

Kaasamisvormid – ülevaade ja kasutusvõimalused

- Arvamusuuringud
- Küsimustikud
- Kirjalik konsulteerimine
- Mitteametlik konsulteerimine
- Nõuandvad kogud
- Avalikud kuulamised
- Fookusgrupid
- Intervjuud
- Kodanike paneelid
- Ettevõtete paneelid
- Töörühmad
- Referendumid
- Kodanike foorumid
- Konsensuskonverentsid
- Kodanike kohtud
- Plaanimise rakukesed
- Visioneerimine

Kaasamisvormid – ülevaade ja kasutusvõimalused

Eveli Illing

Reesi Lepa

Poliitikauuringute Keskus PRAXIS

Tallinn 2005

Sisukord

| | |
|--|----|
| Mis on kaasamine? | 5 |
| Kaasamise raamistik | 5 |
| Tõhusa kaasamisprotsessi põhimõtted | 6 |
| Tõhusa kaasamisprotsessi olulised põhimõtted | 7 |
| Kaasamise vormid | 8 |
| Konsulteerimine (ainult tagasiside saamine) | 11 |
| Arvamusuuringud | 11 |
| Küsimustikud | 11 |
| Kirjalik konsulteerimine | 12 |
| Konsulteerimine | 13 |
| Mitteametlik konsulteerimine | 13 |
| Nõuandvad kogud | 13 |
| Avalikud kuulamised | 14 |
| Fookusgrupid | 15 |
| Intervjuud | 15 |
| Kodanike 'paneelid' | 16 |
| Ettevõtete 'paneelid' | 16 |
| Töörühmad, seminarid, konverentsid | 17 |
| Referendumid | 17 |
| Aktiivse osalemise vormid | 18 |
| Kodanike foorumid | 18 |
| Konsensuskonverentsid | 18 |
| Kodanike „kohtud” | 18 |
| Plaanimise rakukesed | 19 |
| Visioneerimine | 19 |
| Näpunäited aktiivse osalemise vormide kasutamiseks | 20 |
| Hinnang kaasamise vormidele | 21 |
| Kokkuvõte | 23 |
| Kasutatud kirjandus | 24 |

© Poliitikauuringute Keskus PRAXIS
Estonia pst. 5a, 10143 Tallinn
tel. (372) 640 9000, faks (372) 640 9001
<http://www.praxis.ee>

Poliitikauuringute Keskus PRAXIS on Eesti esimene sõltumatu, mittetulunduslik mõttekeskus (*think tank*), mille eesmärgiks on toetada analüüsile, uuringutele ning osalusdemokraatia põhimõtetele rajatud poliitika kujundamise protsessi.

Töö on valminud Avatud Eesti Fondi toetusel.

Kujundaja: Kristjan Kaljund

ISBN 9985-9535-4-1

Hea lugeja,

Avatud Eesti Fondi toel viidi 2004. a PRAXISE ekspertide poolt läbi uurimus huvirühmade kaasamisest Eestis ning mujal. Projekti raames analüüsiti ministeeriumite ametnike, Riigikogu liikmete ning huvirühmade hinnanguid kaasamisele otsustetegemise protsessi Eestis; kaardistati ja analüüsiti tänaseid kaasamiseprotseduure ning sellega seonduvaid probleeme arvestades ka teiste riikide kogemusi selles valdkonnas; tehti ettepanekud valitsuse ja parlamendi tasandil toimuvate kaasamisprotseduuride ühtlustamiseks, tõhustamiseks ja lihtsustamiseks ning ühiste kaasamisprotseduuride sõnastamiseks.

Pärast uuringu ja selle alusel valminud raamatu „Kaasamine otsustetegemise protsessi” tutvustamist avalikkusele veendusime veelkord, et kaasamise tõhustamiseks on vaja tuua lisateadmisi ka erinevate kaasamisvormide kasutamise osas. Sellest raamatust leiab lugeja ülevaate erinevatest konsulteerimise ja osaluse vormidest, nende plussidest ja miinustest. Iga vormi juurde oleme lisanud huvilistele viited täiendavatele lugemismaterjalidele.

Olen kindel, et käesolev ülevaade kaasamise vormidest edendab kaasamist poliitika kujundamise protsessis ning muudab paremaks Eesti avalikus sektoris tehtavaid otsuseid. Täname Avatud Eesti Fondi toetuse eest antud trükise valmimisel.



Urmet Lee
Direktor
Poliitikauuringute Keskus PRAXIS

Kodanike ja kodanikuühenduste kaasamine õigusaktide ja poliitikadokumentide väljatöötamisesse toimub nii Eestis kui paljudes teistes riikides üha sagedamini ja avatumalt. Suurenev seaduste legitiimsuse aste, rahva võõrandumise vähenemine ja ühiskonna aktiivsuse kasv, kvaliteetsemad, paremini rakendatavad ja järgitavad otsused, otsustusprotsesside avatus ja läbipaistvus, üleüldine teadlikkuse kasv ühiskonna otsustest on vaid mõned põhjustest, miks ühiskonna liikmete osalust otsuste langetamisel oluliseks peetakse.

Poliitikauuringute Keskus PRAXIS viis 2004. a ministeeriumite osakonnajuhatajate, Riigikogu komisjonide ja fraktsioonide juhtide ning mittetulundusühenduste esindusorganisatsioonide seas läbi uuringu, et kaardistada ja analüüsida täna Eestis poliitikakujundamise ja õigusloome protsessis väljakujunenud kaasamispraktikaid. Töö tulemuste põhjal võib öelda, et üldine raamistik kaasamiseks on Eestis erinevates õigusaktides olemas, kuid see on pigem soovitusliku iseloomuga ning huvirühmade ei hinda oma võimalusi osalemiseks väga kõrgelt. Üksikutes valdkondades on olemas ka riigi ja mittetulundusühenduste vahelised konkreetsete koostöökokkulepped (nt sotsiaal- ja keskkonnapoliitika valdkondades), kuid sellealane koostöö on tulenenud tihti pigem ühenduste endi tugevusest või välislepingutest, mitte niivõrd valitsuse sihteadlikust kaasamist arendavast poliitikast. Eestis suhtutakse kaasamisega suhteliselt pragmaatilisel – kaasajad näevad selles eelkõige võimalust seadusloome kvaliteedi parandamiseks ja pingete maandamiseks, samal ajal kui huvirühmad soovivad oma organisatsioonide huve paremini esindada. Üleminekuühiskonna ja väikeriigiiga seotud aspektid seavad kaasamisele samuti piiranguid.

Riigikogu ja ministeeriumite arvates on aja nappus, huvirühmade passiivsus ja eba-kompetentsus on kolm peamist kaasamise probleemi (vt täpsemalt Lepa, Illing *et al.* 2004, 127). Eestis ei ole huvirühmad jõudnud veel täielikult kujuneda riigile tugevaks ja arvestatavaks partneriks. See on aeglane protsess ning seetõttu ei pruugi riigil olla partnerit, keda kaasata. Ehkki teadmiste ja kogemuste nappust, miks ja kuidas huvirühmi parimal viisil kaasata, peeti probleemina suhteliselt vähemoluliseks, esitavad täna Riigikogus ja ministeeriumites kasutatavate kaasamise vormide vähesus ja ühesarnasus rohkelt väljakutseid uute vormide kasutuselevõtuks (vt täpsemalt Lepa, Illing *et al.* 2004, 115-121).

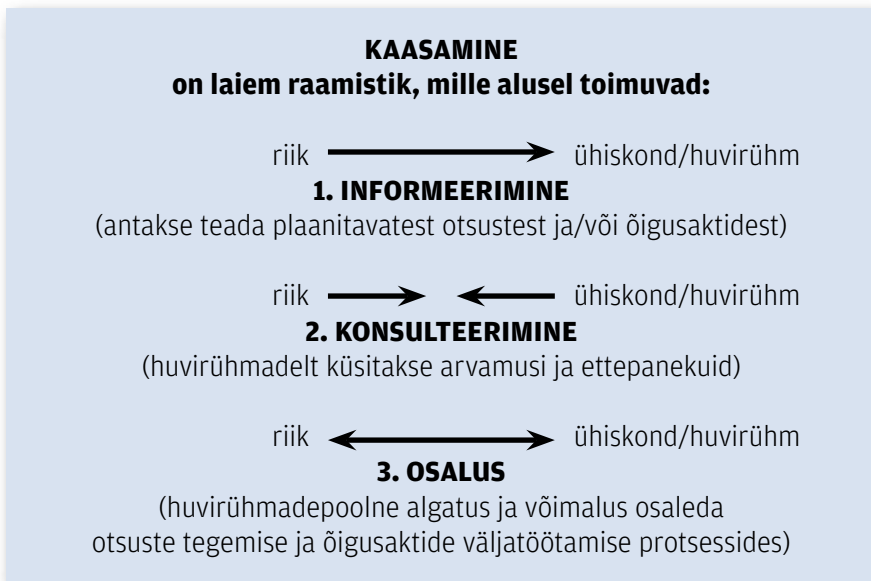
Käesoleva töö eesmärk on tutvustada ja analüüsida erinevaid kaasamise vorme, tuues välja nii nende positiivsed kui negatiivsed aspektid ning andes ka soovitusi, millistel juhtudel on neid sobiv kasutada. Antud töö on osa Avatud Eesti Fondi finantseeritud projektist „Kaasamine ja osalemine otsustegemise protsessis” ning toetub osaliselt samanimelisele raamatule, mille autoreiks on Reesi Lepa, Eveli Illing, Aare Kasemets, Ülle Lepp ja Epp Kallaste. Käesolev ülevaade ja analüüs kaasamise vormidest on suunatud kõigile kaasamishuvilistele, ennekõike aga ametnikele ja poliitikutele. Huvilistel soovitame kindlasti vaadata ka Keskkonnaametniku käsiraamatut (Merisaar *et al.* 2001, ptk 6-9). Kaasamisvormide tutvustamisel oleme lisanud ka mõningaid viiteid asjakohasele kirjandusele.

