

Kodanike ja kodanikeühenduste kaasamine poliitika kujundamisse Eestis

Eveli Illing (RiTo 9), Poliitikauuringute Keskuse Praxis ekspert

Reesi Lepa (RiTo 11), Poliitikauuringute Keskuse Praxis ekspert

Eestis ei ole tõhusalt kaasatud kodanikke ja kodanikeühendusi selliste otsuste tegemisse, mis vähendaksid rahva võõrandumist võimust ning tagaksid seaduste parema rakendatavuse ja täitmise.

Avatud Eesti Fondi algatusel ja toel korraldasid Praxise eksperdid möödunud aastal uuringu kodanike ja kodanikeühenduste kaasamisest Eestis ning mujal, et heita valgust sellega seotud probleemidele ja pakkuda oma lahendusi. Analüüsiiti ministriumide ametnike, Riigikogu liikmete ja huvirühmade hinnanguid otsuste tegemise kaasamisele Eestis, kaardistati ja analüüsiiti kaasamisprotseduure ning nendega seotud probleeme, teiste riikide kogemusi arvestades tehti ettepanekuid valitsuse ja parlamendi tasandil kaasamisprotseduuride ühtlustamiseks, tõhustamiseks ja lihtsustamiseks ning ühiste kaasamis põhimõtete sõnastamiseks (Lepa, Illing *et al* 2004). Uuringu täistekstiga saab tutvuda ka Internetis (www.praxis.ee/kaasamine).

Et kaasamist tõhustada ja huvirühmadele võimalikult lihtsaks teha, tuleks kehtestada üldised kaasamise põhimõtted. Eestis pole ühtseid reegleid, mis soodustaksid osalemist ning aitaksid riigi otsustusprotsesse avatuks ja läbipaistvaks muuta. Uuringust selgus, et riigiasutustel on kaasatavate organisatsioonide ring välja kujunenud ning väiksemal ja uutel huvirühmadel on osaleda keeruline. Kui riik piirdub ainult kindlate huvirühmade kaasamisega, võib Eestis rääkida korporatiivsest kaasamisest, vastupidi enamikule Euroopa riikidele, kus suund on avatumale ja laiaulatuslikumale kaasamisele.

Mida rohkem huvirühmi ühiskonnas on, seda enam kasutatakse kaasamiseks ja osalemiseks eri vahendeid ja vorme (Hughes 1994, viidatud Casey 1998, 60). Kaasamise põhialus on omavahel võistlevaile huvidele ja prioriteetidele arutelufoorumi loomine ning kokkuvõttes otsuse või õigusakti suhtes huvirühmade tasakaalustatud kokkuleppe saavutamise (Catt, Murphy 2003, 408).

Osalusdemokraatia

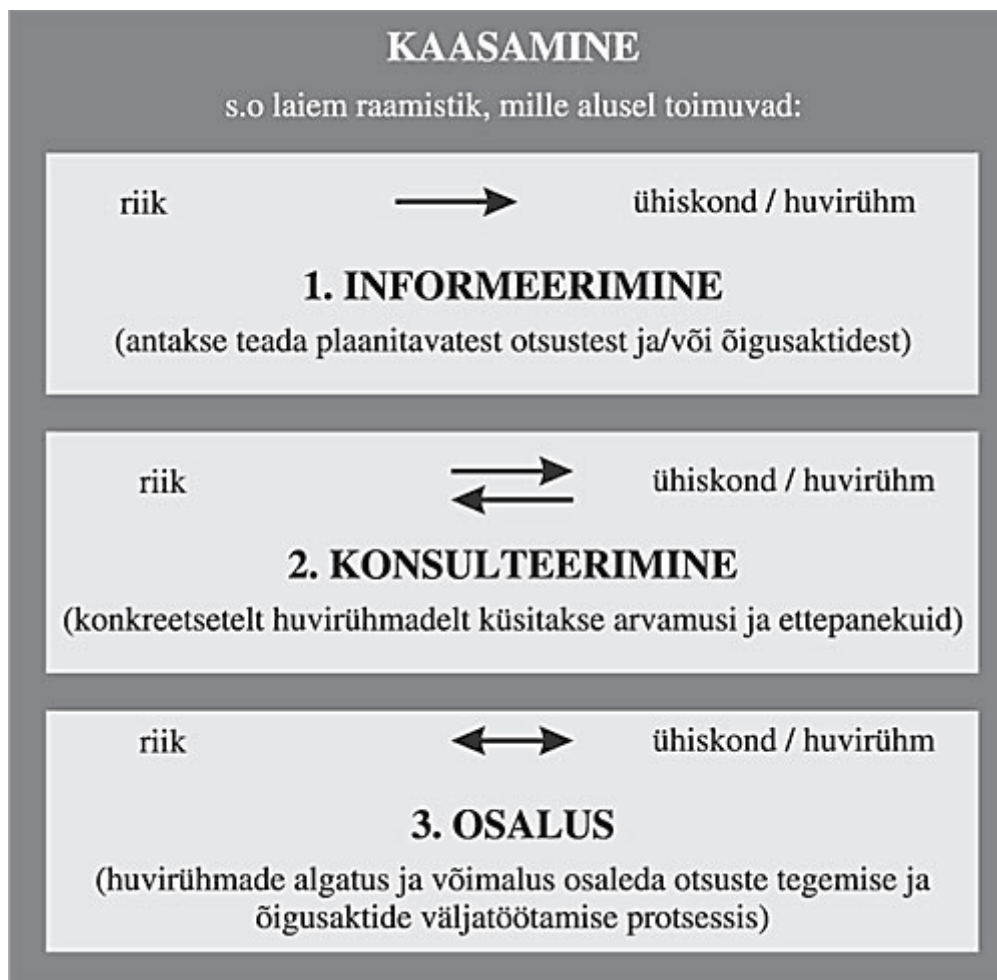
Võimalikult laiaulatuslik ja tõhus kaasamine on muutunud poliitikate kujundamise eelduseks (Bishop, Davis 2001). Demokraatlikku süsteemi ei saa säilitada, kui paljude inimeste või suurema osa elanikkonna huve ei arvestata (Rueschemeyer 1998, 10). Pealegi ei osaleta demokraatlikes riikides poliitikate kujundamises ja otsustusprotsessides üksnes valimiste ajal. Sageli on valimistevaheline periood palju tõhusam poliitiliste otsuste ja õigusloome mõjutamise aeg. Tunnustatud demokraatiateoreetiku Robert Dahli arvates ei ole tähtis mitte ainult osalusdemokraatia toimimine, vaid ka see, millised tingimused on huvirühmadele kindlustatud. Tähelepanu tuleb pöörata sellele, kuidas osalemine toimib, mida osalemine pakub ja kuidas inimesed protsessi hindavad (Dahl 1989, 108–115).

