

Eesti kodanikuühiskonna arengukontseptsioon ja kaasamise hea tava: kuidas neid tõlgendada?

2016. aasta märtil alguses kokku võetud kolme kaasuse analüüs tõi välja, millistes koostöölepete punktides vajavad avalik võim ja kodanikeühendused paremaks koostööks tõlgendamisabi.

Mida ütleb kokkulepe?	Kuidas seda tõlgendada?
EKAK (Eesti kodanikuühiskonna arengukontseptsioon)	
EKAK 2.3 avalik võim ja kodanikeühendused annavad koostööpartnerile tõhusaks koostööks vajalikku teavet, vajaduse korral täpsustades selle konfidentsiaalsust ning tagades teiselt poolelt samasugustel tingimustel saadud teabe konfidentsiaalsuse.	Tõhusaks koostööks vajalik teave –millist infot vabaühendus või ka ministeerium/KOV tõhusaks koostööks vajab või ei vaja, oskab kõige paremini öelda partner ise. Eeldada, kas mõni konkreetne infokild on partneri tööks vajalik või mitte, ega ka lihtsalt hinnanguid anda, ei maksa - me ei tunne üksteist veel piisavalt hästi, et teada üksikasju üksteise töös. Ootused infole, mida partnerilt vajame , on mõistlik koostööd alustades läbi rääkida - on see siis kaasamisprotsess, teenuse osutamine või mõni arendustegevus valdkonnas.
EKAK 3.2 avalik võim ja kodanikeühendused korraldavad poliitikate kujundamiseks ja õigusaktide algatamiseks vajalike arvamuste kogumist ning nende süstematiseeritud esitamist volitatud organeile kokkulepitud tähtajal ja vormis.	Partnerluseks on vaja ootuste läbirääkimist ka konsultatsioonides . Osapooled tunnetavad vajadust erinevalt ning seepärast on mõistlik rääkida läbi millised on partnerite jaoks olulised teemad, mõlemat poolt rahuldav koostöö ulatus või koostöövormid.
EKAK 3.4 avalik võim ja kodanikeühendused hindavad eri poliitikate ja õigusaktide väljatöötamise kõikidel etappidel nende mõju ühiskonnale ja keskkonnale.	Otsuse kujundamise protsessis tekib alati uut infot või vajadusi - need tuleb partneritega läbi rääkida, et mõlemad pooled teaksid oma etepanekutes infot või ka vajadusi arvesse võtta. Kui vajalikuks osutub kokkulepet/koos läbimõeldud lahendust muuta, tuleb ettepanekut muudatuseks ning põhjendusi selgitada partneritele enne otsuse vastuvõtmist. Eriti puudutab see muudatusi otsustes, mis partnerite huve kahjustavad. Partneritel võib olla infot või lahendusettepanekuid, mis samuti sobivad, kuid mida kasutades oleks kahju väiksem.
EKAK tervikuna kirjeldab, et avalikul võimul ja vabaühendustel tuleks kodanikuühiskonna edendamiseks teha koostööd	Koostöö on oluline ja EKAKi mõttes prioriteet. Seetõttu tuleb valitsusasutuste ja vabaühenduste koostöös otsida lahendusi, kus otsused ei piira ega loo ebasoodsaid tingimusi kodanikualgatusele; kaaluda alternatiive, mis lubaks vabaühendustel poliitikakujundamises ja teenuste pakkumises osaleda, saada osa ressurssidest avaliku võimuga võrdsel alusel.