Mis on kaasamine?

Kaasamise raamistik

Kaasamine koosneb kolmest komponendist – kodanike ja huvirühmade informeerimisest, nendega konsulteerimisest ja huvirühmade osalusest otsustusprotsessides.

Joonis 1



Allikas: OECD 2001, 15-16

Kaasamise all mõistame nii huvirühmade informeerimist, nendega konsulteerimist kui ka huvirühmade osalust. Kolm kaasamise komponenti eristuvad üksteisest lähtuvalt riigi ja huvirühmade suhtluse iseloomust. **Informeerimine** on ühepoolne suhe, kus riik teavitab huvirühmi oma tegevustest ja otsustest tagasisidet eeldamata. Informeerimine on samas aga eelduseks, et saaks rääkida tõhusast kaasamisest ja teavitatud osalemisest. **Konsulteerimine** on kahepoolne suhe, kus ühiskonna liikmed saavad arvamust avaldada ja ettepanekuid teha poliitikate ja kavandatavate seaduste kohta, kuid ainult selles ulatuses, kui palju nende käest küsitakse. Konsulteerimine on tõhus viis probleemi identifitseerimiseks, valitsuse sekkumise vajalikkuse hindamiseks, mõjude analüüsimiseks ning seejärel parima tegevusplaanini ja –vahendite valimiseks. **Osalus** väljendub partnerluses riigi ja kodanike vahel. Valitsusele jääb küll otsustusõigus, ent kodanikud ja erinevad grupid ühiskonnas saavad aktiivselt osaleda – algatada ja kujundada riigis tehtavaid otsuseid, hinnata erinevaid lahendusvariante jne (PUMA 2001). Oluline on ühiskonna liikmete osalemine alates probleemide identifitseerimise etapist kuni olemasoleva seadusandluse

ja poliitikate hindamiseni. Heast kaasamisest saame rääkida vaid kõigi kolme komponendi esinemisel. Ministeeriumi või Riigikogu kodulehel avalikustatud õigusakti eelnõud ei ole kaasamine, vaid kaasamise eeltingimus ehk informeerimine. Konsulterimine ja osalemine (nt nõuandvate komisjonide, seminaride, foorumite, kodanike „kohtute” kasutamine) on kindlasti tunduvalt ressursimahukamad, ent tagavad reaalselt kasu toova kaasatuse.

Erinevate uuringute ja riikide võrdlevanalüüsi põhjal võib öelda, et üha enam kaastatakse huvirühmi läbi kõigile avatud konsultatsioonide ja erinevate osalusvormide, kasutades nii traditsioonilisi kui elektroonilisi vahendeid. Klassikalise kolmepoolse – valitsuse, tööandjate ja töövõtjate – koostöö osakaal väheneb avatumate kaasamisvormide lisandudes. Kaasatavate hulk laieneb. Peamiste põhimõtetenäitena 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. (OECD 2002, 2003; vt ka erinevate riikide näiteid Lepa, Illing *et al.* 2004, 39-59) Enamkasutatavad kaasamise vormid ja vahendid täidavad kas informeerimise (ühtsed konsulteerimise registrid/veebilehed) või konsulteerimise funktsiooni (dokumentide saatmine, kommenteerimiseks kodulehekülgedele lisamine). Samas osalust toetavate vormide areng on üks olulisemaid kaasamise suundumusi, osalust on viimaste aastate jooksul ka enim propageeritud ja selle vorme on kõige enam lisandunud.

Tõhusa kaasamisprotsessi põhimõtted

Huvide tasakaalustatud kaasamist peetakse üha enam poliitikate kujundamise ja otsuste tegemise protsessi loomulikuks osaks, mis aitab vältida ka hilisemaid rakendamise probleeme (OECD 2001, 97). Kaasamine toimib kõige paremini siis, kui huvirühmad on rahul selle kaasamise astmega, mida nad saavad kasutada, st need, kes ei soovi aktiivselt osaleda, saavad infot aeg-ajalt nendega konsulteeritakse ning aktiivselt osaleda soovijad saavad seda teha.

Kaasamise praktikaid erinevates riikides on peamiselt uurinud Euroopa Liit (EL) ja Majandusliku Koostöö ja Arenguorganisatsioon (OECD). Uuringute põhjal on koostatud eraldi kaasamise raport ja käsiraamat, mis lahkab põhjalikult erinevaid kaasamise vorme (OECD 2001)¹. Läbiviidud uuringute ja riikide kogemuste pinnalt on OECD sõnastanud põhimõtted, miks riigid peaksid kaasamisprotsessi arendama, ühtlustama ja toetama ning mida see annab demokraatia arengule, samuti hea tava põhimõtted, kuidas konsulteerimisprotsesse tõhusalt läbi viia.

1 – OECD haldusjuhtimise teenistus (OECD's Public Management Service – PUMA) on viinud läbi mitmeid liikmesriikide võrdlevaid uuringuid, et teada saada, milliseid samme on astunud valitsuse ja kodanike vaheliste suhete tugevdamiseks (PUMA 1999a, 1999b, 2001). Poliitikasoovitused konsulteerimise plussidest sisalduvad juba 1995. a OECD nõukogu soovitustes.

Tõhusa kaasamisprotsessi olulised põhimõtted

- 1. Kaasamine peab olema piisavalt paindlik, et seda saaks kasutada erinevates olukordades** (sh sisaldades nii ametliku kui mitteametliku konsulteerimise võimalusi, varasema ja hilisema staadiumi konsulteerimist, laia osalust ja ekspertide kasutamist fokuseeritud küsimuste puhul). Kaasamise läbiviijatel peab olema õigus otsustada, milliseid kaasamise vorme ja vahendeid konkreetsel juhul kasutada. Kaasamise miinimumstandardid on väga olulised selleks, et tagada protsessi järjepidevus ja usaldatavus. Püsivad osalusreeglid annavad selged suunised poliitikakujundajatele ning võimaldavad suuremal hulgal huvirühmadel õigel ajal kaasamisprotsessis osaleda. Kui on teada, et osa olulistest huvirühmadest on raskesti kättesaadavad, peab selleks tegema eraldi jõupingutusi, et ka sellised grupid kaasata ja nende seisukohti ja arvamusi kuulda.
- 2. Kaasamine on seda tõhusam parimate lahendusvariantide leidmisel, mida varem on kättesaadavaks tehtud vajalik informatsioon.** Konsulteerimine huvirühmadega otsustusprotsessi varajases staadiumis aitab leida parimaid lahendusvariante enne õigusakti valmimist. Kommenteerimiseks antud dokumendid peavad üheselt sõnastama poliitika eesmärgi ning võimalikult laia alternatiivsete lahenduste ringi, sest protsessi käigus võivad huvirühmadelt lisanduda lahendused, mis poliitikate kujundajatele märkamata jäid.
- 3. Informatsioonile ligipääs peab olema seotud võimalikult madalate kuludega, et suhtlemine huvirühmadega oleks lihtsam ja tõhusam.** Selleks saab kasutada mitmeid erinevaid suhtluskanaleid, sh ka infotehnoloogilisi innovaatilisi lähenemisi, pöörata tähelepanu teksti arusaadavusele ja selgitamisele (eriti keeruliste ja tehniliste otsuseelnõude puhul), anda huvirühmadele kommenteerimiseks esialgseid mõjuanalüüse ning pöörata eraldi tähelepanu vähemorganiseerunud gruppide ja avalikkuse ligipääsule kaasamisinfole.
- 4. Kaasamine peab olema laiaulatuslik ja tasakaalustatud** ning välistama ohu, et konsulteerimine peegeldab vaid väikese grupi hästi organiseerunud ja finantseeritud oma ala ekspertide huve. Tõhusa kaasamise tarbeks on vaja enam proaktiivseid ja paremat ligipääsu võimaldavaid meetmeid, mis tagaksid laiema ja erinevamate huvide kaasatuse otsustusprotsessidesse.
- 5. Pidev ja struktureeritud dialoog** suure hulga huvirühmadega loob pikaajalises perspektiivis tõhusamad suhted ka pärast seda, kui õigusakt on vastu võetud. Pidev dialoog suurendab vastastikust usaldust ja kindlust, põhjalikumalt reguleerimisküsimuste läbiarutamist ning võimaldab riigil kiiremini reageerida uutele ideedele õigusloome parendamiseks. Kui kaasamist teostatakse juhuslikult ja harva, on seda raske hoida efektiivsena, sest ei teki huvirühmade omavahelisi ega ka riigiga pidevaid töösuhteid ning koostööharjumust.
- 6. Administratiivse avatuse seisukohalt peab ka kaasamisprotsess ise olema läbipaistev**, sisaldades kõikide kaasatavate jaoks ühtseid ja mõistetavaid

reegleid selle kohta, kuidas ja millal saab osaleda. Kaasamisprotsess on alati tõhusam, kui täpselt selgitatakse, milleks küsitud informatsiooni vajatakse, selgitatakse otsuste tegemise protsessi ja vastatakse kiiresti saadud kommentaaridele ja ettepanekutele. Kaasamise edukuse võtmeks on relevantsete kommentaaride arvestamine ning tagasiside andmine nii arvestatud kui mitte-arvestatud ettepanekute kohta. Eriti oluline on see juhul, kui kommentaaride küsimise kõrval muid kaasamise vorme (nt aktiivset dialoogi osalejatega) ei kasutata.