Ühiskonnas on palju rühmi ning nende tegutsemise eesmärgid on tihti vastandlikud. Riigi ülesanne on tuvastada nende esinduslikkus ja pädevus ning valida välja need, kellega poliitika kujundamise l konsulteerida. Väga tähtis on, millist ühiskondlikku kaasamisvormi riigis kasutatakse – avatud pluralistlikku või kindlaksmääratud huvirühmade ringiga neokorporatistlikku süsteemi –, sest sellest sõltub tihti rühmade mitmekesisus ühiskonnas (Casey 1998, 12–17). Osalusdemokraatia põhimõtetest lähtudes on kahe süsteemi puhul osalemise võimalused erinevad: neokorporatistliku süsteemi põhirõhk on sellel, et lõppotsustes kajastuksid eri rühmade huvid, pluralistlik süsteem rõhutab rohkem osalust ja huvirühmade paljusust.

Kaasamise raamistik ja põhimõtted

Kaasamine otsusetegemise protsessidesse on mahukas töö ja sellel on mitu vormi. Lähtudes teoreetilistest tasanditest ning kaasamisvormide põhimõttest, oleme aluseks võtnud n–ö kaasamise laiem raamistiku, mis koosneb kolmest komponendist: huvirühmade informeerimine, huvirühmadega konsulteerimine ja huvirühmade osalemine (vt joonist).

Joonis. Kaasamise raamistik



Selline jaotus on kõige selgemalt välja joonistunud OECD materjalides (OECD 2001, 15–16; Vergez 2002). Informeerimine kujutab endast ühepoolset suhet – riik teavitab huvirühmi oma tegevusest, aga tagasisidet huvirühmadelt ei oota. Samal ajal on informeerimine eelduseks, et rääkida tõhusast kaasamisest ja teavitatud osalemisest. Konsulterimine on tõhus viis probleemi identifitseerimiseks, valitsuse sekkumisvajaduse hindamiseks ning seejärel parimate tegevusplaanide ja –vahendite valimiseks. Konsulterimise puhul küsitakse huvirühmade seisukohti, kuid nendega alati ei arvestata. Osalemise puhul võib rääkida huvirühmade initsiatiivist suhtlemise alustamiseks ning aktiivsete kahepoolsete suhete arendamiseks valitsuse või parlamendiga. Mida rohkem ja paremini on kõik kolm komponenti ühes otsustusprotsessis esindatud, seda suuremast kaasamisest saame rääkida.

Kaasamise eesmärk peab olema ühene ja täpselt sõnastatud, selle alusel saab huvirühmi identifitseerida (nt kõik kodanikud, maaelanikkond, noored, ettevõtjad vms) ning sobivaid kaasamisvorme ja –vahendeid valida (OECD 2001, 40–45). Eesmärgi seadmisel ei tohi olla liialt ambitsioonikas, et mitte alusetuid ootusi äratada ja hilisemat pettumust põhjustada.

Kaasamisel on tähtis tasakaalustatus (OECD 2001, 97). Otsustamist ei tohi tugevasti mõjutada valitsusvälised huvirühmad, kes lähtuvad oma kitsast huvist, mitte sellest, mis on kasulik ühiskonnale. Samal ajal ei tohi tekkida olukorda, et rühmad, keda tehtavad otsused ja uued seadused otseselt puudutama hakkavad, ei saa enne otsuste vastuvõtmist üldse arvamust avaldada. Tasakaalustatud kaasamine peab olema poliitikate kujundamise ja otsustusprotsessi loomulik osa, mis aitab hilisemaid probleeme vältida.

Ettepanekud “musta auku”

Tõhus kaasamine on pigem suhtumine ja lähenemisviis kui tehnika. Kaasamisprotsesside integreerimine poliitikate kujundamisse nõuab poliitikuilt ja ametnikelt pühendumist ning planeerimist juba varases staadiumis. Samal ajal peavad ka huvirühmad oma võimekust ja oskusi tõhusaks kaasamisprotsessis osalemiseks arendama.

