuvõttes huvirühmade tasakaalustatud kokkulepe otsuse või õigusakti osas.¹⁰

Praeguseks on võimalikult laiaulatuslik ja tõhus kaasamine muutunud juba poliitikate kujundamise eelduseks kogu kaasaegses maailmas.¹¹

Praxis 2004. aasta uuring (*Kaasamine otsustetegemise protsessi*) annab ulatusliku sissejuhatuse kaasamise kontseptsiooni teoreetilistele lähtekohtadele, sh. viimase käsitlusest politoloogias ning avaliku halduse paradigmas. Kui politoloogias on kaasamisest rääkides põhinetud enamasti osalusdemokraatia teooriatel, siis avaliku halduse paradigmas on sarnase tähtsusega 1990ndate algusest pärinevad „valitsemise“ (*governance*) teooriad. „Valitsemise“ üks peamisi iseloomujooni on kasvav era- ja kolmanda sektori tähtsus ühiskonna asjade otsustamisel ja avalike teenuste pakkumisel, millega kaasneb suurem avatus, läbipaistvus ja selgepiirilised vastutused, mis iseenesest soosib kaasamise arengut.¹² „Valitsemise“ teooriate ühe osana on nähtud ka „hea valitsemise“ kontseptsiooni, mida on alates 1990ndate algusest levitanud peamiselt Maailmapank, Ühendatud Rahvaste Organisatsioon (ÜRO), Rahvusvaheline Valuutafond (IMF) ja Majandusliku Arengu ja Koostöö Organisatsioon (OECD). „Head valitsemist“ on seostatud mitmete põhimõtetega, kolm kõige sagedamini mainitud põhimõtet on avaliku sektori aruandekohustus avalikkuse ees, läbipaistvus ja tõhusus, ehkki on mainitud ka tuginemist

⁶ Lagerspetz, M., Rikmann, E., Kivirähk, J. ja Sepp, M. (2006) *Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses*. Riigikantselei. http://www.riigikantselei.ee/failid/avaliku_teenistuse_uuring_2006.pdf

⁷ Hinsberg, I. (2008). Kaasamise hetkeseis ja arengud. Riigikantselei.

⁸ Hinsberg, H., U. Kübar (2009) Kaasamise käsiraamat

<http://www.ngo.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=29346/Kaasamise+k%E4siraamat.pdf>

⁹ http://www.bapp.ee/_repository/File/kodanikuYhiskonnalyhisonastik.pdf

¹⁰ Catt ja Murphy 2003, 408, viidatud Lepa, R., Illing, E., Kasemets, A., Lepp, Ü. ja Kallaste, E. (2004) *Kaasamine otsustetegemise protsessi*. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. (http://www.praxis.ee/?lang=et&menu_id=141&page_id=762).

¹¹ Bishop ja Davis 2001, viidatud Lepa, R., Illing, E., Kasemets, A., Lepp, Ü. ja Kallaste, E. (2004) *Kaasamine otsustetegemise protsessi*. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. (http://www.praxis.ee/?lang=et&menu_id=141&page_id=762).

¹² Kooiman 2003, Peters ja Pierre 2003, Rhodes 2000, Stoker 1998, viidatud Lepa, R., Illing, E., Kasemets, A., Lepp, Ü. ja Kallaste, E. (2004) *Kaasamine otsustetegemise protsessi*. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.

osalusdemokraatiale ning kaasamist. „Hea valitsemine on poliitikas laialt levinud metafoor, mis ei oma õiguslikku mandaati ja seetõttu ei saa ka kaasamise ja „hea valitsemise“ kontseptsiooni vahele tõmmata võrdusmärki, kuid mõlemad kontseptsioonid omavad sarnaseid põhimõtteid, mistõttu on kohane käsitleda neid kontseptsioone käsikäes, mida sageli ka tehakse.

3.1.2. Kaasamise tasemed

Üks tuntumaid kaasamise tasemeid kirjeldav mudel on välja töötatud Sherry Arnsteini poolt (1969)¹³, mis kujutleb kodanike osaluse määra kasvu otsustusprotsessis. **Arnsteini poolt välja toodud kodanike osaluse kaheksa taset** on manipuleerimine, harimine, informeerimine, konsulteerimine, kaasamine, partnerlus, delegeeritud võim ja koos otsustamine. Suurim kodanike osalusmäär (kodanike võim) iseloomustab kolme viimast astet.

Kaasamise käsitluse laiem ja lihtsustatum raamistik toob välja kolm peamist kaasamise vormi, mis on esitatud Joonisel 2.

Joonis 2. Kaasamise tasemed



Allikas: Lepa, R., Illing, E., Kasemets, A., Lepp, Ü. ja Kallaste, E. (2004) *Kaasamine otsustetegemise protsessi*. Poliitikauuringute Keskus, lk 16.

Informeerimine kujutab endast siinjuures ühepoolset suhet, kus riik teavitab huvirühmi oma tegevusest, aga tagasisidet huvirühmadelt ei oodata. **Konsulteerimise** puhul küsitakse huvirühmade seisukohti erinevates küsimustes, kuid siiski ei ole kindel, et nendega alati arvestatakse. Arnsteini osalemise „redelist“ lähtudes võib need kaks kaasamise raamistiku komponenti paigutada 3.-5. astmele. **Osalemise** puhul on võimalik rääkida aga ka juba huvirühmade omapoolsest initsiatiivist suhtlemise alustamiseks ning aktiivsete kahepoolsete suhete arendamiseks valitsuse või parlamendiga. Arnsteini redelil paigutub osalemine viimasele kolmele astmele ning väljendub viimasel astmel juba võimu ümberjaotumise võimaluses ja selles, et kodanikud omavad ühiskonnas otsuste tegemise üle kontrolli.¹⁴

¹³ Arnstein, Sherry R. (1969). "A Ladder of Citizen Participation". Journal of American Planning Association 35 (4): 216-224..

¹⁴ Lepa, R., Illing, E., Kasemets, A., Lepp, Ü. ja Kallaste, E. (2004) *Kaasamine otsustetegemise protsessi*. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. (http://www.praxis.ee/?lang=et&menu_id=141&page_id=762).

Üks hilisemaid kaasamisspektreid on arendatud Arnsteini aluseks võttes International Association for Public Participation, IAP2) poolt, mis eristab kaasamisviise eesmärgi järgi. *The Office for Public Management (OPM)* rakendab oma analüüsides pisut erinevat kaasamisspektrit, mis koosneb alljärgnevatest tasemetest: informeerimine, uuringud, konsulteerimine, osaluse võimaldamine, delegeerimine. Lähtudes aga levinumatest kaasamispraktikatest ja osaluskultuurist Eestis, sobiks tähelepanu pöörata OPM lähenemises olulistele uuringu ja delegeerimise vormidele. Ühendades kaks viimatikirjeldatud lähenemist, saab kaasamisspektri, mida võiks soovitada Eestis kaasamise mõtestamisel ja analüüsimisel kasutada (vt allolev joonis).¹⁵

Joonis 3. IAP2 ja OPM lähenemisi ühendav kaasamisspekter

kaasamisvorm	IAP2 eesmärk	 Suureneb avalikkuse, huvirühmade ja osalejate mõju otsustele. Väheneb kaasatud osapoolte ning osalejate arv.
Informeerimine (<i>inform</i>)	Anda avalikkusele tasakaalustatud ja objektiivset informatsiooni ja aidata neil mõista probleemi olemust ning selle lahendusi.	
Uuringud (<i>research</i>)	Taustainformatsiooni kogumine vajaduste ja võimaluste kohta. Mõjuanalüüsid.	
Konsulteerimine (<i>consult, consultation</i>)	Saada avalikkuselt tagasisidet probleemile ja selle lahendusvariantidele või otsustele.	
Kaasamine (<i>involve, participation</i>)	Teha avalikkusega koostööd, tagamaks, et avalikud huvid oleksid teadvustatud ja arvesse võetud. Aktiivsete osalusvõimaluste loomine.	
Koostöö (<i>collaborate</i>)	Partnerlussuhe avalikkusega kõigis otsustusprotsessi etappides, sh probleemi lahenduse alternatiivide ja otsuse väljatöötamisel.	
Võimustamine/delegeerimine (<i>empower; delegation</i>)	Anda lõplik otsuse tegemine avalikkuse kätte. Delegeerimine: anda avaliku võimu teostamise vastutus koos avalike ressurssidega valitsusvälistele organisatsioonidele, kodanike grupeeringutele.	

Allikas: *Involve (2005). People and Participation. How to Put Citizens at The Heart of Decision-Making. 18-19. Office for Public Management (2008). Engaging communities. Good practice case studies 1.*

Vastavalt Kaasamise käsiraamatule¹⁶ maksab kaasamise taseme valikul juhinduda põhimõttest, et mida strateegilisem ja suurema mõjuga on tehtav otsus, seda suurem peaks olema osalemisvõimalus. Riigi või organisatsiooni arengut kujundavad otsused vajavad väga põhjalikku ja avatud arutelu. Sama tegemine väikese mõjuga, rutiinsete otsuste puhul oleks selgelt põhjendamatult ning tähendaks aja ja teiste ressursside raiskamist nii kaasajale kui osalejatele. Sellistes olukordades piisab enamasti informeerimisest. Seega on vajalik kaasamisprotsessi planeerides määratleda otsuse mõju ning vastavalt sellele kujundada ka osalejate ring ning kaasamise protsess tervikuna.

¹⁵ Uus, M., R. Unt (2009), Praxis, projekti „Mittetulunduslikud esindusorganisatsioonid kui võrdväärsed partnerid riiklike otsuste planeerimisel ja elluviimisel“ analüüsi ettevalmistuse etapil läbi töötatud kirjandus.

¹⁶ <http://www.ngo.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=29346/Kaasamise+k%E4siraamat.pdf>

3.1.3. Kaasamise vajalikkus – miks, millal ja keda kaasata?

Kaasamise abil on võimalik edendada osalusdemokraatiat ja samas parandada otsuste kvaliteeti. Kaasamisele pööratakse tähelepanu ja seda rakendatakse otsustusprotsessides üha rohkem, kuna nii poliitika kujundajad kui kodanikuühiskond tajub sellega tekkivat lisaväärtust. Kaasamise õige rakendamine aitab muuhulgas teha paremaid otsuseid ning saavutada nende laiem aktsepteerimine, saada kinnitust, et väljapakutud lahendused liiguvad õiges suunas, paremini ressursse kasutada, saada detailseid, hästi läbi töötatud kommentaare asjatundjatelt ning panna alus pikaajalisele koostööle sotsiaalpartneritega.

Kaasamisel peab aga alati olema kindel ja ühene eesmärk, mille alusel saab identifitseerida huvirühma(d) (nt kõik kodanikud, maaelanikkond, noored, ettevõtjad vms) ja valida sobivad kaasamise vormid ja vahendid.¹⁷ Eesmärgi seadmisel peab aga jääma realistlikuks. Samuti ei ole kaasamine alati vajalik ja kasulik. Näiteks, kaasamist ei tohiks korraldada/kasutada:¹⁸

- juba vastu võetud otsuse legitimeerimiseks;
- kui osalejatel puudub reaalne võimalus otsust mõjutada;
- formaalsusena protsessi enese pärast või, kui puudub tegelik soov kaasamise tulemusi arvesse võtta;
- kui viisi vältida vastutuse võtmist raskete otsuste eest;
- asendustegevusena vältimaks vajalike otsuste vastu võtmist või muutuste tegemist.

Kui kehtivad loetletud tingimused, siis on võimalus avalikkuse kaasamiseks vaid „kaasamisredeli“ esimestel astmetel ehk informeerimise ja äärmisel juhul konsulteerimise kaudu. **Seega, kaasamise korraldamine on õigustatud siis, kui on ruumi poliitika muutuseks ja kaasamise tulemused omavad mõju. Kaasamist käsitlevad materjalid toovad üheselt esile, et oluline on kaasamise kvaliteet mitte kvantiteet.**¹⁹

Lisaks, kaasamise edukus sõltub väga palju sellest, kuidas õnnestub üles leida kõige õigemad inimesed ja organisatsioonid, kes osalema peaksid ja kes seda soovivad. Kaasamise käsiraamat annab põhjaliku ülevaate ja näpunäited selle kohta, mida partnerite ringi koondamisel silmas võiks pidada. Oluline on, et **kaasamine ei saa olla sunduslik**, osalejad peavad soovima protsessis osaleda ja sellesse panustada. Silmas peaks pidama eelkõige seda, et kaasa saaksid rääkida need, keda tehtav otsus puudutab, kellel on asjakohaseid teadmisi, kogemusi või infot ning kelle toetusest või vastuseisust sõltub otsuse tegemise ja elluviimise edukus. Mõne teema puhul võib see tähendada paari-kolme inimest, mõne puhul kümneid või tuhandeid inimesi.

3.1.4. Kaasamise õiguslik kontekst

Eesti õigusruumis ei ole huvirühmade kaasamine poliitika kujundamisse kohustuslik. Siiski reguleerivad kaasamist üldisel tasemel mitmed õigusaktid, eesotsas Eesti Vabariigi Põhiseadusega ning ülevaatlik kokkuvõtte peamistest näidetest on esitatud Kaasamise käsiraamatus lk 17-19.²⁰ Kõik avalikud eelnõud ning muud ettevalmistatavad otsuses läbivad ametliku kooskõlastusringi e-õiguse keskkonnas ning ministreeriumid kutsuvad eelnõusid kommenteerima ka oma haldusalas tegutsevad teised partnerid. Lisaks teadvustavad ministreeriumid järjest enam kaasamise olulisust ning avaldavad ettevalmistatavad dokumendid oma veebilehtedel, mh on need üleval ka riigikogu ning valitsuse veebilehtedel, kus igaühel on võimalus neid kommenteerida.

¹⁷ OECD 2001b, 40-45, viidatud Lepa, R., Illing, E., Kasemets, A., Lepp, Ü. ja Kallaste, E. (2004) *Kaasamine otsustetegemise protsessi*. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. (http://www.praxis.ee/?lang=et&menu_id=141&page_id=762).

¹⁸ Uus, M., R. Unt (2009), Praxis, projekti „Mittetulunduslikud esindusorganisatsioonid kui võrdväärsed partnerid riiklike otsuste planeerimisel ja elluviimisel“ analüüsi ettevalmistuse etapil läbi töötatud kirjandus.

¹⁹ Ibid., Hinsberg, H., U. Kübar (2009) Kaasamise käsiraamat

<http://www.ngo.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=29346/Kaasamise+k%E4siraamat.pdf>

²⁰ Ibid. Vt ka Peipsi Koostöö Keskus. Avalikkuse kaasamise käsiraamat: ametnikult ametnikule, lk 9-10 (http://www.ctc.ee/pub/Trykised/Avalikkuse_kasamise_kasiraamat.pdf)

Heaks kaasamiseks on tarvis siiski enam kui üksnes seadustes sätestatud kohustuste täitmist. Ükski nimetatud õigusakt ei anna standardit, kuidas kaasamine ja osalemine peaksid olema korraldatud. Seetõttu on praktikas hea järgida soovituslikke juhiseid, mis on koostatud kogemuste pinnalt.²¹ Eestis on **kaasamise heas tavas** kokku lepitud 2005. aastal. Hea tava ei ole kohustuslik dokument, küll aga juhend, mida järgides võib olla kindel, et kaasamine on läbi viidud viisil, mis arvestab eri osaliste vajaduste ja võimalustega ning vastastikku aktsepteeritud põhimõtetega. Hea tava näeb ette otsuse prognoositavate mõjude läbiarutamist, partnerite soovide ja vajadustega arvestamist, kaasamist võimalikult vara ja kogu otsuse kujundamise jooksul, avalikkuse ning huvirühmade pidevat teavitamist ja tagasiside andmist toimuvast. Tava annab juhised eelkõige avalike konsultatsioonide läbiviimiseks, mille puhul ministeerium esitab eelnõu huvirühmadele kommenteerimiseks ning annab tagasisidet kogutud arvamustega arvestamisest. Samuti saavad samast tavast lähtuda ka kohalikud omavalitsused, riigikogu komisjonid, kodanikuühendused, erakonnad või teised organisatsioonid, kel vaja teisi oma otsuste kujundamisse kaasata.

3.1.5. Kaasamise vormid, vahendid ja meetodid

Vormide ja vahendite valimine on kaasamise puhul võtmetähtsusega, selle kaudu määratakse, millist protsessi soovitakse, kuidas tahetakse tulemusteni jõuda ja millisel kujul peaks tulemus olema. Samuti määravad vormid ja vahendid suuresti ka osalevate huvirühmade ringi, st need, kellel on ligipääs ning oskused konkreetseid vorme ja vahendeid kasutada. Isegi „passiivne“ ligipääs informatsioonile nõuab vahendeid (nt kataloogid ja indeksid), mis aitavad kodanikel leida soovitud info. Kui valitsused valivad aga „aktiivse“ informatsiooni pakkumise, võib valida paljude erinevate vormide seast, mis võivad olla otsesed (nt infokeskused, tasuta infoliinid) või kaudsed (nt meedia või kodanikeühenduste kaudu teabe levitamine, kuulutused).²²

Erinevate uuringute ja riikide võrdlevanalüüsi põhjal võib öelda, et üha enam kaasatakse huvirühmi läbi kõigile avatud konsultatsioonide ja erinevate osalusvormide, kasutades nii **traditsioonilisi kui elektroonilisi vahendeid**. Peamiste põhimõtetenähtena toonitatakse **avatust, selgust, läbipaistvust ja paindlikkust** – kõigil soovijatel peaks olema võimalus ühiskonnas kaasa rääkimiseks. Ka on suund kasutada konsulteerimist juba varases poliitikakujundamise protsessi staadiumis ja ühtlasi **kasutada mitmeid kaasamise vorme ja vahendeid ühe protsessi jooksul**.²³ Kõigil kaasamise meetoditel on oma tugevused ja nõrkused ja võtmeküsimuseks on konkreetsele juhtumile sobivaima meetodi valimine. Meetodi valik eeldab nii **kaasamisele eesmärgi seadmist kui kaasamise konteksti analüüsi**. Seega ei ole ühte sobivat viisi heaks kaasamiseks. Iga protsess tuleks kavandada vastavalt konkreetsetele eesmärkidele ja osalejate ning poliitika kujundajate vajadustele. Enamlevinud kaasamismeetodid on siiski jätkuvalt kirjalik konsulteerimine heakskiidu saamiseks õigusloomedokumentide tööversioonidele, määratud ja regulaarselt koos käivad töörühmad ja nõuandvad kogud, teavitusüritused või –trükkid.²⁴

Hindamaks kaasamisprotsessi läbiviimiseks valitud meetodi sobivust kaasaja võimaluste ja eesmärkidega, tuleks vaadata, kuidas sobib valitud meetod järgnevate kriteeriumitega²⁵

- **Vastavus kaasamise eesmärgile** – millise osalejate osalusmäära meetod tagab;
- **Sobiv osalejate arv** – kui palju osalejaid on võimalik valitud meetodiga kaasata;
- **Osalejate rollid** - millist osalust meetod eeldab;
- **Eelarve** – kui kalliks kujuneb valitud meetodi kasutamine;

²¹ Hinsberg, H., U. Kübar (2009) Kaasamise käsiraamat

<http://www.ngo.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=29346/Kaasamise+k%E4siraamat.pdf>

²² Lepa, R., Illing, E., Kasemets, A., Lepp, Ü. ja Kallaste, E. (2004) *Kaasamine otsustetegemise protsessi*. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. (http://www.praxis.ee/?lang=et&menu_id=141&page_id=762).

²³ Uus, M., R. Unt (2009), Praxis, projekti „Mittetulunduslikud esindusorganisatsioonid kui võrdväärsed partnerid riiklike otsuste planeerimisel ja elluviimisel“ analüüsi ettevalmistuse etapil läbi töötatud kirjandus.

²⁴ Ibid., Hinsberg, H., U. Kübar (2009) Kaasamise käsiraamat

<http://www.ngo.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=29346/Kaasamise+k%E4siraamat.pdf>; Uus, M., R. Unt (2009), Praxis, projekti „Mittetulunduslikud esindusorganisatsioonid kui võrdväärsed partnerid riiklike otsuste planeerimisel ja elluviimisel“ analüüsi ettevalmistuse etapil läbi töötatud kirjandus.

²⁵ Involve 2005:54, viidatud Uus, M., R. Unt (2009), Praxis, projekti „Mittetulunduslikud esindusorganisatsioonid kui võrdväärsed partnerid riiklike otsuste planeerimisel ja elluviimisel“ analüüsi ettevalmistuse etapil läbi töötatud kirjandus.

- **Protsessi pikkus** – kui palju aega vajab meetodi rakendamine;
- **Väljundite tüübid** – kas meetodiga saavutatavad tulemused ja väljundid vastavad soovitele.

Lisaks on oluline silmas pidada, et **kaasamise edukas läbiviimine on tihedalt seotud poliitika kujundamise tsükliga**, mis määratleb ka kaasamise meetodid, mida on võimalik kaasamisel kasutada. Poliitika kujundamise tsükli klassikalised etapid on: poliitika visiooni kujundamine, poliitika formuleerimine, poliitika ettepanekute koostamine, otsustamine, poliitika elluviimine. Projekti „Mittetulunduslikud esindusorganisatsioonid kui võrdväärsed partnerid riiklike otsuste planeerimisel ja elluviimisel“ kirjanduse analüüs toob välja, et toetudes senistele kaasamispraktikate uuringutele ning kogemuste koondamisele võiks seada **hüpoteesi**, et Eestis ei ole kaasamisprotsesside planeerimisel ja läbiviimisel, selle juhendamisel ning Kaasamise Hea Tava rakendamise nõustamisel piisavalt rõhutatud poliitikakujundamise kontekstuaalset rolli eduka kaasamise saavutamisel. Ometi on kaasamise kavandamisel omavahel tihedalt seotud kaasamise eesmärk, poliitika kujundamise tsükkel ja kaasamise meetodid. Näiteks on kaasamise eesmärk on üks peamisi tegureid, mis mõjutab kaasamise meetodite valikut. Poliitika kujundamise tsükkel seab aga piirangud, milliseid eesmärke on võimalik üldse seada ning igal kaasamismeetodil on omad eesmärgid, mille saavutamist ta paremini toetab.

3.1.6. Kokkuvõtte tõhusast kaasamisest ning kaasamisprotsessi hindamine

Kuna kaasamise teoreetiline raamistik ning juhised on ulatuslikku kajastamist leidnud juba mitmetes töödes Eestis ja ka Riigikantselei eestvedamisel Kaasamise käsiraamatu näol, siis siinkohal on esile tõstetud kõige olulisemad aspektid kaasamisprotsesside läbiviimisel. Kokkuvõtvalt on allpool esitatud ka **OECD poolt välja arendatud tõhusa kaasamise põhimõtted**:^[1]

1. konsulteerimine peab olema paindlik;
2. informatsioon peab olema kättesaadav võimalikult varases staadiumis;
3. informatsioonile ligipääs peab olema seotud võimalikult madalate kuludega;
4. kaasamine peab olema laiaulatuslik ja tasakaalustatud;
5. dialoog huvirühmadega peab olema pidev ja struktureeritud;
6. kaasamisprotsess ise peab olema läbipaistev;
7. kaasamisprotsessi tuleb ja hinnata ja kontrollida;
8. kaasamine kui mõtteviis.

Tõhusa kaasamise elemendid toonitavad nii protsessi põhimõtteid kui toovad esile kaasamise vorme ja ka vahendeid just ligipääsu hõlbustamise kontekstis. Kaasamise vormid on tihti kesksed saavutamaks tõhusat kaasamist ning peaksid antud põhimõtteid raamina silmas pidama. Mitmete riikide praktikad rõhutavad seejuures erinevate vormide kombineerimist, et jõuda kõigi oluliste sihtrühmadeni ning saada kõige tõhusamalt huvirühmade tagasiside ja osalus.^[2]

Lõpetuseks tuleb tõstatada ka asjaolu, et kaasamisprotsessi tuleb **hinnata ja kontrollida**. Warburton (2008:3)^[3] on toonud välja kaks erinevat lähenemist hindamise läbiviimisele: auditi- ja õppimispõhine hindamine. Hindamine võib toimuda **auditeerimise põhimõttel** andes vastuse küsimustele: kas me oleme teinud, mida plaanisime ja kas me saavutasime seatud eesmärgid? **Õppimisel põhinev** lähenemine kaalub aga eelkõige, mis juhtus ja miks, vastates küsimustele: kas seatud eesmärgid olid õiged? millised on olnud mõjud osalejatele, poliitikatele, otsustusprotsessile? mida me oleme õppinud edasiste kaasamiste läbiviimiseks?

^[1] Lepa, R., Illing, E., Kasemets, A., Lepp, Ü. ja Kallaste, E. (2004) *Kaasamine otsustetegemise protsessi*. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. (http://www.praxis.ee/?lang=et&menu_id=141&page_id=762); Illing Eveli, Lepa Reesi (2005). Kaasamisvormid – ülevaade ja kasutusvõimalused. Poliitikauuringute Keskus Praxis, Tallinn.

^[2] Illing Eveli, Lepa Reesi (2005). Kaasamisvormid – ülevaade ja kasutusvõimalused. Poliitikauuringute Keskus Praxis, Tallinn

^[3] viidatud Uus, M., R. Unt (2009), Praxis, projekti „Mittetulunduslikud esindusorganisatsioonid kui võrdväärsed partnerid riiklike otsuste planeerimisel ja elluviimisel“ analüüsi ettevalmistuse etapil läbi töötatud kirjandus.

Hindamise eesmärk määratleb hindamise meetodi samal viisil nagu kaasamise eesmärk määratleb sobiva kaasamise meetodi. Auditipõhine lähenemine eeldab seetõttu eelkõige kvantitatiivsete meetodite kasutamist. Õppimisel põhinev lähenemine asetab rõhu aga kvalitatiivsetele meetoditele. Iga hindamine eeldab ka **hindamiskriteeriumite määratlemist**. Määratleda tuleb, mida mõõdetakse (hindamiskriteeriumid), millised on hindamiskriteeriumite saavutamise indikaatorid, millised on kriteeriumite andmekogumismeetodid.

Käesolev uuring on oma sisult kaasamispraktikate hindamise projekt ning selle ühe väljundina on käesoleva raporti peatükis 7 esitatud võimalused kaasamise hindamiseks.

3.2. Analüüsietapid ja kasutatud andmed

Järgnevalt antakse ülevaade igast analüüsietapist, selgitades etapi eesmärgi ja läbiviimist.

1) Täpsustati uuringuplaani ja metoodikat. Selleks:

- Koostati kaasamise üldise teoreetilise raamistiku lühikirjeldus ning analüüsi kirjandust kaasamise edendamisel (vt pt 3.1.)
- Analüüsi Eestis praegu kehtivat kaasamise regulatsiooni, kaasamist toetavaid poliitikaid (sh õigusaktid, kaasamise hea tava, Eesti kodanikuühiskonna arendamise kontseptsioon (EKAK) ja selle rakendusdokumendid), antud valdkonnas läbiviidud uuringuid ja muid asjakohaseid materjale.
- Eelneva töö tulemusena täpsustati uuringuplaani ja koostati uurimisraamistik, mis oli ühtlasi aluseks veebiküsitluste ja juhtumianalüüside ettevalmistamisel. Uurimisraamistiku täpsustamise käigus toimus kaks kohtumist Tellija esindajatega.

2) Korraldati veebiküsitlused.

Veebiküsitluse läbiviimise eesmärgiks oli välja selgitada teadlikkus kaasamisest ja raamdokumentidest, üldised hoiakud kaasamise suhtes ja nende reaalne üldine rakendamine igapäevatoos. Veebiküsitluse roll kogu analüüsitöös oli anda ka konkreetseid kvantifitseeritavaid vastuseid teatud kontrollküsimustele, mida saab kasutada üldise võrdleva pildi loomiseks nii eri ministeeriumide vahel kui ka võrdluseks ministeeriumi partnerite hinnangutega. Saadud tulemusi analüüsitakse töö sünteesietapis koos kvalitatiivanalüüsi tulemustega. Samuti võrreldakse peamisi tunnuseid 2004. aastal läbiviidud kaasamispraktikate analüüsiga, et esile tuua peamised arengud ja toimunud muutused.

Veebiküsitlus viidi läbi nii ministeeriumite ametnike kui ministeeriumite partnerite seas. Mõlema küsitluse koostamisel lähtuti järgnevatest metoodilistest aluspõhimõtetest:

- Võrreldavus 2004. aasta küsitluse olulisemate tulemustega
- Veebiküsitluste tulemused võimaldavad ministeeriumiülest üldistust, mis on vajalik valitsusasutuste kaasamise olukorra adekvaatseks hindamiseks. Eelnevale tuginedes saab anda ka soovitusi arendustegevusteks ning olemasoleva süsteemi täiustamiseks.
- Veebiküsitluste tulemused võimaldavad olulisemate tunnuste lõikes ministeeriumide vahelist võrdlust.
- Veebiküsitluse tulemused on seostatavad detailsemate juhtumianalüüsidega ning mõlema analüüsi süntees annab piisava arusaama ka veebiküsitlusel selgunud kvantitatiivanalüüsi tulemuste tagamaadest, põhjustest ning vajalikest arengusuundadest. Ühtlasi on veebiküsitlus praktiliseks sisendiks juhtumianalüüside detailsema metoodika väljatöötamisel.

2.1. Valmistati ette partnerite veebiküsitluse ankeet ning viidi läbi partnerite veebiküsitlus. Selleks:

- Paluti ministeeriumidel esitada informatsioon oma regulaarsetest partneritest. Selleks töötati välja alustabel ja esitati vastav palve kaasamiskoordinaatoritele. Ministeeriumidest saadud partnerite nimekirjad vaadati üle, vajadusel suheldi täiendavalt ministeeriumide kaasamiskoordinaatoritega ning korrastati kasutuskõlblikuks andmebaasiks. Valimi suuruseks kujunes 1377 partnerite esindajat ning eesmärgiks seati ca 400 vastuse saamine.
- Tuginedes esimeses etapis koostatud analüüsiraamistikule, töötati välja ametnike küsitlusankeet. Küsitlusankeedis kasutati valdavalt valikvastuseid, et tagada tulemuste selgus, üldistatavus ja omavaheline võrreldavus. Ankeedi tööversiooni testiti mõnede partnerite esindajate ning Riigikantselei esindajaga ning täpsustati ankeeti vastavalt.
- Vormistati küsitlusankeedi lõplik versioon, mis pandi üles Praxise veebiküsitluse keskkonda. Seejärel testiti ankeedi täitmise toimivust. Partnerite ankeet on toodud lisas 1.
- Viidi läbi partnerite veebiküsitlus. Vastavalt vajadusele juhendati tehnilist abi vajavaid vastajaid ning jälgiti pidevalt vastamise aktiivsust. Lõpptähtaja eel saadeti mittevastanud partneritele elektrooniliselt meeldetuletused. Küsitlusele vastanud oli 428. Täpsem info vastanute kohta vt pt 4.1.1.
- Küsitlustulemuste andmebaas korrastati, sh jäeti sisse need poolikult täidetud ankeedid, mis on üle 75% ulatuses täidetud ja milles on antud konkreetsele ministeeriumile hinnang. Ülejäänud poolikud ankeedid võeti välja ja andmetes ei kajastu. Lisaks kontrolliti üle, et kõik vastanud organisatsioonid on end liigitanud õigesse sektorisse (eriti Sihtasutused).
- Viidi läbi andmete sisuline analüüs ning koostati vastav raporti peatükk (vt pt 4).

2.2. Valmistati ette ministeeriumide ametnike veebiküsitluse ankeet ning viidi läbi ametnike veebiküsitlus. Selleks:

- Kaardistati projektis osalevates ministeeriumides kaasamisega kokku puutuvad ametnikud, potentsiaalselt erinevate rollide kandjad, kuid siiski sisulised poliitikakujundamises osalevad töötajad, mitte tugipersonal. Valimisse haarati juhtkonna liikmed, poliitikaosakondade juhid ja valik poliitikate kujundamisega tegelevaid ametnikke igast osakonnast ning talitusest või büroost. Ametnike esialgne valim kooskõlastati vastavate ministeeriumide kaasamiskoordinaatoritega, et tagada kõigi oluliste poliitikakujundamisega tegelevate ametnike valimisse haaratus. Ministeeriumide valimeid täpsustati seni, kuni küsitletavate ametnike osakaal kogu valimis oli vastavuses ministeeriumite suurustega. Kokku oli valimis 368 ametnikku.
- Tuginedes esimeses etapis koostatud analüüsiraamistikule, töötati välja ametnike küsitlusankeet. Küsitlusankeedis kasutati valdavalt valikvastuseid, et tagada tulemuste selgus, üldistatavus ja omavaheline võrreldavus. Ankeedi tööversiooni testiti mõnede ministeeriumide kaasamiskoordinaatoritega ja Riigikantselei esindajaga ning täpsustati ankeeti vastavalt.
- Vormistati küsitlusankeedi lõplik versioon, mis pandi üles Praxise veebiküsitluse keskkonda). Seejärel testiti ankeedi täitmise toimivust. Ametnike ankeet on toodud lisas 2.
- Viidi läbi ametnike veebiküsitlus. Vastavalt vajadusele juhendati tehnilist abi vajavaid vastajaid ning jälgiti pidevalt vastamise aktiivsust. Lõpptähtaja eel tehti mittevastanud ametnikele meeldetuletused ning edastati ka mittevastanute kohta info vastavate ministeeriumide kaasamiskoordinaatoritele. Selleks, et saada suuremat toetust ministeeriumide juhtkondadest, valmistati koostöös Hille Hinsbergiga ette pöördumine kantsleritele. Vastanute protsenti võib pidada heaks – ankeedi täitis täielikult 199 ametnikku ja 38 ametnikku täitsid osaliselt. Täpsem info vastanute kohta vt pt 4.1.2.
- Küsitlustulemuste andmebaas korrastati, viidi läbi sisuline analüüs ning koostati vastav raporti peatükk (vt pt 4).

3) Viidi läbi juhtumianalüüsid.

Juhtumianalüüside eesmärk oli konkreetsete juhtumite näitel tuvastada kaasamisprotsesside tugevused ja nõrkused, head praktikad ning sõnastada soovitusel ministeeriumide lõikes kaasamise tõhustamiseks. Juhtumianalüüsid annavad väärtuslikku täiendust küsitlustulemustele, avades paremini erinevate vajaduste, õnnestumiste ja ebaõnnestumiste põhjusi. See omakorda on vajalik, mõistmaks, milliseid aspekte on tulevikus vaja parandada, et kaasamist süsteemselt edasi arendada.

Juhtumianalüüside metoodika töötati välja tuginedes peatükis 3.1. toodud kontseptuaalsele raamistikule ning seda täiustati küsitlustulemuste analüüsitulemuste põhjal. Küsitlustulemustest näiteks nähtusid olulisemad vajadused ja probleemid kaasamisel ning juhtumianalüüside töölehte täpsustati nii, et juhtumianalüüside käigus oli võimalik küsitlusest ilmnunud probleemide tagamaadele paremini tähelepanu pöörata. Kuna eesmärk oli analüüsida konkreetseid kaasamisjuhtumeid, valiti juhtumianalüüsiks protsessipõhine lähenemine tuginedes kaasamise heale tavale.

Täpsemalt viidi juhtumianalüüsid läbi järgnevalt:

- Tuginedes analüüsi raamistikule töötati välja juhtumite kohta taustainformatsiooni koondamiseks öötabel, kus nähti ette kõigi olulisemate tunnuste kohta üldinfo esitamine.
- Seejärel kaardistati 9 ministeeriumi puhul perioodil 2007-2009 toimunud olulisemad poliitikaprotsessid (strateegiate koostamine, õigusaktide ettevalmistamine) ning koguti infot iga võimaliku juhtumi kohta vastavalt töötabeli formaadile. See tagas, et analüüsimeeskonnal oli kõigi võimalike juhtumite kohta sarnase sisuga ja detailsusastmega informatsioon. Infot koguti avalikest andmeallikatest (ministeeriumide veebilehed, seletuskirjad, muud internetiallikad), kaasamiskoordinaatoritelt ning konkreetse protsessiga tegelenud ametnikelt. Tulemusena sündis potentsiaalsete juhtumianalüüside nimekiri.
- Potentsiaalsete juhtumianalüüside nimekiri arutati läbi Tellijate esindajatega ning analüüsimeeskonnaga, et tagada võimalikult mitmekesiste juhtumite valik. Seejärel valis analüüsimeeskond välja lõplikud juhtumid, mille kohta edastati info ka kaasamiskoordinaatoritele. Kokku on valimis 28 juhtumit. Juhtumite valimit vt lisast 3. Korraldati tööjaotus analüüsimeeskonna vahel – ühe ministeeriumi juhtumeid analüüsis üks analüütik, et võimaldada terviklikumat pilti ministeeriumide juhtumitest.
- Tuginedes analüüsiraamistikule ja kasutades küsitluste tulemusi valmistati ette juhtumianalüüside tööleht süvaintervjuude läbiviijatele. Selle eesmärk oli tagada, et juhtumianalüüsile lähenevad erinevad analüüsimeeskonna liikmed sarnaselt, et hiljem teha vajalikke võrdlusi ja süstematiseerida järeldusi. Tööleht on toodud Lisas 4.
- Viidi läbi testjuhtumi analüüs ning töötati välja näidisstruktuur juhtumi kirjelduseks.
- Viidi läbi juhtumianalüüsi teostavate analüüsimeeskonna liikmete ühine instrueerimine, et tagada ühetaoline ja süsteemne intervjuude läbiviimine.
- Juhtumianalüüside raames viidi läbi intervjuud. Kokku toimus 89 intervjuud ministeeriumide ametnike ja erinevate partnerite esindajatega. Keskmiselt viidi ühe juhtumi kohta läbi 3,2 intervjuud. Maksimaalselt viidi ühe juhtumi raames läbi 5 intervjuud. Intervjuud lepitati kokku vastava juhtumiga tegeleva analüütiku poolt. Analüütik tegi intervjuu vältel märkmeid ja vajadusel lindistas intervjuud hilisemate täpsustuste tegemiseks.
- Koostati ühe juhtumi baasil juhtumi näidiskirjeldus, mille erinevad analüütikud said aluseks võtta juhtumikirjelduste kokkukirjutamisel tuginedes oma märkmetele ja vajadusel ka intervjuu salvestustele. Edasise analüüsi tarbeks koostasid analüütikud iga juhtumi ülevaatliku kirjelduse, mida analüüsimeeskond kasutas töödokumentidena sünteesi etapis järelduste tegemiseks ja soovitude sõnastamiseks.
- Koostati näidis ministeeriumipõhisest peatükist lõpparuandesse, et erinevate ministeeriumide peatükid järgiksid sama struktuuri.
- Juhtumianalüüside kirjelduste analüüsil koostasid analüütikud vastava ministeeriumi kohta peatüki tööversiooni. Kõigile ministeeriumidele saadeti peatükk tutvumiseks ja pakuti võimalust

töökohtumiseks, et ministeeriumi puudutavad soovitusel ja tähelepanekud läbi arutada. Töökohtumised peeti kaheksa ministeeriumiga (ainsana ei soovinud kohtumist Kaitseministeerium). Kohtumiste järel analüütikud viimistlesid ministeeriumide peatükid, täiendades vajadusel soovitusi või korrigeerides ilmnenud faktilisi ebatäpsusi.

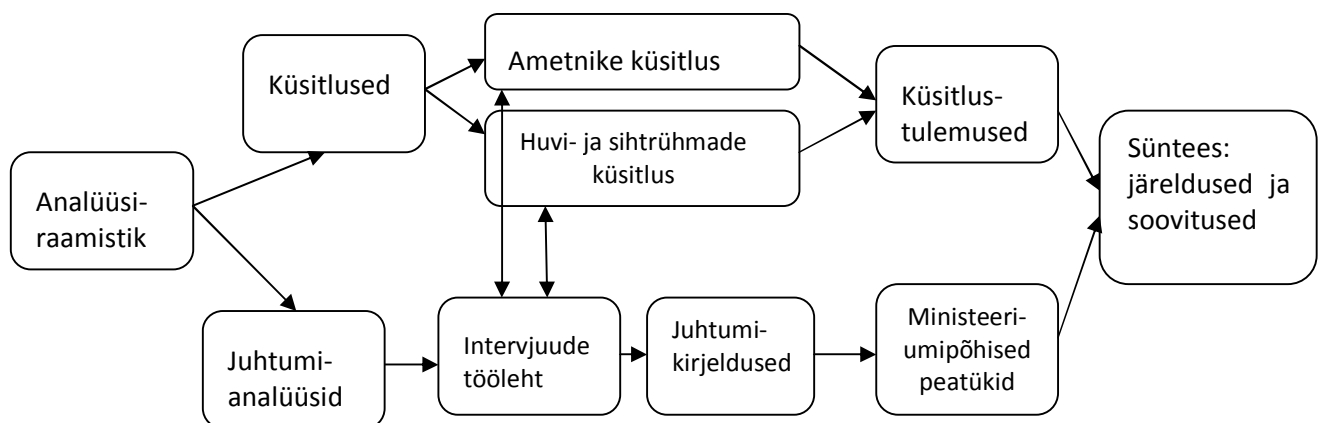
- Juhtumianalüüsid vormistati lühemaks kokkuvõtteks ning analüütikud saatsid antud juhtumit käsitlenud intervjuudes osalenutele juhtumi kirjaliku kokkuvõtte ülevaatamiseks ja vajadusel faktiliste täpsustuste tegemiseks. Seejärel viimistlesid analüütikud juhtumianalüüsid, mis on ära toodud Lisas 5.

4) Sünteesiti erinevate analüüsietappide tulemusi ja koostati järeltulemuste ning soovitusel peatükki.

Selleks:

- Analüüsiti ministeeriumide ja partnerite kvantitatiiv- ning kvalitatiivanalüüsi tulemusi.
- Sõnastati olulisemate analüüsikomponentide lõikes kokkuvõtlikult tähelepanekud ja järeltulemuste ning toodi välja koondjäreltulemuste analüüsi üldistava kokkuvõtte.
- Vaadati üle ministeeriumide lõikes antud soovitusel ning koostati tööversioon soovitusel osast.
- Korraldati soovitusel testimine riigiasutuste ja partnerorganisatsioonide esindajatega.
- Vastavalt testimise käigus saadud tagasisidele arendati järeltulemuste ja soovitusel peatükki edasi, sh keskenduti olulisematele soovitusel ja konkretiseeriti soovitusel sõnastust.
- Kirjeldati metoodika kaasamise regulaarseks analüüsiks tulevikus.
- Vormistati lõplik analüüsiaruanne.

Joonis 4. Ülevaatlik skeem analüüsiprotsessist.



4. Küsitluste tulemused

Projekti käigus viidi läbi nii partnerite kui ka ministeeriumide ametnike veebiküsitlus. Veebiküsitluse läbiviimise eesmärgiks oli välja selgitada teadlikkus kaasamisest ja raamdokumentidest, üldised hoiakud kaasamise suhtes ja viimase reaalne üldine rakendatavus igapäevatoos. Veebiküsitluse roll kogu analüüsitöös oli anda ka konkreetseid kvantifitseeritavaid vastuseid teatud kontrollküsimustele, mida saab kasutada üldise võrdleva pildi loomiseks nii eri ministeeriumide vahel kui ka võrdluseks ministeeriumi partnerite hinnangutega. Saadud tulemusi analüüsitakse töö järgnevates etappides koos kvalitatiivanalüüsi tulemustega. Samuti võrreldakse peamisi tunnuseid 2004. aastal läbiviidud kaasamispraktikate analüüsiga, et esile tuua peamised arengud ja toimunud muutused. Järgnevalt esitatakse mõlema küsitluse analüüsi tulemused.

4.1. Vastanute kirjeldus

4.1.1. Partnerite küsitlus

Ministeeriumi partneritele suunatud kaasamispraktikate veebiküsitlus toimus vahemikul **11.-30.märts 2010**. Küsimustik saadeti välja 11 ministeeriumi **1377** partneri kontaktile, sealhulgas **278** erinevale organisatsioonile ja enamus konkreetsetele inimestele. Kokku tuli lõpuni täidetud ankeete tagasi **392**. Allolevas ülevaates on aga arvestatud ka **36** ankeedi vastused, mis olid küll poolikud, kuid piisaval määral täidetud, et neid arvestada. Kokku on partnerite ankeedil vastanuid **428**. Täpsema vastanute jaotuse annavad edasi allolevad tabelid.

Tabel 1. Vastanute sektoraalne jaotus (vastanute arv ja osakaal)

	n	%
avalikku sektorisse ¹	94	22.0
<i>ülikoolid jt teadus-arendusasutused</i>	51	11.9
<i>riigi osalusega/asutatud Sihtasutused</i>	36	8.4
<i>kohalike omavalitsuste liidud</i>	7	1.6
ärisektorisse ²	80	18.7
<i>aktsiaselts</i>	26	6.1
<i>riigi osalusega aktsiaselts</i>	4	0.9
<i>osaühing</i>	45	10.5
<i>muu</i>	5	1.2
mittetulunduslikku sektorisse ³	254	59.3
<i>MTÜ</i>	230	53.7
<i>SA</i>	22	5.1
<i>seltsing</i>	3	0.7
Kokku	428	100

¹ riigi teadus- ja arendusasutused, ülikoolid, riigi SA-d, KOV liidud

² juriidilised äriühingu vormid

³ MTÜd, SAd, seltsingud, seltsid, ettevõtete- ja erialaliidud

Tabel 2. Organisatsioonide jaotus

	n	%
avalikku sektorisse ¹	74	18.6
<i>ülikoolid jt teadus-arendusasutused</i>	37	9.3
<i>riigi osalusega/asutatud Sihtasutused</i>	31	7.8
<i>kohalike omavalitsuste liidud</i>	6	1.5
ärisektorisse ²	80	20.1
<i>aktsiaselts</i>	26	6.5
<i>riigi osalusega aktsiaselts</i>	4	1.0
<i>osaühing</i>	45	11.3
<i>muu</i>	5	1.3
mittetulunduslikku sektorisse ³	245	61.6
<i>MTÜ</i>	222	55.8
<i>SA</i>	20	5.0
<i>seltsing</i>	3	0.8
Kokku	398*	100

¹ riigi teadus- ja arendusasutused, ülikoolid, riigi SA-d, KOV liidud

² juriidilised äriühingu vormid

³ MTÜd, SAd, seltsingud, seltsid, ettevõtete- ja erialaliidud

* 21 organisatsioonist oli vastajaid üle 1

Tabel 3. Vastanud äriühingute tegevusvaldkonnad*

	n	%
Haldus- ja abitegevused	22	28.2
Kinnisvaraala tegevus	15	19.2
Info ja side	9	11.5
Finants- ja kindlustustegevus	8	10.3
Mäetööstus	5	6.4
Elektrienergia, gaasi, auru või konditsioneeritud õhuga varustamine	5	6.4
Põllumajandus; metsamajandus; kalapüük	3	3.8
Töötlev tööstus	2	2.6
Veevarustus; kanalisatsioon; jäätme- ja saastekäitlus	2	2.6
Ehitus	2	2.6
Hulgi- ja Jaekaubandus; mootorsõidukite ja mootorrataste remont	2	2.6
Veondus ja laondus	1	1.3
Majutus ja toitlustus	1	1.3

Kutse-, teadus- ja tehnikaalane tegevus	1	1.3
Kokku	78	100.0

*aluseks võetud EMTAK tegutsemiskoodid

Tabel 4. Vastanud mittetulunduslike organisatsioonide tegevusvaldkonnad

	n	%
haridus ja teadus	73	28.5
Sotsiaalteenused	70	27.3
ettevõtlusliidud ja kutseühendused	58	22.7
kultuur, sport ja meelelahutus	47	18.4
kodanikuõiguste kaitse, eestkoste	45	17.6
Tervishoid	41	16
rahvusvaheline tegevus	40	15.6
majanduslik ja sotsiaalne areng	39	15.2
Muu	34	13.3
Keskkond	27	10.5
filantroopia ja vabatahtlikkuse edendamine	14	5.5
Religioon	6	2.3
Kokku	256	100

Tabel 5. Vastanud mittetulunduslike organisatsioonide peamised tegevused**

	n	%
sihtrühma ja/või liikmete abistamine	120	47.2
koolitus ja nõustamine	117	46.1
huvide ja väärtuste eest seismine (eestkoste, huvikaitse)	116	45.7
Teavitamine	109	42.9
valdkondliku poliitika arendamine	87	34.3
(avalike) teenuste osutamine	39	15.4
uurimis- ja analüüsitegevus	30	11.8
kodanikualgatuse arendamine (sh kodanikuteadlikkus, vabatahtlikkus)	25	9.8
Huvitegevus	21	8.3
toetuste jagamine	19	7.5
Kokku	256	100

** palusime märkida maksimaalselt 3 tegevust

Tabel 6. Vastanud mittetulunduslike organisatsioonide tegevusulatus

	N	%
üle-eestiline	169	66.0
rahvusvaheline	79	30.9
piirkondlik, kohalik	51	19.9
<i>kokku</i>	<i>256</i>	<i>100</i>

Tabel 7. Vastanud mittetulunduslike organisatsioonide kuulumine katusorganisatsioonidesse ja koostöövõrgustikesse

	n	%
piirkondliku katusorganisatsiooni/ võrgustiku liige	6	2.3
üle-eestilise katusorganisatsiooni/ võrgustiku liige	86	33.6
rahvusvahelise katusorganisatsiooni/ võrgustiku liige	99	38.7
ei ole liige	69	27.0
<i>Kokku</i>	<i>256</i>	<i>100</i>

Tabel 8. Vastanud mittetulunduslike organisatsioonide asutajad

	N	%
üksikisik/ud	163	63.7
mittetulundusühing/ud	68	26.6
äriühing/ud	51	19.9
Sihtasutus	10	3.9
riik*	17	2.7
rahvusvaheline organisatsioon	5	2.0
<i>Kokku</i>	<i>256</i>	<i>100</i>

**sh kohalikud omavalitsused, riigiasutused (ministeerium ja/või haldusala asutused, põhiseaduslik institutsioon vms), maavalitsused*

227 inimest ehk 89% vastas, et nende mittetulunduslikul organisatsioonil on liikmed. Kõige väiksem liikmete arv oli 2 ning kõige suurem 10212. Vastanud organisatsioonide keskmine liikmete arv on 385, kuid täpsemat informatsiooni annab mediaan: pooltel on liikmeid alla ja teisel poolel üle 42 inimese. Allolevas tabelis on näidatud liikmeskonna suuruse jaotus täpsemalt. 54.2% liikmesorganisatsioonide liikmed on üksikisikud, 21.1% puhul mittetulundusühingud, 15.9% puhul äriühingud.

Tabel 9. Küsitluses osalenud liikmesorganisatsioonide jaotus liikmete arvu lõikes

Liikmete arv	n	%
2-10	38	17.0
11-25	55	24.6
26-49	24	10.7
50-99	25	11.2

100-249	35	15.6
250-499	20	8.9
500-999	7	3.1
1000-10212	20	8.9
kokku	224	100.0

4.1.2. Ministeeriumi ametnike küsitlus

Ministeeriumi ametnikele suunatud kaasamispraktikate veebiküsitlus toimus **14.–29.aprill 2010**. Küsimustik saadeti välja 9 ministeeriumist kokku **368 ametnikule**. Lõpuni täidetud ankeete laekus 199. Analüüsis rakendati ka 25 poolikult täidetud ankeeti, et erinevate küsimuste ja teemade lõikes ametnikelt võimalikult laiaulatuslik tagasiside saada. All on antud ülevaade vastanute jaotusest.

Tabel 10. Vastanute jaotus ministeeriumite lõikes

	N	%
Haridus- ja Teadusministeerium	42	18.8
Kaitseministeerium	12	5.4
Kultuuriministeerium	11	4.9
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	27	12.1
Põllumajandusministeerium	34	15.2
Rahandusministeerium	34	15.2
Siseministeerium	23	10.3
Sotsiaalministeerium	26	11.6
Välisministeerium	15	6.7
<i>Kokku</i>	224	100

Vastanutest 44% moodustasid ministeeriumite spetsialistid, sh osakonna või allüksuse nõunikud, vanem- ja peaspetsialistid, spetsialistid. Keskastme juhid moodustasid 43% vastanutest: osakonna juhatajad, osakonna allüksuste juhatajad (talitus, büroo, valdkonna meeskond – olenevalt ministeeriumist erinev). Küsimustikule vastasid ka tippjuhid: kantslerid, asekanclerid, ministri/ministeeriumi nõunikud – kes moodustasid vastanutest 13%. Tippjuhtkonna osakaal on kõige suurem Siseministeeriumi vastanute hulgas – 6/23st (29%), samas Kaitseministeeriumis 0 (vt allolev tabel 11). Lisaks selgus, et 78% vastanutest töötavad sisu- või poliitikaosakonnas, 8% nn tugiosakonnas.

Tabel 11. Vastanute jaotus ametikoha lõikes (n)

	tippjuht	keskastme juht	spetsialist	kokku
Haridus- ja Teadusministeerium	8	9	25	42
Kaitseministeerium	0	4	8	12
Kultuuriministeerium	1	5	5	11
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	3	18	6	27
Põllumajandusministeerium	3	21	10	34
Rahandusministeerium	4	14	16	34

Siseministeerium	6	7	10	23
Sotsiaalministeerium	2	9	15	26
Välisministeerium	3	9	3	15
kokku	30	96	98	224
%	13	43	44	100

40.6% vastanutest on samas ministeeriumis töötanud viimased 5-10 aastat, 29.5% viimased 2-5 aastat.

Tabel 12. Samas ministeeriumis töötatud aeg

	alla 1 aasta	1-2 aastat	2-5 aastat	5-10 aastat	11-15 aastat	üle 15 aasta	kokku
Haridus- ja Teadusministeerium	1	2	13	21	5	0	42
Kaitseministeerium	3	1	4	3	1	0	12
Kultuuriministeerium	1	0	3	5	2	0	11
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	1	2	5	16	2	1	27
Põllumajandusministeerium	0	1	8	16	7	2	34
Rahandusministeerium	3	2	7	12	6	4	34
Siseministeerium	2	1	11	7	0	2	23
Sotsiaalministeerium	1	0	12	10	2	1	26
Välisministeerium	0	0	3	1	6	5	15
kokku	12	9	66	91	31	15	224

Ministeeriumi ametnike küsitluse tulemusi on käesolevas raportis võrreldud Poliitikauuringute Keskuse Praxise 2004.a kaasamisanalüüsi tulemustega, mis on esitatud kogumikus „Kaasamine otsusetegemise protsessi“. Pöörame aga tähelepanu sellele, et 2004.aastal küsitleti ministeeriumitest vaid osakonnajuhatajad, käesoleva analüüsi valimis olid ka spetsialistid ja tippjuhid. Lisaks tasub analüüsi lugedes silmas pidada, et sama teemat puudutavad küsimusepüstitused 2004. ja 2010.a küsimustikes mõnevõrra erinevad, mistõttu kõrvutatud andmeid tuleks pigem tõlgendada trendide näitajana. Kus küsimustike sarnasus on võimaldanud, on esile toodud hinnangute osakaalude muutused täpsemalt, näiteks protsendipunktides.

4.2. Partnerite koostöö ministeeriumitega

Kuigi käesoleva uuringu põhifookus on kaasamisel ja osalemisel poliitikakujundamise protsessides, siis taustainformatsioonina selgitasime partnerite ja ministeeriumite koostööd laiemalt. Allolevas tabelis 13 on ülevaade sellest, milliste ministeeriumitega küsitletud partnerid on koostööd teinud. Siin sisalduvad nii nende vastused, kes on viimasel kahel aastal kaasatud olnud, kui ka nende, kes ei ole osalenud. Neilt, kes märkisid, et nad on viimase 2 aasta jooksul osalenud poliitikakujundamise protsessides, küsisime milliste loetletud ministeeriumite juhitud õigusaktide eelnõude ja poliitikadokumentide väljatöötamise protsessides nad on osalenud. Neil, kes enda hinnangul poliitikakujundamise protsessides osalenud ei ole, palusime märkida, milliste ministeeriumidega on nad teinud koostööd „muul moel kui osalemine Teie valdkonda puudutavate otsuste või poliitikate väljatöötamises“.

Selgub, et vastanud huvirühmadest pea pooled – 46.5% - on teinud koostööd Sotsiaalministeeriumiga, kolmandik Haridus-ja Teadusministeeriumiga. Kõige vähem on vastanud teinud koostööd Kaitse- ja Välisministeeriumiga. Nimetatud ministeeriumite haldusala suurusest ja eripäradest tulenevalt ongi vastavalt kas rohkem läbi arutamist vajavaid teemasid ja kaasamist vajavaid huvirühmi. Näiteks Sotsiaalministeeriumi haldusalas on kordades suurem koostööd tegevate asutuste arv võrreldes teiste ministeeriumitega. Samas Kaitseministeeriumi ja Välisministeeriumi puhul võivad põhjused olla juurdepääsupiirangutes (riigisaladus või ametkonnasisene kasutus). Seega tabel 13 annab kindlust, et käesoleva küsitluse vastajate gruppi ning ka tulemusi võib pidada esinduslikuks kõigi ministeeriumitega ühel või teisel moel koostööd teinud huvirühmade suhtes.

Tabel 13. Milliste ministeeriumitega olete koostööd teinud?

	n	%
Sotsiaalministeerium	191	46.5
Haridus- ja Teadusministeerium	137	33.3
Keskkonnaministeerium	86	20.9
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	78	19.0
Rahandusministeerium	64	15.6
Põllumajandusministeerium	58	14.1
Siseministeerium	55	13.4
Justiitsministeerium	52	12.7
Kultuuriministeerium	44	10.7
Kaitseministeerium	23	5.6
Välisministeerium	20	4.9
<i>Kokku</i>	411	100.0

Lisa 6-2 Tabelis 1 on esitatud ka ministeeriumite koostööpartnerite jaotus sektorite lõikes, kuid järgnevalt vaatame **partnerite kaasatust**. Valdav enamus küsitlusele vastanutest on ka viimase 2 aasta jooksul ühel või teisel moel olnud kaasatud oma valdkonnas poliitikakujundamise protsessidesse. Käesoleva raporti järgnevates peatükkides käsitletakse vaid poliitikakujundamises osalenud vastajate hinnanguid ja arvamusi. Siinkohal on oluline meelde jätta, et suures osas on partnerite hinnangud edaspidi mittetulundusliku sektori „nägu“, kuna nad moodustavad 2/3 poliitikakujundamises osalemise kogemusega partneritest.

Tabel 14. Kas Teie organisatsioon/Teie isiklikult olete viimase 2 aasta jooksul olnud kaasatud Teie valdkonda puudutavate otsuste või poliitikate väljatöötamisse?

	on olnud kaasatud		ei ole kaasatud		kokku	
	N	%	n	%	n	%
avalik sektor	82	87.2	12	12.8	94	100
<i>ülikoolid jt teadus-arendusasutused</i>	48	94.1	3	5.9	51	100
<i>riigi osalusega/asutatud SA</i>	28	77.8	8	22.2	36	100
<i>kohalike omavalitsuste liidud</i>	6	85.7	1	14.3	7	100
Ärisektor	49	61.3	31	38.8	80	100

mittetulunduslik sektor	220	86.6	34	13.4	254	100
<i>MTÜ</i>	198	86.1	32	13.9	230	100
<i>SA</i>	20	95.2	1	4.8	21	100
<i>Seltsing</i>	2	66.7	1	33.3	3	100
Kokku	351	82.0	77	18.0	428	100

Allolev tabel 15 esitab poliitikakujundamises osalenud koostööpartnerite arvu ja osakaalu kõigi ministeeriumide lõikes. Küsitlusele vastanutest on Kultuuriministeeriumi koostööpartnerite hulgas on kõige suurem osa (võrreldes teiste ministeeriumitega) osalenud viimase 2 aasta jooksul poliitikakujundamises – 93.2% vastanutest.

Tabel 15. Poliitikakujundamises osalenud vastajate osakaal ministeeriumite lõikes

	on olnud kaasatud	
	n	%
Kultuuriministeerium	41	93.2
Rahandusministeerium	59	92.2
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	71	91
Justiitsministeerium	46	88.5
Põllumajandusministeerium	50	86.2
Haridus- ja Teadusministeerium	115	83.9
Keskkonnaministeerium	72	83.7
Siseministeerium	45	81.8
Sotsiaalministeerium	150	78.5
Välisministeerium	15	75
Kaitseministeerium	11	47.8
<i>Kokku</i>	333	81.0

Tabel 16. Vastanute jaotus nende ministeeriumide* lõikes, kellega kõige sagedamini koostööd tehakse õigusaktide ja poliitikadokumentide väljatöötamises

	n	%
Sotsiaalministeerium	114	34.2
Haridus- ja Teadusministeerium	60	18
Põllumajandusministeerium	37	11.1
Keskkonnaministeerium	31	9.3
Kultuuriministeerium	24	7.2
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	22	6.6
Rahandusministeerium	19	5.7
Siseministeerium	14	4.2
Välisministeerium	7	2.1
Kaitseministeerium	3	0.9

Justiitsministeerium	2	0.6
<i>Kokku</i>	333	100.0

*sai märkida ühe ministeeriumi

Tabel 16 tundub esmapilgul kattuvat tabeliga 13 ehk ministeeriumite järjestusega, kellega vastanud huvirühmad on kõige rohkem koostööd teinud. Kuid tabelis 16 erineb selle poolest, et vastanud pidid märkima ühe ja kõige sagedasema koostöösuhetega ministeeriumi. Sisuliselt näitab ülalolev tabel vastanute jaotust ministeeriumite lõikes ja on taustainformatsiooniks raporti järgnevates peatükkides esitatud tulemuste mõistmisel: pooled tulemused ja hinnangud iseloomustavad kõige paremini Sotsiaalministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Põllumajandusministeeriumi partnereid.

Partnerite küsitluses uurisime vastaja organisatsiooni sisulisemalt üldiseloostavaid tunnuseid, et kaardistada erinevad koostöö ja seotuse viisid partnerite ja ministeeriumide vahel. Küsisime nii tegevustoetuse saamise, alalistes nõuandvates kogudes osalemise kui (delegeeritud) avalike teenuste osutamise kohta – need küsimused annavad informatsiooni partneri rolli ja kaudselt organisatsioonilise suutlikkuse kohta.

Tabel 17. Kas Teie organisatsioon on aastatel 2008-2009 saanud riigieelarvelist tegevustoetust? *

	jah		ei		kokku**	
	n	%	n	%	n	%
avalik sektor	69	78.4	19	21.6	88	100
<i>ülikoolid jt teadus-arendusasutused</i>	43	89.6	5	10.4	48	100
<i>riigi osalusega/asutatud SA</i>	23	69.7	10	30.3	33	100
<i>kohalike omavalitsuste liidud</i>	3	42.9	4	57.1	7	100
Ärisektor	9	11.4	70	88.6	79	100
mittetulunduslik sektor	98	39.4	151	60.6	249	100
<i>MTÜ</i>	87	38.3	140	61.7	227	100
<i>SA</i>	11	55.0	9	45.0	20	100
<i>Seltsing</i>	0	0.0	2	100.0	2	100
Kokku	176	42.3	240	57.7	416	100

* riigieelarvelised eraldised, millest kaetakse ka organisatsiooni tegevuskulusid, püsikulusid.

** välja jäetud 12 "ei tea" vastanut

Tulenevalt viimastel aastatel teemaks olnud valitsusväliste organisatsioonide riigieelarvelise rahastamise korrastamisest, kirjeldame siinkohal osaliselt ka ministeeriumite ja poliitikakujundamises osalevate partnerite vahelisi rahastamissuhteid. Küsisime partneritelt, kas nende organisatsioon on aastatel 2008-2009 saanud riigieelarvelist tegevustoetust? Teiste rahastamisliikide kõrval on tegevustoetuse eesmärgiks partnerorganisatsiooni võimekuse säilitamine ja/või tõstmine, ühenduste suutlikkuse tõstmine ning nende strateegiliseks partneriks avalikule sektorile arenemise soodustamine. Strateegiline partnerlus ja ühenduste tegevussuutlikkus on ka poliitikakujundamises osalemisel olulised märksõnad. Oluline on näidata, kas ja kuidas osalevad need organisatsioonid, kes saavad ministeeriumilt tegevustoetust. Näiteks kui tegevustoetuse saaja ei osale poliitikakujundamises, tekib küsimus, mille alusel ja miks ta toetust saab kui ta ei aita valdkonna arendamisele samaväärselt kaasa kui need, kes toetusi ei saa. Allolevast tabelist selgubki, et kui avaliku sektori osapooltest ja sihtasutustest 50-88.9% on aastatel 2008-2009 saanud riigieelarvelist tegevustoetust, siis poliitikaprotsessides osalejatest

enamuse moodustavast MTÜde grupist on tegevustoetust saanud 38.3%. Selle taga võivad olla erinevad rahastamise praktikad: näiteks MTÜde rahastamine on väga killustunud ja mitte väga süstemaatiline ning pigem rahastatakse projekte kui määratakse tegevustoetusi.²⁶

Tabel 18. Tegevustoetuse saamise jaotus vastajate vahel, kes on osalenud poliitikakujundamises*

	on saanud tegevustoetust	ei ole saanud tegevustoetust	kokku n**
avalik sektor	81.6	18.4	76
<i>ülikoolid jt teadus-arendusasutused</i>	88.9	11.1	45
<i>riigi osalusega/asutatud SA</i>	76.0	24.0	25
<i>kohalike omavalitsuste liidud</i>	50.0	50.0	6
ärisektor	16.7	83.3	48
mittetulunduslik sektor	39.4	60.6	216
<i>MTÜ</i>	38.3	61.7	196
<i>SA</i>	52.6	47.4	19
<i>seltsing</i>	0.0	100.0	1
kokku	45.6	54.4	340

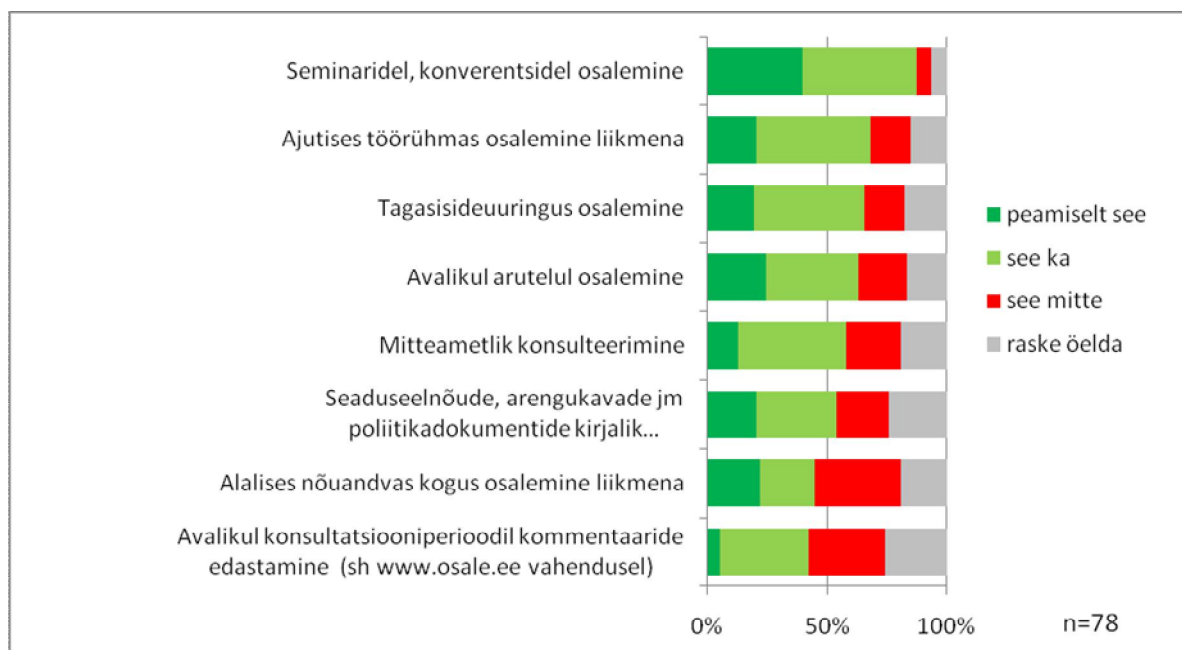
*küsimused „Kas Teie organisatsioon on aastatel 2008-2009 saanud riigieelarvelist tegevustoetust?“ ja „Kas Teie organisatsioon või Teie isiklikult olete viimase 2 aasta jooksul olnud kaasatud Teie valdkonda puudutavate otsuste või poliitikate väljatöötamisse?“

** välja jäetud 12 "ei tea" vastanut

77 vastajat ei ole viimase kahe aasta jooksul olnud kaasatud oma valdkonnas poliitikakujundamisse. Peamise põhjusena esitati asjaolu, et neid pole kutsutud – 76,9% vastanutest; 21.8% märkisid, et neid esindab piisavalt hästi katusorganisatsioon. Ülejäänud põhjendused olid tunduvalt marginaalsemad (sh inimjõu puudus, et ei ole soovinud, ajapuudus, et osalemine ei muudaks midagi – vt lisa 6-2 Tabel 1). Järgnev joonis annab ministeeriumitele ideid selle osas, millisel moel kaasata neid huvirühmi, kes seni osalenud ei ole, kuid ministeeriumi kutsel osaleksid. Kõige suurem osa vastajatest eelistaksid osaleda seminaridel ja konverentsidel ehk jätkuvalt on suur vajadus informatsiooni järele. Antud küsitlustulemus toetab kaasamise teoorias levinud seisukohta, et edukas informeerimine on aluseks järgnevatel tasanditel kaasamisele – konsulteerimisele ja sisulisele osalusele.