7. Oluline on investeerida kaasamise hindamis- ja järelvalveprotseduuridesse, sh ka uute (nt infotehnoloogiliste) vahendite kasutuselevõtu hindamisse, et tagada konsultatsioonide kulutõhusus, sobivus kõigile osapooltele ning ajakohasus.

8. Kaasamine on midagi enam kui vaid protseduuride jada, see peab olema osa avaliku sektori halduskultuurist. Harjumus kaasamist rakendada peab saama kultuuri osaks ning õigusaktide ettevalmistajad ja vastuvõtjad peavad ise olema veendunud kaasamise kasulikkuses. Seda ei ole lihtne teha, sest kaasamisega seotud kulud on kohesed, aga kasu sellest ilmneb alles tulevikus. Kui kaasamise kultuuri aga tahetakse luua, peab sellele olema kõrgeim poliitiline toetus, millega kaasnevad ka personali koolitamine kaasamise läbiviimiseks, kaasamise propageerimine ja vajalike ressursside eraldamine. (OECD 2002: 162-165)

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.

Kaasamise vormid

Kogu kaasamine on mitmetahuline protsess sõltudes sellest, kas eesmärgiks on

- julgustada ühiskonna osalust või pakkuda vaid võimalust oma arvamust esitada;
- võimaldada üksikisiku osalust või otsida mingis vormis kollektiivset osalust;
- võimaldada väikeste gruppide või laiade masside osalust;
- arutada konkreetse õigusakti eelnõu või laiema ja põhimõttelisema poliitika üle;
- tuua otsustusprotsessi ekspertarvamusi või teada saada põhimõttelisi seisukohti;
- kodaniku/huvirühma arvamuse saamine küsitluste (tagasiside saamine või konsulteerimine) või reaalsete arutelude kaudu (osalus) (vt ka Pratchett 1999, 620-621)

Ühiskonna ja riigi omavahelise suhtluse korraldamiseks õigusaktide ja poliitikadokumentide väljatöötamisel on tohtu hulk võimalusi. Suhtlust võib korraldada nii audio- (nt kõned ja diskussioonid), visuaalsete (nt tekstid, pildid) või audiovisuaal-

sete (nt filmid, klipid) kanalite kaudu. Materjale võib edastada füüsilisel kujul (brošüürid, kirjad), elektrooniliselt (internet, telefon, raadio, TV) või ka läbi vahendajate (nt suuremad katusorganisatsioonid). Valitsused võivad nii aktiivselt (nt otsides erinevate huvirühmade arvamusi) kui passiivselt (riputades info kodulehele) infot edastada ja huvilisi kaasata. Kodanike ja huvirühmade suhtlus riigiga võib olla nii ad hoc kui pidev, laialdane või piiratud ligipääsuga, vähest või põhjalikku vastastikust suhtlust soosiv. (vt lähemalt OECD 2001)

Kasutades kaasamise raamistikku on võimalik välja tuua kõige enam levinud ja formaliseeritud kaasamise vormid, mis toetavad informeerimist, konsulteerimist ja osalust.

Peamised **informeerimist** toetavad vormid on näiteks:

- kodanike ligipääs dokumentidele – dokumentide saatmine e-kirja või posti teel, lisamine koduleheküljele, dokumentidest koopiategemine asutuses kohapeal jne;
- dokumentide registrid, kataloogid, indeksid, nt Internetis või asutuses kohapeal;
- küsimuste ja vastuste lehed Internetis;
- ametlikud dokumendid, eelnõud, raportid, käsiraamatud;
- pressiteated, pressikonverentsid, intervjuud, kõned ja ettekanded ;
- telefon (helista ja küsi valitsuselt) ja infokeskuste teenused;
- brošüürid, postriid, audio-video materjalid, infolehed ja nende jagamine laialdaselt (nt kaubanduskeskustest vms);
- otsepostitusmaterjalid, reklaamid, ajalehed;
- koostöö mittetulundusühenduste esindusorganisatsioonidega info vahendamiseks jne.

Informeerimise vahendeid käesolevas töös pikemalt ei käsitleta². Vahendite nimed avavad ka nende olemuse. PRAXISE uuringule tuginedes on Eestis kasutatavad kaasamise vormid peamiselt informeerimist toetavad, ent konsulteerimine ja osalus on saanud vähem tähelepanu (Lepa, Illing *et al.* 2004). Ehkki ka informeerimise vormide arendamisel on võimalik veelgi valitsusasutuste tegevust tõhustada ja parendada, tutvustab antud analüüs seda, milliseid konsulteerimise ja osaluse vorme on võimalik kasutada. Vorme ja vahendeid on palju ning antud analüüsis käsitletakse maailmas enam levinud ja formaliseeritud meetodeid.

Peamised konsulteerimise vormid on:

Konsulteerimine (ainult tagasiside saamine)

- Arvamusuuringud
- Küsimustikud
- Kirjalik konsulteerimine

2 – Huvilistel soovitame kindlasti vaadata ka Keskkonnametniku käsiraamatut, mis pakub muuhulgas järgmiste meetodite ja võtete kasutamisinippe: trükitised, massiteabevahendid, interneti, infoteenindus, arvamusküsitlused, koosolekud, nõuandjate rühmad, probleemide lahendamine, konsensuse kujundamine (Merisaar *et al.* 2001, ptk 6-9).

Konsulteerimine

- Mitteametlik konsulteerimine
- Nõuandvad kogud
- Avalikud kuulamised
- Fookusgrupid
- Intervjuud
- Kodanike 'paneelid'
- Ettevõtete 'paneelid'
- Töörühmad, seminarid, konverentsid
- Referendumid

Peamised osaluse vormid on:

- Kodanike foorumid
- Konsensuskonverentsid
- Kodanike „kohtud”
- Plaanimise rakukesed
- Visioneerimine

Traditsioonilised ja uuenduslikud kaasamise vormid

Traditsioonilisteks kaasamise vormideks saab pidada dokumentide andmist kommenteerimiseks ja avalikke kuulamisi, mis toetavad nende osalust, kel on huvi ja selge arvamus, kes on informeeritud ning kes on teadlikud või omavad vahendeid, et osaleda kaasamisprotsessides. Lisaks neile on OECD uuringute kohaselt enamlevinud ka mitteametlik konsulteerimine, nõuandvate kogude kasutamine, avalikud konsultatsioonid koos ajaraami määramisega. (OECD 2002, 152-159). Eraldi vormide hulka kuuluvad piiratud osalusega kodanikuühenduste ekspertide kasutamine, et saada ettepanekuid ja kommentaare konkreetsete poliitikate jaoks või isegi koostööks poliitikate kujundamisel ja elluviimisel. Üksikul kodanikul on väga raske selliste vormide kaudu osaleda.

Kõige uuenduslikumad suunad kaasamises toonitavad osalust ja osalusdemokraatiat, otsides võimalusi kodanike ja teatud gruppide ühiskondliku aktiivsuse tõstmiseks ning pakkudes alternatiivseid võimalusi osaluseks poliitilistes protsessides. Näitena sobivad siin osalemise vormid, aga ka fookusgruppide kasutamine (vt ka Pratchett 1999). Eestis need veel levinud ei ole, PRAXISE uuringu kohaselt kasutatakse kaasamiseks enim dokumentide saatmist e-kirja või posti teel, kohtumisi, ümarlaudu, komisjone ja töögrupe ning kodulehekülgedele info riputamist (Lepa, Illing *et al.* 2004, 115-121).

Järgnevalt aga pikemalt enam levinud ja kasutatavatest konsulteerimise ja osalemise vormidest.