Kaasamise peamiste eesmärkide, avatud ja läbipaistava otsuste tegemise ning kodanike usalduse ja demokraatia kvaliteedi suurendamise kõrval on olulised järgmised aspektid:

- kaasamise ajastamine: millal kaasata ning milline on huvirühmadele ettepanekute esitamiseks vajalik aeg, viimase puhul on valitsus ja parlament ning huvirühmad tihti eri seisukohtadel;
- tagasiside, s.t ettepanekud ei tohi kaduda “musta auku”;
- huvirühmade väljaselgitamine. Otsused, keda kaasata, teha juhtumipõhiselt, kuid siiski üldiselt mõistetavaist kriteeriumidest lähtudes (OECD 2001, 42–43; Catt, Murphy 2003, 410). Vältida liiga suurt ja ka liiga vähest kaasamist (Bishop, Davis 2001). Suure arvu ja eri huvidega rühmade kaasamist on keerulisem ellu viia, kuid tulemus põhineb suuremal konsensusel. Väiksemaid ja spetsiifilisi (fookus)rühmi on lihtsam kindlaksmääratud teema de puhul kasutada. Kui oluliste küsimuste ring mingi probleemi puhul liialt kitsalt määrata, võivad mõned huvirühmad ja eksperdid, kelle teadmisi vaja oleks, välja jääda;

- kaasamisprotsessi hindamist tuleb planeerida varakult, arendada välja lihtne hindamismeetod, sõnastada kriteeriumid, mida hinnatakse, ning kehtestada kvaliteedistandardid, mille suhtes edukust hinnatakse (Caddy 2003, vt ka OECD 2001, 47–48);
- nii kaasajate kui ka kaasatavate teadlikkus protsessi eesmärkidest ja põhimõtetest (Commission... 2000, 9–11; 2002, 24);
- kaasamist soosiva kultuuri olemasolu, osalejate üldine huvi osaleda ning eri huvirühmade vaateid tasakaalustada.

Kaasamisprotsessiga võivad kaasneda ohud (OECD 1997, 219; OECD 2002, 160; OECD 2003, 77, 81; Casey 2004, 251–252; Walters, Sudweeks 1996, 447); kui häid põhimõtteid ei järgita, võib tulemus olla soovitud vastupidine.

Osalemise kaudu vastutama

Üks ohte on nn kaasamisväsimus, mis tekib, kui huvirühmad, kellelt arvamusi ja kommentaare küsitakse, tunnetavad, et põhjalik vastamine käib neile üle jõu ja nad ei suuda neile esitatud nõudmisi täita või kui nende ettepanekuid pole arvesse võetud ja arvestamata jätmist põhjendatud.

Tihti on koostöö lõppotsusele jõudm isel pingeline. Mida raskemad on läbirääkimised riigi ja huvirühmade ning huvirühmade endi vahel mingi poliitika valimiseks, seda rohkem huvirühmad tunnetavad, et nende panus on olnud oluline konsensususe ja kõiki rahuldava tulemuse saavutamisel. Kui inimesed on aktiivselt kaasatud, võivad nad aktsepteerida lõppotsust isegi siis, kui nad ise oleksid eelistanud mõnda teist lahendust.

Kokkuvõttes on kaasamisel palju plusse, sest see toob infot, ekspertiisi ja alternatiivseid lahendusi neilt, keda õigusakt mõjutama hakkab, aitab tuvastada õigusakti mõjusid ning leida ühiselt parim lahendus ühiskonnale, tagab seaduste parema rakendatavuse ja täitmise, suurendab valitsuse vastutust, läbipaistvust ja avatust, tugevdab selle kaudu kodanike usaldust riigi vastu ning suurendab lõppkokkuvõttes demokraatia ja poliitikate/otsuste kvaliteeti (OECD 1995, 18; OECD 2001, 18–20; Pratchett 1999, 616–634).

Kodanikke võib kaasata ka kaasamisprotsessi enda pärast – diskussiooni arendamiseks, et otsuste tegemisel laia ja avalikku arutelu kasutada. Debati eesmärk on arusaadavate ja aktsepteeritavate argumentide esitamine, oskus teiste väited ära kuulata, neisse austavalt suhtuda ja vastu vaielda ning lõpuks vaba diskussiooni käigus ratsionaalsele, kõiki osapooli rahuldavale seisukohale jõuda (Habermas 2001, 39; Bohman 1998, 414). Sellist kaasamise vormi võib nimetada ka deliberatiivseks ehk nõupidamisdemokraatiaks, mille üks põhiteoreetikuid on Jürgen Habermas.

Kaasamine suurendab vabatahtlikku seadustega nõustumist (OECD 2002, 149), vähendades sanktsioonide rakendamise vajadust. Näiteks peaks väärtushinnanguid puudutavate otsuste tegemisel osalema ka laiem elanikkond, sest otsuseid aktsepteeritakse ainult siis, kui need langevad kokku kogukonna üldiste väärtushinnangutega. Poliitilistes protsessides ja valitsemises osalemise kaudu õpivad huvirühmad oma valikute ja otsuste eest vastutama.

Kaasamise vormid

Vormide ja vahendite valik on kaasamisprotsessis tihti võtmetähtsusega, sest see võib määrata protsessi iseloomu ja osalevate huvirühmade ringi. Ei ole ühte kindlat kaasamise vormi ega vahendit, mida igas olukorras kasutada (PUMA 2001; OECD 2003, 82). Tihti tuleb vorme ja vahendeid kombineerida, arvestades sealjuures kohalike traditsioone ja praktikat, huvirühmade eripära ja ressursse. Sotsiaalse kapitali olemasolu puhul ja tehnoloogia arenedes on põhimõtteliselt võimalik tagada kõigi huvirühmade osalemist.

Kaasamisvormid jagunevad ainult tagasiside saamise ja konsulteerimise ning aktiivse osalemise vormideks (Kaasamisvormid: ülevaade ja kasutusvõimalused 2005; Lepa, Illing *et al*/2004, 27–36):

1. konsulteerimine (ainult tagasiside saamine): arvamusuuringud, küsimustikud, kirjalik konsulteerimine;
2. konsulteerimine: mitteametlik konsulteerimine; nõuandvad kogud; avalikud kuulamised; fookusrühmad; intervjuud; kodanike paneelid; ettevõtete paneelid; töörühmad, seminarid ja konverentsid; referendumid;
3. aktiivne osalemine: kodanike foorumid, konsensuskonverentsid, nn kodanike kohtud, plaanimise rakukesed, visioneerimine.