²⁶ Loe kodanikuühenduste rahastamisest lähemalt: Poliitikauuringute Keskus Praxis, Tallinna Ülikooli Kodanikeühiskonna Uurimis- ja Arenduskeskus (2008): "Kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise analüüs 2006-2007. Lõppraporti II.osa: analüüsi tulemused. Tellija: Siseministeerium. http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Valitsemine_ja_kodanike%C3%BChiskond/K%C3%9C_rahastamine/K%C3%9C_RE_rahastamise_2006-2007_anal%C3%BC%C3%BCsiraport_2_.pdf

Joonis 5. Kas ja millisel viisil soovib Teie organisatsioon olla edaspidi kaasatud oma tegevusvaldkonda ja sihtrühma puudutavatesse otsustusprotsessidesse?



4.3. Kaasamise/osalemise eesmärgid ja alused

Praxise 2004.aasta kaasamisanalüüsi tulemustest oli huvipakkuv, et põhjused, miks huvirühmade arvates ministeeriumid ja Riigikogu neid peamiselt kaasavad, ei lange kokku ei ministeeriumite ja Riigikogu liikmete hinnangutega ega sellega, miks huvirühmad ise osalevad. Osapooltel oli palju erinevaid arusaamu kaasamise ja osalemise põhjustest, nii iseenda kui partneri tegevuse ja oodatava rolli kohta. Järgnevalt on esitatud 2010.aasta küsitlustulemused nende teemade osas.

4.3.1. Miks kaasatakse ja osaletakse?

Nii ministeeriumide ametnike kui nende koostööpartneritest organisatsioonide seas läbi viidud küsitlus puudutas kaasamise põhjuseid. Ministeeriumi ametnikel palusime hinnata, millised loetletud kaasamise võimalikest põhjustest nende ministeeriumis/osakonnas on kindlasti olulised või vähe-olulised. Organisatsioonidel palusime märkida, millistel põhjustel nende arvates ministeeriumid nende organisatsiooni kaasavad. Tabelis 19. on esitatud nende küsimuste vastuste jaotused. Tasub märkida, et viimastel aastatel on kogutud tunduvalt rohkem teadmisi huvirühmade kaasamise võimalikest hüvedest ning sellest, milliseid erinevaid poliitikakujundamise eesmäärke kaasamine võimaldab täita. Seetõttu on 2010.a küsitluses käsitletud rohkem erinevaid põhjuseid ning eesmäärke, kui 2004.aasta küsitluses.

Tabel 19. Kaasamise põhjused ametnike ja huvirühmade hinnangul

	AMETNIKUD	HUVIRÜHMAD
	Miks Teie ministeerium/osakond* kaasab huvirühmi?	Mis te arvate, miks ministeeriumid kaasavad Teie org. oma töösse?
	%**	%***
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
luua tugevamad koostöösuhted huvirühmadega	38	26
koguda täiendavaid andmeid õigusakti/poliitikadokumendi rakendamisel esineda võivate majanduslike, eelarveliste jms. riskide ning mõjude kohta	37	29
tagada paremat õigusaktide/poliitikadokumentide rakendamist ja täitmist	36	19
ministeeriumi juhtkond soosib huvirühmade kaasamist	36	-
vähendada huvirühmade vastuseisu õigusaktide/poliitikadokumentide vastuvõtmisel	35	25
huvirühmade kaasamine on kohustuslik	29	26
huvirühmad on ise huvitatud ja soovivad aktiivsemalt protsessides osaleda	29	39
lähtume Euroopa Liidu nõuetest, rahvusvahelistest tavadest	20	18
tõsta huvirühmade vastutust	-	10
100%=	221	349

*ministeeriumi juhtkonnalt küsitud ministeeriumi kohta, ülejäänud ametnikelt nende osakonna kohta

** Tabelis esitatud „jah, see kindlasti“ vastanute osakaal. Iga loetletud põhjust said vastajad hinnata kas „jah, see kindlasti“, „vähe-oluline“ või „ei oska öelda“.

***Huvirühmadel paluti märkida loetelust kuni viis peamist põhjust. Esitatud on vastanute osakaal, kes antud põhjuse ära märkisid.

Vastanud huvirühmade arvates on peamisteks põhjusteks, miks ministeeriumid neid oma töösse kaasavad:

- 1) huvirühmadele võimaluse andmine seisukohtade väljendamiseks (50% vastanutest),
- 2) huvirühmadega ühiselt arutledes ühiskonnale parima lahenduse leidmise soovi (43%) ning
- 3) huvirühmade endi aktiivsus, tänu millele neid kaasatakse (39%).

2004.aastaga võrreldes võib täheldada kvalitatiivsed muutusi kaasamise põhjuste tajumises. 2004.aastal pidasid huvirühmad kolmeks peamiseks põhjuseks nende endi aktiivsust (koguni 63% vastanutest), nende vastuseisu vähendamist õigusakti vastuvõtmisel (53%) ja alternatiivsete arvamuste saamist (46%) (Praxis, 2004: 100). Näiteks ühiskonnale parima lahenduse leidmist märkisid 34% huvirühmadest ja see põhjus oli 2004.a loetelus alles kuuendal kohal, kuid tänaseks on tõusnud teisele kohale. Samas otsuste/õigusaktide kvaliteedi parandamine on teiste põhjuste kõrval jäänud samaväärsele, neljandale kohale.

2004.aastal olid huvirühmade poolt märgitud põhjused ametnike ja poliitikute silmis madalamalt hinnatud. Järeldati, et huvirühmade hinnangul on nende endi tegevus see, mis paneb ministeeriumid neid kaasama. Ka käesoleva analüüsi tulemised näitavad, et **ministeeriumide ametnikud** peavad huvirühmade endi aktiivsust pigem väheoluliseks põhjuseks teiste kõrval. Küsimustevahelisi seoseid uurides nähtub aga **erinevus ametikohtade lõikes**: kui kaasamise põhjusena märkis huvirühmade aktiivsuse keskastme juhtidest 53% ja tippjuhtidest 50%, siis spetsialistidest 78%. Võib oletada, et spetsialistidel, osakonna ja allüksuse nõunikel, vanem- ja peaspetsialistidel on rohkem otse-suhtlust

huvirühmadega ja nende kaasamist, mistõttu pöörduvad aktiivsemad ja huvitatud organisatsioonid pigem ise nende poole.

Tabel 20. Miks Teie ministeerium/osakond* kaasab huvirühmi? (veeru %)

	juhtkond	keskastme juht	spetsialist	Kokku**
tuua esile alternatiivseid arvamusi ja anda huvirühmadele võimalus oma seisukohti väljendada	93	88	91	90
tõsta otsuste kvaliteeti ja ühiskondlikku legitiimsust	90	93	83	88
parandada õigusaktide/poliitikadokumentide ja nende ettevalmistamise kvaliteeti	83	92	85	88
suurendada siht- ja huvirühmade teadlikkust riigi otsustest	83	84	92	87
tagada erinevate huvide tasakaalustatus	83	85	88	86
leida huvirühmadega ühiselt arutades parim lahendus ühiskonnale	77	86	86	85
luua tugevamad koostöösuhted huvirühmadega	87	83	83	84
koguda täiendavaid andmeid õigusakti/poliitikadokumendi rakendamisel esineda võivate majanduslike, eelarveliste jms. riskide ning mõjude kohta	87	80	83	82
tagada paremat õigusaktide/poliitikadokumentide rakendamist ja täitmist	70	82	82	81
juhtkond soosib huvirühmade kaasamist	97	79	74	79
vähendada huvirühmade vastuseisu õigusaktide/poliitikadokumentide vastuvõtmisel	87	75	77	77
huvirühmadega konsulteerimine on kohustuslik	73	61	67	65
huvirühmad on ise huvitatud ja soovivad aktiivsemalt protsessides osaleda	50	53	78	63
lähtume Euroopa Liidu nõuetest, rahvusvahelistest tavadest	57	42	45	45
N=	30	95	96	221

*ministeeriumi juhtkonnalt küsitud ministeeriumi kohta, ülejäänud ametnikelt nende osakonna kohta

** Tabelis esitatud „jah, see kindlasti“ vastanute osakaal nimetatud grupis. Iga loetletud põhjust said vastajad hinnata kas „jah, see kindlasti“, „vähe-oluline“ või „ei oska öelda“.

Lisaks paistab silma ametnike ja huvirühmade erinev arusaam huvide tasakaalustamisest kaasamise põhjusena. Tabelist nähtub, et ametnikud märkisid kõige sagedamini kaasamise põhjusena erinevatele osapooltele võimaluse andmist seisukohtade väljendamiseks, et nii koguda alternatiivseid arusaamu (41% vastanud ametnikest) – selles osas on huvirühmade hinnang täpne olnud. Ametnike hinnatud kaasamise põhjuste pingereas on järgmised seotud otsuste (ja nende ettevalmistamise) kvaliteedi parandamise ning ühiskondliku legitiimsuse tagamisega (40% vastanutest), mis on sisuliselt väga tugevalt seotud üheskoos ühiskonnale parimate lahenduste leidmise eesmärgiga. Võib anda hinnangu, et **üldjoontes on ministeeriumide ametnike ja huvirühmade arusaamad kaasamise põhjustest ja eesmärkidest teineteisele lähenenud**. Allolevas tabelis on esitatud kaasamise põhjused ministeeriumite lõikes. Hallid ruudud tähistavad ühe ministeeriumi sees kõrgeimat vastanute arvu.

Tabel 21. Miks Teie ministeerium/osakond* kaasab huvirühmi?** vastanute arv ministeeriumide lõikes

	HMT	PõM	RaM	MKM	SoM	Sim	VäM	KaM	KuM	kokku
tuua esile alternatiivseid arvamusi ja anda huvirühmadele võimalus oma seisukohti väljendada	39	31	29	26	22	21	12	10	9	199
tõsta otsuste kvaliteeti ja ühiskondlikku legitiimsust	38	30	27	26	22	21	12	10	9	195
parandada õigusaktide/poliitikadokumentide ja nende ettevalmistamise kvaliteeti	37	31	29	26	22	19	12	8	10	194
suurendada siht- ja huvirühmade teadlikkust riigi otsustest	37	30	28	24	24	16	15	8	11	193
tagada erinevate huvide tasakaalustatus	37	31	29	23	18	19	13	9	11	190
leida huvirühmadega ühiselt arutades parim lahendus ühiskonnale	39	30	26	22	20	21	11	8	11	188
luua tugevamad koostöösuhted huvirühmadega	38	30	26	20	22	17	15	9	8	185
koguda täiendavaid andmeid õigusakti/poliitikadokumendi rakendamisel esineda võivate majanduslike, eelarveliste jms. riskide ning mõjude kohta	36	29	23	23	23	17	13	8	10	182
tagada paremat õigusaktide/poliitikadokumentide rakendamist ja täitmist	37	26	26	22	22	18	11	7	9	178
juhtkond soosib huvirühmade kaasamist	40	27	27	24	14	15	12	8	8	175
vähendada huvirühmade vastuseisu õigusaktide/poliitikadokumentide vastuvõtmisel	36	24	21	20	23	15	12	11	9	171
huvirühmadega konsulteerimine on kohustuslik	32	26	21	19	20	12	5	3	6	144
huvirühmad on ise huvitatud ja soovivad aktiivsemalt protsessides osaleda	27	22	21	19	19	12	7	7	6	140
lähtume Euroopa Liidu nõuetest, rahvusvahelistest tavadest	15	20	12	10	13	10	12	2	6	100
kokku	41	34	32	27	26	23	15	12	11	221

*ministeeriumi juhtkonnalt küsitud ministeeriumi kohta, ülejäänud ametnikelt nende osakonna kohta

** Tabelis esitatud vastused „jah, see kindlasti“. Iga loetletud põhjust said vastajad hinnata kas „jah, see kindlasti“, „väheoluline“ või „ei oska öelda“.

Täiendavalt küsisime poliitikate ja otsuste väljakujundamises osalenud huvirühmade esindajatelt, miks nad seda teevad? Peamise **osalemise põhjusena** toodi välja, et

1. soovitakse osalemise kaudu leida kogu ühiskonnale parimad lahendused probleemidele (58.6%) – 2004.aastal oli see osalemise põhjuste olulisusjärjestuses 61% vastanuga 3.kohal.
2. soovime kaitsta teatud ühiskonnagrupi huvisid (42.4%)
3. soovime parandada õigusaktide ja poliitikadokumentide ning nende ettevalmistamise kvaliteeti (40.2%)
4. soovime kaitsta oma organisatsiooni liikmete huvisid (38.3%) - 2004.aastal oli huvirühmade olulisemaks osalemise põhjuseks oma organisatsiooni liikmete/teatud ühiskonnagrupi huvide kaitsmine – koguni 89% vastanute arvates. 2010.a küsitluses eraldasime ühe vastusevariandina oma organisatsiooni liikmete huvide kaitsmise motivatsiooni, et mõnevõrra paremini eraldada kitsamaid ning ühiskondlikke huvisid.

Kuigi soov aidata leida ühiskonna probleemidele parimad lahendused on peamine osalemine põhjus kõigis sektorites tegutsevate huvirühmade jaoks, siis muus osas ilmnevad olulised erinevused. Mittetulunduslikud organisatsioonid peavad oma organisatsiooni liikmete huvide kaitsmist olulisemaks põhjuseks, kui avalikus ja ärisectoris tegutsevad huvirühmad: 47% võrreldes vastavalt 20% ja 28%-ga. Teatud ühiskonnagruppide huvide kaitsmine huvitab pooli mittetulunduslikke organisatsioone, kuid 15% äriühinguid ja 36% avalikus sectoris tegutsevaid ministeeriumite partnereid. Pooled äriühingute esindajad osalevad, et ennast kursis hoida oma valdkonda puudutavate poliitikat arengutega, samas ülejäänud vastajatele on selline passiivsem osalemine vähemoluline. (vaata Lisa 6-2 Tabel 3 partnerite osalemise põhjuseid ministeeriumite lõikes)

Huvirühmade vastustest ilmneb ka, et kõige vähem tunnetatakse endal nn valvekoera funktsiooni: 11.5% pidas osalemise oluliseks põhjuseks jälgimist, et riigi raha ei raisataks ja et riik täidaks oma ülesandeid.

4.3.2. Kas on olemas kaasamise lähtealused?

50% vastanud ametnikest arvab, et kaasamise eesmärgid ja vajadused on ministeeriumisiselt valdkonniti erinevad, 18% arvates ei ole ning koguni 32% ei osanud vastata. Lisaküsimusest selgub, et kaasamine on pigem valdkondadeülene reegel, ühel või teisel moel ametniku igapäevatöö osa ning erinevused kaasamise vajadustes/eesmärkides tulenevad pigem konkreetsest protsessist ja otsusest, muudatuse ulatusest: kas koostatakse arengukava, õigusakti, põhimõttelisi või tehnilisi seadusemuudatusi, jne. Küsisime täiendavalt, millisel juhul ministeeriumites kaasatakse valitsusväliseid siht- ja huvirühmi poliitikakujundamisse. Kõige rohkem märkisid ametnikud vastuseks, et kaasatakse nende poliitika/valdkondade puhul, mille vastu võib organisatsioonidel suur huvi olla (67% vastanutest) ja mis mõjutavad ühiskonnas suuri sihtgruppe (66%).

Järgnevas tabelis on esitatud tulemused ka ametikohtade. Tähelepanuväärsed on **süsteemse lähtealuse puudumise** äramärkimise määrad: huvirühmadega kõige rohkem otse suhtlevatest spetsialistidest 57% hinnangul ei ole süsteemset lähtealust otsustamaks, millisel juhul kaasata; samas juhtidest on sama vastuse märkinud väiksem osa. Juhtkonna (kantslerid, asekanclerid, ministeeriumi nõunikud) vastuste jaotusest paistab silma, et tunduvalt vähema arvates süsteemne lähtealus kaasamise otsustamiseks puudub. Lisaks, võrreldes teistega on tunduvalt suurem osa juhtkonnast märkinud, et poliitikakujundamisse kaasatakse just nende poliitika/valdkondade puhul, mis mõjutavad suuri ühiskonnagruppe (80% juhtkonnast) ning mille vastu võib meedial ja laiemal avalikkusel suur huvi olla (77%).

Tabel 22. Millisel juhul kaasatakse Teie ministeeriumis valitsusväliseid siht- ja huvirühmi poliitikakujundamisse? – ametikohtade lõikes

	juhtkond	keskaste juht	spetsialist	kokku
Süsteemset lähtealust ei ole välja kujunenud, otsustatakse iga poliitikadokumendi põhisealt	11 37%	44 48%	51 57%	106 50%
Poliitikate/valdkondade puhul, mille vastu võib valitsusvälistel organisatsioonidel suur huvi olla	23 77%	61 66%	57 63%	141 67%
Poliitikate/valdkondade puhul, mis mõjutavad ühiskonnas suuri sihtgruppe	24 80%	58 63%	57 63%	139 66%
Poliitikate/valdkondade puhul, mille vastu võib meedial ja laiemal avalikkusel suur huvi olla	23 77%	44 48%	34 38%	101 48%
Kui see on seadusega ette nähtud (nt haldusmenetluse seadus,	21	39	38	98

keskkonna mõjude hindamine vms)	70%	42%	42%	46%
<i>kokku (N=100%)</i>	<i>30</i>	<i>92</i>	<i>90</i>	<i>212</i>

Tabel 23. Millisel juhul kaasatakse Teie ministeeriumis valitsusväliseid siht- ja huvirühmi poliitikakujundamisse? – vastanute arv ministeeriumide lõikes

	HTM	RaM	PõM	MKM	SoM	SiM	VäM	KaM	KuM	kokku
Süsteemset lähtealust ei ole välja kujunenud, otsustatakse iga poliitikadokumendi põhiselt	18	13	17	13	9	14	8	9	5	106
Poliitike/valdkondade puhul, mille vastu võib valitsusvälistel organisatsioonidel suur huvi olla	30	22	19	17	19	12	9	2	11	141
Poliitike/valdkondade puhul, mis mõjutavad ühiskonnas suuri sihtgrupe	33	21	18	19	18	12	9	3	6	139
Poliitike/valdkondade puhul, mille vastu võib meedial ja laiemal avalikkusel suur huvi olla	21	15	11	13	14	11	6	4	6	101
Kui see on seadusega ette nähtud (nt haldusmenetluse seadus, keskkonna mõjude hindamine vms)	22	14	12	10	10	13	8	5	4	98
<i>kokku</i>	<i>41</i>	<i>32</i>	<i>30</i>	<i>26</i>	<i>24</i>	<i>22</i>	<i>14</i>	<i>12</i>	<i>11</i>	<i>212</i>

Võrreldes neid tulemusi aga ametnike hinnangutega peamiste kaasamisel ette tulevate probleemide osas selgub, et vaid 25 vastajale on senistes kaasamiskogemustes olnud takistuseks ministeeriumisest ühtsete põhimõtete ja juhendite puudumine kaasamise korraldamiseks.

Tabel 24. Milliste dokumentide alusel Teie ministeeriumis kaasamine toimub?

	Ministeeriumisisesed kirjutamata reeglid ja kokkulepped	ministeeriumi kaasamise tava või protseduuri reegel	määrused, juhised (nt õigusaktide, arengukavade kohta)	töökorrad, eeskiri	ametijuhend	<i>ei oska öelda</i>	kokku *
HTM	36 88%	20 49%	25 61%	10 24%	12 29%	2 5%	41 100%
KaM	8 67%	1 8%	2 17%	0 0%	0 0%	3 25%	12 100%
KuM	10 91%	3 27%	5 46%	2 18%	2 18%	0 0%	11 100%
MKM	16 59%	20 74%	6 22%	6 22%	5 19%	1 4%	27 100%
PõM	15 44%	16 47%	14 41%	7 21%	7 21%	9 27%	34 100%
RaM	15 50%	13 43%	12 40%	17 57%	8 27%	0 0%	30 100%
SiM	18 90%	5 25%	6 30%	3 15%	1 5%	3 15%	20 100%

SoM	17 74%	6 26%	7 30%	3 13%	9 39%	2 9%	23 100%
VäM	7 54%	3 23%	6 46%	0 0%	2 15%	3 23%	13 100%
kokku	142 67%	87 41%	83 39%	48 23%	46 22%	23 11%	211 100%

*kuna vastajad said märkida mitu vastust, on ära toodud vastanute koguarv, mille alusel on tabelis esitatud % arvutatud.

Valdavalt on ministeeriumides kaasamine kirjutamata reeglite ja kokkulepete põhine. Ühelt poolt annab see palju paindlikkust ja võimalust kohandada kaasamise protsesse vastavalt olukorrale, aga teisalt teeb selline olukord kaasatavatele ja ka kaasamisega vähem kokku puutunud töötajatele keeruliseks aru saada, millest kaasamisel lähtuda, miks ja kuidas. Samuti on ministeeriumi sees väga keeruline kaasamise taset üldiselt suunata ja jälgida, kui selgeid põhimõtteid pole fikseeritud. Selle teema kokkuvõttena võib öelda, et vastajad ei pea juhendite puudumist probleemiks. Seda on huvitav meele pidada, kui vaatame mõne peatüki pärast peamisi kaasamisega seotud probleeme nii ametnikele kui kaasatud osapooltele. Nimelt ilmneb, et tänased peamised probleemid sisuliselt väljendavad juhendite olemasolust saamata jäänud kasu. (Näiteks aitaksid juhendid kaasa partnerite sisulisemale kaasamisele ning kaasamise ajakulu vähenemisele.)

Vastavalt Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse korrale koostatakse ministeeriumites valdkondlike arengukavade eesmärgid ja tegevusi sisaldavad organisatsioonipõhised ehk valitsemisala arengukavad. Valdkondliku arengukava rakendamiseks koostatakse igal aastal ministeeriumites tegevuskava, mis on seotud riigi eelarveplaneerimisega. Ministeeriumi siseseks juhtimiseks koostatakse lgas ministeeriumis ühel või teisel kujul ministeeriumisisene tööplan (edaspidi tööplan), milles tutvustatakse struktuuriüksuste ja/või ametnike kaupa aasta ülesanded. Ministeeriumite lõikes tööplanide detailsusaste ja olulisus juhtimisinstrumendina mõnevõrra erineb, kuna täna puudub ühtne kord tööplanide koostamiseks ja uuendamiseks. Kuid kuna valdavalt määratletakse ametnike ülesanded ja nende täitmise ajaraamid tööplanis, siis on see oluline instrument ka kaasamise (paremal) korraldamisel ja juhtimisel.

Küsisime ministeeriumi ametnikelt, kas kaasamine kavandatakse nende ministeeriumis aasta tööplani sisse. 22% hinnangul tehakse eraldi kaasamise tööplan, 48% vastanute arvates arvestatakse kaasamisega üldise tööplani koostamisel. 22% ei osanud vastata ning 16% teadmistejäre ei kavandata kaasamist organisatsiooni tööplani sisse. Huvitaval kombel erinevad vastused ametiastmete võrdluses. Näiteks vaid 2 ministeeriumi tippjuhti (7% kõigist vastanud tippjuhtidest) teadsid sellest, et koostatakse eraldi kaasamise tööplan, samas kui sellest olid teadlikud veerand keskastmejuhtidest ja spetsialistidest. Kasutame siin „teadlikkuse“ väljendit seetõttu, et viimastel aastatel on Riigikantselei kommunikatsioonibüroo eestvedamisel ning kaasamiskoordinaatorite juhtimisel ministeeriumites tõesti koostatud kaasamise tööplane. Kuigi ministeeriumites on selle tegevuse juurutamine kulgenud erinevalt ja avalikustatavad kaasamise tööplanid on erineva detailsusastmega, siis enamus ministeeriume neid siiski koostab.

Tabel 25. Kas kaasamine kavandatakse Teie ministeeriumis aasta tööplani sisse?

	Juhtkond	keskastme juht	Spetsialist	kokku
jah, tehakse eraldi kaasamise tööplan	2 7%	26 27%	20 21%	48 22%
jah, sellega arvestatakse üldise tööplani koostamisel	17 57%	40 42%	49 52%	106 48%
ei	4 13%	21 22%	9 10%	34 16%

<i>ei oska öelda</i>	8 27%	20 21%	21 22%	49 22%
kokku	30 14%	95 43%	95 43%	220 100%

Tabelist 25 selgub, et erineva tasandi töötajatel on kaasamise kavandamisest väga erinev arusaam. Seejuures erinevad keskastme juhtide vastused kõige enam juhtkonna ning spetsialistide omadest. Allolevas tabelis on esitatud vastused ministeeriumide lõikes. Ministeeriumide silmatorkavast variatsioonist vastuste jaotumisel võib välja lugeda, kuivõrd ebasüsteemselt on kaasamine kavandatud. Samas tuleb rõhutada, et küsitlustulemused ei ole ministeeriumide kohta väga esinduslikud vastanute väikese arvu tõttu. Kõnekas on ka see, et viiendik kuni kolmandik ametnikest on vastanud, et nad ei oska öelda, kas kaasamine kavandatakse tööplaani. See on üks aluseid arvamaks, et kaasamine tööprotsessi osana ei ole veel piisavalt juurdunud ministeeriumide töös.

Tabel 26. Kas kaasamine kavandatakse Teie ministeeriumis aasta tööplaani sisse?

	jah, tehakse eraldi kaasamise tööplaani	jah, arvestatakse sellega üldise tööplaani koostamisel	ei	ei oska öelda
Haridus- ja Teadusministeerium	10 24%	21 50%	3 7%	9 21%
Kaitseministeerium	0 0%	4 33%	6 50%	2 17%
Kultuuriministeerium	1 9%	9 82%	2 18%	0 0%
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	5 19%	14 52%	2 7%	8 30%
Põllumajandusministeerium	21 62%	10 29%	4 12%	2 6%
Rahandusministeerium	4 13%	23 72%	4 13%	6 19%
Siseministeerium	4 17%	4 17%	8 35%	8 35%
Sotsiaalministeerium	3 12%	17 68%	2 8%	7 28%
Välisministeerium	0 0%	4 29%	3 21%	7 50%
kokku	48 22%	106 48%	34 16%	49 22%

2004.aasta küsitluse aegu oli kaasamine Eestis veel väga uus teema ning seoses juhendmaterjalide ja kaasamise planeerimisega liikusid veel mõtted hea tava koostamise suunas. Seetõttu ei puudutatud neid

küsimusi ka ankeedis ja ei ole võimalik esitatud tulemusi 2004.aastaga võrrelda. Küll aga näeme, et edaspidi kaasamispraktikate arenguid monteerides on oluline vaadata ka lähtealuste teemat: kas ja millisel kujul on kaasamistegevuste planeerimisel ja elluviimisel olemas lähtealused.

4.4. Kaasamise Hea Tava järgimine

Käesoleva analüüsi üheks eesmärgiks on anda tagasisidet 2005.aastal Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud Kaasamise Heale Tavale (KHT). Tegemist on soovituslike koostööpõhimõtete kogumiga, mis suunatud koostöö planeerimisel ja läbiviimisel kõigile osapooltele, kodanikeühendustele, avalikule sektorile, laiemale avalikkusele.

Ministeeriumite ametnike küsitlusest selgub, et 25% vastanutest ei tea, mil määral ministeerium järgib Kaasamise Hea Tava põhimõtteid, kuna vastaja pole KHT-ga kursis. Kõige suurem osa head tava mitte tundvaid ametnikke on Kaitseministeeriumi ja Välisministeeriumi vastanute hulgas. 34% ametnike hinnangul järgitakse nende ministeeriumis Kaasamise Head Tava, täiendava 40% arvates järgitakse vaid osaliselt.

Tabel 27. Kas Teie ministeeriumis üldiselt järgitakse Kaasamise Head Tava kaasamise korraldamisel?

	jah	jah, osaliselt	ei	ei tea, ei ole KHTga kursis	kokku
Haridus- ja Teadusministeerium	16 38%	18 43%	.0 0%	8 19%	42 100%
Kaitseministeerium	2 17%	3 25%	.0 0%	7 58%	12 100%
Kultuuriministeerium	5 46%	3 27%	0 0%	3 27%	11 100%
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	15 58%	8 31%	0 0%	3 12%	26 100%
Põllumajandusministeerium	11 32%	12 35%	1 3%	10 29%	34 100%
Rahandusministeerium	8 26%	17 55%	1 3%	5 16%	31 100%
Siseministeerium	7 30%	9 39%	0 0%	7 30%	23 100%
Sotsiaalministeerium	5 21%	13 54%	0 0%	6 25%	24 100%
Välisministeerium	4 29%	4 29%	0 0%	6 43%	14 100%
kokku	73 34%	87 40%	2 1%	55 25%	217 100%

Täiendavalt küsisime keskastme juhtidelt ja spetsialistidelt, kuidas nad on Kaasamise head tava oma tööd rakendanud. 43% on kaasamise head tava kasutanud sihtrühmadele kommunikatsiooni planeerimisel, info edastamisel; **36% on head tava aluseks võtnud õigusakti ja/või poliitikadokumendi**

koostamisel kaasamise planeerimiseks (lisaks 4% kaasamisjuhendi koostamisel). 34% on kasutanud head tava osapoolte määratlemisel. 23% vastas, et pole kasutanud, kuna pole heast tavast varem kuulnud ning 13% on head tava vaid lugenud, aga pole mitte kuidagi töösse rakendanud.

Kuna aga Kaasamise hea tava pole asi iseeneses ning tema olulisus seisneb siiski vaid kaasamise olulisemate põhimõtete sõnastamises, palusime ametnike hinnata kaasamise hea tava põhimõtete järgimist nende ministeeriumis ja osakonnas. Allolevast tabelist selgub, et kõige levinum on kaasamisel kindlaks määrata, keda kaasatakse – seda tehakse osakondades peaaegu alati. Sihtrühmade, laiema avalikkuse, kaasatud osapoolte teavitamise ja vahetuskuvõtete tegemine ja varane kaasamine iseloomustavad ministeeriumites kaasamist tihti, sageli. Oluline on siin tähelepanu pöörata aga nendele kolmele põhimõttele, mis kaasamist ametnike hinnangul harva iseloomustavad või mitte kunagi ei esine. Täna ei ole ministeeriumides levinud kaasamise eesmärgi ja lähteülesande sõnastamine, kaasamise kava koostamine ning kaasamise hindamine. Need on aga olulised otsustuskohad kaasamisel, et kaasamist eesmärgistatult planeerida ja juhtida oodatava tulemuse, loodetava kasu suunas.

Tabel 28. Millised neist Kaasamise Hea Tava põhimõtetest Teie ministeeriumi/osakonna käitumist kaasamisel kõige täpsemalt kirjeldavad?

KHT põhimõte	Juhtkonna keskmine hinnang	Keskastme juhtide ja spetsialistide keskmine hinnang	
Määratakse kindlaks osapooled, keda kaasatakse	1.70	1.49	alati/tihti
Teavitatakse kaasatud osapooli kaasamise tulemusest	2.11	2.14	tihti
Tehakse vajadusel vahetuskuvõtte kaasamise käigus saadud tagasisidest, korrigeeritakse protsessi üksikasju	2.15	2.17	tihti
Tagatakse avalikkuse, huvirühmade ja otsuse sihtrühmade teavitamine (ladus kommunikatsioon, avatus)	2.30	2.19	tihti
Osapooled kaasatakse eelnõu väljatöötamisse võimalikult vara	2.37	2.14	tihti
Sõnastatakse selgelt ja lühidalt kaasamise lähteülesanne, oodatav tulemus	2.93	2.84	harva
Hinnatakse kaasamist ja selle tulemuse rakendatavust	3.00	2.79	harva
Koostatakse võimalikult üksikasjalik kaasamise kava	3.11	3.35	harva/ mitte kunagi

*skaala: 1-alati, 2-tihti, 3-harva, 4-mitte kunagi

n=27

n=186

18.2% **ministeeriumite partneritest** arvas, et tema peamiseks koostööpartneriks olevas ministeeriumis Kaasamise Head Tava järgitakse, 52.4% arvas, et järgitakse vaid osaliselt. 17% vastanutest ei osanud vastata, kuna ka nemad polnud Kaasamise Heast Tavast varem kuulnud. (vt Lisa 6-4 Tabel 1). Täiendavalt loetlesime Kaasamise Hea Tava kaheksa põhimõtet ja palusime partneritel ära märkida kolm sellist, mida ministeeriumis kõige paremini ja kõige halvemini järgitakse. See annab tagasiside ministeeriumite tegevusele kaasamispõhimõtete järgimisel. Sellele tagasisidele sisulise hinnangu andmiseks küsisime ka, milliste kaasamise põhimõtete järgimist kõige olulisemaks peetakse. Tulemused kõigile kolmele küsimusele on esitatud allolevas tabelis.

Tabel 29. Partnerite hinnang ministeeriumide poolt Kaasamise Hea Tava põhimõtete järgimisele võrreldes samade põhimõtete olulisuse hinnanguga (% vastanutest*)

	järgitakse kõige paremini	järgitakse kõige halvemini	kõige olulisem oleks järgida
1. Sõnastatakse selgelt ja lühidalt kaasamise lähteülesanne, oodatav tulemus ning konsulteerimise ja otsuste prognoositavad mõjud	19.6	30.4	46.3
2. Määratakse kindlaks kaasatavad osapooled, kellega konsulteeritakse antud valdkonnas ning arvestatakse nende soove, vajadusi ja eripärasid	42.0	12.0	39.0
3. Konsulteerimiseks ja osalemiseks kaasatakse osapooled eelnõu väljatöötamisele võimalikult vara ja kogu protsessi vältel	17.2	37.4	61.3
4. Kavandatakse kaasamise kava (sh erinevad etapid õigusloomeprotsessis) võimalikult üksikasjalikult	4.3	17.2	8.3
5. Tagatakse avalikkuse, huvirühmade ja strateegilisest dokumendist võimalike mõjutatavate teavitamise - ladus kommunikatsioon, avatus	13.2	30.1	31.3
6. Tehakse vajadusel vahekokkuvõtte kaasamise käigus saadud tagasisidest, korrigeeritakse protsessi üksikasju ning teavitame osapooli vahekokkuvõttest	24.5	14.7	24.2
7. Teavitatakse kaasatud osapooli kaasamise tulemustest	24.2	19.0	24.5
8. Hinnatakse kaasamist ja selle tulemuste rakendatavust	4.3	23.0	11.7
<i>raske öelda</i>	<i>35.0</i>	<i>25.2</i>	<i>5.5</i>
<i>Kokku</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

N=326

Selgub, et **kõige olulisemaks kaasamise põhimõtteks on jätkuvalt poliitikakujundamise protsessis võimalikult varane kaasamine** (Konsulteerimiseks ja osalemiseks kaasatakse osapooled eelnõu väljatöötamisele võimalikult vara ja kogu protsessi vältel). Teiseks peetakse oluliseks kaasamise lähteülesande, oodatavat tulemust selgelt ja lühidalt sõnastamist. Vastajate võrdluses hakkavad silma **ettevõtjate erinevad hinnangud**. Tunduvalt suurem osakaal äri sektoris tegutsevaid vastanuid peab kõige olulisemaks kaasamise lähteülesande sõnastamist koos oodatava tulemuste ja mõjudega – 65% võrreldes 47.4% avalikus sektoris ja 42.3 kolmandas sektoris. Samas tundub väiksem osa peab oluliseks kaasatavate osapoolte määramist – 22.5% võrreldes vastavalt 39.7% ja 39%-ga. Antud infot saavad ministeeriumid silmas pidades, kui nende partnerite hulgas on valdavalt ühe sektori esindajad.

Tabel 30. Kolme olulisema Kaasamise Hea Tava põhimõtte toetajate osakaal sektorite lõikes

	avalik	äri sektor	mittetulunduslik sektor	kõik koos
Konsulteerimiseks ja osalemiseks kaasatakse osapooled eelnõu väljatöötamisele võimalikult vara ja kogu protsessi vältel	66.7	57.5	60.1	61.3
Sõnastatakse selgelt ja lühidalt kaasamise lähteülesanne, oodatav tulemus ning konsulteerimise ja otsuste prognoositavad mõjud	47.4	65.0	42.3	46.3
Määratakse kindlaks kaasatavad osapooled, kellega konsulteeritakse antud valdkonnas ning arvestatakse nende soove, vajadusi ja eripärasid	39.7	22.5	41.8	39.0

Ministeeriumite tööd hinnates **annavad partnerid kõige parema hinnangu** (42% partneritest) kolmanda olulisema põhimõtte järgimisele: **ministeeriumite valdkondade ja teemadega seotud huvirühmade määratlemine** ning nende soovide, vajaduste ja eripärade arvestamine. Rahul ollakse ka saadud tagasisidest vahetusküsimuste tegemisega ja osapoolte vastava teavitustööga ning tulemustest teatamisega. Kuid kaasamise hea tava põhimõttele, mida kõige olulisemaks peetakse – võimalikult varajasele kaasamisele – annavad partnerid kõige halvema hinnangu (34,7% partneritest). Oluline on esile tuua, et kaasamise kava koostamine ei ole muude kaasamistegevuste kõrval huvirühmade arvates oluline ning ka ministeeriumite vastustest kumab läbi sama hoiak (vastati, et kaasamise kava koostatakse harva).

Kaasamise kava koostamist ning kaasamise ja selle tulemuste hindamist ei pea huvirühmad oluliseks. Küll aga tasub siin tähele panna, et partnerite huvi on seotud ministeeriumi töö tulemustega, mitte sellega, milliste meetoditega nad paremad kaasamispraktikad saavutavad. 23% huvirühmad annavad siiski negatiivse tagasisidet ministeeriumite tegevusele kaasamise hindamisel.

Mõistmaks paremini, **milliste tegevustega ja millises rollis on ametnikud kaasamisprotsessides kokku puutunud**, loetlesime Kaasamise Heast Tavast lähtudes erinevad tegevused kaasamisprotsessis. Küsitlusele vastanud ametnikest 67% on kaasamisprotsesside erinevates tegevustes-etappides osalenud aktiivses rollis töörühma liikmena, 47% on olnud kaasamise sisuline juht, 33% kõigist vastanutest on olnud vastutava juhi rollis, 28% on olnud erinevate siin loetletud tegevustega küll kursis olnud, kuid pole neisse aktiivselt panustanud. Tabelis 32 esitatud protsendid näitavad nimetatud tegevuses osalemise rollide jaotust. Analüüsist selgub, et **kõige vähem on vastanud ametnikud kokku puutunud** kaasamise korralduse ja tulemuste hindamisega – 29% ei ole sellises tegevuses osalenud ning lisaks 12% jääb vastuse võlgu. Teine kaasamisprotsessi nõrgem lüli on kaasamise lähteülesande, kaasamise kava või vastava tööplaani koostamine – 22% pole seda teinud, 10% ei oska vastata. Kõige **suurem osa vastanutest** on ühel või teisel moel kokku puutunud kaostatavate huvirühmade valimisega (92%), laekunud ettepanekutest kokkuvõtete tegemisega ja nende kajastamisega õigusaktis/seletuskirjas (87%) ning kaostatud osapoolte teavitamisega (86%).

Tabel 31. Kas ja millises rollis olete osalenud kaasamisprotsessides järgmistes tegevustes?

	On osalenud ...				ei ole sellises tegevuses osalenud	raske öelda	kokku
	vastutava juhina	sisulise juhi ja töörühma liikmena	aktiivses rollis töörühma liikmena	Passiivses rollis töörühma liikmena			
kaasamise eesmärgi seadmine	36 18%	45 22%	60 30%	14 7%	31 15%	16 8%	202 100%
kaasatavate osapoolte valimine	45 22%	50 25%	78 39%	13 6%	12 6%	4 2%	202 100%
kaasamise lähteülesande, kava/tööplaani koostamine	27 13%	40 20%	56 28%	14 7%	45 22%	20 10%	202 100%
kommunikatsioonitegevuste planeerimine ja infokanalite valimine	20 10%	38 19%	74 37%	20 10%	38 19%	12 6%	202 100%
kokkuvõtete tegemine kaasamisel laekunud ettepanekutest; selle kajastamine õigusaktis/seletuskirjas	31 15%	51 25%	74 37%	18 9%	21 10%	7 3%	202 100%
kaasatud osapoolte teavitamine	36	47	67	23	21	8	202

valminud eelnõust/ vastu võetud otsusest	18%	23%	33%	11%	10%	4%	100%
kaasamise korralduse ja – tulemuste hindamine	24	36	47	12	59	24	202
	12%	18%	23%	6%	29%	12%	100%

4.5. Kaasamisprotsessi korraldus

Järgnevalt vaatame lähemalt Kaasamise Hea Tava põhimõtetest tulenevaid kaasamist puudutavaid asjaolusid ning otsustuskohti. Teemade lõikes esitame koos nii ministeeriumide ametnike kui ka partnerite tagasiside kaasamise korraldusele oluliste kaasamis põhimõtete osas. Enamasti küsisime kaasamise erinevate põhimõtete kohta **ministeeriumide keskastme juhtidelt ja spetsialistidelt** (mitte juhtkonnalt) ning täpsemalt nende osakondade kaasamispraktikate kohta. Seda mitmel põhjusel. Täna kaasatakse ministeeriumidesiselt väga erinevalt, sama ministeeriumi osakondade praktikad ja partnerid on erinevad. 50% ametnike hinnangul on kaasamise vajadused ja eesmärgid ka valdkonniti erinevad. Lisaks puutuvad ametnikud huvirühmadega ning kaasamise küsimustega kokku erinevalt tulenevalt nende ametikohast, sellest tulenevatest ülesannetest ning seotusest poliitikakujundamise etappidega. Kui mõningatel teemadel küsisime üldist hinnangut ministeeriumi praktikatele ka **juhtkondadelt**, on need vastused ka taustainfona esitatud. **Partnerite vastuste** puhul tuleb silmas pidada, et tulenevalt analüüsi tellija soovist paluti neis küsimustes vastata ühte ministeeriumi silmas pidades, kellega on kõige tihedamad koostöösuhted oma valdkonnas poliitika kujundamises.

4.5.1. Keda kaasatakse?

90% ministeeriumi ametnikest andis teada, et nende osakonnas on kas teemade lõikes teada või kaardistatud peamised huvirühmad. 8% hinnangul ei ole huvirühmad kaardistatud ning vaid 2% (4 inimest) teab, et ministeeriumil on üldine huvirühmade nimekiri. (vt. Lisa 6-5 Tabel 1. ministeeriumide võrdlust)

Järgnevast tabelist selgub, milliseid osapooli ministeeriumid on kaasanud. Kõige sagedamini on kaasatud poliitikakujundamisse eksperte, eriala- ja kutseliite, ettevõtjate esindusorganisatsioone, üksikuid mittetulundusühendusi ning sihtasutusi. Huvitav on aga vaadata võrdlust 2004.aasta küsitlustulemustega. Ka aastaid tagasi vastanud ministeeriumide osakonnajuhatajate hinnangul kaasati kõige sagedamini eksperte ning eriala- ja kutseliite, neile järgnesid aga mittetulundusühenduste esindusorganisatsioonid. Varasemast tunduvalt sagedamini seega kaasatakse aastal 2010 ettevõtjate esindusorganisatsioone (ka ettevõtteid üldiselt, kui tabeli alumist otsa vaadata), üksikuid kolmanda sektori organisatsioone nende valdkondlikke liite. Allolevast tabelist tuleb esile ka see, et kaasamine üldises plaanis on sagenenud.

Tabel 32. 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 Keskliit)	26	16
üksikuid mittetulundusühendusi / sihtasutusi	26	16
mittetulundusühenduste valdkondlikke liite (nt. Lastekaitse Liit)	22	14
mittetulundusühenduste esindusorganisatsioone (nt. Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit)	21	17

äriettevõtete liite (nt. Eesti Toiduainetööstuse Liit)	20	14
ametiühinguid	13	12
väikeettevõtteid (kuni 49 töötajat)	12	2
poliitikuid, erakondi	12	12
keskmise suurusega ettevõtteid (50-249 töötajat)	12	6
suurettevõtteid (üle 250 töötaja)	10	7

*N=224

Keskmiselt 42% vastanud huvirühmade esindajatest märkis, et Kaasamise Hea Tava põhimõtetest järgib ministeerium kõige paremini järgmist: määratakse kindlaks kaasatavad osapooled, kellega konsulteeritakse antud valdkonnas ning arvestatakse nende soove, vajadusi ja eripärasid. Kaasamise planeerimisel on üks olulisi teemasid ning kaasajale analüüsi- ning otsustuskohti see, **keda kaasata?** Hea valitsemise tava üks põhimõtteid on, et poliitiliste otsuste tegemisse oleksid kaasatud kõik olulised siht- ja huvirühmad, kelle eluolu otsus mõjutama hakkab. Seejuures on oluline ka huvide tasakaalustamine. **Kaasatavate valimise põhimõtted ministeeriumites mõjutavad oluliselt ühiskonnagruppide juurdepääsu osalusele ja mõjutavad seega osalusdemokraati toimimist.** Seetõttu küsisime viimastel aastatel poliitikakujundamisesse kaasatud partneritelt, kuivõrd arusaadavad on need põhimõtted, mille järgi ministeerium kaasab osapooli poliitikate ja otsuste väljatöötamisse?

66.8% kaasatud osapooltele on valikupõhimõtted arusaadavad (täiesti + enamasti), ülejäänud kolmandikule aga mitte. Allolevas tabelis on võrreldud vastuseid sektorite lõikes. Selgub, et kõige paremini on kaasatavate osapoolte valimise põhimõtted arusaadavad avalikus sektoris tegutsevatele partneritele (sh riigi sihtasutused, KOV liidud, teadurid ja eksperdid teadus-arendusasutustest). Ka erasektoris tegutsevatele vastajatele on enamuses põhimõtted arusaadavad, kuid ettevõtete esindajate hulgas on kõige suurem nende osakaal, kellele põhimõtted on enamasti või alati arusaamatud – 41.7%.

Tabel 33. Ministeeriumite kaasatavate valimise põhimõtete arusaadavus partneritele, sektorite lõikes

	vastaja organisatsioon kuulub vormiliselt:			kokku
	avalik sektor	ärisektor	mittetulundus sektor	
jah, on täiesti arusaadav, mille alusel ministeeriumides valitakse, keda rohkem või vähem kaasata	4 5.6%	2 5.6%	7 3.6%	13 4.3%
jah, enamasti on arusaadav	51 71.8%	19 52.8%	118 60.8%	188 62.5%
ei, enamasti pole põhimõtted arusaadavad	8 11.3%	9 25.0%	44 22.7%	61 20.3%
ei saa aru, mille alusel ministeeriumides valitakse, keda rohkem või vähem kaasata	8 11.3%	6 16.7%	25 12.9%	39 13.0%
<i>kokku</i>	71 100.0%	36 100.0%	194 100.0%	301 100.0%

Vaatleme lähemalt, mille alusel ministeeriumid määravad selle, keda nad kaasavad või ei kaasa. Allolevas tabelis 34 on esitatud kõrvuti ametnike vastused „peamiselt see“ küsimusele „Mille järgi valitakse Teie osakonnas/ministeeriumis välja huvirühmad ja eksperdid, keda kaasatakse?“ ja huvirühmade hinnang, millised on kolm peamist põhimõtet, mille märgi ministeerium kaasab osapooli

poliitikate ja otsuste väljatöötamisse. 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 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. Partnerite arvates on hoopis üheks peamiseks kaalukeeleks varasem koostöökogemus (47%).

Et selgitada, kas selline praktika vastav partnerite ootustele, küsisime, millised valiku põhimõtted on aga õigustatud. Esinduslikkuse ja pädevuse osas ei tulnud vastuolusid esile – need kriteeriumid on õigustatud vastavalt 78% ja 75% vastanute hinnangul. Samas selgus, et kolmanda levinuima põhimõttega võrreldes – varasem koostöökogemus – peavad partnerid õigustatumaks huvirühma konstruktiivsust ja professionaalsust (tugevalt seotud sisulise pädevuse kriteeriumiga), praktiliste lahendite pakkumise oskust, osapoolte enda osalushuvi ja isegi ministeeriumi avatust uutele huvirühmadele. Siit võib järeldada, et **partnerite hinnangul on tänases kaasamispraktikas liialt suure mõjuga varasemad koostöökogemused ning hoopis õiglasem poliitikakujundamise protsessis oleks rakendada sisukamaid ning avatumaid kaasatavate valimise kriteeriume.**

Tabel 34. Peamised kaasatavate valimise põhimõtted ja nende õigustatus (%)

	Ametnike vastused, „peamiselt see“	Partnerite hinnangul levinumad valikupõhimõtted	Partnerite hinnangul õigustatud valikupõhimõtted
et huvirühm esindaks vastavat valdkonda ja sihtrühma	65	59	78
siht- või huvirühm on valdkonnas pädev	58	48	75
on varasem koostöökogemus siht- või huvirühmaga	19	47	13
huvirühm pakub praktilist lahendit probleemidele	24	21	42
siht- või huvirühm on andnud endast ise märku ja avaldanud soovi osaleda	8	21	11
siht või huvirühma konstruktiivsus ja professionaalsus	4	20	59
siht- või huvirühma huvi olla kaasatud	37	17	20
avatuse uutele huvirühmadele	12	2	15
100%=	224	315	324

Kuna kaasatavate osapoolte valimisel on üheks olulisemaks kriteeriumiks nii ministeeriumi ametnike kui organisatsioonide enda arvates see, et huvirühm esindaks vastavat valdkonda ja sihtrühma, tekib küsimus, mil määral on kaasatud huvirühmadel esindusvõimet. Küsitlusest selgus, et **mittetulundusühendustest 24% kaasavad oma tegevuse sihtrühmi alati ja 44% tihti** siis, kui on käsil otsuste ja poliitikate väljatöötamine, eelnõude kommenteerimine ja täiendamine. Keskmisest rohkem kaasavad sihtrühmi aga mittetulunduslikud organisatsioonid, mille peamiseks tegevusalaks on huvide ja väärtuste eest seismine (eestkoste, huvikaitse) ja/või valdkondliku poliitika arendamine: sihtrühmi kaasavad alati või tihti vastavalt 78% ja 83% nimetatud organisatsioonidest. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi partnerite hulgas on sihtrühmi kaasavaid organisatsioone kõige rohkem, isegi 83%.

Samas selgus, et huvirühmade hinnangul on enamasti ministeerium kaasanud kõik olulised huvi- ja sihtrühmad poliitikate väljatöötamisse ning otsustusprotsessi – nii vastas 54.6% küsitletutest. 22.1% hinnangul on harva kõik osapooled kaasatud ja 9.5% hinnangul on sellega alati probleeme.

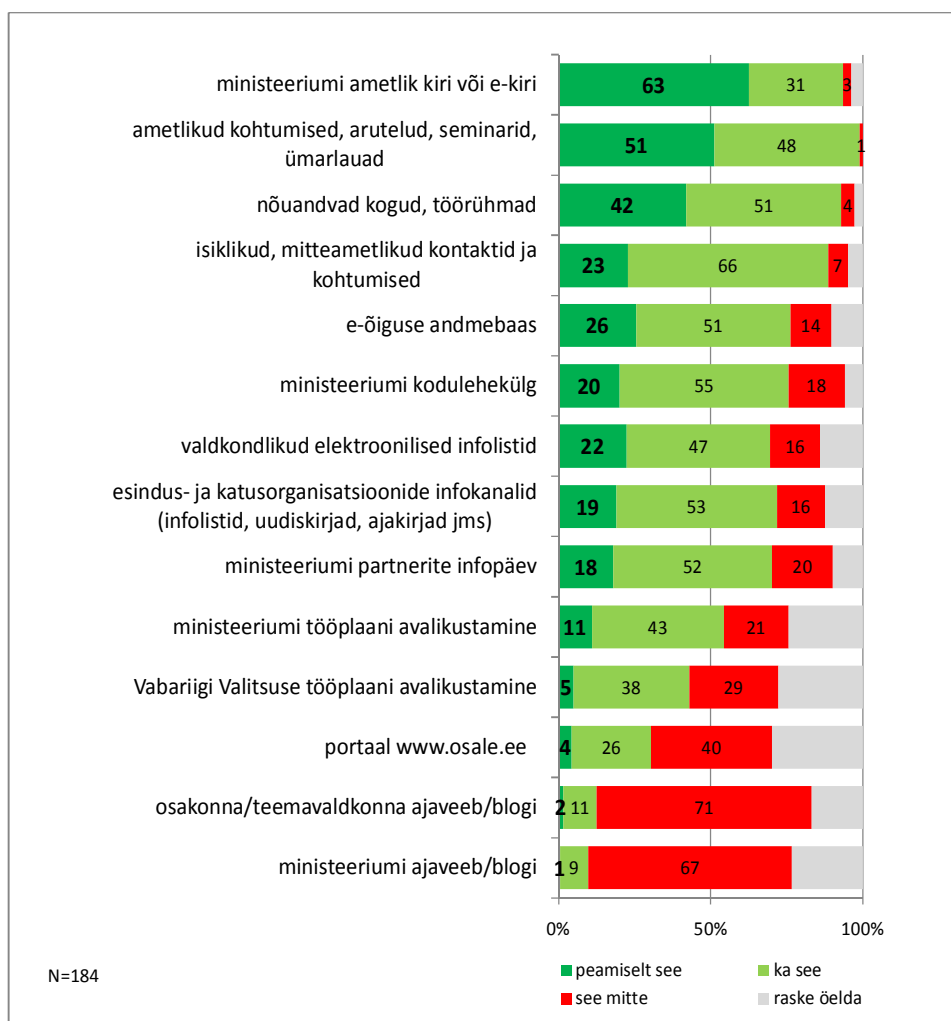
4.5.2. Kuidas levib info õigusaktide ja poliitikadokumentide koostamisest ja kaasamisest?

Ministeeriumite ametnike vastustest selgub, et peamiselt teavitatakse siht- ja huvirühmi õigusaktide või poliitikadokumentide ettevalmistamisest ja muutmisest ametlikult: peamiselt kirja teel (63% vastanutest) ja ametlikel kohtumistel, aruteludes, seminaridel, ümarlaul 51% arvates. Ka 2004.aastal kasutati ministeeriumite lõikes enamuse vastanute sõnul nende osakonnas info ja materjalide edastamiseks kirjade saatmist konkreetsetele huvirühmadele, e-kirjad 92% (36)) ning tavalised kirjad 49% vastanutest.

Isiklike mitteametlike kontakte ja kohtumisi peavad 2010.a täiendavaks info edastamise kanaliks 66% ametnikest, vaid 23% peab seda peamiseks. 2004.aasta tulemustest võib esile tuua, et mitteametlik suhtlus oli oluline kaasamisel (vt järgmisest alapeatükist), kuid selles osas ei ole võrdlusandmeid informeerimise eesmärgi kohta.

Kui 2004.aastal märkis ministeeriumi kodulehekülje info levitamise kanalina 85% (33) osakonnajuhatajatest, siis tänaseks on see näitaja huvitaval kombel vähenenud. Ministeeriumi koduleheküljele info ja materjalide üles panemine on peamine informeerimise viis vaid 20% ametnike hinnangul ja 55% arvates täiendab see teisi kanaleid (vastanud „ka see“) – kokku 75% . Tööplaanide avalikustamist, nii ministeeriumi kui Vabariigi Valitsuse oma, ei peeta oluliseks siht- ja huvirühmade informeerimise viisiks, kuid 24-25% vastanutest ei osanud selle infokanali rakendamist üldse hinnata. 71% ametniku hinnangul kasutatakse nende osakonnas ka võimalust levitada infot poliitikaprotsessidest esindus- ja katusorganisatsioonide kaudu, nende infolistides, uudiskirjades, ajakirjades jms, mis on hea märk koostöö toimimisest. Kõigi infolevitamise viiside jaotus on esitatud alloleval joonisel.

Joonis 6. Millistel viisidel edastab Teie osakond siht- ja huvirühmadele informatsiooni õigusaktide või poliitikadokumentide ettevalmistamisest või muutmisest? (% vastanutest)



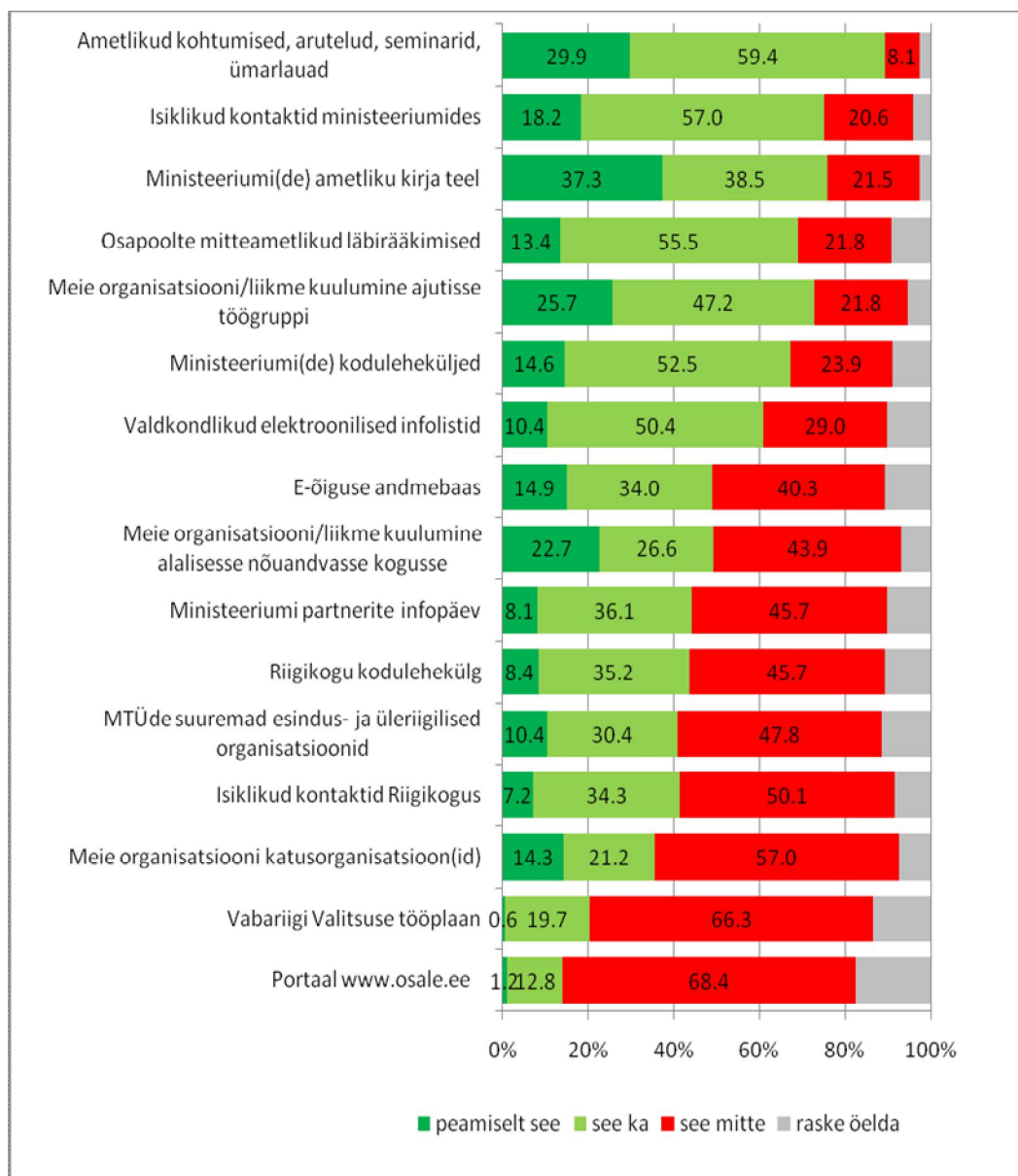
Lisa 6-5 Tabelis 2 on esitatud peamised info levitamise viisid ministeeriumite lõikes. Ministeeriumite võrdluses on ametniku kirjavahetuse peamiseks info levitamise viisiks märkinud 54...87% ametnikest (vastavalt MKM ... SiM). Ministeeriumi partnerite infopäeva on ära märkinud kuue ministeeriumi ametnikud: HTM, MKM, PõM, RaM, SoM, VäM. Ajaveebi kasutab peaaesjalikult MKM.

Partneritelt küsisime samuti, milliseid kanaleid kaudu jõuab nendeni vajalik informatsioon eelnõude või poliitikadokumentide ettevalmistamisest ja muutmisest. Alloleval joonisel 3 on esitatud kõik infokanalid, mida huvirühmad peamiselt kasutavad. Peamiselt saavad huvirühmad infot ministeeriumitelt, ning seda ametlike kirjade teel (37% hindas peamiseks infoallikaks) ja ametlikel, kohtumistel, arutelude, seminaridel, ümarlaudadel (30%). 20%-le partneritest saavad eelnõude ja poliitikadokumentide ettevalmistamisest ja muutmisest vajaliku informatsiooni liikmena töögruppides (26%) ja alalistes nõuandvates kogudes (22%) – ehk siis, kui nad on juba kaasatud.

Kuigi huvirühmade ligipääs kaasamise infole vastab üldjoontes ministeeriumite poolt kasutatavatele info levitamise kanalitele, siis edasisel info- ja kommunikatsioonitegevuste planeerimisel tasub ehk mõnele asjaolule eraldi tähelepanu pöörata. Ametnike hinnangul on samaväärselt kasutuses ministeeriumi veebileht ja e-õiguse andmebaas erinevatest protsessidest teavitamiseks. Huvirühmade vastustest aga ilmneb, et e-õiguse andmebaas on üheks peamiseks infoallikaks vaid 15%le ning 40% seda ei kasuta. Väga oluline tagasiside on portaali www.osale.ee, kuna käesolevate andmete järgi kasutatakse seda kanalit kõige vähem: ainult 14% partneritest. Samuti on oluline tagasiside katusorganisatsioonidele: kui

ministeeriumite ametnike vastused viitavad, et 72% vastanute osakondades kasutatakse informatsiooni ja materjalide levitamiseks ühenduste katusorganisatsioone, siis partnerite küsitluses selgub, et MTÜde suuremate esindus- ja üleriigiliste organisatsioonide ja katusorganisatsioonide kaudu saavad vajalikku teavet poliitikakujundamise protsessidest 36-40% vastanutest. Võimalik, et siin on arendusvõimalusi katusorganisatsioonidele teabevahetuse ja kaasamise arendamiseks oma liikmeskonnas.

Joonis 7. Milliseid kanaleid pidi saavad organisatsioonid informatsiooni eelnõude või poliitikadokumentide ettevalmistamisest ja muutmisest (% vastanutest)



Küsitletud partnerid on valdavalt rahul seniste infosaamise võimaluste ja kanalitega (vt Lisa 6-5 Tabel 4). Pigem rahul oli 59.6% ja väga rahul 3.6% kõigist vastanutest, vormiliselt avalikku sektorisse²⁷ kuuluvate organisatsioonide esindajatest koguni vastavalt 67.1% ja 5.1%. Samas **on ettevõtete esindajate hulgas suurim rahulolematute osakaal** võrreldes teiste vastajatega. Kui palusime hinnata erinevaid osalemisega seotud probleeme (vt pt 2.7), siis peamiste probleemidena kerkisid esile siiski „eelnõude kommenteerimise liiga lühike aeg“ ning „vähene info õigusaktide eelnõude või

²⁷ Avalik-õiguslikud ülikoolid jt riigi teadus-arendusasutused, riigi osalusega/asutatud SA-d, kohalike omavalitsuste liidud

poliitikadokumentide ettevalmistamisest“. Seega tuleb tähele panna, et siin hinnatud rahulolu puudutab loodud ja olemasolevate infokanalite valikut. Teiste küsimustega võrdlusest ilmneb, et edaspidi tuleb tegeleda nende kanalite kasutamise parandamisega, et kokkuvõttes oleks partneritel parem osalemise kogemus.

Tabel 35. Milliseid materjale on Teie osakond huvirühmadele kõige rohkem saatnud viimase 2 aasta jooksul?

	N	%*
dokumendid ja materjalid koos kutsega kohtumiseks	111	60
määruse eelnõu	98	53
seaduseelnõu tekst kooskõlastamise faasis	96	52
eelnõu seletuskiri	85	46
seaduseelnõu tööversioon algfaasis	72	39
eelinfo plaanitava õigusakti kohta (enne õigusakti väljatöötamist)	62	34
eelnõu (seadus, määrus, arengukava vms.) ja täpsustatud küsimused selle kohta	59	32
eelinfo arengukava, strateegia vms. dokumendi koostamise kohta	54	29
arengukava vms. poliitikadokumendi tööversioon algfaasis	49	27
arengukava vms. poliitikadokumendi tööversioon kooskõlastamise faasis	45	25
muud uuringud, statistika, raportid jms, mis on eelnõu sisendiks	36	20
mõjuanalüüsid, mis on eelnõu sisendiks	17	9

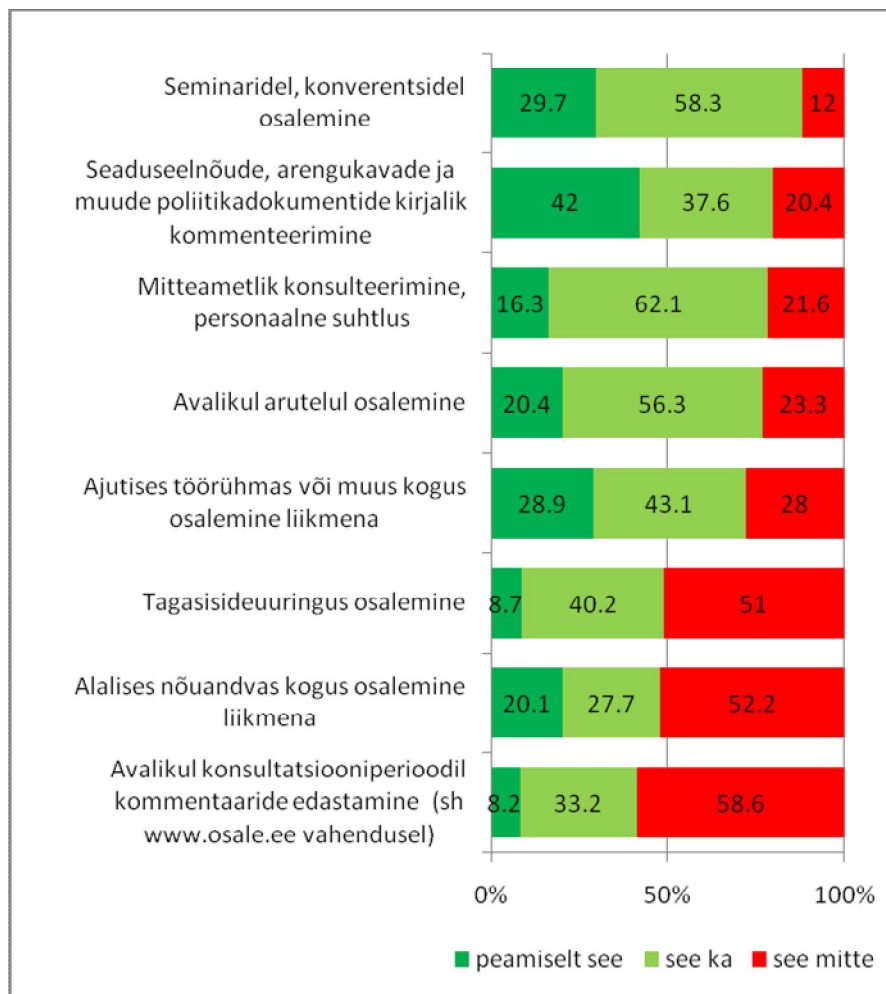
*100% =184

4.5.3. Millised on kaasamise ja osalemise meetodid/viisid?

2004.aasta tulemused näitasid, et **ministeeriumid** rakendasid kaasamiseks kõige sagedamini mitteametlikke kanaleid: tihti või alati kasutasid 87% ametnikest kaasamisel mitteametlikku e-kirjavahetust, 85% mitteametlikke telefonikõnesid ja 79% kohtumisi. 2010.aasta küsitlusele vastasid ministeeriumite ametnikud, et peamiselt kaasatakse läbi osapoolte läbirääkimiste ja arutelude (nt kahepoolsed kohtumised) (52% märkisid selle peamiseks kaasamise vormiks) ning ajutistesse komisjonide/töörühmade töösse (nt arengukava koostamise töörühmad) (43%).

Mitteametlik suhtlemine telefonitsi ja kirja teel on peamine kaasamise vorm tänaseks 30% ametnike praktikas. Seaduseelnõude, arengukavade ja muude poliitikadokumentide kommenteerimist ja avalikke konsultatsiooniperioode peavad peamiseks kaasamise viisiks vaid 12% ametnikest, kuid huvirühmadele on see peamine osalemise vorm – 42% partneritest (vt järgnevat joonist). Kõige vähem on partnerid esitanud kommentaare avalike konsultatsiooniringide perioodil ja osale.ee vahendusel. See toetab juba eelnevalt esitatud tulemusi, et **märkimisväärne osa nii ministeeriumi ametnikke kui huvirühmade esindajaid ei rakenda osalusportaali ei teabe edastamiseks ega otsimiseks.**

Joonis 8. Millisel moel on organisatsioonid osalenud poliitikate ja otsuste väljatöötamisel? (%)*



N=342

Lisa 6-5 Tabel 5 esitab jaotuse keskmise sektorite võrdluses. Organisatsiooni esindaja määratakse enamasti konkreetse teema ja inimese ekspertiisi vastavuse järgi (70% kõigist vastanutest), kuid 22% vastanute hinnangul saadetakse esindama alati organisatsiooni juht.

15.5% partneritest vastas, et viimase 2 aasta jooksul pole ministeerium kordagi neid kutsunud osalema mõne õigusakti või poliitikadokumendi (arengukava, strateegia, rakendusplaani) koostamisse. 19.4% on aga ministeeriumi **kutse peale osalenud** ühel korral, valdav enamus aga 2-5 korral – 41.6% partneritest.

Omal algatusel on 81.5% vastanud organisatsioonidest (N=341) juhtinud ministeeriumi tähelepanu valdkonnas lahendamist vajavatele probleemidele, 78.3% käinud tutvustamas ministeeriumi(te)le oma tegevust ja seisukohti ning 69.8% esitanud omaalgatuslikult täiendustepanekuid ja/või kommentaare seaduseelnõudele. Äri sektoris tegutsejate vastused eristuvad selle poolest, et omaalgatuslikult tegutsejate osakaal ca 10-30 protsendipunkti võrra väiksem. Ka **ministeeriumite** ametnike hinnangul on palju huvirühmade poolset omaalgatuslikku pöördumist. Allolevas tabelist selgub, et ametnike kogemus huvirühmade omaalgatusliku pöördumisega on üldjoontes kooskõlas partnerite vastustega.