Konsulterimine (ainult tagasiside saamine)

Arvamusuuringud

Arvamusuuringuid korraldatakse suurema grupi inimeste arvamuste, hinnangute või hoiakute teadaasaamiseks mingis kindlas küsimuses. Kasutatakse esinduslikke valimeid (enamasti 1000 inimest), millest lähtuvalt teadaaadav seisukoht peaks olema esinduslik kogu riigi kodanikkonna suhtes või uuritud huvisegmendi lõikes. Arvamusuuringud aga ei sisalda kahepoolset suhtlemist, sest kodanikud saavad vaid vastata küsimustele, mida nende käest küsitakse ning reeglina omapoolseid märkusi lisada ei saa. Sarnaselt puudub arvamusuuringute puhul kindlus inimeste informeerituse kohta ning seeläbi võib teadlikkus poliitikavalikutest olla väike (Fischkin *et al.* 2000). Küsimused saavad olla lihtsad ja otsesed, samamoodi saab kogutud informatsioon olla lihtsakoeline ja pealiskaudse iseloomuga. Antud kaasamisvorm nõuab arvamusuuringu koostajalt põhjalikku eeltööd ning kindlat teadmist, mida soovitakse teada saada, kuna uuringu küsimusi ei saa selle käigus enam muuta. Arvamusuuring on aja- ja ressursimahukas, mistõttu see ei ole sobiv vahend juhul, kui soovitakse kiireid vastuseid. (Abelson *et al.* 2001; OECD 2001, 58)

Küsimustikud

Küsimustikud on enamasti struktureeritud ning võimalusel püütakse neid saata esinduslikule valimile. Võimalik on koostada nii ette antud vastusevariantide kui avatud vastustega küsimustikke. Küsimustikke täidavad kodanikud ise või teeb seda intervjuueerija kohapeal või telefonitsi. Näiteks Kanadas viiakse iga kahe aasta tagant läbi ankeetküsitlusi teenuste kohta, millele vastab ligikaudu 3000 inimest (OECD 2001, 58). Küsimustikud annavad kvantitatiivselt analüüsitavaid andmeid ning võimaldavad sisendit inimestelt, kes tavaliselt kohtumistel, avalikel kuulamistel või töögruppides ei osale. Lisaks on statistiliselt esindusliku küsimustiku tulemused nii poliitikute kui laiema avalikkuse jaoks veenvamad kui teised kaasamisvormid. Samas tuleb arvestada, et vastajate protsent on küsimustike puhul tihti madal ning valimi tasakaalustamine on tömahukas ja kallis. Samuti ei võimalda küsimustikud põhjalikkust. (IAPP 2000, Cabinet Office)

Elektrooniliste vahendite levides on avaliku sektori asutused lisanud oma kodulehekülgedele lihtsaid küsimusi või küsimustikke poliitikavalikute kohta. Nende puhul tuleb aga meeles pidada, et vastused ei ole esinduslikud ning peegeldavad vaid koduleheküllastajate meelsust. Selliseid online küsimusi saab kasutada vaid selgete poliitikavalikute puhul või eelinfo kogumiseks. Samas tuleb arvestada, et mitte kõik ei soovi arvamusi kirjalikult või elektrooniliselt avaldada või neil puudub selleks võimalus, seetõttu võiks olla ka võimalus arvamust avaldada telefoni teel või kohtumise vormis (vt nt Cabinet Office).

Kirjalik konsulteerimine

Kirjalik konsulteerimine tähendab ennekõike õigusaktide eelnõude ja poliitika-dokumentide andmist ja saatmist kodanikele ja huvirühmadele kommenteerimiseks. See on otsene kõige lihtsam viis suhelda nt kindlate huvirühmadega, saates neile dokumente kommenteerimiseks ja küsimusi poliitikate kohta (Abelson *et al.* 2001). Tegemist on ka kõige laiemalt kasutuses oleva kaasamisvormiga OECD riikides, eriti seoses infotehnoloogia vahendite laiema kasutuselevõtu ja levikuga (OECD 2002, 152-159).

Konsulteerimine toimub reeglina kirjalikus vormis, kuid võimalikud on ka teised variandid, kuna antud vorm on suhteliselt paindlik kommentaaride ja ettepanekute saamise viis. Tavaliselt lisatakse selle vormi kasutamisel kommenteerimiseks antud seaduseelnõude või poliitikadokumentide juurde ka muud taustinformatsiooni ja määratakse aeg vastamiseks. Võimalusel esitatakse huvirühmadele lihtsas keeles eelnõu muudatuste sisu ja lisatakse täpsustavad küsimused. Seaduseelnõust on raske aru saada ning selle edasijutustamine oma liikmeskonnale lihtsas keeles käib huvirühmadele enamasti üle jõu. Näiteks ka Eestis PRAXISE uuringu kohaselt soovivad huvirühmad rohkem saada eelnõuga koos täpsustavaid küsimusi. Kirjalik konsulteerimine võib toimuda piiratult (nt kirjad üksikutele gruppidele) või laialdaselt (nt koduleheküljel või meedia kaudu). Üha enam levib kirjalik konsulteerimine kasutades selleks elektroonilisi kanaleid – e-kirjad, e-listid või riputamine kodulehele. (OECD 2001, Cabinet Office)

Ohuks selle vormi juures on huvirühmade piiratud ring ning sellest tulenevalt mitte-täielik tagasiside, sest vähem organiseerunud grupid ei pääse tihti nende hulka, kellelt kommentaare küsitakse. Samuti on oht, et vastavad paremini organiseerunud, kindlat seisukohta omavad grupid. Vaatamata sellele, et tegemist on avatud kaasamisvormiga, ei võimalda see avaliku sektori ja huvirühmade vahelist tegelikku arutelu. Tihti on probleemiks ka liiga vähese aja andmine kommentaaride esitamiseks. (vt ka Abelson *et al.* 2001, OECD 2001)

Mitteametlik konsulteerimine

Mitteametlik konsulteerimine on üks viiest enamlevinud kaasamise vormist OECD riikides. Ta hõlmab kõiki mitteametlikke ja ad hoc kontakte huvirühmadega, mis võivad olla nii telefonikõne vormis, kirjade ja e-kirjadena, kutsete kujul mitteametlikuks kokkusaamiseks jne. Mitteametliku konsulteerimise eesmärk võib olla lihtsalt lisainfo kogumine, aga samuti ka vaikimisi kokkulepete tegemine nt tulevase õigusakti sisu kohta. Seda vormi kasutatakse kõigis poliitikakujundamise staadiumides, sh ka varajases poliitikakujundamise staadiumis. Mitteametliku konsulteerimise eelisteks on selle paindlikkus ja kiirus, puudusteks piiratud läbipaistvus ja konsulteeritavate ebapiisav vastutus. Ohuks on ka see, et valitsusasutused on harjunud suhtlema ühe grupiga ning uutel ja vähem organiseerunud gruppidel on sellesse ringi pääsemine raskendatud. (OECD 2002, 152-153)

Nõuandvad kogud

Mitteametliku konsulteerimise ja kommentaaride küsimise kõrval on nõuandvad kogud kõige laiemalt levinud kaasamise vorm OECD riikides. Neid kasutatakse kõige sagedamini kaasamisprotsessi varases staadiumis või siis traditsioonilise valitsuse, tööandjate ja –võtjate arutluskoguna. Nõuandvad kogud on moodustatud peamiselt kahel eesmärgil – lisainfo saamise ja konsensuse saavutamise eesmärgil või kui ekspertiisi pakkuvad kogud, mis võivad mõjutada ka väga suurel määral lõppotsuse või seaduse valmimist. Konsensuse saavutamise eesmärgil loodud kogud tihti kitsendavad valikute ringi juba varases poliitikakujundamise protsessi staadiumis ning pakuvad oma töö tulemusena välja poliitiliselt aktsepteeritavaid lahendusi, mille puhul võib olla tehtud ka kompromiss esialgsete soovitud tulemuste suhtes. Efektivse tulemuse saavutamiseks loodud ekspertkogud aga vastupidi fookuseerivad oma tähelepanu esialgu püstitatud eesmärkide saavutamisele ning leiavad tihti uusi viise tulemuste saavutamiseks. Sellised kogud ei kasuta tavaliselt laiapõhjalist konsulteerimist, erinevate seisukohtade kokkukogumist ning huvide tasakaalustamist. Nõuandvate kogude iseloom varieerub eelnõude kommenteerimisest (nt Hollandis ja Saksamaal) kuni kogudeni, millel on ka õigusaktide loomise õigused ning nõuandev funktsioon on vaid üks ülesannetest (nt Suurbritannia Health and Safety Commission). (OECD 2002, 157-158)

Nõuandvad kogud võivad olla lühi- või pikaajaliselt toimivad nõukogud, komisjonid, komiteed vms. Nõuandvad kogud võivad ka ise läbi viia kaasamisprotsesse, nt korraldades avalikke kuulamisi või kasutades teisi sarnaseid vorme. Nõuandvatesse kogudesse kuuluvad esindajad erinevatest institutsioonidest ja organisatsioonidest vastavalt nõuandva kogu eesmärgile. Kogudesse peab kuuluma ka liikmeid väljastpoolt valitsusasutusi. Kogud võivad olla moodustatud teadlastest ja teistest akadeemilistest ekspertidest, ettevõtlusringkondade esindajatest, kodanikuühenduste esindajatest või olla kombinatsioon kõigist neist.