Otsest kohustust Eestis pole

Eesti seaduste kohaselt ei ole huvirühmade kaasamine õigusaktide ja poliitikadokumentide väljatöötamise kohustuslik. Üldise kohustuse puudumisest hoolimata leiab viiteid osalusdemokraatia elementidele ning kaasamisele nii põhiseadusest ja valitsuse reglemendist kui ka valitsuse ja Riigikogu normitehnika eeskirjadest. Ministeeriumide kaasamisalast tegevust näib olevat soodustanud ka Euroopa Komisjoni struktuurifondide üldmäärus, mis nõuab sotsiaalsete partnerite kaasatust riikliku arengukava koostamisse (Eesti riiklik arengukava – RTL 2004, 19). Koostööpartneritega konsulteeriti nii arengukava eesmärkide ja prioriteetide kindlaksmääramisel kui ka eelnõu osas.

Riigikogu kodukorra seadus võimaldab komisjonidel kaasata kõiki vajalikke huvirühmi ja eksperte. Valitsuse reglemendi järgi tuleb eelnõu kooskõlastada riigiasutustega ja kohalike omavalitsuste üleriigiliste liitudega, vajaduse korral esitatakse eelnõu arvamuse saamiseks ka teistele asjaomastele institutsioonidele. Valitsuse ja suuremate ettevõtlusorganisatsioonide vahel sõlmitud memorandumil alusel on välja kujunenud tava kooskõlastada eelnõu suuremate ettevõtlusorganisatsioonidega. Memorandumit on püütud uuendada iga valitsuse ajal ning selle täitmist on muu hulgas jälginud ka Riigikantselei (<http://www.ettk.ee/et/kokkulepped/2004/06/item17840>).

Seega ei ole eelnõu koostajail otsest kohustust huvirühmi eelnõude väljatöötamise kaasata. Samas on valdkondi, kus rahvusvahelised konventsioonid ja seadused kaasamisnõude ühel või teisel viisil sätestavad. Peale eelnimetatud kokkulepete ning rahvusvaheliste konventsioonide ja seaduste on peamisi kaasamise arengut soodustavaid dokumente 2002. aastal Riigikogu kinnitatud Eesti kodanikuühiskonna arengukontseptsioon (EKAK), kus on

eesmärkidena kirjas “kodanikualgatuse ja osalusdemokraatia arendamine; kodanike ja nende ühenduste laialdasem kaasamine poliitivate ja õigusaktide väljatöötamis-, teostamis- ja analüüsiprotsessi ning selleks vajalike teabekanalite ja mehhanismide arendamine”. Ühtlasi on seal välja toodud, kuidas saab avalik võim kodanikuühiskonda oma otsustus- ja seadusloomeprotsessi paremini kaasata. EKAK-i rakendusküsimustega tegeleb 2003. aasta hilissügisest alates valitsuse ja kodanikeühenduste ühiskomisjon ning rakendamist on asunud uurima ka Riigikogus moodustatud EKAK-i toetusrühm. Ülevaade ühiskomisjoni tööst on komisjoni teenindava siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalarengu osakonna veebilehel (<http://www.sisemin.gov.ee/atp/?id=5635>).

Kolm kirjalikku küsitlust

Kaasamise kaardistamiseks ning probleemide ja vajaduste väljaselgitamiseks korraldati 2004. aasta mais–juunis kaasamise raamistikule (vt joonist) tuginedes kolm kirjalikku küsitlust. Ministeeriumidele, Riigikogule ja mittetulundusühendustele saadetud küsimustikud on kättesaadavad ka Internetis (<http://www.praxis.ee/kaasamine>).

Riigikogu valim (Lepa, Illing *et al*/2004, 91–93) hõlmas komisjonide esimehi ja aseesimehi (neile saadeti 22 küsimustikku) ning fraktsioonide esimehi (6 küsimustikku). Tagasi saadi 20 täidetud ankeeti. Ministeeriumide valim koosnes nende osakondade juhatajaist, kes tegelevad konkreetse poliitikavaldkonnaga ning peaksid selle valdkonna huvirühmi kaasama poliitikate kujundamisse ja õigusaktide ettevalmistamisse. Ministeeriumide osakondade juhatajaile saadeti 75 küsimustikku, millest laekus täidetuna 39. Et nii Riigikogu kui ka ministeeriumide puhul oli tegemist suhteliselt väikese valimiga, on igal vastusel suur kaal. Kohati seab valimi väiksus piirangud andmete statistilisele analüüsile.

Mittetulundusühenduste küsitlus korraldati postiküsitlusena ning see hõlmas võimalikult paljusid üle-eestilisi mittetulundusühenduste esindus- ja katusorganisatsioone (organisatsioone, millel on liikmesorganisatsioone). Küsitleti ka üleriigilisi ettevõtjate ja töandjate organisatsioone, kutsealaühendusi ning ametiühinguid. Saadud andmete põhjal koostati 656 organisatsiooni hõlmav valim. Täidetuna saadi tagasi 136 küsimustikku. Analüüsi arvandmete tõlgendamisel on arvestatud ka antud uuringu küsimustiku avatud küsimuste vastuseid, uuringu järelduste ja soovitude testimise arutelusid (ajavahemikus 29.10.–12.11.2004 korraldati Riigikogu liikmete, ministeeriumide ametnike, huvirühmade ja Eesti e-kaasamise ekspertidega viis arutelu) ning majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi ettevõtlushuvisid esindavate organisatsioonide küsimustikule laekunud samalaadsete küsimuste vastuseid.