Tabel 36. Omaalgatuslikult tegutsenud partnerite ja nendega kokku puutunud ametnike osakaal (%)

	partnerid*	ametnikud**
...juhtinud ministeeriumi tähelepanu valdkonnas lahendamist vajavatele probleemidele	82	87

...tutvustanud oma tegevust ja seisukohti mõnele ministeeriumile	78	84
...esitanud täiendustepanekuid ja/või kommentaare seaduseelnõudele	70	85
...palunud ministeeriumil või allasutusel end kaasata nõuandvasse kogusse	36	50
<i>n=</i>	<i>341</i>	<i>178</i>

* Küsimus: Kas Teie organisatsioon on viimase 2 aasta jooksul omal algatusel...

** Küsimus: Kas huvirühmad on viimase 2 aasta jooksul omal algatusel...

Kui ministeeriumid kaasavad oma töösse seotud osapooli teistest sektoritest, siis tekib küsimus, millist reaktsiooni ja tagasisidet ametnikud partneritelt ootavad. **Kõige olulisem tagasiside, mida ministeeriumid huvirühmadelt eelnõude ja poliitikadokumentide väljatöötamise protsessis ootavad, on enda vajaduste kohta info andmine - 71%** vastanutest. Veel peeti oluliseks kohtumistel ja aruteludes aktiivset osalemist ja eelnõu kohta ekspertarvamuste kogumist/vahendamist – 66%.

2004.aastal peeti kõige olulisemaks ekspertarvamuste vahendamiste kogumist (33%) ja vahendamist ning enda kohta info andmist. Seega **ootused on jäänud üldjoontes samaks**. Samas kui 2004.aastal 1/5 ametnikest ei osanud öelda, millist tagasisidet huvirühmadelt vajatakse ja oodatakse, siis 2010.aastal on tunduvalt suurem osa ametnikest vastuse märkinud. Allolevast tabelist ilmnevad suured erinevused juhtkonna ja keskastme juhtide ning spetsialistide hinnangute vahel, erinevate tagasiside andmise võimaluste osas 17-46 protsendipunkti võrra! Keskastme juhtide ja spetsialistide vastuste suurem varieeruvus viitab ka selle vastajagrupi paremale selgusele selles, millist tagasisidet nad huvirühmadelt ootavad.

Tabel 37. Ametnike ootused kaasatud huvirühmadelt saadava tagasiside osas (% vastanutest)

	juhtkond*	keskastme juhid ja spetsialistid**	Kõik koos
enda vajaduste kohta info andmist	92	67	71
aktiivselt kohtumistel, aruteludes osalemist	85	64	67
eelnõu kohta ekspertarvamuste kogumist/vahendamist	81	64	66
oma valdkonna kohta täiendavate andmete kogumist ja edastamist	89	43	49
planeeritava otsuse mõjude hindamist	85	36	42
lühikommentaari andmist	69	24	30
teadmiseks võtmist	31	13	15
	N=26	N=178	N=204

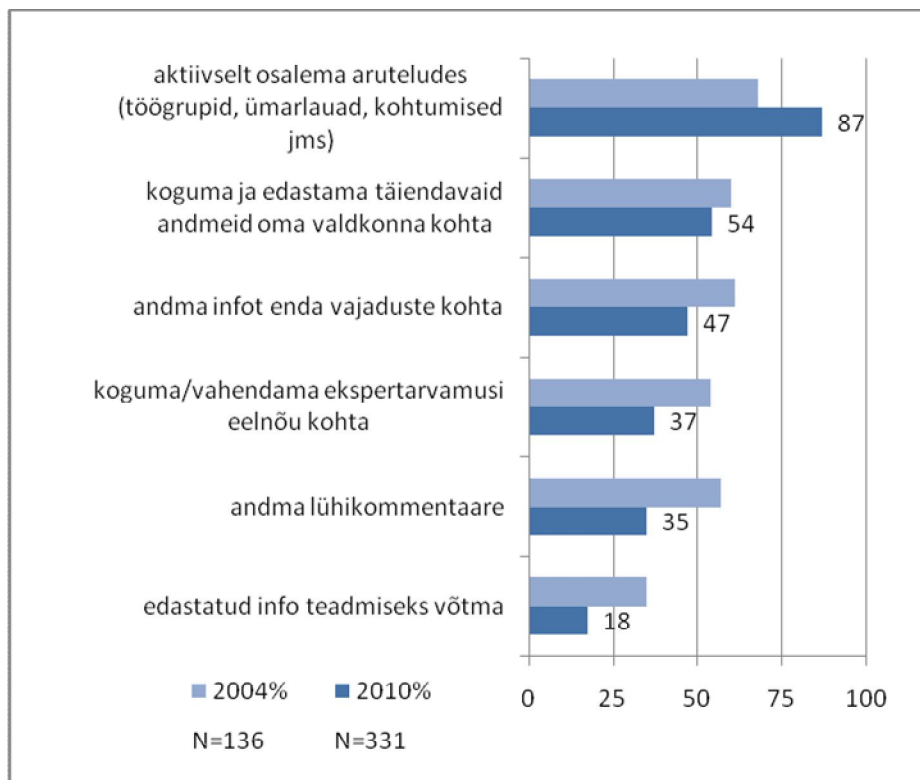
* millist tagasisidet ootate huvirühmadelt?

**millist tagasisidet ootab Teie osakond huvirühmadelt?

Partnerite küsitluses uurisime, millist tagasisidet on organisatsioonid tavaliselt valmis andma ministeeriumile erinevate õigusaktide eelnõude ja poliitikadokumentide väljatöötamise käigus. Selgus, et **huvirühmade valmisolek tagasisidet anda kattub ministeeriumite poolse kolme olulisema ootusega**. Alloleval joonisel on esitatud nii käesoleva, kui 2004.a küsitluse tulemused. 87% partneritest on enda hinnangul valmis aktiivselt osalema töögruppides, ümarlaudades jt aruteludes. 54% on valmis edastama täiendavaid andmeid oma tegevusvaldkonna osas ning 47% väljendama oma organisatsiooni vajadusi. Võib täheldada, et üldiselt on partnerite valmisolek võrreldes 2004. aastaga vähenenud kõigis

kategooriates v.a. viimane. Üks põhjus võiks olla selles, et 2004 oli kaasamine üsna abstraktne tegevus veel partneritele ning neil ei olnud piisavat ettekujutust, mida üks või teine tegevus sisaldab ja millist tööd kaasa toob. Nüüdseks on aga kogemusi juurde saadud ning osatakse realistlikumalt hinnata oma võimalusi ja valmisolekut osaleda.

Joonis 9. Millist tagasisidet on partnerid valmis andma?



4.5.4. Millistes poliitikakujundamise protsessi etappides kaasatakse ja osaletakse?

Küsitluse tulemustest selgub, et **kõige olulisemaks kaasamise põhimõtteks peavad partnerid kaasamist otsuste väljatöötamise kõige varajasemates etappides** (vt. järgmine peatükk) 2004. aastal läbi viidud Praxise küsitluses märkis vaid 15% huvirühmade esindajatest, et neid on kaasatud õigusloomeprotsessi varaseimas staadiumis, samas kui 32% ja 35% vastavalt märkisid kaasatust hilises ja eelnõu tööversiooni staadiumis. Muutuste tuvastamiseks küsisime partneritelt ka käesolevas küsitluses, kuus aastat hiljem, et millises poliitikate ja otsuste väljatöötamise etapis ning kui sageli on ministeerium Teie organisatsiooni kaasanud? Allolevas tabelis on esitatud tulemused. Selgub, et vaid 22.1% vastanutest on osalenud varaseimas etapis, mil määratletakse probleemid ja võimalikud lahendused. Samas on seda 7% rohkem, kui 2004.aastal, mis on kahtlemata positiivne muutus.

Eelnõu tööversiooni koostamisel sageli osalenute osakaal on 2004 ja 2010 küsitluse võrdluses jäänud üsna samaks, kuid tänavuses küsitluses on märgatavalt suurem nende partnerite osakaal, kes alati või tihti panustavad eelnõu viimases kooskõlastusringis – 32%-lt 46.7%-le. Kõige harvem on küsitletud partnerid olnud õigusaktide ja poliitiliste dokumentide tulemuste ning mõjude analüüsi (keskmine 1.69) ja eelnõu Riigikogu menetlusetapis (1.7). Kui viimast võib mõista, siis poliitikate tulemuste ja mõjude analüüsis partnerite harv osalemine on osaliselt kasutamata ressurss ning võiks soovitada ministeeriumitel edaspidi ka hindamisetapis kaasata. Siinkohal ei pea autorid silmas, et partnerid peaksid ise täielikult koostama mõjude analüüsi, sest see on väga keerukas ja vastavaid analüüsioskusi ning teadmisi nõudev tegevus. Küll aga on võimalik partnereid erinevatel viisidel neisse analüüsidesse kaasata (nt fookusrühmana, intervjuueeritavatena jne) ning ministeeriumid saaksid erinevate poliitikate

tulemuste hindamisel senisest enam kasutada huvirühmadelt saadavat tagasisidet sihtrühma ja kaasatud huvirühmade vajaduste kohta.

Tabel 38. Millises poliitikate ja otsuste väljatöötamise etapis ning kui sageli* on ministeerium Teie organisatsiooni kaasanud?

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

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

**antud oli ka vastusevariant „ei tea“, mida siin on käsitletud puuduva väärtusena

Oluline on siinkohal esile tuua ka seda, et **partnerid eelistavad olla kaasatud kõige varasemas etapis** – 50% vastanutest (!) – ning osaleda eelnõu tööversiooni koostamises – 25% vastanutest. See tulemus on kooskõlas eespool esitatud andmetega, mille järgi peavad huvirühmad Kaasamise Hea Tava põhimõtetest kõige olulisemaks just varast kaasamist. Partneritel on seega ootused kõrged ja **siinkohal tunnetatakse tugevat vastuolu ministeeriumite reaalsete kaasamispraktikatega**.

Kuna käesoleva kaasamise analüüsi küsitluse ülesehitusel on üheks oluliseks lähtepunktiks on olnud kaasajate ja kaasatavate vastastikuste ootuste selgitamine ja arusaamade kõrvutamine, siis järgnevalt analüüsime **ministeeriumi ametnike** kirjeldust kaasamise praktikast erinevates otsustusprotsessi etappides. Allolevas tabelis on esitatud juhtkondade ja keskastmejuhtide-spetsialistide vastuste jaotus ning keskmised eraldi seetõttu, et neile esitati mõnevõrra erineva fookusega küsimused: Juhtkonna vastused puudutavad ministeeriumi üldiselt, keskastme juhtide ja spetsialistide vastused seevastu osakondade praktikaid. Veerus „kokku alati vastanute %“ on aga kõigi ametikohtade vastused osakaalu arvutamiseks liidetud ehk esitatud nn osakondade praktikate summa. Tulemused on üsna ootuspärased. 45% ametnike arvates on viimase kahe aasta jooksul iga õigusakti ja poliitikadokumendi koostamisel („alati“) kaasatud huvirühmi hilises etapis, mil eelnõu on valmis ja saadetakse ametlikule kooskõlastusringile. 29% hinnangul kaasatakse huvirühmi alati uue õigusakti/poliitikadokumendi elluviimisesse.

Tabel 39. Mil määral kaasab Teie ministeerium/osakond huvirühmi esinevates otsustusprotsessi etappides?

	Juhtkonna hinnang ministeeriumi osas üldiselt		keskastme juhid ja spetsialistide hinnang oma osakonna osas		Kokku "alati" vastanute %*
	Keskmine*	n	keskmine	n	
kõige varasem etapp, mil määratletakse probleeme ning võimalikke lahendusi	2.42	24	2.24	172	14
eelnõu koostamise lähteülesande/ettepaneku koostamine	2.32	22	2.25	172	14
eelnõu tööversiooni koostamine	2.08	24	1.97	173	22
hiline etapp, mil eelnõu on valmis ja saadetakse ametlikule kooskõlastusringile	1.88	24	1.76	173	45
eelnõu on Riigikogu menetluses	2.35	20	2.57	145	18
uue õigusakti/poliitikadokumendi (nt arengukava, rakendusplaan) elluviimine	2.09	23	1.94	148	29
õigusakti/poliitikadokumendi tulemuste ja mõjude hindamine	2.45	22	2.29	151	15

*skaala 1-mitte kunagi, 2-harva, 3-tihti, 4-alati. antud oli ka vastusevariant „ei tea“, mida siin on käsitletud puuduva väärtusena.

**„Alati“ viimase 2 aasta jooksul iga õigusakti ja poliitikadokumendi koostamisel.

4.5.5. Mil määral arvestatakse laekunud ettepanekuid ning antakse osapooltele tagasisidet?

Märkimisväärselt suur osa partnereid ei oska hinnata, mil määral ministeerium nende ettepanekuid ja esitatud lisainfot arvestab. (vt. allolev tabel 40): kõigi partnerite peale 19.9%, kuid äri- ja mittetulundussektoris tegutsevatest partneritest 28%-l. Kui avalikus sektoris (teadus-arendusasutused, ülikoolid, riigi osalusega SA-d, kohalike omavalitsuste liidud) tegutsevate partnerite arvates arvestatakse nende panusega tihti (44.7% vastanutest), siis äri- ja mittetulundussektoris tegutsejad tunnetavad, et pigem arvestatakse harva (vastavalt 41% ja 46.6%). Ka 2004.aastal arvasid küsitletud organisatsioonid, et nende seisukohti arvestatakse harva (45% vastajatest), seega **viimase kuue aastaga ei ole antud hinnangutes olulisi muutusi toimunud**.

Ministeeriumitest on oma partneritelt saanud kõige parema hinnangu seisukohtade arvestamisele Põllumajandusministeerium ning Haridus- ja Teadusministeerium, kõige harvemini arvestatakse aga partnerite seisukohtadega Siseministeeriumis.

Tabel 40. Kui sageli ministeerium arvestab/kasutab Teie organisatsiooni poolt edastatud ettepanekuid ja lisainfot õigusaktide või poliitikadokumentide väljatöötamisel? (%)

	alati	tihti	harva	mitte kunagi	raske öelda	kokku
avalik sektor	2.6	44.7	27.6	1.3	23.7	100
äri- ja mittetulundussektor	2.6	23.1	41.0	5.1	28.2	100
mittetulundussektor	2.4	31.6	46.6	2.4	17.0	100

<i>sh MTÜd</i>	2.7	33.0	46.5	2.7	15.1	100
kokku	2.5	33.6	41.4	2.5	19.9	100

Ministeeriumite keskastme juhtidelt ja spetsialistidelt küsisime, kuidas kasutatakse huvirühmade poolt edastatud ettepanekuid ja lisainfot õigusaktide või poliitikadokumentide väljatöötamisel. Vaid 4 inimest vastas, et nad ei ole kasutanud huvirühmade ettepanekuid sisendina. 89% vastas, et arvestavad ettepanekuid eelnõus sisuliselt, 59% on teinud sõnastuslikke parandusi, 56% arvestab taustainfona ning 55% vastanutest arvestab huvirühmade sisendit otsuse/muudatuse mõjude kirjeldamise (N=191). Vastajad lisasid, et ettepanekute arvestamiseks ei ole ühtset alust, vaid see sõltub ettepaneku sisukusest ja olulisusest ning konkreetsest situatsioonist.

Tabel 41. Huvirühmadelt laekunud ettepanekute arvestamise viiside jaotus ministeeriumide lõikes

	arvestame eelnõus sisuliselt	teeme sõnastuslikke parandusi	võtame arvesse taustainfona	arvestame mõjude kirjelduses	ei ole kasutanud huvirühmade ettepanekuid sisendina
Haridus- ja Teadusministeerium	41 100%	29 71%	21 51%	27 66%	0 0%
Kaitseministeerium	4 40%	1 10%	7 70%	3 30%	2 20%
Kultuuriministeerium	10 100%	6 60%	4 40%	5 50%	0 0%
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	19 86%	14 64%	10 46%	11 50%	0 0%
Põllumajandusministeerium	27 93%	20 69%	16 55%	15 52%	1 3%
Rahandusministeerium	27 93%	19 66%	18 62%	15 52%	0 0%
Siseministeerium	17 85%	8 40%	12 60%	9 45%	1 5%
Sotsiaalministeerium	17 90%	10 53%	12 63%	11 58%	0 0%
Välisministeerium	8 73%	6 55%	7 64%	8 73%	0 0%
kokku	170 89%	113 59%	107 56%	104 54%	4 2%

4.5.6. Milline on Euroopa Liidu poliitikate kujundamisega seotud kaasamine?

Vastanud ametnikest on 63%-l ametijuhendi (või mujal fikseeritud kohustuste) järgi ülesandeks osaleda Euroopa Liidu poliitikate kujundamise protsessis. Neist pooltel kuulub ametialaste kohustuste hulka huvirühmade (sh kodanikuühenduste) kaasamine Eesti seisukohtade ettevalmistamisel. Kuigi ministriumide ametnikud pidasid EL ja teisi rahvusvahelisi praktikaid väheoluliseks kaasamise põhjuseks, siis seoses Eesti kuulumisega Euroopa Liitu ning peatselt ka eurotsooni ei saa alahinnata EL mõjutusi ka kaasamispraktikatele. Järgnevas tabelis on esitatud rida väiteid EL poliitikate kujundamisega seotud kaasamise osas ning ametnike nõusolek selliste väidetega. See loob lähtepunkti seni Eestis veel analüüsimata EL kaasamise teema arendamiseks.

Ametnike vastustele tuginedes või EL poliitikate kujundamisega seotud kaasamise kohta öelda, et huvirühmadega (sh kodanikuühendused) läbi räägitud arvamused EL poliitikate osas võetakse aluseks ka Eesti ametliku seisukoha kinnitamisel (85% vastanutest nõus + täiesti nõus). Ametnikud arvavad, ka et Eesti EL poliitikate kujundamisel annab kodanikuühenduste kaasamine reaalse lisaväärtuse (asjakohasemad ja läbimõeldumad poliitikad, suurem poliitikate legitiimsus) (75%), kuid kodanikuühenduste kaasamiseks Eestis EL poliitikate kujundamisel ei ole ametnikel piisavalt aega (73%). Ametnike hinnangul on huvirühmade kaasamine Eesti siseriiklikus poliitika kujundamise protsessis ja Eesti seisukohtade kujundamisel EL poliitikates samasugune. 78% on nõus hinnanguga, et Kaasamise Hea Tava annab kaasavale ametnikule ammendavad juhtnöörid kodanikuühenduste kaasamiseks nii Eesti kui ka EL poliitikate puhul. (vt Lisa 6-5. Tabel 6)

4.6. Kaasamise hindamine ja rahulolu

4.6.1. Mil määral hinnatakse kaasamist?

Vaid 33% küsitletud ametnikest vastasid, et huvirühmade kaasamisele antakse ka protsessi lõppedes hinnang; 40% arvates ei ole hindamisega tegeletud nende ministriumis ja osakonnas. Ministriumitest on kõige rohkem hindamisega tegeletud Põllumajandusministriumis (seda kinnitavad 52% PõM ametnikest), Haridus- ja Teadusministriumis, Sotsiaalministriumis, Kultuuriministriumis. Kõige vähem on kaasamise hindamisega tegeletud Rahandusministriumis ja Kaitseministriumis (vt. allolev tabel). **Silmatorkav on nende vastajate osakaal, kes ei teadnud, kas tema ministriumis või osakonnas on kaasamist hinnatud: erinevates ministriumites on nende vastajate määr 21-37%.** Seega võib ootuspäraselt täheldada, et kaasamise hindamine (protsessi kulg, tulemused, õppetunnid tulevikuks jne) ei ole levinud praktika.

Tabel 42. Kas Teie ministriumis/osakonnas on hinnatud huvirühmade kaasamist?

	jah	ei	<i>ei oska öelda</i>	kokku
Haridus- ja Teadusministrium	19 38.8%	19 38.8%	11 22.4%	49 100.0%
Kaitseministrium	1 10.0%	6 60.0%	3 30.0%	10 100.0%
Kultuuriministrium	4 36.4%	4 36.4%	3 27.3%	11 100.0%
Majandus- ja Kommunikatsiooniministrium	8 32.0%	9 36.0%	8 32.0%	25 100.0%
Põllumajandusministrium	17	8	8	33

	51.5%	24.2%	24.2%	100.0%
Rahandusministeerium	6 17.6%	21 61.8%	7 20.6%	34 100.0%
Siseministeerium	6 22.2%	11 40.7%	10 37.0%	27 100.0%
Sotsiaalministeerium	8 38.1%	8 38.1%	5 23.8%	21 100.0%
Välisministeerium	5 35.7%	4 28.6%	5 35.7%	14 100.0%
kokku	74 33.0%	90 40.2%	60 26.8%	224 100.0%

Neilt ametnikelt, kelle osakonnas kaasamist hinnatakse, palusime täpsustada, mida ja kui sageli täpsemalt hinnatud on. Üldiselt võib kokku võtta, et **kaasamist hinnatakse olulisemate protsesside järel**. Kõige olulisem on kaasamise tulemuse rakendatavus, kuivõrd saab osakond/ministeerium osapoolte ettepanekuid või koos välja töötatud ideid rakendada uue õigusakti või poliitikadokumendi koostamisel – 51% vastas, et seda hinnatakse iga kaasamisprotsessi järel. Olulisemate protsesside järel on 54% ametnike osakondades hinnatud seda, kuivõrd kaasamine täitis seatud eesmärgi ja ministeeriumi ootusi.

Keskmisest harvemini hinnatakse kaasatud osapoolte rahulolu ministeeriumilt saadud tagasisidega ning protsessi korralduse, läbiviimise ja tulemustega. Samuti hinnatakse harvemini kaasamisega seoses ministeeriumi administratiivse töö toimimist üldiselt ning kaasatutele tagasiside andmise toimivust.

Viimastel aastatel on Riigikantselei juhtimisel ning ministeeriumi kaasamise koordinaatorite kaasabil tehtud väga palju kaasamise praktikate arendamiseks, samuti on toimunud üha rohkem kaasamiskoolitusi nii valitsusasutuste kui kohalikele ametnikele ja huvirühmadele. Mõeldes nii neile arendustegevustele kui analüüsi teiste küsimuste ja juba edastatud tulemustele võiks anda üldise hinnangu, et hinnatakse seda, mis on praktiliselt vajalik ning mida tuntakse, osatakse. Kaasamise tulemus, ootuste ja eesmärkide täitumine, kaasamise tehniline läbiviimine (sh milliseid meetodeid kasutada ja kuidas kaasata) – need teemad on olnud kaasamise arendamise keskmes ning koolitustel on neid palju käsitletud. Küsimused sellest, milline ministeeriumi administratiivne töökorralduse viis ja tagasisidestamise viis viiks parema kaasamiseni (ja sedakaudu ka paremate tulemusteni õigusloome mõttes) või kuidas kaasata nii, et ministeeriumile olulist abi andvad partnerid oleksid koostööga ning õigusloome muudatustega rahul, on tõenäoliselt veel ees.

Tabel 43. Mida täpsemalt hinnatakse Teie osakonnas kaasamisprotsessidele tagasi vaadates? (%*)

	iga kaasamis- protsessi järel	ainult olulisemate protsesside järel	harva	mitte kunagi	raske öelda	kokku
tulemuse rakendatavust teema edasisel arendamisel	51	41	5	2	2	63
kuivõrd kaasamine täitis seatud eesmärgi, ministeeriumi ootusi	33	54	8	3	2	63
valitud kaasamise vormi/meetodi tulemuslikkust	35	38	16	5	6	63

kaasamise vormi/meetodi piires valitud lahenduse sobivust (nt. silmast-silma kohtumised vs elektrooniline suhtlus)	29	41	22	3	5	63
administratiivse töö toimimist	29	25	29	8	10	63
osapoolte motiveeritust osaleda ja panustada	29	41	17	5	8	63
kaasatud osapooltele ministeeriumi poolt tagasiside andmise toimimist	19	44	22	6	8	63
kaasatud osapoolte rahulolu protsessi korralduse, läbiviimise ja tulemusega	17	44	19	8	11	63
kaasatud osapoolte rahulolu ministeeriumilt saadud tagasisidega	11	43	30	3	13	63

**% on siin esitatud tulemuste parema illustreerimise eesmärgil. Kokku oli vaid 63 vastajat, mistõttu andmeid on käsitletavad pigem kvalitatiivse kui statistilise väärtusena.*

Kes ei ole hindamisega kokku puutunud, loetlesid ka põhjuseid, miks ei ole osakonnad kaasamise hindamisega tegelenud. Need põhjendused võiks jaotada viieks:

- „Kaasamise hindamine toimub *ad hoc*, jooksvalt, mitte eraldi hindamisprotseduurina ja süsteemselt“ – kaasamise tulemuslikkus ilmneb töö käigus ja ka ilma eraldi hindamiseta. Peamiselt tehakse omad kogemustest omad järeldused, sageli isegi mitte osakonna tasandil, vaid iseendale või reflekteeritakse muljeid protsessiga seotud inimeste gruppis. Või on järgmisi kaasamisi planeerides läbi mõeldud eelnevad kogemused ja nendega arvestatud.
- „Pole vaja olnud“ – kõige rohkem mainiti, et kaasamise hindamine ei ole lihtsalt vajalik olnud. Seda erinevatel põhjustel: pole silmnähtavaid probleeme või protsess pole lõppenud katastroofiga, huvirühmad pole nõudnud, koostööd tehakse kindlaks kujunenud pikaajaliste partneritega, kaasamise mõju pole olnud märkimisväärne, otsustajad peavad ebaoluliseks ressursi raiskamiseks, praeguse süsteemi toimimine ja kaasamiskorraldus on rahuldav. On ka vastatud, et tunnetulikult on kaasamise olemus ja tulemused teada ja seetõttu pole olnud vaja hindamist ette võtta.
- „Oluline on õigusakti eelnõu kvaliteet“ - vastajad andsid märku, et kaasamine ega ka kaasamise hindamine ei ole eesmärk. Ametnik ja osakonnad vastutavad poliitikakujundamise ja õigusaktide kvaliteedi eest. Seega on lähtutud pigem töö tulemuse hindamisest tervikuna, milles huvirühmadega suhtlemine ja nende kaasamine eraldamatu tööosa.
- „Lihtsalt kaasame. Pole selle peale tulnud, et ka hindama hakata“. Sõnum on, et alles õpitakse süsteemsemalt kaasama, kaasamist nägema eraldi tegevusena. Kuna kaasamine on veel üsna korrapärane, pole ühtseid alused ja praktikaid, siis ei läbita kõiki kaasamisprotsessi etappe, sh tihti ka kõige viimast ehk hindamist. Pole süsteemset lähenemist ja kui hinnatakse, siis pigem hetkeolukorrast ja vajadusest lähtuvalt. Kuni kaasamine ei ole süsteemne, ei saa seda olla ka kaasamise hindamine.
- „Pole ressursse“ – kuna kaasamise hindamist pole peetud oluliseks ning tundub ebaloomulik kaasamist vaadata eraldiseisva tegevusena, pole selle ettevõtmiseks olnud aega (kaasamine niigi töömahukas), inimressurssi ja rahalisi vahendeid. Selliseid põhjuseid mainiti aga kõige vähem.

Esines ka mõte, et kaasamise mõtestamisega sisuosakonnad ei tegele: selleks on eraldi inimesed või siis teevad seda juhid.

Küsisime neilt, kes ei ole kaasamist hinnanud, mida nende arvates oleks oluline hinnata. Vaid 8 inimest 123-st vastas, et ei ole vaja hinnata. Allolevas tabelis on võrreldud juhtkonna, keskastme juhtide ja

spetsialistide hinnanguid sellele, mida oleks kaasamise osas oluline hinnata. Hallid ruudud tähistavad kolme olulisemaks peetud hindamisobjekti, tumedama halliga nn märgitud vastajagrupile kõige olulisem. Ministeeriumite juhtkondades peetakse kõige olulisemaks kaasamise tulemuse rakendatavust – selle märkis ära 78% vastanutest. Spetsialistide hinnangul on see olulisuselt teine aspekt, mida hinnata, samas kui keskastme juhtide arvates alles olulisuselt neljas. Keskastme juhtidest 51% - oluliselt rohkem kui teiste ametnike hulgas – peavad oluliseks selle välja selgitamist, kui rahule jäid kaasatud protsessi korralduse, läbiviimise ja tulemusega.

Tabel 44. Mida oleks Teie arvates oluline hinnata huvirühmade kaasamise osas?

	juhtkond	keskastme juht	spetsialist	kokku
tulemuse rakendatavust teema edasisel arendamisel	14	26	28	68
	78%	49%	54%	
kuivõrd kaasamine täitis seatud eesmärgi, ministeeriumi ootusi	9	28	31	68
	50%	53%	60%	
osapoolte motiveeritust osaleda ja panustada	8	27	26	61
	44%	51%	50%	
valitud kaasamise vormi/meetodi tulemuslikkust	10	25	25	60
	56%	47%	48%	
kaasatud osapoolte rahulolu protsessi korralduse, läbiviimise ja tulemusega	7	27	21	55
	39%	51%	40%	
kaasamise vormi/meetodi piires valitud lahenduse sobivust (nt. silmast-silma kohtumised vs elektrooniline suhtlus)	2	14	15	31
	11%	26%	29%	
kaasatud osapoolte rahulolu ministeeriumilt saadud tagasisidega	5	14	9	28
	28%	26%	17%	
kaasatud osapooltele ministeeriumi poolt tagasiside andmise toimimist 8 kaasatud osapoolte rahulolu ministeeriumilt saadud tagasisidega	6	10	11	27
	33%	19%	21%	
administratiivse töö toimimist	1	5	5	11
	28%	26%	17%	
N=	18	53	52	123

4.6.2. Kui rahul ollakse kaasamise korraldusega?

Ametikohtade võrdluses võib öelda, et keskastme juhtide ja spetsialistide rahulolu kaasamise korraldusega osakondades ei erine oluliselt. Küll aga erineb rahulolu kaasamise korraldusega osakonnas statistiliselt olulisel määral poliitikaosakondade ja tugiosakondade võrdluses. Poliitikaosakondade ametnike keskmine rahuloluhinnang on 1.93 (160 vastanut), tugiosakondades 2.21 (14) (skaalat vt järgneva tabeli alt). Lähtudes hüpoteesist, et sisuosakonnad tegelevad rohkem poliitikakujundamisega ning seetõttu puutuvad ka rohkem kokku kaasamisega, on selline tulemus ootuspärane. Lisaks on sellega kooskõlas, et rahuloluhinnangud sõltuvad statistiliselt olulisel määral sellest, kui paljude õigusaktide ja/või poliitikadokumentide väljatöötamisel on vastaja kahe viimase aasta jooksul osalenud. **Mida rohkem on osaletud, seda tõenäolisemalt ollakse rahul senise kaasamise korraldusega**

(protseduuridega) **oma osakonnas**. Sama seaduspära võib näha ka juhtkonna rahulolus kaasamise korraldusega oma ministeeriumis. Järgnevas tabelis on esitatud rahuloluhinnangud ministeeriumide lõikes. Rahuloluhinnangud on esitatud ministeeriumi ja osakondade kohta eraldi, kuna neid ka küsiti eraldi vastavalt juhtkonnalt ministeeriumi kohta ja ülejäänud ametnikelt nende osakonna kohta. Kuna on teada, et kaasamise alused ei ole väga selgelt ministeeriumites fikseeritud ning osakonniti praktika erineb, on selliselt rahuloluhinnang täpsem.

Tabel 45. Ametnike rahulolu senise kaasamise (protseduuride) korraldusega

Kui rahul olete senise kaasamise (protseduuride) korraldusega...	...Teie osakonnas?		...Teie ministeeriumis?		Vastava ministeeriumi partnerite koondhinnang kaasamisele	
	N	keskmine*	N	keskmine*	N	keskmine**
Haridus- ja Teadusministeerium	33	1.73	7	2.14	130	2.11
Kaitseministeerium	8	2.25	0	***	22	2.14
Kultuuriministeerium	10	2.00	1	2.00	50	2.18
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	24	2.00	3	2.00	82	2.21
Põllumajandusministeerium	28	1.86	3	2.33	58	2.03
Rahandusministeerium	26	2.04	4	2.00	73	2.48
Siseministeerium	15	2.07	6	2.33	50	2.20
Sotsiaalministeerium	21	2.05	2	2.50	157	2.27
Välisministeerium	9	1.89	2	2.00	32	2.03
kokku	174	1.95	28	2.18	157	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. Küsimus: "Millise kokkuvõtliku hinnangu annate senisele kogemusele ministeeriumide poliitikate ja otsuste väljatöötamise kaasamisele viimase 2 aasta jooksul?"

Hindasid kõiki, kelle juhitud õigusaktide eelnõude ja poliitikadokumentide väljatöötamise protsessides on osalenud, mitte ainult üht kõige sagedasema koostööga ministeeriumi.

*** Kaitseministeeriumist juhtkonna liikmed küsimustikule ei vastanud.

Selgub, et **kõige rohkem on rahul järgmiste ministeeriumide ametnikud**: Haridus- ja Teadusministeerium, Põllumajandusministeerium ning Välisministeerium. Üldise seaduspärana tuleb välja, et juhtkonna liikmed on ministeeriumi kui terviku kaasamise korraldusega oluliselt vähem rahulolevad kui keskastme juhid ja spetsialistid oma osakonna kaasamise korraldusega.

4.7. Kaasamise ja osalemisega seotud probleemid

Senised probleemid kaasamises viitavad kaasamisprotsessis kahe poole selgele ning jätkuvale eristumisele: avalik sektor otsustusprotsessidesse kaasajana, huvigrupid osalejana. Arusaamad ja ootused erinevad nii kaasamisprotsessi erinevate osapoolte – partnerite – suhtes kui ka institutsionaalse keskkonna mõistmises ning muudatuste vajaduse tajumises. Tallinna Ülikooli Kodanikeühiskonna Uurimis- ja Arenduskeskuse uuringu „Avaliku sektori ja kodanikuühiskonna komplementaarsed suhted“ (2007)²⁸ ning Hill & Knowltoni 2006.aastal läbiviidud kaasamiseteemalise uuringu järeldustest lähtudes moodustasime küsimused ametnikele ja huvirühmadele vastastikku nii teineteise kui iseenda käitumise hindamiseks.

²⁸ Rikmann, E., Hinno, K., Bremse, A., Kollom, K., Sepp, M., Vallimäe, T. (2007). Avaliku võimu ja kodanikualgatuse komplementaarsed suhted. Uurimuse aruanne. Tallinn: Tallinna Ülikooli Eesti Humanitaarinstituut. http://www.siseministeerium.ee/public/Uurimuse_aruanne.rtf

Palusime **ministeeriumite ametnikel** märkida kuni 5 probleemi, mis on kaasamisega seoses kõige sagedamini ette tulnud. Selgus, et kõige rohkem on ette tulnud kas huvirühmade või muu ministeeriumist mitteoleneva väliskeskonnaga seotud probleeme. Tegureid, mis tulenevad ministeeriumisisestest korraldusest ning mida ministeeriumid ise muuta saaksid, märkis probleemkohtadena väga vähe vastanuid (4-16% vastanutest). Järgnevalt on esitatud sagedasemad probleemid (täiendavalt vt. Lisa 6-7 Tabel 1):

1. **Valdkonna siht- ja huvirühmad on passiivsed (46% vastanutest).** Sellega olid kõige rohkem kokku puutunud ametnikud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist (61% (14 vastajat)), Põllumajandusministeeriumist (64% (18)) ja Välisministeeriumist (46% (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. Keskastme juhid tajuvad probleemi enam kui juhtkond ning spetsialistid: probleemi on kogenud 51% keskastme juhtidest, samas kui ülejäänud ametnikest märkis huvirühmade passiivsuse probleemina 42%. Samas tasub tähele panna, et need organisatsioonid ja eksperdid, kes ei ole poliitikakujundamises enda hinnangul viimastel aastatel osalenud, peavad peamiseks põhjuseks seda, et ministeeriumid ei ole kutsunud.
2. **Poliitiline mõju otsuste ettevalmistamisele (vähe aega, jäigad seisukohad, planeerimatud muutused) (46%).** See oli kõige sagedamini esinev kaasamisega seotud probleem koguni nelja ministeeriumi ametnike hinnangul: Kultuuriministeeriumi (60% (6)), Rahandusministeerium (64% (18)), Siseministeerium (45% (9)), Sotsiaalministeerium (55% (11)). 2004.a küsitlus poliitilise tasandi mõjusid puudutavat küsimust ei sisaldanud. Sisulist kaasamist komplitseeriv ajasurve õigusloome- ja poliitikakujundamise protsessidele, planeerimatud muutused, poliitilised arengusuundade seadmised eri valdkondades – nende tegurite mõju kaasamise edukusele on ilmnunud viimastel, kaasamise senisest süsteemsema ja aktiivsema edendamise aastatel.
3. **Kaasamine on liiga ajamahukas (40%).** Kõige sagedamini esinevaks probleemiks oli see Kaitseministeeriumi ametnike arvates (5/10). 2004. aasta küsitlusele vastas 64% ministeeriumiametnikest, et aja nappust tuleb alati või tihti ette – tegemist oli tol ajal kõige suurema probleemiga. **Võrreldes 2004.aastaga on ajamahukuse probleemi oluliselt vähem rõhutatud** - -24% võrra. Selle põhjuseks võib olla ühelt poolt ministeeriumide töökorralduse paranemine ja võrreldes 2004.aastaga ka ressursside kasv ning teisalt ka rohkem kogemusi ja oskusi kaasamise kavandamiseks ja korraldamiseks.
4. **Kaasatud huvirühmal on vähe teadmisi ja kogemusi poliitikakujundamise protsessides osalemisest (37%).** Sellega olid kõigist probleemidest kõige rohkem kokku puutunud ametnikud Haridus- ja Teadusministeeriumist (58% (22)) ja Välisministeeriumist (46% (6)). Antud tulemus viitab, et neid valdkondades on mõlemal poolel vaja rohkem tööd teha: kaasajatel panustada rohkem informeerimise tulemuslikkusesse ning kaasatavatel organisatsioonidel parandada oma asjatundlikkust ja kaasaraäkimiskompetentse. Õigusloome- ja poliitikakujundamise protsessile järgnev kaasamise ja osalemise hindamine (mida praegu ministeeriumites valdavalt ei teostata) on üks võimalus, kuidas talletada ja levitada nii positiivsed kogemused kui halbade kogemustega saadud kriitilised õppetunnid nii kaasajatele kui kaasatavatele. 2004.aastal selle probleemi kohta ei küsitud, kui kaudselt võib siduda kaasatavate ebakompetentsuse probleemiga, millega 33% (13) ametnikest olid kokku puutunud.

Partnerite küsitlusest selgus, et jätkuvalt on probleemiks vähese informatsiooni olemasolu õigusaktide eelnõude või poliitikadokumentide ettevalmistamisest – üheks peamiseks probleemiks peab seda 51.1% vastanutest (vt allolev tabel 46). Probleemiks on ka eelnõude kommenteerimise liiga lühike aeg (47.3%), et osalemiseks pole piisavalt inimressurssi (45.1%) ning osalemine kujuneb liiga ajamahukaks (36.7%). 2004.aastal olid õigusaktide ja poliitikadokumentide väljatöötamisel osalemisel huvirühmadele kõige tihti probleemiks vähene info (63% märkis, et see on tihti probleemiks, vadi 14%, et seda probleemi

esineb harva). Probleemiks olid ka lühike aeg eelnõude kommenteerimiseks (61%), ressursside puudumine (41%). Võib järeldada, et **praegu puutuvad huvirühmad poliitikakujundamises osalemisel kokku samade probleemidega kui kuus aastat tagasi**. Positiivne on aga see, organisatsioonidele ei ole enam probleemiks enda teadmatus osalemise erinevatest võimalustest ja ka kogemuste puudumine.

Tabel 46. Mis on suuremad probleemid Teie organisatsiooni jaoks õigusaktide ja poliitikadokumentide väljatöötamises osalemisel?

	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
organisatsioon ei saa oma panuse eest rahalist tasu	39	12.4
organisatsiooni vähesed teadmised ja kogemused osalemisest	31	9.8
me ei tea, kuidas me osaleda saaksime	12	3.8
Kokku	315*	100

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

Nii mittetulunduslikes organisatsioonides kui äriectoris tegutsevad vastajad peavad suurimaks probleemiks vähese info olemasolu, samas avalikus sektoris tegutsejate vastustes on see probleem pingereas kolmas. Järgnevas tabelis on esitatud peamised probleemid sektorite lõikes. Eelnõude kommenteerimise **lühike aeg on problemaatiline kõigile partneritele**. Avaliku sektori organisatsioonidest moodustavad valdava enamuse teadus- ja arendusasutused ja vastanud on enamasti oma valdkonna eksperdid, kes sisuka ekspertkommentaari andmiseks vajavad rohkem aega. Nii ettevõtetes kui mittetulundusorganisatsioonides on aja ning inimressursi probleemid omavahel tihedalt seotud. Lisaks ei jõua liialt lühikesel ajaperioodil vabaühendused oma liikmeskonda kaasata, nendega konsulteerida, mis samas on ministeeriumide ootus.

Tabel 47. Osalemisega soetud peamised 3 probleemi sektorite võrdluses

	avalik sektor	Äriector	mittetulunduslik sektor
1	eelnõude kommenteerimise aeg on liiga lühike	vähene info õigusaktide eelnõude või poliitikadokumentide ettevalmistamisest	vähene info õigusaktide eelnõude või poliitikadokumentide ettevalmistamisest
2	osalemine on liiga ajamahukas	eelnõude kommenteerimise aeg on liiga lühike	pole piisavalt inimressurssi
3	vähene info õigusaktide eelnõude või poliitikadokumentide ettevalmistamisest	pole piisavalt inimressurssi	eelnõude kommenteerimise aeg on liiga lühike

Analüüsid näitavad, et **positiivne kogemus** kaasamisest on üks peamisi faktoreid, mis mõjutab inimeste soovi otsustusprotsessis edaspidi osaleda (Involve 2005: 12²⁹) – seega tasub kaasamise edendamisel

²⁹ Involve (2005). People and Participation. How to Put Citizens at The Heart of Decision-Making.

pöörata tähelepanu negatiivseid kogemusi põhjustavate asjaolude likvideerimisele. Varasematest analüüsides lähtudes loetlesime ankeedis peamised kaasamise ja osalemise negatiivse kogemuse põhjused. Palusime partneritel ja ametnikel hinnata nii iseendast kui teisest poolest tulenevaid probleemide allikaid. Vastused küsimusele “millised negatiivsed kogemused teise osapoollega võivad pärssida nende edasist motivatsiooni (vastavalt kas siis kaasata või osaleda)?” võimaldavad täpsemalt selgitada vastastikuste ootuste ja hinnangute vastuolusid.

Tabel 48. Kaasatud huvirühmadega seotud negatiivsete kogemuste mõju ametnike motivatsioonile edaspidi kaasata: ametnike ja huvirühmade hinnangute võrdlus*

	partnerid		Ametnikud		erinevus %- punktides
	N	%	n	%	
kaasatud osapool ei ole avalikkusele usaldusväärne	46	16	2	1	15
kaasatud osapool ei võimalda konstruktiivset, edasiviivat arutelu	156	53	76	39	14
kaasatud osapool on korduvalt tulnud koosolekule ettevalmistamata	61	21	28	14	7
kaasatud osapool on enamasti lähtunud oma erahuvidest/ärihuvidest, mis on raskendanud otsuse tegemist avalikest huvidest lähtuvalt	153	52	115	58	6
kaasatud osapool on olnud liialt passiivne	107	37	60	31	6
kaasatud osapool ei suuda hoomata poliitika tervikpilti, erinevate valdkondade seoseid	169	58	104	53	5
kaasatud osapool on varem protsessis viimasel hetkel taganenud eelnevalt saavutatud kokkulepetest	-	-	30	15	
ei oska öelda	-	-	24	12	

* Huvirühmadelt küsiti: *Palun hinnake, millised ministeeriumi ametnike negatiivsed kogemused kaasatud osapooltega võivad pärssida nende edasist motivatsiooni kaasata? Ametnikelt küsiti: Millised negatiivsed kogemused kaasatud osapooltega on mõjunud kõige pärssivamalt Teie motivatsioonile ka edaspidi sama partnerit kaasata?*

** vastanute arv: partnerid N=293, ametnikud N=197

-selle kohta partneritelt ei küsitud

Tabelis 48 esitatud **ametnike hinnanguid** analüüsides võib järeldada, et osapoolte liigne passiivsus ei ole siiski kõige peamisem probleem. Isegi kui suurem hulk ametnikke on just passiivsusega kokku puutunud, siis tegelikult on olulisemaid asjaolusid, mis ametnike kaasamiskogemust (ja seeläbi kaasamisprotsessi) negatiivselt mõjutada võivad ning mida huvirühmad silmas pidama peaksid.

Kuna ametnikel tuleb otsuseid tehes ning poliitikaid kujundades lähtuda avalikest huvidest ning erinevaid huvisid selle nimel tasakaalustada, siis kõige rohkem – 58% ametnikest – peab negatiivsema mõjuga edasisele kaasamisele huvirühmadepoolset oma erahuvide kaitsmist. 53% arvates on halb, kui kaasatud osapool ei suuda hoomata poliitika tervikpilti, erinevate valdkondade seoseid. (Vastuste jaotust ministeeriumite lõikes vt Lisa 6-7 Tabel 2).

Järgnevalt pöörame aga tähelepanu ministeeriumi ametnike tegevusele ja/või tegevusetusetusele, mis nii ametnike kui huvirühmade hinnangul võib pärssida huvirühmade motivatsiooni osaleda. Siin erinevad ametnike ja partnerite hinnangud väga oluliselt.

Tabel 49. Ministeeriumi ametnikega seotud negatiivsete kogemuste mõju huvirühmade motivatsioonile edaspidi osaleda ja kaasata rääkida: ametnike ja huvirühmade hinnangute võrdlus*

	partnerid		Ametnikud		erinevus %-punktid
	n	%	n	%	
kaasatakse kitsas ring pikaajalisi partnereid ja uutel pole võimalust	84	28	155	78	50
ministeeriumisiselt on otsused/valikud juba tehtud, kaasamine on formaalne	196	65	73	37	28
ei põhjendata, miks ettepanekuid arvesse ei võetud	99	33	115	58	25
arvestatakse teiste ametnike arvamust ja ettepanekuid rohkem kui huvigruppide või väliste ekspertide oma	111	37	35	18	19
esitatud arvamustele/ettepanekutele ei anta tagasisidet nende arvestamise või mitteamvestamise kohta	79	26	81	41	15
ametnikud ei valmista kohtumisi/arutelusid piisavalt sisuliselt ette	51	17	47	24	7
antakse liiga lühikesed tähtajad seisukohtade kujundamiseks	138	45	102	51	6
otsustaja ei püüa leida konsensust erinevate osapoolte huvide vahel	83	27	63	32	5
ei võeta seisukohti ja ettepanekuid arvesse	91	30	65	33	3
peale kaasamist valminud dokument saadetakse ametlikule kooskõlastusringile ilma, et kaasatud osapooled oleks saanud lõppversiooni kommenteerida	72	24	44	22	2
eelnõu seletuskirjas ega mujal dokumentides pole kirjas, kas ja keda kaasati	22	7	12	6	1

* Huvirühmadelt küsiti: Milline ministeeriumi ametnike poolne käitumine on mõjunud kõige pärssivamalt Teie motivatsioonile oma valdkonna poliitikate kujundamisel kaasa rääkida? Ametnikelt küsiti: Palun hinnake, milline ministeeriumi ametnike poolne käitumine võib pärssida kaasatud huvirühmade motivatsiooni edaspidi otsustusprotsessides osaleda, kaasa rääkida?

** vastanute arv: partnerid N=304, ametnikud N=199

Kõige erinevam arusaam on partneritel ja ametnikel selle osas, kas kitsa ringi pikaajaliste partnerite kaasamine ja seeläbi uutel tulijatel võimaluste vähendamine mõjub negatiivse kogemusena. 78% ametnikest arvab, et pikaajaliste partnerite kaasamise eelistamine mõjub suhetele halvasti, kuid partneritest arvas sama vaid 28%. Partnerite hinnangul on **palju problemaatilisem see, et ministeeriumisiselt on otsused/valikud juba tehtud, kaasamine on formaalne ja nõ „linnukese pärast“**. Vaadates ka teiste küsimuste vastuseid ja esile toodud probleeme, siis võib siin partnereid häirida see, et kui otsused on juba tehtud ning konsulteerimise ning ideede-lahenduste pakkumise ruum on tegelikkuses väga piiratud või olematu, siis sellisel juhul „kaasamise mängimine“ raiskab nende niigi piiratud aja- ja inimressursse. Mida täpsemalt on kaasamine läbi mõeldud (keda ja miks kaasata, millised ootused osapooltele, milline on ajakava jne), seda paremini on võimalik arvestada kaasatud osapoolte ajaressursiga ning kokkuvõttes mitte rikkuda partnerite motivatsiooni edaspidi kaasa rääkida ja ametnikke poliitikate kujundamisel aidata.

Samas on ametnikud ja kaasatud osapooled üsna ühel meelel selle osas, et **liiga lühikeste tähtaegade andmine osapooltel seisukohtade kujundamiseks mõjutab negatiivselt** huvirühmade motivatsiooni edaspidi osaleda: partnerite hinnangul on see teine olulisem aspekt ja ametnike hinnangul kolmas, vastavalt 45% ja 51% vastanuid. Antud probleemi juures ei ole küsimus seega hinnangute erinevuses ja seda enam pigem selles, et kui mõlemad osapooled on probleemist teadlikud ning seda juba 6 aastat,

siis miks see takistus ei ole lahenenud? Käesoleva analüüsi autorid näevad siin selget seost 1. Kaasamise juhendite ja nõustamise vähesusega ning 2. Kaasamisprotsessi planeerimise harjumuse puudumisega.

4.8. Küsitluste tulemuste kokkuvõte ja peamised järeldused

Partnerite küsitlusele vastas 428 huvirühmade esindajat, kes tegutsevad peamiselt mittetulundussektoris (MTO-d, 62%), aga ka avalikus- ja ärisektoris (vastavalt 19% ja 20%). MTOde peamisteks valdkondadeks on haridus ja teadus (29% vastanutest), sotsiaalteenused (27%), ettevõtlusliidud ja kutseühendused (23%), kultuur, sport, meelelahutus (18%) ja kodanikuõiguste kaitse, eestkoste (18%). Enamus vastanutest tegelevad ka sihtrühma ja/või liikmete abistamisega ja teavitustegevustega, koolituste ja nõustamisega, eestkoste ja huvikaitsega. 2/3 mittetulundusühendustes tegutseb üle-eestiliselt (mitte rahvusvahelisel või kohalikul tasandil) ja sama paljud on asutatud üksisikute poolt (on puhtalt kodanikualgatuslikud). Vastanud äriühingutest oli kõige rohkem haldus- ja abitegevuste valdkonnas ja kinnisvara alal tegutsejaid (vastavalt 28% ja 19%). Avaliku sektori vastanud olid valdavalt ülikoolide jt teadus-arendusasutuste eksperdid ning riigi osalusega või riigi poolt asutatud sihtasutused.

Ministeeriumite küsitlusele vastas 224 ametnikku, neist 18.8% Haridus- ja Teadusministeeriumist, 15.2% nii Põllumajandus- kui Rahandusministeeriumist, 12.1% Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist. Arvestades seda, et küsitletud huvirühmadest moodustasid enamuse Sotsiaalministeeriumi partnerid ja tegemist on kõige suurema haldusalaga ministeeriumiga, on kahetsusväärne, et sellest ministeeriumist vastas küsitlusele vaid 26 ametnikku – moodustasid 11.6% kõigist vastanutest. Samas kõige parem vastuste määr oli Sotsiaalministeeriumi juhtkonnal: tippjuhid moodustasid Sotsiaalministeeriumi ametnikest 29%, samas kui keskmiselt oli see määr 13%. Ametiastme järgi oli vastanute hulgas enamvähem sama palju keskastme juhte ja spetsialiste (43% ja 44%). Küsitlusele vastanud ametnikest 67% on kaasamisprotsesside erinevates tegevustes-etappides osalenud aktiivses rollis töörühma liikmena, 47% on olnud kaasamise sisuline juht, 33% on olnud vastutava juhi rollis, 28% on olnud pigem passiivses rollis (tabel 31).

Järgnevalt on esitatud olulisemad tulemused kaasamise teemade lõikes ning, kus võimalik, hinnang muutustele võrreldes 2004.aastaga.

Miks kaasatakse ja osaletakse poliitikakujundamise protsessis?

- Viimase 2 aasta jooksul on olnud poliitikakujundamise protsessidesse kaasatud vastanutest 82% - edasised tulemused kirjeldavad just nende osalemise kogemust lähemalt. Poliitikakujundamises osalenutest 2/3 on mittetulunduslikust sektorist. Poliitikakujundamises osalenutest moodustasid valdava enamuse Sotsiaalministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi, Põllumajandusministeeriumi ja Keskkonnaministeeriumi partnerid (vastavalt 34%, 18%, 11%, 9% - kokku 72%).
- Ministeeriumite partnerite arvates **kaasavad** ministeeriumid neid seetõttu, et :
 1. anda huvirühmadele võimalus seisukohtade väljendamiseks (50% vastanutest),
 2. huvirühmadega ühiselt arutledes leida ühiskonnale parimad lahendused (43%) ning
 3. huvirühmad on ise aktiivsed (39%).

Ka ministeeriumi ametnikud peavad peamiseks kaasamise põhjusteks soovi anda huvirühmadele võimalus oma seisukohti väljendada, kuid selleks, et kaardistada alternatiivsed arvamused (90%). Ametnike hinnatud kaasamise põhjuste pingereas on järgmised seotud otsuste (ja nende ettevalmistamise) kvaliteedi parandamise ning ühiskondliku legitiimsuse tagamisega (40%

vastanutest), mis on sisuliselt väga tugevalt seotud partnerite hinnanguga 2.peamise kaasamise põhjuse osas. Küll aga ei pea ministeeriumi ametnikud üldiselt kaasamise põhjusena oluliseks huvirühmade endi aktiivsust ja selles osas ametnike ja huvirühmade arusaamad erinevad 2010.a samamoodi nagu juba 2004.aastal. Küll aga tasub siinkohal esile tuua, et spetsialistid hindavad huvirühmade endi aktiivsust tunduvalt kõrgemalt kui juhid (ja spetsialistid 2004.a. küsitlusele ei vastanud). **2004. ja 2010.a võrdluses on ministeeriumide ametnike ja huvirühmade arusaamad kaasamise põhjustest ja eesmärkidest on teineteisele lähenenud.**

- Võrreldes 2004.aastaga on toimunud suurem kvalitatiivne muutus just huvirühmade poolel. Kui ministeeriumite hinnangud kaasamise põhjustest ei ole oluliselt muutunud, siis partnerid oskavad 2010.a mõnevõrra paremini hinnata ministeeriumite põhjuseid kaasamiseks. Samuti võib järeldada, et **kui 2004.aastal huvirühmad pigem tunnetasid end justkui tülika probleemina ministeeriumitele, maandamist vajava riskina poliitikakujundamise protsessis, siis 2010.a viitavad tulemused lähenemisele partnerlussuhtele.** Vastanud huvirühmade esindajad tunnetavad enda rolli ühiskonna ees seisvatele probleemidele parimate lahenduste leidmises, täpsemalt ka õigusaktide ja poliitikadokumentide ning nende ettevalmistamise kvaliteedi parandamises. 2004.aastal kõige olulisemaks osalemise põhjuseks peetud oma organisatsiooni liikmete ja/või teatud ühiskonnagrupi huvide kaitsmine on küll jätkuvalt oluline osalemise põhjus, kuid selgelt vähem kui 2004.aastal ning mõnevõrra vähemoluline, kui ühiskonna laiem mõjutamine.

Kaasamise alused

- Üks kaasamisega seotud teema, mida 2004.aasta küsitluses ei puudutatud, kuid mis 2010.aastaks on muutunud oluliseks, on kaasamise alused: ühtsete põhimõtete ja juhendite olemasolu. Peamiselt kaasatakse nendes valdkondades ja nende teemade puhul, mille vastu võib huvirühmadel suur huvi olla (67% ametnikehinnangul) ja mis mõjutavad ühiskonnas suuri sihtgrupe (66%). **57% ametnike arvates ei ole aga nende ministeeriumis süsteemset lähtealust otsustamaks, millisel juhul kaasata.** Pooled ametnikest on vastanud, et valdkonniti on kaasamise eesmärgid ja vajadused ministeeriumisiselt erinevad. Ministeeriumi ametnike vastused annavad mõista, et kaasamine on pigem valdkondadeülene reegel, ühel teisel moel ametniku igapäevatöö lahutamatu ja pigem eristamatu osa. **Need tulemused heidavad mõneti valgust selle, miks on onud keeruline kõigis ministeeriumites rakendada 2005.aastal koostatud Kaasamise Hea Tava: väga üldised ühtsed kaasamise väärtused on küll oluline kokku leppida, aga nende rakendamiseks tuleb arvestada valdkondade ja ministeeriumite erinevustega.**
- **Kaasamine ministeeriumites on valdavalt kirjutamata reeglite ja kokkulepete põhine, kuid ministeeriumite lõikes varieerub** (vt tabel 24). Mõned näited peamistest kaasamise alustest ministeeriumites: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist 74% ja Põllumajandusministeeriumist 47% ametniku hinnangul toimub kaasamine ministeeriumi kaasamise tava või protseduuri reegli alusel, Rahandusministeeriumi ametnikest 57% hinnangul on aluseks töökorrad ja eeskirjad. Haridus- ja Teadusministeeriumis ning Kultuuriministeeriumis on lisaks kokkulepetele oluliseks märgitud määrused ja juhised nt õigusaktide ja arengukavade koostamise kohta.
- 48% ametnike hinnangul arvestatakse kaasamisega üldise tööplaani koostamisel. 22% vastanutest teadsid, et ministeerium koostab eraldi kaasamise tööplaani. Selgub, et erineva tasandi töötajatel ministeeriumites on kaasamise kavandamisest väga erinevad teadmised ja arusaam. Võib järeldada, et **kaasamine tööprotsessi eraldivõetava osana ei ole veel piisavalt juurdunud ministeeriumite töös.**

Kaasamise Hea Tava järgimine

- **Kaasamise Hea Tavaga pole kursis 25% ministeeriumite ametnikest ja 17% huvirühmadest.** Tegemist on soovituslike koostööpõhimõtete kogumiga, mis on suunatud koostöö planeerimisel ja läbiviimisel kõigile osapooltele, kodanikuühendustele, avalikule sektorile, laiemale avalikkusele.
- 34% ametniku arvates järgitakse nende ministeeriumis Kaasamise Hea Tava põhimõtteid. Kõige sagedamini on kokku puutunud kaasatavate osapoolte määratlemisega, kaasatud osapooli kaasamise tulemustest teavitamisega. Ka huvirühmade hinnangul järgitakse neid põhimõtteid ministeeriumites kõige paremini (tabel 29). Vastuolu ilmneb aga põhimõtte juures, mis oli ka 2004.aastal probleemne. Nimelt enamuse ametnike hinnangul iseloomustab nende ministeeriumi tihti see, et osapooled kaasatakse eelnõu väljatöötamisse võimalikult vara; huvirühmadest arvas sama aga 17%. **See, et konsulteerimiseks ja osalemiseks kaasatakse osapooled võimalikult vara ja kogu protsessi vältel on partnerite hinnangul kõige olulisem Kaasamise Hea Tava põhimõte, mida ministeeriumid peaksid järgima.**
- **Ministeeriumites Kaasamise Hea Tava järgimisel on nõrgimad lülid kaasamise eesmärgi seadmine ning kaasamise hindamine, kaasamisprotsessi alustamine ja lõpetamine.** Kas sellest võib mõista, et ministeeriumites käsitletakse kaasamist pigem igapäevatöö lahutamatu osana kui eraldiseisva tegevusena.

Kaasamine-osalemine poliitikakujundamise protsessi erinevates etappides

- Kuigi 2004.aasta küsitlus eelnes Kaasamise Heale Tavale, oli juba siis selge võimalikult varase kaasamise olulisus, nii huvirühmadele kui poliitikate parima kvaliteedi saavutamiseks. 2004. aastal läbi viidud Praxise küsitluses märkis vaid 15% huvirühmade esindajatest, et neid on kaasatud õigusloomeprotsessi varaseimas staadiumis, 2010.aastal aga mõnevõrra rohkem – 22%. Seega aastatega on 7%-punkti võrra rohkem huvirühmade esindajaid osalenud poliitikakujundamise varases, probleemide ja esmaste lahenduste tuvastamise etapis.
- 2004.aastaga on märgatavalt suurem nende partnerite osakaal, kes alati või tihti panustavad eelnõu viimases, kooskõlastusringis – kasv 32%-lt 47%-le.
- Kõige harvem on partnerid osalenud õigusaktide ja poliitiliste dokumentide tulemuste ning mõjude analüüsimisel ja eelnõu Riigikogu menetlusetapis. Hindamises osalemise vähene kogemus on seletatav ministeeriumite vähese kaasamise hindamise praktikaga.

Kaasatavate valimise põhimõtted

- Küsitlusele vastanud ametnikud on kõige sagedamini kokku puutunud poliitikate sihtrühmade, osapoolte ja potentsiaalsete kaasatavate väljaselgitamisega. Tasub teadvustada, et see on väga oluline otsustuskohd kaasamisprotsessis. Hea valitsemise põhimõtete järgi peaksid poliitiliste otsuste tegemisse olema kaasatud kõik olulised siht- ja huvirühmad, kelle eluolu otsus mõjutama hakkab. Seetõttu mõjutavad kaasatavate valimise põhimõtted ministeeriumites otseselt erinevate ühiskonnagruppide juurdepääsu osalusele ja osalusdemokraati toimimist.
- Kaasatavate huvirühmade levinumateks valikupõhimõteteks on nii huvirühmade kui ministeeriumite arvates, et huvirühm esindaks vastavat valdkonda ja sihtrühma ning huvirühmade pädevus valdkonnas (tabel 34). Partnerite hinnangul on selline lähenemine igati õigustatud. Mittetulundusühendustest 24% kaasavad oma tegevuse sihtrühmi alati ja 44% tihti siis, kui on käsil otsuste ja poliitikate väljatöötamine, eelnõude kommenteerimine ja täiendamine. Keskmisest rohkem kaasavad sihtrühmi mittetulunduslikud organisatsioonid, mille peamiseks tegevusalaks on huvide ja väärtuste eest seismine (eestkoste, huvikaitse) ja/või valdkondliku poliitika arendamine.
- Küll aga on partnerite hinnangul on tänases kaasamispraktikas liialt suure mõjuga varasemad koostöökogemused ning hoopis õiglasem poliitikakujundamise protsessis oleks rakendada sisukamaid ning avatumaid kaasatavate valimise kriteeriume (tabel 34). Ministeeriumitele on siit

sõnumina oluline arvestada, et partnerite arvates võiks kaasatavate valimisega rohkem ning avatumalt tegeleda, et oleks tagatud seotud osapoolte juurdepääs otsustusprotsessile.

Infokanalid, kaasamise ja osalemise viisid

- Levinud kaasamise teooriate järgi on info jagamine kõige esimene samm kaasamise suunas. Küsitluses selgus, et peamiselt teavitatakse siht- ja huvirühmi õigusaktide või poliitikadokumentide ettevalmistamisest ja muutmisest ametlikult: peamiselt kirja teel (63% arvates), ametlikel kohtumistel, aruteludes, seminaridel, ümarlaul 51% arvates. Ka 2004.aastal kasutati ministeeriumite lõikes enamuse vastanute sõnul nende osakonnas info ja materjalide edastamiseks kirjade saatmist konkreetsetele huvirühmadele. Kuid kui 2004.aastal oli mitteametlik suhtlus kaasamisel kõige enam levinud, siis 2010.aastal pidasid ametnikud isiklikke mitteametlikke kontakte ja kohtumisi pigem täiendavaks info edastamise kanaliks ja kaasamisel on see 30% ametnike praktikas.
- Kui 2004.aastal märkis ministeeriumi kodulehekülje info levitamise kanalina 85% (33) osakonnajuhatajatest, siis tänaseks on see näitaja huvitaval kombel vähenenud. 2010.aastal on ametnike vastuste järgi kasutatakse ministeeriumi veebilehte erinevatest protsessidest teavitamiseks samal määral kui e-õiguse andmebaasi. Huvirühmade vastustest aga ilmneb, et e-õiguse andmebaas on üheks peamiseks infoallikaks vaid 15%le ning 40% seda ei kasuta.
- Märkimisväärne osa nii ministeeriumi ametnikke kui huvirühmade esindajaid ei rakenda osalusportaali www.osale.ee ei teabe edastamiseks (40%) ega otsimiseks (64% partneritest).
- Peamiselt kaasatakse läbi osapoolte läbirääkimiste ja arutelude (nt kahepoolsed kohtumised) (52% ametnikest) ning ajutistes komisjonide/töörühmade töösse (nt arengukava koostamise töörühmad) (43%). Huvirühmad märgivad peamisteks poliitikakujundamises osalemise viisideks seaduseelnõude ja poliitikadokumentide kirjalikku kommenteerimist (42% partneritest), seminaridel, konverentsidel osalemist (30%), ajutises töörühmas või muus kogus liikmeks olemist (29%).

Kaasamise hindamine

- **Silmatorikav on nende vastajate osakaal, kes ei teadnud, kas tema ministeeriumis või osakonnas on kaasamist hinnatud: erinevates ministeeriumites on nende vastajate määr 21-37%.** Seega võib ootuspäraselt täheldada, et kaasamise hindamine (protsessi kulg, tulemused, õppetunnid tulevikuks jne) ei ole levinud praktika. 35% ametnikest ei ole hindamisega ise kokku puutunud.
- Peamiste põhjustena, miks kaasamist ei ole hinnatud, toodi välja: ei ole olnud vajalik, hindamine toimub jooksvalt ja/või ametnikud teevad ise omad järeldused õppetundidest, oluline on tähelepanu pöörata õigusloomele, mitte kaasamisele, ning suures osa arvati, et kaasamine pole veel piisavalt süsteemne, et seda hinnata saaks.
- Vaid 33% küsitletud ametnikest vastasid, et huvirühmade kaasamisele antakse ka protsessi lõppedes hinnang, peamiselt olulisemate protsesside järel. Üle poolte ametnike vastused viitavad, et kõige olulisem on kaasamise tulemuse rakendatavus, kuivõrd saab osakond/ministeerium osapoolte ettepanekuid või koos välja töötatud ideid rakendada uue õigusakti või poliitikadokumendi koostamisel ning kuivõrd kaasamine täitis seatud eesmärgi ja ministeeriumi ootusi.
- Keskmisest harvemini hinnatakse kaasatud osapoolte rahulolu ministeeriumilt saadud tagasisidega ning protsessi korralduse, läbiviimise ja tulemustega. Samuti hinnatakse harvemini kaasamisega seoses ministeeriumi administratiivse töö toimimist üldiselt ning kaasatutele tagasiside andmise toimivust.
- Ministeeriumitest on kõige rohkem hindamisega tegeletud Põllumajandusministeeriumis (seda kinnitavad 52% Põllumajandusministeeriumi ametnikest), Haridus- ja Teadusministeeriumis, Sotsiaalministeeriumis, Kultuuriministeeriumis.

Kaasamise ja osalemisega seotud probleemid ja rahulolu

- Käesoleva analüüsi üheks mõtlemapanevamaks tulemuseks on see, et **2010.a puutuvad huvirühmad poliitikakujundamisel kokku samade probleemidega, kui kuus aastat tagasi.**
- **Ministeeriumi ametnikest on suurim osa kokku puutunud valdkonna siht- ja huvirühmad on passiivsuse probleemiga (46%).** 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 huvirühmi on viimase 2 aasta jooksul tegutsenud omaalatuslikult: juhtinud ministeeriumi tähelepanu valdkonnas lahendamist vajavatele probleemidele, tutvustanud oma tegevust a seisukohti, esitanud täiendusettepanekuid ja / või kommentaare seaduseelnõudele. Küsitlustulemustest üksi jääb selgusetuks, kas huvirühmade passiivsuse probleemi näol võib tegemist olla müüdi püsimisega või mugava vastuse märkimisega. Samuti on keeruline hinnata ministeeriumite haldusala kõigi siht- ja huvirühmade aktiivsust või passiivsust antud küsitluse põhjal, kuna vastused iseloomustavad selgelt aktiivsemat osa poliitikakujundamise osalevatest partneritest.
- Kui ametnikud hindavad aga teisi huvirühmadega seotud tegureid, mis ametnike kaasamiskogemust (ja seeläbi kaasamisprotsessi) negatiivselt mõjutada võivad, selguvad olulisemad asjaolud, millele ka huvirühmad edaspidi rohkem tähelepanu võiksid pöörata. Nimelt kuna ametnikel tuleb otsuseid tehes ning poliitikaid kujundades lähtuda avalikest huvidest ning erinevaid huvisid selle nimel tasakaalustada, siis mõjub edasisele kaasamisele kõige negatiivsemalt see, kui kaasatud huvirühmad kaitsevad oma kitsaid huve või erahuvisid ja ei suuda hoomata poliitika tervikpilti, erinevate valdkondade seoseid.
- Kõrvutades ministeeriumisiseste ühtsete kaasamise korraldamise põhimõtete ja juhendite puudumise teiste kaasamisel ette tulevate probleemidega, saame teada ametnike hinnangu, et juhendite puudumine ei ole üldse probleem. Võrreldes seda hinnangut aga nii ametnike poolt välja toodud teiste probleemidega kui huvirühmade tagasisidega võib näha, et **osad probleemid on tihedalt seotud põhimõtete ja juhendite olemasolust saadava potentsiaalse kasu puudumisega.** 40% ametnikest on vastanud, et kaasamine on liiga ajamahukas ning see on neile probleemiks olnud (vt pt.2.7), organisatsioonide jaoks on suurimateks probleemideks vähene eelinfo õigusaktide ja poliitikadokumentide ettevalmistamisest (51%vastanutest) ning elnõude kommenteerimise liiga lühike aeg (47%). Lisaks leiavad partnerid ministeeriumi ametnikega seotud negatiivsete kogemuste hindamisel, et nende motivatsiooni edaspidi osaleda vähendab kõige rohkem see, kui kaasamine on formaalne ja ministeeriumisiselt on ootused/valikud tegelikult juba tehtud. Kõiki neid probleeme on võimalik leevendada just valdkondade spetsiifiliste või ministeeriumisiseste kaasamise juhenditega.
- Tulemused viitavad, et üldises plaanis on partnerite ja ametnike hinnangud kaasamisega seoses üksteisele lähenenud. **On positiivne, et partnerid ja ministeeriumi ametnikud on üsna üksmeelsed selles, milline huvirühmadepoolne käitumine mõjub negatiivselt kaasamisprotsessile ja vähendab ametnike motivatsiooni edaspidi samu partnereid kaasata. Kuid partnerite ja ametnike arvamused lähevad oluliselt lahku selles, milline ministeeriumi ametnike poolne käitumine mõjub kõige negatiivsemalt huvirühmade motivatsioonile edaspidi kaasa rääkida.** Partnerite hinnangul mõjub kõige halvavamalt see, kui kaasatakse formaalselt ehk olukorras, mil ministeeriumisiselt on otsused ja poliitikavalikud juba langetatud – 65% partneritest võrreldes 37% ametnikega. Ametnike arvates mõjub partnerite osalemismotivatsioonile kõige halvemini see, kui kaasatakse vaid valitud pikaajalisi partnereid ning valdkonna uutel organisatsioonidel pole seetõttu juurdepääsu protsessidele – 78% ametnikest võrreldes vai 28% partneritega. Huvitav on see, et huvirühmade ettepanekute mitteamistamise põhjuste selgitamata jätmine vähendab huvirühmade motivatsiooni osaleda 58% ametnike, kuid 33% partnerite arvates. Neid tulemusi analüüsides võiks järeldada, et

viimastel aastatel on üksteisele lähenedes partnerid astunud suurema sammu kui ministeeriumite ametnikud.