Nõuandvad kogud võivad olla ka alalised, peamiselt on selleks **traditsioonilised kolmepoolsed komisjonid ja ühised töörühmad**, mis koosnevad valitsuse, tööandjate ja –võtjate esindajatest. Sellistel on aja jooksul tihti välja kujunenud üsna range ja aeganõudev kaasamise protseduur. Alaliste kogude eesmärgiks on sagedamini konsensusse saavutamine erinevate gruppide vahel. Nõuandev kogu töötab konkreetsete poliitikakujundamise ettepanekute kallal, töötab tihti omaette ning ei ole kohustatud oma tegevusest aru andma või seda läbipaistvaks muutama enne kui läbirääkimised on lõppenud ja konsensuslik otsus grupi sees saavutatud nt poliitika muutmise või uue seaduseelnõu kohta. Selliste piirangute tõttu ei saa selle vormi puhul rääkida väga laiast avalikust osalemisest.

Kodanike nõuandvad kogud koosnevad tavaliselt väikesest grupist avaliku sektori organisatsiooni poolt valitud kodanikest, esindamaks erinevate ühiskonna gruppide vaateid (ei pruugi olla otseselt esinduslikud). Need on tavapäraselt püsiva iseloomuga kogud, kellele esitakse ühiskonna jaoks olulise tähtsusega küsimusi. Nende tugevuseks on kindlasti teadlikumad kodanikud, suurenenud usaldus riigi institutsioonide vastu, nõrkuseks esinduslikkuse probleemid. (Rowe ja Frewer 2000, vt ka Abelson *et al.* 2001)

Nõuandvate kogude peamine probleem seisneb tihti selles, et nad tahavad, et nende seisukohad väljenduksid ka lõppotsustes, sest nad ei soovi olla lihtsalt valitsuse poliitikale suurema legitiimsuse andmiseks kokkukutsutud kogu. Kuigi nõuandvate kogude nõu mitte kuulda võtmine seab küsimärgi alla selliste kogude olemasolu mõttekuse, kutsub nende arvamuse liigne arvestamine esile kriitika selle kohta, et nõuandvate kogude liikmetel on eelisjuurdepääs otsuste tegemisele ning väga suur mõju poliitikate kujundamisele. (OECD 2001, OECD 2002)

Avalikud kuulamised

See on avalik kohtumine, millest võivad osa võtta kõik soovijad ning mis korraldatakse mingi konkreetse teema või õigusakti eelnõu arutamiseks. Mida avatumaid konsulteerimise vorme kasutatakse, seda vähem valikuline on kodanikelt ja huvirühmadelt tagasisidena saadud info ja kommentaarid ning väiksem on oht, et otsuste tegemisel arvestatakse vaid vähestelt ühiskonna gruppidele saadud infot. Kuulamisel tehakse ametnike/ekspertide poolt ettekanne ja palutakse huvirühmadel tihti esitada oma kommentaarid ja ettepanekud, tihti ka kirjalikus vormis (Abelson *et al.* 2001, Rowe ja Frewer 2000). Seda vormi kasutatakse reeglina koos mõne teise kaasamisvormiga. Avalike kohtumiste puhul on oht, et kohale tuleb vähe inimesi ja neil, kes tulevad, on oma spetsiifilised huvid. Väga oluliseks aspektiks seega on pingutused võimalikult laiapõhjalise kvoorumi kokkukutsumiseks, et esindatud oleks võimalikult palju erinevaid huvirühmi ja seisukohti. Eriti kui avalik kuulamine jääb ühekordseks sündmuseks, on oht, et nende gruppide ja inimeste, kes ei saa kuulamisel viibida, seisukohad jäävad esitamata. Samuti ei soosi avalikud kuulamised väljendusraskustega ja puuetega inimeste osalust. Samas on avalikud kuulamised hea võimalus dialoogi

loomiseks ametnike ja huvirühmade vahel, soovivad avatud ja läbipaistvat suhtlust ning neid on võimalik kasutada nii info edastamiseks, esialgse tagasiside saamiseks kui diskussiooni arendamiseks. (vt ka IAP2 2000, OECD 2001, Cabinet Office)

Avalike kuulamiste alla võib samuti liigitada nõ avatud uste päeva, mil avaliku sektori organisatsioon annab võimaluse huvilistele läbi astuda, rääkida ja arutada ametnikega nii eelnevalt väljapakutud teemal kui laiemalt. Väga inimressursimahukas, ent soovitatakse kasutada vastandlikke arvamusi tekitavate küsimuste puhul (Abelson *et al.* 2001).

Avalikud kuulamised kuuluvad viie enamlevinud kaasamisvormi hulka OECD liikmesriikides. Täna katsetatakse ka juba elektrooniliste ehk interaktiivsete kuulamistega. Sageli kasutatakse avalikku kuulamist koos kirjalike kommentaaride ja ettepanekute küsimisega (nt Taanis ja Soomes). USAs on avalikud kuulamised üsna formaalse iseloomuga ning dialoogi arendamise võimalus on piiratud. (vt täpsemalt OECD 2002, 152-159)

Fookusgrupid

Fookusgrupid on tavaliselt 5-12 inimesest koosnevad ühekordseks kokkusaamiseks moodustatud diskussioonigrupid, mille arutelu viib läbi professionaalne arutelu juht. Fookusgrupid on moodustatud ühe kitsa teema sügavuti arutamiseks ning nende koosseis on esinduslik valim mingist väiksemast elanikkonna rühmast (Abelson *et al.* 2001, Pratchett 1999, 625-626). Näiteks ühe õigusakti valmimiseks võib kasutada mitut erineva koosseisuga fookusgruppi. Grupi arutelud lindistatakse. Poliitikakujundamise protsessis kasutatakse fookusgruppe enamasti selleks, et hinnata arvamusi ja hoiakuid ühes poliitikaküsimuses, hinnata grupi vajadusi, avaliku teenuse kvaliteeti või ka otsida ideid laiema poliitika või strateegia kujundamiseks (Pratchett 1999, 625; Rowe ja Frewer 2000). Üsna tavaline on, et osalejad saavad ka väikese tasu. Fookusgrupp on enamasti küll tõhus kaasamisvorm, ent selle lisand demokraatiasse on küsitav: fookusgrupid on kasutusel pigem uurimaks ühe turusegmendi reaktsioone kui andmaks „häält” ühiskonnagruppidele otsustusprotsessides osalemiseks. Fookusgrupid sobivad lihtsate küsimuste aruteluks. Keeruliste küsimuste arutelu korral võivad fookusgrupid olla pealiskaudsed, eriti juhul kui osalejaid ei ole informeeritud enne arutelu küsimuse all olevast õigusaktist või poliitika eelnõust põhjalikult. Samas takistab põhjalik info enne arutelu selle mitteformaalsust, mis on fookusgrupi tuum. (Pratchett 1999, 626; Abelson *et al.* 2001). Samuti võib fookusgrupi liikmete valik põhjustada kallutatud arvamusi, paratamatult vähe- ne osavõtjate arv seab piirangud esindatusele.

Intervjuud

Intervjuud nagu ka teised kvalitatiivsed uurimismeetodid aitavad detailselt süveneda inimeste konkreetsetesse seisukohtadesse ja nende põhjustesse. Intervjuud ei ole

tavaliselt mõeldud saamaks statistiliselt esinduslikku pilti elanikkonna seisukohtadest, sest selline kaasamise vorm on väga aeganõudev ning intervjuude tulemusi on raske ühese mudeli alusel analüüsida. Intervjuud võivad eelneva kvantitatiivse vormi või laiahaardelisema kaasamise kasutamisele, et eelnevalt otsustada peamised küsimused. Intervjuud sobivad tundlike teemade puhul. (Cabinet Office)

Kodanike 'paneelid'