Kaasamise alused Eestis

Uuringu põhjal võib öelda, et Eesti õigusaktides on olemas kaasamise üldine raamistik, kuid see on pigem soovitusliku iseloomuga. Huvirühmad oma osalemise võimalusi eriti kõrgelt ei hinda. Üksikutes valdkondades on ka kokkuleppeid, kuid koostöö on tulenenud pigem ühenduste endi tugevusest või rahvusvahelistest kohustustest kui valitsuse sihiteadlikust poliitikast.

Peamine kaasamise alus on nii ametnike kui ka huvirühmade arvates väljakujunenud koostöö ja isiklikud kontaktid. Oodatust märksa väiksem on riigi tasandil koostöökokkulepete mõju (nt EKAK), mis võiks suurt huvirühmade ringi hõlma tes mängida tähtsat rolli ning mille pakutavaid võimalusi saavad kasutada kõik osapooled, kuid mida huvirühmad ja Riigikogu liikmed ei pea paraku kaasamise aluseks.

Eestis suhtutakse kaasamisse pragmaatiliselt – kaasajad näevad selles eelkõige võimalust parandada seadusloome kvaliteeti, maandada pingeid ja suurendada huvirühmade vastutust, samal ajal kui huvirühmad soovivad paremini esindada oma organisatsioonide huve. Huvirühmad ei usu, et neid kaasatakse selleks, et kokkuvõttes ühiskonnale parim lahendus saavutada, ning nad ei põhjenda sellega ka oma osalemist. Teatavat ühiskondlikku vastutust huvirühmad siiski tajuvad, kuigi see ei ole neile kõige tähtsam. Huvirühmade arvates kaasa takse neid peamiselt nende endi aktiivsuse tõttu.

Arvamus kui tasuline teenus

Kaasamise puhul on oluline faktor aeg. Tähtis on see, millal, millises õigusloomefaasis huvirühmi kaasatakse ning kui palju aega antakse neile vastamiseks ja ettepanekute saatmiseks.

Huvirühmad tahavad otsustusprotsessides osaleda võimalikult vara. Ametnike arvates kaasataksegi huvirühmi enamasti poliitika kujundamise algfaasis, huvirühmade endi hinnangul see nii ei ole. Ametnike arvates kaasneb varase kaasamisega oht, et veel tooreid ideid käsitletakse valmis otsustena. Vastasseisud võivad muidugi tekkida, kuid eesmärk peaks olema erimeelsuste lahendamine protsessi algul ja pingete vähendamine protsessi lõpus. Hiline kaasamine vähendab huvirühmade võimalusi poliitikate kujundamist varases staadiumis mõjutada.

Riigikogu liikmete hinnangul antakse huvirühmadele arvamus avaldamiseks tavaliselt kümme päeva, väljakujunenud koostööpartnereile isegi rohkem, ministriumide osakonnajuhatajate arvates kaks nädalat. Huvirühmade arvates võiks anda rohkem kui kaks nädalat, tegelikult antakse enamasti ainult nädal. Neis riikides, kus on välja töötatud kaasamise hea tava või kaasamise eeskirjad (nt Suurbritannia ja Soome, ka Euroopa Liidu miinumumstandardid), ulatub huvirühmadele antav minimaalne aeg neljast nädalast kolme kuuni.

Uuringu tule musena võib öelda, et Eestis on välja kujunenud suur huvirühmade ring, keda kaasatakse. Neile lisandub aeg–ajalt uusi koostööpartnereid. Parema meelega kaasatakse esindusorganisatsioone, kuid k indlaid reegleid ei ole. Arvesse võetakse: a) huvirühmade ekspertiisi, b) huvirühmade endi aktiivsust ning c) huvirühm a esind usulatust. V ältida tuleks olukorda, kus kaasatakse ühtesid ja samu huvirühmi või neid, kellega vaated kõige rohkem kokku langevad, jättes niimoodi mõne teise seisukoha esindajad algusest peale teadlikult kaasatavate ringist välja.

Riigikogu komisjonid ja ministriumid kaasavad endi sõnul kõige sagedamini eksperte (vt tabel 1). Samas ei ole alati selge, keda ekspertide all mõeldakse. Tuleb teha vahet, kas

kaasamisel peetakse silmas laiema konsensuse saavutamist või soovitakse mingi kindla eelnõu või otsuse väljatöötamiseks kaasata kitsast ekspertide ringi ning laia konsensuse otsimine ei ole sel juhul primaarne.

Küsimustike vastustest tuli muu hulgas välja huvirühmade soov saada oma ekspertarvamuste kui teenuse eest tasu.

Huvirühmade kaasamist nende arvamuste teadasaamiseks ei saa käsitada professionaalse ekspertiisina, viimane eeldab objektiivset konkreetse poliitikavaldkonna või –küsimuste analüüsi, selle eest ollakse valmis ka tasuma. Huvirühmade kaasamise eesmärk on teine.

Tabel 1. Kui tihti on teie komisjonis/osakonnas seaduste, arengukavade jms dokumentide ettevalmistamisse kaasatud (alati + tihti %).

	Riigi- kogu	Riigi- kogu	Ministee- riumid	Ministee- riumid
	%	arv	%	arv
eksperte	75	15	74	29
eriala- ja kutseliite	65	13	67	26
ettevõtjate üleriigilisi esindusorganisatsioone	60	12	41	16
mittetulundusühenduste valdkondlikke liite	55	11	36	14
mittetulundusühenduste esindusorganisatsioone	50	10	44	17
äriettevõtete liite	30	6	36	14
üksikuid mittetulundusühendusi / sihtasutusi	30	6	41	16
ametiühingud	25	5	31	12
väikseid äriettevõtteid	20	4	5	2
keskmise suurusega äriettevõtteid	15	3	15	6
suuri äriettevõtteid	10	2	18	7
teisi huvirühmi	10	2	10	4
poliitikuid, erakondi			31	12

Läbipaistmatu ja suletud

Huvirühmad saavad infot kõige sagedamini otse ministeeriumidelt või suuremate katusorganisatsioonide kaudu ja üksnes väikese osa Riigikogult.