5. Juhtumite analüüside tulemused ministeeriumite lõikes

Käesolevas peatükis on esitatud analüüsis osalenud üheksa ministeeriumi lõikes kokkuvõtlik ülevaade kaasamisest. Ministeeriumidepõhiste kokkuvõtete koostamisel oleme eeskätt juhtumianalüüside tulemustest ning täiendanud neid ametnike ja partnerite küsitluse tulemustega. Juhtumite valikul jälgiti, et esindatud oleksid näited ministeeriumi erinevatest tegevusvaldkondadest ning et kaasused kajastaksid ka erinevat tüüpi protsesse.

Iga ministeeriumipõhise alapeatüki algul on antud ülevaade kaardistatud partnerite ringist, toodud käsitletud juhtumianalüüside loetelu ning antud üldine hinnang kaasamisele antud ministeeriumis. Seejärel on struktureeritult esitatud vastava ministeeriumi ametnike ning antud ministeeriumi partnerite hinnangud kaasamisele, välja toodud olulisemad tugevused ja nõrkused ning antud soovitused ministeeriumile kaasamise arendamiseks.

5.1. Haridus- ja Teadusministeerium

Haridus- ja Teadusministeeriumi (HTM) tegevusvaldkond on väga laiaulatuslik ning kokkupuutepunkte erinevate ühiskonna huvigruppidega on palju, seega on temaga koostööd tegevate partnerite arv küllaltki suur (partnerite küsitluses moodustasid HTMi partnerid 33,3% kõikidest vastanutest). Üldiselt ületab partnerite arvukus ning mitmekesisus kõvasti keskmise. Kinnistunud on teatud osapoolte ring, kellega erinevate otsuste ja õigusaktide ettevalmistamisel vastavalt valdkonnale enamasti suheldakse.

Veebiküsitluses osales kokku 137 Haridus- ja Teadusministeeriumi koostööpartnerit ja 42 Haridus- ja Teadusministeeriumi ametnikku (18,8% kõigist osalenud ametnikest). Juhtumianalüüside valimisse kuulus Haridus- ja Teadusministeeriumi puhul kolm kaasust:

- 1) Eesti kutseharidussüsteemi arengukava 2009-2013;
- 2) Keeleseaduse eelnõu ja
- 3) Põhikooli ja gümnaasiumi riiklikud õppekavad (üldosa).

Seega olid kajastatud nii erinevate valdkondade kui ka erinevat tüüpi protsessid – arengukavade koostamine, õigusloome ning tugevate ühiskondlike mõjudega (riiklikud õppekavad) otsuste ettevalmistamine. Esitatud järeldused on tehtud kolme kaasuse raames läbiviidud intervjuude ja kvantitatiivandmete põhjal.

Üldhinnanguna saab analüüsitud juhtumite ja küsitlustulemuste baasil öelda, et kaasamist nähakse Haridus- ja Teadusministeeriumis toimiva ja vajaliku töömeetodina. Samas lähtub kaasamine suurel määral konkreetse ametniku sisemisest tunnetusest, kas ja kuidas kaasamist konkreetsemalt läbi viia. Analüüsitud juhtumite põhjal võib järeldada, et kuigi valdkonniti on Haridus- ja Teadusministeeriumil teatud kaasamise praktika välja kujunenud, tuleb edasiseks arenguks kaasamisprotsessid eelnevalt paremini läbi mõelda ja planeerida. Kuigi ministeeriumi ametnikud põhjendavad spontaansust ja olukorrapõhist lähenemist ajaressursi piiratusega, aitab üldisele organisatsiooni kui terviku tasandi kaasamispraktikate ühtsusele kaasa teadlik ja läbimõeldud lähenemine. Kaasamise korralduse juures on võtmeküsimusteks partnerite sisuline kaasamine, osalemiseks võimaldatav aeg ning läbimõeldud ja avatud kommunikatsioon osalejate ja protsessi mõjutavate osapoolte vahel kogu protsessi vältel. Põhjalik planeerimine ja kaasamine on eriti olulised ja pikemas perspektiivis kasulikud just poliitiliselt ja/või ühiskondlikult tundlike ning laiaulatuslike mõjudega otsustusprotsesside juhtimise puhul.

5.1.1 Ministeeriumi ja partnerite hinnangud kaasamisele

Kõik Haridus- ja Teadusministeeriumi juhtumitega intervjueeritud osapooled (nii ministeeriumi ametnikud kui partnerid) nägid sisulist kaasamist olulise vahendina nii otsuste parema kvaliteedi kui ka hilisema rakendatavuse saavutamiseks. Partnerite hinnangul on kaasamine Haridus- ja Teadusministeeriumis viimaste aastate jooksul paranenud ja muutunud sisulisemaks. Soodsamalt hinnatakse kaasamist ootuspäraselt nende juhtumite puhul, kus ministeerium oli protsessi hoolikamalt läbi mõelnud ja valdkond ei olnud poliitiliselt survestatud (kutseharidussüsteemi arengukava). Nii erinevate ministeeriumiametnike kui ka partnerite hinnangud lahknesid kohati selles osas, millal, kuidas ja kui intensiivselt osapooli kaasama peaks. Positiivsena hindasid partnerid neid protsesse (kutseharidussüsteemi arengukava), kus ametnikel on pikaajalise töökogemuse tulemusena kujunenud välja toimiv koostöövõrgustik ning on olemas isiklikud kontaktid valdkondade esindajatega.

Ministeeriumide ja nende partnerite ankeetküsitluse tulemuste kohaselt on hinnang ministeeriumile pigem positiivne. Olulisimaks hinnatakse kaasamist võimalikult varases etapis. Olulisemate probleemidena on toodud välja liiga lühikesed tähtajad, mis on antud seisukohtade esitamiseks (katusorganisatsioonidel ei võimalda see tihtipeale kaasata oma liikmeid positsioonide kujundamiseks) ja ettepanekute mitteametlikul põhjenduste puudumist. Eriti puudutab see mahukaid dokumente, mille koostamisel on aja- ja poliitiline surve tugev (riiklikud õppekavad). Probleemina toodi välja ka kommunikatsiooni ebastabiilsus, peamiselt puudutab see dokumentide edasist saatust pärast töögrupi (gruppide) aktiivse töö ja kooskäimise lõppu.

5.1.2 Tugevused

- Kuigi kaasamise korraldus ning toimimine on ministeeriumi lõikes ebastabiilne, on HTMs tugevaid ametnikke ja osakondi, kelle valdkonnas on **kaasamine valdavalt hästi läbi mõeldud ning planeeritud**.
- Põhilised koostööpartnerid on põhjalikult **kaardistatud**. Kaasatakse seejuures mitte kaasamise kui formaalse eesmärgi vaid sisu pärast.
- Kutsehariduse valdkonnas paistis kaasamise korraldamisel silma kaasamise **optimaalne korraldus**. Töö oli organiseeritud **mitmetasandiliselt**, mis hoidis ära ühelt poolt ülekaasamise ja teiselt poolt protsessi ajalise venimise. Samas tagati sellega maksimaalne partnerite hõivatus kogu protsessi vältel ning dokumentide kvaliteetne ettevalmistus.
- Valdkonniti on välja kujunenud **toimivad koostöövõrgustikud**, mille tulemusena on kaasamine muutunud läbivaks protsessiks ja igapäevaseks töömeetodiks ega ole pelgalt juhtumipõhine.

5.1.3 Esiletulnud probleemid

- **Ministeeriumipoolne kommunikatsioon on ebasüsteemne ja kohati negatiivse alatooniga**. Nimetatud probleemile viitasid ka mitmed intervjueeritud partnerite esindajad. **Erinevused ministeeriumi sees on suured**.
- HTM-s on märgata ebastabiilset haldussuutlikkust ja **ebaühtlast organisatsioonikultuuri**, mis võib tuleneda personali voolavusest (ka juhtivametnike seas).
- Kaasamine on kohati puudulik ning kommunikatsioon ministeeriumi ja partnerite vahel **ebaühtlane ja kinnine**. Ministeeriumi jaoks seostub põhjalik kaasamine eelkõige täiendava aja- ja närvikuluga.
- Ministeeriumi esindajad kipuvad alahindama erinevate teemade laiaulatuslikke mõjusid ning poliitilist ja ühiskondlikku tundlikkust.
- Vaid osaliselt ja hilisemas etapis kaasatud partnerid tõid esile ministeeriumi esindajate **enesekeskset ja –teadlikku suhtumist** ja lähenemist. See aga viitab kaasamisele kaasamise enda, mitte sisu pärast.

- Ministeerium heitis partneritele ette konstruktiivsuse puudumist ning liiga emotsionaalset lähenemist. Sellised nähtused võivad ilmnedagi siis, kui **kommunikatsioon ei ole avatud** ning partneritel ei ole infot ministeeriumi tegemistest ja eesmärkidest. Põhjuseks võib siin veel olla **partnerite enda ebasüsteemsus osalemisel**.
- Töömeetodite planeerimise osas osutus problemaatiliseks **videokonverentsi** kasutamine, mis ei ole efektiivne töövahend ja takistab avatud suhtlust ning läbirääkimisi.
- Kaasamise ulatus ning põhjalikkus on mõjutatud **dokumendi poliitilisest tundlikkusest**. Kõige probleemsem kaasus oli riiklike õppekavade ettevalmistus, kus kaasatud partnerid kuulsid dokumendi vastuvõtmisest ning ettevalmistusprotsessi ootamatust lõpust ajakirjanduse vahendusel, mitte ministeeriumilt otse.
- Kaasamise **lõppfaasides** kipub kaasamise intensiivsus ning ka osalemise aktiivsus vähenema. Näib, et kui partneritelt on sisend kätte saadud, siis edasistes plaanidesse ning etappidesse ei ole vaja neid enam kaasata (nt riiklike õppekavade juhtum).

5.1.4 Soovitused ministeeriumile

- **Poliitiliselt ja ühiskondlikult tundlike teemade** käsitlemine ning otsustusprotsessidesse kaasamine nõuab tavalisest veelgi põhjalikumalt ning paremat ettevalmistust. Kõige olulisem on kaardistada võimalikke huvigruppe ning kaasata nad võimalikult varases etapis. Samuti tuleks hinnata põhjalikult ka osalusveebi kasutamise mõjusid.
- Järgida rohkem ja täpsemalt **Kaasamise Hea Tava** põhimõtteid, mitte suhtuda neisse kui tülikasse kohustusse. Kuigi kaasamine võib ajaliselt tuua kaasa täiendavaid kulusid, on ta pikas perspektiivis ministeeriumi jaoks kasulik, tagades dokumendi sujuvama elluviimise ning tekitab usalduse edasises koostöös partneritega.
- Teema **valdkond või dokumendi iseloom ei tohiks kuidagi mõjutada** Kaasamise Hea Tava põhimõtete järgimist, kuna põhimõtted on sedavõrd universaalsed. Poliitiliselt või ühiskondlikult tundlik otsus ei loo õigustust, mis vabandaks kaasamise hea tava põhimõtete mitteametust.
- Kuigi videokonverentsi tihe kasutamine tuleneb HTM asumisest Tartus, on ministeeriumi ametnikel soovitatav töömeetodid ja ajaressurs **põhjalikult planeerida**, tagamaks efektiivne kaasamine ja kvaliteetne koostöö.
- Strateegiadokumentide ettevalmistamisel rääkida rohkem partneritega **vastastikuste ootuste** osas. Argumenteerimise ja "võitmise-kaotamise" strateegia asemel kasutada pigem **konsensusele** jõudmise eesmärki. Vastasel juhul võib dokumendiga luua ebarealistlikke eesmärke, mille hilisemal mittetäitumisel võib kaasneda rahulolematust kaasamise tulemuste osas.
- Tagada protsessi algusest lõpuni **avatud kommunikatsioon**. Partnerid soovivad informatsiooni dokumentide saatuse kohta (kas on vastu võetud, millal läheb menetlusse, kooskõlastusringile jne). Kui dokument jääb mingil põhjusel seisma, tuleb partnereid sellest alati teavitada. See soodustab ministeeriumi ja partnerite vahelist edasist koostööd ning aitab üldisemas plaanis kaasa hea halduse ja administratiivse kultuuri arengule.
- Poliitiliselt tundlike teemade puhul on ministeeriumil soovitatav **olla ise 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 läbiv, mitte toimuma ainult protsessi alguses või lõpus.

- Erinevate **veebikeskkondade** kasutamise puhul kaasamise vahendina peaks ministeerium ka siht-ja huvirühmadele arvamuse avaldamiseks loodud võimalusi laialdaselt ja aktiivselt reklaamima, tagades selle kaudu kanali aktiivsema kasutuse.

5.2. Kaitseministeerium

Kuna Kaitseministeeriumil on väga spetsiifiline tegevusvaldkond, on temaga koostööd tegevate partnerite arv võrreldes teiste ministeeriumitega kitsam. Üldiselt jääb partnerite arvukus ning mitmekesisus alla keskmise. Põhjus võib olla ka ministeeriumi tegevusvaldkondadest tulenevatest juurdepääsupiirangutest (riigisaladus, ametkonnasisene teemakäsitus ja materjalide kasutus). Samas on koostöövõrgustik on välja kujunenud ning kujunenud välja osapoolte ring, kellega erinevate otsuste ja õigusaktide ettevalmistamisel suheldakse. Ministeeriumi osakonnad teevad omavahel koostööd, mistõttu suuremate ning laialtavalatavate otsuste ettevalmistamisel ei ole osutunud probleemiks kaasata ka n-ö igapäevastest partneritest erinevaid osapooli.

Käesoleva alapeatüki koostamisel oleme lähtunud analüüsiprojekti raames läbi viidud ministeeriumi ja partnerite küsitluse tulemustest ning juhtumianalüüsist. Veebiküsitluses osales 23 Kaitseministeeriumi koostööpartnerit (5,6% kõigist osalenud partneritest) ja 12 Kaitseministeeriumi ametnikku (5,4% kõigist osalenud ametnikest). Juhtumianalüüsist valimisse kuulus vaid üks Kaitseministeeriumi kaasus: Õhutõrje ja suurtükiväe (merele orienteeritud) laskmisvõimaluste ning mereväe väljaõppe läbiviimiseks võimalike asukohtade selgitamine (edaspidi ÕSMAAP).

Juhtumi valiku tingisid järgmised asjaolud: tegemist oli tundliku teemaga, mis põhjustas ka suurt meedikajastust (mis oli suures osas negatiivse alatooniga); tegemist oli Eestis uudse dokumendiga, millega seonduvad suured keskkonnamõjud. Lisaks mõjutab antud dokumendi rakendamisega kaasnevad tegevused mitmeid huvigruppe ja harjutusaladeks valitud piirkondade elanikkonda.

Ka Kaitseministeeriumis toimub – sarnaselt enamikule teistele ministeeriumidele – kaasamine valdavalt kirjutamata reeglite ja kokkulepete alusel. Kuigi Kaitseministeerium paistab teiste ministeeriumitega võrreldes silma põhjalike kaasamiskavade poolest, leidub kindlasti võimalusi kaasamise korralduse parandamiseks. Kaasamise korralduse juures on võtmeküsimuseks kaasamise eesmärgi põhjalikum läbimõtlemine ning osalejate ringi, nende kaasamise ulatuse ja eesmärgi eelnev hindamine.

5.2.1 Ministeeriumi ja partnerite hinnangud kaasamisele

Kaitseministeeriumi juhtumitega intervjueritud osapooled nägid tõhusat ja sisulist kaasamist olulise väärtusena, mis aitab tagada parema poliitikakujundamise. Partnerite hinnangul on kaasamine Kaitseministeeriumis viimaste aastate jooksul märgatavalt paranenud, osapoolte vaheline sisuline diskussioon on kasvanud. Samas tõusis esile poliitiliste suuniste suur mõju protsessi ettevalmistusele, elluviimisele ning tõhususele. Positiivsena hindasid partnerid neid protsesse, kus ametnikel on pikaajalise töökogemuse tulemusena kujunenud välja tugev koostöövõrgustik ning on olemas isiklikud kontaktid erinevate valdkondade esindajatega. Üldiselt hindasid ministeeriumi ametnikud kaasamisprotsessid hästi korraldatuks, tuues esile head läbimõeldust ja korralikult koostatud kaasamise kava ning toimivat kaasamise tulemuste hindamist. Ministeeriumi sees esinevate võimalike lahkevuste osas ei saa antud juhtumi ja küsitluse tulemuste põhjal järeldusi teha (vaatluse all oli ainult üks juhtum ning küsitlustele vastanud Kaitseministeeriumi ametnike hulk oli paraku vähene). Probleemaatiliseks hindasid partnerid tugevate poliitiliste mõjude olemasolu kogu protsessi vältel. Positiivsena toodi aga välja Kaitseministeeriumi väga põhjalikku tagasiside andmist ning korrektset suhtlust.

Ministeeriumide ja nende partnerite ankeetküsitluse tulemuste kohaselt hindavad nii Kaitseministeeriumi ametnikud kui partnerid olulisimaks kaasamise korrektset planeerimist ja ning protsessi optimaalset korraldust. Puudujäägiks esineb kaasamise kõige varasemates etappides. Ilmselt tuleneb antud probleem Kaitseministeeriumi valdkonnaspetsiifilistest ja keerulise iseloomuga dokumentidest, kus vajalikku oskusteavet on partnerite seas keeruline leida. Ministeeriumi ametnikud kaasavad partnereid põhiliselt alles enam-vähem lõplikust tulemusest teavitades, mis aga võib

põhjustada probleeme dokumentide rakendamisel. Samas on positiivne, et nii partnerid kui ministeeriumi esindajad andsid mõista, et ministeerium on tehtud vigadest õppinud ning võtnud suuna varasema kaasamise poole.

5.2.2 Tugevused

- Ministeerium võimaldab kaasamiseks **vajaliku info olemasolu** kõigile asjaosalistele kättesaadavas vormis. Peamiselt on selleks vahendiks Kaitseministeeriumi koduleht.
- Kaasamise **kavad on põhjalikult koostatud ja eelnevalt läbimõeldud** ning partnerid on valdavalt kaardistatud.
- Kaasamine toimub peamiselt küll alles hilisemates etappides, kuid teavitamist korraldatakse see-eest väga **põhjalikult**. Esitatud ettepanekud analüüsitakse ning põhjendatakse nende arvestamist / mitte-arvestamist. Seega **hinnatakse ka kaasamise tulemusi**.

5.1.5 Esiletulnud probleemid

- Kaasatakse **liiga hilises etapis**, s.o alles otsusest teavitamisel. Otsusest mõjutatavad sotsiaalsed partnerid ja avalikkus tunnevad seejuures selgesti, et otsused tehakse neid ja nende seisukohti arvestamata, mis tekitab negatiivse hoiaku ja raskendab edasist ministeeriumi ja partnerite vahelist **koostööd**. Ministeerium põhjendab seda seisukohaga, et see ainult aeglustaks protsessi, kuna sotsiaalsetele partneritel puudub tihtipeale vajalik ekspertiis ja oskusteave.
- **Poliitiliselt tundlike teemade puhul** ei näita ministeerium ise üles initsiatiivi oma seisukohtade avaldamisel ja selgitamisel ajakirjanduses, et tagada võimalikult mitmekülgne info ning selgitada avalikkusele oma otsuseid. Lisaks kiputakse kaasatud sotsiaalseid partnereid survestama ministeeriumi jaoks poliitiliselt sobiva lahenduse leidmiseks. Viimane pärsib tugevalt otsuse kvaliteeti.
- Teavitusetapis kaasamisel esineb suhtumist, kus kaasamine ei toimu mitte eesmärgiga kuulata ettepanekuid ja seisukohti ning võimalusel nendega arvestada, vaid eesmärgiga **"vaigistada"** otsusest mõjutatavaid sotsiaalseid partnereid ja avalikkust.
- Kaasamise käigus saadud ettepanekutesse suhtutakse juba eelnevalt **negatiivse tooniga**, võttes eelduseks, et nendes puudub konstruktiivsus ja ekspertiis. Seega võib öelda, et kaasamine toimub kaasamise pärast.

5.2.3 Soovitused ministeeriumile

- Kaasamise hea tava kohaselt peaks kaasamine toimuma alati **võimalikult varases 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.
- Kuigi ministeerium üritab hoida kaasatute ringi optimaalsena, on otsuse parema kvaliteedi huvides kaasata otsusest **otseselt mõjutatavaid** sotsiaalsete partnerite esindajaid dokumendi ettevalmistus protsessi. Kui kaasatute ring ähvardab minna liiga laiaks, on mõistlik suhelda sotsiaalsete partneritega nende **katusorganisatsioonide** kaudu.
- Poliitiliselt tundlike teemade puhul, mida tihti ajakirjanduses veel omakorda võimendatakse, on ministeeriumil soovitatav olla ka ise juba **ennetavalt aktiivne** ja avaldada ajakirjanduses omapoolseid selgitavaid artikleid ning korraldada avalikke arutelusid. See aitab maandada

pingeid ning muudab tunduvalt lihtsamaks otsuse vastuvõtmise ja elluviimise. Teavitamine peaks olema seejuures läbi, mitte toimuma ainult protsessi alguses või lõpus.

- Kaasamine peaks alati täitma **sisulisi** eesmärgi, mitte toimuma poliitilise korrektsuse või negatiivsete häälte vaigistamise eesmärgil. Sotsiaalsete partnerite esindajaid ei maksaks alahinnata, eeldades juba protsessi alguses, et neil puudub kaasatuseks vajalik ekspertiis. Esitatud ettepanekuid tuleb võimalusel arvestada ning oma otsuseid kindlasti põhjendada. See soodustab ministeeriumi ja partnerite vahelist edasist koostööd ning aitab üldisemas plaanis kaasa hea halduskultuuri arengule.
- Erinevate **veebikeskkondade** kasutamise puhul kaasamise vahendina peaks ministeerium ka siht- ja huvirühmadele arvamuse avaldamiseks loodud võimalusi laialdaselt ja aktiivselt reklaamima, tagades selle kaudu kanali aktiivsema kasutuse.

5.3. Kultuuriministeerium

Kuna Kultuuriministeeriumil on suhteliselt spetsiifiline tegevusvaldkond, ei ületa partnerite arvukus ning mitmekesisus ministeeriumide keskmist. Koostöövõrgustik on hästi väljakujunenud ning osapoolte ring, kellega erinevate otsuste ja õigusaktide ettevalmistamisel suheldakse, on aja jooksul kinnistunud (mis ei välista uute osapoolte liitumist). Ministeeriumi osakonnad teevad omavahel koostööd, mistõttu väga suuri erinevusi kaasamisel ministeeriumi sees ei esine.

Veebiküsitluses osales 44 Kultuuriministeeriumi koostööpartnerit (10,7% kõigist osalenud partneritest) ja 11 Kultuuriministeeriumi ametnikku (4,9% kõigist osalenud ametnikest). Juhtumianalüüside valimisse kuulus Kultuuriministeeriumi raames kolm kaasust:

- 1) Eesti kultuuripärandi hoidmise ja väärtustamise arengukava aastani 2030;
- 2) Autoriõiguse seaduse muutmise seaduse eelnõu;
- 3) Noorsootöö seaduse, haridusseaduse ja huvikooli seaduse muutmise seaduse ehk „Ringiraha“ eelnõu.

Juhtumite valikul jälgiti, et esindatud oleksid näited ministeeriumi erinevatest teemavaldkondadest ning et valitud kaasused kajastaksid ka erinevat tüüpi protsesse – arengukavade koostamine, õigusloome ning valimislubaduste ehk tugevate poliitiliste mõjudega otsuste ettevalmistamine. Hõlmatud olid nii laiaulatuslikumad kaasamisprotsessid (Eesti kultuuripärandi arengukava) kui ka juhtumid, mille puhul kaasamine oli tagasihoidlikum („Ringiraha“ eelnõu).

Kuigi ka Kultuuriministeeriumis on kaasamine seni toimunud pigem kirjutamata reeglite ja kokkulepete alusel, töötab ministeerium praegu ühtsete kaasamise aluste ning süsteemsema lähenemise suunas. Analüüsitud juhtumite põhjal võib järeldada, et kuigi Kultuuriministeerium paistab teiste ministeeriumitega võrreldes silma toimiva efektiivse koostöövõrgustiku ning hästi korraldatud kaasamisprotsessidega, on ka Kultuuriministeeriumi puhul võimalusi kaasamispraktikate edasiarendamiseks. Oluline on kaasamisprotsesside varasemast veelgi süsteemsem läbimõeldus ja planeeritus. Kuigi ministeeriumi ametnikud põhjendavad juhtumipõhist lähenemist ajaressursi piiratusega, aitaks paljudele uuringus välja tulnud probleemide ennetamisele kaasa teadlik tegutsemine ministeeriumiüleste ühtsete aluspõhimõtete toel. Kaasamise korralduse juures on võtmeküsimuseks kaasamise eesmärgi põhjalikum läbimõtlemine ning osalejate ringi ja nende potentsiaalsete mõjude eelnev hindamine. Hea võimalus kaasamist tõhustada on ka eelnevalt planeerida partnerite kaasamise ulatus erinevates etappides.

5.3.1. Ministeeriumi ja partnerite hinnangud kaasamisele

Kaasamist peetakse Kultuuriministeeriumis oluliseks eelkõige huvide tasakaalustatuse tagamisel ning sihtrühmade teadlikkuse tõstmisel riigi otsustusprotsessidest. Kultuuriministeeriumi seisukohalt nähakse siht- ja huvirühmade kaasamist eriti väärtuslikuna seetõttu, et ministeeriumi on väike ning ametnike arv piiratud – partnereid kaasates jõutakse ära teha rohkem ning otsused on kvaliteetsemad.

Partnerite hinnangul on kaasamine Kultuuriministeeriumis pidevalt paremuse poole liikunud. Tõhusamalt toimub kaasamine poliitiliselt vähem tundlike või väiksemate poliitiliste mõjudega otsustusprotsesside puhul (autoriõiguse seaduse muutmise seaduse eelnõu), kus ka ajaline surve ei ole väga tugev. Positiivsena hindasid partnerid neid protsesse, kus ametnikel on pikaajalise töökogemuse tulemusena kujunenud välja koostöövõrgustik ning isiklikud kontaktid valdkondade esindajatega ja kus sisuline töö oli usaldatud valdavalt partneritele. Üldiselt hindasid ministeeriumi ametnikud kaasamisprotsesse hästi korraldatuks, tuues esile just optimaalset ja mitmetasandilist lähenemist kaasamise korraldamisel (autoriõiguse seaduse muutmise seaduse eelnõu ja Eesti kultuuripärandi arengukava). Suuri erinevusi ega lahknevusi ministeeriumi sees ei esinenud, mistõttu jättis Kultuuriministeerium organisatsioonina hea ja ühtlase mulje. Probleemaatilisena toodi esile välisjõudude kasutamist otsuse ettevalmistamisel, mis ennast iga protsessi puhul ei õigusta.

Ministeeriumide ja nende partnerite ankeetküsitluse tulemuste kohaselt hindavad nii ministeeriumi ametnikud kui partnerid olulisimaks kaasamise optimaalset korraldust ja kaasamist võimalikult varases etapis. Puudujääke on nähtud eelkõige kaasamise tulemuste hindamises ning ka üldises tagasiside andmises. Eriti puudutab see dokumentide edasist saatust pärast töögrupi (gruppide) aktiivse töö ja kooskäimise lõppu. Nii partnerid kui ministeeriumi esindajad pidasid suurimaks kaasamisega seotud probleemiks poliitilisi mõjusid otsuste ettevalmistamisele, mis survestab dokumendi ettevalmistust nii sisuliselt kui ajaliselt.

5.3.2. Tugevused

- Valdavalt on kaasatus **läbi mõeldud ning organiseeritud**. Partnerid on põhjalikult kaardistatud. Kaasatakse seejuures mitte kaasamise, vaid sisu pärast. Oli tunda partnerite ja ministeeriumi **vastastikust tunnustust**. Partneritega tegelemine ei ole ministeeriumi jaoks mitte tüütu kohustus või pelgalt info saamise vahend – neis nähakse professionaalseid eksperte, kes aitavad ministeeriumi tööd tõhustada.
- Kaasamise korraldamisel paistis silma **optimaalsus**. Töö on organiseeritud **mitmetasandiliselt**, mis hoiab ära ühelt poolt ülekaasamise ja teiselt poolt protsessi ajalise venimise. Samas tagatakse sellega partnerite maksimaalne kaasatus kogu protsessi vältel ning dokumentide kvaliteetne ettevalmistus.
- Partnerid tõstavad esile Kultuuriministeeriumi töötajate pikaajalist töökogemust ja **professionaalsust** ning nende **arengut** kaasamise osas. See aga on taganud administratiivse stabiilsuse ja hea haldussuutlikkuse.
- On välja kujunenud **toimiv koostöövõrgustik**, mille tulemusena on **kaasamine** muutunud **igapäevaseks töömeetodiks** ega ole pelgalt juhtumipõhine.

5.3.3. Esiletulnud probleemid

- **Kaasamise ulatus ning põhjalikkus on mõjutatud dokumendi poliitilisest tundlikkusest**. Probleemne kaasus oli nn "ringiraha" eelnõu, kus kolmanda sektori kaasamist ei toimunud. Põhjus: KuM oli kindel huviringide toetuses eelnõu osas, kuna Reformierakond oli viinud enne valimisi läbi taustauuringu, küsides huviringide ja -koolide arvamust ja reaktsiooni. Lisaks oli tegemist tehnilise eelnõuga, kus tuli sätestada ja reguleerida täpne rahade liikumise skeem. Seega ei tuntud vajadust saada võimalikelt huvirühmadelt sisendit. Samas oleks selline sisend olnud siiski vajalik, et mõelda läbi otsuse potentsiaalsed rakenduslikud küsimused.
- Poliitiliselt ja/või ühiskondlikult tundlike teemade puhul kipub jääma väheseks ministeeriumi enda initsiatiiv oma seisukohtade avaldamisel ja selgitamisel ajakirjanduses, et tagada võimalikult mitmekülgne info ning selgitada avalikkusele oma otsuseid. Tulemusena **võib**

ministeeriumil esineda täiendavaid takistusi ettevalmistatava dokumendi koostööstamise ja/või rakendamisel.

- Kaasamise **lõppfaasides** kipub kaasamise intensiivsus ning ka osalemise aktiivsus vähenema. Näib, et kui partneritelt on sisend kätte saadud, siis ei peeta vajalikuks neid enam edasisesse plaanidesse ning etappidesse kaasata.

5.3.4. Soovitused ministeeriumile

- Teemavaldkond või dokumendi iseloom ei tohiks kuidagi mõjutada **kaasamise hea tava põhimõtete** järgimist, kuna põhimõtted on olemuselt universaalsed. Valimislubadus või muidu poliitiliselt tundlik otsus ei loo ühtegi õigustust, mis vabandaks kaasamise hea tava põhimõtete mitte järgimist. Valimislubadustega seoses **taustauuringu tegemine ei ole võrdne kaasamisega** ega ole vabanduseks edasisele kaasamisest hoidumisele.
- See, mis ministeeriumi jaoks võib olla vaid **tehniline eelnõu**, on praktikute jaoks sageli reaalne töövahend ning on ilmne, et nad soovivad otsustusprotsessi juures viibida.
- Mahukamate dokumentide ettevalmistamisel, kus on suur kaasatute hulk, on **ministeeriumi ülesanne luua üldistav kokkupuude** ning aidata leida ühisosa (Kultuuripärandi arengukava ettevalmistamisel jäi ministeeriumi roll täies mahus täitmata). Vastasel juhul on oht konfliktisituatsioonideks, mis võib pärssida dokumendi ettevalmistust ning mõjutada koostööd partneritega.
- Tagada protsessi lõpuni **avatud kommunikatsioon**. Partnerid soovivad informatsiooni dokumentide saatuse kohta (kas on vastu võetud, millal läheb menetlusse, koostööstamistingimustele jne). Kui dokument jääb mingil põhjusel seisma, tuleb partnereid sellest alati teavitada. See soodustab ministeeriumi ja partnerite vahelist edasist koostööd ning aitab üldisemas plaanis kaasa hea halduse ja administratiivse kultuuri arengule.
- Ministeerium peaks teavitama partnereid ja avalikkust toimuvast erinevate selleks mõeldud ning partnerite endi poolt teadaolevalt kasutatavate **veebikeskkondade** kaudu, andes sellega võimaluse tehtuga tutvuda ning oma kommentaare esitada.

5.4. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi koostööpartneritest osales veebiküsitluses 78 (19% kõigist osalenud partneritest) ja ametnikest 27 (12% kõigist osalenud ametnikest), viimaste hulka kuulus 3 tippjuhti, 18 keskastme juhti ja 6 spetsialisti. Juhtumianalüüside valimisse kuulus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist 3 kaasust:

- 1) "Energiamajanduse riiklik arengukava aastani 2020";
- 2) "Eesti ettevõtluspoliitika 2007-2013" rakenduslik kava "Eesti välisinvesteeringute ja ekspordi tegevuskava 2009-2011 "Made in Estonia"";
- 3) "Eesti eluasemevaldkonna arengukava 2007-2013".

Juhtumite valikul jälgiti, et need oleksid olulist avalikku huvi sisaldavad ning et juhtumite valik oleks võimalikult mitmekesine, sisaldades nii erinevaid partnerite rühmi kui kaasamise viise. Hõlmatud olid nii põhjalikumad kaasamisprotsessid (Energiamajanduse riiklik arengukava, Eesti eluasemevaldkonna arengukava) kui ka juhtumid, mille puhul kaasamine oli vähem ulatuslik (Eesti välisinvesteeringute ja ekspordi tegevuskava).

Üldhinnanguna saab analüüsitud juhtumite ja küsitlustulemuste põhjal öelda, et kui teistes ministeeriumites on kaasamine valdavalt kirjutamata reeglite ja kokkulepete põhine, siis Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis toimub see valdavalt **ministeeriumi sisemise kaasamise hea tava**

alusel. Lisaks sellele dokumendile lähtutakse kaasamise korraldamisel ka üldisest Kaasamise Heast Tavast, mida Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis tuntakse võrreldes teiste ministeeriumitega kõige paremini.

Analüüsitud juhtumite põhjal võib järeldada, et kaasamispraktikate arendamisel tuleb kasuks see, kui ministeerium panustaks rohkem ja julgemalt sisulistesse aruteludesse partneritega ning diskussiooni strateegilisemal tasandil, ja seda juba protsessi kõige varasemates järkudes. Alates sellest, et partneritega arutatakse läbi koostatava dokumendi eesmärk – miks ja mida – , fookuse seadmine, kontseptuaalsed lähtealused ning protsess, kuidas lõpptulemini jõutakse – edaspidiste probleemide vältimiseks võiks see olla enam-vähem kokkuleppeline küsimus erinevate osapoolte vahel. Võtmeküsimusteks on ka tagasisidestamine (mittearvestamise põhjendamine) ning partnerite suhteliselt piiratud aja- ja inimressursiga arvestamine, sh töögruppide ja arutelude intensiivsuse planeerimisel.

5.4.1 Ministeeriumi ja partnerite hinnangud kaasamisele

Kõik seoses Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi juhtumitega intervjueeritud osapooled nägid läbiviidud kaasamisprotsesside tugevustena head/väga head info ja materjalide kättesaadavust ja liikumist ning protsessi avatust – ministeeriumi poolt kaasatud partnerite ring oli lai ja mitmekesine ning pea kõik, kes soovisid, said võimaluse kaasa rääkida. Küll aga soovinuks teatud partnerid, et neid oleks intensiivsemalt kaasatud juba protsessi varasemates etappides.

Partnerite poolt positiivsema hinnangu/suurema rahulolu osaliseks said need juhtumid, kus puudus kõrgendatud avalikkuse ja meedia tähelepanu ning poliitiline mõju³⁰ koostatavale oli dokumendile väiksem, kuna sellest tulevalt kaasnes protsessiga ootuspäraselt vähem konstruktiivset tööd segavat poleemikat ning protsess oli läbipaistvam ja avatum.

Võrreldes teiste ministeeriumidega tunnetasid uuringus osalenud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ametnikud seoses kaasamisega kõige tugevama probleemina seda et valdkonna siht- ja huvirühmad on passiivsed (nii teiste ministeeriumidega võrreldes kui oma ministeeriumis sees).³¹ Ametnike motivatsiooni partnereid kaasata pärssib kõige rohkem see, kui kaasatud osapooled ei suuda hoomata poliitika tervikpilti, näha erinevate valdkondade omavahelisi seoseid.³²

5.4.2 Tugevused

- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil on **väga lai partnerite võrgustik** ning **turuosaliste struktuuri mõttes** olid analüüsitud **kaasamisprotsessid hästi katvad** (sõltus ka dokumendi iseloomust, kuna nt arengukavade puhul on teemade ring laiem ja sellest tulenevalt oli ka kaasatud osapooli rohkem).
- Ministeeriumil on mitmetes valdkondades kujunenud oma **partneritega** varasemad **head koostöösuhted** ning partneritega kohtutakse regulaarselt.
- Heaks praktikaks võib pidada seda, et **ettepanekud kaasatavate osas** on **oodatud** ka partneritelt.
- **Kaasamise korraldus** on valdavalt **väga hästi läbi mõeldud** ning organiseeritud (eelkõige protseduuriline pool). Ministeeriumil on olemas **sisemine Kaasamise HEA TAVA**³³, mida kaasamisprotsesside läbiviimisel järgitakse ja mis muudab kaasamise korralduse kvaliteedi ministeeriumi siseselt ühtlasemaks.

³⁰ Kaasatud osapooled tajusid seda mõju ja sellest lähtuvalt kujundasid ka enda hoiakut protsessi suhtes.

³¹ Selline oli 60,9 % vastanute hinnang.

³² 56,5% veebiküsitlusele vastanud MKM-i ametnikest jagab seda arvamust. 43,5% vastanutest näeb motivatsiooni pärssiva tegurina partnerite kaasamisel seda, et kaasatud osapool on enamasti lähtud oma erahuvidest/ärihuvidest, mis on raskendanud otsuse tegemist avalikest huvidest lähtuvalt.

³³ <http://www.mkm.ee/kaasamise-hea-tava/> Väljavõtte kõnealusest dokumendist: *“Kaasamine on ühisloomine. Kus on kaasamisest juttu, ära arva torkakalt, siis meil seadus läheb untsu määrus tuleb vildakas. Mõttele läbi, pane kirja, osale ja otsi veel: Kaasamisveebist, e-õigusest ja Eesti.ee-st või Teeme ära!”*

- Kaasamisprotsesside läbiviimisel rakendab ministeerium mitmeid **uuenduslikke meetodeid** (foorumid, arvukad ettekanded erinevates Eesti paikades³⁴, blogi³⁵) (Energiamajanduse riiklik arengukava).
- Positiivse kogemusena saab välja tuua ka **poliitikute varajast kaasamist** (dokumendi tööversiooni koostamise faasis) Energiamajanduse riikliku arengukava koostamise protsessis – varajane kaasmõtlemine avaldas positiivset mõju ka hilisemates etappides.

5.4.3 Esiletulnud probleemid

- Kaasamisprotsesside **vormiline ja sisuline pool ei olnud** kõikide analüüsitud juhtumite puhul omavahel **tasakaalus**. Kaasatud osapooled kohati tundsid, et nad olid **justkui kaasatud**, kuid tegelikult nende arvamusel väga midagi ei olenenud – kaasamise sisuline kvaliteet jäi nõrgaks (*“töögruppides presenteeriti ministeeriumi poolt valmis kirjutatud asju, mitte seal ei tekkinud konstruktiivset diskussiooni, mille pinnalt edasi minna ja realselt ka mindi”*).
- **Kaasatud osapooled ei tajunud** kohati, **mis rolli neilt mingis etapis oodati** ning sellevõrra jäi ka nende panus ühes või teises etapis võibolla tagasihoidlikumaks või ei vastanud ministeeriumi ootustele.
- **Rahvakoosoleku tüüpi arutelud pole väga viljakad**, kuna nendest tekib väga vähe sünergiaid.
- **Mittearvestamiste põhjendamise pool** jäi **kohati nõrgaks** – tehtud ettepanekute kohta ei saanud osapooled tagasisidet, kas arvestati või ei, ja kui ei arvestatud, siis, miks ei arvestatud.

5.4.4 Soovitused ministeeriumile

- Parema diskussiooni nimel võiks (olulisi) partnereid eelnevalt paremini/rohkem tundma õppida ning **kaardistada partnerite ootused** nii kaasamisprotsessi, koostatava dokumendi või tehtava otsuse kui oodatava tulemuse osas (soovitavalt arutelu käigus).
- Selle asemel, et püüda kaasata maksimaalselt palju osapooli, võiks **kaasata intensiivsemalt need partnerid, kelle panus on olulisem** (kellel on vajalik kompetents, kes on otsusest oluliselt mõjutatud või kellel endil on sellele oluline mõju) – kaasamise kvantiteet vs kvaliteet. Teiste puhul võib olla otstarbekam piirduda konsulteerimisega või informeerimisega. Samas tuleks ministeeriumil **jälgida seda, et teatud (tugevamini esindatud) osapoolte huvid ei hakkaks liigselt domineerima** ja lõpptulem ei saaks seeläbi olema liiga ühe osapoolte huvide keskne.
- Kui on soov osapooli sisuliselt kaasata, võiks **panustada rohkem väiksema ringi/spetsiifilisema sisuga töögruppide tegevustesse** – organiseerida nt nii, et on mingi juhtgrupp (väiksemad töögrupid), kes asjad välja töötab, ja siis aeg-ajalt käib seda suuremas ringis konsulteerimas, tagasisidet saamas. Teine võimalus oleks nt kombineerida spetsialistide-ametnike seminarid – spetsialisti diskussioonid ja järeldused ametnike jaoks – esinemisformaadi asemel aruteluformaat.
- Kui kaasatud osapoolte ring on suur ning samas on ette näha, et see võib protsessi jooksul veelgi kasvada, siis tuleks ka **ajakava planeerimisel** sellega arvestada (kaasamise kava!), kuna tagasiside ootamine ja ettepanekute sisestamine võtab suhteliselt palju aega ning protsess võib sellest tulenevalt venima hakata (mis ei ole kaasatud partneritele meeltemööda).
- Ideaalis võiks ka iga **partneri jaoks** sõnastada **selge ülesandepüstituse**, mis väljendab seda, miks ministeerium peab oluliseks partnerit kaasata ja millisena ta osapoolte panust näeb. See aitab kaasa kaasajate ja kaasatavate ootuste ühtlustamisele ja protsessi paremale fokuseeritusele, ka partnerite osalemismotivatsioonile.

³⁴ Asekantsler käis arengukava tööversiooni laiemates huvigruppides (alates KOV-idest kuni energiaspetsiifiliste ettevõtetenii välja) isiklikult tutvustamas (3 kuu jooksul ca 50 presentatsiooni).

³⁵ <http://energiafoorum.blogspot.com/>

- Nendele, kes arvamust avaldavad või ettepanekuid esitavad, peaks **ministeerium** kindlasti **andma tagasisidet** – koos põhjendustega; ideaalis võiks suuremamahuliste protsesside puhul korraldada partneritega ka väikese tagasisideringi ühise arutelu vormis. Juhul kui kaasamine toimub lihtsalt linnukese kirja saamise eesmärgil (kaasamine kaasamise pärast), siis ei ole sellel mõtet – see mõjub kaasatavatele demotiveerivalt.

5.5. Põllumajandusministeerium

Põllumajandusministeeriumil on aja jooksul välja kujunenud selge ülevaade oma siht- ja huvirühmadest, partnerite ring ning mitmekesisus jääb ligikaudu ministeeriumide keskmisele tasemele, põhiliselt tehakse koostööd valdkondlike katusorganisatsioonidega. Veebiküsitluses osales 58 Põllumajandusministeeriumi koostööpartnerit (13,4% kõigist osalenud partneritest) ja 34 Põllumajandusministeeriumi ametnikku (15,2% kõigist osalenud ametnikest). Juhtumianalüüside valimisse kuulus Põllumajandusministeeriumi raames neli kaasust:

- 1) Eesti Piimanduse Strateegia;
- 2) Vabariigi Valitsuse määrus „Lemmikloomade pidamise nõuded”;
- 3) Eesti maaelu arengukava 2007-2013, II telg ja
- 4) Nõuandesüsteemi arengukava 2008-2013.

Juhtumite valikul jälgiti, et esindatud oleksid näited ministeeriumi erinevatest teemavaldkondadest ning et kajastatud oleksid erineva iseloomuga protsessid. „Nõuandesüsteemi arengukava 2008-2013” vaadeldakse eraldi juhtumina, kuna tegemist on kaasusega, kus dokumendi väljatöötamine on delegeeritud täies mahus ja ulatuses partnerite enda tööülesandeks. Seega on antud järeldused tehtud peamiselt kolme esimese kaasuse ja kvantitatiivandmete põhjal.

Üldhinnanguna saab analüüsitud juhtumite ja küsitlustulemuste baasil öelda, et kaasamist nähakse Põllumajandusministeeriumis erinevate otsuste ettevalmistamisel üha rohkem tööprotsesside loomuliku osana. Samas lähtub kaasamine suurel määral ametnike nõu sisetunnetusest ja hinnangust olukorrale, olles seega korralduselt spontaanne. Kaasamine toimub pigem kirjutamata reeglite ja kokkulepete alusel, mis sünnivad aasta tööplaani kirjutamise raames toimuvate arutelude käigus. Analüüsitud juhtumite põhjal võib järeldada, et kuigi Põllumajandusministeerium paistab silma tugeva koostöövõrgustiku ning valdavalt hästi toimivate kaasamisprotsessidega, on tulevikus kaasamise arendamisel kasulik kaasamisprotsessid süsteemsemalt ette valmistada ja läbi mõelda. Kaasamise korralduse juures on võtmeküsimuseks läbivalt organiseeritud kommunikatsiooni tagamine kogu protsessi käigus, mis aitab sageli kaasa parema pildi saamisele osapoolte erinevatest ootustest ja huvidest ning võimaldab seeläbi juhtida otsustusprotsesse efektiivsemalt, tagades seega ka protsesside lõpuni viimise ja partnerite ning ministeeriumi rahulolu otsuse tulemustega.

5.5.1. Ministeeriumi ja partnerite hinnangud kaasamisele

Seoses Põllumajandusministeeriumi juhtumitega intervjueeritud osapooled nägid kaasamist olulise vahendina nii alternatiivsete arvamuste kuulamisel/esitamisel kui dokumentide ja otsustusprotsesside kvaliteedi parandamisel. Partnerite hinnangul on kaasamine Põllumajandusministeeriumis viimaste aastatega tugevnenud. Paremini toimub kaasamine strateegiadokumentide ettevalmistamisel (Piimanduse Strateegia, Maaelu arengukava), kus partnerite eesmärkides ei ole niivõrd suuri erinevusi ja huvide lahknevus ei ole nii terav. Positiivsena hindasid partnerid Põllumajandusministeeriumi juhtivametnike koordineeritud kaasamisprotsesse, kus ilmselt tulenes edu nende pikaajalisest töökogemusest ja väljakujunenud koostöövõrgustikust. Üldiselt hindasid ministeeriumi ametnikud kaasamisprotsessid hästi korraldatuks, mainides positiivsena ära ka tugeva juhtkonna toetuse. Suuri erinevusi ega lahknevusi ministeeriumi enda sees ei esinenud.

Ministeeriumide ja partnerite ankeetküsitluse tulemuste kohaselt hindavad nii ministeeriumi ametnikud kui ka partnerid olulisimaks kaasamist võimalikult varases etapis ning on ära märgitud, et puudujääke

esineb pigem kaasamise tulemuste hindamises. Ministeeriumi ametnikud kaasavad partnereid põhiliselt sisendi saamise eesmärgil, s.o toimub sisuline ja eesmärgistatud kaasamine. Viimast on positiivselt hinnanud ka küsitletud partnerid. Olulisena võib välja tuua asjaolu, kus partnerid intervjuude ja ka küsitluse käigus nentisid negatiivse poliitilise mõju vähenemist otsuste ettevalmistamisel (sellist mõju olemasolu hinnati ministeeriumide lõikes üldiselt üheks sagedaseks kaasamisega seotud probleemiks).

5.5.2. Tugevused

- Kaasamine on valdavalt läbi mõeldud ning hästi organiseeritud. Partnerid on **põhjalikult kaardistatud**. Kaasamine ei ole formaalne vaid täidab selget sisulist eesmärki.
- Partnerid tõstavad esile PõM **juhtivtöötajate** (minister, kantsler, asekanclerid, osakonnajuhatajad) pikaajalist töökogemust ja professionaalsust ning nende **arengut kaasamise osas**. See on taganud tugeva administratiivse stabiilsuse ja hea haldussuutlikkuse. Läbivalt kiideti praegust ministrit, kes on toonud kaasa positiivse arengu ja õhkkonna, näidates oma toetust ja huvi paljude teemade suhtes.
- On **välja kujunenud** toimiv **koostöövõrgustik**, mille tulemusena on **koostöö ja kaasamine muutunud igapäevase töö osaks** ega ole pelgalt juhtumipõhine.

5.5.3. Esiletulnud probleemid

- **Kaasamise ulatus ning põhjalikkus sõltub dokumendi iseloomust**. Õigusaktide eelnõude puhul on kaasamine formaalsem, pärsitum, PõM on ise vähem aktiivne. Põhjenduseks tuuakse see, et partneritel puudub juriidiline oskusteave ja valdavalt on ka ajasurve suur. Samas ei välista nimetatud asjaolud kindlasti sisulist kaasamist, isegi kui selle nimel tuleb rohkem tööd teha.
- Poliitiliselt ja/või ühiskondlikult tundlike teemade puhul ei näita ministeerium ise üles initsiatiivi oma seisukohtade avaldamisel ja selgitamisel ajakirjanduses, et tagada võimalikult mitmekülgne info ning selgitada avalikkusele oma otsuseid. Tulemusena võib **ministeeriumil esineda täiendavaid takistusi dokumendi kooskõlastusel ja/või rakendamisel**. (VV määrus "Lemmikloomade pidamise nõuded, kus PõM jäi passiivseks oma seisukohtade selgitamisel ajakirjanduses).
- Kaasamise **lõppfaasides kipub** kaasamise **intensiivsus** ning ka osalemise aktiivsus **vähenema**. Näib, et kui partneritelt on sisend kätte saadud, siis edasistesse plaanidesse ning etappidesse ei ole vaja neid enam kaasata (Eesti Piimanduse Strateegia, mille edasise saatuse osas pole partneritele infot jagatud).

5.5.4. Soovitused ministeeriumile

- Fikseerida juba alguses huvid ja ootused ning rääkida need selgeks, et kaasamine kulgeks latusalt ja **tagada lõpuni avatud kommunikatsioon**. Partnerid soovivad informatsiooni dokumentide saatuse kohta (kas on vastu võetud, millal läheb menetlusse, kooskõlastusringile jne). Kui dokument jääb mingil põhjusel seisma, tuleb partnereid sellest alati teavitada. See soodustab ministeeriumi ja partnerite vahelist edasist koostööd ning aitab üldisemas plaanis kaasa hea halduse ja administratiivse kultuuri arengule. **Avatud kommunikatsioon on eduka kaasamise üks aluseid**.
- **Mõelda paremini läbi kaasatute ring**, et ei tekiks probleeme vajalike osapoolte mittekaasamisega. 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 saaksid (nt Lemmiklooma nõuete määruse puhul jäi kaasamata Eesti Väikelooma-arstide Selts).

- Kaasamise ja osalemise eesmärkide täitmist ei saa suhestada dokumendi sisuga, stiilis „kuna minu soovid ei saanud täidetud, siis järelikult oli kaasamine kehv“. **Kaasamise hindamine peab olema objektiivne.**
- Õigusaktide väljatöötamise puhul tuleb ministeeriumil meeles pidada, et partneritel ei ole sageli ressursse juristi palkamiseks. Ministeerium võiks sel juhul vajaduse ja soovi korral **tuua määruse väljatöötamise juurde ministeeriumi juristi**, kes selgitaks partneritele juriidilisi iseärasusi. See ei ole põhjus, miks ei peaks õigusakti väljatöötamisse kaasama partnerite esindajaid (eriti kui on tegemist poliitiliselt või ühiskondlikult tundliku teemaga).
- **Poliitiliselt tundlike teemade puhul**, mis tihti ajakirjanduses veel omakorda võimendatakse, on ministeeriumil soovitatav **olla ka ise juba ennetavalt aktiivne** ja avaldada ajakirjanduses omapoolseid selgitavaid artikleid ning korraldada antud küsimustes avalikke arutelusid. See aitab maandada pingeid ning muudab tunduvalt lihtsamaks otsuse vastuvõtmise ja elluviimise. Teavitamine peaks olema seejuures läbiv, mitte toimuma ainult protsessi alguses või lõpus.
- Erinevate **veebikeskkondade** kasutamise puhul kaasamise vahendina peaks ministeerium ka siht-ja huvirühmadele arvamuse avaldamiseks loodud võimalusi laialdaselt ja aktiivselt reklaamima, tagades selle kaudu kanali aktiivsema kasutuse.

5.6. Sotsiaalministeerium

Sotsiaalministeerium tegeleb teemadega, mis puudutavad võrreldes ministeeriumide keskmisega mõnevõrra rohkem osapooli. Ministeeriumi tegevuse kolme põhisuuna – töö, tervise ja sotsiaalaala – lõikes on partnerid küll osaliselt kattuvad, kuid igas valdkonnas on ka oma spetsiifilised partnerid nt. erinevad arstide esindusühingud. Veebiküsitluses osales 191 Sotsiaalministeeriumi koostööpartnerit (46.5% kõigist osalenud partneritest) ja 26 Sotsiaalministeeriumi ametnikku (11.6% kõigist osalenud ametnikest). Juhtumianalüüside valimisse kuulus Sotsiaalministeeriumi poolt algselt viis kaasust:

- 1) Rahvastiku tervise arengukava 2009-2020 koostamine (edasi RTA);
- 2) Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise (ämmaemandatele iseseisva teenuse osutamise õiguse andmine);
- 3) uus töölepinguseadus (TLS);
- 4) vanemahüvitise seaduse muutmise seaduse eelnõu (vanemahüvitise pikendamine)
- 5) puhkuseseaduse muutmise seaduse (nn. tasustatud isapuhkuse loomine).

Vanemahüvitise seaduse muutmise seaduse eelnõu ning puhkuseseaduse muutmise seaduse eelnõu kaasamispraktikat käsitletakse analüüsi raames koos, kuna mõlemad tulenevad otseselt koalitsioonilepingu lubadustest ning märkimisväärset kaasamist kummagi puhul tuvastatud. Juhtumite valikul jälgiti, et esindatud oleksid näited ministeeriumi erinevatest põhitegevusvaldkondadest. Kaasused esindavad ka erinevat tüüpi protsesse – arengukava koostamine, suurema ja väiksemamahuline õigusloome ning valimislubaduste elluviimine. Hõlmatud olid nii laiaulatuslikumad kaasamisprotsessid (RTA) kui ka juhtumid, mille puhul kaasamine oli minimaalne (vanemahüvitis, isapuhkus).

Üldiselt andsid partnerid ministeeriumi kaasamisvõimekusele positiivse hinnangu ning leidsid, et see on aja jooksul paranenud. Juhtumite puhul, kus kaasamine toimus, järgiti üldjoontes ka kaasamise head tava, ent seda oleks võinud teha teadlikumalt. Küsitlusele vastanud ametnikest 21% oli seisukohal, et Sotsiaalministeeriumis järgitakse kaasamise head tava, 53% leidis, et järgitakse osaliselt ning 25% märkis variandi – ei tea, ei ole kaasamise hea tavaga kursis. Analüüsitud juhtumite põhjal võib järeldada, et teadlik kaasamine sõltub paljuski konkreetsest protsessi vedavast isikust ning oma mõju on

traditsioonidel ning poliitilisel huvil. Poliitilise iseloomuga protsessides on kaasamine pärsitud, ajasurve ning valikuvõimaluste puudumise tõttu. Selliste algatuste puhul läheb kaotsi võimalus laiemat arutelu tulemusena suuremate/põhimõtteliste valikute tegemiseks.

5.6.1. Ministeeriumi ja partnerite hinnangud kaasamisele

Kaasamise olulisust Sotsiaalministeeriumi juhtumitega seoses intervjuueeritud osapooled ei vaidlustanud, kuid ministeeriumi sees olid vaated kaasamise eesmärgile mõneti erinevad. Kaasamist nähti nii võimalusena oma teemavaldkonda ühiskonnas rohkem nähtavamaks teha kui ka eelnõu (mitte) toetajate väljaselgitamise protsessina. Partnerite eesmärk olla kaasatud oli seotud peamiselt nende põhiliste tegevuseesmärkide saavutamisele kaasaitamisega, aga sooviti ka olla kursis teiste organisatsioonide tegevusega. Analüüsitud juhtumite põhjal on keeruline anda Sotsiaalministeeriumi kaasamise korraldusele ühtset hinnangut, kuna osakonniti on kaasamispraktikad erinevad. Mõnel puhul viidi läbi laialdane kaasamine kasutades erinevaid meetodeid, et jõuda kõigi oluliste huvirühmadeni. Samas esines ka näide, kus partnereid ei kaasatud ja eelnõu saadeti ainult teistele ministeeriumidele kooskõlastamiseks.

Üldiselt jäid nii intervjuueeritud ametnikud kui ka partnerite esindajad kaasamise tulemustega rahule. Kindlasti mõjutab lisaks protsessile rahulolu fakt, kas partneri seisukohad said arvesse võetud või mitte.

5.6.2. Tugevused

- Kaasamisele **laiema ja nõ. aktiivse eesmärgi püstitamine** võib anda mõjusama tulemuse. Nt. oli RTA koostamisel esiteks, põhiline eesmärk panna inimesi, organisatsioone, ka teisi valdkondi nägema laiemalt tervise olulisust ja oma asutuse tegevuse mõju tervisele. Teiseks, motiveerida kaasatavaid, et nad saavad midagi tervise heaks teha. Kolmandaks saada kaasatavatelt sisendit RTAsse ning informeerida.
- Heaks praktikaks võib pidada seda, et ettepanekud, keda kaasata, on oodatud **ka partneritelt**. Partnerid on oma esindajate määramisel vabad.
- Tasakaalustatud tulemuseni jõutakse kui eelnõu koostamise tarbeks kokkukutsutavas **töörühmas järgitakse ühiskondlikku tasakaalu** – võrdselt oleks esindatud nt. tööandjad ja töövõtjad, meditsiinispetsialistid ja patsientide esindajad.
- Partnerid tunnustasid ametnikke korrektse, sõbraliku ja innustava **suhtlemisstiili** eest.
- Spetsiifilistes küsimustes **võimaldab partnerite kaasamine saada hädavajalikku lisaressurssi** kvaliteetse eelnõu valmimiseks; sellisel juhul kaasatakse neid varaseimast etapist alates ning toetatakse nende ekspertiisile.
- Võimaldamaks eelnõu koostamisel olulise **partneri maksimaalset panust** toetab ministeerium partneri osalemist **rahaliselt** (nt. transport kaugemalt tulijaile, temaatilised koostööprojektid).

5.6.3. Esiletulnud probleemid

- Kaasamist ei eristata sageli sisulisest tööst, **ei nähta tähelepanuvajava** (sh planeerimist ja aega nõudva) **osana poliitika kujundamise protsessist**.
- Kohati tuginetakse kaasamisel ainult **väljakujunenud koostööpartneritele**, mis pärsib uuenduslike lahenduste leidmist ning jätab kõrvale uued tärganud huvigrupid.
- Rohkem tähelepanu vajaks **koostöö poliitikate sihtrühmadega**, nt. tervise valdkonnas erinevad patsientide ühendused, sotsiaalhoolekande sihtrühmade esindajad.
- Vähe praktiseeritakse oma **plaanide avalikustamist** ning laiema **avalikkuse informeerimist**; samas on valdav ootus, et huvigrupid ja laiem avalikkus oleks teadlikud neist plaanidest.

- Kui mingil põhjusel eelnõu menetlemine ajutiselt peatub, siis tekib **infosulg** ja pahameel, mis oleks proaktiivse informeerimisega välditav. Üldiselt pidasid partnerid info liikumist siiski pigem heaks.
- Kaasamise ja osalemise teeb keerulisemaks **poliitiliste üksikotsuste läbisurumine**, seejuures jääb kasutamata võimalus olulistes probleemides laiem arutelu tekitada.

5.6.4. Soovitused Sotsiaalministeeriumile

- **Ühtlustada kaasamispraktikaid** ministeeriumi sees, selleks poliitikakujundamises osalevatele ametnikele **ühiseid koolitusi** pakkudes. Üks võimalus on läbi viia **sisekoolitusi**, kus on võimalik õppida nõ. oma maja inimeste kogemustest.
- Mõelda eelnõusid ette valmistades **kaasamisele kui laiemale kommunikatsioonile**, sellest on abi eelnõule ühiskonnas toetuspinna saamisel. Laiemasse kommunikatsiooni on võimalik abiks kaasata (neid toetades) huvi- ja sihtrühmi esindavaid organisatsioone.
- **Tööplaani** koostades tuleks kaasamine süsteemsemalt läbi mõelda ja planeerida selleks vajalik aeg.
- Meeles pidada, et erinevate huvirühmade **kaasamise eesmärk** võib olla erinev – see eelnevalt läbi mõelda ja vastavalt eesmärgile kohaldada erinevaid kaasamise viise ja meetodeid. Kaasamise eesmärki sõnastades on võimalik partnerite ootusi juhtida ning saada rohkem kasutatavat tagasisidet.
- **Kasvatada ja toetada sihtrühmade ühendusi.** Suhelda nendega **nõ. mitteformaalselt, vabamas vormis ilma konkreetset probleemi lahendamata** – vabamad arutelud, konverentsid, õppereisid jms. Nii saab ka parema ülevaate valdkonna organisatsioonidest, nende ekspertiisist.
- Hoida oma valdkonnas aktuaalsena **partnerite andmebaas**, keda uutest algatustest teavitada. See on abiks uutele töötajatele.

5.7. Siseministeerium

Uuringus osalenud Siseministeeriumi ametnike hinnangul on ministeeriumile tema erinevate tegevusvaldkondade lõikes olulisemad huvirühmad ja partnerid teada ning enamasti osakondade tasemel konkreetsemalt kaardistatud. Osapoolte ring, kellega erinevate otsuste ja õigusaktide ettevalmistamisel suheldakse, on võrreldes ülejäänud ministeeriumidega keskmise suurusega. Ministeeriumi tegevuse kahe põhisuuna – rahvastiku ja regionaalala valdkond ning sisejulgeolekuvaldkond – lõikes on partnerid suhteliselt erinevad, kuid partnerite mitmekesisus kummagi suuna plaanis ei ületa keskmist (kuigi leidub alateemasid, mis asuvad mitme ministeeriumi valitsemisala piiril ja millega seotud osapoolte ring on seega suurem ja mitmekesisem).

Veebiküsitluses osales 55 Siseministeeriumi koostööpartnerit (13% kõigist osalenud partneritest) ja 23 Siseministeeriumi ametnikku (10% kõigist osalenud ametnikest). Juhtumianalüüside valimisse kuulus Siseministeeriumi poolt neli kaasust:

- 1) „Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015“(TPPS) koostamine (ning sellele eelnenud „Siseturvalisuse arengukava aastateks 2009-2013“ (STAK) koostamine);
- 2) „Kodanikualgatuse toetamise arengukava 2007-2010“ (KATA) muutmine ja täiendamine;
- 3) Perekonnaseisutoimingute seaduse väljatöötamine;
- 4) Sisejulgeolekusüsteemi ülesehituse reform (Politsei- ja Piirivalveameti loomine).

Juhtumite valikul jälgiti, et esindatud oleksid näited ministeeriumi erinevatest põhitegevusvaldkondadest ja alavaldkondadest. Kaasused esindavad ka erinevat tüüpi protsesse – arengukavade koostamine, õigusloome ning organisatsiooniliste muutuste juhtimine. Hõlmatud olid nii laiaulatuslikumad kaasamisprotsessid (STAK ja TPPS; KATA) kui ka juhtumid, mille puhul kaasamine jäi

erinevatel põhjustel vähem ulatuslikuks (perekonnaseisutoimingute seaduse muutmine, sisejulgeolekusüsteemi ülesehituse reform).

Üldhinnanguna saab analüüsitud juhtumite ja küsitlustulemuste baasil öelda, et kaasamist nähakse Siseministeeriumis erinevate otsuste ettevalmistamisel üha rohkem tööprotsesside loomuliku osana. Samas lähtub kaasamine suurel määral ametnike nõuasetunnetusest ja hinnangust olukorrale, mis on vahel veidi liiga tugevalt kaldu ministeeriumi ja riigi vaatenurga poole.³⁶ Analüüsitud juhtumite põhjal võib järeldada, et kaasamispraktikate arendamisel tuleb kasuks see, kui püüda protsessi alguses väljakujunenud mudelitest korraks eemalduda ja üritada teadlikult paremini mõista seotud osapoolte konteksti ja erinevaid vajadusi. Sellest lähtuvalt võib osutada vajalikuks kaasamisprotsessi korralduses ja rõhuasetustes üht-teist muuta. Peamised võimalused kaasamise tõhustamiseks lähtuvad kaasamise eesmärgipüstituse põhjalikumast läbimõtlemisest ja kaasamisprotsessi paremast planeerimisest. Kaasamise korralduse juures on võtmeküsimusteks partneritele osalemiseks võimaldatav aeg ning läbimõeldum kommunikatsioon erinevate protsessis osalevate ja seda mõjutavate osapoolte vahel.

5.7.1. Ministeeriumi ja partnerite hinnangud kaasamisele

Kõik seoses Siseministeeriumi juhtumitega intervjuueeritud osapooled nägid tõhusat kaasamist olulise vahendina teatud põhimõteteliste ja ka praktiliste eesmärkide saavutamisel (sh osalusdemokraatia kui printsiip, otsuste parem kvaliteet ja rakendatavus). Partnerite hinnangul on kaasamine nii Siseministeeriumis kui riigis tervikuna viimaste aastate jooksul märgatavalt paranenud –nõ kaasamist kaasamise pärast esineb tunduvalt vähem ja osapoolte vahelist sisulist diskussiooni on rohkem. Samas leidis Siseministeeriumi puhul kinnitust asjaolu, et (antud valimi põhjal) on keeruline teha järeldusi ministeeriumi kui terviku kohta – kaasamise eesmärgistatus, korraldus jm oleneb enam osakonna ja isikute tasandist, ka konkreetsetest juhtumitest ja protsesside eripäradest. Soodsamalt hinnatakse kaasamist ootuspäraselt nende juhtumite puhul, kus ministeerium oli protsessi hoolikamalt läbi mõelnud ja kaasamise ajaraam ei olnud väga pingeline (STAK, sisejulgeolekusüsteemi reform). Nii erinevate ministeeriumiametnike kui ka partnerite hinnangud lahknesid kohati selles osas, millal, kuidas ja kui intensiivselt osapooli kaasama peaks.

Küsitlustulemuste kohaselt jääb nii Siseministeeriumi ametnike kui partnerite koondhinnang kaasamisele veidi alla ministeeriumide keskmise³⁷. Küsitluse olulistest leidudest tasub märkimist, et võrreldes teiste ministeeriumidega tunnetasid uuringus osalenud Siseministeeriumi ametnikud keskmiselt tugevama probleemina poliitilist mõju otsuste ettevalmistamisele (seda hinnati kõige sagedamini esinevaks kaasamisega seotud probleemiks).