Kaasamise hea tava	
<p>1.1 Valitsusasutused kaasavad huvirühmi ning avalikkust neid puudutavate otsuste kujundamisse, et tagada otsuste parim võimalik kvaliteet ning legitiimsus.</p> <p>1.2 Informeerimine seisneb kaasamise hea tava mõttes tasakaalustatud ja objektiivse informatsiooni edastamises, mis võimaldab mõista otsuse tegemise eesmärki ja lahendusvõimalusi.</p>	<p>Informeerimine peale otsust ei täida kaasamise eesmärki – kui ka selgitab otsuse eesmärki ja valikuid, ei anna see võimalust alternatiivide aruteluks ning ehk ka paremaks otsuseks. Selleks, et tagada otsuse legitiimsus, tuleb informeerida enne otsuse tegemist, et vajadusel oleks võimalik partneritel erinevaid lahendusvõimalusi arutellu tuua.</p>
<p>1.2.Avalik konsulteerimine seisneb huvirühmadelt ja avalikkuselt tagasiside küsimises poliitikakujundamise kõigis etappides, sealhulgas probleemide püstitamisel, eesmärkide kindlaksmääramisel, lahendusvõimaluste analüüsimisel ja otsuse kavandi koostamisel.</p>	<p>Konsulteerida tuleb siis, kui probleemid on alles püstitamisel, eesmärgid kokkuleppimisel, lahendusvariandid kaalumisel. Partnerite kaasamine ei saa muul moel olla sisuline, kaasamine peale põhimõttelise otsuse tegemist pigem tekitab ja kasvatab usaldamatust – sellega ei taga ei legitiimsust, ega ka parimat võimalikku otsuse kvaliteeti.</p> <p>Lahendusvõimaluste kaalumisel tuleb arvestada ka huvirühma poolt pakutud alternatiividega, anda neile tagasisidet.</p>
<p>2.1. Valitsusasutus hindab kavandatava otsuse mõju huvirühmadele ja ühiskonnale laiemalt vastavalt mõjude hindamise metoodikale ning otsustab kaasamise vajaduse, ulatuse ning ajastuse. Mõjude väljaselgitamiseks lähtutakse Vabariigi Valitsuse kinnitatud mõjude hindamise metoodikast.</p> <p>2.2. Valitsusasutus selgitab välja huvirühmad, keda väljatöötatav otsus mõjutab. Huvirühmaks võib olla nii füüsiliste isikute kogum kui ka juriidiline isik või mitteformaalne ühendus, keda kavandatav otsus võib mõjutada, kes osalevad otsuse rakendamisel või kellel on selgelt väljendatud huvid otsustatavas valdkonnas. Kaasamisel on oluline tagada huvide tasakaalustatud esindatus.</p> <p>2.3. Huvirühmade ringi laiendatakse kaasamise käigus vajaduse järgi. Osalemine ei eelda juriidiliselt määratletud staatust või juriidilist suhet otsust ettevalmistava asutusega. Avalikkuse kaasamises võib esineda erinevusi huvirühmade kaasamisest kaasamise viisid ja ajastuses, lähtudes otstarbekusest.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vastuse keda kaasata, kui põhjalikult ja millal, peab andma valdkonnapoliitika korraldamise eest vastutaja huvirühmade kaardistus. Hea tava küll ütleb, et vastuse peaks andma eelnõu mõjude analüüs (millal on kaasamise vajadus olemas, millistes küsimustes ja kui varakult ning milliseid huvirühmi kaasata), kuid on loogiline, et mõjude analüüs kujuneb juba kaasamisprotsessi käigus. Pigem tuleks mõjude analüüsist tulenevalt huvirühmad üle vaadata ja vajadusel kaasamiskava täiendada. ▪ Kaasatavate arv peaks lähtuma kaasamise eesmärgist ning huvirühmade kaarditusest. Ühtesid huvirühmi ei saa eelistada teistele. Kui ruum on väike, tuleb leida kokkusaamiseks suurem. ▪ Kaasamise korraldamisel tuleb jälgida, et kaasuda saaksid ka need, kel on huvi ja ettepanekuid, kuid kes ei tulnud kaasamise korraldajal huvirühmi kaardistades meelde. Selleks on vaja tagada, et avalik oleks nii informatsioon kaasamistegevuste kohta kui avalikustatud ka kontaktid, mille kaudu huvilised saaksid õige ametnikuga ühendust võtta.