Suhtlemise algatamises on Riigikogu roll mõneti vastuoluline. Nimelt saadavad huvirühmad väga tihti ise ettepanekuid Riigikogu komisjonidele, samal ajal neilt kaasamist ja suhtlemise algatamist kõige vähem eeldades (vt tabel 2). Seega peetakse Riigikogu ja selle komisjone huvirühmade kaasajana suhteliselt passiivseks, kuid leitakse, et neile ettepanekute saatmine on tõhus.

Tabel 2. Kellelt peaks tulema algatus suhtlemiseks ning õigusloomes ja otsuste tegemises osalemiseks (valida kaks tähtsuse järjekorras)?

	Riigikogu	Riigikogu	Ministee- riumid	Ministee- riumid	Huvi- rühmad	Huvi- rühmad
	%	arv	%	arv	%	arv
Huvirühmadelt	75	15	41	16	60	82
Riigikogult	65	13			15	21
Ministeeriumitelt	50	10	77	30	73	99
Muu / raske öelda	10	2	18	7	25	34

Kuigi kaasamisvahendina kasutatakse palju nõuandvate töörühmade ja komisjonide moodustamist, on nii Riigikogu kui ka ministeeriumide puhul tähtsal kohal siiski mitteametlik suhtlemine huvirühmadega (vt tabel 3 ja 4). See on suhteliselt läbipaistmatu ja suletud protseduur, kus mõnel huvirühmal võib olla otsustele pika aja jooksul väga suur mõju. Elektrooniliste foorumite kasutamine on vähe levinud ning avalikule foorumile ministeeriumid oma infot ja materjale eriti tihti välja ei pane.

Tabel 3. Kui tihti kasutatakse teie komisjonis/fraktsioonis kaasamiseks järgmisi kanaleid (tihti + alati)?

	vastanute	
	arv	%
Themis	1	5
TOM	2	10

Siht / huvirühma e-küsitlus	2	10
e-Õigus	3	15
Riigikogu veebilehel loodud foorum	3	15
Nõuandvate kogude kasutamine	4	20
Huvirühma informeerimine neid huvitava seaduseelnõu arutelust Riigikogus	5	25
Komisjoni avalikud kuulamised, kohtumised, seminarid, ümarlauad	10	50
Huvirühmade kutsumine komisjoni koosolekule	14	70
Mitteametlikud telefonikõned	16	80
Mitteametlikud kohtumised	18	90
Mitteametlik e-kirjade teel suhtlemine	18	90

Tabel 4. Kui tihti kasutatakse teie osakonnas kaasamiseks järgmisi kanaleid (tihti + alati)?

	vastanute	
	arv	%
Mitteametlik e-kirjade teel suhtlemine	34	87
Mitteametlikud telefonikõned	33	85
Komisjonid, töörühmad	32	82
Mitteametlikud kohtumised	31	80
Avalikud kohtumised, arutelud jms	29	74
Osapoolte läbirääkimised	23	59
e-Õigus	22	56
Antakse avalikuks kommenteerimiseks tegevuskavasid jms	19	49
Nõukogud	10	26
Ministeeriumi oma foorum	9	23
Portaal TOM	1	3

Huvirühmad on aktiivses arutelus osalismisest väga huvitatud, lootes nii otsustajaid kõige tõhusamalt mõjutada. Siin võib tekkida oma võimekuse ülehindamise oht, sest aktiivne ja tõhus arutelus osalemine on tihti ajamahukas ning nõuab tõsist keskendumist. Seetõttu võivad huvirühmad valesti hinnata oma suutlikkust suhteliselt lühikese aja jooksul suhteliselt palju ära teha.

Kõige tihedamini saadavad Riigikogu komisjonid huvirühmadele

a) materjale koos kutsega kokkusaamiseks, b) seaduseelnõusid koos seletuskirjaga, c) seaduseelnõusid, arengukavasid vms koos küsimustega. Ministeeriumid saadavad a) määruse eelnõusid, b) kooskõlastusfaasis olevate seaduseelnõude tekste ja seletuskirju, c) täpsustavaid küsimusi. K oos saadetakse dokumentidega tehakse üsna tihti ettepanek kohtumiseks. Huvirühmad eelistavad eelnõu täistekst e koos täpsustavate küsimustega ning eelnõu sid koos seletuskirjaga, kus sisaldub ka mõjude analüüs. Tegelikult saavad huvirühmad enda hinnangul kõige sagedamini kooskõlastamisfaasis seaduseelnõu või määruse teksti koos seletuskirjaga.

Näiline ja tegelik kaasamine

Eestis räägitakse kaasamise puhul tihti huvirühmade ja kodanike informeerimisest, aga mitte nende tegelikust osalusest otsustusprotsessis. Ehedalt illustreerivad seda elektrooniliste kaasamisvahendite võimalused. Ministeeriumide ja Riigikogu veebilehed ning e-Õigus toimivad peamiselt informeerimise vahendina, TOM-i ja Themist kui konsulteerimist ja osalemist toetavaid elektroonilisi vahendeid kasutavad otsusetegijad vähe, seetõttu on need tukkuvast olekus (Lepa, Illing *et al* 2004, 78–89).