5.7.2. Tugevused

- Ministeeriumil olid mitmetes valdkondades kujunenud oma **partneritega varasemad head koostöösuhted** ning partneritega kohtuti regulaarselt ka enne ja pärast käesoleva analüüsi valimisse kuulunud protsessi toimumist. Ühtlasi oli mõne partneri seisukohalt aktiivne osalemine konkreetsetes protsessis heaks võimaluseks end ministeeriumile partnerina teadvustada ning sellega loodi alus edasiseks tihedaks koostööks.
- Edukamalt kulgesid need protsessid, mis olid **hästi planeeritud, kuid samas** võimaldasid kokku lepitud raamides piisavat **paindlikkust**. Näiteks Siseturvalisuse arengukava koostamise protsessi raames moodustatud koostöökodades määras iga koda oma täpsema töökorra ja –meetodid (kohtumise regulaarsus, infovahetamise viisid). Samuti on positiivsed näited, kus oluliste

³⁶ See teema haakub ka uurimisprojekti raames läbi viidud ministeeriumiametnike küsitluse tulemustega, mille kohaselt leiavad Siseministeeriumi ametnikud võrreldes kolleegidega teistes ministeeriumides kõige sagedamini, et kaasamise valitsusväliste siht-ja huvirühmade kaasamisel ei ole ministeeriumis süsteemset lähtealust välja kujunenud, otsusteid tehakse juhtumipõhiselt. Valdava enamuse (90%) küsitluses osalenud Siseministeeriumi ametnike hinnangul toimub kaasamine ministeeriumis pigem kirjutamata reeglite ja kokkulepete alusel. Kirjalikke kaasamise alusdokumente määratletud ei ole. Ka on küsitlustulemuste kohaselt kaasamise kavandamisel ministeeriumi tööplaani osana veel arenguruumi.

³⁷ Kokku andis oma hinnangu 21 ametnikku ja 50 partnerit, vt tabel 45.

takistuste ilmnemisel võeti ka pingelise ajagraafiku juures korra aeg maha ning tegeleti probleemi lahendamise ega mindud lihtsalt edasi.

- Partnerid tunnustasid neid ametnikke, kes vältisid liigbürokratlikku asjaajamist ja kasutasid rohkem **mitteformaalset suhtlemist** ning olid **avatud erinevatele nägemustele**.
- Heaks praktikaks võib pidada seda, et mõnede oluliste kaasamisprotsesside puhul teadlikult pööratud tähelepanu kaasamisprotsessi juhi ja teiste kaasamist läbi viivate **ametnike varasemale** kaasamiseks vajalikele **omadustele, kogemusele** ja nõ **usalduskrediidile** partnerite seas (nt sisejulgeolekusüsteemi reform).
- Kuigi analüüsitud kaasuste puhul ei olnud kaasamise tulemuste analüüsi kirjalikult vormistatud³⁸, siis oli näha, et enamasti olid kaasamist korraldanud ametnikud protsessi enese jaoks põhjalikult lahti mõtestanud. Tugevuseks on ka see, et **kogemustest on õpitud** ja saadud õppetundide najal on kujunenud nägemus sellest, mida tulevikus teisiti ja paremini teha.

5.7.3. Esiletulnud probleemid

- Analüüsitud protsessidele tagasi vaadates oli näha, et **ametnikud lähtuvad** ettevalmistatavale otsuse iseloomu hindamisel ja sellest lähtuval kaasamise planeerimisel veidi **liiga palju ministeeriumi väljakujunenud tegevusmudelitest** ja hinnangutest. Mõningaid muudatusi (nt perekonnaseisutoimingute seaduse muutmine) tunnetasid partnerid märgatavalt teistmoodi kui ministeerium. Tunnetuse erinevuste säilimine protsessi lõpuni viitab tõsisematele probleemidele osapoolte omavahelises suhtlemises.
- Kohati lähtuvad pinged ja **arusaamatused ministeeriumi ja partnerite toimimisloogika erinevustest**. Partnerite poolt vaadatuna ei süvene ministeerium alati piisavalt teiste osapoolte maailma eripäradesse ja vajadustesse. Ministeeriumi poolt vaadatuna ei mõista teised osapooled kohati riigi toimimismehhanisme ja poliitiliste protsesside iseärasusi, mis võivad ametnikke kaasamise läbiviimisel olulisel määral piirata.
- **Kaasamine ja osalemine** tundub olevat **intensiivsem pigem protsessi alguses**. Ka üldiselt hästi korraldatud kaasamisprotsessides kipub **ootamatult ilmnevate tõrgete** puhul kaasamise intensiivsus märgatavalt langema, tekivad **kommunikatsiooni- ja info liikumise probleemid**. Näiteks võib tuua Siseturvalisuse arengukava koostamise protsessi, mille käigus toimus poliitiline suunamuutus ning detailse arengukava asemel otsustati koostada üldisem dokument, Turvalisuspoliitika põhisuunad. Kuigi osapoolte panus kasutati küll TPPSi sisendina hästi ära, jäi kommunikatsioon partneritega edaspidi nõrgaks. See tekitas partnerite seisukohalt segaduse uue dokumendi eesmärkide ja staatuse osas.
- Kaasamise ja osalemise teeb **keerulisemaks** see, kui teatud otsuse ettevalmistamisega tegeleb **mitu ministeeriumi**, kes tegutsevad sealjuures **üksteisest suhteliselt sõltumatult**. Olukord, kus ühe ministeerium võtab vastutuse õigusakti eelnõu ettevalmistamise eest ning teine kaasamise eest, on selgelt problemaatiline. Selliselt piiritletud vastutus ei võimalda head kaasamist (eriti kui osapoolte omavaheline koostöö ei ole kõige tihedam).
- Partnerid on väga kriitilised analüüsitud näidete kontekstis mõnikord ette tulnud olukordade suhtes, kus neilt oodatakse edastatud materjalile **kommentaare paari päeva** jooksul. See **ei ole** sisukate kommentaaride ja hinnangute andmiseks **piisav aeg**. Sellises olukorras on võimatu ka partnerorganisatsiooni sisemine kaasamine ning partnerorganisatsiooni liikmeskonna seisukohalt esinduslike kommentaaride esitamine.
- Partneritega pikaajaliste ja hästitoimivate koostöösuhete ülesehitamise seisukohalt on probleemne **kodanikuühiskonna valdkonna ametnike kõrge personalivoolavus** ja varasemad

³⁸ Ka ministeeriumide ametnike küsitluse kohaselt oli Siseministeeriumi ametnike seas võrreldes teiste ministeeriumidega keskmisest vähem neid, kelle hinnangul on ministeeriumis/osakonnas huvirühmade kaasamist otseselt hinnatud.

puudujäägid konstruktiivse dialoogi loomisel osapooltega seoses kommunikatsiooni ja suhtlemisega probleemsetes situatsioonides.

5.7.4. Soovitused ministeeriumile

- Siseministeeriumi rolli teeb võrreldes teiste ministeeriumidega **raskemaks vastutus kodanikuühiskonna valdkonna koordinaatorina ja kaasamise propageerijana**. Partnerite nägemuses on Siseministeerium oma tegevuses kõigile teistele ministeeriumidele paratamatult **eeskujuks** ning seetõttu suhtutakse tema endi probleemidesse kaasamise vallas eriti kriitiliselt. Täiendavate kaasamise alusdokumentide kehtestamine Siseministeeriumis ei ole ilmtingimata vajalik, küll aga peaks **ministeerium tervikuna** pingutama selle nimel, et **Kaasamise Hea Tava võimalikult hästi järgida**. See hõlmab ka eeskuju selles osas, kuidas paratamatult keeruliste situatsioonidega (nt poliitilised mõjud) toime tulla.
- Selle asemel, et püüda kaasata **võimalikult palju osapooli**, tuleks teha rohkem eeltööd ja kaasata intensiivsemalt need, kelle panus on oluline (kellel on vajalik kompetents, kes on otsusest oluliselt mõjutatud või kellel endil on sellele oluline mõju jne); teiste puhul võib olla otstarbekam piirduda konsulteerimise või informeerimisega. Parema diskussiooni nimel on vaja **olulisi partnereid ka paremini tundma õppida** (sh millised on nende missioonist lähtuvad eripärad, organisatsioonilised toimimispõhimõtted jne).
- Kaasamisprotsessi paremaks juhtimiseks tuleks pühendada rohkem aega kaasamise planeerimisele ja **kaasamiskava koostamisele**. Kui hõlmata valdkond oli äärmiselt lai, siis peaks juba **ülesandepüstituses** taotlema **rohkem süsteemsust ja kompaktsust**, vältides **killustatust** liiga paljude alavaldkondade vahel (liiga paljude teemade käsitlemist korraga). Sellega välditakse ka partnerite huvi langemist ja tähelepanu hajumist.
- Ideaalis võiks ka **iga partneri jaoks sõnastada selge ülesandepüstituse**, mis väljendab seda, miks ministeerium peab oluliseks partnerit kaasata ja millisena ta osapoole panust näeb. See aitab kaasa kaasajate ja kaasatavate ootuste ühtlustamisele ja protsessi paremale fokuseeritusele, ka partnerite osalemismotivatsioonile.
- Väga oluline küsimus on **ministeeriumipoolne selge ja õigeaegne kommunikatsioon laiemalt**. Nii sise- kui väliskommunikatsioon peaks **kogu protsessi jooksul** olema väga hästi läbi mõeldud ja korraldatud. See hõlmab ka poliitilise protsessi eripärade käsitlemist ja sellest lähtuvalt tekkinud tõrgete põhjuste selgitamist.
- Enamik partneritest tegutseb tingimustes, kus rahalised vahendid, inimressurss ja aeg on piiratud. Kõigi tegurite koosmõjus on kõige olulisem **ajafaktor**. Selleks, et partnerid saaksid piiratud ressursside tingimuses hästi osaleda, on vajalik teavitada protsessist **võimalikult varases etapis** – partnerite hinnangul on pikema etteteatamisaja korral võimalik ka piiratud ressursside juures lahendusi leida.
- Juhul kui protsess keskendub üsna konkreetsetele rakenduslikele küsimustele ja protseduurireeglitele, siis oleks kasulik **kogu protsessi läbimängimine kõigi seotud osapooltega**. See võimaldab ahela erinevatel lüülidel üksteist paremini mõista ja tuvastada probleemid enne lõplike otsuste langetamist.

5.8. Rahandusministeerium

Rahandusministeeriumi siht-ja huvirühmade esindajatest osales veebiküsitluses 64 (15,6% kõigist osalenud partneritest) ja 34 ametnikku (15,2% kõigist osalenud ametnikest), neist 4 tippjuhti, 14 keskastme juhti ja 16 spetsialisti. Juhtumianalüüside valimisse kuulus Rahandusministeeriumi poolt kolm kaasust:

- 1) Euro kasutuselevõtmise seadus;

- 2) Kohustusliku liikluskindlustuse seadus;
- 3) Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus.

Juhtumite valikul jälgiti, et need oleksid olulist avalikku huvi sisaldavad ning et juhtumite valik oleks võimalikult mitmekesine, sisaldades nii erinevaid partnerite rühmi kui kaasamise viise.

Üldhinnanguna võib analüüsitud juhtumite ja küsitlustulemuste põhjal öelda, et Rahandusministeeriumis on kaasamine poliitikakujundamise protsessidega keskmisest paremini seostatud ning sellega arvestatakse ka üldise tööplaani koostamisel.³⁹ Kaasamine toimub küsitlustulemustest lähtuvalt enamjaolt töökordade/eeskirjade alusel⁴⁰ (võrdluseks, et üheski teises ministeeriumis töökorrad ja eeskirjad valdava lähtealusena ei esine). Samas lähtutakse väga palju ka kirjutama reeglitest ja kokkulepetest, mis ühelt poolt annab küll palju paindlikkust ja võimalust kohandada kaasamise protsesse vastavalt olukorrale, aga teisalt teeb selline olukord kaasatavatele ja ka kaasamisega vähem kokku puutunud ametnikele keeruliseks aru saada, millest lähtuda, miks ja kuidas. Samuti on ministeeriumi sees väga keeruline kaasamise taset üldiselt suunata ja jälgida, kui selgeid põhimõtteid fikseeritud pole.

Võrreldes teiste ministeeriumitega tuntakse Rahandusministeeriumis keskmiselt paremini Kaasamise Head Tava, kuigi seda järgitakse pigem osaliselt, mida saab järeldada ka läbiviidud juhtumisanalüüside põhjal.

Peamised võimalused kaasamise tõhustamiseks Rahandusministeeriumis on seotud kaasamisprotsesside parema planeerimisega, suurema stabiilsusega (kõik analüüsitud kaasamisprotsessid jäid mingid etapis erinevatel põhjustel venima), läbipaistvusega (sh tagasiside andmine) ning parema info liikumise/ladusama kommunikatsiooniga.

5.8.1. Ministeeriumi ja partnerite hinnangud kaasamisele

Sarnaselt enamikule teistele ministeeriumitele sõltub Rahandusministeeriumi kaasamise korraldus suhteliselt palju isikute tasandist ja ka konkreetsetest juhtumitest. Partnerid hindasid positiivsemalt neid kaasamisprotsesse, kus kaasamisprotsessi juhtiva(te) isiku(te) ning kaasatavate omavahelised suhted paremini klappisid (kaasamise kvaliteet sõltub inimsuhete kvaliteedist), kus kaasamisprotsessi eestvedajatel olid olemas edukaks kaasamiseks vajalikud kompetentsid (inimeste ja projektide/protsesside juhtimise oskus, kuulamisoskus, probleemi kirjeldamise ja selle põhjuste tuvastamise oskus, vastandlike huvide ühisosa leidmise oskus jne) ning kus teemavaldkond oli vähem sensitiivne (tundlike teemade käsitlemine oli sageli seotud konfliktisituatsioonide või –ohuga, mis ei mõju konstruktiivsele dialoogile hästi).

Võrreldes teiste ministeeriumidega oli uuringus osalenud Rahandusministeeriumi ametnike hinnangul keskmiselt tugevamaks probleemiks **poliitiline mõju otsuste ettevalmistamisele** (vähe aega, jäigad seisukohad, planeerimatud muutused; 58,1% ametnikest tõi poliitilise mõju esile kõige sagedamini esineva probleemina). Ametnike motivatsiooni partnereid kaasata pärsib kõige rohkem see, et kaasatud osapooled lähtuvad sageli oma erahuvidest/ärihuvidest, mis on raskendanud otsuse tegemist avalikest huvidest lähtuvalt.⁴¹

5.8.2. Tugevused

Heaks praktikaks võib pidada:

³⁹ 72% veebiküsitlusele vastanutest arvas, et RaM-is arvestatakse kaasamisega üldise tööplaani koostamisel.

⁴⁰ 57% veebiküsitlusele vastanutest tõi valdava lähtealusena kaasamisel välja töökorrad/eeskirjad, 50% ministeeriumi sisesed kirjutama reeglid ja kokkulepped.

⁴¹ 58,6% veebiküsitlusele vastanud RaM-i ametnikest jagab seda arvamust. 44,8% vastanutest näeb motivatsiooni pärssiva tegurina partnerite kaasamisel seda, kaasatud osapooled ei võimalda konstruktiivset arutelu, 37,9% seda, et kaasatud osapooled ei suuda hoomata poliitika tervikpilti, erinevate valdkondade seoseid.

- **Kontseptsioonidokumendi koostamist** Kohustusliku liikluskindlustuse seaduse eelnõu väljatöötamisel, kus olulisemad partnerid olid lisaks kontseptsioonidokumendi koostamisele kaasatud juba ka kontseptsiooniettepanekute väljatöötamisse.
- **Mitteformaalset kooskõlastamist** sama eelnõu väljatöötamisel - ministeerium saatis eelnõu kaasatud osapooltele arvamuse avaldamiseks, partnerid vaatasid läbi ja koostasid selle põhjal oma kirjaliku tagasiside ning edastasid selle ministeeriumile mitteformaalselt, mille põhjal korraldas ministeerium nendega kohtumise, kus küsimused läbi arutati. Esialgse arvamuse, kohtumise ja tagasiside põhjal vormistasid partnerid oma lõpliku arvamuse. Tegemist on mõlema osapoole seisukohalt hea formaadiga, toetades organisatsioonilt ministeeriumile tuleva seisukoha suuremat kvaliteeti (see on süsteemsemalt läbi mõeldud, läbi arutatud) ning kaasamine on sellevõrra tulemuslikum.

5.8.3. Esiletulnud probleemid

- Kaasamise ja osalemise teeb keeruliseks **liiga lühiajaline planeerimine** – hilja teatamine, palju muudatusi ning protsessi nõ tõusude ja mõõnad. Partnerid on kriitilised analüüsitud juhtumite kontekstis ette tulnud olukordade suhtes, kus neile jäeti sisukate kommentaaride ja hinnangute andmiseks väga vähe aega. Sellises olukorras oli võimatu ka partnerorganisatsiooni sisemine kaasamine ning partnerorganisatsiooni liikmeskonna seisukohalt esinduslike kommentaaride esitamine.
- Analüüsitud kaasamisprotsesside puhul ilmnis **heitlik tagasiside andmine** ja **informatsiooni edastamine** partneritele – teatud osapooled said tagasisidet paremini ja olid rohkem informeeritud kui teised, mis seadis nad mõnes mõttes ka ebavõrdsesse olukorda.
- Kaasamisprotsessides kippusid kohati liigselt võimust võtma emotsioonid, mis varjutasid probleemi tegelikku olemust ning takistasid konstruktiivsete arutelude pidamist.

5.8.4. Soovitused ministeeriumile

- Enne kaasamisprotsessi algust võiks ministeerium oma partnerite ootused kaasamisprotsessi suhtes välja uurida ja ära kaardistada ning rääkida partneritega, kuni **vastastikused ootused** on selged (ootuste juhtimine) – see aitab luua hea aluse edasiseks koostööks ning võimaldab võimalikele üleskerkivatele probleemidele juba eos reageerida ning vajadusel kaasamisprotsessi korralduses ja rõhuasetustes üht-teist muuta.
- Eduka kaasamise eelduseks on **selgus** nii kaasamise kui kaasamise tulemusena sündiva dokumendi **eesmärgis**, mida soovitame kaasatavatele osapooltele kaasamisprotsessi algul üheselt ja selgelt kommunikeerida.
- Kui protsess mingil põhjusel vahepeal seisma jääb või kui selles toimuvad mingid suunamuutused, mistõttu ministeerium oma seisukohti või lähtealuseid muudab/on sunnitud muutma, siis tuleks seda ka kaasatud osapooltele kommunikeerida/selgitada, mitte neid teadmatusse jätta. Samuti, kui ministeerium on eelnõusse mingeid (olulisi) muudatusi teinud, oleks mõistlik enne, kui see eelnõu partneritele kommenteerimiseks, ettepanekute esitamiseks saata, eelnevat selgitustööd teha – üldine diskussioon või presentatsioon, tundlikemate teemade puhul vajadusel kahepoolsed kohtumised partneritega, kus oleks neid põhimõtteid ja olulisi muudatusi lahti räägitud ning ministeeriumi poolseid seisukohti selgitatud, et siis sellest lähtuvalt saaksid partnerid hakata eelnõu või otsuse osas kaasa rääkima. See loob ühelt poolt partneritele kommenteerimiseks ja ettepanekute esitamiseks ühtse lähtealuse ning sellest tulenevalt kindlustab omakorda ministeeriumile kvaliteetsema tagasiside, teisalt aga tagab kaasamisprotsessi suurema läbipaistvuse.
- Kui teatud partnerid liituvad kaasamisprotsessiga hiljem, siis tuleks neid kurssi viia ka sellega, mis varem toimunud on (mis tulemusteni jõutud, milliseid meetodeid kasutades jms).

- Lisaks dokumendi kirjalikule kommenteerimisele ja töögrupi aruteludele, mis on analüüsitud juhtumite puhul valdavalt kaasamise meetodid, võiks kasutada julgelt ka teisi/erinevaid meetodeid.
- Kui tagasiside, mida ministeerium oma partneritelt saab, ei ole kvaliteetne, siis see pole ainult partnerite probleem, vaid ka ministeeriumi probleem –ministeeriumil tuleb teha jõupingutusi selleks, et **oma partnereid kasvatada** (selgitavad arutelud, koolitused jms) ja **motiveerida** (tagasiside andmine, tunnustamine jms).

5.9. Välisministeerium

Väljakujunenud praktika kohaselt üldjuhul Välisministeeriumi töövaldkonda käsitlevaid eelnõusid laialdasele arutelule ei panda. Välisministeeriumis tegeleb sisulise kaasamisega välismajanduse ja arengukoostöö osakond enamjaolt arenguabi andmise küsimustes. See on Välisministeeriumi puhul põhivaldkond, kus kaasamine toimub nii eelnõude koostamise kui ka selle rakendamise staadiumis.

Veebiküsitluses osales 20 Välisministeeriumi koostööpartnerit (4,9% kõigist osalenud partneritest ja 15 ametnikku (6,7% kõigist osalenud ametnikest), neist 3 tippjuhti, 9 keskastme juhti ja 3 spetsialisti. Juhtumianalüüsides valimisse kuulus lähtuvalt Välisministeeriumi spetsiifikast kaks kaasust:

- 1) Arengu ja humanitaarabi andmise tingimused ja kord ning
- 2) Läänemere strateegia.

Kaasamise korraldus on Välisministeeriumis valdavalt ministeeriumi siseste kirjutamata reeglite ja kokkulepete põhine⁴². Kuigi see võimaldab ühelt poolt protsesside paindlikku korraldust, siis teiselt poolt on ametnikel keeruline mõista, millest, miks ja kuidas kaasamisel lähtuda. Samuti on ministeeriumi sees väga keeruline kaasamise taset üldiselt suunata ja jälgida, kui selgeid põhimõtteid pole fikseeritud. Vähemal määral võetakse kaasamisel aluseks õigusaktid ja juhised nagu Kaasamise Hea Tava. Välisministeeriumis on võrreldes teiste ministeeriumitega suhteliselt palju inimesi, kes Kaasamise Hea Tavaga kursis pole⁴³.

Analüüsitud juhtumite põhjal võib järeldada, et initsiatiiv kaasamiseks tuleb selgelt ministeeriumi poolt ning kaasatute ring on suhteliselt väike ja piiratud – nii valdkondade spetsiifilisusest tulenevalt kui ka sellest, et see on ministeeriumi/kaasamisprotsessi juhtiva isiku või osakonna teadlik ja kindel lähenemine, et sisendi mõttes suheldakse vaid valitud osapooltega, informeerimise ja konsulteerimise mõttes veidi laiemal ringil. Ka veebiküsitluse põhjal ilmnes, et Välisministeerium kaasab oma siht- ja huvirühmi peamiselt **informeerimise eesmärgil** – suurendamaks nende teadlikkust riigi otsustest. Sellest tulenevalt on kaasamispraktikate arendamisel võtmeküsimuseks **ministeeriumipoolne selge ja õigeaegne kommunikatsioon laiemalt**. Nii sise- kui väliskommunikatsioon peaks **kogu protsessi jooksul** olema väga hästi läbi mõeldud ja korraldatud. See hõlmab ka poliitilise protsessi eripärade⁴⁴ käsitlemist ja sellest lähtuvalt tekkinud tõrgete põhjuste selgitamist.

5.9.1. Ministeeriumi ja partnerite hinnangud kaasamisele

Ministeeriumide ja nende partnerite ankeetküsitluse tulemuste kohaselt on Välisministeeriumi **partnerite koondhinnang** kaasamisele võrreldes teiste ministeeriumide partnerite hinnangutega **kõige kõrgem**. Üle keskmise on ka ametnike enda rahulolu kaasamise korraldusega (protseduuridega). Nii ministeeriumi ametnikud kui kaasatud osapooled nägid võimalust kaasamisprotsesside tõhustamiseks **varajasemas etapis kaasamisel ning rohkem töögrupipõhisel tegevusel**. Mõlema analüüsitud juhtumi

⁴² Veebiküsitluse põhjal 54% vastanutest peab seda peamiseks lähtealuseks.

⁴³ Veebiküsitluse põhjal 43% vastanutest ei tea Kaasamise Hea Tava või pole sellega kursis, 29% järgib Kaasamise Hea Tava ja 29% teeb seda osaliselt.

⁴⁴ Veebiküsitluse tulemusena selgus, et Välisministeeriumi ametnikud tunnetavad peamiste kaasamisega seotud probleemidena seda, et kaasatud huvirühmadel on **vähe teadmisi ja kogemusi poliitikakujundamise protsessides osalemisest** (46,2% vastanutest arvas nii) ning valdkonna **siht- ja huvirühmad on passiivsed** (46,2%) (samas ca 1/3 vastanutest vastas, et "ei oska öelda, pole kaasamisega väga seotud olnud").

puhul avaldasid kaasatud osapooled rahulolematust info liikumise ja tagasisidestamisega – ei olnud täpselt teada, mis seisus asjad parajasti on ning kõikidele esitatud ettepanekutele ei saanud partnerid tagasisidet. Samas ministeerium otseselt infot kinni ei hoidnud, vaid ootas pigem, et siht- ja huvirühmad oleksid ise aktiivsemad seda küsima.

5.9.2. Tugevused

- Mõlemad analüüsitud **kaasamisprotsessid** olid **sisulised** – st ministeerium ei kaasanud kaasamise pärast, vaid seetõttu et saada siht- ja huvirühmadelt dokumentide koostamiseks vajalikku sisendit. Nt Läänemere strateegia puhul oli selge põhimõte, et Välisministeerium on koordineeriv ministeerium – loob raami ja kogu sisu tuleb kaasatud osapooltelt (haruministeeriumitelt). Seda, et kaasamine oli sisuline, tunnetasid ka kaasatud osapooled.
- Hea praktika näitena võib välja tuua arengu- ja humanitaarabi andmise tingimuste ja korra väljatöötamisel, et kui kaasatud osapooled ei saanud kohati aru, kuidas õigusaktid omavahel suhestuvad (nt mida määrus täpselt reguleerib), siis ministeerium **tõstis partnerite teadlikkust** korraldades neile väikese koolituse. Kasu oli seejuures mõlemapoolne, kuna ministeerium sai edaspidi kaasatud osapooltelt kvaliteetsemat tagasisidet ning kaasatud osapooled ei panustanud oma aega nõ tühjade ettepanekute tegemisse.
- Kuigi kaasamise kava ei koostatud, siis protsessi juhtinud ametnikel tundus olevat **selge nägemus** selles osas, **mida ja miks** nad teevad (samas võinuks seda ka väljapoole selgemalt kommunikeerida).

5.9.3. Esiletulnud probleemid

- Kaasatud osapoolte ring oli suhteliselt **väike** ja **piiratud**.
- **Jooksev informeerimine** sellest, kui kaugel protsessidega parajasti ollakse ning mis seisus koostatav dokument on, **ei toiminud ladusalt**.
- **Mittearvestamise põhjendamise pool** jäi kohati **nõrgaks** – tehtud ettepanekute kohta ei saanud osapooled tagasisidet, kas arvestati või ei, ja kui ei arvestatud, siis, miks ei arvestatud.

5.9.4. Soovitused ministeeriumile

- Siht- ja huvirühmi võiks **intensiivsemalt kaasata juba protsessi algfaasis** (eesmärkide sõnastamisel, kontseptuaalsete lähtealuste väljatöötamisel jms), kuna see loob aluse heaks koostöösuhteks ning konstruktiivseks kaasamisprotsessiks.
- Kaasatavatele selgitada, miks ministeerium peab oluliseks teda kui partnerit kaasata ja millisena ta osapoole panust näeb. See aitab kaasa kaasajate ja kaasatavate ootuste ühtlustamisele ja protsessi paremale fokuseeritusele ning ka partnerite osalemismotivatsioonile.
- Kui Välisministeerium lähtub põhimõttest, et kaasab vaid haruministeeriume ja eeldab, et viimased kaasavad valdkondlike siht- ja huvirühmi, siis protsessi algul võiks teiste ministeeriumitega **läbi rääkida selle, kas üldse, kuidas ja keda haruministeeriumid kaasavad**.
- Kaasatud osapooli tuleks **jooksvalt** (aeg-ajalt) **informeerida**, millises seisus protsess parajasti on ning millised muutused koostatav dokument vahepeal läbinud on.
- Nendele, kes arvamust avaldavad või ettepanekuid esitavad, peaks **ministeerium** kindlasti **andma** ka **tagasisidet** – koos põhjendustega. Veelgi parem, kui see toimub konstruktiivse arutelu käigus.

6. Järeldused ja soovitus

Käesolevas peatükis on esitatud läbiviidud uuringust tulenevad peamised järeldused ja soovitus. Järelduste osas on kõigepealt esitatud kokkuvõtte ja järeldused vastavalt analüüsiraamistikule, mis nii küsitluste kui juhtumianalüüside puhul järgis üldjoontes Kaasamise Hea Tava struktuuri. Seejärel on eraldi välja toodud koondjäreldused, mis väljendavad kvantitatiivse ja kvalitatiivse analüüsi sünteesil tuginevaid keskseid järeldusi ministeeriumide tänaste kaasamispraktikate tugevuste ja nõrkuste kohta. Järelduste põhjal on esitatud soovitusid tänase kaasamise taseme edasiarendamiseks ning tõhustamiseks kolmel omavahel seotud tasandil: riik ja kaasamise aluspõhimõtted, ministeerium ja protsessid, ametnik ja konkreetsete kaasamisjuhtumite korraldus. Lisaks on esitatud mõned tähelepanekud ja soovitusid siht-ja huvirühmade kui (potentsiaalsetele) kaasatavate rolli tõhustamiseks poliitikakujundamise protsessides.

6.1. Kokkuvõtte ja järeldused vastavalt analüüsiraamistikule

Järgnevalt on esitatud kokkuvõtte ja järeldused küsitluste ja juhtumianalüüside peamiste leidude põhjal. Kokkuvõtlike tähelepanekute ja järelduste esituses on järgitud analüüsiraamistiku üldstruktuuri.

6.1.1. Kaasamise/osalemise eesmärgid ja alused

- **Ministeeriumide ametnike ja huvirühmade arusaamad kaasamise põhjustest ja eesmärkidest on 2004. ja 2010.a võrdluses teineteisele lähenenud.** Mõlema osapoole hinnangul on oluliseks eesmärgiks anda huvirühmadele võimalus oma seisukohti väljendada. Nii ministeeriumi kui partnerite vaates võimaldab huvi- ja sihtrühmade kaasamine parandada otsuste (ja nende ettevalmistamise) kvaliteeti ning ühiskondlikku legitiimsust. Kaasatavad leiavad ka, et üheks peamiseks kaasamise põhjuseks on olnud huvirühmade endi aktiivsus – ministeeriumid samas seda asjaolu kõige olulisemate põhjuste hulgas ei näe. Huvitava asjaoluna ilmnes küsitlustulemustest, et spetsialistid hindavad huvirühmade aktiivsust tunduvalt kõrgemalt kui juhid.
- **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** (üldise tööplaani koostamisel arvestatakse kaasamisega (teatud määral) 48% ametnike hinnangul). Peamiselt otsustatakse huvirühmi kaasata sellistes valdkondades ja nende teemade puhul, millega seoses eeldatakse huvirühmade suurt huvi (67% ametnikest) ja mis mõjutavad ühiskonnas paljusid/suuri grupe (66%). Aluspõhimõtete puudumisele heidab valgust asjaolu, et pool küsitlusele vastanud ametnikest leidis, et ka ministeeriumisisest on kaasamise eesmärgid ja vajadused valdkonniti erinevad. Sama toodi läbivalt välja juhtumianalüüsides.
- **Kaasamise aluste puudumine süvendab kaasamispraktikate ministeeriumisisest variatiivsust, millel omakorda on seos erinevustega kaasamise tulemustes.** Küsitlustulemustest ilmnes, et ministeeriumi erineva tasandi töötajad annavad kaasamise kavandamisele väga erinevaid hinnanguid, mille aluseks on ilmselt erinevad teadmised ja arusaam sellest teemast. See on selgelt problemaatiline, tähendades ministeeriumi kaasamispraktikate ebaühtlust ja sõltuvust konkreetsete isikute teadmistest ja oskustest. 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. Positiivseimad hinnangud pälvisid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ja Põllumajandusministeerium, kus vastavalt ligi kolmveerand ja pool vastanud ametnikest peab kaasamise aluseks ministeeriumi kaasamise tava või

protseduurireegleid, ning Kultuuriministeerium, kus kaasamise alusena kasutatakse ka määruseid ja juhised nt õigusaktide ja arengukavade koostamise kohta.

- **Kaasamisvajaduse tunnetamine ministeeriumides on kohati liiga enesekeskne ja kitsas.** Juhtumianalüüside valimisse kuulus mitu kaasust, kus ministeerium hindas ettevalmistatavat dokumenti tehniliseks ja seega mitte väga ulatuslikku kaasamist eeldavaks. Partnerid ei olnud sellise hinnanguga nõus, kuna rakenduslikud küsimused tähendasid nende igapäevase töö seisukohalt tugevaid muutusi – seega oleksid nad soovinud olla ka tugevamalt kaasatud, et olla hiljem võimelised otsust paremini ellu viima.
- **Juhtumianalüüsides tõusid teravalt esile vajakajäämised kaasatud osapoolte ootuste juhtimisel.** Partnerite kaasamisel jäetakse vastastikused ootused tihtipeale selgeks rääkimata. Kaasatava seisukohast tähendab see, et ta ei pruugi mõista, miks ta kaasatud on ja mida temalt täpselt oodatakse ning sellest lähtuvalt jääb ka tema panus nõrgemaks. Kui ootused lahknevad, siis võib kaasatavale tunduda, et kaasamine on formaalne või räägitakse läbivalt erinevatest asjadest. Kuna kaasamise eest kannab vastutust ministeerium, siis on ootuste juhtimine osa tema rollist (muidugi tuleb arvestada ka teise poole ootustega).

6.1.2. Kaasamise Hea Tava järgimine

- **Kaasamise Hea Tava järgitakse vähe, osaliselt on põhjuseks ka puudujäägid selles sisalduvate põhimõtete tundmises.** Kaasamise Hea Tavaga pole kursis 25% ministeeriumite ametnikest ja 17% huvirühmadest; Hea Tava järgitakse ministeeriumi töös 34% ametnike hinnangul (hinnati oma ministeeriumi). 2005. a. vastu võetud Kaasamise Hea Tava on soovituslike koostööpõhimõtete kogum, mille eesmärgiks on soodustada ja korrastada koostöö planeerimist ja läbiviimist kõigile seotud osapooltele. Küsitlustulemused ja juhtumianalüüsid näitavad selgelt, et Hea Tava ei ole ministeeriumide tööpraktikatesse ja ametnike teadvusse piisavalt hästi jõudnud. See seondub kaudselt ka eelnevalt kajastatud ametnike hinnanguga, et lähtuvalt erinevatest tegevusvaldkondadest on kaasamise eesmärgid ja vajadused samuti erinevad. Ametnikud leiavad küll, et üldisel tasandil on ühtsete kaasamise väärtuste kokkuleppimine positiivne, aga nende rakendamisel tuleb arvesse võtta ka ministeeriumidevahelisi ja – sisemisi erinevusi. Partnerid tõid samas juhtumianalüüsides esile, et Kaasamise Hea Tava põhimõtted on universaalsed ning neid saab ja tuleb järgida kõigis protsessides.
- **Kaasamise Hea Tava järgimisel on nõrgimad lülid kaasamise eesmärgi seadmine ning kaasamise hindamine, kaasamisprotsessi alustamine ja lõpetamine.** Kaasamise lõppfaasis kipub kaasamise intensiivsus ning ka osalemise aktiivsus vähenema. Näib, et kui partneritelt on sisend kätte saadud, siis ei peeta vajalikuks neid enam edasisse töösse ja järgnevasse etappidesse kaasata. Kõige tugevamalt on Hea Tava põhimõtetest kaetud (nii ministeeriumiametnike kui huvirühmade hinnangul) seotud osapoolte määratlemine ja kaasamise tulemustest teavitamine (nendega on ametnikud kõige sagedamini tegelenud).
- **Huvirühmade hinnangul on kõige olulisemaks Kaasamise Hea Tava põhimõtteks osapoolte kaasamine konsulteerimiseks ja osalemiseks võimalikult vara ja kogu protsessi vältel. Selle põhimõtte järgimist hindavad ametnikud ja huvirühmad vastuoluliselt.** Kui enamiku ametnike hinnangul peetakse sellest põhimõttest kinni, siis huvirühmadest arvas sama kõigest 17%. Lõhe hinnangutes ilmnes ka 2004.aastal. Huvirühmade esindajatest on viimase viie aasta jooksul poliitikakujundamise varases, probleemide ja esmaste lahenduste tuvastamise etapis osalemise kasv olnud kõigest 7 protsendipunkti. Võrreldes 2004. aastaga on märgatavalt suurenenud nende partnerite osakaal, kes alati või tihti panustavad eelnõu viimases, kooskõlastusringis (2004. ja 2010. a. vastavalt 32% ja 47%). Kõige harvemini on partnerid osalenud õigusaktide ja poliitiliste dokumentide tulemuste ning mõjude hindamisel ja õigusakti eelnõu Riigikogu menetlusetapis.

6.1.3 Kaasamisprotsessi korraldus

- **Olulisimaks kaasatavate huvirühmade valikupõhimõtteks on nii huvirühmade kui ministeeriumide hinnangul ettevalmistatava akti või otsuse temaatilise valdkonna ning selle sihtrühma esindamine ning pädevus oma valdkonnas.** Sellised partnerid õnnestub enamasti ka leida. Mittetulundusühendustest 24% kaasavad oma tegevuse sihtrühmi alati ja 44% tihti siis, kui on käsil otsuste ja poliitikate väljatöötamine, eelnõude kommenteerimine ja täiendamine. Keskmisest rohkem kaasavad sihtrühmi mittetulunduslikud organisatsioonid, mille peamiseks tegevusalaks on huvide ja väärtuste eest seismine (eestkoste, huvikaitse) ja/või valdkondliku poliitika arendamine. Samas on **partnerite hinnangul tänases kaasamispraktikas liiga suure mõjuga varasemad koostöökogemused.** Juhtumianalüüsides võib heaks praktikana välja tuua, et mõnes ministeeriumis on ka kaasatud partnerid olnud kanaliks (asjakohaste) kaasatavate ringi laiendamisel, esitades selles osas oma ettepanekud.
- **Ministeeriumid teavitavad 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 kaasamisel – 2004. a. oli see kõige levinum infoedastusviis, kuid 2010. aastaks muutunud pigem täiendavaks info edastamise kanaliks. **Osalusportaali ja e-õiguse andmebaasi kasutatakse tagasihoidlikult, vähenenud on ka ministeeriumi enda veebilehe kasutamine infoedastuskanalina.** Suur osa ametnikest ning huvirühmade esindajatest ei kasuta osalusportaali 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 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.
- **Suur osa siht- ja huvirühmadest ei saa ministeeriumi tegevuse kohta piisavalt infot.** Probleeme seoses vähese eelinfo õigusaktide ja poliitikadokumentide ettevalmistamise kohta nimetas kolme levinuma kaasamisega seotud probleemi hulgas tervelt **51% küsitluses osalenud huvi- ja sihtrühmade esindajatest.** See näitab, et ministeeriumid peavad oma infoedastuskanalite, nende kasutamismugavuse ja sõnumite selgusega edaspidi tugevalt tööd tegema. Ilma toimiva informeerimiseta ei saa rääkida ka mõtestatud konsulteerimisest või osalemisest.
- **Peamiste kaasamise meetodite osas on ministeeriumide ja huvirühmade hinnangud lahknevad.** Ministeeriumide hinnangul on peamiseks kaasamise meetoditeks huvirühmade kaasamine läbirääkimistele ja aruteludele ning ajutistesse komisjonidesse/ töörühmadesse. Huvirühmad märgivad peamisteks poliitikakujundamises osalemise meetoditeks selliseid, mis on seotud pigem konsulteerimisega ja informeerimisega: seaduseelnõude ja poliitikadokumentide kirjalikku kommenteerimist, seminaridel, konverentsidel osalemist. Ajutises töörühmas või muus kogus liikmeks olemist nimetab peamiste kaasamise meetodite seas 29% partneritest (vs 43% ametnikest). Juhtumianalüüsides tõid välja, et partnerite osalemisaktiivsust ja laiemate sihtgruppideni jõudmist saab edendada mitmekesisemate kaasamise meetodite (nt temaatilised portaalid, blogid) kasutamisega.
- **Ministeeriumi ja kaasatavate koostöö ladusus on tugevalt seotud sellega, kas osapooled suhtlevad omavahel regulaarselt või on kokkupuutepunktid konkreetse protsessi väliselt nõrgad.** Juhtumianalüüsides 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. Need protsessid, kus ministeeriumil selline koostöökogemus puudus, olid konarlikumad. See on osalt selgitatav ka partnerite poolt tunnetatud info kehva kättesaadavusega – kui jooksvat koostööd huvi- ja sihtrühmadega ei ole, siis tuleb viimastel enese ettevalmistamiseks ja kursisolekuks teha märksa tugevamaid jõupingutusi, mis võtab palju aega ja energiat ning võib ka kaasamist pidurdada.

6.1.4 Kaasamise hindamine ja rahulolu

- **Kaasamise analüüs ja hindamine on ministeeriumides väga tagasihoidlik.** Märkimisväärne osa (erinevates ministeeriumides 21%-37% poliitikavaldkondade ametnikest) ei teadnud, kas tema ministeeriumis või osakonnas on kaasamist hinnatud; 35% ametnikest ei ole hindamisega ise kokku puutunud. Kui ka hindamist teostati, siis pigem jooksvalt, iseenda jaoks järeltuste tegemisena. Peamiste põhjustena, miks kaasamist ei ole hinnatud, toodi välja hindamise ebavajalikkus (sh asjaolu, et oluline on tähelepanu pöörata õigusloomele mitte kaasamisele) ning leiti ka, et **kaasamine pole veel piisavalt süsteemne, et seda oleks võimalik hinnata.** Kõige enam on hindamisega tegelenud Põllumajandusministeerium (seda kinnitavad 52% PÕM ametnikest), Haridus- ja Teadusministeerium, Sotsiaalministeerium ja Kultuuriministeerium. Hindamise ja analüüsi puudumine on suureks probleemiks, kuna ilma selleta on nii kaasamist korraldanud ametnikel kui nende kolleegidel väga keeruline varasemast kogemusest õppida.
- **Kui hindamine oli läbi viidud (peamiselt olulisemate protsesside järel; 33% vastanud ametnikest), vaadeldi hindamisel peamiselt järgmisi aspekte:** kaasamise tulemuse rakendatavus, kuivõrd saab osakond/ministeerium osapoolte ettepanekuid või koos välja töötatud ideid rakendada uue õigusakti või poliitikadokumendi koostamisel ning kuivõrd kaasamine täitis seatud eesmärgi ja ministeeriumi ootusi. **Vähem hinnatakse kaasatud osapoolte rahulolu** (ministeeriumilt saadud tagasisidega, protsessi korralduse, läbiviimise ja tulemustega, administratiivse töö ning kaasatutele tagasiside andmise toimivusega) hinnatakse vähem.

6.1.5 Kaasamise ja osalemisega seotud probleemid

- **Huvirühmade ja ametnike hinnangud kaasamise soovitud korraldusele on aastate jooksul teatud määral üksteisele lähenenud.** Osapooled on sarnasel arvamusel selles osas, millised on reaalsed ja võimalikud huvirühmadest lähtuvad probleemid, mis kaasamisprotsessi ja ametnike kaasamismotivatsiooni negatiivselt mõjutavad. Samas ministeeriumi ametnike poolse käitumisega seotud probleemidele annavad huvirühmad ja ministeeriumid väga erinevaid hinnanguid. Üks käesoleva analüüsi mõtlemapanevaimaid tulemusi on asjaolu, et **olenemata teatavast arusaamade lähenemisest puutuvad huvirühmad poliitikakujundamisel kokku samade probleemidega kui viis aastat tagasi.**
- **Partnerite osalemismotivatsiooni vähendab kõige rohkem see, kui kaasamine on formaalne ja ministeeriumisiselt on valikud tegelikult juba tehtud.** Seda tajus probleemina 65% partneritest võrreldes 37% ametnikega. Ametnike arvates mõjub partnerite osalemismotivatsioonile kõige halvemini see, kui **kaasatakse vaid valitud pikaajalisi partnereid** – 78% ametnikest võrreldes vaid 28% partneritega. Ka huvirühmade ettepanekute mitteametlikustamise põhjuste selgitamata jätmist tajuvad huvirühmade motivatsiooni negatiivselt mõjutava faktorina tugevamalt ministeeriumid (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 läbi viidud juhtumianalüüsides. Ka ministeeriumiametnikest tõi 40% vastanutest levinuma probleemina välja kaasamise liigse ajamahukuse. Kuigi objektiivselt tähendab kaasamine tõepoolest täiendavat töökoormust, siis ei saa vähest aega või lisatööd sellegipoolest pidada mittekaasamist õigustavaks teguriks.
- **Ametnike vaates on üheks häirivamaks faktoriks see, kui osapooled ei ole võimelised pidama nõu suurt pilti arvestavat diskussiooni.** 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.

- **Ametnikud peavad kõige sagedamini esinevaks probleemiks siht- ja huvirühmade passiivsust (46%);** 2004. aastal tunnetati seda probleemi samal määral (44% ametnikest). Samas, teiste vastuste valguses tuleb tänastele hinnangutele huvirühmade passiivsusele läheneda kriitiliselt. Valdav enamik partnereid ja ka ametnikke leidis, et paljud viimase kahe aasta jooksul poliitikakujundamises osalenud huvirühmadest on tegutsenud omaalatuslikult ja juhtinud ise ministeeriumi tähelepanu valdkonnas lahendamist vajavatele probleemidele ning tutvustanud oma tegevust ja seisukohti.
- **Juhtumianalüüsides kerkis korduvalt esile partnerite mõningane alahindamine seoses nende osalemisvõimekusega.** Ametnikud hindasid tülilikaks partnerite kaasamist juhul kui neil puudub (oma spetsiifilises valdkonnas) ligikaudu sama taseme ekspertiis kui ministeeriumil endil (see hõlmab ka näiteks orienteerumist (valdkondlikus) juriidilises keskkonnas). Selline lähenemine on ohtlik, kuna võib takistada teatud siht-ja huvirühmade kaasatust, kellele otsus olulist mõju avaldab (mõjutatus ja ekspertiis ei ole alati omavahel korrelatsioonis).

6.2. Koondjärelused

Järgnevalt on lähtuvalt läbiviidud uuringu erinevate komponentide sünteesist esitatud kaheksa kesket koondjäreldust ministeeriumide tänaste kaasamispraktikate, nende tugevuste, nõrkuste ja arenguvajaduste kohta. Järelused käsitlevad nii ministeeriumidevahelist kui -sisest vaadet.

Esiteks, **Kaasamise Hea Tava kui olemuslikult väga soovituslik ning „pehme“ alus ei ole piisav garantii süsteemse ja kõiki valitsusasutusi läbiva praktika tekkimisele. Kaasamisega seotud väärtused on põhimõtete tasandil väljendatud mitmetes õigusaktides ja raamdokumentides, kuid need põhimõtted ei ole ministeeriumide tööprotsessides kaasamise alusena piisavalt teadvustatud.** Kaasamise aluseks olevad põhimõtteid sisalduvad nii Euroopa Liidu lepingus, Eesti Vabariigi põhiseaduses, avaliku teabe seaduses, märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduses, haldusmenetluse seaduses, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses ning kõige süsteemsemalt Kaasamise Heas Tavas (KHT). Uuringust tuli selgelt välja, et valdav enamik ametnikest on KHT olemasolust teadlikud, kuid selles sisalduvate põhimõtetega paljud samas väga hästi kursis ei ole. Kuigi KHT pakub selge aluse ja struktuuri kaasamise mõtestatud läbiviimiseks, siis on kaasamine ministeeriumides endiselt valdavalt kirjutamata reeglite ja kokkulepete põhine. Uuringutulemused viitavad sellele, et ametnike hinnangul ei ole KHT järgimine ei alati vajalik, kuna leitakse, et kaasamise väärtuste ellurakendamisel tuleb arvestada valdkondade ja ministeeriumide erinevustega, mis ei võimalda alati lõpuni KHT põhimõtete alusel tegutseda. Teiselt poolt on kaasatavad (koos riigis kaasamise arendamise eest vastutavate kesksete koordinaatoritega)⁴⁵ leidnud, et KHT mittejärgimine ei ole õigustatud: selles sisalduvad põhimõtted on universaalsed ning pakuvad sobiva aluse kaasamise sujuvaks korraldamiseks olenemata protsessi spetsiifikast.

Teiseks, **kaasamise tase ja tulemuslikkus on ministeeriumide võrdluses ja ministeeriumide sees osakondade/ametnike lõikes väga erinev.** Seetõttu on ka tulemused ning kaasatavate rahulolu/suhtumine erinevad. Erinevused kaasamisel ei tulene niivõrd otsuse tüübist, kuivõrd osakonnast ja konkreetsest ametnikust, kes kaasamist korraldab. Seotuna esimese punktina tuleb märkida, et kaasamise hea tava mittejärgimine ja kaasamise mittedokumenteering takistab kaasamise ühtlast arengut, saadud kogemustest õppimist ning erinevate ministeeriumide praktika võrdlevat analüüsi. Lisaks on vähenenud ametnike omavaheline mitteformaalne kaasamiskogemuste ja heade praktikate vähenemine.

Kolmandaks, **kaasamine ei ole ministeeriumides veel kujunenud harjumuseks ning poliitikakujundamise loogiliseks ja selgelt teadvustatud osaks, mida käsitletakse põhitööga seotud selgepiirilise tegevuste paketina.** Ehkki ametnikud mõistavad üha rohkem kaasamise väärtust ja sellest lähtuvat potentsiaalset kasu, ei ole kaasamine siiski juurdunud nende töö selgepiirilise ja loogilise osana.

⁴⁵ Kaasamise Hea Tava töötati välja ühenduste initsiatiivil.

Kaasamist ja sisulist tööd nähakse eraldi maailmadena, mis omavad ebamääraseid kokkupuutepunkte. See tekitab ka olukorra, kus kaasamist kui teatud tegevuste komplekti ei planeerita süsteemselt vaid võetakse suhteliselt juhuslikult kasutusele vanad ja järeleproovitud meetodid (väljakujunenud) partneritelt tagasiside saamiseks. Sellised seisukohad ning süsteemse lähenemise puudumine tähendavad, et praegustes kaasamispraktikates jääb osa heast kaasamisest lähtuvat kasu kindlasti saamata.

Neljandaks, kaasamise kui tehnilise protsessi probleemsemad etapid on kaasamise algus ja lõpp. Mida põhjalikumalt on ministeeriumid kaasamise protsessi, töömeetodid, ajakava ja ressursid läbi mõelnud, seda enam on kaasamine olnud efektiivne ja koostöö sisukas. Läbiviidud uuringu põhjal võib öelda, et kõige suuremad probleemid, mis mõjutavad konkreetse protsessi (ja ministeeriumi järgmiste kaasamisjuhtumite) edukust, ilmnevad a) kaasamisprotsessi alguses, eesmärgi seadmisel ja ootuste ühtlustamisel ning b) protsessi lõpus, kaasamise hindamisel ja protsessi lõpetamise kommunikeerimisel. Algus kipub olema ebamäärane, partneritelt oodatava panuse kommunikeerimine on sageli puudulik. Kui ka protsessi keskel tehakse konstruktiivselt koostööd, siis protsessi lõpp jääb sageli samuti õhku: partnerid jäävad tihtipeale teadmatusse, mis vahepeal esitatud ettepanekutest edasi sai ning kas protsess on lõppenud või kestab edasi ning kas neilt oodatakse täiendavat panust või mitte. Kogu eelnev probleemidering vajab **süsteemset** lahendamist – sealjuures peituvad lahendused suurel määral Kaasamise Hea Tava põhimõtete paremas järgimises, nende selges ja praktilises seostamises poliitikaprotsessidega viisil, mis aitab ametnikul neid põhimõtteid oma igapäevatöö kontekstis selgemalt mõtestada ja järgida.

Viiendaks, üheks kaasamise tõhustamise läbivaks võtmeteemaks on tugevam kommunikatsioon, sh informeerimine kui üks kaasamisviise. Küsitlustulemuste kohaselt peavad poliitikakujundamises osalenud organisatsioonide esindajad suurimaks probleemiks vähest infot õigusaktide eelnõude või poliitikadokumentide ettevalmistamise kohta (51%). Organisatsioonid, kes ei olnud viimase kahe aasta jooksul oma valdkonnas poliitikakujundamisse kaasatud, tõid peamise mitteosalemise põhjusena välja selle, et neid ei ole osalema kutsutud (76,9%) - samas väljendasid nad suurt huvi täiendava informatsiooni saamise vastu. Need andmed viitavad asjaolule, et leidub hulk siht- ja huvirühmi, kelleni ministeeriumi teavitustöö ja sõnumid piisavalt hästi ei jõua – valitud on kas valed kanalid, kommunikatsioonimeetodid, ajastus vms. See on eriti problemaatiline, 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). Juhtumianalüüsides kerkisid läbivalt esile info liikumise ja kommunikatsioonihäired olukordades, kus toimusid ootamatud (negatiivsed) arengud. Suutmatust sellistes olukordades adekvaatselt reageerida tähendas kohati selgeid tagasilööke partnerite osalemismotivatsioonis.

Kuuendaks, vaatamata mitmetele hetkeolukorda iseloomustavatele kitsaskohtadele on kaasamine viimase viie aasta jooksul muutunud oluliselt paremaks (laiemaks, tugevamaks, tõhusamaks). Senised pingutused kaasamise kui mõtteviisi levitamisel on end kahtlemata õigustanud. Viimaseid aastaid iseloomustab ametnike teadlikkuse ja teadmiste kasv tänu koolitustel osalemisele, positiivse kaasamis- ja osalemiskogemuse tekkimine, kodanikuühenduste teadlikum eestkostes ja nende eestkostetegevuse rahastamine. Partnerite kaasamises nagu ka kaasamisprotsesside käigus ette valmistatud otsuste kvaliteedis on toimunud märgatav areng, varasemad juhtumid on olnud problemaatilisemad (vt ka 2004. aastal Praxis poolt läbi viidud uuringu tulemused). Ametnikud mõistavad rohkem, et kaasamine on nii nende endi töö kui eduka poliitika tegevuse huvides ning avatus tööprotsessides, lähenemistes, inimestega suhtlemises ja ideede kasutamises on tänapäeva tõhusate riigiasutuste võtmeomadused. Küsitlustulemuste kohaselt on viimastel aastatel tekkinud tunduvalt rohkem teadmisi huvirühmade kaasamise võimalikest hüvedest ning sellest, milliseid erinevaid poliitikakujundamise eesmärgi kaasamine võimaldab täita.

Seitsmendaks. Viimase viie aasta jooksul on ministeeriumide ja huvirühmade hinnangud seoses kaasamisega mõnevõrra üksteisele lähenenud, kuid huvirühmad on siin astunud suurema sammu. Partnerite seisukohalt on paljud kaasamisega seotud probleemid viimase viie aasta jooksul samaks jäänud. Partnerid mõistavad võrreldes ministeeriumiametnikega paremini, millised on neist endist

lähtuvad probleemid ja nende käitumise mõju teise osapoole tööle ja kaasamisega seotud motivatsioonile. Ministeeriumide arusaam sellest, mis on kaasatavatele oluline, on võrreldes huvirühmade endi hinnangutega veidi nihkes (näiteks arvatakse, et huvirühmad suhtuvad märksa negatiivsemalt pikaajaliste partnerite arvulisse domineerimisse kaasatute hulgas ning huvirühmade ettepanekute mitteamistamise põhjuste mitterõõustamisest). Partnerite seisukohalt on suurimad probleemid endiselt vähene info õigusaktide ja poliitikadokumentide ettevalmistamisest ning eelnõude kommenteerimise liiga lühike aeg; osalemismotivatsioonile mõjub kõige negatiivsemalt formaalne kaasamine, mida siiani aeg-ajalt esineb.

Kaheksandaks, kaasamise kui osalusdemokraatia põhimõtte rakendamise jõuliseks arendamiseks ei ole kasu üksnes ametnike tehniliste oskuste lihvimisest. Vaja on kaasamist toetavat valitsemiskultuuri ning kaasamise väärtustamist lisaks reaametnikele ka ministeeriumide juhtkondade ja poliitikute tasandil. Väärtused peavad olema „tõlgitud“ ka head kaasamist võimaldavate tööprotsesside üldreeglite ja tugistruktuuri tasandile. Uuringu tulemused näitavad, et tihti pannakse kaasamise eduka läbiviimise vastutus ainult reaametniku õlule, samas kui juhtkonna, sh poliitilise juhtimise tasandi hoiakud ja käitumine kaasamist ei väärtusta või seda isegi takistavad (küsitlustulemused tõid näiteks ebasoodsa poliitilise mõju otsuste ettevalmistamisele välja ühe kõige sagedamini avalduva probleemina). Juhid ei tunneta piisavalt oma rolli ja vastutust head kaasamist võimaldava töökultuuri ja kaasamise tugistruktuuri loomisel. Sellest asjaolust lähtuvalt on soovitude peatükk üles ehitatud viisil, mis suunab arendusettepanekud erinevatele tasanditele ja sihtgruppidele.

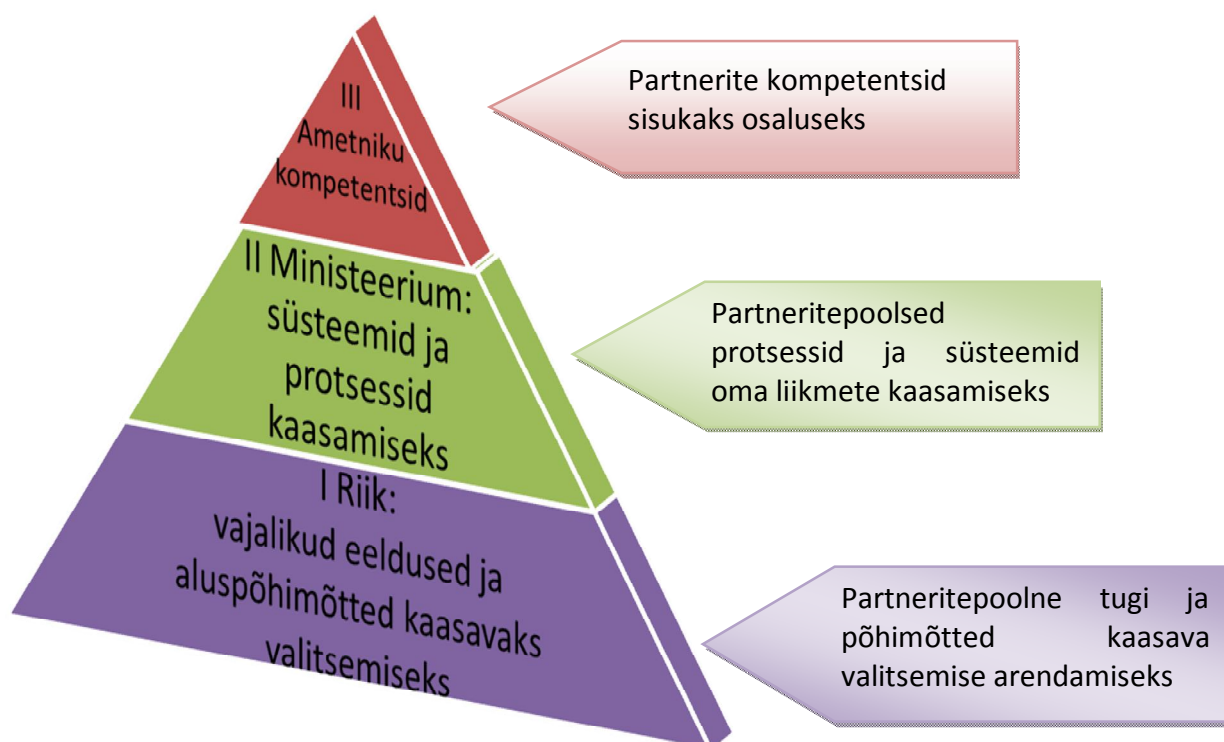
6.3. Soovitused

Käesolevas peatükis on esitatud soovitud nii kaasamist koordineerivatele ametkondadele, ministeeriumidele ja peamistele partneritele. Soovitude eesmärk on toetada kaasamise süsteemset arengut ning panustada laiemasse kaasavat valitsemiskultuuri väärtustavasse raamistikku, mille osaks on muuhulgas hetkel ettevalmistatav Kodanikuühiskonna arengukava (KODAR). Lähtuvalt peamistest järeldustest tuvastas analüüsimeeskond arenguvajadused riigiaparaadi kolmel tasandil, mis olid soovitude grupeerimise aluseks:

- 1) **Riik ja kaasamist väärtustavad valitsemispõhimõtted** - see tasand hõlmab kaasamiskultuuri, väärtuseid ning kaasamise tähendust valitsemiskultuuris. Sel tasandil on esitatud soovitud, mis on suunatud sellele, et luua riigi kui terviku plaanis kaasamiseks vajalikud eeldused ja soodne pinnas.
- 2) **Ministeerium ja kaasamiseks vajalikud süsteemid ja protsessid** – sel tasandil käsitletakse kaasamist kui osa kvaliteetsest poliitika kujundamise protsessist. Sellega seoses esitatakse soovitud, mis on suunatud tingimuste loomiseks, et ministeeriumi tasandil toimiks kaasamine süsteemselt mistahes poliitikakujundamise protsessides (õigusloome, strateegiadokumendid, muud poliitikakujundamise protsessid). See hõlmab tööprotsesside paremat planeerimist ja ametnike võimekuse arendamist.
- 3) **Ametnik ja tema töö kaasamisel** – konkreetsete kaasamisjuhtumite läbiviimise tasand, mis määratleb arendusvaldkonnad ametnike töö tõhustamiseks ja parandamiseks. Keskendutakse sellele, mida saab ja peab ametnik ise tegema, et tema koordineeritavate tööprotsesside raames muutuks kaasamine sisukamaks ja tõhusamaks.

Kolm tasandit on omavahel loogiliselt seotud. Kui väärtuste ja põhimõtete tasandil on vajakajäämisi ning selles osas arenguid ei toimu ning kui ministeeriumi tasandil puudub kaasamiseks vajalik tugistruktuur ning kaasamise seostamine ministeeriumi tööplaani ja -protsessidega on puudulik, siis ei suuda üksnes kaasamise korraldamise eest vastutavate ametnike oskuste ja teadmiste arendamine kaasamist oluliselt parandada. Allolev joonis illustreerib kolme tasandi arendamise vajadusi ning kirjeldab ka partneritepoolset panust kõigil tasanditel.

Joonis 10. Soovituste aluseks olev vajaduste püramiid.



Kuna läbi viidud uuringu eesmärgiks oli hinnata valitsusasutuste kaasamispraktikate toimimist, siis on nii järeldused kui soovitused suunatud eelkõige riigiasutustele. Kuigi see ei olnud analüüsi otsene fookus, tuvastati lisaks teatud arenguvajadused ning esitati soovitused ka huvi- ja sihtrühmadele.

Soovituste väljatöötamisel oleme lisaks lähtunud järgnevatest **aluspõhimõtetest**, mis väljendavad kaasamise olemuslikku rolli ja eesmärgi poliitikakujundamise protsessis:

- **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 rakendajate⁴⁶ kaasamine annab otsustele sisendlegitiimsuse.⁴⁷ 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 jmt. Eneses 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 ajalises mõttes tuua kaasa täiendavaid kulusid, on pikas perspektiivis kasud suuremad ka ministeeriumi jaoks. Hea kaasamine tagab dokumendi sujuvama elluviimise ning tekitab usalduse, mis on heaks aluseks edasiseks koostööks partneritega.

⁴⁶ Poliitika kujundamine on teadvustatud mittevastuoluliste meetmete valik, mis on suunatud omavahel kooskõlas olevate tulemuste saavutamisele keskpikas või pikas perspektiivis, mille kujundamisel on mitmeid osapooli: (a) algataja: tavaliselt (riigi või kohaliku omavalitsuse) valitsus, mõnel puhul on esialgne sisend ka äri sektorilt, kolmandalt sektorilt või rahvusvaheliselt tasandilt. (b) tõlgendajad ja mõjutajad: äri sektor, mittetulundus sektor, rahvusvahelised toimijad; (c) rakendajad: nii avalik, äri sektor kui ka mittetulunduslik sektor.

⁴⁷ Andrea Ribeiro Hoffmann, Johanna Maria van der Vleuten (2007) "Closing or widening the gap: legitimacy and democracy in regional integration organizations", lk 196.

- **Kaasamise protsess peab olema läbipaistev ja lähtuma nii kehtivatest õigusaktidest kui heast tavast.** Suure osa praeguste probleemide lahendamiseks tuleks ametnikel lihtsalt järgida rohkem ja täpsemalt kaasamise head tava (KHT). KHT on Vabariigi Valitsuse poolt tunnustatud kodanikuühenduste ja avaliku võimu vaheline kokkulepe ja põhimõtete kogum, millest lähtuvalt teevad omavahel koostööd kodanikuühendused, huvigrupid, avalikkus ja avalik sektor. KHT on kaasamise soovituslik alusdokument nii avalikule sektorile kui ka kodanikuühendustele, andes soovitusi kõigile osapooltele, saavutamaks otsuste paremat kvaliteeti ja vastuvõetavust jsihtrühmadele. KHT näeb ette otsuse prognoositavate mõjude läbiarutamist sellest puudunud osapooltega, partnerite soovide ja vajadustega arvestamist, kaasamist võimalikult varakult ja kogu protsessi vältel, avalikkuse ning huvirühmade teavitamist ning selget ja järjepidevat kommunikatsiooni ja tagasiside andmist seoses toimuvaga. Põhimõtteliselt on heas tavas olemas vastused kõikidele takistustele ja probleemidele, mida käesoleva analüüs tuvastas.
- **Kaasamise eest vastutab kaasaja ja otsuse tegija** – kaasamine ega selle delegeerimine ministeeriumist väljapoole ei vähenda ministeeriumide vastutust ega kohustusi kaasamisprotsessi toimimise jälgimisel ja juhtimisel ning lõppotsuste tegemisel. See on oluline teadmine ka kaasatavatele, et mõista, miks on vajalik nende poolne professionaalne ja läbimõeldud tegevus. Omades vastutust, vajab kaasaja kindlust, et ettepanekud ja soovitusel on kvaliteetsed ja vajalikud.

Kaasamise olukord on võrreldes 2004. a. läbi viidud uuringuga paranenud. Kuna aga analüüsi tulemusel tehtavate soovitude eesmärk on aidata kaasa sellele, et kaasamine muutuks süsteemsemaks ja kaasamist käsitletakse osana heast valitsemisest, siis keskendume soovitude esitamisel kitsaskohtade väljatoomisele ja võimalikele lahendustele. Esitatud soovitude puhul ei ole alati lähtutud tegevuste kronoloogilisest järjekorrast (nt baashariduses omandatud põhialustest kaasamise läbiviimise ja selle kontrollini), esiplaanil on need teemad, mis vajavad praeguses olukorras enam tähelepanu.

Enne konkreetsete soovitude esitamist on täiendavalt avatud vastava tasandiga seotud probleemistikku ning toodud välja kriitilisemad vajadused ja põhimõttelised küsimused, mida kaasamisel ja selle arendamisel silmas pidada. Seejärel on esitatud praktilised ja rakenduslikud soovitusel. Soovitude juures on esitatud ka soovitude rakendaja(d). Jälgitavuse huvides on vajadusel soovitude juures esitatud lehe serval teemad, mille kohta antud soovitusel on sõnastatud.

6.3.1. Riigi kui terviku tasand ja kaasamist toetavad valitsemispõhimõttel

Valitsusasutuste tänases praktikas ei ole kaasamine veel väljakujunenud harjumus ei poliitikute, ministeeriumide juhtkonna ega ametnike endi seas. Arvestatav osa poliitikuid ja ametnikke ei usu, et kaasamine tooks kaasa tegeliku kasu ning seda nähakse kohati tüütu kohustusena. Sellised hinnangud on paradoksaalsed, kuna ei soosi kaasamise läbimõeldud teostamist, mis võimaldaks kaasamisest saadavat kasu paremini tunnetada. Kui kaasamise väärtuses kaheldakse ning kaasamise eesmärgid on ebaselged ja korraldus ei ole läbi mõeldud, on raske sisukat tulemust saavutada.

Ministeeriumides ühtlaselt kõrge kvaliteediga kaasamise saavutamiseks tuleb teha tööd selleks, et **administratiivne ja poliitiline juhtkond ja tavaametnikud näeksid teadlikku ja süsteemset (teatud loogilist tegevuste kogumit hõlmavat) kaasamist oma töö loogilise osana. Nihe mõtteviisis eeldab tööd nii kaasajate kui kaasatavate hoiakute kujundamisega kui nende motivatsiooni tõstmist ja ettevalmistuse parandamist.** Kaasamine/osalemine on kahesuunaline tee, seega peavad edukaks tulemuseks olema olemas nii huvi kaasata kui tahe osaleda. Tegutsel panevad inimesi eelkõige väärtused ja motivatsioon. Kaasamis- ja osalemismotivatsiooni tõstmine eeldab osapoolte lugupidamist üksteise suhtes ning suunatust konstruktiivsele koostööle.

Ministeeriumide kaasamispraktikate tõhustamise ühe eeldusena on vaja ministeeriumi juhtkonna, sh ministri tugevamat toetust ja paremat arusaama kaasamise rollist poliitikakujundamises. Tuleb ka hoiduda kaasamise mõjutamisest erakondliku poliitika läbi. Küsitlustulemuste kohaselt on ametnike hinnangul ebasoodne poliitiline mõju otsuste ettevalmistamisele (vähe aega, jäigad seisukohad, planeerimatud muutused) üks kaasamisprotsessides kõige sagedamini ilmnevatest probleemidest. Seda on kogenud 46% vastanud ametnikest ning nelja ministeeriumi (Kultuuriministeerium,

Rahandusministeerium, Siseministeerium ja Sotsiaalministeerium) ametnikud hindasid seda koguni kõige sagedamini esinevaks kaasamisega seotud probleemiks. Protsessi tasandil ilmnevate vajakajäämist põhjustavad probleemides väärtuste tasandil. Kaasamist nähakse liiga palju eraldiseisva, poliitikakujundamisest lahutatud ja kõrvalise teemana, mida võib vajadusel nõ pragmaatilistele kaalutlustele ohvriks tuua. Selline suhtumine näitab ilmekalt arenguruumi kaasamise mõtestamisel ning vajadust tegeleda muuhulgas poliitikute mõttemallide arendamisega. Oluline on mõista, et hea kaasamine on hea valitsemise sisuline osa mitte deklaratiivne loosung.