<p>4.1. Eelnõude väljatöötamise käigus konsulteerib valitsusasutus huvirühmade ja avalikkusega võimalikult varajases menetlusetapis ja kogu protsessi vältel. Avalik konsultatsioon tuleb igal juhul läbi viia kahes menetlusetapis: siis, kui eelnõu väljatöötamiseks alles taotletakse mandaati, ning siis, kui eelnõu on juba välja töötatud.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • eelnõu VTK kirjalik konsultatsioon ei ole tingimata piisavalt varajane kaasamine, sest VTK sisaldab juba probleemide analüüsi, sõnastab võimaliku regulatsiooni eesmärgid ning kirjeldab ka võimalikke lahendusi probleemidele. • VTK-le tagasiside küsimine ei võimalda ümber fookustada probleemianalüüsi, ega võtta probleemistiku käsitlemisel arvesse teemakohast olulist infot või võimalikke mõjusid • probleemide kaardistamiseks ning lahendatava probleemi olemuses kokkuleppimiseks tuleb kaasata huvirühmad juba VTK väljatöötamisele eelnevalt. Varasemad arutelud aitavad kaasa, et juba VTK arvestaks erinevaid vaatenurki ja vajadusi, ühe või teise lahenduse võimalikke mõjusid ning annaks kindlustunde, et probleem, mida regulatsiooniga lahendada proovitakse, on üheselt mõistetud. Sellisel juhul annab hilisem avalik konsultatsioon tagasisidet, millega on võimalik õigusloomeprotsessis edasi liikuda.
<p>4.2. Valitsusasutus esitab seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse, arengukava koostamise ettepaneku või muu prognoositava olulise mõjuga küsimuse, samuti eelnõu enne otsustamist eelnõude infosüsteemi kaudu, aga vajaduse korral lisaks ka otse huvirühmade poole pöördudes ettepanekute kogumiseks ja arvamuse avaldamiseks.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kui on teada, et reguleeritav teema on huvirühmade jaoks oluline (nad on märku andnud, et soovivad konkreetsel teemal kaasa rääkida), tuleb neid aktiivselt ka kaasata, st ka otse pöördumist, avalikest konsultatsioonidest märku andmist. Sellisel juhul on “vajadus” olemas.
<p>6.1. Huvirühmadele tuleb anda piisavalt põhjalik tagasiside mõistliku aja jooksul, üldjuhul 30 päeva jooksul konsultatsiooni lõppemisest. Kui konsultatsioon kestab kauem kui kolm kuud või toimub mitmes etapis, teeb valitsusasutus vajaduse korral vahekokkuvõtte konsulteerimise käigus saadud tagasisidest ja sellega arvestamisest, muudab vajaduse korral konsulteerimise ajakava ning teavitab sellest kõiki kaasatud huvirühmi.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Piisavalt põhjalik tagasiside: tagasisidet tuleb anda nii ettepanekutele kui väljapakutud alternatiivsetele lahendustele. Ka siis kui otsus on juba tehtud ja ka siis kui ettepanekud, püüed, esitatakse väljaspool ametlikku kooskõlastusringi. • Kui partnerid pakuvad eesmärgini jõudmiseks välja alternatiivsed lahendused, ei pruugi kirjalik tagasiside olla parim tagasisidestamise vorm, sest ei luba rääkida läbi erinevate lahenduste plüsse ja miinuseid. Kvaliteetse otsuse tegemiseks tasub aga kõiki alternatiive kaaluda ning kui vaja, konsultatsioone nende kaalumiseks pikendada.
<p>7.1. Oluliste eelnõude avaliku konsulteerimise lõppemisel analüüsib valitsusasutus kaasamise tulemuslikkust, sealhulgas eesmärgi saavutamist, kasutatud meetodite asjakohasust, huvirühmade osalemist konsulteerimisel, teavitamise ja tagasiside andmise toimimist ning huvirühmade rahulolu kaasamisega. Selleks küsib valitsusasutus tulemuslikkuse kohta hinnangut ka kaasatud huvirühmadelt.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Komisjonid, töörühmad, aruanded jm meetodid, on mõeldud tagasisidestamiseks. Seire on ja peaks olema koostöös alati kahepoolne, ja kuna see on vajalik tegevuste ja partnerluse hindamiseks, on mõlemal koostööpoolel vastutus anda tagasisidet, olla tagasisides aus, tõstatada küsimusi ja teemasid. Ainult nii on võimalik nii kaasamisprotsessi kui koostöötegevusi ja nende tulemuslikkust/mõju hinnata, hiljem parandada. • Tagasisidet tasub küsida aeg-ajalt ka koostöö ja kaasamise praktikate kohta, et uurida kas kasutatavad koostöövormid toimivad, kas ootused ja koostöölahendused klappivad.