Mitmes rahvusvahelises võrdluses on Eestit korduvalt esile toodud kui head e-vahendite rakendajat. Kaasamise puhul riputatakse info ja materjalid Internetti ning eeldatakse, et huvirühmad leiavad need sealt ise üles. Ent nagu näitas uuringu käigus tehtud ministeeriumide veebilehtede analüüs, võivad kodulehed olla arvestatavad infoallikad, kuid väga harva soodustavad nad kaasamist. Huvirühmade arvates võiks olla ühtne Interneti-leht, kus oleks väljas kogu kaasamise info ning mille kaudu saaks osaleda. Sellisel veebilehel on mõtte aga ainult siis, kui info on veebis kirjas lihtsalt ja selgelt ning huvirühmi teavitatakse uue info lisamisest. See tähendab, et paljud huvirühmad ei suuda pidevalt keerulisi juriidilise sisuga lehti jälgida. Kaasamist takistab ka see, et nii avalikul sektoril kui ka huvirühmadel napib kogemusi. Kõik huvirühmad ei ole veel välja kujunenud, seetõttu ei pruugi riigil alati ollagi partnerit, keda kaasata.

Huvirühmadelt tagasisidena saadud infot, kommentaare ja soovitusi hindab enamik Riigikogu ja ministeeriumide esindajaid asjalikuks ja kasulikuks ning kinnitab, et need kajastuvad ka otsustes. Ettepanekute arvestamisest eelistatakse teavitada mitteametlikult. Sa mal ajal leiab üsna suur osa huvirühmi, et nende seisukohtadega arvestatakse, kuid

tagasisidet antakse harva. Tagasisidet saadakse üksnes ise küsides, eriti selgelt ilmneb tagasiside saamise probleem Riigikogu puhul.

Ametiühingud leiavad teistega võrreldes sagedamini oma arvamuste tagasisidet õigusaktide seletuskirjades, mis tuleneb ametiühingute kaasamise pikaajalisest traditsioonist ja mitmetest õigusaktidest, mille kohaselt peab seletuskirjas sisalduma ametiühingutega konsulteerimine. Ministeeriumi ja Riigikogu arvates suurendab igale huvirühmale eraldi tagasiside andmine töökoormust, sestap on soovitatav anda tagasisidet korruga ja ametlikult. See suurendab ka avatust ja läbipaistvust. Huvirühmade rahulolul on aga selge seos sellega, kui varases poliitika kujundamise staadiumis neid otsustusprotsessi kaasatakse.

Pigem suhtumine kui tehnika

Kaasamise planeerimise ja hindamisega ei ole meil seni süstemaatiliselt tegeldud. Ka miinimumnõuete kehtestamise mõte on Eestis veel uus, sest kaasamise põhimõtted ja praktika ei ole ühtselt juurdunud. Uuringust järeldus, et Riigikogu liikmed suhtuvad kaasamise n-ö hea tava loomise mõttesse suhteliselt positiivselt, ministeeriumide tasandil on vastuseis ühtsete reeglite või eeskirjade paikanemise vastu suurem (leitakse, et mingid põhimõtted võiksid olla kokku lepitud, kuid lähtuda tuleks pigem olukorrast ja vajadustest). Huvirühmad peavad vajalikuks konsulteerimise miinimumnõudeid, milles väljenduksid eelkõige info operatiivne liikumine, konsulteerimise aeg, tagasiside kohustuslikkus jms. Praxise soovitude põhjal on Riigikantselei alustanud ühtsete kaasamisepõhimõtete väljatöötamist.

Kokkuvõttes võib öelda, et kaasamine on arenev ning järjest teadlikumalt korraldatav tegevus, mille puhul on olulised protsessi tõhusus ja vahendite valik. Rohkem tähelepanu tuleks pöörata kaasamise planeerimisele ning kaasamisprotsessi hindamisele, millega seni süstemaatiliselt tegeldud ei ole.

Kuigi huvirühmad ise ei hinda endi kaasamist eriti heaks, võib nii ministeeriumide osakonnajuhatajate kui ka Riigikogu komisjonide esimeeste arvates praeguse olukorraga üldjoontes siiski rahul olla. Tõde ongi ilmselt kahe arvamuse vahepeal: kuigi Eestis on kaasamise tõhustamiseks arenguruumi, on viimasel ajal areng olnud igati positiivne. Tasakaalustatud kaasamine peaks olema poliitikate kujundamise ja otsuste tegemise protsessi loomulik osa ning aitama vältida hilisemaid probleeme. Tõhus kaasamine on pigem suhtumine ja lähenemisviis kui tehnika.

Miinimumsoovitused

Kui rääkida miinimumsoovitustest kaasamise korrastamiseks Eestis, siis teooriale, teiste riikide kogemustele ja Eesti uuringule toetudes soovitame kõigepealt sõnastada kaasamise üldpõhimõtted, millest saavad lähtuda nii ametnikud ja poliitikud kui ka organisatsioonid, kes tahavad õigusaktide ja poliitikadokumentide väljatöötamises osaleda.

Soovitused täidesaatvale võimule:

- sõnastada üldised kaasamis põhimõtted, eristades huvide esindamist ja tasustatavat ekspertiisi;
- hoolitseda, et kaasamine oleks koordineeritud ühtselt kogu riigis;
- kaasamise vahendid kombineerida teemast ja huvirühmade iseloomust lähtuvalt;
- paremini kasutada ja arendada olemasolevaid e-vahendeid;
- parandada ja lihtsustada ministeeriumide veebilehtede ülesehitust, anda rohkem infot osalemisvõimaluste kohta ja suurendada nende läbipaistvust; avaldada ka kaasamise tulemused;
- luua ühine kaasamisalast infot haldav veebivärv, mis annaks ülevaate ettevalmistatavatest õigusaktidest ja poliitikadokumentidest ning sealjuures toimuvatest *online* –konsultatsioonidest;
- teha igas ministeeriumis *online*– konsultatsioone 2–3 olulisema eelnõu kohta;
- luua valdkonnapõhised avalikud e-listid, kuhu huvirühmad võiksid lisada oma kontaktandmed ning kaasarääkimissoovid (teemad).