Ministeeriumiametnike tasandil väljendub kaasamise aluspõhimõtete väärtustamine ministeeriumi algatusel toimuva kaasamise kõrval ka tõsisel ja avatud suhtumises partnerite initsiatiividesse. Küsitlustulemuste kohaselt on omal algatusel juhtinud ministeeriumi tähelepanu valdkonnas lahendamist vajavatele probleemidele 81.5% vastanud organisatsioonidest, 78.3% on käinud tutvustamas ministeeriumi(de)le oma tegevust ja seisukohti ning 69.8% esitanud omaalgatuslikult täiendusettepanekuid ja/või kommentaare seaduseelnõudele. Selline käitumine on proaktiivne ja väärib samasugust tähelepanu kui ministeeriumide enda algatused. Partnerite osalemismotivatsiooni ja -aktiivsuse tõstmiseks on vajalik ministeeriumide valmidus partnerite ettepanekuid arutada ja otsida võimalusi lahenduste leidmiseks.

SOOVITUSED:

1. **Kaasamise kui mõtteviisi juurutamiseks aktiivselt kommunikeerida kaasamist kui hea valitsemise alustala ja tänapäevase riigivalitsemise üht olulisemat elementi.**

Kaasamine kui mõtteviis ja hea valitsemise aluspõhimõte

Vajalik on järjepidev teadlik väärtuste kujundamisele suunatud kommunikatsioon, et arendada ja juurutada nii ametnike, poliitikute kui ka partnerite arusaama ja mõistmist kaasamise vajalikkusest ja kasuteguritest. Selleks on vajalikud nii avaliku diskussiooni ülalhoidmine ning erinevad koolitus- ja arendustegevused, kuid ka ministeeriumide juhtkonna toetavad sõnumid, mille kaudu kommunikeeritakse kaasamist tööprotsesside loogilise ja olulise osana.

Rakendajad: Riigikantselei, Siseministeerium, partnerite katusorganisatsioonid, ministeeriumide juhtkonnad.

2. **Kaasamisega seotud hoiakute ja väärtuste arengut järjepidevalt jälgida ja hinnata, integreerides hindamise ametnike väärtushinnangute monitooringusse.**

Soovitame lisada kaasamisega seotud väärtuste arengu ka kodanikuühiskonna arengukava indikaatorite hulka.

Rakendajad: Rahandusministeerium (ametnike väärtushinnangute monitooring) ja Siseministeerium (KODAR indikaator).

3. **Kaasamiseks vajalike väärtushinnangute ja oskuste kujundamiseks tugevdada osalusdemokraatia ja kaasamise käsitlemist tasemeõppe ja ametnike sisseelamiskoolituste õppekavades.** Ametnik ei peaks kaasamise temaatikaga kokku puutuma alles ametipostile asudes, nii kaasamist toetavate väärtuste kui oskuste kujundamiseks on vajalik teha eeltööd juba varem. Vajalik on osalusdemokraatia põhimõtete ja kaasamisega seotud teemaderingi piisava põhjalikkusega tutvustamine riigiteaduste ja seotud erialade üliõpilastele. Kuna paljud ametnikud ei ole riigiteaduste taustaga vaid saanud oma ettevalmistuse väga erinevatel elualadel, tuleb tugevdada ka kaasamise käsitlemist ametnike sisseelamiskoolitustel.

Rakendaja: Rahandusministeerium (ametnike koolituse osas), Haridus- ja Teadusministeerium ja ülikoolid (ülikoolide õppekavade osas).

4. **Arendada poliitikute, eriti ministeeriumide poliitiliste juhtide arusaama oma rollist kaasamises, korraldades spetsiaalselt poliitikutele suunatud kaasamise teemalisi arendustegevusi** (seminare ja töötubasid). Poliitikud näevad tihti oma rolli kaasamisevälise või -ülesena, teadvustamata oma hoiakutest ja käitumisest tulenevaid mõjusid ametnike igapäevatoos ning ministeeriumi suhetes partneritega. Sellise suhtumise muutmiseks tuleb süsteemselt tegeleda ka poliitikute kaasamise alase teadlikkuse tõstmisega ja väärtushinnangute arendamisega.

Poliitiliste mõjudega arvestamine ja toimetulek

Rakendaja: Riigikantselei, ministeeriumite poliitilised juhtkonnad.

5. **Luua kaasamisele tugevamad (õiguslikud) alused, sidudes need poliitikaprotsessile esitatavate nõuetega.** Kaasamise tugevamat väärtustamist toetab selle tugevam institutsionaliseerimine poliitikakujundamise protsessi osana. Näiteks on võimalus käsitleda kaasamist õigusaktide mõjude (eel)hindamise nõuetes ja/või valitsuse relemendis kehtestades selged nõuded kaasamise läbiviimisele ning selle tulemuste kajastamisele.

Kaasamise õiguslikud alused

Rakendajad: Justiitsministeerium, Riigikantselei.

6. **Kaasamisele positiivse kuvandi loomiseks tugevamalt kommunikeerida kaasamise edulugusid ning seda, kuidas on probleemidest õpitud.** Mõlemat on juba praegu edukalt tehtud kaasamiskoolituste raames. Heade praktikate ja positiivsete sõnumite levikut toetavad näiteks edulugude kogumike koostamine, parimate protsesside avalik tunnustamine. Võimalusel võiks head ja viljakat koostööd partneritega esile tuua ka üldises meediasuhtluses.

Avatud ja ladus kommunikatsioon

Rakendaja: Riigikantselei, ministeeriumid.

6.3.2. Ministeeriumi tasand ja kaasamist võimaldavad protsessid

Kui valitsemiskultuur soosib osalusdemokraatia põhimõtteid ning kaasamiseks vajalik motivatsioon on olemas, siis on järgmisena vajalik **tagada kaasamise integreeritus ministeeriumi tasandil toimuvasse poliitikakujundamise protsessi**. Vajalik on tingimuste loomine, et süsteemne kaasamine saaks toimuda kõigis eritüübilistes poliitikaprotsessides.

Esmane vajadus kaasamise läbimõeldud korraldamiseks ja ministeeriumide kaasamispraktikate ühtlustamiseks on Kaasamise Hea Tava põhimõtete parem järgimine kõigis ministeeriumides. See eeldab muuhulgas tugevamat teavitustööd KHT põhimõtete tutvustamiseks ametnikkonnale ja nende praktiliseks ellurakendamiseks sobivate abimaterjalide väljatöötamist ning nõustamise pakkumist. Täna tugineb kaasamine Eesti ministeeriumides valdavalt kirjutamata reeglitele ja kokkulepetele. Hea tava järgimine varieerub ministeeriumide lõikes (muuhulgas pole KHT-ga kursis 25% ministeeriumide ametnikest ja 17% huvirühmadest). Tervelt 57% ametnikest arvas, et nende ministeeriumides puudub ühtne süsteemne lähtealus otsustamiseks, millisel juhul huvirühmi kaasatakse. Kaasamise tase ja tulemuslikkus varieerub nii ministeeriumide vahel kui sees – eksisteerivad väga suured erinevused osakondade ning konkreetsete ametnike lõikes. Loogiliselt erinevad sellega seoses ka kaasatavate rahulolu ja suhtumine ning kaasamisprotsessi tulemused.

Kaasamine ja Hea tava põhimõtete järgimine tuleb paremini seostada kogu ministeeriumi sisemise töökorraldusega. Süsteemne kaasamine eeldab, et kaasamise vajadus ja põhieesmärk mõeldakse üldisel tasemel läbi juba ministeeriumide tööplaanide koostamise käigus. Tuleb eemalduda lähenemisest, mille kohaselt kaasamine on sisulisest tööst eraldiseisvalt eksisteeriv paralleeluniversum. Et konkreetsete protsesside eest vastutavad ametnikud näeksid paremini kaasamise hea tava põhimõtete seoseid oma

tööga, on vajalik ministeeriumi tasandi tugi protsessiloojika kirjeldamise ja protsesside läbiviimise nõustamise näol.

Praegu ministeeriumi erinevate struktuuriüksuste ja ametnike lõikes väga ebaühtlase kaasamise taseme ühtlustamiseks on vajalik ministeeriumisisese kaasamise tugistruktuuri paikaseadmine või parem toimimine. See tähendab esmalt **ministeeriumide kaasamiskoordinaatorite rolli ja vastutuse selgemat määratlemist**, et nad saaksid olla kaasamist korraldavatele ametnikele suuremaks toeks. Kaasamiskoordinaatorite roll võiks olla praegusest mõjukam ja aktiivsem. Praegu on paljude kaasamiskoordinaatorite roll ministeeriumis väga hägune ning seda täidab täiendava ülesandena ametnik, kel juba on arvestatavas matus muid tööülesandeid või kellel puudub vajalik kompetents. Seetõttu kõlab kaasamiskoordinaatorite hääl ministeeriumides üsna nõrgalt ning sisuvaldkonna spetsialistide usk nende võimekusse abi pakkuda on tagasihoidlik. Kui aga ministeeriumid oma kaasamiskoordinaatoreid ei usalda ning nendega koos ei tööta, siis ei saa ka koordinaatorid oma tööd teha. Koos kaasamiskoordinaatorite rolli ja tööülesannete ülevaatamisega tuleb neile pakkuda ka vajalikku ettevalmistust. Kaasamispraktikate kvaliteedi ühtlustamiseks ministeeriumide lõikes on vajalik ka keskne tugi kaasamiskoordinaatorite tegevusele (koolitamine, võrgustikuarendus jne).

Lisaks on vajalik integreerida kaasamisprotsessid paremini kogu ministeeriumi tugistruktuuridega. Ministeeriumi tugiosakondadel ei ole praegu kaasamises enamasti mingit rolli, samas võiks paljude kaasamisprotsesside parendamisel olulist kasu tuua **personaliosakonna** (kaasamist korraldava ametniku koolitamine, arendamine), **õigusosakonna** (protsessi selgitamine kaasatavatele) ning eriti **avalikkussuhete osakonna** kaasamine (kommunikatsioon kerkis uuringus üles ühe kaasamise parendamise võtmeküsimusena). Tugiosakondade kompetentside kasutamist ei peaks tajuma vastutulekuna kaasamist korraldavale ametnikule. Tugiosakonnad peavad selgelt tajuma, et nende rolli hulka kuulub ka kaasamisprotsesside toetamine. Eraldi teemaks on juhtkonna kaasamine - küsitlustulemuste põhjal võib järeldada, et sageli ei ole juhtkond kaasamisprotsesside ja seotud probleemistikuga piisavalt kursis ning tajub võimalikke vajakajäämisi seetõttu nõrgemalt.

Ministeeriumid peavad kõigis protsessides tunnustama partnerite iseseisvust ja sõltumatust. See, et kaasatav ühendus saab ministeeriumilt kas tegevus- või projektitoetust, ei anna õigust tema iseseisvust riivata ning mõjutada teda otsustama ministeeriumile sobivas suunas. Tuleb hoiduda kaasatavate survestamisest ning parteipoliitikast lähtuvast kaasamise tulemuste eiramisest.

Praeguses praktikas on näha, et ministeeriumides ei tegeleta piisavalt kaasamise hindamisega. 2004. a ja 2010. a küsitlustulemuste võrdluses toovad kaasatud partnerid esile peamiste probleemidena samu asju – asjaolu, et need takistused osalemisele ei ole kadunud, viitab sellele, et kaasamisprotsesside hindamist ja analüüsi protsessi järel valdavalt ei toimu. Kuigi konkreetsest kaasamisprotsessist järelduste tegemine on eelkõige kaasamist läbi viivate ametnike ülesanne, siis peaks ministeeriumid analüüsima ka kaasamise toimimist asutuse tervikvaates.

SOOVITUSED:

- 7. Ministeeriumi tööplaani koostamisel selgitada seoses planeeritavate strateegiliste otsuste/dokumentide väljatöötamisega välja ka kaasamise vajalikkus ja võimalik ulatus.** Arvestada kaasamisega seonduvate vajadustega ka eelarve ja muude ressursside planeerimisel. Vajaduse selgitamine sõltub sellest, milline on dokumendi või otsuse ettevalmistamisega seotud diskussiooni vajalikkus ja võimalikkus. Kui võimalik on ainult üks lahendus (nt EL direktiivid), siis diskussiooniruum puudub ja piisab seotud osapoolte teavitamisest; kui tegu on laiaulatusliku teemavaldkonnaga, mis puudutab paljusid osapooli ning võimalikud on väga mitmed alternatiivsed lahendused, siis tuleb kasutada erinevaid kaasamise viise, sh aktiivset osalust.

Kaasamise vajadus ja eesmärgistatus

Rakendajad: ministeeriumid.

8. **Koostada ministeeriumi poliitikaprotsessi läbiviimise juhis, milles näidata ära seosed kaasamisega (järgides sealjuures Kaasamise Hea Tava põhimõtteid).** Juhis võiks anda ka soovitusi toimetulekuks väga pingelise ajaraamiga. Sellise juhendmaterjali olemasolu aitab ametnikul näha praktilisi seoseid kaasamise ja oma igapäevase töö vahel. Ka võimaldab juhise väljatöötamine tagada kaasamisprotsesside parema vastavuse ministeeriumi tegevusvaldkonna ja töökorralduse eripäradega. Seoses piiratud ajakavaga poliitikaprotsessidega tuleb kaasamise protsess veelgi põhjalikumalt läbi mõelda. Mõned praktilised nõuanded: olla eesmärkide püstitamisel ja protsessi kavandamisel võimalikult täpne, määrata kaasamist läbi viima kogenud inimesed, osta kaasamine sisse (ajaresursi vähesust kompenseerida raha ja inimressursi suurendamisega); kasutada teiste osakondade tuge (inimressursi suurendamine); ajapiirangu korral on toeks ka see, kui kaasamine ei toimu ainult *ad hoc* vaid on varasemad head suhted, on teada partnerite võrgustikud, suhtlemiskanalid jne.

Rakendajad: ministeeriumid.

Hea näide: Majandus-ja Kommunikatsiooniministeeriumil on olemas **sisemine kaasamise hea tava**, mida kaasamisprotsesside läbiviimisel järgitakse ja mis on muutnud kaasamise korralduse kvaliteedi ministeeriumi siseselt ühtlasemaks.

9. **Kaasamisprotsesside planeerimisel vaadata üle nende eest vastutavate ametnike tööjaotus ja määratleda selge vastutus. Kaasamisel peab alati olema üks põhivastutaja, kuid vajadusel võib jagada kaasamisega seotud ülesanded mitme ametniku vahel.** Kaasamise läbiviimiseks tuleb valida sobivate isikuomaduste ja oskustega inimesed. Kaasamisega seonduva vastutuse jagamise vajadus võib tekkida väga aja- ja töömahukate protsesside puhul ning siis, kui üks ametnik ei oma kõiki kaasamiseks vajalikke kompetentse (sisuvaldkonna pädevust ja organisatoorseid oskusi). Kui ametnik on väga hea asjatundja, kuid operatiivne ja pidev suhtlemine ei ole tema jaoks kerge või on takistuseks suur töökoormus, siis soovitame tehnilise töö (koosolekute korraldamine jms) tegemiseks kaasata teine inimene. Kuna kaasamise üheks peamiseks takistuseks on aja halb planeerimine ja kaasamise nägemine tüütu lisaülesandena, siis kaasatavale ametnikule liigsete ülesannete panemine neid kindlasti ei lahenda. Kindlasti tuleb arvestada ka ametniku positsiooniga, sest tal ei pruugi olla pädevust teha teatud otsuseid või anda lubadusi. Lühidalt – tulemusrikkaks kaasamiseks on vaja, et õiged inimesed teevad õigeid asju.

Kaasamist korraldavate ametnike valik: isikuomadused, oskused, pädevus, töökorraldus

Rakendaja: ministeeriumide keskastmejuhid ja tippjuhtkond

10. **Kaasamisoskuste teadlikkuse ja oskuste arendamiseks pakkuda kaasamist läbiviivatele ametnikele regulaarselt koolitus- ja arendusvõimalusi kaasamise olemuse, viiside ja meetodite teemal.** Kaasamiskoolitused, arenguseminarid ja praktilised töötoad on üks vahend, mille kaudu järjepidevalt tõsta nii kaasajate kui kaasatavate teadlikkust ja suutlikkust. Keskvalitsuse ametnike koolitusele soovitame lisada ka kohalike omavalitsuste ametnike koolitused. Soovitame jätkata arendustegevuste korraldamist viisil, mis arvestab erinevate sihtrühmade vajadusi (erineva kaasamiskogemusega ametnikud (algajad vs kogenud), partnerid, poliitikud).

Rakendaja: Rahandusministeerium.

Hea näide: vahemikus 2009–2011 koolitatakse Riigikantselei / Rahandusministeeriumi tellimusel 400 inimest (ametnikud ja kodanikeühenduste esindajad). Tulemused on olnud väga positiivsed ja osalejad on hinnanud koolituse vajalikkust ja kasutatavust oma töös kõrgelt.

- 11. Vaadata ministeeriumide lõikes terviklikult üle kaasamiskoordinaatorite ülesanded viisil, mis tagab tugevama rolli kaasamise arendamisel ja nõustamisel ministeeriumides; kirjeldada ülesanded ametijuhendi tasandil.** Ülesannete määratlemisel tuleb tagada kaasamiskoordinaatorite võimekus olla kaasamist läbiviivatele ametnikele kaasamise ajal heaks nõustajaks. Kasuks tuleks võimalus vajalike teadmiste ja kogemustega inimestelt jooksvalt abi ja nõu saada. Kui iga konkreetse kaasamisjuhtumi eest vastutavad vastava sisuvaldkonna ametnikud, siis kaasamiskoordinaatori ülesandeks peab olema ministeeriumi kaasamise süsteemse toimimise tagamine läbi kaasamissüsteemi arendamise, käimasolevate protsesside nõustamise ning toimunud protsesside analüüsi ja hindamise. Kaasamiskoordinaatori ülesanded peavad sisaldama osalemist ministeeriumi tööplaani koostamisel ning kaasamisega seotud tööprotsesside arendamisel.

Rakendajad: Riigikantselei (kaasamiskoordinaatori ametijuhendi näidise ettevalmistamine) ja ministeeriumide juhtkonnad.

- 12. Arendada kaasamiskoordinaatorite võimekust koolitustegevuste ja kaasamiskoordinaatorite võrgustikukoostöö toetamise kaudu.** Võrgustiku arendamise raames viia sisse regulaarsed kohtumised, ühisseminarid jm üritused, mis võimaldavad üksteisega kogemusi jagada, enese ning teiste kogemusi analüüsida ning üksteiselt õppida. Tugev võrgustik toimib kaasamiskoordinaatorite tugistruktuurina tööelus esinevate keeruliste situatsioonide lahendamisel.

Rakendaja: Riigikantselei

- 13. Kaaluda keskse kaasamisprotsesside nõustamismeetme loomist, et võimaldada ministeeriumidel eriti laiaulatuslike ja keeruliste protsesside puhul kasutada ekspertide tuge.** Keeruliste protsesside puhul võib ministeeriumi kaasamiskoordinaatori toest jääda väheseks. Sel juhul võiksid ministeeriumid pöörduda Riigikantselei poole, kes leiab valdkonna ekspertide hulgast nõustaja, kes saab ministeeriumi protsessi läbiviimisel toetada. Nõustaja kaasamiseks on meetmes vaja tagada rahalised vahendid, mida Riigikantselei võiks huvilistele eraldada teatud ühtse reeglistiku alusel ning põhjendatud taotluste esitamise alusel, kus näidatakse selgelt ära nõustaja kaasamise eesmärk, vajadused ja oodatavad tulemused.

Rakendaja: Riigikantselei.

- 14. Tagada poliitikakujundamise protsessi läbipaistvuse saavutamise vahendina kasutajasõbralik keskne elektrooniline teavituste tellimise süsteem info saamiseks ministeeriumide eelinfo ja poliitikaprotsesside seisuga kohta.** Praegune kaasamisportaal seda vajadust ei kata ning e-õiguse andmebaasi jõuavad eelnõud juba selles faasis, kus sisuline kaasamine peaks olema suures osas teostatud. Läbiviidud uuringu tulemused näitavad, et olemasolevad infoedastuskanalid ei tööta piisavalt hästi, infot on keeruline üles leida. Loodav lahendus peaks olema kasutajasõbralik nii info sisestajate (ministeeriumide poliitikavaldkondade ametnikud) kui tarbijate (siht- ja huvirühmad) seisukohast. Vältida tuleks pikki ja kantseliitlikke tekste, edastatavad sõnumid võiksid olla küllaltki lühikesed ja tellitavad teemapõhiselt RSS-voona. Oluline on ka fokuseeritus: sõnumid peavad jääma poliitikaprotsesside keskseks, mitte kajastama ministeeriumi üldinfot.

Rakendaja: Riigikantselei koostöös ministeeriumidega

15. **Tagada ministeeriumisisene kaasamispraktikate regulaarne analüüs ja hindamine. Soovitame hindamise tulemuste kohta avalik iga-aastase kaasamise aruanne.** Kaasamisharjumus saab tekkida ainult töö käigus ning järjepideva hindamise kaudu tagatakse tagasiside, mis aitab ministeeriumi kogemusest õppida. Analüüs on vajalik eriti protsessi praegustes nõrgimates lülides, milleks küsitlustulemuste alusel on eesmärgi seadmine ning kaasamise hindamine, kaasamisprotsessi alustamine ja lõpetamine). Iga-aastane hindamise aruande eesmärk oleks analüüsima kaasamise areng ministeeriumis vastavalt varem tuvastatud arenguvajadustele ja püstitatud eesmärkidele. Kuigi aruanne võiks anda hinnangu ka kaasamisprotsesside läbiviimisele, peaks kesksel kohal olema kaasamise hinnang kaasamise kvaliteedile ja seatud kaasamiseesmärkide saavutamisele. Näiteks ei ole mõtet üles loetleda, milliseid kanaleid siht- ja huvirühmade teavitamiseks kasutati, kui ei analüüsita, kuidas nende kanalite kasutamine reaalselt potentsiaalsete partnerite informeerimisele kaasa aitab. Analüüsi läbiviimine võiks olla kaasamiskoordinaatori ülesanne. Kaasamisaruanne peaks olema avalik ning soovitav on aruande põhijäreldused oma peamiste partneritega läbi arutada.

Kaasamise hindamine

Rakendaja: ministeeriumid.

16. **Tagada sisukas kaasamise ka poliitilisel tasandil kokkulepitud otsuste puhul.** Isegi kui otsusel on valijate põhimõtteline mandaat (valimislubaduste elluviimine), seondub iga otsusega rida rakenduslikke küsimusi, mille läbimõtlemlisel on ka partneritel oma roll – ainult valijate mandaadi olemasolu ei ole mittekaasamist õigustav argument.

Poliitilise tasandi kokkulepped ja kaasamine

Rakendajad: ministeeriumide poliitilised juhtkonnad.

17. **Ministeeriumide juhtkondadel (nii minister kui tippametnikud) teadvustada oma vastutust siht- ja huvirühmade kaasamisel.** Kui partneritele antud lubadustest ja kokkulepetest protsessi eesmärkide ja oodatud tulemuste, tegevus- ja ajakava jm tingimuste osas ei saa enam kinni pidada, siis ei tohi muudatuste põhjendamine partneritele jääda üksnes spetsialistide mureks. Arusaadavalt võivad protsessi vältel tekkida uued poliitilised vajadused ning ministritel tuleb neid sellisel juhul ka partneritele selgitada. Vältida tuleb partnerite õigustatud ootuste rikkumist ja teadmatust, mis võib viia koostöö olulise halvenemiseni ja mõjutada negatiivselt ka otsuste rakendamist.

Rakendajad: ministeeriumide poliitilised juhtkonnad.

Hea näide: Põllumajandusministeeriumi partnerid tõstavad esile ministeeriumi juhtide (sh ministri) professionaalsust ning nende arengut kaasamise osas. See on taganud tugeva administratiivse stabiilsuse ja hea haldussuutlikkuse. Partnerid märkasid, et juhtide positiivne suhtumine partnerite kaasamisse on oluliselt parandanud koostööd ja kaasamise tulemuslikkust.

18. **Toetada partnerite süsteemse kaardistamise protsessi, arendades Rahandusministeeriumi sihtasutuste ja mittetulundusühingute registrit praktiliseks ja kasutajasõbralikuks kaasamise töövahendiks.** Register peaks võimaldama hõlpsalt kätte saada kaasamiseks vajalikke üldandmeid, nt infot ühenduste tegevusvaldkondade ja kontaktandmeid. Sellise registri olemasolu lihtsustab oluliselt partnerite kaardistamist ja nendega kontakteerumist.

Kaasatavate valiku põhimõtted

Rakendajad: Riigikantselei ja Justiitsministeerium.

19. Koostada ja hoida pidevalt ajakohasena ministeeriumi partnerite andmebaas.

Andmebaasi näol võib olla tegu lihtsa tabeliga, mida ministeeriumi erinevad osakonnad ja ametnikud vastavalt oma valdkonna spetsiifikale ühtse formaadi alusel täidavad. Sellisena oleks andmebaas on hea töövahend ka sama ministeeriumi teiste valdkondade ametnikele ja uutele töötajatele. Andmebaasi ajakohasena hoidmine eeldab seda, et ministeeriumid jälgivad süsteemselt oma valdkonna partnerite ringi. Juhul kui võimalikud kaasatavad ei ole kohe teada, saab küsida nõu katusorganisatsioonidelt, erialaliitudelt, kõrgkoolidest jt teemaga kursis olevatelt asutustelt.

Rakendaja: ministeeriumid.

6.3.3. Ametniku tasand ja tema töö kaasamisel

Konkreetsed õigusakti/poliitika/muu otsuse väljatöötamise tasemel tuleb kaasamisele läheneda kui protsessile, mis vajab tähelepanu ja läbimõeldud korraldamist. Eduka kaasamise eelduseks on selgus kaasamise eesmärgis ja seega on üheks peamiseks vajaduseks kaasamise eesmärgi seadmine ja sõnastamine ning selles kokkuleppimine. Kaasamise eesmärk tähendab sisuliselt seda, millised on ministeeriumi ootused kaasatavate osapoolte käest saadava sisendi osas ning mida osapoolte kaasamisega soovitakse saavutada (kaasamise tulemused). Võimalikke eesmärke on palju⁴⁸ ja mida selgem on fookus, seda kergem on kaasamisprotsessi juhtida. Rõhutamist vajab see, et kaasamise eesmärgiks ei ole alati kõik arvamused ja ettepanekud kokku koguda ning poliitikatesse sisse kirjutada. Osapooltele tuleb juba protsessi alguses selgitada, et kaasamine iseenesest ei taga, et tulemus (nt õigusakt) kajastab maksimaalselt kõigi panustanud osapoolte huvisid ja vajadusi – ametniku roll on huvid tasakaalustada lähtudes ennekõike avalikust hüvest.

Koostatava poliitikadokumendi või otsuse iseloom määravad ära vajadused kaasamise viisi, ulatuse ning põhjalikkuse osas. Oluline on teadvustada, et lähtuvalt otsuse iseloomust ei ole alati vajalik kõigi kaasamise viiside – informeerimise, konsulteerimise, osalemise – kasutamine; valida tuleb sobivaim viis. Kaasava asutuse sees peab olema selgus, millist panust ja mida täpselt kaasatavatelt oodatakse (arvamust, ettepanekuid, nõusolekut vms). Kaasamisviiside kasutamine sõltub muuhulgas sellest, kui palju on otsuse ettevalmistamisel reaalselt diskussiooniruumi. Kui seda ei ole – näiteks kui määrav on ainult poliitiline valik või kui võimalik on ainult üks lahendus –, siis on otstarbekam piirduda informeerimisega. Sellises olukorras võib teiste kaasamisviiside kasutamine tekitada osapooltes põhjendamatuid ootusi ning mõjuda negatiivselt edasisele osalemismotivatsioonile. Tuleb ka meeles pidada, et kolm peamist kaasamisviisi – informeerimine, konsulteerimine, osalemine – on omavahel loogiliselt seotud. Puudujäägid informeerimises pärsivad kogu protsessi edasist kulgu ja teiste kaasamisviiside tõhusat kasutamist.

Kaasamise läbimõeldud korraldamine eeldab ka kaasamise lähteülesande koostamist ja kaasamiskava kirjapanemist. Hea kaasamiskava aitab vältida hägusust ja laialivalgumist protsessi alguses ja lõpus ning kindlustada, et liigutakse eesmärgipäraselt oodatud tulemuste suunas. Kaasamiskava koostamine lähtub selgest eesmärgipüstitusest ning tähendab kaasamise viiside, vahendite ja meetodite, ajakava ja tööjaotuse planeerimist jpm. Tuleb meeles pidada, et kaasamise planeerimine ei tohi lähtuda ainult kaasajast vaid peab arvestama ka kaasatavate vajadusi ja võimalusi. Nii küsitlustulemused kui juhtumianalüüsid viitavad sellele, et kaasamist soodustavate **meetodite** valikul võiksid ministeeriumid olla leidlikumad – praegu kasutatakse eelkõige vanu, äraproovitud ja harjumuspäraseks kujunenud lahendusi, mis tihti peale aja ei täida seatud eesmärki ega vasta kaasatud sihtrühmade eripäradele.

⁴⁸ Peamiselt kaasatakse selleks, et tuua esile alternatiivsed arvamused ja anda huvirühmadele võimalus oma seisukohti väljendada; et tõsta otsuste kvaliteeti ja ühiskondlikku legitiimsust, parandada õigusaktide/poliitikadokumentide ja nende ettevalmistamise kvaliteeti; leida ühisest arutelust ja ekspertteadmiste koondamisest parim lahendus ühiskonnale; tagada erinevate huvide tasakaalustatus; rakendada huvirühmade motivatsiooni; maandada huvirühmade ja avalikkuse negatiivse reaktsiooni riski ja vastuseisu poliitikatele.

Kaasamine peab tagama juurdepääsu protsessis kaasaraäkimiseks kõigile osapooltele, keda otsus puudutab, kellel on sellega seotud huvid ning kes ise soovivad kaasa rääkida. Partnerite valikul ei peaks olema ainsaks kriteeriumiks varasemad koostöökogemused, tuleb rakendada sisukamaid ning avatumaid kaasatavate valimise kriteeriume. Olulised on järgmised kriteeriumid: tegu on legitiimsete, avatud, vastutavate, sobiva ettevalmistusega, kompetentsete ja sisulise pädevusega organisatsioonidega. Osalejate valikul on oluline ka kaasatavate tegutsemispõhimõtete tundmine, et osata nende vajaduste ja huvidega paremini arvestada. Kaasatavatel peab olema selge, miks on nende osalemine oluline ja mida nendelt oodatakse. Tuleb väärtustada ka partnerite aega ja eesmäärke – ei ole mõtet kutsuda osalema/ eeldada aktiivset osalust nendelt partnereid, kelle tegevus haakub ettevalmistatava otsusega nõrgalt või kaudselt. Kaasamisprotsessides on ühe selge probleemina välja tulnud ka partnerite nõ kaasamisväsimus – selle vältimiseks tuleb aktsepteerida, et partnerid osalevad aktiivsemalt oma põhitegevuse seisukohalt olulisemates protsessides, muudel juhtudel võib neile piisata informeerimisest. Laiaulatuslike ja pikaajaliste kaasamisprotsesside käigus tuleb alati jätta võimalus uute osapoolte hilisemaks liitumiseks. Kaasaja ülesanne on uued kaasatavad ise eelnevalt kurssi viia, mis on toimunud ja mis tulemustele on jõutud (seda toetab tööprotsessi põhitulemuste dokumenteerimine).

Üks võtmeteemasid kaasamise edasiseks arendamiseks ja tõhustamiseks on senisest läbimõeldum ja professionaalsem kommunikatsioon ja osapoolte informeerimine poliitikakujundamise kõigis etappides. Avatud, selge ja ladus kommunikatsioon on toimiva ja usaldusliku koostöö aluseks. Paljud kaasamisprotsessides tekkivad probleemid on ühel või teisel viisil seotud probleemidega kommunikatsioonis. See hõlmab nii puudujääke kaasamisprotsessiga seotud üldkommunikatsioonis kui ka informeerimises kui kaasamise viisis. Kaasamisjuhtumite analüüsid tõid läbivalt välja kommunikatsiooniprobleemid olukordades, kus protsessis toimusid ootamatud arengud või pöörded. Halvemal juhul jäid osapooled teadmatusse, tihti jäi ministeeriumipoolne kommunikatsioon hiljaks ning seetõttu tegeleti pigem negatiivsete tagajärgede likvideerimise kui probleemide ennetamisega. Analüüs näitab ka, et avatud ja ladusa suhtlemine tagamine ka kriisiolukordades ja ebameeldivate arengutega seoses avaldab kaasamisele ja suhetele partneritega positiivset mõju.

Kaasatud osapooltelt sisuka panuse saamiseks on ülimalt oluline läbimõeldud, realistlik, mõistlik ja kaasamise vajadustele-eesmärkidele vastav kaasamise ajaplaneerimine, selge ajakava kokkuleppimine ning sellest kinnipidamine. Üks oluline tähelepanek küsitlustulemustest on see, et vastanud partnerid peavad kõige olulisemaks kaasamise põhimõtteks kaasamist otsuste väljatöötamise kõige varajasemates etappides. See võimaldab partneritel oma tööd ja ressursse paremini planeerida ning sisukamalt osaleda. Uuringu raames analüüsitud kaasamisjuhtumites tõusis ajakava liigne kokkusurutus või sellest mittekinnipidamine esile ühe suurima pahameele allikana. Vahel on kaasamisprotsessi ajakava väga kriitiline ning erinevate asjaolude tõttu ei ole võimalik lisaaega juurde saada. See aga ei õigusta partnerite kehva kaasamist vaid eeldab just nimelt tugevamat eeltööd kaasamisprotsessi läbimõtlemlisel ja sobivate meetodite ning ressursside planeerimisel, kaasamise eesmärgi fokuseerimist, valikute tegemist ja avatud ning ladusat informeerimist.

Kaasamiseks arendamiseks on vajalik järjepidev, objektiivne ja aus protsessi ja tulemuste analüüs. Laiaulatuslikumate ja pikaajaliste protsesside puhul on kasulik dokumenteeritud analüüs. Muudel juhtudel võib kasutada näiteks põgusat tagasisideringi seotud ametnike ja partnerite vahel. Hindamine on vajalik heade kogemuste talletamiseks ja levitamiseks, halbadest õppimiseks ja samade vigade vältimiseks, järgmistel kordadel/sama protsessi edasistes faasides efektiivsema ja tulemuslikuma tegevuse planeerimiseks ja elluviimiseks. Kokkuvõtlikult saavutatakse hindamise kaudu kolm olulist eesmärki: ametnik saab järgmisi tegemisi paremini plaanida ja läbi viia, tema kolleegid saavad Kuulates ja arvestades kaasatavate asjakohaseid ettepanekuid saab tõsta nende usaldust ja aktiivsust ning seeläbi suurendada nende motivatsiooni osaleda.

SOOVITUSED:

20. Iga kaasamisjuhtumi puhul püstitada selge, realistlik ja arusaadav põhieesmärk, mida kaasamisel saavutada soovitakse. Lähtuvalt kaasamise eesmärgist tuleb

Kaasamise vajadus ja eesmärgistatus,

kaasamisprotsessi alguses (võimalikult varajases faasis) rääkida selgeks ka vastastikused ootused. Seejuures võivad kaasatavatel olla teistsugused eesmärgid kui ministeeriumil. Ka seetõttu on hea leida üks peaeesmärk, mille suhtes on ühine arusaam ja millele võivad lisanduda alaeesmärgid erinevatele huvirühmadele. Vastastikused ootused (ülesannete sisu, mahu, ajakava ja oodatavate tulemuste osas) tuleb läbi rääkida kohe protsessi alguses, see aitab luua hea aluse edasiseks koostööks ja vältida hilisemat probleemide esilekerkimist. Tuleb arvestada üksteise võimalustega – mõlemal poolel võib olla mitmeid piiranguid, mida tuleks enne töö algust omavahel arutada ning otsida vahendeid konstruktiivse osalemise võimaluste suurendamiseks.

*läbimõeldud
kaasamise korraldus ja
kaasamiskava*

Rakendajad: ministeeriumides kaasamist korraldavad ametnikud, partnerid.

21. **Eesmärgi seadmisel hinnata, kas ettevalmistatav otsus võiks saada sisendit mõne varasema kaasamisprotsessi tulemustest – kui jah, siis tuleks varasemat panust kasutada, andes kaasatavatele ka vastavat tagasisidet.** Vahel kaasamise käigus saadakse tulemusi, mis panustavad mõnda teise eesmärki või protsessi ning selline panus oleks igati mõttekas ära kasutada. Selle eelduseks on protsessi käigus toimunud arutelude ja saadud sisendi järjepidev dokumenteerimine.

Rakendaja: ministeeriumides kaasamist korraldavad ametnikud, partnerid.

Hea näide: Turvalisuspoliitika põhisuundade ettevalmistamisel kasutas Siseministeerium edukalt ära poolelijäänud Siseturvalisuse arengukava koostamise protsessis saadud sisendit (vt juhtumianalüüs).

22. **protsessi alguses läbi mõelda ja kirja panna konkreetne kava. Selleks annavad hea aluse Kaasamise Hea Tava põhimõtted ja ülesehitus. Kaasamiskava peab vastama küsimustele, miks, keda, millal ja kuidas kaasata.** Selliselt kujundatud kaasamiskava toimib kogu kaasamisprotsessi lähteülesandena. Kuigi reaalne elu ei käi alati plaani järgi, aitab see kaasa ladusamale suhtlemisele ja eesmärkide selgusele. Kaasamise kava ei ole kava, kui see on ainult ühe inimese peas. Kaasamise kava tuleb kirja panna koos eesmärgi, taustainfoga valdkonna sisu ja temaatilise tööprotsessi kohta, kaasamise meetodite, tööjaotuse ja vastutajate, osalejate, konteksti, kommunikatsiooni- ja otsustamise põhimõtetega. Kaasamise kavva tuleb lisada ka tegevused, mida on vajalik teha, et tugevdada kaasatavate suutlikkust ja võimekust olla kaasatud: nt selgitustöö, koolitused, seminarid, jms.

Rakendaja: ministeeriumides kaasamist korraldavad ametnikud.

23. **Sobivad kaasamismeetodid valida lähtuvalt kaasamise eesmärgist, ning kaasamisprotsessi erinevate etappide ja kaasatud sihtrühmade vajadustest.** Traditsiooniliste ja harjumuspäraste kaasamismeetodite kõrval kasutada ka innovatiivsemaid meetodeid. Erinevatele gruppidele on sageli mõttekas rakendada erinevaid meetodeid. Valik tuleks teha lähtuvalt erinevate partnerite kaasamise eesmärkidest, osapoolte eripärast, kaasamiseks vajaminevatest ressurssidest (inimesed, aeg ja raha). Võimalikke vahendeid on palju: osalusveeb, blogi, moderaatorite kasutamine, e-kaasamine (veebiküsimustikud, mailid, uudiskirjad, veebiarutelud, wiki-dokumendid jt), avatud ruum, kodanike foorumid, simulatsioonid, töö tööühmades, kirjalik kommenteerimine, avalikud teabepäevad, uuringud jt. Julgustame kaasajaid kasutama võimalikult palju erinevaid ressursside optimeerimist võimaldavaid ning kasutajasõbralikke IT-lahendusi (eeldusel, et need sobivad kaasatavatele).

Rakendajad: ministeeriumides kaasamist korraldavad ametnikud

Hea näide: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on kaasamisprotsesside läbiviimisel rakendanud mitmeid **uuenduslikke meetodeid** (foorumid, Eesti erinevates paikades toimuvad tutvustusüritused ja arutelud, blogi⁴⁹) (vt Energiamaajanduse riiklik arengukava juhtumianalüüs).

24. **Kaasamise planeerimisel süsteemselt välja selgitada, milliseid ühiskonnagruppe ja mil moel planeeritav otsus puudutab ning milliste osapoolte (aktiivne) osalemine on vajalik. Partneri(te) valikul tuleb lähtuvalt väljatöötatava dokumendi või otsuse eesmärgist läbi mõelda konkreetsed valikukriteeriumid.** Enamasti tuleb arvesse võtta muuhulgas järgmisi kriteeriumeid: (1) keda ja kuidas partner esindab? (2) millel põhineb tema kompetentsus; (3) mis on tema senised saavutused; (4) milline on tema maine teiste partnerite ja sihtgruppide seas; (5) kas huvirühmal on huvi ja valmisolek osaleda. Nende kriteeriumide alusel saab koostada esindusliku kaasatavate nimekirja. Kõigi osapoolte kaasamine ei ole eesmärk iseeneses. Valikuid tuleb teha tulenevalt kaasamisele seatud eesmärgist.

Kaasatavate valikupõhimõtete asjakohasus

Rakendajad: ministeeriumides kaasamist korraldavad ametnikud.

25. **Kaasamise ja osapoolte valiku juures tagada huvide tasakaalustatus.** Kui teatud osapoolte huvid ei ole kaitstud, sest seda osapoolt ei ühenda või esinda keegi, siis on kaasaja ülesanne ise huvid välja selgitada ja nende eest hea seista. Üldjuhul ei tohiks piirduda ainult paari eksperdi (nt akadeemikud, ühiskonna arvamustliidrid) arvamusega, harjumuspäraste partneritega, ja/ või katusorganisatsioonidega. Kindlasti ei ole otstarbekas jätta kõrvale kriitikuid, sest nemad sekkuvad niikuinii. Paremini on tõenäoliselt kriitilised osapooled välja selgitada ning alustada kohest selgitustööd ja diskussiooni parima lahenduse leidmiseks.

Rakendajad: ministeeriumides kaasamist korraldavad ametnikud.

26. **Luuja ja arendada suhteid oma valdkonna sihtrühmade esindajatega mitte ainult projektipõhiselt vaid võimestada ja toetada sihtrühmade ühendusi, suhelda nendega mitteformaalselt, pidevalt ja vabamas vormis** (nt kohtumised, arutelud, konverentsid, õppereisid jms). See võimaldab partnereid paremini tundma õppida ja luua usalduslikumad koostöösuhted. Ministeeriumitel, kellel on välja kujunenud väga hea ja toimiv koostöövõrgustik, on ka kaasamine muutunud läbivaks protsessiks ja igapäevaseks töömeetodiks ega ole pelgalt juhtumipõhine.

Rakendajad: ministeeriumide poliitikaosakonnad koostöös kaasamiskoordinaatoriga.

27. **Planeerida kaasamist realistliku ajakavaga ja mõistliku ajavaruga, arvestades ka kaasatavate vajadustega.** Selliselt planeerides on suurem tõenäosus, et soovitud partnerid saavad anda oodatud kvaliteediga sisendit poliitikakujundamise protsessi. Sealjuures tasub arvestada ka aega, mida ministeeriumil endal on vaja kaasamise tulemusena saadud ettepanekute ja mõtete läbitöötamiseks ja koondamiseks. Tulemuseni jõudmiseks vajaliku ajakulu alahindamine on üks peamisi vigu, mida kaasajad teevad. Ajakava tuleb kirja panna ja avalikustada ka siis, kui on teada, et seda tuleb pika perioodi vältel muuta (nt etappide kaupa).

Kaasamise ajakava realistlikkus

Rakendajad: ministeeriumides kaasamist korraldavad ametnikud.

⁴⁹ <http://energiafoorum.blogspot.com/>

28. **kaasatavaid osapooli algavast protsessist võimalikult varakult teavitada ja kaasata.** Siht- ja huvirühmade esindajad tuleb poliitikakujundamise protsessi senisest enam kaasata hetkeolukorra ja probleemide kaardistamisse, peamiste vajaduste, poliitikate eesmärkide sõnastamisse ja lahendusvõimaluste selgitamisse ning valimisse. Võimalikult varajane kaasamine võimaldab piiratud ressursside tingimustes partneritel paremini lahendusi otsida ja oma töökoormust paremini planeerida.

Rakendajad: ministeeriumides kaasamist korraldavad ametnikud.

29. **Pöörata rohkem tähelepanu kommunikatsioonile kaasamisprotsessis ja läbi mõelda: (1) milline info on kaasatavatel protsessi algul; (2) millist infot vajatakse protsessi vältel; (3) millist infot vajatakse kaasamise lõpuks.** Et kaasatavad saaksid panustada ja neil oleks motivatsioon osalemiseks, peab osalemiseks ja sisuliseks panustamiseks vajalik info olema kättesaadav kogu protsessi jooksul. Ühelt poolt on oluline, et kaasatavad saaksid töömaterjale arutada oma liikmete ja sihtrühmadega; teisalt võivad poolikud töömaterjalid tekitada segadust – konkreetsete juhtumite puhul tuleb leida sobiv tasakaal. Infojagamine peab olema õigeaegne, st piisavalt varajane. Tähtis on teavitada partnereid ka nendest teguritest, mis ei ole kellegi kontrolli all, kuid võivad mõjutada otsust sõltumata kaasamisprotsessist.

Avatud ja ladus kommunikatsioon

Rakendajad: ministeeriumides kaasamist korraldavad ametnikud.

30. **Valida igale sihtrühmale sobiv teavitusviis, -kanal ja -keel, et tagada info sihtrühmani jõudmine ja anda sihtrühma liikmetele võimalus sobivalt reageerida.** Tuleb hoolitseda, et levitav info on esitatud selgelt ja arusaadavas keeles ning mahult hoomatav. Vastavalt sihtrühmadele ja kaasamise meetoditele tuleb valida sobivad kommunikatsioonikanalid: otsesuhtlus, meililistid, kodulehed, osalusveeb ja teised võrgukeskkonnad, üritused, meediakanalid jt. Mõttekas on maksimaalselt ära kasutada partnerite endi juba toimivaid kommunikatsioonivõrgustikke (olemasolevad meililistid, infokirjad, partnerite regulaarsed koosolekud, üritused jne). Eriti keeruliste teemade ja tekstide puhul tasub planeerida aega selgitustööks ja küsimustele vastamiseks. Kui kaasatav ei saa aru dokumendi regulatsiooni ulatusest ja põhisisust, siis on tema osalemisvõimekus piiratud ning ta võib ka teha rakendamatuid ettepanekuid. See omakorda viib probleemini, et kaasaja ei saa soovitud tagasisidet ning kaasatav leiab, et temaga ei arvestata.

Rakendajad: ministeeriumides kaasamist korraldavad ametnikud.

31. **Kõigile ettepanekuid esitanud partneritele tuleb anda tagasisidet ja selgitusi ettepanekute arvestamise või mitteamvestamise kohta.** Kommunikatsioon toimib kahepoolsest, s.t. kui kaasaja annab infot, siis ta arvestab ka arvamuste ja ettepanekutega, mis kaasatavatel saadud info põhjal tekivad. Partneritele tuleb teatada, millal ja milliste tulemustega on kaasamine lõppenud või lõpetatud ning millised seisukohad jõudsid lõplikku dokumenti. Mitteamvestamist tuleb selgelt (kirjalikult) põhjendada; veelgi parem, kui see toimub konstruktiivse diskussiooni käigus. Kaasatavad peavad ka oma organisatsioonides selgitama, mis nende esitatud ettepanekutest sai.

Rakendajad: ministeeriumides kaasamist korraldavad ametnikud.

32. **Eristada kaasamise tulemuste hindamisel kaasamisprotsessi läbiviimine ja**

Kaasamise analüüs ja

sisuliste arvamustega arvestamine. Kaasamise ja osalemise eesmärkide täitmist ei saa võrdsustada dokumendi sisuga – asjaolu, et mõne osapoole soovid ei saanud täidetud, ei tähenda automaatselt kehva kaasamist ja vastupidi. Hea oleks leida vastused kolmele küsimusele: (1) kuidas õnnestus protsess, ehk kuidas me toimunuga rahule jäime; (2) osalejate pakutud sisend ehk kas osalenutelt saadi soovitud hulgal ja vajalikel küsimustel sisendit; (3) tulemus ehk kas me saavutasime algselt seatud eesmärgi?

Rakendajad: ministeeriumides kaasamist korraldavad ametnikud.

33. **Pikemate protsesside puhul teha kaasamise käigus vahekokkuvõtteid** - need võivad olla nii kirjalikud kui suulised (soovitame siiski jätta endale alati kirjalik jälg). Oluline on anda hinnang toimunule ning vajadusel teha korrekture ja informeerida sellest ka kaasatavaid. Partneritele antav aus ja avatud tagasid ning saadud tagasiside põhjal vajalike muudatuste tegemisega näidatakse, et ministeerium hindab partnerite tööd ja tunnustab nende panust. See omakorda tõstab partnerite motivatsiooni edaspidi aktiivsemalt ja teadlikumalt osaleda. Juba kaasamise kava koostades tuleb arvestada, et vahehindamise käigus võib laekuda tagasisidet, mille tulemusena tuleb näiteks laiendada kaasatavate ringi, vahetada kaasamise meetodeid või muuta tööstiili.

Rakendajad: ministeeriumides kaasamist korraldavad ametnikud.

34. **Kaasata hindamisse ka protsessis osalenud partnerid.** Kasulikud meetodid on nt refleksiooniseminarid, tööühma lõpukohtumine kogemuste ja protsessi õppetundide sõnastamiseks, tulevikukoostöö osas ootuste selgitamiseks jms. Kaasamisprotsessi lõppedes soovitame korraldada nii protsessi kui tulemusi kokkuvõttev üritus või saata partneritele kokkuvõttev info. Kaasatavad soovivad teada, millise tulemusega protsess lõppes ning mis saab edasi. Ka siis kui partneritelt on sisend kätte saadud, tuleb neid vajadusel kaasata edasistes plaanidesse ning etappidesse. Lisaks on kaasamisprotsessi lõpetamine hea võimalus osalenute tänamiseks ja edasise koostöö kujundamiseks.

Rakendajad: ministeeriumides kaasamist korraldavad ametnikud.

6.3.4. Kaasatavad

Ministeeriumide siht- ja huvirühmade kaasatuse ja osalemise analüüs ei olnud läbiviidud uuringu otseseks eesmärgiks, kuid analüüsi teostamisel kerkisid esile mõned teemad, mis on otstarbekas siinkohal käsitleda. Lähtuvalt sellest, et soovitude andmine (potentsiaalsetele) partneritele ei olnud uuringu põhifookus, siis kirjeldatakse nendega seotud vajadusi ja soovitusi üldisemalt, pöörates tähelepanu teatud uuringu raames ilmnunud kitsaskohtadele. Konkreetsemate soovitude andmiseks tuleb läbi viia süsteemsem siht-ja huvirühmadele keskenduv analüüs, kuna nende toimimisloogika on avalikust sektorist erinev ja arendusettepanekute esitamisel tuleb seda paremini arvesse võtta.

Läbiviidud uuringust selgus siht-ja huvirühmade puhul **kaasamise-osalemise põhimõtete tasandi ühe peamise arenguvajadusena, et partneritel tuleb selgemalt teadvustada seda, et kaasamise tulemusena valmiv otsus peab lähtuma avalikust huvist ning hea tulemuse saavutamiseks on vajalik partnerite valmidus pidada „suurt pilti“ arvestavat diskussiooni.** Ehkki partnerid esindavad oma sihtrühma või valdkonda, on ministeeriumil tarvilik tasakaalustada vastandlikke huvisid. On igati loogiline, et partnerid esindavad esmajoones oma valdkonna huve, kuid tuleb mees pidada, et otsus peab arvestama ka teiste valdkondade vajadustega. Kuigi ainult oma liikmete huvides tegutseval organisatsioonil võib olla kohustus lähtuda ainult liikmete soovidest, ei ole sellele keskendumine

kaasamisprotsessis mõistlik. Liikmesorganisatsiooni kohustuseks oma liikmete huvi eest seismisel on ka liikmetele teatud otsuste ja vajaduste vahendamine ja selgitamine.

Teise üldise põhimõttena saab välja tuua selle, et partnerid peavad oma tegevusvaldkonnas oluliste teemade tõstatamisel üles näitama veelgi enam algatusvõimet ja järjepidevust, võttes ministeeriumidega proaktiivselt ise ühendust. Ühendustel, kes juhivad oma valdkondi, peab olema suurem pilt, mida selles valdkonnas on vaja teha ning saavutada – mida saavad teha nemad kodanikuühendustena, mida nende liikmed ja sihtrühmad ja mida tuleb teha riiklikul tasandil. Seda on vaja ministeeriumidele kommunikeerida ja nendega läbi rääkida. Kui vastus kohe ei laeku võib põhjus olla ametnike hõivatuses, mitte vastumeelsuses. **Sihile viib ettevalmistus ja järjekindlus.** Vajalik on konstruktiivsete lahenduste väljapakkumine, mis – nagu eespool rõhutatud – ei lähtu ainult kitsastest üksikhuvidest, vaid arvestab ka laiemat pilti ja teiste osapoolte vajadusi.

Välja saab tuua ka mõned konkreetsemad soovitusel partnerorganisatsioonide tõhusamaks kaasatuseks poliitikakujundamise protsessidesse. **Oma eesmärkide täitmiseks ja oodatud panuse andmiseks tuleb alati ära teha vajalik kodutöö ning end ette valmistada, sealhulgas tagada organisatsiooni liikmete kaasamine.** Ka siis kui kaasatavad osalevad protsessis vabatahtlikult, on ministeeriumil kui kaasajal õigus pärida aru, kui ühenduse esindaja ei osale kohtumistel ega töögrupi töös. Omaenda liikmete ja/ või sihtgruppide kaasamine on ühenduse legitiimsuse üks põhiallikaid. Teisalt on mõistlik **anda ministeeriumile märku, kui tagasisidet ja kommentaaride esitamiseks antud aeg on liiga lühike (soovitud panusele mittevastav), ning leppida kokku alternatiivne kommentaaride esitamise aeg.** Partnerid peavad arvestama nii liikmete kui ka huvigruppide kaasamiseks vajamineva ajaga. Kui sisukat panust ei ole etteantud ajaraamis võimalik anda, siis tuleb ministeeriumi sellest teavitada – probleemidest vaikimine ning vastamine ei muuda midagi tuleviku tarbeks.

7. Metoodika kaasamise regulaarseks uurimiseks

Käesolevas peatükis antakse soovitusi kaasamispraktikate regulaarseks hindamiseks nii riigi kui terviku tasandil kui ka ministeeriumi tasandil.

7.1. Kaasamispraktikate riiklik monitoorimine

Soovitame riiklikul tasandil ehk valitsusasutuste üleselt kaasamise arengute ja –praktikate analüüsimiseks iga viie aasta järel läbi **viia veebiküsitlus kõigi valitsusasutuste ametnike ning ministeeriumite poliitikakujundamise protsessides osalenud valitsusväliste organisatsioonide esindajate seas**. Sisuliselt oleks tegemist käesoleva uuringu osalise kordusuuringuga. Põhjused, miks eelistada küsitlust:

- Võimaldab andmete kogumist standardiseeritult, et kõigilt vastajatelt küsitakse täpselt samu küsimusi täpselt samal viisil.
- Võimaldab koguda suure andmestiku: haarata palju inimesi ja esitada suhteliselt palju küsimusi ühe nähtuse ulatuslikuks analüüsimiseks.
- Meetod on tõhus, eriti kordusuuringud, mille puhul ankeedid on juba välja töötatud ja suures osas samal kujul rakendatavad.
- Veebiküsitlus võimaldab tõhusalt andmeid talletada.

Kokkuvõttes on võimaldab (veebi)küsitlus kaasamise arenguid jälgida kõige kulutõhusamalt, pidades eriti silmas muutuste hindamiseks vajaliku ajatelje loomist ehk võrreldavust 2004.a ja 2010.a kaasamisuuringutega tulemustega.

Küsitluse läbiviimisel on aga oluline silmas pidada järgmisi asjaolusid:

- Kaasamispraktikatest üldpildi saamiseks on oluline tagada, et valimis oleksid esinduslikult esindatud kõik ministeeriumid, seejuures tagada ka esinduslikkus ministeeriumide ametnike üldkogumi suhtes.
- Igas ministeeriumisisises valimis tagada esinduslikkus nii ametiastmete (tippjuhtkond, keskastmejuhid, spetsialistid; va tugipersonal) kui osakondade/büroode/talituste lõikes.
- Testida ankeedi pikkust ja selgitada välja probleemsed küsimused, et ankeedi vastajasõbralikkuse maksimeerimisega suurendada ka vastasmäära.
- Küsimuste osas tagada sisuline võrreldavus 2004.a ja 2010.a ankeetidega, seda vähemalt
 - kaasamise hea tava põhimõtete rakendamise lõikes,
 - kaasamise probleemide lõikes.

Käesoleva raporti lisa 1 ja 2 sisaldavad ametnike ja partnerite küsitluse ankeete. Nendes ankeetides on märgitud konkreetsed küsimused halliga – järgneva kaardistava kaasamisküsitluse läbiviimisel on soovituslik minimaalselt need küsimused ankeeti sisestada võrreldavuse tagamiseks.

Edaspidi soovitame täpsemalt läbi mõelda ja eesmärgiks seada edukriteeriumite määratlemise. Kuna olemas on juba kahe uuringu andmed kaasamispraktikatest, siis kolmas mõõtmine võimaldab hinnata trende. Samuti on prognoositav, et viie aasta pärast oleks kaasamine süsteemsemaks kujunenud ning leidnud oma koha poliitikakujundamises ehk eeldused loodud kvantifitseerivate andmete sisulisele hindamisele. Seega võiks järgmise uuringu järel seada konkreetsed sihttulemused (nt rahulolu protsent vastajate hulgas)?

Lisavõimalusena soovitame läbi viia **fookusrühma intervjuud** nii ametnike kui poliitikakujundamisse kaasatud osapooltega. See võimaldab küsitluse vastuseid täpsustada, puudutada lähemalt keeruliste ja vastuoluliste küsimuste/teemade tagamaid, parandada andmete tõlgenduse kvaliteeti.

7.2. Ministeeriumitesisene kaasamise hindamine

Kuna uuringust selgub, et kaasamise hindamine ei ole ministeeriumides levinud praktika, tuleb kõigepealt pöörata tähelepanu ministeeriumisisese kaasamispraktikate jälgimise ja hindamise eelduste loomisele.

Esiteks, kaasamise arengute jälgimine ja hindamine panna kellegi ülesandeks. Soovitame selleks arendada edasi kaasamiskoordinaatorite võimekust ning selgemalt ministeeriumis kaasamiskoordinaatori roll defineerida, kes ohjab vajalikke tegevusi hindamiseks. Samuti võib välja töötada sisse kaasamisprotsessi kohta jooksev informatsiooni talletamise küsimustik või muu abivahend ning koostöös poliitikaosakondadega vastavat infot koguda.

Teiseks, tuleb süsteemselt ja järjepidevalt kaardistada ministeeriumi partnerid. Kuna kaasamine on kahepoolne tegevus, saab kaasamispraktikatele ja arengutele tasakaalustatud hinnangu anda ka partneritelt tagasisidet küsides. Selleks aga on oluline omada kontaktandmetega nimekirja kõigist ekspertidest ja organisatsioonidest, kes on ministeeriumi poliitikakujundamise protsessides osalenud. Käesoleva analüüsiga selgus, et täna on väga vähestel ministeeriumitel partnerite nimekirjad olemas. Pigem on antud info olemas vastavates poliitikaosakondades, kuid seda kogutakse ja täiendatakse erinevalt.

7.2.1. Miks kaasamist hinnata?

Kaasamise hindamine / eneseanalüüs on üks osa kaasamisprotsessist. Kaasamise hindamine ei tähenda tingimata suurt analüüsiprojekti, kuid peaks andma vastuse kolmele peamisele küsimusele⁵⁰:

- kas kaasamine õnnetus? (millised eesmärgid ja tulemused saavutati)
- kas kaasamise protsess toimis? (mis toimis ja mis mitte ning millised võiksid olla õppetunnid tulevikuks)
- millist mõju protsess omas? (kuidas mõjutas kaasamine nt osalejaid, otsust, poliitikat, dokumenti)

Erinevus monitooringu/vaatluse ja hindamise vahel seisneb eelkõige selles, et kaasamise monitooring tähendab protsessi jälgimist kindlustamaks, et see toimib soovitud viisil⁵¹. Kaasamise hindamine keskendub aga kaasamisprotsessi mõjule. Hindamine on seega sügavam ja analüütilisem kui monitooring ning keskendub rohkem tulemustele ja väljunditele ning jätkub ka kaasamise lõppedes⁵².

Hindamine aitab edendada kaasamist järgmistel viisidel⁵³:

- Hinnata kaasamise edukust, selgitades edukate kaasamisprotsesside edukriteeriume, õppetunde;
- Parandada kaasamisprotsessi läbiviimist, kaasates sellesse tööprotsessi käigus tekkinud tagasisidet;
- Parandada vastutavust, andes struktureeritud ülevaate kaasamisprotsessist, mida on võimalik organisatsioonis siduda teiste juhtimisinstrumentidega;
- Edendada tuleviku praktikat ja poliitikakujundamist, sõnastades kaasamise praktikast saadud positiivsed ja negatiivsed kogemused;
- Hindamine võimaldab jagada kaasamise kogemusi erinevate organisatsioonide vahel, kes kaasamist läbi viivad ja seeläbi on võimalik üksteise kogemustest õppida.

Seega tuleb kõigepealt omada selgust selles, milleks kaasamist ministeeriumis hinnata? Tuleb **määratleda hindamise eesmärk/eesmärgid**. Warburton (2008:3) on toonud välja kaks erinevat lähenemist hindamisele. Hindamine võib toimuda auditeerimise põhimõttel ning omada eesmärki saada tagasisidet seatud eesmärkide saavutamise ning seatud plaani täitmise osas. Teine, õppimisel põhinev lähenemine seab eesmärgiks mõista, mis ja miks kaasamisel toimus ning sõnastada õppetunnid edasiste

⁵⁰ Warburton et al 2007:2

⁵¹ Research Council 2005:7

⁵² Interact 2001:1

⁵³ Interact 2001:3, OECD 2001:65 ja Warburton et al 2007:3

kaasamiste läbiviimiseks. Hindamise eesmärk määratleb hindamise meetodi samal viisil nagu kaasamise eesmärk määratleb sobiva kaasamise meetodi. Õppimisel põhinev lähenemine asetab rõhu aga kvalitatiivsetele meetoditele.

7.2.2. Mida hinnata?

Kaasamisel saab hinnata järgmisi aspekte:

- kuivõrd kaasamine täitis seatud eesmärgi, ministeeriumi ootusi
- tulemuse rakendatavust teema edasisel arendamisel
- valitud kaasamise vormi/meetodi tulemuslikkust
- kaasamise vormi/meetodi piires valitud lahenduse sobivust (nt. silmast-silma kohtumised vs elektrooniline suhtlus)
- kaasatud osapoolte rahulolu protsessi korralduse, läbiviimise ja tulemusega
- administratiivse töö toimimist
- osapoolte motiveeritust osaleda ja panustada
- kaasatud osapooltele ministeeriumi poolt tagasiside andmise toimimist
- kaasatud osapoolte rahulolu ministeeriumilt saadud tagasisidega

7.2.3. Kuidas hinnata kaasamist ministeeriumites?

Iga protsessi järel kaasamise hindamine võimaldab koondada igast kogemusest saadud vahetu kogemuse ning anda vahetut tagasisidet kaasamist koordineerinud ametnikele ning seatud osapooltele. Protsessi järel hindamine võimaldab küsida täpsemaid küsimusi. Küsitlusest selgus, et kaasamist küll hinnatakse, kuid valdavalt kas ametnikud ise mõtleavad kogemuse peale või arutatakse põgusalt kaasajate meeskonnas muljeid. Minimaalne samm edasi oleks need muljed panna kirja, kas igal ametnikul üksinda või meeskonnas, soovitavalt kaasamiskoordinaatorit kaasates. Näiteks **iga õigusloome protsessi kohta täita ära avatud vastustega küsimustega nn hindamisleht**, mis minimaalselt võiks anda tagasisidet kaasamise hea tava põhimõtete lõikes ehk olulisematest kaasamise aspektidest:

- Mis oli kaasamise lähteülesanne, oodatav tulemus?
- Kas koostati kaasamise kava? Kui jah, milliseid punkte sisaldas?
- Kes olid kaasatud osapooled?
- Milliste kanalite kaudu tagati avalikkuse teavitamine ning protsessi läbipaistvus?
- Milliseid kaasamise meetodeid rakendati?
- Kas kaasamisprotsessi vahepeal tehti vahekokkuvõtteid ning korrigeeriti protsessi edasise kulgemise plaani?
- Millised kaasamisprotsessi muutmise vajaduses ilmnesid, mida ei olnud võimalik ellu viia? (tähtaeg, eelarve piirid, avalikkuse kaasamise määr, kaasatavate ring, meetodid jm)
- Kas ja millisel moel on teavitatud kaasatud osapooli kaasamise tulemustest?
- Millised kokkulepped on edasiseks koostööks, suhtluseks kaasatud osapooltega?
- Kas ja kuidas hinnatakse kaasamise läbiviimist ning tulemusi?

Ministeeriumites, kus kaasamine on enam levinud ning kaasamise hindamist juba osaliselt teostatakse, on soovituslik **koostada mahukam ning kvantitatiivsem hindamisleht iga protsessi kohta**. Aluseks soovitage võtta käesolevas küsitluses kasutatud ankeedid ning valida ministeeriumite vajadustele vastavalt teemad ja küsimused, mille osas hinnang ja õppetunnid on olulised. Eesmärgiks võiks olla sama

hindamislehe rakendamine iga protsessi hindamiseks, et oleks võimalus protsesse võrrelda ehk kokkuvõttes **teatud perioodi järel anda üldine hinnang ministeeriumisisesele kaasamispraktikate arenemisele ning püsivatele arenguvajadustele.**

Kui ministeeriumi sihiks on erinevate poliitikavaldkondade kaasav arendamine ning olulised on head suhted huvirühmadega, vastastikku lugupidav partnerlus, siis küsida kaasamisprotsessile ja/või ministeeriumi kaasamispraktikatele üldiselt tagasisidet poliitikakujundamises osalenud partneritelt.

- Iga protsessi järel paluda osalenutel täita **tagasisideleht** kaasamisprotsessi läbiviimise kohta, et saada hinnangut ministeeriumi administratiivsele tööle, planeerimisele ja juhtimisele, selgitada partnerite arvates olulisemad probleemkohad või edusammud.
- Läbi viia partnerite **küsitlus**. Aluseks võib võtta käesoleva analüüsi raames välja töötatud partnerite ankeedi ning täpsustada küsimusi vastavalt sellele, mis teema ministeeriumit huvitab.

Osalusprotsesside puhul nagu kaasamine soovitatakse võimalusel kasutada ka **kaasavat hindamist**,⁵⁴ mis tähendab, et kaasamisprotsessi hindamises osalevad ka protsessis osalejad. Üheks võimaluseks on läbi viia nn reflektsooniseminar⁵⁵. **Reflektsooniseminar**, kui kaasamise protsessi hindamise ja õppimise meetodi eesmärgiks on pakkuda kaasamises osalenutele võimalust senist koostööd hinnata ja sellest tulevaste protsesside jaoks õppida. Reflektsooniseminar võimaldab edukalt:

- nii kaasajatel ametnikel kui kaasatud partneritel hinnata ka iseenda panust ja saadud õppetunde, mille tulemuseks on vastastikku kaasaja-kaasatavate rollide parem selgus.
- arutada ja lahendada esilekerkinud konflikte, arusaamatusi, et luua head partnerlussuhet edaspidiseks koostööks samas valdkonnas (nt arengukavade koostamise järel pidada silmas arengukavade elluviimist)
- selgitada võimalusi kaasamisprotsessi arendamiseks, kuna võimaldab kõigil osapooltel teha järeldusi protsessist (sh ajaplaan, kaasamise meetodid, töödejaotus) ja sõnastada ettepanekud edasiseks.

Reflektsooniseminari läbiviimiseks võib kasutada maailma kohviku meetodit, mille puhul väikestes laudkondades (3-7 inimest) toimuvad arutelud erinevatel teemadel. Antud juhul küsimustes, mille kohta ministeeriumi ametnikud soovivad tagasisidet ja ideid saada.

Kui ministeeriumil on suurem huvi süsteemselt õppida kaasamise protsessidest ning kaasamist majasiseselt arendada, on soovitatav rakendada **juhtumianalüüsi** meetodit. Käesoleva analüüsi puhul mängis juhtumianalüüs olulist rolli ministeeriumide lõikes kaasamispraktikate kirjeldamisel, probleemide ning eeskujude esiletoomisel, soovitude esitamisel. Soovitame edaspidi sarnast analüüsi rakendada ministeeriumidel võimalusena saada süsteemset hinnangut ministeeriumides kaasamise korraldusele, tugistruktuuridele, rollijaotustele. Juhtumianalüüsi ulatuse (kui mitu analüüsi eesmärgist valida, millise ulatusega ning eesmärgiga. Käesolevas eesmärgiks oli anda ministeeriumitele tagasisidet. Juhtumianalüüsid sobivad. Kaasamisprotsesside juhtumianalüüs peaks andma ülevaate kogu kaasamisprotsessist ja otsustusprotsessist, mille raamesse kaasamine paigutub, samuti andma hinnangu kaasamise eesmärkide saavutamisele.⁵⁶ Täpsemalt peaks hindamine andma ülevaate:

- Kaasamise eesmärkidest.
- Kaasamisprotsessi kontekstist
- Kaasamise määrast (vt eelnevalt Involve 2005 kaasamise määra tüpoloogia)
- Kaasamise meetoditest
- Kes olid kaasatud
- Sisenditest (sh aeg, raha jt)
- Tulemustest
- Väljunditest/mõjust

Kui hindamisel on õppimise eesmärk ehk tuua esile parimad praktikad ja kogemused, edaspidi hoiduda halbadest praktikatest, siis on soovitatav hinnata ning hindamisraportis talletada ka:

⁵⁴ Interact (2001). Evaluating Participatory, Deliberative and Co-Operative Ways of Working.