Kodanike paneele on kahesuguseid – väiksemad on mõeldud aruteludeks ning suuremad arvamuse saamiseks. Väiksemad kodanike „paneelid” on moodustatud ca 12 kodanikust, kes on valitud silmas pidades elanikkonna esindatust ja need on tihti püsivad (Abelson *et al.* 2001). Paneeli päevakava paneb paika avaliku sektori organisatsioon. Paneel arutab küsimusi ning teeb ka otsustamiseks soovitusi. Suuremad paneelid koosnevad mitmest tuhandest inimestest, kellega konsulteeritakse regulaarselt posti teel, telefoniküsitluste, e-kirja, intervjuude või töörühmade kaudu, et saada arvamusi ja kommentaare erinevate poliitikaalgatuste suhtes (vt ka Pratchett 1999, 621-623). Nt Ühendkuningriikide People’s Panel koosneb 5000 kodanikust, kes on ühiskonna ealist, soolist ja piirkondlikku läbilõiget esindavana juhuvalimiga välja valitud. Paneelid ei ole seega avatud kõigile kodanikele ega toeta laialdaselt osalemist poliitikakujundamises, ent võimaldavad ülevaatlikku antud piirkonna inimeste arvamust, kui välja arvata probleemid esinduslikkuse saavutamiseks. Mitmed raskesti kättesaadavate ühiskonna gruppide esindajad keelduvad osalemast. Samuti on just paneelide puhul olnud mitmeid näiteid, kus noored inimesed keelduvad osalemast paneelis, mistõttu selle vanusegrupi arvamus on väheesindatud (Pratchett 1999, 623). Ühe ohuna on paneelide puhul mainitud ka nn Hawthorne’i efekti, mille järgi pikema aja jooksul paneelis osalevad kodanikud muutuvad altiks toetama poliitikakujundajate variante. Kodanike „paneelid” soovitatakse kasutada just laiemate poliitikadokumentide väljatöötamisel ja ka uute poliitikate testimisel, mille puhul laiem ühiskondlik arvamus ei ole jõudnud kujuneda. (Abelson *et al.* 2001, Rowe ja Frewer 2000)

Ettevõtete 'paneelid'

Sarnaselt kodanike paneelidele on mitmetes riikides (nt Taani, Norra) ja EL-s levinud ka ettevõtjate testpaneelid. Ettevõtete paneelid on sarnased, aga koosnevad väiksemast valitud hulgast ettevõtetest, kes konsulteerivad regulaarselt riiki. Nt EL testpaneel on ligi 3000 ettevõttest koosnev statistiliselt esinduslik valim, mis arvestab muuhulgas ka erinevate ettevõtlussektorite osatähtsust liikmesriikide majanduses ning majanduse suurust üldiselt³. Testpaneelid kasutatakse peamiselt andmete kogumise vahendina lisaks kättesaadavatele statistilistele andmetele. Enamasti saadetakse paneelis osalevatele ettevõtetele lühike selgitus reguleerimist vajavast probleemist, uue õigusakti eesmärgist ja palutakse täita lühiküsimustik. Tihti ka-

³ - Vt põhjalikuma ülevaate jaoks http://europa.eu.int/yourvoice/ebtp/index_en.htm;

sutatakse paneele ettevõtete halduskoormuse uurimiseks. Testpaneelid on küll osa kaasamisest, kuid ennekõike pakub ta lisaväärtust mõjuanalüüside kirjutamisel ega võimalda kõigil huvitatutel avaldada oma arvamust planeeritavate õigusaktide kohta⁴ (vt ka Lepa, Illing *et al.* 2004, 46)

Töörühmad, seminarid, konverentsid

Nende puhul saavad korraldajad ette määrata teemad, mille üle arutama hakatakse ja ka viisi, kuidas arutelu läbi viia. Arutelu läbiviimiseks ja juhtimiseks kasutatakse professionaalseid vahendajaid. Need võivad olla nii ühekordsed kui ka pidevalt kasutatavad vormid. Töörühmades ja seminaridel saab aktiivselt osaleda korraga vaid suhteliselt väike arv huvirühmi. Need on tavaliselt riigi silmis oma positsiooni paremini kindlustanud huvirühmad ning väiksematele ja nõrgematele ühendustele osalusvõimalust ei pakuta. Konverentsidel osaleb üldjuhul liiga palju inimesi selleks, et kõik saaks vabalt omavahel küsimusi arutada ja ajurünnaku käigus uusi lahendusi välja pakkuda.

Referendumid

Enamasti on otsustusprotsessides kasutatavad referendumid mittesiduvad ning neid kasutatakse kodanikkonna laialdase arvamuse teadasaamiseks. Tulemused ei ole valitsusele kohustuslikud rakendamiseks. Osalejateks on suur osa kogu riigi või piirkonna elanikkonnast. Võrrelduna valitsuse jaoks siduvate referendumitega ja referendumitega, mille algatajaks on olnud kodanikud ise, kus inimesed saavad oma häälega mõjutada ka lõppotsust või konkreetset seadust, ei suurene mittesiduvate referendumite puhul seaduste ja otsuste legitiimsus veel ainult õigusest oma arvamust avaldada. Sellest tulenevalt võib ka kannatada rahvahääletusest osavõtu intensiivsus. Referendumil saab küsida vähe küsimusi ning hääletada kahe erineva variandi vahel. Kõigil osalejatel on samas võrdne mõju ning valitsusasutused siiski arvestavad saadud arvamustega. Referendumi küsimuse sõnastamisel on võimalik manipuleerida avalikkusega. Referendumi kasutamisel napib aruteludest, sest väga keeruline on korraldada kogu riigi kodanikkonda kaasavaid diskussioone, et inimesed saaksid rahvahääletusel langetada teadliku valiku, milleni nad on alternatiivide kaalumise ja analüüsi kaudu jõudnud. (Abelson *et al.* 2001, Rowe ja Frewer 2000, OECD 2001)

4 – http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/charter_directory/en/legislation/denmark.htm; http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/best-directory/en/administration/index.htm

Aktiivset osalemist eeldavad vormid on täna ühed uuemad kaasamise vormid, mis keskenduvad vajadusele saada otsustusprotsessi informeeritud osaliste arvamusi. Nende ühiseks iseloomujooneks on, et enamasti otsitakse läbi aktiivse osalemisvormide võimalusi haarata laiemal avalikkuse liikmeid otsustusprotsessidesse. Huvirühmade esindajad on siinjuures veidi ehk tagaplaanil. Uuenduslikud osalemise vormid toovad uusi dimensioone demokraatlikesse ühiskonna juhtimise protsessidesse haarates uusi ühiskonna grupe, kasutades selleks erinevaid tehnikaid saavutamaks erinevaid eesmärke (Pratchett 1999). Aktiivseid osalemisvorme kasutatakse lisanduvate vormidena traditsiooniliste vormide kõrval.

Kodanike foorumid

See koondab gruppi kodanikke ühe kindla poliitikavaldkonna või teema arutamiseks (vt ka Hendriks 2001). Foorum pakub raamistikku aruteluks ja koostööks, et välja töötada ettepanekud poliitikate parandamiseks ning samal ajal kaasata üsna suurt hulka kodanikke. Kodanike foorumil sõnastatud tulemus on otsene sisend valitsuse poliitikasse. Selline vorm võib olla pidevalt toimuv tegevus, mis on algatatud kodanikuühenduste poolt. Nt Norras koondab Noorte Demokraatiafoorum 15-26 aastaseid kodanikke, kellest paljud on noorteorganisatsioonide esindajad. Foorumi eesmärgiks on tuvastada ja välja tuua takistused, mis ei lase noortel inimestel osaleda aktiivselt poliitikas ja pakkuda välja uusi vahendeid ja poliitikaide. Noortefoorumi seisukohad jõuavad otse vastava valdkonna eest vastutava ministrini. (OECD 2001)

Konsensuskonverentsid

Need on kodanike grupid, mis koosnevad tavaliselt 10-16 inimesest, kes on valitud juhuvalimiga ega pole enamasti varem küsimusega kursis. Kodanikud kogunevad arutama mingit kindlat küsimust või poliitikat, neile peavad loenguid-ettekandeid erinevad eksperdid, kellele esitatakse ka küsimusi. Pärast küsimuste esitamist ja vastuste saamist ekspertidelt, arutavad kodanikud küsimust uuesti omavahel ning esitavad siis ühise konsensusliku seisukoha raporti vormis või pressikonverentsil. Keegi konsensuskonverentsi gruppi kuuluvatest kodanikest ei ole arutatava küsimuse ekspert. Konsensuskonverentsi modereerib tavaliselt sõltumatu vahendaja ning konverentsi arutelu on avatud ka laiemale publikule. Tegemist on ressursimahuka kaasamisvormiga ning selleks, et saada laialdane ja esinduslik arvamus, võib osutada vajalikuks mitme konsensuskonverentsi korraldamine. Seda vormi kasutatakse üsna laialt Taanis ja Hollandis, aga ka Suurbritannias, kus on peetud selliseid konsensuskonverentse uute tehnoloogiate, nt geneetiliselt muundatud toidu teemadel, õhu saastatuse jms teemadel. (Abelson *et al.* 2001, Rowe ja Frewer 2000; Sclove 1999 viidatud Fishkin *et al.* 2000)