Soovitused seadusandlikule võimule:

- koostada infost ja osalemisest huvitatud huvirühmade nimekirjad, kust Riigikogu liikmed saavad vajaduse korral kiiresti teavet neid huvitavate ühenduste kohta;
- korraldada arutelusid seaduste rakendamise eest vastutavate ministeeriumide ja seaduste rakendusalas tegutsevate kodanikeühendustega;
- viia läbi kogu kaasamisprotsessi hindamine;
- tuua otsustamise juurde ka neid huvirühmi, keda täitevvõim ei ole kaasanud;
- muuta ligipääsetavamaks arvamuse esitamine õigusaktide eelnõude kohta Riigikogu veebilehe kaudu ning kaaluda Riigikogu liikmete personaalsete interaktiivsete kodulehekülgede loomist, kus neil on võimalus tutvustada oma seisukohti seaduseelnõude ja avaliku elu sündmuste kohta ning vastata interaktiivselt kodanike küsimustele;
- teha kogu otsustusprotsessis osalemise info teha kättesaadavaks võimalikult ühest kohast lihtsa ja sõbraliku veebivärava kaudu, paremini kasutada e-foorumi võimalusi.

Soovitused mittetulundusühendustele ja huvirühmadele:

- et läbipaistvus on oluline ka kodanikeühenduste puhul, olla valmis selgitama, keda esindatakse ja mida taotletakse;
- hoolitseda, et huvirühmasiseste otsustusprotsesside paindlikkus oleks küllalt suur võimaldamaks organisatsioonil kiiresti reageerida ja osaleda;
- kontrollida, et huvirühma/mittetulundusühenduse andmed Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Registris oleksid kehtivad.

Kokkuvõttes peaksid huvirühmad ise aktiivselt jälgima otsuste ja õigusaktide koostamist ja vastuvõtmist ning kontakteeruma õigusakti ettevalmistajatega, mitte ootama, et neid arvamust avaldama kutsutakse.

Huvirühmade esindajad peavad vastutama selle eest, milliseid ettepanekuid ja kelle nimel nad esitavad või milliseid kohustusi võtavad.

Kasutatud kirjandus

Bishop, P., Davis, G. (2001). Mapping Public Participation in Policy Choices. Consultation Workshop Papers. APSA Australian Political Studies Association 43rd Annual Conference.

Bohman, J. (1998). Survey Article: The Coming of Age of Deliberative Democracy. – The Journal of Political Philosophy, Vol 6, No 4, pp 400–425.

Caddy, J. (2003). Information, Consultation and Public Participation in Policy-making. Mapping the experience of OECD countries. Oct 2003, Public Administration International, UK.

Casey, J. (1998). Non-Government Organizations as Policy Actors: The Case of Immigration Policies in Spain. Doctoral Thesis. Department of Political Science and Public Law, Universitat Autònoma de Barcelona.

Casey, J. (2004). Third Sector Participation in the Policy Process: A Framework for Comparative Analysis. – Policy and Politics, Vol 32, No 2, pp 241–257.

Catt, H., Murphy, M. (2003). What Voice for the People? Categorising Methods of Public Consultation. – Australian Journal of Political Science, Vol 38, No 3, pp 407–421.

Commission of the European Communities (2000). The Commission and Non-Governmental Organizations: Building a Stronger Partnership. Discussion Paper. Brussels: European Commission.

Commission of the European Communities (2002). Business impact assessment pilot project. Final Report – Lessons learned and the way forward. Enterprise papers, 9/2002. Brussels: Enterprise Directorate-General.

Dahl, R. (1989). Democracy and its Critics. London: Yale University Press.

Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon (EKAK) (2002). – <http://www.riigikogu.ee/index.php?id=10182>.

Eesti riikliku arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks kinnitamine. – Riigi Teataja L 2004, 19, 312.

Habermas, J. (2001). Avalikkuse struktuurimuutus. Uurimused ühest kodanikuühiskonna kategooriast. Avatud Eesti Fond.

Kaasamisvormid: ülevaade ja kasutusvõimalused (2005). Tallinn: Praxis.

Lepa, R., Illing, E. et al (2004). Kaasamine otsustetegemise protsessi. Tallinn: Praxis.

OECD (1995). Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation.

OECD (1997). The OECD Report on Regulatory Reform: Thematic Studies. Paris.

OECD (2001). Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-making. Paris.

OECD (2002). Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance. Paris.

OECD (2003). Regulatory Governance Initiative in South East Europe. Seminar on the Use of Regulatory Impact Analysis to Foster Economic Efficiency and Policy Coherence. Proceedings of a Seminar in Bulgaria 23–24 January 2003. Paris.

Pratchett, L. (1999). New Fashions in Public Participation: Towards Greater Democracy? – Parliamentary Affairs Vol 52, No 4, pp 616–633.

PUMA (2001). Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation. PUMA Policy Brief 10, July. Paris: OECD.

Rueschemeyer, D. (1998). The Self-Organization of Society and Democratic Rule. – D. Rueschemeyer, M. Rueschemeyer, B. Wittrock (eds). Participation and Democracy: East and West. London: M. E. Sharpe.

Walters, L. C., Sudweeks, R. R. (1996). Public Policy Analysis: The Next Generation of Theory. – Journal of Socio-Economics, Vol 25, No 4, pp 425–453.

Vergez, C. (2002). Citizens as Partners. Engaging citizens in policy making. Seminar on Regulatory Transparency. The Use of Public Consultation to Improve the Business Climate, Nov 2002, Greece.