⁵⁵ Praxis ning EMSL rakendasid sarnast kaasavat hindamist „Vägivalla vähendamise arengukava 2010-2014“ koostamise kaasamisprotsessi puhul. Pikem kirjendus ning arengukava koostamise juhtumianalüüsi raport ilmus novembris 2010.

⁵⁶ Warburton Diane, Wilson Richard, Rainbow Elspeth (2007). Making a difference: A guide to evaluating public participation in central government. Department for Constitutional Affairs. Involve.

- Millised olid peamised õppetunnid?
- Millised olid peamised vead, mida ei tohiks korrata ja mis need tingis?
- Millised olid peamised õnnestumised ja mis need tingis?

8. Lisad

Lisa 1. Partnerite küsitluse ankeet

Halliga on ära on märgitud küsimused, mida on oluline järgnevates küsitlustes korrata, et võimaldada aastate võrdlust ja kaasamispraktikate arenguid. Halliga märgitud küsimuste hulgas on nii Praxise 2004.a uurimuse „Kaasamine ja osalemine“ ankeedi küsimusi kui ka 2010.a lisatud küsimusi, mis tõid esile olulisi aspekte kaasamisest ning mis on olulised ministeeriumi ametnike ja partnerite hinnangute võrdlemiseks.

Kaldkirjas punasega on toodud selgitused veebiküsitluse sisestamiseks(vastaja neid ei näe).

- ☐ Muukasti saab veebiankeedis kirjutada vabasid vastuseid.

Sissejuhatus

1. Organisatsiooni täisnimi

...

2. Kas Teie organisatsioon kuulub vormiliselt

NB! Palun järgige vastates sellist jaotust: AVALIK SEKTOR on riigi teadus- ja arendusasutused, ülikoolid, riigi SA-d, KOV liidud; ERASEKTOR on juriidilised äriühingu vormid; MITTETULUNDUSSEKTOR on MTÜd, SAd, seltsingud, seltsid, ettevõtete- ja erialaliidud.

- ☐ avalikku sektorisse 1
- ☐ äri sektorisse 2 [jätka siit](#)
- ☐ mittetulunduslikku sektorisse 3 [jätka siit](#)

Vastab ainult avalik sektor (IF küs2=1)

3. Kas Teie asutus on:

- ☐ Teadus-arendusasutus 1 [jätka siit](#)
- ☐ Ülikool 2 [jätka siit](#)
- ☐ Riigi osalusega/asutatud SA 3 [jätka siit](#)
- ☐ Kohalike omavalitsuste liit 4 [jätka siit](#)

Vastab ainult erasektor (IF küs2=2)

4. Palun märkige, kas Teie äriühing on :

- ☐ Aktsiaselts 1
- ☐ Riigi osalusega aktsiaselts 2
- ☐ Osaühing 3
- ☐ Riigi osalusega osaühing 4
- ☐ Muu 5

5. Palun märkige Teie äriühingu tegevusvaldkond või –valdkonnad

aluseks võetud EMTAK tegutsemiskoodid

- ☐ Põllumajandus; metsamajandus; kalapüük 1
- ☐ Mäetööstus 2
- ☐ Töötlev tööstus 3
- ☐ Elektrienergia, gaasi, auru või konditsioneeritud õhuga varustamine 4
- ☐ Veevarustus; kanalisatsioon; jäätme- ja saastekäitlus 5

- | | | |
|--|----|--|
| ☐ Ehitus | 6 | |
| ☐ Hulgi- ja Jaekaubandus; mootorsõidukite ja mootorrataste remont | 7 | |
| ☐ Veondus ja laondus | 8 | |
| ☐ Majutus ja toitlustus | 9 | |
| ☐ Info ja side | 10 | |
| ☐ Finants- ja kindlustustegevus | 11 | |
| ☐ Kinnisvaraala tegevus | 12 | |
| ☐ Kutse-, teadus- ja tehnikaala tegevus | 13 | |
| ☐ Haldus- ja abitegevused | 14 | |
| ☐ Avalik haldus ja riigikaitse; kohustuslik sotsiaalkindlustus | 15 | |
| ☐ Haridus | 16 | |
| ☐ Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne | 17 | |
| ☐ Kunst, meelelahutus ja vaba aeg | 18 | |
| ☐ Muud teenindavad tegevused | 19 | |
| ☐ Raske öelda | 20 | |

Vastab ainult kolmas sektor (IF küs2=3)

6. Mis aastal on Teie organisatsioon asutatud?

...

7. Milline on teie organisatsiooni tegutsemisvorm?

- ☐ MTÜ 1
- ☐ SA 2
- ☐ Seltsing 3

8. Milline on Teie organisatsiooni tegevusulatus? saab valida mitu vastust

- ☐ piirkondlik, kohalik 1
- ☐ üle-eestiline 2
- ☐ rahvusvaheline 3

9. Milline on Teie organisatsiooni TEGEVUSVALDKOND või –valdkonnad? Palun märkige kõik sobivad

- | | |
|---|----|
| ☐ kultuur, sport ja meelelahutus | 1 |
| ☐ haridus ja teadus | 2 |
| ☐ tervishoid | 3 |
| ☐ sotsiaalteenused | 4 |
| ☐ keskkond | 5 |
| ☐ majanduslik ja sotsiaalne areng | 6 |
| ☐ kodanikuõiguste kaitse, eestkoste | 7 |
| ☐ filantroopia ja vabatahtlikkuse edendamine | 8 |
| ☐ rahvusvaheline tegevus | 9 |
| ☐ ettevõtlusliidud ja kutseühendused | 10 |
| ☐ religioon | 11 |
| ☐ muu | 12 |

10. Millised on Teie organisatsiooni PEAMISED TEGEVUSED? Palun märkige kuni kolm peamist

- | | |
|---|---|
| ☐ teavitamine | 1 |
| ☐ koolitus ja nõustamine | 2 |
| ☐ uurimis- ja analüüsitegevus | 3 |
| ☐ (avalike) teenuste osutamine | 4 |
| ☐ sihtrühma ja/või liikmete abistamine | 5 |

- | | |
|--|----|
| ☐ huvide ja väärtuste eest seismine (eestkoste, huvikaitse) | 6 |
| ☐ valdkondliku poliitika arendamine | 7 |
| ☐ kodanikualgatuse arendamine (sh kodanikuteadlikkus, vabatahtlikkus) | 8 |
| ☐ toetuste jagamine | 9 |
| ☐ huvitegevus | 10 |
| ☐ muu | 11 |

Kui märkisite „muu“, palun täpsustage:

...

11. Kes on Teie organisatsiooni asutajad? Palun märkige kõik sobivad variandid.

- ☐ üksikisik 1
- ☐ äriühing/ud 2
- ☐ mittetulundusühing/ud 3
- ☐ sihtasutus 4
- ☐ rahvusvaheline organisatsioon 5
- ☐ riigiasutus (ministeerium ja/või haldusala asutused, põhiseaduslik institutsioon vms)
- ☐ maavalitsus/ed 7
- ☐ kohalik/ud omavalitsus/ed 8

12. Kas Teie organisatsioon kuulub mõnda katusorganisatsiooni või mittetulunduslike organisatsioonide koostöövõrgustikku?

- ☐ jah, oleme piirkondliku katusorganisatsiooni/võrgustiku liige 1
- ☐ jah, oleme üle-eestilise katusorganisatsiooni/võrgustiku liige 2
- ☐ jah, oleme rahvusvahelise katusorganisatsiooni/võrgustiku liige 3
- ☐ Ei 4

13. Kas Teie organisatsioonil on liikmeid?

- ☐ Jah 1
- ☐ Ei 2 [jätkka siit](#)

Vastavad vaid need kolmanda sektori org, kellel on liikmeid (IF küs15=1)

14. Palun täpsustage, kes on Teie organisatsiooni liikmeteks?

- ☐ üksikisikud 1
- ☐ äriühingud 2
- ☐ mittetulundusühingud 3
- ☐ sihtasutused 4
- ☐ seltsingud 5
- ☐ avalik-õiguslikud organisatsioonid 6
- ☐ kohalikud omavalitsused (sh KOV asutused) 7
- ☐ riigiasutus (Ministeerium ja/või haldusala asutused, põhiseaduslik institutsioon vms) 8
- ☐ muu 9

15. Mitu liiget on Teie organisatsioonil?

...

Vastavad kõik kolmanda sektori organisatsioonid (IF küs1=3)

16. Palun kirjutage oma organisatsiooni töötajate arv:

täistööajaga palgatöötajaid: _____

osatööajaga palgatöötajaid: _____

regulaarsed vabatahtlikud: _____

Vastavad kõik (nii 1, 2 kui 3. Sektor)

17. Millisel ametikohal Te oma organisatsioonis töötate?

...

18. Milline on Teie haridustase (kõrgeim lõpetatud)?

- | | |
|---|---|
| ☐ Põhiharidus | 1 |
| ☐ Keskharidus | 2 |
| ☐ Keskeri - või kutseharidus | 3 |
| ☐ Kõrgharidus | 4 |
| ☐ Teaduskraadiga kõrgharidus | 5 |

Koostöö ministeeriumidega

19. Kas Teie organisatsioon on aastatel 2008-2009 saanud riigieelarvelist TEGEVUSTOETUST? Mõeldud on riigieelarvelisi eraldisi, millest kaetakse ka organisatsiooni tegevuskulusid, püsikulusid.

- | | |
|---------------------------------|---|
| ☐ Jah | 1 |
| ☐ Ei | 2 |
| ☐ Ei tea | 3 |

20. Kas Teie organisatsioon on aastatel 2008-2009 osutanud avalikke teenuseid mõne ministeeriumiga koostöös ja/või ministeeriumi tellimusel?

- | | |
|---------------------------------|---|
| ☐ Jah | 1 |
| ☐ Ei | 2 |
| ☐ ei tea | 3 |

21. Kas Teie organisatsioon on liige ministeeriumi(de) ALALISTES nõuandvates kogudes, kodades, komisjonides, ümarlaudades? NB: siin ei ole mõeldud konkreetsete arengukavade või seaduseelnõude koostamiseks loodud töögrupe.

- | | |
|---------------------------------|---|
| ☐ Jah | 1 |
| ☐ Ei | 2 |
| ☐ Ei tea | 3 |

22. Kas Teie organisatsioon/Teie isiklikult olete viimase 2 aasta jooksul olnud kaasatud Teie valdkonda puudutavate otsuste või poliitikate väljatöötamisse? Sealhulgas nii omal algatusel kui ükskõik millise ministeeriumi või valitsusalaasutuste poolt kutsutud osalema (tagasisidet andma, töörühmas osalema, nõuandvas kogus liikmena, avalikel aruteludel, infolistides jms).

- | | | |
|------------------------------|---|-----------------------------------|
| ☐ Jah | 1 | <u>jätka siit</u> |
| ☐ Ei | 2 | |

Vastavad need, kes EI OLE olnud kaasatud (IF küs23=2)

23. Millisel põhjustel Te ei ole osalenud õigusloome protsessides, millised tegurid on takistanud?

Palun märkige kuni 3 olulisemat

- ☐ Ei ole soovinud 1
- ☐ Meie organisatsioon on protsessi toimumisest liiga hilja teada saanud 2
- ☐ Pole aega 3
- ☐ Pole inimjõudu 4
- ☐ Ei ole kutsutud 5
- ☐ Meie osalemine ei muuda midagi 6
- ☐ Meid esindab hästi katusorganisatsioon, kes osaleb 7
- ☐ Muu 8

Kui vastasite „muu“, palun täpsustage:

...

24. Kas ja millisel viisil soovib Teie organisatsioon olla edaspidi kaasatud oma tegevusvaldkonda ja sihtrühma puudutavatesse otsustusprotsessidesse? NB! Kui allpool on loetletud viise, kuidas olete osalenud viimase 2 aasta jooksul, palun pöörduge tagasi eelmisele küsimuse lehele ja muutke oma vastust viimasele küsimusele: jah.

	peamiselt see	see ka	see mitte	raske öelda
Seaduseelnõude, arengukavade ja muude poliitikadokumentide kirjalik (kirja või e-posti teel) kommenteerimine/tagasiside andmine ministeeriumile				
Avalikul konsultatsiooniperioodil kommentaaride edastamine (sh www.osale.ee vahendusel)				
Mitteametlik konsulteerimine (nt personaalne kohtumine, telefonivestlus või e-posti kirjavahetus)				
Avalikul arutelul osalemine				
Tagasisideuuringus osalemine (rühmaintervjuul osalemine, ekspertintervjuu andmine, ankeedile vastamine)				
Alalises nõuandvas kogus osalemine liikmena				
Ajutises, konkreetse eelnõu või otsuse väljatöötamiseks loodud töörühmas või muus kogus osalemine liikmena				
Seminaridel, konverentsidel osalemine				

25. Palun märkige, milliste ministeeriumitega olete teinud koostööd muul moel, kui osalemine Teie valdkonda puudutavate otsuste või poliitikate väljatöötamises ?

- ☐ Justiitsministeerium 1
- ☐ Haridus- ja Teadusministeerium 2
- ☐ Kaitseministeerium 3
- ☐ Keskkonnaministeerium 4
- ☐ Kultuuriministeerium 5
- ☐ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 6
- ☐ Põllumajandusministeerium 7
- ☐ Rahandusministeerium 8
- ☐ Siseministeerium 9

- ☐ Sotsiaalministeerium 10
- ☐ Välisministeerium 11

Need, kes EI OLE osalenud (IF küs23=2) jätkavad blokist „Osalemise põhimõtted“ küs60.

Kogemused kaasamise ja osalemisega

Vastavad need, kes on olnud kaasatud (IF küs23=1)

26. Mis Te arvate, miks ministeeriumid kaasavad Teie organisatsiooni oma töösse? *Palun märkige Teie arvates kuni 5 olulisemat*

- ☐ et suurendada siht- ja huvirühmade teadlikkust riigi otsustest 1
- ☐ et saada alternatiivseid arvamusi 2
- ☐ et anda huvirühmadele võimalus oma seisukohti väljendada 3
- ☐ et koguda täiendavaid andmeid poliitikate ja otsuste rakendamisel esineda võivate majanduslike, sotsiaalsete, keskkonna jms. riskide ning mõjude kohta 4
- ☐ et leida huvirühmadega ühiselt arutades parim lahendus ühiskonnale 5
- ☐ et tõsta huvirühmade vastutust 6
- ☐ huvirühmade informeerimine ja kaasamine on kohustuslik 7
- ☐ tõsta otsuste kvaliteeti ja ühiskondlikku legitiimsust 8
- ☐ et vähendada huvirühmade vastuseisu poliitikate ja otsuste vastuvõtmisel 9
- ☐ et luua tugevamad koostöösuhted huvirühmadega 10
- ☐ tagada poliitikate ja otsuste tasakaalustatus ja lähtumine avalikust huvist 11
- ☐ et parandada õigusaktide ja nende ettevalmistamise kvaliteeti 12
- ☐ et tagada paremat õigusaktide rakendamist ja täitmist 13
- ☐ lähtutakse EL ja teistest rahvusvahelistest tavadest ja suundumustest 14
- ☐ huvirühmad on ise aktiivsed ja seetõttu neid kaasatakse 15
- ☐ Muu põhjus 16

Kui vastasite „muu põhjus“, palun täpsustage:

27. Millisel moel on Teie organisatsioon viimase 2 aasta jooksul OSALENUD poliitikate ja otsuste väljatöötamises?

NB! Palun vastake AINULT ministeeriumite või nende valitsemisalaasutuste poolt juhitud kaasamise kohta, mitte kohaliku omavalitsuse või teie enda poolt korraldatud kaasamise kohta.

	Peamiselt see	See ka	See mitte
Seaduseelnõude, arengukavade ja muude poliitikadokumentide kirjalik (kirja või e-posti teel) kommenteerimine/tagasiside andmine ministeeriumile			
Avalikul konsultatsiooniperioodil kommentaaride edastamine (sh www.osale.ee vahendusel)			
Mitteametlik konsulteerimine (nt personaalne kohtumine või telefonivestlus või e-posti teel suhtlemine)			
Avalikul arutelul osalemine			
Tagasisideuuringus osalemine (rühmaintervjuul osalemine, ekspertintervjuu andmine, ankeedile vastamine)			

Alalises nõuandvas kogus osalemine liikmena			
Ajutises, konkreetse eelnõu või otsuse väljatöötamiseks loodud töörühmas või muus kogus osalemine liikmena			
Seminaridel, konverentsidel osalemine			

28. Mitme õigusakti või poliitikadokumendi (arengukava, strateegia, rakendusplaan) koostamiseks on Teie organisatsiooni esindaja ministeeriumite poolt KUTSUTUD osalema viimase 2 aasta jooksul ?

Palun vastake AINULT ministeeriumide või nende valitsemisalaasutuste poolt juhitud kaasamise kohta, mitte kohaliku omavalitsuse poolt korraldatud kaasamise kohta. Lisaks, palun vastake ainult nende kordade kohta, kui te olete ministeeriumi kutsel ka osalenud ehk ei ole kutsele ära öelnud.

- ☐ mitte kordagi
- ☐ 1 õigusakti või poliitikadokumendi ettevalmistamisel
- ☐ 2-5 õigusakti või poliitikadokumendi ettevalmistamisel
- ☐ 6-10 õigusakti või poliitikadokumendi ettevalmistamisel
- ☐ enam kui 10 õigusakti või poliitikadokumendi ettevalmistamisel
- ☐ raske öelda

29. Kas Teie organisatsioon on viimase 2 aasta jooksul OMAL ALGATUSEL...

	jah	ei	raske öelda
palunud ministeeriumil või allasutusel end kaasata nõuandvasse kogusse			
esitanud täiendustepanekuid ja/või kommentaare seaduseelnõudele			
juhtinud ministeeriumi tähelepanu valdkonnas lahendamist vajavatele probleemidele			
Tutvustanud oma tegevust ja seisukohti mõnele ministeeriumile			

30. Milliste kanalite kaudu on Teie organisatsioon viimase 2 aasta jooksul SAANUD INFOT eelnõude või poliitikadokumentide (arengukavad, strateegiad jms) ettevalmistamisest või muutmistest?

	peamiselt see	see ka	see mitte	raske öelda
Ministeeriumi(de) ametliku kirja teel				
Ministeeriumi(de) koduleheküljed				
Riigikogu kodulehekülg				
Vabariigi Valitsuse tööplaan				
Ministeeriumi partnerite infopäev				
Meie organisatsiooni/liikme kuulumine alalisesse nõuandvasse kogusse				
Meie organisatsiooni/liikme kuulumine ajutisse töögruppi				
Ametlikud kohtumised, arutelud, seminarid, ümarlauad				
Osapoolte mitteametlikud läbirääkimised				
Isiklikud kontaktid ministeeriumides				
Isiklikud kontaktid Riigikogus				
MTÜde suuremad esindus- ja üleriigilised organisatsioonid				
Meie organisatsiooni katusorganisatsioon(id)				

Valdkondlikud elektroonilised infolistid				
E-õiguse andmebaas				
Portaal www.osale.ee				

31. Kui rahul Te olete seniste infosaamise võimalustega?

- ☐ Väga rahul 1
☐ Pigem rahul 2
☐ Pigem ei ole rahul 3
☐ Ei ole rahul 4

32. Vaadates tagasi 2 viimase aasta kogemustele, millist tagasisidet on Teie organisatsioon tavaliselt VALMIS ANDMA ministeeriumidele õigusaktide eelnõude ja poliitikadokumentide väljatöötamise käigus? saab valida mitu vastust

- ☐ edastatud info teadmiseks võtma
☐ andma lühikommentaare
☐ andma infot enda vajaduste kohta
☐ koguma ja edastama täiendavaid andmeid oma valdkonna kohta
☐ koguma/vahendama ekspertarvamusi eelnõu kohta
☐ aktiivselt osalema aruteludes (töögrupid, ümarlauad, kohtumised jms)
☐ muu

Kui vastasite „muu“, palun täpsustage:

...

33. Milliste loetletud ministeeriumite juhitud õigusaktide eelnõude ja poliitikadokumentide väljatöötamise protsessides olete osalenud? Siin mõeldud nii ministeeriumitepoolse kui organisatsioonipoolse initsiatiiviga osalemist.

Saab märkida mitu vastust.

- ☐ Justiitsministeerium 1
☐ Haridus- ja Teadusministeerium 2
☐ Kaitseministeerium 3
☐ Keskkonnaministeerium 4
☐ Kultuuriministeerium 5
☐ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 6
☐ Põllumajandusministeerium 7
☐ Rahandusministeerium 8
☐ Siseministeerium 9
☐ Sotsiaalministeerium 10
☐ Välisministeerium 11

34. Millise ministeeriumiga teete/ Teie organisatsioon teeb KÕIGE SAGEDAMINI koostööd õigusaktide ja poliitikadokumentide väljatöötamises? Saab valida vaid ühe

- ☐ Justiitsministeerium 1
☐ Haridus- ja Teadusministeerium 2
☐ Kaitseministeerium 3
☐ Keskkonnaministeerium 4
☐ Kultuuriministeerium 5

- ☐ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 6
- ☐ Põllumajandusministeerium 7
- ☐ Rahandusministeerium 8
- ☐ Siseministeerium 9
- ☐ Sotsiaalministeerium 10
- ☐ Välisministeerium 11

35. Millise kokkuvõtliku hinnangu annate enda/Teie organisatsiooni senisele kogemusele seoses ministeeriumide poliitikate ja otsuste väljatöötamises osalemisega? Palun täitke ainult nende ministeeriumite kohta, kellega on kogemusi. Ülejäänute puhul märkige „ei tea“

	Väga hea	Pigem hea	Pigem halva	Väga halva	ei tea
Justiitsministeerium					
Haridus- ja Teadusministeerium					
Kaitseministeerium					
Keskkonnaministeerium					
Kultuuriministeerium					
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium					
Põllumajandusministeerium					
Rahandusministeerium					
Siseministeerium					
Sotsiaalministeerium					
Välisministeerium					

Vastavad need, kes ON olnud kaasatud (IF küs23=1)

Hinnang kaasamise korraldusele

Järgnevale küsimustele vastates palun pidage silmas koostöökogemusi selle ÜHE MINISTEERIUMIGA, kelle õigusaktide ja poliitikadokumentide väljatöötamises kõige sagedamini osalenud olete.

36. Palun hinnake enda kogemuste põhjal, kas ministeeriumis järgitakse Kaasamise Hea Tava õigusloome ja poliitikadokumentide koostamisse kaasamise korraldamisel?

Kaasamise Hea Tava on 2005.aastal Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud põhimõtete kogum, millest lähtuvalt teevad koostööd kodanikuühendused, huvigrupid, avalikkus, avalik sektor

- ☐ Jah 1
- ☐ Jah, osaliselt 2
- ☐ Ei 3
- ☐ Ei tea, pole kaasamise heast tavast kuulnud 4

37. Järgnevalt on loetletud Kaasamise Hea Tava peamised põhimõtted. Milliseid neist ministeerium Teie arvates KÕIGE PAREMINI järgib/ millised neist ministeeriumi käitumist kaasamisel kõige täpsemalt kirjeldavad? Palun märkige kuni 3 vastust

- ☐ Sõnastatakse selgelt ja lühidalt kaasamise lähteülesanne, oodatav tulemus ning konsulteerimise ja otsuste prognoositavad mõjud 1

- ☐ Määratakse kindlaks kaasatavad osapooled, kellega konsulteeritakse antud valdkonnas ning arvestatakse nende soove, vajadusi ja eripärasid 2
- ☐ Konsulteerimiseks ja osalemiseks kaasatakse osapooled eelnõu väljatöötamisele võimalikult vara ja kogu protsessi vältel 3
- ☐ Kavandatakse kaasamise kava (sh erinevad etapid õigusloomeprotsessis) võimalikult üksikasjalikult 4
- ☐ Tagatakse avalikkuse, huvirühmade ja strateegilisest dokumendist võimalike mõjutatavate teavitamise – ladus kommunikatsioon, avatus 5
- ☐ Tehakse vajadusel vahekokkuvõtte kaasamise käigus saadud tagasisidest, korrigeeritakse protsessi üksikasju ning teavitame osapooli vahekokkuvõttest 6
- ☐ Teavitatakse kaasatud osapooli kaasamise tulemusest 7
- ☐ Hinnatakse kaasamist ja selle tulemuse rakendatavust 8

38. Järgnevalt on loetletud samad põhimõtted. Milliseid neist ministeerium Teie arvates kõige HALVEMINI järgib? Palun märkige kuni 3 vastust

- ☐ Sõnastatakse selgelt ja lühidalt kaasamise lähteülesanne, oodatav tulemus ning konsulteerimise ja otsuste prognoositavad mõjud 1
- ☐ Määratakse kindlaks kaasatavad osapooled, kellega konsulteeritakse antud valdkonnas ning arvestatakse nende soove, vajadusi ja eripärasid 2
- ☐ Konsulteerimiseks ja osalemiseks kaasatakse osapooled eelnõu väljatöötamisele võimalikult vara ja kogu protsessi vältel 3
- ☐ Kavandatakse kaasamise kava (sh erinevad etapid õigusloomeprotsessis) võimalikult üksikasjalikult 4
- ☐ Tagatakse avalikkuse, huvirühmade ja strateegilisest dokumendist võimalike mõjutatavate teavitamise – ladus kommunikatsioon, avatus 5
- ☐ Tehakse vajadusel vahekokkuvõtte kaasamise käigus saadud tagasisidest, korrigeeritakse protsessi üksikasju ning teavitame osapooli vahekokkuvõttest 6
- ☐ Teavitatakse kaasatud osapooli kaasamise tulemusest 7
- ☐ Hinnatakse kaasamist ja selle tulemuse rakendatavust 8

39. Milliste kaasamise põhimõtete järgimist ministeeriumi poolt peate kõige OLULISEMAKS? Palun märkige kuni 3 olulisemat.

- ☐ Sõnastatakse selgelt ja lühidalt kaasamise lähteülesanne, oodatav tulemus ning konsulteerimise ja otsuste prognoositavad mõjud 1
- ☐ Määratakse kindlaks kaasatavad osapooled, kellega konsulteeritakse antud valdkonnas ning arvestatakse nende soove, vajadusi ja eripärasid 2
- ☐ Konsulteerimiseks ja osalemiseks kaasatakse osapooled eelnõu väljatöötamisele võimalikult vara ja kogu protsessi vältel 3
- ☐ Kavandatakse kaasamise kava (sh erinevad etapid õigusloomeprotsessis) võimalikult üksikasjalikult. 4
- ☐ Tagatakse avalikkuse, huvirühmade ja strateegilisest dokumendist võimalike mõjutatavate teavitamise – ladus kommunikatsioon, avatus 5
- ☐ Tehakse vajadusel vahekokkuvõtte kaasamise käigus saadud tagasisidest, korrigeeritakse protsessi üksikasju ning teavitame osapooli vahekokkuvõttest 6
- ☐ Teavitatakse kaasatud osapooli kaasamise tulemusest 7
- ☐ Hinnatakse kaasamist ja selle tulemuse rakendatavust 8

40. Kas Teie kogemustel on arusaadavad need põhimõtted, mille järgi ministeerium kaasab osapooli poliitikate ja otsuste väljatöötamisse?

- ☐ jah, on täiesti arusaadav, mille alusel ministeeriumides valitakse, keda rohkem või vähem kaasata 1
- ☐ jah, enamasti on arusaadav 2
- ☐ ei, enamasti pole põhimõtted arusaadavad 3
- ☐ ei saa aru, mille alusel ministeeriumides valitakse, keda rohkem või vähem kaasata 4
- ☐ raske öelda 5

41. Mis on Teie arvates täna PEAMISED põhimõtted, mille järgi ministeerium kaasab osapooli poliitikate ja otsuste väljatöötamisse? Palun märkige kuni 3

- ☐ et huvirühm esindaks vastavat valdkonda ja sihtrühma 1
- ☐ siht- või huvirühma enda osalushuvi 2
- ☐ huvirühm pakuks praktilist lahendit probleemidele 3
- ☐ siht- või huvirühm on valdkonnas pädev 4
- ☐ avatus uutele huvirühmadele 5
- ☐ Siht- või huvirühm on andnud endast ise märku ja avaldanud soovi osaleda 6
- ☐ On varasem koostöökogemus siht- või huvirühmaga 7
- ☐ Siht- või huvirühma huvi olla kaasatud 8
- ☐ Siht või huvirühma konstruktiivsus ja professionaalsus 9
- ☐ Muu 10

Kui märkisite „muu“, palun selgitage:

...

42. Palun hinnake, millised osapoolte valimise põhimõtted on ÕIGUSTATUD.

- ☐ et huvirühm esindaks vastavat valdkonda ja sihtrühma 1
- ☐ siht- või huvirühma enda osalushuvi 2
- ☐ huvirühm pakuks praktilist lahendit probleemidele 3
- ☐ siht- või huvirühm on valdkonnas pädev 4
- ☐ avatus uutele huvirühmadele 5
- ☐ Siht- või huvirühm on andnud endast ise märku ja avaldanud soovi osaleda 6
- ☐ On varasem koostöökogemus siht- või huvirühmaga 7
- ☐ Siht- või huvirühma huvi olla kaasatud 8
- ☐ Siht või huvirühma konstruktiivsus ja professionaalsus 9
- ☐ Muu 10

Kui märkisite „muu“, palun selgitage:

...

43. Palun hinnake enda/ Teie organisatsiooni kogemuste põhjal, kas ministeerium tavaliselt kaasab kõik olulised osapooled, huvirühmad ja sihtrühmad poliitikate ja otsuste väljatöötamisse?

- ☐ Jah, alati 1
- ☐ Jah, enamasti 2
- ☐ Ei, harva 3
- ☐ Ei, alati on sellega probleeme 4
- ☐ Raske öelda 5

44. Palun hinnake, millised ministeeriumi ametnike negatiivsed kogemused kaasatud osapooltega võivad pärssida nende edasist motivatsiooni kaasata? Palun märkige kuni 3 olulisemat

- ☐ kaasatud osapool ei võimalda konstruktiivset, edasiviivat arutelu 1
- ☐ kaasatud osapool on korduvalt tulnud koosolekule ettevalmistamata 2
- ☐ kaasatud osapool ei suuda hoomata poliitika tervikpilti, erinevate valdkondade seoseid 3
- ☐ kaasatud osapool on enamasti lähtunud oma erahuvidest/ärihuvidest, mis on raskendanud otsuse tegemist avalikest huvidest lähtuvalt 4
- ☐ kaasatud osapool on olnud liialt passiivne 5
- ☐ kaasatud osapool on ei ole avalikkusele usaldusväärne 6
- ☐ Muu 7

Kui märkisite „muu“, palun selgitage:

...

45. Milline ministeeriumi ametnike poolne käitumine on mõjunud KÕIGE pärssivamalt teie motivatsioonile oma valdkonna poliitikate kujundamisel kaasa rääkida? Palun märkige kuni 5 olulisemat

- ☐ kaasatakse kitsas ring pikaajalisi partnereid ja uutel pole võimalust 1
- ☐ ametnikud ei valmista kohtumisi/arutelusid piisavalt sisuliselt ette 2
- ☐ otsustaja ei püüa leida konsensust erinevate osapoolte huvide vahel 3
- ☐ ministeeriumisiselt on otsused/valikud juba tehtud, kaasamine on formaalne 4
- ☐ arvestatakse teiste ametnike arvamust ja ettepanekuid rohkem kui huvigruppide või väliste ekspertide oma 5
- ☐ antakse liiga lühikesed tähtajad seisukohtade kujundamiseks 6
- ☐ esitatud arvamustele/ettepanekutele ei anta tagasisidet nende arvestamise või mitteamvestamise kohta 7
- ☐ ei võeta seisukohti ja ettepanekuid arvesse 8
- ☐ ei põhjendata, miks ettepanekuid arvesse ei võetud 9
- ☐ peale kaasamist valminud dokument saadetakse ametlikule kooskõlastusringile ilma, et kaasatud osapooled oleks saanud lõppversiooni kommenteerida 10
- ☐ eelnõu seletuskirjas ega mujal dokumentides pole kirjas, kas ja keda kaasati 11
- ☐ muu 12

Kui märkisite „muu“, palun selgitage:

...

46. Millises poliitikate ja otsuste väljatöötamise ETAPIS ning kui sageli on ministeerium Teie organisatsiooni kaasanud?

	alati 1	tihti 2	harva 3	mitte kunagi 4	ei tea 9
kõige varasem etapp, mil määratletakse probleeme ning võimalikke lahendusi					
eelnõu koostamise lähteülesande/ettepaneku koostamine					
eelnõu tööversiooni koostamine					
hiline etapp, mil eelnõu on valmis ja saadetud viimasele kooskõlastusele					
eelnõu on Riigikogu menetluses					
uue õigusakti/poliitilise dokumendi (nt arengukava, rakendusplaan) elluviimine					
Õigusakti/poliitilise dokumendi tulemuste ja mõjude hindamine					
ministeerium ei ole meid selliselt kaasanud					

47. Millises poliitikate ja otsuste väljatöötamise etapis EELISTATE olla kaasatud?

- ☐ kõige varasem etapp, mil määratletakse probleeme ning võimalikke lahendusi 1
- ☐ eelnõu koostamise lähteülesande/ettepaneku koostamine 2
- ☐ eelnõu tööversiooni koostamine 3
- ☐ hiline etapp, mil eelnõu on valmis ja saadetud viimasele kooskõlastusele 4
- ☐ eelnõu on Riigikogu menetluses 5
- ☐ Uue õigusakti/poliitilise dokumendi (nt arengukava, rakendusplaan) elluviimine 6
- ☐ Õigusakti/poliitilise dokumendi tulemuste ja mõjude hindamine 7
- ☐ raske öelda 8

48. Kui sageli ministeerium arvestab/kasutab Teie organisatsiooni poolt edastatud ettepanekuid ja lisainfot õigusaktide või poliitikadokumentide väljatöötamisel?

- ☐ alati 1
- ☐ tihti 2
- ☐ harva 3
- ☐ mitte kunagi 4
- ☐ raske öelda 5

49. Mil määral on Teie organisatsioon saanud TAGASISIDET esitatud lisainfo või ettepanekute arvestamise/kasutamise kohta?

	alati 4	tihti 3	harva 2	mitte kunagi 1	raske öelda 9
Ministeeriumi esindaja teavitab meid ametlikult					
Ministeeriumi esindaja teavitab meid mitteametlikult					
seaduse / määruse seletuskirjadest					
ise küsime ametlikult					
ise küsime mitteametlikult					
läbi suuremate MTÜde esindusorganisatsioonide					
Saame tagasisidet läbi enda katusorganisatsiooni(de)					

Osalemise põhimõtted

Vastavad kõik, kes on osalenud ja kogemuste kohta KÕIGI ministeeriumitega

50. Mis eesmärgil/põhjuseel Teie organisatsioon osaleb poliitikate ja otsuste väljatöötamises? Palun märkige kolm olulisemat

- | | |
|---|----|
| ☐ soovime kaitsta oma organisatsiooni liikmete huvisid | 1 |
| ☐ soovime kaitsta teatud ühiskonna grupi huvisid | 2 |
| ☐ soovime parandada õigusaktide ja poliitikadokumentide ning nende ettevalmistamise kvaliteeti | 3 |
| ☐ soovime osalemise kaudu leida kogu ühiskonnale parima lahendusvariandi | 4 |
| ☐ soovime kindlust, et vajalikud rakendused/meetmed saaksid piisava rahastuse | 5 |
| ☐ soovime ennast kursis hoida valdkonda puudutavate poliitikatega arenguga | 6 |
| ☐ soovime jälgida, et riigi raha ei raisataks ja et riik täidaks oma ülesandeid | 7 |
| ☐ soovime olla otsustamisprotsessi juures | 8 |
| ☐ osaleme, kuna ministeeriumi ametnikud on küsinud meie arvamust | 9 |
| ☐ muu põhjus | 99 |

Kui vastasite „muu põhjus“, palun täpsustage:

...

51. Mille järgi määratakse Teie organisatsiooni esindaja ?

- | | |
|--|---|
| ☐ konkreetse teema ja inimese kvalifikatsiooni vastavuse järgi | 1 |
| ☐ kellel on piisavalt vaba aega organisatsiooni esindada | 2 |
| ☐ kellel on huvi osaleda | 3 |
| ☐ esindaja on organisatsiooni juht/juhatusel liige | 4 |
| ☐ ei räägita läbi. igaüks osaleb enda kvalifikatsiooni, huvi ja ajavõimaluste järgi | 5 |
| ☐ muu | 6 |

Kui vastasite „muu“, palun selgitage, mille alusel Teie organisatsiooni esindaja määratakse?

...

52. Mis on suuremad probleemid Teie organisatsiooni jaoks õigusaktide ja poliitikadokumentide väljatöötamises osalemisel? Palun märkige kuni 3 sobivat vastusevarianti

- | | |
|---|---|
| ☐ vähene info õigusaktide eelnõude või poliitikadokumentide ettevalmistamisest | 1 |
| ☐ õigusaktide eelnõudest on raske aru saada | 2 |
| ☐ eelnõude kommenteerimise aeg on liiga lühike | 3 |
| ☐ organisatsiooni vähesed teadmised ja kogemused osalemisest | 4 |
| ☐ Pole piisavalt inimressurssi | 5 |
| ☐ osalemine on liiga ajamahukas | 6 |
| ☐ organisatsioon ei saa oma panuse eest rahalist tasu | 7 |
| ☐ me ei tea, kuidas me osaleda saaksime | 8 |
| ☐ muu | 9 |

Kui vastasite „muu“, palun täpsustage:

...

Vastab vaid KOLMAS SEKTOR, ei vasta ÄRISEKTOR ja avalik – need jätkavad lõpusõnumiga.

53. Kui sageli kaasate oma organisatsiooni SIHTRÜHMI otsuste ja poliitikate väljatöötamises osaledes, eelnõusid kommenteerides ja täiendades?

- ☐ Alati 1
- ☐ Tihti 2
- ☐ Harva 3
- ☐ Mitte kunagi 4
- ☐ Raske öelda 5

54. Kas Teie hinnangul on organisatsiooni seisukohad esinduslikud organisatsiooni sihtrühma suhtes?

- ☐ Jah, alati 1
- ☐ Jah, enamasti 2
- ☐ Ei, harva 3
- ☐ Ei, mitte kunagi 4
- ☐ Ei tea 5

Lõpusõnum

Suur tänu, et võtsite aja ja vastasite küsimustikule!

Teie poolt antud vastused on edastatud Poliitikaanalüüsi Keskusele Praxis.

Kui Teil on kogu uuringu või ankeedi kohta täiendavaid küsimusi, palun edastage need aadressile

Lisa 2. Ametnike küsitluse ankeet

Halliga on ära on märgitud küsimused, mida on oluline järgnevates küsitlustes korrata, et võimaldada aastate võrdlust ja kaasamispraktikate arenguid. Halliga märgitud küsimuste hulgas on nii Praxise 2004.a uurimuse „Kaasamine ja osalemine“ ankeedi küsimusi kui ka 2010.a lisatud küsimusi, mis tõid esile olulisi aspekte kaasamisest ning mis on olulised ministeeriumi ametnike ja partnerite hinnangute võrdlemiseks.

Kaldkirjas punasega on toodud selgitused veebiküsitluse sisestamiseks(vastaja neid ei näe).

- ☐ Muukasti saab veebiankeedis kirjutada vabasid vastuseid.

Sissejuhatus

1. Millises ministeeriumis Te töötate?

- | | |
|--|----|
| ☐ Haridus- ja Teadusministeerium | 2 |
| ☐ Kaitseministeerium | 3 |
| ☐ Kultuuriministeerium | 5 |
| ☐ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium | 6 |
| ☐ Põllumajandusministeerium | 7 |
| ☐ Rahandusministeerium | 8 |
| ☐ Siseministeerium | 9 |
| ☐ Sotsiaalministeerium | 10 |
| ☐ Välisministeerium | 11 |

2. Palun kirjutage, mis on Teie poliitikavaldkond? Nt: Sotsiaalministeeriumi puhul – tervisepoliitika

...

3. Millises osakonnas Te töötate?

...

4. Kui kaua olete selles ministeeriumis töötanud?

- ☐ alla 1 aasta
☐ 1-2 aastat
☐ 2-5 aastat
☐ 5-10 aastat
☐ 11-15 aastat
☐ üle 15 aasta

5. Millisel ametikohal Te töötate?

Juhul, kui Te täidate korraga mitut ametikohta, nt olete osakonnajuhataja asekantsleri ülesannetes või asendate kedagi pikema perioodi jooksul, märkige palun oma põhiametikoht vastavalt ametinimetusele.

Märkida saab vaid 1 vastuse, kuna edaspidi on ankeet selle vastuse järgi kaheks jaotatud: juhtkond, osakonnad.

- ☐ juhtkond (sh kantsler, asekantsler, ministri nõunik) 1

- ☐ keskastmejuht (sh osakonna juhataja, osakonna allüksuse juhataja (talituse, büroo, valdkonna, meeskonna)) 2
- ☐ spetsialist (sh osakonna või allüksuse nõunik, vanem-/peaspetsialist, spetsialist) 2

6. Kas olete oma ministeeriumis kaasamise koordinaatori ülesannetes?

- ☐ jah
- ☐ ei

7. Milline on Teie haridustase?

- ☐ keskharidus
- ☐ keskeri - või kutseharidus
- ☐ kõrgharidus
- ☐ teaduskraadiga kõrgharidus (sh 5a diplomiõpe, mis võrdsustatud teaduskraadiga)

Kaasamise eesmärgid, põhjused

Kuvada info vastajale:

Järgnevalt esitame küsimusi Teie ministeeriumi või osakonna kaasamispraktikate kohta. Enne aga mõned täpsustused kasutatavate terminite kohta:

KAASAMINE on see, kui tehakse otsuseid ja viiakse neid ellu siht- ja huvirühmadega koos, nendega arvestades. Kaasamise alla loetakse nii ministeeriumi poolt ühiskonna ja huvirühmade INFORMEERIMINE, nendega KONSULTEERIMINE otsuste tegemisel kui ka huvirühmade endipoolne algatus ja OSALUS poliitikakujundamises.

HUVIRÜHMADE all mõistame neid organiseerunud grupe ja ühendusi ühiskonnas, kelle

elu vastav õigusakt või poliitikadokument (arengukava, strateegia, rakendusplaan jms) otseselt mõjutama hakkab (mittetulundusühingud, äriettevõtted, ametiühingud, eriala- ja kutseliidud jmt.) SIHTRÜHMADE all seevastu mõistame mitteorganiseerunud elanikegrupe ühiskonnas, keda otsused puudutavad.

Vastab juhtkond (kü6 =1)

8. Miks Teie ministeerium kaasab huvirühmi?

	Jah, seda kindlasti	vähe-oluline	ei oska öelda
juhtkond soosib huvirühmade kaasamist			
huvirühmadega konsulteerimine on kohustuslik			
parandada õigusaktide/poliitikadokumentide ja nende ettevalmistamise kvaliteeti			
tõsta otsuste kvaliteeti ja ühiskondlikku legitiimsust			
tuua esile alternatiivseid arvamusi ja anda huvirühmadele võimalus oma seisukohti väljendada			
tagada erinevate huvide tasakaalustatus			

suurendada siht- ja huvirühmade teadlikkust riigi otsustest			
luua tugevamad koostöösuhted huvirühmadega			
leida huvirühmadega ühiselt arutades parim lahendus ühiskonnale			
tagada paremat õigusaktide/poliitikadokumentide rakendamist ja täitmist			
vähendada huvirühmade vastuseisu õigusaktide/poliitikadokumentide vastuvõtmisel			
koguda täiendavaid andmeid õigusakti/poliitikadokumendi rakendamisel esineda võivate majanduslike, eelarveliste jms. riskide ning mõjude kohta			
lähtume Euroopa Liidu nõuetest, rahvusvahelistest tavadest			
huvirühmad on ise huvitatud ja soovivad aktiivsemalt protsessides osaleda			

9. Kui on ka mõni muu põhjus huvirühmade kaasamiseks, siis palju kirjutage:

...

10. Kas Teie kogemusel on valdkonniti kaasamise eesmärgid ja vajadused erinevad?

- ☐ jah
☐ ei
☐ raske öelda

11. Palun täpsustage oma poliitikavaldkonnast lähtuvalt, millistel juhtudel (teemad, valdkonnad, dokumentide liigid, sihtrühmad) on olulisem huvirühmi kaasata ja millistel juhtudel vähem oluline?

...

Vastab: Küs6=2,3

12. Miks Teie osakond kaasab huvirühmi?

	Jah, seda kindlasti	vähe-oluline	ei oska öelda
juhtkond soosib huvirühmade kaasamist			
huvirühmadega konsulteerimine on kohustuslik			
parandada õigusaktide/poliitikadokumentide ja nende ettevalmistamise kvaliteeti			
tõsta otsuste kvaliteeti ja ühiskondlikku legitiimsust			
tuua esile alternatiivseid arvamusi ja anda huvirühmadele võimalus oma seisukohti väljendada			
tagada erinevate huvide tasakaalustatus			

suurendada siht- ja huvirühmade teadlikkust riigi otsustest			
luua tugevamad koostöösuhted huvirühmadega			
leida huvirühmadega ühiselt arutades parim lahendus ühiskonnale			
tagada paremat õigusaktide/poliitikadokumentide rakendamist ja täitmist			
vähendada huvirühmade vastuseisu õigusaktide/poliitikadokumentide vastuvõtmisel			
koguda täiendavaid andmeid õigusakti/poliitikadokumendi rakendamisel esineda võivate majanduslike, eelarveliste jms. riskide ning mõjude kohta			
lähtume Euroopa Liidu nõuetest, rahvusvahelistest tavadest			
huvirühmad on ise huvitatud ja soovivad aktiivsemalt protsessides osaleda			

13. Kui on ka mõni muu põhjus huvirühmade kaasamiseks, siis palju kirjutage see põhjus:

...

14. Kas Teie kogemusel on valdkonniti kaasamise eesmärgid ja vajadused erinevad?

- ☐ jah
- ☐ ei
- ☐ raske öelda

15. Palun täpsustage oma osakonna valdkonnast ja kogemustest lähtuvalt, millistes valdkondades ja milliste eelnõude/strateegiate puhul kaasamist enam praktiseeritakse?

...

Kaasamise alused

Vastavad kõik

16. Millisel juhul kaasatakse Teie ministeeriumis valitsusväliseid siht- ja huvigruppe poliitikakujundamisse?

- ☐ Süsteemset lähtealust ei ole välja kujunenud, otsustatakse iga poliitikadokumendi põhiselt 1
- ☐ Poliitikate/valdkondade puhul, mis mõjutavad ühiskonnas suuri sihtgrupe 2
- ☐ Poliitikate/valdkondade puhul, mille vastu võib valitsusvälistel organisatsioonidel suur huvi olla 3
- ☐ Poliitikate/valdkondade puhul, mille vastu võib meedial ja laiemal avalikkusel suur huvi olla 4
- ☐ Kui see on seadusega ette nähtud, nt haldusmenetluse seadus, keskkonna mõjude hindamine vms 5
- ☐ Muu

Vastab juhtkond (kü6 = 1)

17. Milliste dokumentide alusel Teie ministeeriumis kaasamine toimub?

- ☐ ministeeriumi kaasamise tava või protseduurireegel 1
- ☐ töökorrad, eeskiri 2
- ☐ ametijuhend 3
- ☐ määrused, juhised (nt. õigusaktide, arengukavade kohta) 4

- ☐ ministeeriumisisesed kirjutamata reeglid ja kokkulepped 5
- ☐ muu alus
- ☐ ei oska öelda 6

18. Kas kaasamine kavandatakse Teie ministeeriumis aasta tööplaani sisse?

- ☐ jah, tehakse eraldi kaasamise tööplan 1
- ☐ jah, sellega arvestatakse üldise tööplaani koostamisel 2
- ☐ ei 3
- ☐ ei oska öelda 4

19. Kui rahul olete senise kaasamise (protseduuride) korraldusega Teie ministeeriumis?

- ☐ väga rahul 1
- ☐ pigem rahul 2
- ☐ pigem ei ole rahul 3
- ☐ pole üldse rahul 4
- ☐ raske öelda 5

20. Kas Teie ministeeriumis järgitakse Kaasamise Hea Tava kaasamise korraldamisel?

- ☐ jah
- ☐ jah, osaliselt
- ☐ ei
- ☐ ei tea, ma ei ole Kaasamise Hea Tavaga kursis

21. Järgnevalt on loetletud Kaasamise Hea Tava peamised põhimõtted. Palun hinnake, millised neist Teie ministeeriumi käitumist kaasamisel kõige täpsemalt kirjeldavad? Palun märkige 1 vastus igal real

	alati	tihti	harva	mitte kunagi	raske öelda
Sõnastatakse selgelt ja lühidalt kaasamise lähteülesanne, oodatav tulemus					
Määratakse kindlaks osapooled, keda kaasatakse					
osapooled kaasatakse eelnõu väljatöötamisse võimalikult vara					
Koostatakse võimalikult üksikasjalik kaasamise kava					
Tagatakse avalikkuse, huvirühmade ja otsuse sihtrühmade teavitamine (ladus kommunikatsioon, avatus)					
Tehakse vajadusel vahekokkuvõtte kaasamise käigus saadud tagasisidest, korrigeeritakse protsessi üksikasju					
Teavitatakse kaasatud osapooli kaasamise tulemusest					
Hinnatakse kaasamist ja selle tulemuse rakendatavust					

Vastab: Küs6=2,3

22. Milliste dokumentide alusel Teie osakonnas kaasamine toimub?

- ☐ ministeeriumi kaasamise tava või protseduurireegel 1
- ☐ töökorrad, eeskiri 2

- ☐ ametijuhend 3
- ☐ määrused, juhised (nt. õigusaktide, arengukavade kohta) 4
- ☐ ministeeriumisisesed kirjutamata reeglid ja kokkulepped 5
- ☐ muu alus
- ☐ ei oska öelda 6

23. Kas ministeeriumil või Teie osakonnal on koostöökokkuleppeid huvirühmadega?

- ☐ Jah 1
- ☐ Ei 2
- ☐ ei oska öelda 3

24. Kas kaasamine kavandatakse Teie osakonnas aasta tööplaani sisse?

Saab vaikumisi märkida kuni 2 vastust

- ☐ jah, tehakse eraldi kaasamise tööplan 1
- ☐ jah, sellega arvestatakse üldise tööplaani koostamisel 2
- ☐ ei 3
- ☐ ei oska öelda 4

25. Kas Teie osakonnas koostatakse kaasamise kava (kuidas kaasamist läbi viiakse) olulisematele poliitikadokumentidele (nt seaduseelnõu, arengukava vms)?

- ☐ Jah 1
- ☐ Ei 3
- ☐ ei oska öelda 4

26. Kui rahul olete senise kaasamise (protseduuride) korraldusega Teie osakonnas?

- ☐ väga rahul 1
- ☐ pigem rahul 2
- ☐ pigem ei ole rahul 3
- ☐ pole üldse rahul 4
- ☐ raske öelda 5

27. Kas Teie MINISTEERIUMIS üldiselt järgitakse Kaasamise Head Tava kaasamise korraldamisel?

- ☐ jah 1
- ☐ jah, osaliselt 2
- ☐ ei 3
- ☐ ei tea, ma ei ole kaasamise hea tavaga kursis 4

28. Kas Teie OSAKONNAS järgitakse Kaasamise Head Tava kaasamise korraldamisel?

- ☐ jah 1
- ☐ jah, osaliselt 2
- ☐ ei 3
- ☐ ei tea, ma ei ole kaasamise hea tavaga kursis 4

29. Kuidas oma töös olete rakendanud Kaasamise Head Tava?

Saab märkida mitu vastust

- ☐ olen vaid lugenud, ei ole reaalselt töösse rakendanud
- ☐ olen võtnud aluseks õigusakti ja/või poliitikadokumentide koostamisel kaasamise planeerimisel
- ☐ olen võtnud eeskujuks kaasamisjuhendi koostamisel

- ☐ olen kasutanud kaasatavate osapoolte määratlemisel
- ☐ olen kasutanud erinevatele sihtrühmadele kommunikatsiooni planeerimisel, info edastamisel
- ☐ ei ole kasutanud, kuna pole Kaasamise Heast Tavast varem kuulnud
- ☐ muu [.....]

30. Järgnevalt on loetletud Kaasamise Hea Tava peamised põhimõtted. Palun hinnake, millised neist Teie osakonna käitumist kaasamisel kõige täpsemalt kirjeldavad? *Palun märkige 1 vastus igal real*

	alati	tihti	harva	mitte kunagi	raske öelda
Sõnastatakse selgelt ja lühidalt kaasamise lähteülesanne, oodatav tulemus					
Määratakse kindlaks osapooled, keda kaasatakse					
osapooled kaasatakse eelnõu väljatöötamisse võimalikult vara					
Koostatakse võimalikult üksikasjalik kaasamise kava					
Tagatakse avalikkuse, huvirühmade ja otsuse sihtrühmade teavitamine (ladus kommunikatsioon, avatus)					
Tehakse vajadusel vahekokkuvõtte kaasamise käigus saadud tagasisidest, korrigeeritakse protsessi üksikasju					
Teavitatakse kaasatud osapooli kaasamise tulemusest					
Hinnatakse kaasamist ja selle tulemuse rakendatavust					

Kuidas ja keda kaasatakse

Vastab: Küs6=2,3

31. Millistel viisidel edastab Teie osakond siht- ja huvirühmadele informatsiooni õigusaktide või poliitikadokumentide (arengukavad, strateegiad jms) ettevalmistamisest või muutmisest?

	peamiselt see 1	ka see 2	see mitte 3	raske öelda/ ei tea 4
ministeeriumi ametlik kiri või e-kiri				
ministeeriumi kodulehekülg				
Vabariigi Valitsuse tööplaani avalikustamine				
ministeeriumi tööplaani avalikustamine				
ministeeriumi partnerite infopäev				
nõuandvad kogud, töörühmad				
ametlikud kohtumised, arutelud, seminarid, ümarlauad				
isiklikud, mitteametlikud kontaktid ja kohtumised				
esindus- ja katusorganisatsioonide infokanalid (infolistid, uudiskirjad, ajakirjad jm)				
valdkondlikud elektroonilised infolistid				

e-õiguse andmebaas				
portaal www.osale.ee				
osakonna/teemavaldkonna ajaveeb/blogi				
ministeeriumi ajaveeb/blogi				

32. Kui rakendate ka muid infokanaleid ja teabe edastamise viise, palun kirjutage:

Vastamine pole kohustuslik

...

33. Milliseid materjale järgnevatest on Teie osakond huvirühmadele KÕIGE ROHKEM saatnud viimase 2 aasta jooksul? Palun valida kuni 5 sobivat

- ☐ eelinfo plaanitava õigusakti kohta (enne õigusakti väljatöötamist) 1
- ☐ eelinfo arengukava, strateegia vms. dokumendi koostamise kohta 2
- ☐ seaduseelnõu tööversioon algfaasis 3
- ☐ seaduseelnõu tekst kooskõlastamise faasis 4
- ☐ määruse eelnõu 5
- ☐ eelnõu seletuskiri 6
- ☐ eelnõu (seadus, määrus, arengukava vms.) ja täpsustatud küsimused selle kohta 7
- ☐ arengukava vms. poliitikadokumendi tööversioon algfaasis 8
- ☐ arengukava vms. poliitikadokumendi tööversioon kooskõlastamise faasis 9
- ☐ dokumendid ja materjalid koos kutsega kohtumiseks 10
- ☐ mõjuanalüüsid, mis on eelnõu sisendiks 11
- ☐ muud uuringud, statistika, raportid jms, mis on eelnõu sisendiks 12

34. Milliseid meetodeid kasutatakse Teie osakonnas huvirühmade kaasamiseks?

	peamiselt see 1	ka see 2	see mitte 3	raske öelda/ ei tea 4
alalised nõuandvad kogud ja komisjonid				
ajutised komisjonid ja töörühmad (nt arengukava koostamise töörühmad)				
osapoolte läbirääkimised ja arutelud (nt kahepoolsed kohtumised)				
avalikud arutelud, konverentsid, seminarid, ümarlauad				
avalikud konsultatsioonid ja kommenteerimised				
e-õigus				
osalusveeb www.osale.ee				
ministeeriumi oma e-foorum, kaasamisleht internetis				
mitteametlik suhtlemine telefoni ja kirja või e-kirja teel				

35. Palun hinnake, mil määral kaasab Teie osakond huvirühmi erinevates otsustusprotsessi ETAPPIDES? Alati = viimase 2 aasta jooksul iga õigusakti ja poliitikadokumendi (nt. arengukava,) koostamisel.

	alati 1	tihti 2	harva 3	mitte	raske
--	---------	---------	---------	-------	-------

				kunagi 4	öelda/ ei tea 4
kõige varasem etapp, mil määratletakse probleeme ning võimalikke lahendusi					
eelnõu koostamise lähteülesande/ettepaneku koostamine					
eelnõu tööversiooni koostamine					
hiline etapp, mil eelnõu on valmis ja saadetud ametlikule kooskõlastusringile					
eelnõu on Riigikogu menetluses					
uue õigusakti/poliitikadokumendi (nt arengukava, rakendusplaan) elluviimine					
õigusakti/poliitikadokumendi tulemuste ja mõjude hindamine					

36. Millist tagasisidet ootab Teie osakond huvirühmadelt? Palun märkige 3 olulisemat

- ☐ teadmiseks võtmist 1
- ☐ lühikommentaari andmist 2
- ☐ enda vajaduste kohta info andmist 3
- ☐ oma valdkonna kohta täiendavate andmete kogumist ja edastamist 4
- ☐ eelnõu kohta ekspertarvamuste kogumist/vahendamist 5
- ☐ planeeritava otsuse mõjude hindamist 6
- ☐ aktiivselt kohtumistel, aruteludes osalemist 7
- ☐ muu

37. Mille järgi valitakse Teie osakonnas välja huvirühmad ja eksperdid, keda kaasata ?

	peamiselt see 1	ka see 2	see mitte 3	raske öelda/ ei tea 4
kaasatav esindab õigusakti/poliitikadokumendi sihtrühma huve				
kaasatav koondab teiste organisatsioonide ja huvirühmade arvamused ja ettepanekud				
kaasatav pakuks praktilist lahendit probleemidele				
kaasatav on valdkonnas pädev				
ministeeriumil on huvi olla avatud uutele huvirühmadele ja ekspertidele				
kaasatav on andnud endast ja osalemishuvist ise märku				
on varasem koostöökogemus kaasatavaga				
kaasatava konstruktiivsus ja professionaalsus				

38. Kui Teie arvates on ka mõni muu põhimõte, mida kaasatavate osapoolte valimisel Teie osakonnas rakendatakse, siis palun kirjutage:

...

39. Kui tihti on Teie osakond kaasanud järgmisi osapooli? Alati = viimase 2 aasta jooksul iga õigusakti ja poliitikadokumendi (nt. arengukava) koostamisel.

	alati 1	tihti 2	harva 3	mitte kunagi 4	ei oska öelda 5
ettevõtjate esindusorganisatsioone (nt. Eesti Tööandjate Keskliit)					
äriettevõtete liite (nt. ehitusettevõtjate liit, toiduainete tööstuse liit, reklaamiagentuuride liit, jms.)					
suurettevõtteid (üle 250 töötaja)					
keskmise suurusega ettevõtteid (50-249 töötajat)					
väikeettevõtteid (kuni 49 töötajat)					
eriala- ja kutseliite (nt. Eesti Õpetajate Liit)					
ametiühinguid					
mittetulundusühenduste esindusorganisatsioone (nt. Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit jms.)					
mittetulundusühenduste valdkondlikke liite (nt. Lastekaitse Liit)					
üksikuid mittetulundusühendusi / sihtasutusi					
eksperte (juristid, teadlased, jms.)					
poliitikuid, erakondi					

40. Kas Teie osakond on kaardistanud peamised huvirühmad, keda kaasate? Saab valida 1 vastuse

- ☐ Jah 1
☐ jah, teemade lõikes on huvirühmad teada 2
☐ ei 3
☐ ei, aga ministeeriumil on üldine nimekiri 4
☐ ei oska öelda 5

41. Kas huvirühmad on viimase 2 aasta jooksul OMAL ALGATUSEL...

	jah 1	ei 2	raske öelda 3
palunud Teie osakonnal end kaasata nõuandvasse kogusse			
esitanud täiendustepanekuid ja/või kommentaare seaduseelnõudele			
juhtinud Teie osakonna tähelepanu valdkonnas lahendamist vajavatele probleemidele			
tutvustanud oma tegevust ja seisukohti			

42. Kas Teie osakonna olulisemad strateegilised partnerid huvirühmade seast saavad ministeeriumilt tegevustoetust?

- ☐ jah
☐ ei
☐ ei oska öelda

Vastab juhtkond (küsi=1)

43. Palun hinnake, mil määral Teie ministeeriumis huvirühmad kaasatakse erinevates otsustusprotsessi ETAPPIDES? Alati = viimase 2 aasta jooksul iga õigusakti ja poliitikadokumendi (nt. arengukava) koostamisel.

	alati 1	tihti 2	harva 3	mitte kunagi 4	ei tea 9
kõige varasem etapp, mil määratletakse probleeme ning võimalikke lahendusi					
eelnõu koostamise lähteülesande/ettepaneku koostamine					
eelnõu tööversiooni koostamine					
hiline etapp, mil eelnõu on valmis ja saadetud ametlikule kooskõlastusringile					
eelnõu on Riigikogu menetluses					
uue õigusakti/poliitikadokumendi (nt arengukava, rakendusplaan) elluviimine					
õigusakti/poliitikadokumendi tulemuste ja mõjude hindamine					

44. Milliseid meetodeid kasutatakse Teie ministeeriumis huvirühmade kaasamiseks?

	peamiselt see 1	ka see 2	see mitte 3	raske öelda/ ei tea 4
alalised nõuandvad kogud ja komisjonid				
ajutised komisjonid, töögrupid (nt arengukava koostamise töörühmad)				
osapoolte läbirääkimised ja arutelud (nt kahepoolsed kohtumised)				
avalikud arutelud, konverentsid, seminarid, ümarlauad				
avalikud konsultatsioonid ja kommenteerimised				
e-õigus				
osalusveeb www.osale.ee				
ministeeriumi oma e-foorum, kaasamisleht internetis				
mitteametlik suhtlemine telefoni ja kirja või e-kirja teel				

45. Millist tagasisidet ootate huvirühmadelt? Palun valige 3 olulisemat

- ☐ teadmiseks võtmist 1
- ☐ lühikommentaari andmist 2
- ☐ enda vajaduste kohta info andmist 3
- ☐ oma valdkonna kohta täiendavate andmete kogumist ja edastamist 4
- ☐ eelnõu kohta ekspertarvamuste kogumist/vahendamist 5
- ☐ planeeritava otsuse mõjude hindamist 6
- ☐ aktiivselt kohtumistel, aruteludes osalemist 7
- ☐ muu

46. Mis on Teie arvates peamised põhimõtted, mille järgi ministeerium kaasab huvirühmi ja eksperte?

	peamiselt see 1	ka see 2	see mitte 3	raske öelda/ ei tea 4
kaasatav esindab õigusakti/poliitikadokumendi sihtrühma huve				
kaasatav koondab teiste organisatsioonide ja huvirühmade arvamused ja ettepanekud				
kaasatav pakuks praktilist lahendit probleemidele				
kaasatav on valdkonnas pädev				
ministeeriumi huvi olla avatud uutele huvirühmadele ja ekspertidele				
kaasatav on andnud endast ja osalemishuvist ise märku				
on varasem koostöökogemus kaasatavaga				
kaasatava huvi olla kaasatud				
kaasatava konstruktiivsus ja professionaalsus				

47. Kui Teie arvates on ka mõni muu põhimõte, mida otsustusprotsessi kaasatavate osapoolte valimisel rakendatakse Teie ministeeriumis, siis palun kirjutage:

...

Vastavad kõik

48. Palun hinnake, milline ministeeriumi ametnike poolne käitumine võib pärssida kaasatud huvirühmade motivatsiooni edaspidi otsustusprotsessides osaleda, kaasa rääkida? Palun märkige kuni 5 olulisemat

- ☐ ministeeriumisiselt on otsused/valikud juba tehtud, kaasamine on formaalne 1
- ☐ kaasatakse kitsas ring pikaajalisi partnereid ja uutel pole võimalust 2
- ☐ ametnikud ei valmista kohtumisi/arutelusid piisavalt sisuliselt ette 3
- ☐ otsustaja ei püüa leida konsensust erinevate osapoolte huvide vahel 4
- ☐ arvestatakse teiste ametnike arvamust ja ettepanekuid rohkem kui huvigruppide või väliste ekspertide oma 5
- ☐ antakse liiga lühikesed tähtajad seisukohtade kujundamiseks 6
- ☐ esitatud arvamustele/ettepanekutele ei anta tagasisidet nende arvestamise või mitteamestamise kohta 7
- ☐ ei võeta seisukohti ja ettepanekuid arvesse 8
- ☐ ei põhjendata, miks ettepanekuid arvesse ei võetud 9
- ☐ peale kaasamist valminud dokument saadetakse ametlikule kooskõlastusringile ilma, et kaasatud osapooled oleks saanud lõppversiooni kommenteerida 10
- ☐ eelnõu seletuskirjas ega mujal dokumentides pole kirjas, kas ja keda kaasati 11
- ☐ muu 12

49. Kuidas hindate kaasatud huvirühmade senist osalemist?

	väga hea 1	hea 2	rahuldav 3	kasin 4	väga nõrk 5	raske öelda 6
Arvamuste, ettepanekute konstruktiivsus, kvaliteet						
Avalikest aruteludest osavõtu aktiivsus						
Üldiste huvide leidmine, kokkulepete saavutamine						
Katusorganisatsiooni esindatud seisukoht esindab selle liikmete ühist arvamust						
Tähtaegadest kinnipidamine						

Isiklikud kogemused ja kokkupuude kaasamisega*Vastavad kõik***Palun märkige, millistes tegevustes ja millistes rollides olete osalenud kaasamisprotsessides?**

	vastutav juht 1	sisuline juht ja töörühma liige 2	aktiivses rollis töörühma liige 3	passiivne töörühma liige (kursis, aga mitte panustanud sellesse tegevusse) 4	ei ole sellises tegevuses osalenud 5	raske öelda 6
50. kaasamise eesmärgi seadmine						
51. kaasatavate osapoolte valimine						
52. kaasamise lähteülesande, kava/tööplaani koostamine						
53. kommunikatsioonitegevuste planeerimine ja infokanalite valimine						
54. kokkuvõtete tegemine kaasamisel laekunud ettepanekutest; selle kajastamine õigusaktis/seletuskirjas						
55. kaasatud osapoolte teavitamine valminud eelnõust/ vastu võetud otsusest						
56. kaasamise korralduse ja – tulemuste hindamine						

57. Mitme õigusakti ja/või poliitikadokumendi väljatöötamisel 2 viimase aasta jooksul olete tegelenud kaasamist puudutavate küsimustega (sh eelmises küsimuses loetletud tegevused ja ülesanded)?

- ☐ mitte ühegi
- ☐ 1
- ☐ 2-5
- ☐ 6-10

- ☐ enam kui 10
- ☐ raske öelda

58. Milliseid probleeme on Teil kaasamisega seoses kõige sagedamini ette tulnud? *Palun märkige kuni 5 sobivat vastusevarianti*

- ☐ ministeeriumisiseselt puuduvad ühtsed põhimõtted ja juhendid kaasamise korraldamiseks 1
- ☐ kaasamistegevusi ei ole olnud võimalik ministeeriumi/osakonna tööplaani sisse planeerida 2
- ☐ teadmised ja kogemused on napid, kuidas huvigruppe parimal viisil kaasata ning kaasamisprotsessi läbi viia/juhtida 3
- ☐ kaasamine on liiga ajamahukas 4
- ☐ kaasamise vajalikkus ja kasulikkus on kaheldav 5
- ☐ ei tea, keda kaasata 6
- ☐ valdkonna siht- ja huvirühmad on passiivsed 7
- ☐ valdkonna siht- ja huvirühmad on ebakompetentsed 8
- ☐ kaasatud huvirühmadel on vähe teadmisi ja kogemusi poliitikakujundamise protsessides osalemisest 9
- ☐ kaasamistegevused nõuavad eelarvelisi vahendeid, mida ei ole (olnud) võimalik saada 10
- ☐ poliitiline mõju otsuste ettevalmistamisele (vähe aega, jäigad seisukohad, planeerimatud muutused) 11
- ☐ ei oska öelda, pole kaasamisega väga seotud olnud 12
- ☐ muu 13

59. Millised negatiivsed kogemused kaasatud osapooltega on mõjunud KÕIGE pärssivamalt Teie motivatsioonile ka edaspidi sama partnerit kaasata? *Palun märkige kuni 3 olulisemat*

- ☐ kaasatud osapool ei võimalda konstruktiivset arutelu 1
- ☐ kaasatud osapool on korduvalt tulnud koosolekule ettevalmistamata 2
- ☐ kaasatud osapool ei suuda hoomata poliitika tervikpilti, erinevate valdkondade seoseid 3
- ☐ kaasatud osapool on enamasti lähtunud oma erahuvidest/ärihuvidest, mis on raskendanud otsuse tegemist avalikest huvidest lähtuvalt 4
- ☐ kaasatud osapool on varem protsessis viimasel hetkel taganenud eelnevalt saavutatud kokkulepetest 5
- ☐ kaasatud osapool on olnud liialt passiivne 6
- ☐ kaasatud osapool ei ole avalikkusele usaldusväärne 7
- ☐ ei oska öelda 8
- ☐ muu 9

Kaasamise protsessi tulem

Vastab: Küs6=2,3

60. Kuidas kasutate huvirühmade poolt edastatud ettepanekuid ja lisainfot õigusaktide või poliitikadokumentide väljatöötamisel?