Kodanike „kohtud“

Kodanike „kohtud“ (*citizen juries*) on konsensuskonverentsiga sarnane hiljuti kasutusele võetud vorm, mis sisaldab paari olulist erinevust. Ekspertide küsitlemine

toimub tihti kohtusaalis ning küsitlus on avatud kõikidele soovijatele. Küsimuse üle arutamiseks kohtutakse 4-10 päeva jooksul (Abelson *et al.* 2001, Rowe ja Frewer 2000) ning lõppotsus ei pea baseeruma täielikul konsensusel, kusjuures poliitika kujundajale ja otsuste tegijatele on „kohtu” lõppotsus vaid soovitusliku iseloomuga (Pratchett 1999, 623-625). Eelnevalt valitsus teavitab võimalikult laialt sellise protsessi planeeritavast korraldamisest, sh kohtuliikmete valimise põhimõtetest. „Kohtu” liikmeteks on tavaliselt 12-20 tavakodanikku ning „kohtupidamise” protsess on avatud kõikidele soovijatele. Tavapäraselt meelitab selline kaasamise vorm osalema inimesi, kes tunnevad, et neil on piisavalt teadmisi ja oskusi. Samamoodi võivad ekspertidena aktsepteerida „kohtu” kutse „tunnistusteks” pigem sellised inimesed, kelle osalusotsust mõjutab oluliselt nende organisatsioon või poliitiline partei. Selle osalemise vormi kasutamine on aega ja pühendumist ning eelkõige ressursse nõudev ja seega eeldab täpse raamistiku olemasolu „kohtuprotsessi” korraldamiseks. Selle vormi peamine eesmärk on võimaldada väikesel grupil põhjalikult analüüsida mõnda poliitika aspekti ning seeläbi tuua esile (alternatiivseid) soovitusi poliitika kujundamiseks, mida poliitika kujundajad ise ei oskaks ehk näha. Selliseid „kohtuid” on kasutatud Ameerika Ühendriikides ja Saksamaal, Suurbritannias kohalikul tasandil eelarve planeerimisel ja tervishoiu küsimuste puhul. Prantsusmaal kasutati seda vormi kehtiva tervishoiusüsteemi ülevaatamisel. (vt ka Fishkin *et al.* 2000, Coote ja Lenaghan 1997, Rowe ja Frewer 2000, Smith ja Wales 1999)

Plaanimise rakused

Plaanimise rakused (*planning cells*) on diskussioonid, kus osalejate arvamus kujuneb omavahel küsimust süvitsi arutades. Rakused koosnevad enamasti 25 inimest. Osalejad esindavad kõiki kodanikke ja mitte teatud huvirühmi. Rakuste väiksus ja töö formaat lubab uuenduslike ideede esilekerkimist ja aktiivset osalust. Samas on probleemid, mida arutatakse, avaliku sektori poolt defineeritud. Plaanimise rakuse töö tulemusena valmib raport. Kõige paremini sobib vorm kasutada probleemide puhul, mis vajavad unikaalseid lahendusi või kiiret otsust paljude lahendusvariantide puhul. Kindlasti ei sobi meetod „jah” või „ei” küsimuste jaoks. (Abelson *et al.* 2001) Plaanimise rakused olid esmakordselt kasutusel Saksamaal 1970ndatel ning enamasti täna kasutusel veidi teises vormis kodanike kohtutena Suurbritannias ja Austraalias (Dienel ja Renn 1995; Catt ja Murphy 2003; Smith ja Wales 1999)

Visioneerimine

Visioneerimine nagu nimi viitab, tähendab laiemat visiooni loomist kogukonna või teenuse kohta ning see on olnud peamiselt kasutusel kohaliku omavalitsuse kontekstis. Visioneerimine toob hästi välja erinevate ühiskonna gruppide vajaduse ja tulevikuplaanid ning aitab neil omavahel mõista üksteise positsioone ka tänases päevas. Visioneerimise põhitähelepanu on sellel, millised on osalejate eelistused kogukonna või teenuse pikaajalises arengus. Kogu arutelu toimub mitteformaalses

õhkkonnas. Visioneerimise tulemus ei ole selge tulevikuplaan vaid pigem lai ülevaade arenguvõimalustest ning inimeste ja gruppide võimalikest eelistustest. Peamiselt kasutatakse visioneerimist selleks, et luua konsensust ja koostööõhkkonda erinevate gruppide vahel kogukonnas või konkreetsete poliitikaküsimuse puhul. Samas tekitab visioneerimine kõrged ootused tulevikule, mida avaliku sektori organisatsioonid ei pruugi olla võimelised täitma. (vt nt Abelson *et al.* 2001; Pratchett 1999, 627-628)

Sarnaselt aktiivse osalemise vormidele toimib ka OECD uuringutes välja toodud **huvitatud osapoolte ja huvirühmade poolne hindamine**, ehkki seda on nimetatud ka erivormiks. Grupp eksperte ja huvirühmade esindajaid hindab valitsuse poliitika, seejuures valitsus võimaldab neile ligipääsu vajalikule informatsioonile ja pärast hindamise lõppu võtab kohustuse ka tulemused avalikustada. Analüüsi tulemused peavad sisaldama kehtiva poliitika hindamist ning ettepanekuid poliitika muutmiseks.

Näpunäited aktiivse osalemise vormide kasutamiseks

Aktiivse osalemise vormide kasutamisel tuleb (OECD 2001, 63-64):

- **anda piisavalt aega ja ressursse.** Kodanike aktiivne osalemine nõuab tavaliselt rohkem aega ja ressursse kui lihtsalt informeerimine ja konsulteerimine. Et kodanikud oleks võimelised osalema informeeritud dialoogis, peavad nad olema teadlikud ja omama kõrgel tasemel infot. Kodanikud osalevad tihti ka poliitikakujundamise protsessi erinevates osades (nt poliitika kavandamine ja hilisem hindamine), mis suurendab vajadust aja ja ressursside järele, mida valitsus peaks investeerima osalemise edendamisesse.
- **kindlustada protsessi tasakaal ja õiglus.** See on väga oluline aspekt, sest kuna osalemise mõju otsuste tegemisele võib olla väga suur, siis on sellevõrra suurem ka oht osalusega manipuleerimisel, millel võivad olla vägagi ohtlikud tagajärjed. Valitsus peaks eelnevalt hindama vormide ja vahendite valikut ja nende kasutamise mõju otsuste tegemisele.
- **käsitleda võrdset ka lahknevaid arvamusi.** Kaasates erinevaid huvirühmi, võib tulemus olla laialivalguv. Sellega tuleb juba ette arvestada ja välja töötada strateegia selliste tulemustega tegelemiseks.
- **austada seadusandlike kogude rolli ja õigusi.** Parlament on peamine kodanike huvide esindamise koht. Valitsus peab vältima selliste aktiivset osalemist soodustavate vormide kasutamist, mis vähendaksid parlamendi rolli ja õigusi seadusandjana. Ka parlamendisaadikud võivad osaleda kaasamises ja ise kaasata kodanikkonda. Valitsus peaks parlamendile teada andma enda kaasamisealast tegevusest ja tulemustest.
- **hinnata konsulteerimisvorme, mis sobivad ka aktiivse osaluse edendamiseks.** Valitsusel on kasulik arvesse võtta, et mitmed vormid, takistused jms, mis kehtivad konsulteerimise puhul, on olulised ka aktiivse kaasamise puhul. See lihtsustab osaluse planeerimist ja elluviimist.

Kaasamisvormide ja -vahendite valik on võtmetähtsusega, sellest sõltub kaasamise edukus – milline saab olema nii ametniku sisend kaasamisprotsessidesse kui huvirühmade ja teiste osalejate väljund otsustusprotsessidesse. Samuti määravad kasutatavad kaasamisvormid huvirühmade ringi, keda kaasatakse olenevalt näiteks huvirühmade ligipääsust vormidele ja oskusest neid kasutada. Näiteks väiksemaid ja spetsiifilisi (fookus)grupe on lihtsam kasutada konkreetsetl määratletud teemade puhul, mil isegi huvirühmade paljususe korral on need (kergesti) määratletavad ja seetõttu kergemini ligipääsetavad.

Palju oleneb sellest, kas riigis ollakse harjunud kasutama rohkem kolmepoolseid läbirääkimisi (korporatistlikud meetodid, sotsiaaldialoog, nt Skandinaavia riigid) või rohkem pluralistlikke meetodeid (avatamad süsteemid, nt Suurbritannia). Mõned kaasamise vormid võimaldavad lihtsalt arvamust küsida (nt fookusgrupid, arvamusküsitlused), ent teised toovad keskmesse just täpsete hinnangute küsimise ja otsustused, mille põhjal kujundatakse tegelik poliitika (nt konsensuskonverentsid, kodanike 'kohtud').

Valitsused kasutavad suurelt hulgalt huvirühmadelt tagasiside saamiseks erinevaid vahendeid poliitikaküsimuste puhul (nt arvamusküsitlused ja -uuringud) või seaduste ja poliitikadokumentide eelnõude puhul (nt kommenteerimise ja tagasiside perioodid, mitteametlik konsulteerimine). Võidakse kasutada ka konsulteerimise selliseid vorme, mis võimaldavad suuremat suhtlemist ja osalemist väiksemate kodanikegruppide puhul (nt avalikud kuulamised, fookusgrupid, kodanike 'paneelid', töörühmad, nõuandvad kogud jms). Kodanike ja huvirühmade otsene kaasamine poliitika aruteludesse nõuab aga juba erilisi vorme, et lihtsustada õppimist, arutelusid ja konkreetsete ettepanekute sõnastamist (nt kodanike foorumid, konsensuskonverentsid, kodanike 'kohtud').