- ☐ võtame arvesse taustainfona
- ☐ arvestame mõjude kirjelduses
- ☐ arvestame eelnõus sisuliselt
- ☐ teeme sõnastuslikke parandusi
- ☐ ei ole kasutanud huvirühmade ettepanekuid sisendina
- ☐ muu

61. Kuidas teavitata kaasatud osapooli, et nende seisukohtadega arvestatakse või ei arvestata õigusaktide/poliitikadokumentide väljatöötamisel?

	peamiselt see 1	ka see 2	see mitte 3	raske öelda 5
teavitame osapoolt ametlikult				
teavitame osapoolt mitteametlikult				
loetleme kaasatud osapooled eelnõu seletuskirjas				
lisame eelnõu seletuskirjale ülevaate laekunud ettepanekutest ja nende arvestamise/mitte arvestamise selgitustest				
saadame kaasatud huvigruppidele kirjaliku kokkuvõtte tehtud ettepanekutest ja nende arvestamisest/mittearvestamisest				
anname tagasisidet siis, kui osalenud osapool ise küsib				
anname tagasisidet otse suurematele katus- ja esindusorganisatsioonidele, liitudele				
ei anna tagasisidet				

62. Kas Teie osakonnas on hinnatud huvirühmade kaasamist? Nt. hinnatud kasutatud meetodite tõhusust, analüüsitud kaasatud huvirühmadelt ja ekspertidelt saadud sisendi kasulikkust, kaasamise halduskoormust jms.

- ☐ jah
☐ ei *jätkata vastamist -> Küsimus nr 63*
☐ ei oska öelda

63. Mida täpsemalt hinnatakse Teie osakonnas kaasamisprotsessidele tagasi vaadates? Alati = iga õigusloome-/poliitikadokumendi koostamise protsessi järel

	iga kaasamisprotsessi järel 1	ainult olulisemate protsesside järel 2	harva 3	mitte kunagi 4	raske öelda / ei tea 5
kuivõrd kaasamine täitis seatud eesmärgi, ministeeriumi ootusi					
tulemuse rakendatavust teema edasisel arendamisel					
valitud kaasamise vormi/meetodi tulemuslikkust					
kaasamise vormi/meetodi piires valitud lahenduse sobivust (nt. silmast-silma kohtumised vs elektrooniline suhtlus)					
kaasatud osapoolte rahulolu protsessi korralduse, läbiviimise ja tulemusega					
administratiivse töö toimimist					
osapoolte motiveeritust osaleda ja panustada					
kaasatud osapooltele ministeeriumi poolt tagasiside andmise toimimist					

kaasatud osapoolte rahulolu ministeeriumilt saadud tagasisidega					
---	--	--	--	--	--

Vastavad need, kes ei ole hinnanud:

64. Mis põhjustel Te ei ole hinnanud?

...

65. Mida oleks Teie arvates oluline hinnata huvirühmade kaasamise osas? Palun märkige kuni 5 olulisemat

- ☐ kuivõrd kaasamine täitis seatud eesmärgi, ministeeriumi ootusi 1
- ☐ tulemuse rakendatavust teema edasisel arendamisel 2
- ☐ valitud kaasamise vormi/meetodi tulemuslikkust 3
- ☐ kaasamise vormi/meetodi piires valitud lahenduse sobivust (nt. silmast-silma kohtumised vs elektrooniline suhtlus) 4
- ☐ kaasatud osapoolte rahulolu protsessi korralduse, läbiviimise ja tulemusega 5
- ☐ administratiivse töö toimimist 6
- ☐ osapoolte motiveeritust osaleda ja panustada 7
- ☐ kaasatud osapooltele ministeeriumi poolt tagasiside andmise toimimist 8
- ☐ kaasatud osapoolte rahulolu ministeeriumilt saadud tagasisidega 9
- ☐ ei ole vaja kaasamisprotsessi edukust/ebaedukust hinnata 10
- ☐ ei ole vaja kaasamise tulemusi hinnata 11
- ☐ ei oska öelda 12
- ☐ muu [.....]

Vastab juhtkond (küsi = 1)

66. Kas Teie ministeeriumis hinnatakse otsustusprotsessi järel huvigruppide kaasamist? Nt. kasutatud informeerimise kanalite ja konsulteerimise meetodite tõhusust, kaasatud huvigruppidele ja ekspertidele saadud sisendi kasulikkust, kaasamisele pühendatud aja tasuvust jms.

- ☐ jah
- ☐ ei
- ☐ raske öelda

67. Mida on Teie arvates oluline hinnata poliitikakujundamise protsessi järel huvigruppide kaasamise osas? Palun märkige kuni 5 olulisemat

- ☐ kuivõrd kaasamine täitis seatud eesmärgi, ministeeriumi ootusi 1
- ☐ tulemuse rakendatavust teema edasisel arendamisel 2
- ☐ valitud kaasamise vormi/meetodi tulemuslikkust 3
- ☐ kaasamise vormi/meetodi piires valitud lahenduse sobivust (nt. silmast-silma kohtumised vs elektrooniline suhtlus) 4
- ☐ kaasatud osapoolte rahulolu protsessi korralduse, läbiviimise ja tulemusega 5
- ☐ administratiivse töö toimimist 6
- ☐ osapoolte motiveeritust osaleda ja panustada 7
- ☐ kaasatud osapooltele ministeeriumi poolt tagasiside andmise toimimist 8
- ☐ kaasatud osapoolte rahulolu ministeeriumilt saadud tagasisidega 9
- ☐ ei ole vaja kaasamisprotsessi edukust/ebaedukust hinnata 10
- ☐ ei ole vaja kaasamise tulemusi hinnata 11
- ☐ ei oska öelda 12
- ☐ muu [.....]

Euroopa Liidu poliitikate kujundamisega seotud kaasamine

Vastavad kõik

68. Kas ametijuhendi (või mujal fikseeritud kohustuste) järgi on Teie ülesandeks osaleda Euroopa Liidu poliitikate kujundamise protsessis? Nt: Eesti seisukohtade ettevalmistamine, Eesti esindamine EL töögruppides ja otsustuskogudes jms

- ☐ jah
☐ ei jätkab lõpusõnumiga!
☐ raske öelda jätkab lõpusõnumiga!

69. Kas huvirühmade (sh kodanikuühenduste) kaasamine on ametijuhendi või mujal fikseeritud kohustuste kohaselt samuti Teie ülesanne Eesti seisukohtade ettevalmistamisel Euroopa Liidu poliitikates?

- ☐ jah
☐ ei
☐ raske öelda

70. Palun märkige kuivõrd nõustute järgmiste väidetega:

	täiesti nõus 1	pigem nõus 2	pigem ei ole nõus 3	ei ole üldse nõus 4	ei oska öelda 5
Huvirühmade (sh kodanikuühenduste) kaasamine on Eesti siseriiklikus poliitika kujundamise protsessis ja Eesti seisukohtade kujundamisel EL poliitikates samasugune.					
Kaasamise Hea Tava annab kaasavale ametnikule ammendavad juhtnõuad kodanikuühenduste kaasamiseks nii Eesti kui ka EL poliitikate puhul.					
Kodanikuühenduste kaasamiseks Eestis EL poliitikate kujundamisel ei ole ametnikel piisavalt aega.					
Huvirühmadega (sh kodanikuühendused) läbi räägitud arvamused EL poliitikate osas võetakse aluseks Eesti ametliku seisukoha kinnitamisel.					
Kodanikuühenduste poolt esitatud kommentaarid/arvamused EL poliitikate kujundamisel lisatakse Eesti seisukohta/juhisesse/ muusse vastavasse töödokumenti.					
Minu töövaldkonnas tegutsevad Eestis EL vastavate poliitikate alal pädevad kodanikuühendused.					
Eesti EL poliitikate kujundamisel annab kodanikuühenduste kaasamine reaalse lisaväärtuse (ajakohasemad ja läbimõeldumad					

poliitikal, suurem poliitikal legitiimsus).					
--	--	--	--	--	--

71. Millises Eesti EL poliitika kujundamise etapis kõige sagedamini kodanikuühendusi kaasatakse?

...

Lõpusõnum

Suur tänu, et võtsite aja ja vastasite küsimustikule!

Teie poolt antud vastused on edastatud Poliitikaanalüüsi Keskusele Praxis.

Kui Teil on kogu uuringu või ankeedi kohta täiendavaid küsimusi, palun edastage need aadressile

Lisa 3. Juhtumite valim

Nr	Ministeerium	Juhtum
1	HTM	Uus keeleseadus
2	HTM	Eesti kutseharidussüsteemi arengukava 2009-2013 (2009, valmis)
3	HTM	Põhikooli ja gümnaasiumi uued riiklikud õppekavad (VV poolt vastu võetud dets. 2009)
4	KAM	Õhutõrje ja suurtükiväe (merele orienteeritud) laskmisvõimaluste ning mereväe väljaõppe läbiviimiseks võimalike asukohtade selgitamine (ÕSMAAP) Protsessi päris algus 2007.
5	KUM	Eesti kultuuripärandi hoidmise ja väärtustamise arengukava aastani 2030.
6	KUM	Autoriõiguse seaduse muutmise seaduse eelnõu
7	KUM	Ringiraha e noorsootöö seaduse, haridusseaduse ja huvikooli seaduse muutmise seaduse eelnõu
8	MKM	Eesti energiamajanduse riiklik arengukava 26.02.2009 Valitsuse korraldus nr 74
9	MKM	Eesti eluasemevaldkonna arengukava 2008-2013 17.01.2008 Valitsuse korraldus nr 35.
10	MKM	"Eesti ettevõtluspoliitika 2007-2013" rakenduslik kava "Eesti välisinvesteeringute ja ekspordi tegevuskava 2009-2011 "Made in Estonia""07.10.2009
11	PÕM	Lemmikloomade pidamise nõuded (VV määrus 2008)
12	PÕM	Eesti Piimanduse strateegia
13	PÕM	MAK keskkonnatoetused - 2. telje meetmete määrused: vaja teha edasist tööd meetme valikul.
14	PÕM	"Nõuandesüsteemi arengukava aastateks 2008—2013" ja selle tegevuskava
15	RAM	KOV finantsjuhtimise seadus
16	RAM	Liikluskindlustuse seadus
17	RAM	Euro kasutuselevõtu seadus
18	SIM	Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015 10.06.2008 Riigikogu otsus
19	SIM	Kodanikualgatuse toetamise arengukava 2007-2010 muutmine ja täiendamine, 2009
20	SIM	Sisejulgeoleku ülesehituse reform: Politsei- ja Piirivalveameti loomine (alustas tööd 1. jaanuarist 2010).
21	SIM	Perekonnaseisutoimingute seaduse eelnõu väljatöötamine
22	SOM	Vanemahüvitise seaduse muutmise seaduse eelnõu
23	SOM	Töölepingu seadus
24	SOM	Rahvastiku tervise arengukava 2009–2020
25	SOM	Puhkuseseaduse muutmise seaduse eelnõu juurde
26	SOM	Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde
27	VÄM	Läänemere piirkonna strateegia
28	VÄM	Arengu- ja humanitaarabi andmise tingimused ja kord (2009)

Lisa 4. Juhtumianalüüside tööleht

STRUKTUUR

0 SISSEJUHATUS

1 JUHTUMI TAUST

2 KAASAMISE EESMÄRGID JA ALUSED

3 KAASAMISPROTSESSI KORRALDUS

3.1 OSALEJATE VALIK

3.2 INFO KÄTTESAADAVUS

3.3 KAASAMINE PROTSESSI ERINEVATES ETAPPIDES

3.4 KAASAMISE VIISID/MEETODID

3.5 KAASAMISE HEA TAVA JÄRGIMINE

3.6 KAASAMISEKS/OSALEMISEKS VAJALIKUD RESSURSID JA KOMPETENTSID

4 KAASAMISE TULEMUSED, RAHULOLU, SOOVITUSED TULEVIKUS

TEEMA	MINISTEERIUM	PARTNER(ID)	KOMMENTAARID
0-SISSEJUHATUS	LÜHIKE PROJEKTI JA INTERVJUUDE LÄBIVIIMISE EESMÄRGI TUTVUSTUS (tekst koostamisel) INTERVJUEERITAVA/ ORGANISATSIOONI ÜLDANDMED Võimalikult palju ette ära täita, et oleks vastajale vähem koormav – enne välja selgitada, kas on vastanud veebiküsitlusele: sel juhul ei küsi dubleerivaid küsimusi. Juhul, kui ei ole täitnud veebiküsitluse ankeeti, siis muu info sarnaselt veebiküsitluse ankeedile (vt dokumendi lõpp).		
1-JUHTUMI TAUST	1. Palun kirjeldage lühidalt, millised olid ettevalmistatava otsuse/dokumendi EESMÄRGID?		<i>Eesmärk: juhtumivaliku tabelis sisalduva info täiendav täpsustamine, tausta loomine vestluseks.</i> <i>Huvitav võrrelda nii erinevate vastajate (ministeeriumi ja erinevate partnerite) arusaama ja teadlikkust seoses ettevalmistatava otsuse eesmärkidega jne</i>
	2.1 Millised osapooled olid otsuse/dokumendi ettevalmistamise protsessi kaasatud?	2.2 Millised osapooled olid <u>Teile teadaolevalt</u> otsuse/dokumendi ettevalmistamise protsessi kaasatud?kaasatud?	
		3 Millisel ajavahemikul olite protsessi kaasatud?	
	4. Mis on ettevalmistatud poliitikast või otsusest praeguseks saanud (kas dokument on vastu võetud/kinnitatud, mis on selle tulemusel muutunud)?		
	Muud <i>juhtumivaliku tabelist</i> lähtuvad küsimused (<i>asjaolud, mida vaja täpsustada</i>)		
TEEMA	MINISTEERIUM	PARTNER(ID)	KOMMENTAARID
2- KAASAMISE EESMÄRGID JA ALUSED	5.1 Millised olid Teie jaoks selle protsessi puhul <u>kaasamise</u> eesmärgid?	5.2 Millised olid Teie jaoks selle protsessi puhul <u>osalemise</u> eesmärgid?	[Ankeet K60]
	Vaste 6.1 Millised olid Teie arvates üldiselt osalemise	6.2 Millised olid Teie arvates <u>ministeeriumi</u>	[Ankeet K28]

ankeedis: blokk osalemise põhimõtted	eesmärgid <u>huvirühmade</u> jaoks? <i>(vajadusel täpsustada erinevate huvirühmade kohta)</i>	eesmärgid Teie kaasamisel?	
	7. Millisel määral Teie hinnangul erinevate kaasatud osapoolte (sh erinevate huvirühmade) eesmärgid ühtisid? 7.1 Millistes aspektides erinevate organisatsioonide eesmärgid lahkesid ja millest see tulenes?		
	8. Millised olid selle protsessi puhul kaasamise/ osalemise ametlikud ALUSED? Kas kaasamise/osalemise otsus tuleneb teatud alusdokumentidest või raampõhimõtetest? Millistest?		
	9.1 Kas INITSIIATIIV kaasamiseks tuli ainult ministeeriumilt või osalesid teatud partnerid ka omal algatusel? Kui jah, siis millised?	9.2 Kust tuli initsiatiiv Teie organisatsiooni kaasamiseks – kas ministeeriumilt või organisatsiooni seest?	
		10 Mille alusel Te <u>üldjuhul</u> otsustate, kas kaasamine/osalemine on vajalik, millistest põhimõtetest Te juhivate? (Nii formaalsed kui mitteformaalsed)?	
TEEMA	MINISTEERIUM	PARTNER(ID)	KOMMENTAARID
3-KAASAMIS- PROTSESSI KORRALDUS	11.1 Millised olid kaasatavate osapoolte valimise põhimõtted ministeeriumis?	11.2 Millised olid <u>Teile teadaolevalt</u> või <u>Teie hinnangul</u> kaasatavate osapoolte valimise põhimõtted ministeeriumis?	[Ankeet K46 –K47]
3.1 OSALEJATE VALIK	12. Palun hinnake, kas ministeeriumi osapoolte valimise põhimõtted olid ÕIGUSTATUD?		[Ankeet K48]
	13. Palun hinnake, kas kaasatud olid kõik olulised osapooled, huvirühmad ja sihtrühmad? 13.1 Kui ei, siis keda oleks veel pidanud kaasama?		<i>Vajalik küsimus juhtumikaartide</i>

	13.2 Miks (Teie hinnangul) nimetatud osapooli ei kaasatud?		<i>täpsustamiseks</i>
	14.1 Mille alusel määrati <u>Teile teadaolevalt või Teie hinnangul</u> kaasatud partnerite esindajad?	14.2 Mille alusel määrati Teie organisatsiooni esindaja?	[Ankeet K62]
	15. Palun hinnake, kas sellised esindajate valimise põhimõtted olid ÕIGUSTATUD?		
		16. Kuidas ja kui sageli kaasasite oma organisatsiooni SIHTRÜHMI? 16.1 Kas Teie hinnangul olid organisatsiooni seisukohad ESINDUSLIKUD organisatsiooni sihtrühmade suhtes? [Ankeet K64]	[Ankeet K63- ainult kaasamise tihedus]
3.2 INFO KÄTTE-SAADAVUS	17.1 Milliste KANALITE kaudu jagasite algselt huvirühmadele infot protsessi ja osalemisvõimaluste kohta?	17.2 Milliste kanalite kaudu saite algselt infot kõnealuse protsessi kohta? 17.3 Kui rahul Te olete info kättesaadavusega?	[Ankeet K33- 17.2]
	18.1 Kuidas hindate <u>kaasamiseks</u> vajaliku info ja materjalide kättesaadavust? (nt andmed partnerite kohta)	18.2 Kuidas hindate tõhusaks <u>osalemiseks</u> vajaliku info ja materjalide kättesaadavust protsessi käigus?	
	19. Kuidas hindate INFO LIIKUMIST ministeeriumi ja partnerite vahel protsessi jooksul?		
3.3 KAASAMINE PROTSESSI ERINEVATES ETAPPIDES		20. Milline oli üldiselt Teie tegevuse sisu protsessi vältel? Kas küsida seda?	[Ankeet K37]
	21. Millises otsuse ettevalmistamise väljatöötamise ETAPIS/etappides Te huvirühmi <u>kaasasite</u> ? 21.1 Millest lähtuvalt tegite otsuse <u>kaasata</u> just nendes etappides?	22. Millises otsuse ettevalmistamise väljatöötamise etapis/etappides Te <u>osalesite</u> ? 22.1 Millest lähtuvalt <u>osalesite</u> just nendes etappides?	

	VT TABEL1 (järgmisel lehel)	VT TABEL1	
	22. Milline oli kaasamise INTENSIIVSUS nendes etappides? (Huvirühmi kaasati tihti vs harva – TABEL1) 22.1 Kas selline kaasamise intensiivsus oli Teie hinnangul piisav? Palun põhjendage TABEL1		[Ankeet K56]
	23. Millisel määral varieerus osalemise intensiivsus nendes etappides? (Huvirühmade aktiivsus osalemisel) TABEL1 23.1 Kas selline osalemise intensiivsus oli Teie hinnangul piisav? Palun põhjendage		

TABEL1 – KAASAMISE ETAPP ja KAASAMISE/OSALEMISE INTENSIIVSUS ETAPPIDE LÕIKES

	Kaasamise intensiivsus		Osalemise intensiivsus	
	Kõrge	Madal	Kõrge	Madal
kõige varasem etapp, mil määratletakse probleeme ning võimalikke lahendusi				
eelnõu koostamise lähteülesande/ettepaneku koostamine				
eelnõu tööversiooni koostamine				
hiline etapp, mil eelnõu on valmis ja saadetud viimasele kooskõlastusele				
eelnõu on Riigikogu menetluses				
ettevalmistatud otsuse elluviimine				
Muu?				

3.4 KAASAMISE VIISID/ MEETODID	MINISTEERIUM	PARTNER(ID)	KOMMENTAARID
	24.1 Millised olid kasutatud <u>kaasamise</u> viisid/meetodid? – TABEL2	24.2 Millised olid <u>osalemise</u> viisid/meetodid? – TABEL2	[Ankeet K26,30]
	25.1 Kas kasutatud kaasamise viisid/meetodid võimaldasid Teie hinnangul täita kaasamise eesmäärke a) ministeeriumi jaoks b) partnerite jaoks. Palun põhjendage!	25.2 Kas sellised osalemise viisid/meetodid võimaldasid Teie hinnangul täita kaasamise eesmäärke c) ministeeriumi jaoks d) partnerite jaoks. Palun põhjendage!	
	26.1 Millised kasutatud kaasamise viisid/meetodid toimisid paremini ja millised olid vähem efektiivsed?	26.2 Millised kasutatud osalemise viisid/meetodid toimisid paremini ja millised olid vähem efektiivsed?	
	27. Milliseid kaasamise viise/meetodeid oleks tulnud kõnealuse protsessi puhul rohkem või vähem kasutada? Palun põhjendage.		

TABEL 2 - KAASAMISE/OSALEMISE VIISID [Ankeet K26,30]

	peamiselt see	see ka	see mitte	raske öelda
Seaduseelnõude, arengukavade ja muude poliitikadokumentide kirjalik kommenteerimine/tagasiside andmine ministeeriumile				
Avalikul konsultatsiooniperioodil kommentaaride edastamine (sh www.osale.ee vahendusel)				
Mitteametlik konsulteerimine (nt personaalne kohtumine või telefonivestlus)				

Avalikul arutelul osalemine				
Tagasisideuuringus osalemine (rühmaintervjuul osalemine, ekspertintervjuu andmine, ankeedile vastamine)				
alalises nõuandvas kogus osalemine liikmena				
ajutises töörühmas või muus kogus osalemine liikmena				
Seminaridel, konverentsidel osalemine				
MUU (milline?)				

3.5 KAASAMISE HEA TAVA JÄRGIMINE	MINISTEERIUM	PARTNER(ID)	KOMMENTAARID
	28. Milline on Teie üldine hinnang Kaasamise Hea Tava järgimisele selle protsessi puhul?		Kaasamise Hea Tava on 2005.aastal Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud põhimõtete kogum, millest lähtuvalt teevad koostööd kodanikuühendused, huvigrupid, avalikkus, avalik sektor [Ankeet K43-45]
	Alguses lihtsalt omasõnaline üldhinnang, esmane reaktsioon Kaasamise Hea Tava nimetamisele (annab aimu ka teadlikkusest). Edasi vaadatakse koos intervjuueerijaga üle kõik punktid (hinnates järgmist ja olulisust iga punkti puhul paralleelselt)		
	29. Kuidas olid protsessi jooksul täidetud erinevad Kaasamise Hea Tava põhimõtted? – VT TABEL 3		
	30. Milliste kaasamise põhimõtete järgimine oli Teie hinnangul kõige OLULISEM (arvestades ka neid põhimõtteid, mida ei järgitud)? VT TABEL 3		
31. Kas kõnealuse juhtumi puhul on võrreldes nõ keskmise juhtumiga mingeid ERISUSI, mis mõjutasid Hea Tava järgimist või järgitavust?			

TABEL 3 - KAASAMISE HEA TAVA JÄRGIMINE

	Järgitakse kõige paremini	Järgitakse kõige halvemini	Peetakse kõige olulisemateks	Peetakse kõige väheolulise- mateks
1 Sõnastatakse selgelt ja lühidalt kaasamise lähteülesanne, oodatav tulemus ning konsulteerimise ja otsuste prognoositavad mõjud 1.1 Kaasamise lähteülesanne on lahti seletatud lihtsalt ja arusaadavalt, vältides liigset tehnilist ja juriidilist terminoloogiat. 1.2 Lähteülesandes väljendatakse selgeid ootusi kaasatavate osapoolte ning nendelt saadava tagasiside suhtes. 1.3 Lähteülesandes analüüsitakse kaasamise lõpptulemuse saavutamise alternatiivseid lahendusi lähtuvalt kaasatavate osapoolte põhitegevusest, seadusandlusest jt seotud valdkondadest. 1.4 Mõjude analüüsi valmistab ette strateegilise dokumendi eelnõu väljatöötamise algataja. Sõltuvalt strateegilisest dokumendist, mille suhtes konsulteeritakse otsustatakse mõjude analüüsi vorm ning maht. <i>Millised aspektid olid täidetud ja millised mitte? Milliseid aspekte peavad ministeerium/partnerid olulisemateks, milliseid vähem olulisemateks?</i>				
2 Määratakse kindlaks kaasatavad osapooled, kellega konsulteeritakse antud valdkonnas ning arvestatakse nende soove, vajadusi ja eripärasid 2.1 Kaasamist algatav asutus/ühendus korraldab huvirühmade registreerimise, et tagada kõigi mõjutatud osapoolte teavitamine strateegilise dokumendi väljatöötamise ja/või konsulteerimise algatamisest. Kaasatavaks osapooleks olemine ei eelda äri- või mõne muu registrikoodi omamist. 2.2 Kaasatavate osapoolte määramisel arvestatakse registreerunud huvirühmadega, selgitatakse välja võimalikud täiendavad huvirühmad, kasutades erinevaid allikaid, ning otsusest mõjutatavad osapooled. Täpsustatakse nende esindajad ja valdkonnatundmine. Selle alusel tekib kaasatavate osapoolte nimekiri. Lähteülesandest lähtuvalt valitakse kaasatavad osapooled – laiem avalikkus, huvirühmad, mõjutatud osapooled vm. Piiritleda ja selgitada tuleb kaasatavate osapoolte õigusi, vastutust ja protsessi puudutavaid piiranguid (näit. Euroopa Liidu õigusaktidest vm asjaoludest tulenev). <i>Millised aspektid olid täidetud ja millised mitte? Milliseid aspekte peavad</i>				

<i>ministeerium/partnerid olulisemateks, milliseid vähem olulisemateks?</i>				
3 Konsulteerimiseks ja osalemiseks kaasatakse osapooled eelnõu väljatöötamisele võimalikult vara ja kogu protsessi vältel 3.1 Konsulteerimine ja osalemine algatatakse eelnõu väljatöötamise võimalikult varajases staadiumis. Sellele võiks eelneada informeerimine või konsulteerimine mitteametlikus vormis. See annab osapooltele ettekujutuse valdkonnaga seonduvatest probleemidest. 3.2 Kaasatavate osapoolte osalemise strateegilise dokumendi eelnõu väljatöötamise töögrupi töös otsustab eelnõu väljatöötamise algataja, võttes arvesse spetsiifilisi vajadusi ja võimalusi. 3.3 Konsulteerimise algatamisel selgitatakse eelnõu tausta, edasist tegevust saadava tagasisidega ning konsulteerimisel oleva otsuse eelnõuga. 3.4 Konsulteerimise kestus on üldjuhul minimaalselt 4 nädalat. 3.5 Määratakse kindlaks erandjuhud, mille puhul võib konsulteerimise kestust lühendada (nt Euroopa Liidu õigusakti või rahvusvahelistest lepetest tulenevate kohustuste puhul). 3.6 Konsulteerimise kestust võib lühendada ka juhul, kui sama otsuse eelnõu puhul on varem konsulteeritud ja/või konsulteeritava materjali ettevalmistamise lõpp-perioodil oodatakse seisukohta vaid mõne üksiku muudatuse kohta. 3.7 Konsulteerimise kestust tuleb pikendada väga mahuka ja kaaluka otsuse eelnõu puhul, samuti seoses riigipühade ja puhkustega. <i>Millised aspektid olid täidetud ja millised mitte? Milliseid aspekte peavad ministeerium/partnerid olulisemateks, milliseid vähem olulisemateks?</i>				
4 Kavandatakse kaasamise kava (sh erinevad etapid õigusloomeprotsessis) võimalikult üksikasjalikult. 4.1 Soovitav on koostada kaasamise kava. Selle detailsus sõltub strateegilise dokumendi eelnõu mahukusest. Kaasamise kava ja selle etappide kavandamisel pannakse paika kaasamise osalised ja etapid – koordineeriv asutus/ühendus ning koordinaator, konsulteerimise algus, kestus, lõpptähtaeg, kaasamise vorm (informeerimine, konsulteerimine, osalus), meetodid (kirjalik, veebipõhine, seminar, töögrupp, avalik kuulamine, foorum jm), infokanalid, vahekokkuvõte ja lõpptulemuse hindamine. 4.2 Valitud kaasamise vorm on vastavuses otsuse eelnõu sisu, otsuste potentsiaalsete mõjude, kaasatavate osapoolte vajaduste, võimaluste ja muude tingimustega. 4.3 Eelnõu algataja määrab kaasamist juhtiva koordinaatori, kelle kontaktandmed avalikustatakse strateegilise dokumendi eelnõu väljatöötamise algatamisel. 4.4 Vajaduse korral nõustab koordinaator kaasatavaid osapooli, analüüsib konsulteerimise				

käiku ning teeb sellest kokkuvõtteid. <i>Millised aspektid olid täidetud ja millised mitte? Milliseid aspekte peavad ministeerium/partnerid olulisemateks, milliseid vähem olulisemateks?</i>				
5 Tagatakse avalikkuse, huvirühmade ja strateegilisest dokumendist võimalike mõjutatavate teavitamise – ladus kommunikatsioon, avatus 5.1 Valdkond, mille suhtes konsulteeritakse, ja sellega seonduv teave tehakse avalikuks. Sealjuures arvestatakse osapoolte infole ligipääsemise võimalusi. Kaasamisega seotud dokumentatsioon või viited sellele on alates kaasamise algatamisest avalik nii elektrooniliste infokanalite, kuid vajadusel ka alternatiivsete infokanalite (raamatukogud, kodanikeühendused, kohalikud omavalitsused, infopunktid jm) vahendusel. Avalikkust teavitatakse ka massimeedia kaudu. 5.2 Viited kaasamisega seotud dokumentatsioonile internetis on lihtsalt leitavad ja ligipääsetavad. Eelistatavalt on dokumentatsioon interneti vahendusel kättesaadav strateegilise dokumendi eelnõu väljatöötamise algatanud asutuse/ühenduse veebilehel. 5.3 Muukeelset elanikkonda puudutavate otsuse eelnõude puhul kaalutakse kaasamist puudutava teabe ka teistes keeltes avaldamise vajadust ja võimalusi. Tõlkimine riigikeelest võõrkeelde ja vastupidi on soovitatav oluliste strateegiliste dokumentide eelnõude puhul (näit. EL õigusaktid). <i>Millised aspektid olid täidetud ja millised mitte? Milliseid aspekte peavad ministeerium/partnerid olulisemateks, milliseid vähem olulisemateks?</i>				
6 Tehakse vajadusel vahekokkuvõtte kaasamise käigus saadud tagasisidest, korrigeeritakse protsessi üksikasju ning teavitame osapooli vahekokkuvõttest 6.1 Vahekokkuvõtte tegemise ja tagasiside analüüsimise eesmärk on jälgida, kas protsess kulgeb tõrgeteta ja eesmärgipäraselt. Vahekokkuvõtte on vajalik asutuse/ühenduse juhtkonna ja kaasatavate osapoolte teavitamiseks kaasamise käigust ja/või koordineerivale üksusele saabunud tagasiside analüüsimiseks. 6.2 Vahekokkuvõtte võib olla suulise ettekande, lühivormis kirjaliku teavituse, kirjaliku analüüsi, protokollilise otsuse, alternatiivide kaardistamise vms vormis. 6.3 Vahekokkuvõtte tegemine ja selle kättesaadavuse tagamine fikseeritakse kaasamise kavas või lepitakse kokku tööprotsessi käigus osapoolte vahel. Vahekokkuvõtte tehakse üldjuhul kättesaadavaks ka kaasatud osapooltele.				

6.4 Vahekokkuvõttest lähtuvalt otsustatakse, kas on vaja rakendada täiendavaid kaasamisvorme või -meetodeid, kutsuda osalema eksperte või laiendada kaasatud osapoolte ringi. 6.5 Vahekokkuvõttest antakse kaasatavatele osapooltele tagasisidet võrdsetel alustel. Kui vahekokkuvõttes on strateegilise dokumendi väljatöötamise edasise kava suhtes langetatud olulisi otsuseid, siis teavitatakse sellest kõiki osapooli. <i>Millised aspektid olid täidetud ja millised mitte? Milliseid aspekte peavad ministerium/partnerid olulisemateks, milliseid vähem olulisemateks?</i>				
7 Teavitatakse kaasatud osapooli kaasamise tulemusest 7.1 Kõik osapooled saavad kaasamise algatajalt koondvastuse, milles sisalduvad kõik esitatud, nii aktsepteeritud kui ka tagasilükatud ettepanekud. Ettepanekute tagasilükkamist põhjendatakse. 7.2 Koondvastus edastatakse kaasatud osapooltele hiljemalt 30 päeva jooksul pärast konsulteerimise lõppemist. 7.3 Koondvastus tehakse kättesaadavaks nii paberkandjal, kui ka interneti vahendusel kas täistekstina ja/või viidena täistekstile. Vajadusel teavitatakse koondvastusest massimeedia vahendusel. <i>Millised aspektid olid täidetud ja millised mitte? Milliseid aspekte peavad ministerium/partnerid olulisemateks, milliseid vähem olulisemateks?</i>				
8 Hinnatakse kaasamist ja selle tulemuse rakendatavust 8.1 Kaasamist ja selle tulemust hindavad nii kaasamise algatajad kui ka kaasatud osapooled. Kaasamise algatajad küsivad tagasisidet kaasatud osapooltelt protsessi ja tulemuse hindamiseks. 8.2 Protsessi puhul analüüsitakse kaasamise lähteülesande täitmist; kasutatud kaasamisvormide ja -meetodite tulemuslikkust, osapoolte motiveeritust osaleda; administratiivse töö toimimist; tagasiside andmise toimimist, sihtrühmade rahuolu kaasamisega jne. 8.3 Tulemuse puhul analüüsitakse kaasamise tulemuse vastavust seatud lähteülesandele; alternatiividega arvestamist; tulemuse rakendatavust konsulteerimisel olnud teema edasisel arendamisel jne. 8.4 Hindamise tulemustega arvestatakse järgmiste kaasamisprotsesside kavandamisel ja läbiviimisel. <i>Millised aspektid olid täidetud ja millised mitte? Milliseid aspekte peavad</i>				

ministeerium/partnerid olulisemateks, milliseid vähem olulisemateks?

3.5	MINISTEERIUM	PARTNER(ID)	KOMMENTAARID
KAASAMISEKS/ OSALEMISEKS VAJALIKUD RESSURSID ja KOMPE- TENTSID I	32.1 Milliste ressursside olemasolu ministeeriumi poolel oli antud juhul eelduseks, et partnereid edukalt kaasata?	32.2 Milliste ressursside olemasolu oli antud juhul eelduseks, et võimaldada Teil edukalt protsessis osaleda?	Kõigepealt üldine hinnang (vabas vormis vastused, et intervjueeritavad saaksid esmalt tõstatada nende jaoks kõige olulisemad teemad),
	33 Millisel määral olid Teil vajalikud ressurssid olemas?		
	34 Kas ja millised on vajalike ressursside ERIPÄRAD vastavalt tegevusala/valdkondlike huvirühmade spetsiifikast?		
	35. Palun hinnake täiendavalt, kuidas olid täidetud järgmised kaasamise/osalemise eeldused <u>Teie</u> töö seisukohalt: a. Kaasamiseks ettenähtud aja piisavus b. Piisava inimressursi olemasolu (töökoormus, mis lubab piisavalt aega panustada) c. Kaasamiseks/osalemiseks vajalike rahaliste vahendite olemasolu (milline oli üldiselt kaasamise koormus eelarvele)? d. Sobiv ettevalmistus (vajalikud teadmised ja oskused) e. Organisatsiooni juhtkonna toetus f. Millised tegurid on Teie hinnangul veel olulised, et tagada edukas kaasamine/osalemine?		
	36.1 Palun hinnake täiendavalt, kuidas olid täidetud järgmised kaasamise/osalemise eeldused <u>partnerite</u> töö seisukohalt: g. Kaasamiseks ettenähtud aja piisavus h. Piisava inimressursi olemasolu (töökoormus, mis lubab piisavalt aega panustada) i. Kaasamiseks/osalemiseks vajalike rahaliste vahendite olemasolu (milline oli üldiselt kaasamise koormus eelarvele)?	36.1 Palun hinnake täiendavalt, kuidas olid täidetud järgmised kaasamise/osalemise eeldused <u>ministeeriumi</u> töö seisukohalt: a. Kaasamiseks ettenähtud aja piisavus b. Piisava inimressursi olemasolu (töökoormus, mis lubab piisavalt aega panustada) c. Kaasamiseks/osalemiseks vajalike rahaliste vahendite olemasolu (milline oli üldiselt kaasamise koormus eelarvele)?	

	j. seotud inimeste ettevalmistus (vajalikud teadmised ja oskused) k. organisatsiooni juhtkonna toetus l. millised tegurid on Teie hinnangul veel olulised, et tagada edukas kaasamine/osalemine?	d. seotud ametnike ettevalmistus (vajalikud teadmised ja oskused) e. organisatsiooni juhtkonna toetus f. millised tegurid on Teie hinnangul veel olulised, et tagada edukas kaasamine/osalemine?	
	37.1 Palun hinnake üldiselt <u>partnerite</u> võimekust protsessis osaleda. Millises osas tuleks võimekust tõsta?	37.1 Palun hinnake üldiselt <u>ministeeriumide</u> võimekust partnerite kaasamisel ja kaasamise läbiviimisel. Millises osas tuleks võimekust tõsta?	
3.5	MINISTEERIUM	PARTNER(ID)	KOMMENTAARID
KAASAMISEKS/	38.1 Milline on Teie/Teiste selle kaasamisprotsessi läbiviijate varasem kogemus <u>kaasamisprotsesside juhtimise osas</u> ?	38.2 Milline on Teie varasem kogemus seoses <u>osalemisega</u> oma valdkonna poliitikate ja oluliste otsuste ettevalmistamisega?	
OSALEMISEKS		39. Milliseks hindate enda teadmisi riiklike arengukavade ja rakendusplaanide koostamise protsessi nõuetest?	
VAJALIKUD			
RESSURSID ja			
KOMPE-			
TENTSID II			
	40. Palun hinnake <u>iseennast</u> järgmiste analüütiliste omaduste ja –võimete lõikes Kui küsida lahtisena, siis ka järgmine küsimus (hinnang teisele osapoolle) lahtisena. a. Probleemi kirjeldamise oskus b. Probleemi põhjuste tuvastamise oskus c. lahenduste leidmise oskus d. Võime arvestada poliitika konteksti		Ankeedi puhul skaala: puudulik/kasin/rahuldav/hea/väga hea/raske öelda; intervjuude puhul võib küsida, millistes aspektides hindavad oma võimeid tugevamaks, millistes nõrgemaks.
	41.1 Palun hinnake nimetatud analüütiliste omaduste ja –võimete lõikes protsessis osalenud <u>huvirühmi</u>	41.2 Palun hinnake nimetatud analüütiliste omaduste ja –võimete lõikes kaasamist läbi viinud ministeeriumi <u>ametnikke</u>	

	42. Palun hinnake <u>iseennast</u> erinevate omaduste ja –võimete lõikes, mis on seotud läbirääkimiste situatsiooniga a. empaatiavõime b. kuulamisoskus c. probleemi/konflikti lahendamise oskus d. kehtestamise, veenmisoskus e. vastandlike huvide ühisosa leidmise oskus	
	43.1 Palun hinnake nimetatud läbirääkimistega seotud omaduste ja –võimete lõikes protsessis osalenud <u>huvirühmi</u>.	43.2 Palun hinnake nimetatud läbirääkimistega seotud omaduste ja –võimete lõikes kaasamist läbi viinud ministeeriumi <u>ametnikke</u>
	44. Kas olete osalenud kaasamiskoolitus(t)el? (Korraldatud kas Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu, Riigikantselei, Siseministeeriumi, Praxise vm poolt). Kui jah, siis kuidas hindate koolituste kasulikkust praktikas?	

4.KAASAMISE TULEMUSED, RAHULOLU, SOOVITUSED TULEVIKUS	MINISTEERIUM	PARTNER(ID)	KOMMENTAARID
	45. Millisel määral said Teie jaoks kaasamise/osalemise EESMÄRGID täidetud?		
	46. Millisel määral said Teie hinnangul täidetud erinevate <u>huvirühmade</u> eesmärgid?	47. Millisel määral said Teie hinnangul täidetud <u>ministeeriumi</u> eesmärgid?	Siin aja kokkuhoiu moment lähtuvalt sellest, et eesmärgid on eelnevalt lahti räägitud ja nüüd ei tule sellele enam palju aega kulutada.
	48. Kui kaasatud olid erinevate huvidega partnerid, siis kuidas õnnestus leida KONSENSUS erinevate huvide vahel?		
	49. Milline on Teie üldine hinnang kaasamise KORRALDUSE KVALITEEDILE? (Hea Tava: kaasamise lähteülesande täitmine; kasutatud kaasamisvormide ja -meetodite tulemuslikkus, osapoolte motiveeritus osaleda; administratiivse töö toimimine; tagasiside andmise toimimine, sihtrühmade rahuolu kaasamisega jne.)		
	50. Kuidas te hindate kaasamise mõju OTSUSE KVALITEEDILE? Mis kaasamise tulemusel muutus/muutub? (Hea Tava: hinnatavad aspektid - kaasamise tulemuse vastavus seatud lähteülesandele; alternatiividega arvestamine; tulemuse rakendatavus konsulteerimisel olnud teema edasisel arendamisel jne.)		
	51. Millised olid teie arvates kokkuvõttes protsessi juures peamised TUGEVUSED JA NÕRKUSED? 51.1 Miks Teie arvates sellised tugevused ja nõrkused ilmnescid (tagamaad, eeldused ja põhjused)?		
	52. Millised olid ministeeriumi/partneritega <u>koostööd</u> takistavad probleemid? 52.1 Millised olid/ võiksid olla Teie hinnangul võimalikud lahendused nendele probleemidele?		

	53.1 Millist mõju avaldas see kaasamisprotsess teie MOTIVATSIOONILE edaspidi <u>kaasamisega tegeleda</u> ? Palun põhjendage	53.1 Millist mõju avaldas see kaasamisprotsess teie motivatsioonile edaspidi oma valdkonna otsustusprotsessides <u>osaleda</u> ? Palun põhjendage	[Ankeet K54]
	54.1 Palun hinnake, mida vajavad <u>partnerid</u> selleks, et säiliks või tõuseks motivatsioon osaleda?	54.2 Palun hinnake, mida vajab <u>ministeerium</u> selleks, et säiliks või tõuseks motivatsioon huvigruppe kaasata?	
	55. Kas ja kuidas on kaasamisel/osalemisel saavutatud edu/ tekkinud probleemid mõjutatud KONKREETSEST TEEMAVALDKONNAST? 55.1 Kuidas mõjutab kaasamise/osalemise edukust valdkonna laiem keskkond (ministeeriumide ja partnerorganisatsioonide tegevuskeskkond)?		
	26. Milliseid JÄRELDUSI Te <u>iseenda jaoks</u> kõnealusest kaasamisprotsessist tegite? Mida tuleks edaspidi muuta, millele rohkem või vähem tähelepanu pöörata?		
	38. Millist tuge pakkus ministeerium omalt poolt, et tõsta ühenduste võimekust protsessis <u>osaleda</u> ? Mida oleks ministeerium võinud veel teha, et ühenduste osalemisvõimekust tõsta?		
	27. Millised oleksid Teie <u>soovitused partneritele</u> , kuidas valdkondlikke kaasamisprotsesse edaspidi tõhusamaks muuta?	28. Millised oleksid Teie täiendavad <u>soovitused ministeeriumile</u> , kuidas valdkondlikke kaasamisprotsesse edaspidi tõhusamaks muuta?	
	29. Kui Teil oleks võimalus osaleda tasuta koolitusel, mis aitaks Teil tõsta siht- ja huvigruppide panuse kvaliteeti arengukava/õigusakti koostamisse, mis teemal see koolitus võiks olla/ mida sooviksite kõige enam juurde õppida või harjutada?		

INTERVJUEERITAVA/ ORGANISATSIOONI ÜLDANDMED

Vt ka seoseid küsitlusankeetidega (märkused: „if...“)

55. Organisatsiooni täisnimi

...

56. Kas Teie organisatsioon kuulub vormiliselt

Selgitus: avalik sektor: sh riigi teadus- ja arendusasutused, ülikoolid, riigi SA-d, KOV liidud; erasektor: juriidilised äriühingu vormid; MTOd: MTÜd, SAd, seltsingud, seltsid, ettevõtete- ja erialaliidud.

- | | |
|--|---|
| ☐ avalikku sektorisse | 1 |
| ☐ äri Sektorisse | 2 |
| ☐ mittetulunduslikku sektorisse | 3 |

vastab ainult avalik sektor (IF küs2=1)

57. Kas Teie asutus on:

- | | |
|--|---|
| ☐ Teadus-arendusasutus | 1 |
| ☐ Ülikool | 2 |
| ☐ Riigi osalusega/asutatud SA | 3 |
| ☐ Kohalike omavalitsuste liit | 4 |
| ☐ Muu | 5 |

vastab ainult erasektor (IF küs2=2)

58. Palun märkige, kas Teie äriühing on :

- | | |
|--|---|
| ☐ Aktsiaselts | 1 |
| ☐ Riigi osalusega aktsiaselts | 2 |
| ☐ Osaühing | 3 |
| ☐ Riigi osalusega osaühing | 4 |
| ☐ Muu | 5 |

59. Palun märkige Teie äriühingu tegevusvaldkond või –valdkonnad

aluseks võetud EMTAK tegutsemiskoodid

☐	Põllumajandus; metsamajandus; kalapüük	1	
☐	Mäetööstus	2	
☐	Töötlev tööstus	3	
☐	Elektrienergia, gaasi, auru või konditsioneeritud õhuga varustamine	4	4
☐	Veevarustus; kanalisatsioon; jäätme- ja saastekäitlus	5	
☐	Ehitus	6	
☐	Hulgi- ja Jaekaubandus; mootorsõidukite ja mootorrataste remont	7	7
☐	Veondus ja laondus	8	
☐	Majutus ja toitlustus	9	
☐	Info ja side	10	
☐	Finants- ja kindlustustegevus	11	
☐	Kinnisvaraalne tegevus	12	
☐	Kutse-, teadus- ja tehnikaalne tegevus	13	
☐	Haldus- ja abitegevused	14	
☐	Avalik haldus ja riigikaitse; kohustuslik sotsiaalkindlustus	15	15
☐	Haridus	16	
☐	Tervishoid ja sotsiaaltoetused	17	
☐	Kunst, meelelahutus ja vaba aeg	18	
☐	Muud teenindavad tegevused	19	
☐	Raske öelda	20	

vastab ainult kolmas sektor (IF küs2=3)

60. Mis aastal on Teie organisatsioon asutatud?

...

61. Milline on teie organisatsiooni tegutsemisvorm?

- | | | |
|--------------------------|----------|---|
| ☐ | MTÜ | 1 |
| ☐ | SA | 2 |
| ☐ | Seltsing | 3 |

62. Milline on Teie organisatsiooni tegevusulatus? *saab valida mitu vastust*

- ☐ piirkondlik, kohalik 1
- ☐ üle-eestiline 2
- ☐ rahvusvaheline 3

63. Milline on Teie organisatsiooni TEGEVUSVALDKOND või –valdkonnad? *Palun märkige kõik sobivad*

- ☐ kultuur, sport ja meelelahutus 1
- ☐ haridus ja teadus 2
- ☐ tervishoid 3
- ☐ sotsiaalteenused 4
- ☐ keskkond 5
- ☐ majanduslik ja sotsiaalne areng 6
- ☐ kodanikuõiguste kaitse, eestkoste 7
- ☐ filantroopia ja vabatahtlikkuse edendamine 8
- ☐ rahvusvaheline tegevus 9
- ☐ ettevõtlusliidud ja kutseühendused 10
- ☐ religioon 11
- ☐ muu 12

64. Millised on Teie organisatsiooni PEAMISED TEGEVUSED? *Palun märkige kuni kolm peamist*

- ☐ teavitamine 1
- ☐ koolitus ja nõustamine 2
- ☐ uurimis- ja analüüsitegevus 3
- ☐ (avalike) teenuste osutamine 4
- ☐ sihtrühma ja/või liikmete abistamine 5
- ☐ huvide ja väärtuste eest seismine (eestkoste, huvikaitse) 6
- ☐ valdkondliku poliitika arendamine 7
- ☐ kodanikualgatuse arendamine (sh kodanikuteadlikkus, vabatahtlikkus) 8
- ☐ toetuste jagamine 9
- ☐ huvitegevus 10
- ☐ muu 11

65. Kui märkisite „muu“, palun täpsustage:

...

66. Kes on Teie organisatsiooni asutajad? Palun märkige kõik sobivad variandid.

- | | |
|--|---|
| ☐ üksikisik | 1 |
| ☐ äriühing/ud | 2 |
| ☐ mittetulundusühing/ud | 3 |
| ☐ sihtasutus | 4 |
| ☐ rahvusvaheline organisatsioon | 5 |
| ☐ riigiasutus (ministeerium ja/või haldusala asutused, põhiseaduslik institutsioon vms) | 6 |
| ☐ maavalitsus/ed | 7 |
| ☐ kohalik/ud omavalitsus/ed | 8 |

67. Kas Teie organisatsioon kuulub mõnda katusorganisatsiooni või mittetulunduslike organisatsioonide koostöövõrgustikku?

- | | |
|--|---|
| ☐ jah, oleme piirkondliku katusorganisatsiooni/võrgustiku liige | 1 |
| ☐ jah, oleme üle-eestilise katusorganisatsiooni/võrgustiku liige | 2 |
| ☐ jah, oleme rahvusvahelise katusorganisatsiooni/võrgustiku liige | 3 |
| ☐ Ei | 4 |

68. Kas Teie organisatsioonil on liikmeid?

- | | |
|------------------------------|---|
| ☐ Jah | 1 |
| ☐ Ei | 2 |

Vastavad vaid need kolmanda sektori org, kellel on liikmeid (IF küs15=1)

69. Palun täpsustage, kes on Teie organisatsiooni liikmeteks?

- | | |
|---|---|
| ☐ üksikisikud | 1 |
| ☐ äriühingud | 2 |
| ☐ mittetulundusühingud | 3 |
| ☐ sihtasutused | 4 |
| ☐ seltsingud | 5 |
| ☐ avalik-õiguslikud organisatsioonid | 6 |

- ☐ kohalikud omavalitsused (sh KOV asutused) 7
- ☐ riigiasutus (Ministeerium ja/või haldusala asutused, põhiseaduslik institutsioon vms) 8
- ☐ muu 9

70. Mitu liiget on Teie organisatsioonil?

...

Vastavad kõik kolmanda sektori organisatsioonid (IF küs1=3)

71. Palun kirjutage oma organisatsiooni töötajate arv:

täistööajaga palgatöötajaid: _____

osatööajaga palgatöötajaid: _____

regulaarsed vabatahtlikud: _____

Vastavad kõik (nii 1, 2 kui 3. Sektor)

72. Millisel ametikohal Te oma organisatsioonis töötate?

...

73. Milline on Teie haridustase (kõrgeim lõpetatud)?

- ☐ Põhiharidus 1
- ☐ Keskharidus 2
- ☐ Keskeri - või kutseharidus 3
- ☐ Kõrgharidus 4
- ☐ Teaduskraadiga kõrgharidus 5

Lisa 5. Juhtumite kokkuvõtlikud kirjeldused

Materjali mahukuse tõttu on juhtumite kokkuvõtlikud kirjeldused lisatud eraldi failina.

Lisa 6. Täiendavad andmetabelid küsitlustulemuste kohta.

Lisa 6-2

Tabel 1. Küsitluses osalenud organisatsioonide juriidilise vormi järgne sektorikuuluvus ministeeriumide* lõikes

	Avalik sektor	ärisektor	Mittetulunduslik sektor	Kokku
Justiitsministeerium	1 50.0%	1 50.0%	0 .0%	2 100.0%
Haridus- ja Teadusministeerium	28 46.7%	2 3.3%	30 50.0%	60 100.0%
Kaitseministeerium	0 .0%	0 .0%	3 100.0%	3 100.0%
Keskkonnaministeerium	6 19.4%	6 19.4%	19 61.3%	31 100.0%
Kultuuriministeerium	8 33.3%	0 .0%	16 66.7%	24 100.0%
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	5 22.7%	4 18.2%	13 59.1%	22 100.0%
Põllumajandusministeerium	12 32.4%	4 10.8%	21 56.8%	37 100.0%
Rahandusministeerium	2 10.5%	8 42.1%	9 47.4%	19 100.0%
Siseministeerium	2 14.3%	1 7.1%	11 78.6%	14 100.0%
Sotsiaalministeerium	15 13.2%	15 13.2%	84 73.7%	114 100.0%
Välisministeerium	0 .0%	1 14.3%	6 85.7%	7 100.0%
<i>Kokku</i>	79 23.7%	42 12.6%	212 63.7%	333 100.0%

*küsimus: Millise ministeeriumiga teete / Teie organisatsioon teeb KÕIGE SAGEDAMINI koostööd õigusaktide ja poliitikadokumentide väljatöötamises?

Tabel 2. Millisel põhjustel Te ei ole osalenud õigusloome protsessides, millised tegurid on takistanud? *

	n	%*
ei ole kutsutud	60	76.9
meid esindab hästi katusorganisatsioon, mis osaleb	17	21.8
oleme liiga hilja protsessi toimumisest teada saanud	8	10.3

pole inimjõudu	6	7.7
ei ole soovinud	5	6.4
pole aega	5	6.4
meie osalemine ei muuda midagi	3	3.8

Tabel 3. Millisel eesmärgil/põhjusel Teie organisatsioon osaleb poliitikate ja otsuste väljatöötamises?

	JuM*	HTM	KaM	KeM	KuM	MKM	PõM	RaM	SiM	SoM	VäM	kokku
soovime osalemise kaudu leida kogu ühiskonnale parima lahendusvariandi	2	37	1	18	10	13	22	13	7	62	3	188
	100%	62%	33%	58%	50%	65%	61%	72%	54%	56%	43%	59%
soovime kaitsta teatud ühiskonna grupi huvisid	0	30	2	10	7	6	13	2	6	58	2	136
	0%	50%	67%	32%	35%	30%	36%	11%	46%	52%	29%	42%
parandada õigusaktide ja poliitikadokumentide ning nende ettevalmistamise kvaliteeti	2	26	0	14	6	12	13	12	6	36	2	129
	100%	43%	0%	45%	30%	60%	36%	67%	46%	32%	29%	40%
soovime kaitsta oma organisatsiooni liikmete huvisid	1	19	2	12	11	11	17	8	7	34	1	123
	50%	32%	67%	39%	55%	55%	47%	44%	54%	31%	14%	38%
soovime ennast kursis hoida valdkonda puudutavate poliitikatega arenguga	0	14	1	10	8	3	15	6	2	37	5	101
	0%	23%	33%	32%	40%	15%	42%	33%	15%	33%	71%	31%
soovime olla otsustamisprotsessi juures	0	19	0	4	6	1	8	3	3	22	2	68
	0%	32%	0%	13%	30%	5%	22%	17%	23%	20%	29%	21%
soovime kindlust, et vajalikud rakendused/meetmed saaksid piisava rahastuse	0	11	0	1	5	5	9	1	2	28	0	62
	0%	18%	0%	3%	25%	25%	25%	6%	15%	25%	0%	19%
osaleme, kuna ministeeriumi ametnikud on küsinud meie arvamust	0	6	1	5	2	1	2	3	0	19	1	40
	0%	10%	33%	16%	10%	5%	6%	17%	0%	17%	14%	12%
soovime jälgida, et riigi raha ei raisataks ja et riik täidaks oma ülesandeid	1	5	1	6	2	3	7	1	0	11	0	37
	50%	8%	33%	19%	10%	15%	19%	6%	0%	10%	0%	12%
kokku min	2	60	3	31	20	20	36	18	13	111	7	321

*küsitluses paluti partneritel märkida 1 ministeerium, kellega nad kõige rohkem koostööd teevad poliitikakujundamises. Tabelis on märgitud osalemise põhjused nende vastuste lõikes.

Lisa 6-4

Tabel 1. Palun hinnake enda kogemuste põhjal, kas ministeeriumis järgitakse Kaasamise Head Tava õigusloome ja poliitikadokumentide koostamisse kaasamise korraldamisel?

	N	%
Jah	61	18.5
Jah, osaliselt	173	52.4

Ei	40	12.1
<i>Ei tea, pole kaasamise heast tavast kuulnud</i>	56	17.0
kokku	330	100.0

Lisa 6-5

Tabel 1 Kas Teie osakond on kaardistanud peamised huvirühmad, keda kaasate?*

	jah	jah, teemade lõikes on huvirühmad teada	ei	ei, aga ministeeriumil on üldine nimekiri	kokku
Haridus- ja Teadusministeerium	8 24%	25 76%	0 0%	0 0%	33 100%
Kaitseministeerium	0 0%	4 50%	4 50%	0 0%	8 100%
Kultuuriministeerium	0 0%	9 100%	0 0%	0 0%	9 100%
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	3 14%	16 76%	0 0%	2 10%	21 100%
Põllumajandusministeerium	4 13%	25 83%	0 0%	1 3%	30 100%
Rahandusministeerium	7 25%	19 68%	2 7%	0 0%	28 100%
Siseministeerium	0 0%	10 71%	4 29%	0 0%	14 100%
Sotsiaalministeerium	1 5%	16 84%	1 5%	1 5%	19 100%
Välisministeerium	1 9%	8 73%	2 18%	0 0%	11 100%
kokku	24 14%	132 76%	13 8%	4 2%	173 100%

*vastasid keskastme juhid ja spetsialistid

Tabel 2. Millistel viisidel edastab Teie osakond siht- ja huvirühmadele informatsiooni õigusaktide või poliitikadokumentide (arengukavad, strateegid jms) ettevalmistamisest või muutmisest? Vastuste „peamiselt see“ jaotus

“PEAMISELT SEE”	HMT	KaM	KuM	MKM	PõM	RaM	SiM	SoM	VäM	kokku
ministeeriumi ametlik kiri või e-kiri	18 60.00%	8 80.00%	7 77.80%	13 54.20%	21 84.00%	16 64.00%	13 86.70%	14 82.40%	5 71.40%	115
ametlikud kohtumised, arutelud, seminarid, ümarlauad	19 63.30%	4 40.00%	4 44.40%	16 66.70%	20 80.00%	13 52.00%	5 33.30%	11 64.70%	2 28.60%	94
nõuandvad kogud, töörühmad	22 73.30%	4 40.00%	5 55.60%	12 50.00%	15 60.00%	9 36.00%	3 20.00%	6 35.30%	1 14.30%	77
e-õiguse andmebaas	4 13.30%	2 20.00%	1 11.10%	6 25.00%	10 40.00%	13 52.00%	5 33.30%	4 23.50%	2 28.60%	47
isiklikud, mitteametlikud kontaktid ja kohtumised	5 16.70%	4 40.00%	2 22.20%	6 25.00%	3 12.00%	7 28.00%	4 26.70%	7 41.20%	4 57.10%	42
valdkondlikud elektroonilised infolistid	7 23.30%	1 10.00%	4 44.40%	7 29.20%	6 24.00%	7 28.00%	5 33.30%	3 17.60%	1 14.30%	41
ministeeriumi kodulehekülg	6 20.00%	2 20.00%	3 33.30%	7 29.20%	3 12.00%	6 24.00%	5 33.30%	4 23.50%	1 14.30%	37
esindus- ja katusorganisatsioonide infokanalid (infolistid, uudiskirjad, ajakirjad jms)	5 16.70%		3 33.30%	6 25.00%	6 24.00%	8 32.00%	2 13.30%	3 17.60%	2 28.60%	35
ministeeriumi partnerite infopäev	11 36.70%		0 0.00%	5 20.80%	10 40.00%	3 12.00%		2 11.80%	2 28.60%	33
ministeeriumi tööplaani avalikustamine	4 13.30%		3 33.30%		5 20.00%	4 16.00%	2 13.30%	2 11.80%		20
Vabariigi Valitsuse tööplaani avalikustamine	1 3.30%		1 11.10%			4 16.00%	1 6.70%	2 11.80%		9
portaal www.osale.ee	2 6.70%			2 8.30%		1 4.00%	2 13.30%	1 5.90%		8
osakonna/teemavaldkonna ajaveeb/blogi				3 12.50%						3
ministeeriumi ajaveeb/blogi				1 4.20%						1
KOKKU	30	10	9	24	25	25	15	17	7	162

Tabel 3. Alati ja tihti oma sihtrühmi kaasavate mittetulundusühenduste osakaal ministeeriumite partneritest

	Alati (%)	Tihti (%)	N*
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	33	67	12
Haridus- ja Teadusministeerium	33	50	30
Siseministeerium	30	50	10

Rahandusministeerium	67	11	9
Kultuuriministeerium	25	50	12
Põllumajandusministeerium	35	40	20
Keskkonnaministeerium	13	42	19
Sotsiaalministeerium	13	41	83
Välisministeerium	0	50	6
Kaitseministeerium	0	67	3
Kokku	24	44	204

*organisatsioonide arv, kes märkis, et on kõige rohkem osalenud/olnud kaasatud vastava ministeeriumi töös

Tabel 4. Sektorite lõikes partnerite rahulolu seniste infosaamise võimalustega (%)

	avalik	äri	mitte- tulunduslik	kõik koos
ei ole rahul	2.5	7.1	7.0	6.0
pigem ei ole rahul	25.3	38.1	31.5	30.8
pigem rahul	67.1	54.8	57.7	59.6
väga rahul	5.1	.0	3.8	3.6
<i>kokku</i>	100	100	100	100
<i>Kokku N</i>	79	42	213	334

Tabel 5. Poliitikakujundamises osalemise viiside jaotus sektorite lõikes (keskmine)*

	avalik	äri	mitte- tulunduslik	kõik koos
Seaduseelnõude, arengukavade ja muude poliitikadokumentide kirjalik (kirja või e-posti teel) kommenteerimine/tagasiside andmine ministeeriumile	1.8	2.0	1.8	1.8
Seminaridel, konverentsidel osalemine	1.7	2.0	1.8	1.8
Ajutises, konkreetse eelnõu või otsuse väljatöötamiseks loodud töörühmas või muus kogus osalemine liikmena	1.8	2.3	2.0	2.0
Avalikul arutelul osalemine	2.0	2.5	1.9	2.0
Mitteametlik konsulteerimine (nt personaalne kohtumine või telefonivestlus või e-posti teel suhtlemine)	2.0	2.2	2.0	2.1
Alalises nõuandvas kogus osalemine liikmena	2.1	2.7	2.3	2.3
Tagasisideuuringus osalemine (rühmaintervjuul osalemine, ekspertintervjuu andmine, ankeedile vastamine)	2.4	2.5	2.4	2.4
Avalikul konsultatsiooniperioodil kommentaaride edastamine (sh www.osale.ee vahendusel)	2.5	2.7	2.5	2.5

* skaala: 1-peamiselt see, 2-see ka, 3-see mitte

Tabel 6. Ametnike hinnang Eesti EL poliitikate kujundamisel huvirühmade kaasamisele

	keskmine hinnang *	vastajate arv **	täiesti + pigem nõus
1. Eesti EL poliitikate kujundamisel annab kodanikuühenduste kaasamine reaalse lisaväärtuse (asjakohasemad ja läbimõeldumad poliitikad, suurem poliitikate legitiimsus).	2.04	104	75%
2. Huvirühmadega (sh kodanikuühendused) läbi räägitud arvamused EL poliitikate osas võetakse aluseks Eesti ametliku seisukoha kinnitamisel .	2.07	107	85%
3. Kodanikuühenduste kaasamiseks Eestis EL poliitikate kujundamisel ei ole ametnikel piisavalt aega.	2.08	118	73%
4. Kaasamise Hea Tava annab kaasavale ametnikule ammendavad juhtnöörid kodanikuühenduste kaasamiseks nii Eesti kui ka EL poliitikate puhul.	2.09	89	78%
5. Huvirühmade (sh kodanikuühenduste) kaasamine on Eesti siseriiklikus poliitika kujundamise protsessis ja Eesti seisukohtade kujundamisel EL poliitikates samasugune	2.21	112	71%
6. Kodanikuühenduste poolt esitatud kommentaarid/arvamused EL poliitikate kujundamisel lisatakse Eesti seisukohta/juhisesse/ muusse vastavasse töödokumenti.	2.26	91	68%
7. Minu töövaldkonnas tegutsevad Eestis EL vastavate poliitikate alal pädevad kodanikuühendused.	2.53	104	54%

*skaala: 1-täiesti nõus, 2-pigem nõus, 3-pigem ei ole nõus, 4-ei ole üldse nõus

**Vastused „ei oska öelda“ on arvestatud puuduvateks väärtusteks

Lisa 6-7

Tabel 1. Milliseid probleeme on Teil kaasamisega seoses kõige sagedamini ette tulnud?

	HMT	KaM	KuM	MKM	PõM	RaM	SiM	SoM	VäM	kokku
valdkonna siht- ja huvirühmad on passiivsed	14 36.8%	2 20.0%	5 50.0%	14 60.9%	18 64.3%	12 38.7%	8 40.0%	10 50.0%	6 46.2%	89
poliitiline mõju otsuste ettevalmistamisele (vähe aega, jäigad seisukohad, planeerimatud muutused)	18 47.4%	2 20.0%	6 60.0%	8 34.8%	14 50.0%	18 58.1%	9 45.0%	11 55.0%	3 23.1%	89
kaasamine on liiga ajamahukas	20 52.6%	5 50.0%	2 20.0%	8 34.8%	10 35.7%	14 45.2%	7 35.0%	9 45.0%	2 15.4%	77
kaasatud huvirühmadel on vähe teadmisi ja kogemusi poliitikakujundamise protsessides osalemisest	22 57.9%	0 .0%	4 40.0%	10 43.5%	9 32.1%	4 12.9%	7 35.0%	9 45.0%	6 46.2%	71
kaasamistegevused nõuavad eelarvelisi vahendeid, mida ei ole (olnud) võimalik saada	14 36.8%	2 20.0%	1 10.0%	9 39.1%	9 32.1%	2 6.5%	3 15.0%	8 40.0%	2 15.4%	50
valdkonna siht- ja huvirühmad on ebakompetentsed	4 10.5%	0 .0%	1 10.0%	8 34.8%	8 28.6%	2 6.5%	3 15.0%	5 25.0%	2 15.4%	33
kaasamise vajalikkus ja	7	2	1	5	3	5	2	4	1	30

kasulikkus on kaheldav	18.4%	20.0%	10.0%	21.7%	10.7%	16.1%	10.0%	20.0%	7.7%	
teadmised ja kogemused on napid, kuidas huvigruppe parimal viisil kaasata ning kaasamisprotsessi läbi viia/juhtida	3 7.9%	3 30.0%	0 .0%	2 8.7%	3 10.7%	9 29.0%	4 20.0%	5 25.0%	2 15.4%	31
ministeeriumisiseselt puuduvad ühtsed põhimõtted ja juhendid kaasamise korraldamiseks	4 10.5%	4 40.0%	2 20.0%	0 .0%	3 10.7%	1 3.2%	5 25.0%	4 20.0%	2 15.4%	25
kaasamistegevusi ei ole olnud võimalik ministeeriumi/ osakonna tööplaani sisse planeerida	6 15.8%	0 .0%	1 10.0%	0 .0%	1 3.6%	3 9.7%	4 20.0%	1 5.0%	1 7.7%	17
<i>ei oska öelda, pole kaasamisega väga seotud olnud</i>	1 2.6%	3 30.0%	0 .0%	2 8.7%	0 .0%	1 3.2%	1 5.0%	1 5.0%	4 30.8%	13
ei tea, keda kaasata	1 2.6%	1 10.0%	1 10.0%	3 13.0%	0 .0%	0 .0%	0 .0%	0 .0%	1 7.7%	7
kokku	38	10	10	23	28	31	20	20	13	193

Tabel 2. Palun hinnake, millised ministeeriumi ametnike negatiivsed kogemused kaasatud osapooltega võivad pärssida nende edasist motivatsiooni kaasata?

	kaasatud osapool ei võimalda konstruktivset arutelu	kaasatud osapool on korduvalt tulnud koosolekule ettevalmistamata	kaasatud osapool ei suuda hoomata poliitika tervikpilti, erinevate valdkondade seoseid	kaasatud osapool enamasti on lähtunud oma erahuvidest/ ärihuvidest, mis on raskendanud otsuse tegemist avalikest huvidest lähtuvalt	kaasatud osapool on varem protsessis viimasel hetkel taganenud eelnevalt saavutatud kokkulepetest	kaasatud osapool on olnud liialt passiivne	kaasatud osapool ei ole avalikkusele usaldusväärne	ei oska öelda
HMT	18 43.9%	11 26.8%	25 61.0%	24 58.5%	12 29.3%	14 34.1%	0 .0%	2 4.9%
PõM	12 38.7%	5 16.1%	16 51.6%	26 83.9%	6 19.4%	10 32.3%	0 .0%	1 3.2%
RaM	13 44.8%	3 10.3%	11 37.9%	17 58.6%	4 13.8%	6 20.7%	0 .0%	5 17.2%
MKM	7 30.4%	2 8.7%	13 56.5%	10 43.5%	2 8.7%	9 39.1%	1 4.3%	3 13.0%
SiM	6 30.0%	3 15.0%	11 55.0%	8 40.0%	1 5.0%	3 15.0%	0 .0%	3 15.0%
SoM	11 57.9%	1 5.3%	9 47.4%	14 73.7%	4 21.1%	4 21.1%	0 .0%	3 15.8%
VäM	0 .0%	1 7.1%	8 57.1%	7 50.0%	0 .0%	6 42.9%	1 7.1%	4 28.6%
KaM	5 50.0%	0 .0%	5 50.0%	4 40.0%	0 .0%	2 20.0%	0 .0%	3 30.0%
KuM	4 40.0%	2 20.0%	6 60.0%	5 50.0%	1 10.0%	6 60.0%	0 .0%	0 .0%
kokku	76 38.6%	28 14.2%	104 52.8%	115 58.4%	30 15.2%	60 30.5%	2 1.0%	24 12.2%