Vormide ja vahendite valik sõltub kindlasti ka sellest, kas nad on mõeldud väikese grupi või suurte gruppide kaasamiseks. Näiteks väikese grupi kaasamiseks ja osalemiseks sobivad intervjuud, kohtumised, nõuandvad kogud, töögrupid, fookusgrupid, erinevad vahendamistehnikad, paneelid, kodanikekohtud, rollimängud. Suure grupi kaasamiseks sobivad aga postitatud, e-mailitud või veebi riputatud selge struktuuri ja küsimustega lehed, arvamusküsitlused-uuringud, telefoniküsitlused, internetiküsitlused, online konsulteerimine-osalemine, avalikud kuulamised, ümarlaid, konverentsid.

Kaasamisvormide sobivuse hinnang on antud tabelis 1, selle kasutamisel tuleb aga arvestada, et tegemist on indikatiivsete hinnangutega ning vormide kasutamise praktika varieerub.

Tabel 1

| Kaasamisvorm | Hinnang kaasamise vormidele. Milleks on kaasamise vorm sobiv? * vähe sobilik**** väga sobilik | | | | | | | | |
|--|--|--------------|--------------------|------------------------|-----------------------|--------------------|------------------------|--|--------------------|
| | Info andmine | Info saamine | Esinduslik arvamus | Kvantitatiivsed andmed | Kvalitatiivsed andmed | Varejane kaasamine | Kaasamise läbipaistvus | Kaasatavate ressursivajadus ¹ | Kulud ² |
| Konsulteerimine (ainult tagasiside) | | | | | | | | | |
| Arvamusuuringud | * | *** | **** | **** | * | *** | ** | * | **** |
| Küsimustikud | * | *** | *** | **** | ** | *** | ** | ** | *** |
| Kirjalik konsulteerimine | **** | *** | ** | ** | *** | ** | *** ³ | **** | * |
| Konsulteerimine | | | | | | | | | |
| Mitteametlik konsulteerimine | *** | *** | * | * | ** | **** | * | * | * |
| Nõuandvad kogud | *** | *** | * | * | ** | **** | * | ** | ** |
| Avalikud kuulamised | ** | ** | * | ** | ** | *** | **** | ** | ** |
| Fookusgrupid | *** | *** | ** | * | *** | *** | * | ** | *** |
| Intervjuud | *** | *** | * | * | **** | **** | * | ** | *** |
| Kodanike paneelid | ** | *** | **** | *** | *** | *** | ** | ** | **** |
| Ettevõtete paneelid | ** | **** | **** | *** | ** | *** | *** | ** | **** |
| Töörühmad | *** | **** | * | * | *** | **** | * | ** | ** |
| Referendumid | * | * | *** | **** | * | ** | **** | * | **** |
| Osalemine | | | | | | | | | |
| Kodanike foorumid | *** | *** | ** | * | *** | **** | *** | ** | **** |
| Konsensuskonverentsid | **** | **** | ** | * | **** | **** | **** | **** | ***(*) |
| Kodanike kohtud | **** | *** | ** | * | *** | **** | *** | **** | ***(*) |
| Plaanimise rakukesed | **** | **** | ** | * | *** | **** | ** | *** | *** |
| Visioneerimine | **** | **** | ** | * | *** | **** | ** | *** | *** |

(Peamised allikad: Cabinet Office; Rowe ja Frewer 2000; autorite hinnangud)

1 – * vähene... **** suur

2 – * väike... **** suur

3 – Kaasamise läbipaistvus võib olla ka suurim, kui kirjalikud konsultatsioonid on kõigile avatud ning tagasiside koos arvestatud/arvestamata kommentaaridega ja põhjendustega on kättesaadav kõigile.

Mitmete teoreetikute ja praktikute seisukohast lähtuvalt ei ole olemas ühte kindlat kaasamise vormi või vahendit, mis sobiks igale olukorrale ja kõikidele riikidele (Rowe ja Frewer 2000; PUMA 2001; OECD 2002, 158-160; OECD 2003, 82). kõigil kaasamise vormidel on omad kitsaskohad ning ühte universaalset sobivat vormi ei ole. Tõhusaimaks kaasamise viisiks võib sootuks kujuneda erinevate vormide ja vahendite kombineerimine, arvestades ühiskonna traditsioone ja praktikaid, siht-rühmade eripära ja ressursside olemasolu. Vahendite ja vormide kombineerimine oli ka üks PRAXISe uuringu soovitusi (Lepa, Illing *et al.* 2004, 141). Tihti jäetakse laialdane huvirühmade kaasamine tahaplaanile põhjendusega, et seda on raske teostada. Samas just erinevate vahendite kombineerimine ning üha enam kasutatavate elektrooniliste kaasamisvormide lisandumine võimaldab teostatavust parandada. Sotsiaalse kapitali olemasolul ja tehnoloogiate arenedes on kõigi huvirühmade osalemist põhimõtteliselt võimalik teostada. Uute kaasamisvormide ja -vahendite kasutuselevõtt otsuste tegemise protsessides osalemiseks pöörab aga mõneti segi senise suhete ja positsioonide võrgustiku, eriti nende riikide puhul, kus on juba välja kujunenud kindlad suhtluskanalid ja -viisid riigi ja kindlate huvirühmade vahel. Kaasamine on täna nii väljakutse kui võimalus ametnikele ja poliitikutele ning selle juurdumine halduskultuuri nõuab teadmisi, kogemusi ja aega, aga kindlasti ka pühendumust.

- Abelson *et al.* (2001). „Deliberations about Deliberation: Issues in the Design and Evaluation of Public Consultation Processes.” McMaster University Centre for Health Economics and Policy Analysis Research Working Paper 01-04, June.
- Bishop, Patrick ja Glyn Davis (2001) „Mapping Public Participation in Policy Choices”. Consultation Workshop Papers. APSA Australian Political Studies Association 43rd Annual Conference.
- Cabinet Office. How to consult your users. An Introductory Guide. www.cabinet-office.gov.uk/regulation/consultation-guidance/content/methods/howtoconsultusers.pdf
- Catt, Helena ja Michael Murphy (2003). „What Voice for the People? Categorising Methods of Public Consultation”. *Australian Journal of Political Science*, 38 (3): 407-421.
- Coote, Anna ja Jo Lenaghan (1997). *Citizens' Juries: Theory in Practice*. IPPR.
- Dienel, Peter ja Ortwin Renn (1995). „Planning Cells: A Gate to Fractal Mediation” in Renn *et al.* (toim.) *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*. Kluwer.
- Fishkin, James S., Robert C. Luskin ja Roger Jowell (2000). „Deliberative Polling and Public Consultation”. *Parliamentary Affairs* 53: 657-666.
- Hendriks, Carolyn (2001). „Institutions of Deliberative Democracy and Interest Groups: Roles, Tensions and Incentives”, Consultation Workshop Papers, APSA Australian Political Studies Association 43rd Annual Conference, 2001.
- International Association for Public Participation (IAP2) (2000). Public Participation Toolbox. <http://iap2.org/practitionertools/toolbox.pdf>
- Lepa, Reesi, Eveli Illing, Aare Kasemets, Ülle Lepp ja Epp Kallaste (2004). *Kaasamine otsustegemise protsessi*. Tallinn: PRAXIS.
- Merisaar, Maret, Jacob H. Simonsen, Kaidi Tingas ja Hannes Veinla (2001). Keskkonnainfo kättesaadavaks tegemine ja üldsuse kaasamine keskkonda mõjutavate otsuste langetamiseks. Keskkonnaametniku käsiraamat. EV Keskkonnaministeerium. <http://www.envir.ee/aarhus/kasiraamat/kasiraamat.pdf>
- OECD (1995). Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, OECD.
- OECD (2001). Citizens as partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-making. Paris: OECD.
- OECD (2002). *Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance*. Paris: OECD.
- OECD (2003). Regulatory Governance: The Use of Regulatory Impact Analysis to Foster Economic Efficiency and Policy Coherence. Regulatory Governance Initiative in South East Europe. Proceedings of a Seminar in Bulgaria 23-24 January 2003. Paris: OECD.
- Pratchett, Lawrence (1999). „New Fashions in Public Participation: Towards Greater Democracy?”. *Parliamentary Affairs* 52: 616-634.
- PUMA (1999a). „Written Survey on „Strengthening Government - Citizen Connections”” PUMA/CIT(99)2/REV2. OECD.
- PUMA (1999b). „Questionnaire on Using Information Technology to Strengthen Government - Citizen Connections”, PUMA/CIT(99)12. OECD.
- PUMA (2001). „Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation”. *PUMA Policy Brief* 10, July. Paris: OECD.
- Rowe, Rene ja Lynn J. Frewer (2000). „Public Participation Methods: A Framework for Evaluation”. *Science, Technology & Human Values*, 25 (1): 3-29.
- Sclove, Richard E. (1995). *Democracy and Technology*. Guilford Press.
- Smith, Graham ja Corinna Wales (1999). „The Theory and Practice of Citizens' Juries”. *Policy and Politics*, 27 (3): 295-308.

